MAPS | Methodology for Assessing Procurement Systems

ASSESSMENT OF MADAGASCAR PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

2025

MAPS APPROVED

MAPS | Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés

EVALUATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES DE MADAGASCAR

2025

MAPS | Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés

Madagascar

Évaluation du système de passation des marchés publics

MARS 2025

For Official Use - À usage officiel

Table des matières

Acronymes 4

Résumé analytique 8

Contexte de l'évaluation 8

Contexte du pays 8

Principales conclusions de l'évaluation 9

Processus de validation 17

Plan d'actions 17

Aperçu de la conformité 17

1. Introduction 20

2. Analyse contextuelle du pays 28

2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays 28

2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique 30

2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable 37

2.4. Réforme des marchés publics 39

3. Évaluation 42

3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique 42

Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur. 42

Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique 53

Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales. 55

3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion 58

Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. 58

Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation 61

Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis. 60

Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace. 67

Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration 71

3.3. Pilier III - Activités d'acquisition publique et pratiques du marché 77

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis. 77

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel. 81
3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics 91
Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés. 91
Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces. 90
Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients. 100
Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption. 103
4. Recommandations consolidées 121
5. Planification stratégique 144
6. Informations concernant la validation 135
Annexes/ Appendices 136

For Official Use - À usage officiel

Clause sur la propriété intellectuelle

© Banque Africaine de Développement 2025

Ce travail est le produit du personnel du Groupe de la Banque Africaine de Développement avec des contributions extérieures. Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans ce travail ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque Africaine de Développement, de son Conseil d'Administration ou des Gouvernements qu'ils représentent. Le Groupe de la Banque Africaine de Développement ne garantit pas l'exactitude, l'exhaustivité ou l'actualité des données incluses dans ce travail et n'assume aucune responsabilité en cas d'erreurs, d'omissions ou de divergences dans les informations, ni en cas d'utilisation ou de non-utilisation des informations, méthodes, processus ou conclusions énoncés. Les frontières, les couleurs, les dénominations et les autres informations figurant sur toute carte de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque Africaine de Développement concernant le statut juridique d'un territoire ou l'approbation ou l'acceptation de ces frontières. Rien dans les présentes ne doit constituer, être interprété ou considéré comme une limitation ou une ou la renonciation aux privilèges et immunités du Groupe de la Banque Africaine de Développement, qui sont tous spécifiquement réservés.

Le matériel de cette œuvre est soumis au droit d'auteur. Étant donné que la Banque Africaine de Développement encourage la diffusion de ses connaissances, vous pouvez copier, télécharger ou imprimer ce matériel pour votre propre usage, et vous pouvez inclure des extraits de cette publication dans vos propres documents, présentations, blogs, sites Web et supports pédagogiques, à condition que le Groupe de la Banque Africaine de Développement soit dûment reconnu comme la source et le propriétaire des droits d'auteur.

Toute question concernant les droits et les licences, y compris les droits subsidiaires, doit être adressée au Groupe de la Banque africaine de développement, Avenue Joseph Anoma, 01 BP 1387 Abidjan 01, Côte d'Ivoire, téléphone (Standard) : +225 2720263900.

Remerciements

La présente évaluation a été réalisée avec l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour accompagner le pays, en qualité de chef de file, à la demande du Gouvernement de la République de Madagascar, désireux de mener les réformes nécessaires pour aligner le système des marchés publics du pays sur les meilleurs standards internationaux.

L'équipe d'évaluation remercie Madame Rindra Hasimbelo RABARINIRINARISON, Ministre de l'Économie et des Finances, ainsi que sa Directrice de Cabinet, Madame Florence ANDRIANAIVOHERY, qui a assuré la Coordination de l'évaluation au plan national. Ces remerciements s'adressent également à Madame Julie-Claudette RANJAVOLOLONA, Directrice Générale de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et Monsieur Sitraka Tsitohaina RANDRIANARISON, Président de la Commission nationale des marchés (CNM) qui ont co-présidé le Comité de pilotage.

La Banque Africaine de Développement (BAD), en tant que partenaire technique principal, a assuré la responsabilité technique de l'exercice en partenariat avec la Banque Mondiale.

L'équipe d'évaluation était coordonnée par M. Amilcar BILALE, Coordonnateur Régional des Acquisitions de la BAD et comprenait :

- Moustapha LO, Spécialiste en marchés publics, Consultant Principal
- Sitraka RASOLOFONIRINA, Senior Procurement Operations Officer, BAD
- Pierre Chrysologue OUEDRAOGO, Consultant en passation des marchés, BAD
- René Jean-Claude RASAMOELINA, Consultant national en passation de marchés, BAD
- Marielle RAVONJIARIVELO, Consultant nationale en passation de marchés, BAD
- Nderr Geneviève ANGORAN, Chargée Supérieure des systèmes d'information en matière de passation de marchés
- Joseph BYAMUGISHA, Spécialiste en gestion financière, BAD
- Sidy DIOP, Spécialiste principal en acquisitions, Banque Mondiale
- Ahmadou Moustapha DIALLO, Spécialiste senior en acquisitions, Banque Mondiale
- Miarana Heriniaina AIME RAZAF, Spécialiste senior en acquisitions, Banque Mondiale
- Vololoniaina RAZAFINDRAKOTO, Spécialiste en acquisitions, Banque Mondiale

Des remerciements particuliers sont adressés au Management de la Banque Africaine de Développement, notamment à travers M. Frank MVULA, Directeur du Département des services fiduciaires et de l'inspection, M. Ashraf AYAD, Manager acquisitions, et M. Adam AMOUMOUN, Représentant résident de la BAD.

L'équipe d'évaluation remercie toutes les parties prenantes des secteurs public et privé, et de la société civile qui ont joué un rôle fondamental en participant activement aux travaux et en réitérant leur engagement à participer à la mise en œuvre des futures réformes du système des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

Acronymes

AO	Appel d'Offres
APD	Achat Public Durable
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CdC	Cour des Comptes
CF	Contrôle Financier
CHED	Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses
CPAR	Evaluation du Système Pays des Marchés Publics
CMP	Code des Marchés Publics
CNM	Commission Nationale des Marchés
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
COPIL	Comité de Pilotage
CPS	Cahier des Prescriptions Spéciales
CRM	Commission Régionale des Marchés
CRR	Comité de Règlementation et de Recours
DAI	Direction de l'Audit interne
DBIFA	Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit
ECST-BAD	Département de la Statistique-BAD
DGCMP	Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics
DP	Dépenses Publiques
e-GP	Electronic Government Procurement
FMI	Fonds Monétaire International
FRD	Facilité pour la Résilience et de la Durabilité
GTC	Groupe Technique Consultatif de l'Evaluation
IMODEV	Institut du Monde et du Développement
IORA	Indian Ocean Rim Association
LOLF	Lois Organiques sur les Lois des Finances
MAPS	Méthodologie d'Evaluation des Systèmes de Passations des Marchés
MGA	Malagasy Ariary
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFB	Ministère de Finances et du Budget
NCB	National Compétitive Bidding
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ORDSEC	Ordonnateur secondaire

For Official Use - À usage officiel

ODD	Objectifs de Développement Durable
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSC	Organisation des Sociétés Civiles
PAAEP	Projet d'Amélioration de l'Accès à l'Eau Potable
PAS	Politiques d'Ajustement Structurel
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGE	Politique Générale de l'Etat
PEM	Plan Emergence Madagascar
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PIB	Produit Intérieur Brut
PLR	Projet de Loi de Règlement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPM	Plan de Passation de Marchés
PPP	Partenariat Public-Privé
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSMGFP	Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PTF	Partenaire Technique et Financier
PND	Plan Nationale de Développement
PRS	Procurement Review System
PSMGFP	Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
RELF	Rapport sur l'exécution de la loi de finances
RGPH	Recensement Général de la population et de l'habitation
SADC	Southern African Development Community
SEC MAPS	Secrétariat Technique de la MAPS
SIIGFP	Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SIGMP	Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics
SR	Section Recours
WBPT	World Bank Procurement Team

For Official Use - À usage officiel

Résumé analytique

Contexte de l'évaluation

Le Gouvernement de la République de Madagascar représenté par le Ministère de l'Économie et des Finances, a demandé par lettre en date du 14 novembre 2023, l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour accompagner le pays, en qualité de chef de file, dans l'évaluation du système de passation des marchés publics du pays, en collaboration avec le Gouvernement.

Plusieurs revues et évaluations du système des marchés publics, réalisées avec l'appui des partenaires techniques et financiers du pays, ont permis des avancées dans la quête de son alignement sur les meilleurs standards internationaux. La dernière de ces évaluations avait été réalisée en 2016, conjointement par la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD), suivant la méthodologie MAPS I et a donné lieu à un certain nombre de recommandations, dont certaines restent toujours d'actualité.

Ainsi, même si plusieurs avancées ont été réalisées, le fonctionnement du système a montré qu'il reste encore des améliorations à apporter. C'est ce qui justifie la décision du pays de procéder à une évaluation sur la base de la MAPS II, avec l'objectif de disposer d'orientations pour une réforme inclusive et durable de son système de marchés publics.

Contexte du pays

Le dernier recensement général réalisé en 2018 évalue « la population de Madagascar à 25 674 196 habitants[1]. Les femmes représentent ainsi 50,7% de la population résidente totale contre 49,3 % d'hommes.

En se référant aux textes en vigueur qui régissent la classification des Communes en Communes urbaines et Communes rurales, on constate que la population de Madagascar est constituée essentiellement de ruraux et cela, quel que soit le sexe. Les résultats montrent en effet que 20 731 294 (soit 80,7 %) qui vivent en milieu rural contre 4 942 902 (soit 19,3 %) qui sont des citadins. Autrement dit, au vu des textes en vigueur, le taux d'urbanisation de Madagascar s'établit à 19,3 % »[2].

La population, estimée à 30,3 millions d'habitants en 2023, est confrontée au défi d'un taux de pauvreté élevé et persistant (80,7 % en 2023, soit 2,15 dollars par personne et par jour en Parité de pouvoir d'Achat, PPA de 2017)[3].

Selon la Banque Mondiale, le taux de pauvreté national reste élevé, à 75,2 % en 2022. Le pays est classé au 177e rang sur 191 pays selon l'indice de développement humain en 2022. La pauvreté est particulièrement élevée dans le sud et le sud-est, où elle dépasse 91,2%, en raison des chocs climatiques (sécheresses, cyclones et inondations). L'inégalité des revenus est élevée, avec un coefficient de Gini de 0,368 en 2022. Le taux de chômage était d'environ 6,6 % en 2022, selon l'Institut national des statistiques

[1] Il s'agit ici de la population résidente des ménages ordinaires

[2] Troisième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-3) / Conseil National du Recensement de la population et de l'habitation / Ministère de l'Économie et des Finances / Tome 1 (Décembre 2020)

[3] Source : Banque Mondiale (Voir Madagascar – Vue d'ensemble sur www.banquemondiale.org)

For Official Use - À usage officiel

du pays, et les jeunes de 15 à 30 ans représentent 70% des chômeurs, selon l'Organisation internationale du travail

En 2023, l'activité économique est restée vigoureuse et stable, avec une croissance estimée à 4,20%, contre 4,16% en 2022. La croissance a été stimulée par les industries extractives (+6,7%), le tourisme (+16,5%), les transports (+21,9%) et les télécommunications (+9,7%) du côté de l'offre, et par le dynamisme de la consommation privée (71,6% du PIB en 2023, contre 70,8% en 2022) et l'essor de l'investissement public (7,0% du PIB en 2023, contre 5,4% en 2022) du côté de la demande. L'inflation est passée de 8,1% en 2022 à 9,9% en 2023, en moyenne par période, en raison de la hausse continue des prix de l'énergie et des denrées alimentaires.

Principales conclusions de l'évaluation

Le système des marchés publics de la République de Madagascar est porté par la loi n° 2016-055, portant Code des marchés publics (CMP), qui préconise une séparation des fonctions de régulation et de contrôle. Le CMP est complété par différents textes d'application : 18 décrets, 23 arrêtés, des circulaires et une dizaine de manuels ou guides de procédures. Cependant, la plupart de ces textes ou manuels ont été adoptés en référence au CMP antérieur (CMP de 2004) et nécessitent une mise à jour.

Le principal constat de l'évaluation réside dans la faiblesse de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), faute de moyens suffisants ne peut remplir ses missions, notamment le suivi de l'exécution et l'élaboration des stratégies de mise en œuvre de la politique des marchés publics, le recensement et l'analyse économique des marchés publics, la formation et les audits du système. Un bon fonctionnement du système est tributaire pour une bonne part de l'ARMP qui, à travers ses missions, a la charge de sa supervision. Toutefois, en l'absence de mise en œuvre du Fonds de pérennisation prévu par la loi, le financement actuel de l'ARMP est limité, car ne dépendant pour le moment que de l'allocation budgétaire du Ministère des Finances, dont la mobilisation complète n'est pas toujours effective. À titre de rappel, le Fonds de pérennisation est prévu au profit de l'ARMP par la loi et son montant est déterminé en fonction des marchés au cours de l'année, suivant un taux qui sera fixé par décret. Ce décret n'est pas encore promulgué.

Les difficultés de l'ARMP impactent négativement le système, car il n'y a pas d'offre suffisante pour la formation, ni d'initiative pour la professionnalisation, ni d'audits pour évaluer le système en vue d'un ajustement. De plus, l'absence d'antennes régionales de l'ARMP empêche une couverture adéquate du territoire, limitant ainsi l'accès aux services et le suivi de la mise en œuvre des règles de passation des marchés publics dans les Régions. Cela contribue à un affaiblissement du contrôle et à une prise en charge insuffisante des préoccupations locales. Le système de recours ne fonctionne également pas de façon satisfaisante, aggravant la situation.

La troisième grande faiblesse du système réside dans les difficultés de paiement aux entreprises. Celles-ci expliquent que cette contrainte est à l'origine de la faible participation aux appels d'offres des acquisitions financées à travers les ressources internes de l'État. Le taux moyen de participation à ces appels à la concurrence est de 2,6 et 1,6 pour les appels d'offres ouverts et les consultations de fournisseurs, respectivement. Ceci impacte la transparence, en l'absence d'une réelle concurrence pour ces acquisitions.

For Official Use - À usage officiel

Les principaux constats et recommandations de l'évaluation sont détaillés par pilier dans les paragraphes qui suivent.

Pilier I

Le cadre juridique régissant la passation des marchés publics est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée et l'ordre de préséance est bien défini. Le texte de base des marchés publics est la loi n° 2016-055, portant Code des marchés publics (CMP). Il préconise une séparation et une indépendance des fonctions de régulation et de contrôle. Il s'applique à toutes les acquisitions financées sur fonds publics. Toutefois, bien qu'explicitement soumises à l'application du CMP, certaines sociétés à participation publique majoritaire ne l'appliquent pas, arguant des contradictions entre les textes les régissant avec le CMP.

Le CMP s'applique également aux contrats de Partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte, y compris à travers le contrôle par l'organe en charge du contrôle des marchés publics. Néanmoins, la loi sur les PPP et son décret d'application disposent de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur le CMP, si le projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle.

Afin de contester les décisions ou actions prises par les Autorités contractantes, les participants aux procédures de passation des marchés ont le choix entre le référé précontractuel avec la saisine de la juridiction territorialement compétente ou l'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de l'Autorité contractante et/ou l'Autorité de régulation des marchés publics. Cependant, les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions ne sont pas conformes aux exigences de transparence et d'égalité de traitement des candidats et doivent pouvoir faire l'objet de contestation. Elles constituent d'ailleurs la seule lacune substantielle identifiée dans l'analyse de l'indicateur 1.

L'acquisition électronique est bien implantée avec un Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) mis en place depuis 2017, qui devrait évoluer vers une application plus complète dénommée « e-Government Procurement » (e-GP). Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a financé la mise en place le système électronique de passation de marchés qui n'est pas encore complètement fonctionnel. Il s'agit d'une application de dématérialisation de la procédure des marchés publics qui inclut différents modules : e-Planning, e-Dossier, e-Soumission, e-Paiement, e-Évaluation, e-Contrat, e-Management. Ce système est finalisé depuis 2021, mais n'est pas encore exploité en totalité. Il est déjà exploité par tous les ministères niveau central depuis 2023 et continue d'être amélioré, mais certains préalables tels que la formation et le coaching des utilisateurs sont nécessaires sont nécessaires.

D'un point de vue global, au vu des résultats de l'analyse et du contexte socio-économique et administratif complexe du pays, marqué par les inégalités budgétaires entre le budget général pour les Ministères et le budget autonome pour les Communes, des ressources et capacités limitées des communes, l'absence d'un véritable pouvoir de sanction de l'ARMP, la faiblesse de la participation citoyenne, etc., la mise à jour du Code des marchés publics (y compris l'adoption des textes règlementaires d'application nécessaires)

For Official Use - À usage officiel

dans le cadre d'une approche qui favorise à la fois l'homogénéité législative et l'adaptabilité aux réalités locales est devenue une nécessité.

Le principal constat relevé par l'analyse de l'indicateur 2 réside dans la nécessité de mettre à jour les textes d'application du CMP, y compris les dossiers types de passation de marchés et les manuels de procédures, en les adaptant au CMP en vigueur. La plupart de ces textes ont été établis en référence au CMP antérieur (CMP de 2004). Aucune lacune substantielle n'est relevée sous cet indicateur.

Au niveau de l'indicateur 3, la principale lacune réside dans le fait que les acheteurs publics, faute de textes d'application ou de guides de procédures, ne mettent pas en œuvre les critères à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social, bien que ceux-ci soient prévus par le CMP ».

Les recommandations clés concernent :

- La révision du Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en tenant compte de la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes.

- La révision de l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres.

- La révision du décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, afin de rendre obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents, en prenant en compte le recours à l'interface électronique pour la réception et l'évaluation des offres, préconisé par l'e-GP.

- La mise à jour des textes d'application du CMP pris sous l'égide de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004), y compris les dossiers types de passation de marchés.

- La prise en compte des APD à travers l'élaboration de guides de mise en œuvre, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.

Pilier II

Les disposions du cadre juridique relatives à la planification font ressortir une interaction satisfaisante entre la préparation du budget et l'établissement du PPM, mais ceci n'est pas respecté en raison des incertitudes budgétaires récurrentes. Les gros marchés relèvent généralement des investissements publics qui font l'objet de textes particuliers et d'un manuel (Manuel de gestion des investissements publics).

For Official Use - À usage officiel

La seule lacune substantielle relevée au niveau de l'indicateur subsidiaire 4 concerne le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services qui n'est pas effectif dans les délais, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur les ressources internes de l'État. Un signal d'alerte est associé à cette lacune, car sa résolution dépend du Ministère en charge des finances.

La fonction normative/de réglementation est clairement attribuée à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). À l'exception de la professionnalisation, dix (10) des onze (11) responsabilités pour l'exercice de cette fonction lui sont attribuées. La fonction « professionnalisation » n'est pas explicitement attribuée, même s'il n'est pas interdit que l'ARMP, en charge de la formation prenne des initiatives dans ce domaine. Cette lacune est substantielle au vu de son impact sur la qualité du système.

Le financement de l'ARMP, qui est une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs d'administration, de décision et de sanction, prévu par le cadre juridique n'est pas effectif, faute de promulgation des textes d'application devant l'opérationnaliser. Ceci a pour conséquence la difficulté pour l'ARMP de disposer de ressources suffisantes pour la réalisation de ses activités, notamment les audits et la formation, mais également de disposer d'un personnel suffisant et qualifié. Cette lacune est également substantielle et un signal d'alerte lui est associé dans la mesure où sa résolution relève du Ministère en charge des finances et non directement des institutions en charge des marchés publics.

On relève que les autorités contractantes confèrent la responsabilité de la passation et l'exécution des marchés à la PRMP, sans qu'il soit formellement fixé des objectifs de performance. Par ailleurs, on relève l'exécution de tâches incompatibles au sein des autorités contractantes, notamment la possibilité pour la PRMP de présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Il s'agit là d'une lacune substantielle en ce qu'elle peut affecter l'intégrité des opérations de passation et d'exécution des marchés.

Une autre lacune substantielle relevée concerne l'absence d'une organisation au sein des autorités contractantes d'un contrôle interne des acquisitions en dessous des seuils de contrôle de la CNM. La responsabilité du contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori est déléguée à l'Autorité contractante (AC), alors qu'il n'est pas organisé au sein de l'AC un système de contrôle de la passation de marchés. Ceci induit un risque substantiel dans ces délégations, qui devrait être atténué par l'organisation d'un contrôle de la passation des marchés au sein des AC. Ceci est d'autant plus justifié que le rapport de contrôle a priori et a posteriori de la CNM indique un taux de conformité de seulement 35,3% pour les procédures de passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori passés au titre des exercices budgétaires 2018 à 2020.

L'information disponible sur les marchés publics est largement diffusée dans les médias et est facilement accessible à partir du journal officiel, du Journal des marchés publics, des quotidiens nationaux et locaux pour ce qui concerne les avis et du site web de l'ARMP. Cependant, les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le site web de l'ARMP est interfacé avec le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) et le Système « e-Government Procurement », ce qui permet de fournir des informations actualisées sur la mise en œuvre de la procédure de passation de marchés. Le SIGMP ne prend pas en compte les données d'exécution, contrairement au système e-GP qui comprend des modules de gestion du paiement en ligne via e-paiement, d'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et de gestion du contrat à travers la fonction e-management. Toutefois, la plateforme e-GP n'est pas encore opérationnelle en totalité. Le faible accès à l'Internet au niveau des zones rurales ne permet pas

For Official Use - À usage officiel

également une exploitation optimale de l'e-GP. La non-exhaustivité des statistiques et la non-publication des documents relatifs à l'exécution du marché constituent des lacunes substantielles dans la mesure où elles constituent des biais à la transparence.

La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels. Elle n'est pas encore reconnue comme une profession par la fonction publique. Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas basés sur des références certifiées et ne sont généralement pas effectués sur une base concurrentielle.

Les recommandations clés concernent :

- La réalisation d'audits de performance qui permettraient d'évaluer le degré de respect de la sincérité de la programmation budgétaire des dépenses de marchés
- La révision des délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
- La révision du CMP pour attribuer la professionnalisation à l'ARMP.
- L'étude des voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région
- La révision de la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché.
- L'instauration au niveau des autorités contractantes d'une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.
- Configurer le Système « e-Government Procurement » (e-GP) et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.
- Mettre en place un système d'appui aux communes afin de soutenir les agents communaux impliqués dans la passation des marchés dans l'utilisation du SIGMP et de l'e-GP.
- L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basé sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification, en coordination avec le Ministère de travail, de l'emploi et de la fonction publique
- L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités

For Official Use - À usage officiel

contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels.

Pilier III

Il est constaté que la société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis et plus globalement n'est autorisée à aucune phase de la procédure des marchés publics. Dans le cas de séance d'ouverture des plis, celle-ci doit se tenir dans un lieu accessible au public, permettant à tout le monde d'y assister, y compris la Société civile, ce qui n'est pas toujours le cas. En outre, la Société Civile active dans le domaine des marchés publics n'est pas encore représentée dans toutes les Collectivités du pays. Ceci ne facilite pas le contrôle citoyen qui constitue non seulement un gage de transparence, mais également un plus pour la crédibilité du système.

L'examen de l'échantillon de marchés examiné montre que les attributions sont effectuées exclusivement sur la base du prix, les facteurs autres que le prix, y compris les aspects de durabilité ne sont pas pris en compte. Ceci constitue un biais à l'obtention du meilleur rapport qualité/prix pour les acquisitions. Il conviendra de relever qu'il n'existe pas de guide pour aider les acheteurs publics à mettre en œuvre ces procédures.

Les difficultés pour respecter les délais de paiement constituent une contrainte majeure pour la participation des candidats aux appels à la concurrence. Les candidats estiment généralement que c'est ce qui explique le peu d'attrait constaté pour les marchés financés sur ressources internes. Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs n'est que de 2,3 et 1,6 respectivement.

Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics. Seuls 23% des acteurs interrogés estiment être impliqués dans les réformes des marchés publics et 20% estiment que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics. Le secteur privé ne bénéficie également pas de suffisamment d'appui de la part du Gouvernement en termes d'encadrement et d'appui dans le domaine de la formation et du renforcement de capacités. D'ailleurs, 76% des acteurs interrogés (68 sur 90 réponses) ont indiqué ne pas être « au courant des formations, directives, assistance en ligne, sessions d'information, programmes d'appui fournis par le gouvernement aux entrepreneurs privés et aux PME ».

Les recommandations clés :

- L'ARMP devrait établir et publier un manuel à l'usage des autorités contractantes pour la réalisation d'études de marché préalablement à l'élaboration du PPM.
- Modifier la réglementation afin de permettre la participation directe de la société civile aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics.
- Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
- Rendre plus inclusifs les processus de réforme du système des marchés publics en impliquant les différentes catégories d'organisations (patronat, associations de PME/PMI, associations d'artisans, etc.) dès la conception.

For Official Use - À usage officiel

- Étudier les voies et moyens d'instaurer une représentation paritaire et opérationnelle de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile au sein du Conseil de l'ARMP, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays de la région.

Pilier IV

Les réformes sur les marchés publics font généralement l'objet de consultations avec les acteurs publics mais pas suffisamment avec la société civile, bien que cette entité soit représentée au Conseil d'administration de l'ARMP. Le sondage organisé auprès de la société civile n'a pas permis d'obtenir un nombre de réponses significatives (seulement 10), mais confirme cette tendance : 8 des 10 réponses (80%) indiquent que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif.

La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes. En outre, elle ne bénéficie pas de formations de la part de l'ARMP. Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public. En effet, la revue des formations réalisées et publiées sur le site web de l'ARMP montre que i) sur 52 sessions organisées en 2023, seules 5 concernent le secteur privé et aucune la société civile ; ii) au titre de 2022 toutes les sessions organisées concernent le secteur public ; iii) au titre de 2021 une seule session a concerné le secteur privé.

La revue des dossiers de marchés par la CNM n'est pas encadrée par des délais.

L'organisation de la CNM en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrière. L'érection de la CNM en une structure plus pérenne telle qu'une Direction générale constitue un avantage pour l'organisation et le personnel qui pourrait bénéficier des avantages liés à des postes codifiés.

L'ARMP ne réalise pas les audits annuels indépendants du système, prévus par la réglementation, faute de moyens financiers suffisants.

Le système de recours mis en place, bien que peu fréquenté par les fournisseurs, est globalement conforme aux bonnes pratiques. La revue des décisions publiées montre qu'elles sont objectives et basées sur les informations du dossier. Les lacunes relevées concernent le délai observé pour traiter les recours (27 jours en moyenne au lieu de 10 jours ouvrables) et la non-exhaustivité de la publication des décisions.

Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétition à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente. Ceci devrait être corrigé par les textes des marchés publics.

Aux termes de la loi et du Code d'éthique des marchés publics, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de ladite loi. Il s'y ajoute que l'ARMP n'a pas mis en place

For Official Use - À usage officiel

de dispositif sécurisé et anonyme (plateforme web ou numéro vert) pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.

En raison de manque de moyens humains et financiers, l'ARMP ne propose pas d'offre de formation en matière d'intégrité et l'éthique au bénéfice des acteurs des marchés publics. Ces matières ne sont abordées que de manière marginale dans les formations dispensées sur d'autres thèmes.

La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques. Ainsi, elle ne peut jouer pleinement son rôle de tiers garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Les recommandations clés :

- Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant la société civile dès la conception.
- L'ARMP devrait institutionnaliser un cadre de partenariat avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace.
- Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre et au suivi de la procédure des marchés publics.
- Réviser l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par le CNM, afin de réglementer les délais de contrôle a priori.
- Procéder à une étude pour définir une organisation plus adaptée au fonctionnement de la CNM.
- L'ARMP devrait élaborer et mettre à disposition une offre de formation au profit des corps de contrôle, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics.
- L'ARMP devrait définir des profils types et mettre en place un système de vérification des capacités des agents en charge des audits, y compris celles de son propre personnel.
- Réviser le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics afin de réglementer la période d'attente pour les anciens agents publics.
- Réviser le CMP et le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités et d'énoncer la procédure claire pour ce faire

For Official Use - À usage officiel

- L'ARMP devrait améliorer l'offre de formation à l'intégrité et l'éthique dans le cadre d'une stratégie visant à faire participer les bénéficiaires au financement de cette formation.

Processus de validation

L'évaluation a été lancée officiellement le 9 juillet 2024 à l'hôtel NOVOTEL d'Antananarivo par la Ministre chargée des Finances. La cérémonie était co-présidée par le Représentant résident de la Banque africaine de développement.

La cérémonie a été suivie de la formation des membres du COPIL dans l'évaluation MAPS, par le Consultant international et la rencontre du Consultant international avec quelques acteurs.

Le processus de validation des constats provisoires a été entamée le 9 décembre 2024 avec une cérémonie officielle co-présidée par la Ministre en charge des finances et les Représentants Résidents de la BAD et de la Banque Mondiale. À cette occasion, le Consultant international a présenté les constats provisoires en public. Par la suite, durant la semaine du 9 au 13 décembre 2024, des rencontres ont été organisées entre l'équipe d'évaluation et le COPIL, afin de passer en revue et discuter les observations. Le rapport consolidé à cette issue par le Comité d'évaluation a été retransmis au COPIL pour une dernière revue, avant la soumission au Secrétariat du MAPS.

Plan d'actions

Le rapport propose un plan d'actions détaillé qui programme la mise en œuvre des différentes recommandations avec des échéances tenant compte des priorités. Il propose une hiérarchisation des actions en fonction de leurs niveaux de priorité, les institutions responsables et le calendrier.

En dehors du renforcement des moyens de l'ARMP, les réformes proposées du cadre juridique constituent la priorité. Il sera urgent de les entamer dans une approche globale, dès l'approbation du rapport par le SEC/MAPS, car elles prendront du temps.

Le Plan d'actions est contenu dans le chapitre 5 du rapport.

Aperçu de la conformité

Le tableau suivant donne un aperçu des résultats de l'évaluation au niveau des sous-indicateurs. Chaque sous-indicateur est identifié en fonction des conclusions (conformité totale / lacunes identifiées / lacunes substantielles identifiées). Ce tableau montre également les signaux d'alerte identifiés.

PILIER I		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
1. Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et	1(a) – Champ d'application et portée du cadre juridique et réglementaire		X		
	1(b) – Méthodes d'acquisition		X		
	1(c) – Règles relatives aux avis et délais		X		

For Official Use - À usage officiel

PILIER I		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
respecte les obligations en vigueur.	1(d) – Règles concernant la participation	X			
	1(e) – Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques	X			
	1(f) – Critères d'évaluation et d'adjudication	X			
	1(g) – Soumission, réception et ouverture des offres		X		
	1(h) – Droit de contester et de former un recours			X	
	1(i) – Gestion des contrats	X			
	1(j) – Passation électronique des marchés publics		X		
	1(k) – Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques		X		
	1(l) – Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée			X	X
2. Les règlementations et outils d'application soutiennent le cadre juridique.	2(a) – Règlementations d'application prévoyant les processus et les procédures		X		
	2(b) – Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services		X		
	2(c) – Conditions contractuelles types	X			
	2(d) – Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices		X		
3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales	3(a) – Achats publics durables (APD)			X	
	3(b) – Obligations résultant d'accords internationaux	X			

For Official Use - À usage officiel

PILIER II		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.	4(a) – Planification des acquisitions et le cycle budgétaire		X		
	4(b) – Procédures financières et le cycle de passation des marchés			X	X
5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation	5(a) – Statut et fondement juridique de la fonction normative/de réglementation	X			
	5(b) – Responsabilités de la fonction normative/de réglementation			X	
	5(c) – Organisation, financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité			X	X
	5(d) – Éviter les conflits d'intérêts	X			
6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.	6(a) – Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices			X	
	6(b) – Organe centralisé de passation des marchés	X			
7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace.	7(a) – Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information *			X	
	7(b) – Utilisation de l'acquisition électronique*		X		
	7(c) – Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés *			X	
8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.	8(a) – Formation, conseils et assistance			X	
	8(b) – Reconnaissance de la passation de marchés comme une profession			X	X
	8(c) – Suivi de la performance pour améliorer le système			X	

For Official Use - À usage officiel

PILIER III		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
9. Les pratiques de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.	9(a) – Planification			X	X
	9(b) – Sélection et adjudication			X	
	9(c) – Gestion des contrats en pratique			X	X
10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.	10(a) – Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé			X	
	10(b) – Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques			X	
	10(c) – Principaux secteurs et stratégies sectorielles			X	

PILIER IV		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.	11(a) – Environnement propice à la consultation et au contrôle du public			X	X
	11(b) – Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide		X		
	11(c) – Participation directe de la société civile			X	
12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces.	12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle			X	X
	12(b) – Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques			X	X
	12(c) – Mise en application et suivi des conclusions et recommandations			X	X
	12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passation des marchés			X	
13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients.	13(a) – Processus de contestation et de recours			X	
	13b) – Indépendance et capacité de l'organe d'appel			X	
	13(c) – Décisions de l'organe d'appel		X		

For Official Use - À usage officiel

PILIER IV		Conformité totale	Lacunes identifiées	Lacunes substantielles identifiées	Signaux d'alerte
14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption.	14(a) - Définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts et des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes			X	
	14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres			X	
	14(c) – Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces			X	
	14(d) – Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité			X	X
	14(e) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés			X	
	14(f) – Mécanisme sûrs pour signaler les pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique			X	
	14(g) – Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières		X		

For Official Use - À usage officiel

1. Introduction

Contexte de l'évaluation

Le Gouvernement de la République de Madagascar représenté par le Ministère de l'Économie et des Finances, a demandé par lettre en date du 14 novembre 2023, l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour accompagner le pays, en qualité de chef de file, dans l'évaluation du système de passation des marchés publics du pays, en collaboration avec le Gouvernement.

Plusieurs revues et évaluations du système des marchés publics, réalisées avec l'appui des partenaires techniques et financiers du pays, ont permis des avancées dans la quête de son alignement sur les meilleurs standards internationaux. La dernière de ces évaluations avait été réalisée en 2016, conjointement par la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD), suivant la méthodologie MAPS I et avait donné lieu à un certain nombre de recommandations, dont certaines restent toujours d'actualité.

Ainsi, même si plusieurs avancées ont été réalisées, le fonctionnement du système a montré qu'il reste encore des améliorations à apporter. C'est ce qui justifie la décision du pays de procéder à une évaluation sur la base de la MAPS II, avec l'objectif de disposer d'orientations pour une réforme inclusive et durable de son système de marchés publics.

Institutions impliquées, coordination et gouvernance

L'institution chef de file de cette évaluation MAPS est la Banque Africaine de Développement (BAD). Le Ministère de l'Économie et des Finances a fourni un soutien et une assistance directs à l'équipe d'évaluation MAPS en facilitant le processus.

L'Autorité de régulation des marchés publics de Madagascar (ARMP), en tant qu'organe indépendant de régulation des marchés publics, et la Commission nationale des marchés (CNM), chargée du contrôle administratif des marchés publics en vertu de la législation en vigueur, ont pris en charge l'appropriation globale et le leadership stratégique de l'évaluation. La coordination quotidienne des activités a été confiée à ces institutions, sous la supervision du Coordinateur National de l'évaluation MAPS, désigné par le Ministère de l'Économie et des Finances, autorité en charge de cette activité pour le Gouvernement.

Un Comité de Pilotage (COPIL) co-présidé par la Directrice générale de l'ARMP et le Président de la CNM a été mis en place par arrêté du Ministre en charge des Finances. Le COPIL compte parmi ses membres des fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances et des organismes gouvernementaux impliqués dans les marchés publics, des entités du secteur privé, des organisations de la société civile et des partenaires de développement. Le COPIL a communiqué régulièrement avec l'équipe d'évaluation pour évaluer les progrès et émettre des commentaires tout au long du processus. L'Arrêté portant création du COPIL est contenu en Annexe 2.

For Official Use - À usage officiel

L’équipe d’évaluation MAPS

L'évaluation a été réalisée avec une large participation de parties prenantes des secteurs public et privé et de la société civile. Hormis le Comité de Pilotage (COPIL) composé de représentants de ces entités, les consultations sur les produits de l’évaluation ont été élargies à d’autres acteurs n’ayant pu être associés comme membres du COPIL. Le COPIL était co-présidé par la Directrice Générale de l’ARMP et le Président de la CNM. Du côté national, la Coordination de l’évaluation était assurée par la Directrice du Cabinet de la Ministre de l’Économie et des Finances.

L’équipe d’évaluation, sous la Coordination de la BAD, partenaire technique principal, était composée comme suit :

• Responsables de mission de la BAD : Amilcar BILALE, Chef d'équipe et Coordinateur Régional des Acquisitions et Sitraka RASOLOFONIRINA, Co-chef d'équipe et spécialiste senior en acquisitions.

• Florence ANDRIANAIVOHERY, Coordinatrice Nationale de l’évaluation MAPS et Directeur de cabinet du Ministère de l’Économie et des Finances.

• Consultants internationaux : Moustapha LO, Consultant principal et Pierre OUEDRAOGO consultant international en passation de marchés.

• Consultants nationaux : René Jean-Claude RASAMOELINA Consultant national, en charge de collecte de données, Marielle RAVONJIARIVELO, consultante en passation de marchés.

• Membres de la BAD : Nderr Genevieve ANGORAN, Chargée principale des systèmes d’information sur les achats, Joseph BYAMUGISHA, Spécialiste principal de la gestion financière.

• Membres de la Banque Mondiale : Sidy DIOP, spécialiste principal en acquisitions, Ahmadou Moustapha DIALLO, spécialiste senior en acquisitions, Miarana Heriniaina AIME RAZAF, spécialiste senior en acquisitions, Vololoniaina RAZAFINDRAKOTO, spécialiste en passation de marchés.

Objectifs

L’objectif principal de cette évaluation est (i) d’analyser les forces et les faiblesses du système national des marchés publics en vue d’engager des actions d’amélioration de l’efficacité et de l’efficience du système et de renforcement de l'intégrité et la transparence dans l'utilisation des fonds publics, et (ii) d’obtenir la certification de la MAPS qui est un gage de conformité de la procédure à une norme universelle, normalisée et internationalement reconnue.

Il s’agira donc de:

- Faire une analyse approfondie du système des marchés publics, y compris le cadre juridique, les responsabilités et les compétences des divers organismes, de même que de leurs capacités de contrôle et de surveillance, des procédures et des pratiques actuelles de passation des marchés, en déterminant dans quelle mesure celles-ci fonctionnent correctement ;
- Identifier les forces et les faiblesses du système des marchés publics ;

For Official Use - À usage officiel

- Informer le processus de planification stratégique pour la réforme future et le développement du système ;
- Élaborer un plan d'action détaillé de mise en œuvre des réformes en vue de l'amélioration du système des marchés (y compris les aspects institutionnels et juridiques) suivant un ordre de priorité qui sera déterminé ;
- Assurer l'objectivité, la crédibilité et la qualité du processus d'évaluation et du rapport d'évaluation.

De façon plus spécifique, l'objectif de l'évaluation est d'engager des réformes du système des marchés publics sur la base des forces et faiblesses identifiées en vue de l'alignement sur les standards internationaux. Cet objectif est aligné avec celui du pilier 3 de la Politique Générale de l'État (PGE) 2024-2028[4]. En effet, un des objectifs spécifiques décliné dans le Plan d'actions triennal[5] de mise en œuvre de cette politique cible l'amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique visant à corriger les insuffisances relevées par les évaluations et audits des marchés publics afin de crédibiliser la procédure de passation des marchés publics[6] .Ainsi, l'évaluation vise à :

- Analyser la conformité du système par rapport aux standards internationaux ;
- Analyser l'intégration du système des marchés publics dans le cadre des Finances publiques, notamment au budget-programme ;
- Évaluer le financement des marchés publics ;
- Évaluer la prise en compte de l'information financière et de l'accès du public à l'information dans le système électronique de gestion des marchés publics ;
- Évaluer le dispositif de professionnalisation des acteurs ;
- Évaluer la prise en compte des achats publics durables et le cas échéant son actualisation ;
- Évaluer le mécanisme de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance ;
- Évaluer la participation directe de la société civile ;
- Analyser l'efficacité des audits, notamment leur intégration au dispositif de gestion de la documentation et des archives sur les marchés publics ;
- Assurer de la qualité du processus d'évaluation et du rapport d'évaluation.

Une nouvelle évaluation sera effectuée à l'issue de la mise en œuvre du plan d'actions afin de mesurer le niveau atteint par les réformes et leur impact sur les objectifs du Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PSMGFP).

[4] Le pilier 3 gouvernance porte sur la réforme des finances publiques, la lutte contre la corruption, la digitalisation de l'administration, la décentralisation, et la paix et sécurité.
[5] Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques octobre 2022 (PSMGFP)
[6] Programme 14 : Amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique ; Objectif spécifique 6 : Améliorer l'exécution du budget du PSMGFP.

For Official Use - À usage officiel

Processus

L'évaluation a été réalisée conformément à la méthodologie d'évaluation des systèmes d'approvisionnement (MAPS, version 2018). L'évaluation MAPS s'est déroulée en trois phases.

• **Phase 1 : Planification et préparation (Avril 2024 au Juin 2024)** : la mise en place de l'équipe multidisciplinaire ; une consultation initiale avec l'ARMP et la CNM pour discuter et parvenir à un consensus ; la réalisation d'une cartographie des parties prenantes afin d'assurer une couverture représentative aussi large que possible de la part des institutions, des entités adjudicatrices, du secteur privé et de la société civile (voir la liste des principales parties prenantes identifiées dans la note conceptuelle à l'annexe 1); l'élaboration des notes conceptuelles, y compris l'adaptation de l'évaluation à la stratégie de Passations de marchés et aux activités de développement du gouvernement.

• **Phase 2 : Réalisation de l'évaluation comprenant (juillet 2024 au Janvier 2025)** : la mission de lancement à Madagascar, afin de faciliter l'engagement direct avec les principales parties prenantes (institutions, secteur privé, société civile et éducation) et d'organiser l'atelier de lancement avec l'ensemble de la communauté des parties prenantes, y compris les entités adjudicatrices ; l'examen documentaire du cadre législatif et d'autres données et documents ; la collecte de données qualitatives et quantitatives, y compris lors de réunions individuelles avec les parties prenantes, la réalisation d'une enquête auprès du secteur privé et l'échantillonnage des dossiers d'approvisionnement ; la mission supplémentaire de l'équipe de la BAD pour aider au processus d'échantillonnage ; l'analyse des données ; la formulation de conclusions et de recommandations ; la mission de validation à Madagascar incluant l'atelier de validation. Au cours de cette phase, l'équipe d'évaluation de la MAPS a tenu des réunions d'équipe régulières avec l'ARMP et la CNM ainsi qu'avec le Comité de Pilotage qui a régulièrement rendu compte au Ministère de l'Économie et des Finances.

• **Phase 3 : Rapports (août 2024 à février 2025)** : préparation du projet de rapport final pour intégrer les contributions de : diverses parties prenantes fournies au cours du processus de validation, y compris l'atelier de validation et le comité de pilotage de l'évaluation ; le Ministère de l'Économie et des Finances ; l'ARMP, la CNM et les processus internes et externes d'assurance qualité.

Chronologie – originale et révisée

L'évaluation MAPS de Madagascar a été officiellement lancée lors de l'atelier à Antananarivo, à Madagascar, le 9 juillet 2024. Le calendrier fixé dans la note conceptuelle prévoyait la conclusion de la phase de collecte des données primaires de juillet au novembre 2024 y compris l'échantillonnage des dossiers de passation de marchés. Cela a permis la rédaction d'un projet de rapport, qui a abouti à une validation en décembre 2024 et à la finalisation du rapport prévue en avril 2025. L'intention était ensuite de soumettre le rapport d'évaluation pour le processus externe d'assurance de la qualité qui sera mené en mai 2025.

Il s'agissait d'offrir de nouvelles possibilités de fourniture et de collecte de données critiques par les parties prenantes concernées. Le tableau 1 ci-dessous présente les échéanciers initiaux et révisés. La mission de validation s'étant déroulée dans la semaine du 9 décembre 2024.

For Official Use - À usage officiel

Tableau 1 : Calendrier de l'évaluation du MAPS, original et révisé

Tâche / Mois	2024									2025		
	Avr	Mai	Juin	Juil	Aout	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Fev	Mars
Note de synthèse, Logistique												
Analyse contextuelle du pays												
Évaluation : Collecte des données												
Évaluation : Analyse (en 3 étapes)												
Recommandations												
Rédaction du rapport												
Validation												
Assurance-qualité de la MAPS												
Rapport final, publication												

Source et méthodologie de collecte des données

Données qualitatives et quantitatives provenant des intervenants institutionnels :

Les données provenant des intervenants institutionnels ont été obtenues à partir (1) de ressources publiées en ligne, le cas échéant, et (2) d'un engagement direct auprès des principaux intervenants, au moyen d'une combinaison d'entrevues en personne, avec des demandes de suivi pour des données et des renseignements supplémentaires au besoin. Cet engagement a été facilité dans la plupart des cas par l'ARMP ainsi que par le Ministère de l'Économie et des Finances lorsque la partie prenante concernée relève de la sphère d'influence du Ministère de l'Économie et des Finances. Le tableau ci-dessous répertorie les parties prenantes institutionnelles que l'équipe d'évaluation MAPS a rencontrées et les dates des réunions. Cela s'ajoute à l'engagement régulier et continu avec le Ministère de l'Économie et des Finances, la CNM et l'ARMP.

No.	Partie prenantes	Objet de la rencontre	Date de la rencontre
1	Alliance Voahary Gasy	Collecte de données	12/07/2024
2	14 autorités contractantes (partie nationale)	Explication méthodologie de collecte de données	22/08/2024
3	Autorités contractantes, OSC, et Secteur Privé au niveau central	Collecte de données	02/09/2024 au 17/12/2024

For Official Use - À usage officiel

No.	Partie prenantes	Objet de la rencontre	Date de la rencontre
4	Autorités contractantes, OSC, et Secteur Privé au niveau régional	Collecte de données	07/10/2024 au 17/12/2024
5	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo ou CCIA (Secteur privé)	Vulgarisation des questionnaires pour collecter les données	20/11/2024
6	ARMP	Collecte des données sur les indicateurs quantitatifs	12/11/2024
7	Membres de la CCIA (Secteur privé)	Collecte de données	12/12/2024

Limites rencontrées dans l'évaluation

L'équipe d'évaluation de MAPS a rencontré quelques limites lors de la réalisation de l'évaluation, ce qui a eu un impact direct sur le calendrier ainsi que sur la disponibilité, la qualité et la quantité des données à analyser. Les défis soulevés dans le cadre de la collaboration avec la société civile et le secteur privé sont décrits ci-dessus.

Les réponses fournies par les OSC sont très réduites (10 seulement), malgré diverses approches et relances faites par l'équipe d'évaluation

Pour faire face à une capacité linguistique limitée de certains membres du secteur privé et des OSC, l'équipe d'évaluation a procédé à la traduction en langue nationale des questionnaires pour la collecte des données. Cette approche a contribué à la collecte de 90 réponses du secteur privé.

For Official Use - À usage officiel

2. Analyse contextuelle du pays

2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays

Situation géographique

Madagascar est situé au sud de l'Équateur dans la partie occidentale de l'Océan Indien, séparé de l'Afrique par le canal du Mozambique large de 415 km. D'une superficie de 587 040 km2, s'étirant sur 1600 kilomètres du nord au sud et sur 600 kilomètres d'ouest en est, Madagascar est la cinquième plus grande Ile au monde. Elle a pour voisine l'archipel des Comores (300 km au nord-ouest), la Réunion (800 km à l'est), ainsi que l'Ile Maurice et les Seychelles.

L'originalité de Madagascar réside dans son extrême diversité : la variété du relief et du climat a favorisé la biodiversité de la flore et de la faune. On y trouve de nombreuses espèces endémiques.

Le relief divise le pays en trois bandes, du nord au sud : une bande côtière étroite à l'est, une bande des hauts plateaux au centre et une zone de plateaux plus bas et de plaines à l'ouest.

Trois grands types pédologiques sont connus à Madagascar. Le premier, qui est le plus représenté, concerne les sols ferrallitiques caractéristiques des terrains appauvris sur les hautes terres frappées par l'érosion. Le second correspond à des sols sableux notamment le long des zones côtières et le troisième est formé par les sols volcaniques et limoneux relativement fertiles.

Climat

En raison de sa superficie et de la variété de ses reliefs, Madagascar connait un climat tropical qui diffère d'une partie à l'autre de l'île.

Le climat se caractérise par deux saisons. La saison des pluies - relativement marquée dans l'est du pays - qui s'étend de novembre à mi-mars. À cette période, les fortes crues rendent un certain nombre de pistes impraticables et altèrent le bon fonctionnement des bacs. La saison sèche (l'hiver austral) d'avril à mi-novembre pendant laquelle les températures à Madagascar vont de 30°C sur les côtes à 25°C sur les hauts plateaux.

Il existe cinq zones climatiques :

- L'extrême sud est très sec, de type subdésertique.
- Au centre, on trouve les Hautes Terres, à une altitude de 1200 à 1500m et des températures moyennes de 20 °C.
- La région des savanes se démarque à l'ouest.
- La côte est très humide est exposée aux alizés et aux cyclones.
- Au nord-ouest, dans la région d'Ambanja, le climat est de type équatorial, les températures varient de 15 à 37 °C et les pluies sont abondantes durant la mousson.

For Official Use - À usage officiel

Du fait de son insularité, le pays connaît un passage presque régulier de cyclones. Les côtes Nord-Ouest et Nord-Est sont les plus fréquemment touchées.

Population

Le dernier recensement général réalisé en 2018 évalue « la population de Madagascar à 25 674 196 habitants[7], composée d'un peu plus de femmes (13 015 251) que d'hommes (12 658 945), soit 97 hommes pour 100 femmes. Les femmes représentent ainsi 50,7% de la population résidente totale contre 49,3 % d'hommes.

En se référant aux textes en vigueur qui régissent la classification des Communes en Communes urbaines et Communes rurales, l'on constate que la population de Madagascar est constituée essentiellement de ruraux et cela, quel que soit le sexe. Les résultats montrent en effet que 20 731 294 (soit 80,7 %) vivent en milieu rural contre 4 942 902 (soit 19,3 %) qui sont des citadins. Autrement dit, au vu des textes en vigueur, le taux d'urbanisation de Madagascar s'établit à 19,3 % »[8].

La population, estimée à 30,3 millions d'habitants en 2023, est confrontée au défi d'un taux de pauvreté élevé et persistant (80,7 % en 2023, 2,15 dollars par personne et par jour en PPA de 2017)[9].

Selon la Banque Mondiale, le taux de pauvreté national reste élevé, à 75,2 % en 2022. Le pays est classé au 177e rang sur 191 pays selon l'indice de développement humain en 2022. La pauvreté est particulièrement élevée dans le sud et le sud-est, où elle dépasse 91,2%, en raison des chocs climatiques (sécheresses, cyclones et inondations). L'inégalité des revenus est élevée, avec un coefficient de Gini de 0,368 en 2022. Le taux de chômage était d'environ 6,6 % en 2022, selon l'Institut national des statistiques du pays, et les jeunes de 15 à 30 ans représentent 70% des chômeurs selon l'Organisation internationale du travail[10].

Situation économique

***Développements économiques récents*[11]**

Bien que Madagascar dispose d'atouts naturels remarquables, notamment une dotation exceptionnelle en ressources et un patrimoine écologique unique, les performances économiques actuelles ne reflètent pas encore pleinement ce potentiel. Si la persistance de la pauvreté et les contraintes structurelles freinent encore le développement, des pistes d'amélioration émergent à travers le renforcement des institutions, l'investissement dans le capital humain et l'adaptation aux aléas climatiques, ouvrant la voie vers une trajectoire de croissance inclusive et résiliente.

[7] Il s'agit ici de la population résidente des ménages ordinaires

[8] Troisième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-3) / Conseil National du Recensement de la population et de l'habitation / Ministère de l'Économie et des Finances / Tome 1 (Décembre 2020)

[9] Source : Banque Mondiale (Voir Madagascar – Vue d'ensemble sur www.banquemondiale.org)

[10] Source BAD : Perspectives économiques à Madagascar (https://www.afdb.org/fr/countries/southern-africa/madagascar/madagascar-economic-outlook)

[11] Source BAD : Perspectives économiques à Madagascar (https://www.afdb.org/fr/countries/southern-africa/madagascar/madagascar-economic-outlook)

For Official Use - À usage officiel

En 2023, l'activité économique est restée vigoureuse et stable, avec une croissance estimée à 4,20%, contre 4,16% en 2022. La croissance a été stimulée par les industries extractives (+6,7%), le tourisme (+16,5%), les transports (+21,9%) et les télécommunications (+9,7%) du côté de l'offre, et par le dynamisme de la consommation privé (71,6% du PIB en 2023, contre 70,8% en 2022) et l'essor de l'investissement public (7,0% du PIB en 2023, contre 5,4% en 2022) du côté de la demande. L'inflation est passée de 8,1% en 2022 à 9,9% en 2023, en moyenne période, en raison de la hausse continue des prix de l'énergie et des denrées alimentaires.

Malgré l'augmentation des dépenses, liée aux mesures d'atténuation des effets de la pandémie de COVID-19 et au conflit Russo-Ukrainien, le déficit budgétaire est resté maitrisé passant de 4,7 % du PIB en 2022 à 4,2 % en 2023. Ce déficit a été financé par la dette publique, qui est passée de 37,0 % du PIB en 2022 à 37,2 % en 2023. Mais le risque de surendettement reste modéré. La bonne tenue des prix des produits d'exportation (nickel, cobalt, graphite, crustacés, habillement) et la reprise du tourisme ont permis de réduire le déficit du compte courant de 5,4 % du PIB en 2022 à 4,6 % en 2023. Globalement, le système financier est sain, avec des crédits à l'économie en hausse de 11% en 2023, et un taux de créances douteuses en baisse, passant de 9,1% fin 2022 à 8,3% fin 2023.

Les perspectives économiques sont bonnes, avec une croissance prévue de 4,4 % en 2024 et de 5,0 % en 2025 d'après les projections dans la Loi des Finances 2025[12]. Cette croissance devrait être stimulée par les bonnes performances du secteur tourisme et télécommunication, la reprise du secteur textile, l'augmentation des investissements publics et le dynamisme des exportations (graphite, nickel, cobalt) en raison de la forte demande mondiale pour ces minerais, qui soutiennent la transition énergétique du pays. La poursuite d'une politique monétaire restrictive devrait permettre de réduire l'inflation à 7,4% en 2024 et à 7,2% en 2025. Le déficit budgétaire devrait se stabiliser pour atteindre 4,3% du PIB en 2024. Il devrait ensuite diminuer pour atteindre 4,1% en 2025. Le déficit du compte courant devrait se stabiliser à 4,7 % du PIB en 2024 et à 4,3 % du PIB en 2025. Les principaux risques pesant sur ces perspectives sont les chocs climatiques, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et les tensions géopolitiques (guerre entre la Russie et l'Ukraine et le conflit au Moyen-Orient). Ces risques pourraient être atténués par la mise en œuvre de la politique générale de l'État et de réformes dans les domaines des finances publiques, du secteur minier, des télécommunications et de l'énergie, avec le soutien des partenaires de développement.

Changement de la structure économique

Au cours des deux dernières décennies, la structure économique du pays a subi un changement structurel en faveur de l'industrialisation, avec l'accroissement des investissements dans le secteur minier. Mais comme l'exploitation minière n'est pas intensive en matière de main-d'œuvre, la transformation n'a pas été suffisante pour réduire la pauvreté de manière substantielle. La part du secteur industriel dans le PIB est passée de 16% en 2000 à 27,2% en 2023, mais sa part dans l'emploi est restée en moyenne de 8,5%. La part de l'agriculture dans le PIB a diminué de 29% en 2000 à 24,8% en 2023, et celle des services est passée de 55% à 48,1%. Mais la part des services dans l'emploi est passée de 14,7% en 2000 à 27,4% en

[12] FMI et BM s'accordent sur la non-crédibilité de ces chiffres repris dans la LFI 2025.

For Official Use - À usage officiel

2021, mais surtout dans les activités informelles, au détriment de l'emploi dans l'agriculture, qui a chuté de 77% à 64,1%[13].

La transformation structurelle devrait être accélérée par la mise en œuvre du Pacte pour la programmation industrielle, qui vise à accélérer et à diversifier l'industrialisation d'ici 2040. De même, le pays devrait augmenter ses recettes nationales, développer le marché financier domestique, améliorer l'environnement des affaires et construire des infrastructures résilientes. Il devrait également tirer parti d'un système financier mondial réformé, permettant l'accès à davantage de ressources concessionnelles, au cofinancement, au financement mixte (obligations climatiques, vertes et bleues), à la mobilisation des droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international ainsi qu'à la facilitation de l'investissement privé et du commerce[14].

Système politique et organisation administrative

Aux termes de l'Article 1 de la Constitution, « le peuple Malagasy constitue une Nation organisée en un État souverain, unitaire, républicain et laïc. La démocratie et le principe de l'État de droit constituent le fondement de la République ». Le Président de Madagascar est le chef de l'État, élu pour 5 ans, et le Premier ministre est le chef du gouvernement. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. Le pouvoir législatif est exercé à la fois par le gouvernement et par le parlement bicaméral, composé du Sénat et de l'Assemblée nationale. Le pouvoir judiciaire est indépendant des deux premiers.

En ce qui concerne l'organisation administrative, la République de Madagascar repose sur « un système de collectivités territoriales décentralisées composées de communes, de régions et de provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la loi » (Article 3 de la Constitution). Il existe trois niveaux d'administration à Madagascar : l'administration centrale, les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Il est précisé dans Les réformes de politiques publiques à Madagascar - IMODEV - Improving Public Policies in a Digital World que « *l'administration centrale agit au niveau national. Elle assure un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Elle participe à l'élaboration des projets de loi et de décret et prépare la mise en œuvre des décisions du gouvernement. En d'autres termes, elle exécute la politique générale de l'État et veille à la sauvegarde de l'intérêt général* ».

Depuis l'adoption du nouveau système de gouvernance financière en 2002 (adoption de la Loi Organique sur la loi de finances), la gestion des services publics est régie par la règle de la gestion par résultats. Chaque ministère définit leurs programmes et élabore les activités y afférentes pour le bon fonctionnement des services publics.

L'État dispose de services déconcentrés, éparpillés territorialement. Ils ont de facto une compétence territoriale et mettent en œuvre les politiques conçues au niveau national. Par ailleurs, Madagascar est

[13] Source BAD : Perspectives économiques à Madagascar (https://www.afdb.org/fr/countries/southern-africa/madagascar/madagascar-economic-outlook)

[14] Source BAD : Perspectives économiques à Madagascar (https://www.afdb.org/fr/countries/southern-africa/madagascar/madagascar-economic-outlook)

For Official Use - À usage officiel

organisé en six provinces, elles-mêmes subdivisées en 23 régions, 119 districts et 1695 communes. Les communes (urbaines et rurales) sont constituées de 17 485 Fokontany ou quartiers, eux-mêmes subdivisés en localités.

Appartenance à des organisations internationales

Madagascar fait partie de plusieurs organisations régionales et internationales : la Commission de l'océan Indien (COI), dont elle a assuré la présidence entre février 2022 et mai 2023, la SADC (Southern African Development Community - Communauté de développement d'Afrique australe), l'IORA (Indian Ocean Rim Association - Association des États riverains de l'océan Indien), l'Union Africaine, le COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa - le Marché commun de l'Afrique orientale et australe) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique

Nature et portée des marchés publics et les liens avec le système de gestion des finances publiques

Les marchés publics représentent une part importante des dépenses publiques. Sur la période 2020 à 2022, les dépenses de marchés ont représenté 34% des dépenses publiques et 16% du PIB. Cependant, les données compilées pour les besoins de ces estimations ne sont pas exhaustives, car issues du Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) qui n'est pas encore utilisé par toutes les autorités contractantes. À titre d'exemple, le rapport PEFA de 2021 indiquait que les données enregistrées dans le SIGMP ne concernaient que 52,2% des marchés[15].

Le tableau 1 ci-après détaille les ratios dépenses de marchés vs PIB et Dépenses publiques sur la période 2020 à 2022.

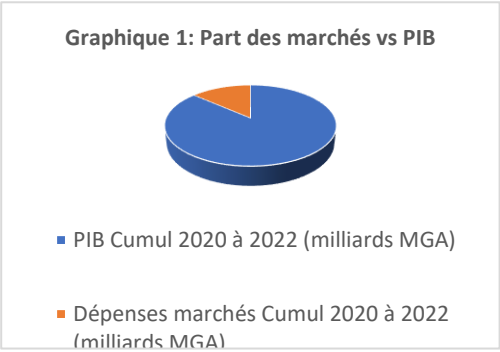
Tableau 1 : Marchés publics en proportion du PIB et des dépenses publiques

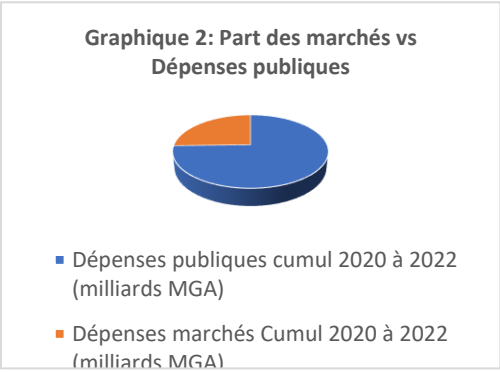
Désignation	2020	2021	2022	Total sur la période
PIB (milliards MGA)[16]	20 319,1	21 212,6	22 097,8	63 629,5
Dépenses publiques (DP)[17]	8 416,5	8 008,8	12 947,8	29 373,1
Montant marchés publics (milliards MGA)	1 776,7	1 780,5	6 443,2	10 000,4
Marchés publics / PIB (%)	9%	8%	29%	16%
Marchés publics / DP (%)	21%	22%	50%	34%

[15] Rapport PEFA de 2021, page 75
[16] Source : Rapport annuel 2022 de la Banque centrale (page 12)
[17] Rapport annuel 2022 Banque centrale (page 15)

For Official Use - À usage officiel

Les graphiques 1 et 2 ci-après illustrent la part des dépenses de marchés dans le PIB et dans les dépenses publiques.





La règlementation prévoit que les plans de passation soient incorporés dans la préparation budgétaire et soient conformes aux ressources allouées. Les dépenses de marchés sont par la suite exécutées dans le cadre du système de gestion des finances publiques, suivant le processus classique « engagement, liquidation, ordonnancement paiement ». Hormis le contrôle à priori de la procédure de passation qui est effectué par une structure spécialisée (Commission Nationale des Marchés), le contrôle des dépenses est effectué par les corps de contrôle des finances publiques.

La revue des marchés passés au cours de la période 2020 à 2023 montre une prééminence des méthodes ouvertes. Sur un montant total de 13174 milliards MGA engagé en dépenses de marchés sur la période, le cumul des montants relatifs aux procédures ouvertes est 6992de milliards de MGA, soit 53,1%.

Tableau 2 : Répartition des marchés attribués par mode de passation de 2020 à 2023

Mode de passation	2020		2021		2022		2023		TOTAL	
	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%
Affichage	205,68	11,6%	236,1	13,3%	61,8	1,0%	215,29	6,78%	503,59	3,8%
Appel à manifestation d'intérêt	35,52	2,0%	58,39	3,3%	29,4	0,5%	7,39	0,23%	123,31	0,9%
Appel d'offres ouvert	939,32	52,9%	1184	66,5%	1148,1	17,8%	1 676,92	52,84%	3271,03	24,8%
Appel d'offres ouvert international	20,91	1,2%	198,5	11,1%	172,54	2,7%	326,79	10,30%	391,94	3,0%

For Official Use - À usage officiel

Mode de passation	2020		2021		2022		2023		TOTAL	
	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%	Milliards MGA	%
Appel d'offres ouvert avec pré qualification	239,07	13,5%	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00%	239,07	1,8%
Consultation de prix	0	0,0%	0	0,0%	237,02	3,7%	0,00	0,00%	237,02	1,8%
Sous total procédures ouvertes	**1440,5**	**81,1%**	**1677**	**94,2%**	**1648,9**	**25,6%**	**2 226,39**	**70,2%**	**6 992,35**	**53,1%**
Appel d'offre restreint	29,16	1,6%	9,99	0,6%	4519,7	70,1%	24,98	0,79%	4558,81	34,6%
Appel d'offres international restreint	116,45	6,6%	0	0,0%	0	0,0%	185,07	5,83%	116,45	0,9%
Achat direct	150,72	8,5%	45,35	0,0%	20,92	0,3%	17,15	0,54%	216,99	1,6%
Gré à Gré	35,86	2,0%	46,11	2,6%	217,75	3,4%	719,80	22,68%	299,72	2,3%
Avenant	3,99	0,2%	2,45	0,1%	36,05	0,6%	0,00	0,00%	42,49	0,3%
Sous total procédures non ouvertes	**336,18**	**18,9%**	**103,9**	**5,8%**	**4794,4**	**74,4%**	**947,00**	**29,8%**	**6 181,46**	**46,9%**
Total général	**1776,7**	**100,0%**	**1781**	**100,00%**	**6443,2**	**100,0%**	**3 173,40**	**100,00%**	**13 173,82**	**100,00%**

Sources : données du SIGMP sur le portail ARMP

Institutions clés et leur rôle dans le fonctionnement du système de passation des marchés

Le Système malgache des marchés publics est régi par la Loi N° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics (CMP). Il repose sur le principe de séparation des fonctions de régulation, de contrôle et de passation.

La fonction de régulation est assurée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui est dotée de pouvoirs d'administration, de décision et de sanction. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est soumise à un contrôle juridictionnel, en particulier dans l'exercice de son pouvoir de sanction. Son indépendance est garantie par le CMP et se manifeste par la collégialité ainsi que les modalités de désignation de ses membres, les conditions d'exercice de son mandat en particulier son irrévocabilité et son caractère renouvelable, et son autonomie financière.

For Official Use - À usage officiel

Les parties prenantes du système de passation (Administration publique, Secteur privé et société civile) sont associées à travers leur représentation au Conseil de régulation. En outre, pour ce qui concerne la société civile, en particulier, elle « est habilitée à saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics de toutes les irrégularités qu'elle constate dans la conduite du processus des marchés publics à toutes les étapes, depuis la planification jusqu'à l'exécution des opérations. Il en va de même en ce qui concerne son devoir d'interpellation et de proposition en matière de régulation et de contrôle des marchés publics » (Article 92 de la loi).

L'ARMP est chargée i) de contribuer à la conception de la politique des marchés publics, en assurer l'exécution et en élaborer les stratégies de mise en œuvre ; ii) de procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics ; iii) d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la régulation des marchés publics ; iv) de réaliser les missions d'observation des travaux et d'évaluation des capacités des organes de l'achat public ; v) de procéder au recensement et à l'analyse économique des marchés publics ; vi) de produire à l'attention du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement le rapport annuel sur le système malgache des marchés publics ; vii) de procéder à une auto saisine en cas d'irrégularités et de violations par les intervenants de la réglementation en matière de marchés publics ; viii) de collecter et centraliser toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données ; ix) de réaliser ou faire conduire des audits spécifiques, des enquêtes et investigations sur le système des marchés publics ; x) de réaliser les formations et assistance technique de l'ensemble des acteurs publics ou privés des marchés publics ; xi) de promouvoir la transparence du système des marchés publics en procédant à la publication de toutes les informations relatives aux marchés publics dans le journal spécialisé des marchés publics notamment les avis généraux, les appels à la concurrence et les avis d'attribution ; xii) de suivre et évaluer l'application des décisions qu'elle a prises et prendre les mesures appropriées à l'encontre des récalcitrants ; xiii) prendre en charge les recours liés à l'attribution des marchés publics ; xiv) émettre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics ; xv) prendre des décisions sur les demandes d'exclusion de la participation aux marchés publics ; xvi) prononcer des sanctions administratives à l'encontre de tous organes de l'achat publics ou toutes autres personnes ou organismes intervenant dans la préparation, la passation ou l'exécution des marchés publics pour atteinte à la réglementation des marchés publics ; xvii) apporter son arbitrage sur des contestations liées aux décisions et avis prononcés par l'organe de contrôle des marchés publics ; et, xviii) évaluer l'application du Code d'éthique par l'organe chargé du contrôle des marchés publics et les organes de l'achat public, et prendre des décisions en conséquence.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics, dotée de la personnalité juridique, jouit d'une autonomie administrative et financière (Article 18 de la loi). Un fonds de pérennisation est alloué au profit de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dont le montant est déterminé en fonction des marchés au cours de l'année et suivant un taux qui sera fixé par décret (Article 18 du CMP). Cependant, Ce décret n'est pas encore pris et la seule source de financement de l'ARMP demeure pour le moment le budget de l'État.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est administrée par le Conseil de Régulation et la Direction Générale. Elle dispose d'un Comité de Règlement des Différends qui est une entité collégiale, tripartite et

For Official Use - À usage officiel

indépendante en matière de prise de décision, chargée de trancher sur les litiges en attribution, ainsi que le règlement amiable des différends et litiges relatifs à l'exécution des marchés publics.

Le contrôle a priori et a posteriori de la passation des marchés est exercé par la Commission nationale des marchés (CNM), organe administratif, rattaché auprès du Ministre de l'Économie et des Finances (Article 17 de la loi portant Code des marchés publics).

Au titre de sa mission de contrôle, la CNM est chargée de : i) procéder à l'examen a priori et a posteriori, suivant les seuils de contrôle fixés par voie réglementaire, de la conformité des procédures de passation et des propositions liées à l'exécution des marchés publics, ii) procéder au contrôle des plans de passation, avis généraux et calendriers de passation de marchés élaborés par les Personnes Responsables des Marchés Publics, iii) procéder au contrôle des procédures de mise en concurrence pour les contrats de partenariat public-privé, et iv) contribuer à l'analyse du système des marchés publics.

Il conviendra de noter que la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle a priori est laissée à l'entière responsabilité des autorités contractantes, mais la réglementation ne prévoit pas de procédure de contrôle interne de cette procédure.

Le Président de la Commission Nationale des Marchés est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur sélection de dossier en raison de son intégrité morale, ainsi que de ses connaissances et expériences dans les domaines des marchés publics et familiarisé aux directives et aux procédures des bailleurs de fonds extérieurs, pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

La Commission Nationale des Marchés est organisée en Commission Centrale au niveau central et de Commissions Régionales au niveau des régions.

La fonction de passation est exercée par l'Autorité contractante. L'Autorité Contractante est l'Ordonnateur principal ou délégué des crédits. Elle agit au nom et pour le compte de la personne publique acheteuse ou de la personne privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public.

Les autorités contractantes sont définies par le CMP (Article 4) : l'État et ses établissements publics ; les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ; toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ; toute société à participation majoritaire publique.

Les organes de l'achat public d'une autorité contractante sont constitués de la Personne Responsable des Marchés Publics, de la commission d'appel d'offres, de la commission de réception et du Groupement d'achat public. La Personne Responsable des Marchés Publics est l'autorité habilitée par l'autorité contractante à conduire la procédure de la passation du marché et suivre son exécution.

Toutefois, les textes d'application de la loi n°2016-055 portant code des marchés publics, notamment ceux régissant les attributions, l'organisation et le fonctionnement des organes de régulation et de contrôle des marchés publics, demeurent rattachés à l'ancien code. Ceux-ci devront être actualisés afin de les aligner aux dispositions du code en vigueur.

For Official Use - À usage officiel

2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable

Politique générale de l'État[18]

Selon la Constitution, il appartient au Président de la République de formuler et de présenter la Politique Générale de l'État (PGE). Dans le cadre du deuxième mandat de l'actuel Président, la réduction de la pauvreté, l'amélioration du pouvoir d'achat pour poursuivre les actions visant à rattraper le retard de développement à Madagascar sont les objectifs prioritaires. Pour la Présidence, ces deux objectifs ne peuvent être séparés, le développement dépend d'un État capable de gouverner efficacement, capable d'éduquer, de soigner, de protéger et de connecter sa population.

« *Concernant la lutte contre la pauvreté, nous avons réalisé des réformes structurelles dans les domaines des mines, des télécommunications, de l'énergie, de l'agriculture et de l'administration publique. A partir de 2024, ces réformes structurelles permettront au pays d'atteindre un taux de développement supérieur au taux de croissance démographique* ».

La politique générale de l'État repose sur 3 grands piliers : le capital humain, l'industrialisation et la transformation économique, ainsi que la bonne gouvernance.

Le volet humanitaire est une priorité essentielle, qui comprend l'éducation, la santé, la formation et la sécurité sociale. Des actions importantes sont ciblées dans le cadre de chacune de ces rubriques :

- En matière d'éducation les actions viseront : l'augmentation du taux de scolarisation des enfants, la mise en place de programmes de formation professionnelle accessibles à un grand nombre de jeunes, la poursuite de la construction des infrastructures de qualité, le maintien de la pertinence de l'enseignement supérieur, de favoriser l'ouverture, dans les meilleurs délais, des nombreuses universités créées et d'ajuster les facultés en fonction des besoins économiques et sociaux spécifiques à leurs régions respectives et la sélection d'enseignants capables de dispenser un enseignement de bonne qualité.
- Dans le domaine de la santé, plusieurs actions sont prévues dont l'ouverture des 30 hôpitaux de référence dans les meilleurs délais et l'installation des appareils de dépistage du cancer du sein chez les femmes dans les 6 ex-chefs-lieux de province et dans les régions restantes.
- En matière de protection sociale, les filets de sécurité sociale seront étendus aux ménages les plus nécessiteux et la lutte contre les violences basées sur le genre et la protection des enfants malagasy seront renforcées, notamment.
- Il est aussi retenu de poursuivre et renforcer l'approvisionnement en eau potable pour la population, notamment avec de grands projets tels que le pipeline EFAHO, le PAAEP ou le Projet d'amélioration de l'accès à l'eau potable à Madagascar pour la zone Grand Tana et quelques autres zones, le projet Tana Water III.

Pour ce qui concerne l'industrialisation, l'objectif est de produire localement ce dont la population a besoin au quotidien. Madagascar possède de nombreux avantages comme une main d'œuvre compétitive et les matières premières que l'on retrouve dans toute l'île et de nombreuses zones de production encore

[18] Source : www.presidence.gov.mg

For Official Use - À usage officiel

exploitables. Des mesures seront mises en place pour encourager l'investissement à Madagascar, comme la mise en place d'une plateforme de discussion entre le Gouvernement et le secteur privé pour revoir les mesures fiscales, douanières et autres mesures gouvernementales qui ne vont pas léser les entrepreneurs mais encourageront ceux qui continueront et renforceront l'investissement à Madagascar. D'autres actions sont énoncées dans les secteurs des télécommunications, des mines, de la production agricole, du tourisme et de l'énergie.

Quant à la Bonne gouvernance, les actions préconisées concernent la promotion de la paix et de la sécurité, la lutte contre la corruption, la transformation numérique et la réforme des finances publiques, la décentralisation, les défis du changement climatique et de l'environnement et la culture. Pour ce qui concerne la transformation numérique, la cible est que chaque citoyen malagasy puisse avoir un identifiant unique pour lui permettre d'accéder plus facilement aux documents gouvernementaux sur lesquels il a besoin d'informations.

Développement durable

Point sur la mise en œuvre

Madagascar s'est approprié l'agenda 2030 pour la réalisation des ODD en ayant déjà identifié en 2017 les ODD prioritaires pour le pays avec des cibles et indicateurs liés aux priorités nationales. La localisation des ODD est la continuité de cette démarche pour que le développement territorial soit intégré, inclusif et durable, et que les acteurs de développement puissent disposer d'outils pour développer des cadres, politiques et stratégies cohérentes, répondant aux priorités locales, pour relever les multiples défis de la réduction de la pauvreté, de la promotion de la bonne gouvernance et de la protection de l'environnement.

Sur le plan économique, le Gouvernement malagasy a adopté la politique de « One District, One factory » pour mettre en place des usines au niveau de chacun des 119 Districts. La production rizicole a augmenté de 9% en une année. Sur le plan de la connectivité, Madagascar figure parmi les pays dotés d'un réseau haut débit avec une importante couverture territoriale et de nouvelles routes ont été créées. Les infrastructures numériques permettront de créer 140 000 emplois d'ici 2027. Sur le plan social, 4 198 salles de classe ont été construites, la loi contre les violences basées sur le genre a été adoptée. Sur le plan de l'environnement, la superficie reboisée a augmenté de 10% en 1 an.

Cependant, la plupart des pays en développement ne vont pas atteindre les ODD d'ici 2030 y compris Madagascar. En raison des externalités négatives, l'environnement se dégrade impactant les infrastructures et par conséquent les activités économiques. La malnutrition persiste et la lutte contre la pauvreté reste un défi majeur pour Madagascar. Ainsi, le temps restant doit être optimisé, pour redresser, renforcer et donc accélérer les trajectoires vers les ODD. Un vrai changement s'avère nécessaire. Madagascar entend remettre sur les rails les trajectoires des ODD et réitère son engagement à l'atteinte de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Une nouvelle fois, l'attachement au principe de « ne laisser personne de côté », tel que stipulé dans le préambule de l'Agenda 2030, pousse le Gouvernement à axer ses efforts dans l'inclusion de tout un chacun. Vis-à-vis de cet engagement, Madagascar réaffirme ses responsabilités à promouvoir tous les droits humains dans leur entièreté.

For Official Use - À usage officiel

Ainsi, en conformité avec les priorités nationales et avec la ferme intention de transformer et d'accélérer les trajectoires vers les ODD d'ici 2030, Madagascar réoriente, pour son peuple et pour notre planète, son approche pour l'agenda 2030 et ses 17 objectifs. Il s'engage à adopter et mettre en œuvre une vision systémique, axée vers le futur, dans son chemin de développement. Cette réorientation suppose une meilleure cohérence entre les politiques de l'État et une meilleure coordination et implication des différents acteurs, selon l'esprit de l'ODD 17 (Cible 17.14)[19].

La prise en compte du développement durable dans la commande publique

La réglementation des marchés publics énonce la possibilité de prise en compte de critères de durabilité dans les marchés, mais celle-ci n'est pas effective faute de guides pour la mise en œuvre. En effet l'article 50 du CMP (Clause environnementale) dispose que « Les conditions de passation et d'exécution d'un marché peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social ». L'article 51 dispose également que « Certains marchés ou certains lots d'un marché peuvent être réservés à des organisations associatives ou à des structures équivalentes, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées ou défavorisées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ».

En l'absence de guides ou directives, la mise en œuvre de ces dispositions par les acheteurs publics reste difficile, car l'établissement de spécifications techniques et de critères de sélection pour prendre en compte les aspects de durabilité nécessite un certain savoir-faire. Pourtant au vu de la part importante des marchés publics dans les dépenses publiques, la prise en compte des aspects de durabilité peut fortement appuyer l'atteinte des ODD.

Néanmoins, sur le plan environnemental, dans le cadre de la réalisation des grands marchés de travaux les études d'impact environnemental sont généralement réalisées, conformément à la loi.

2.4. Réforme des marchés publics

La République de Madagascar s'est résolument engagée depuis 2003 dans l'amélioration de son système de passation des marchés publics, avec l'adoption de la Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des Marchés Publics, et le Décret N° 2005-215 du 3 mai 2005, portant organisation et le fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

Cette réforme de modernisation de marchés publics s'inscrivait dans le premier axe stratégique du document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), relatif à la bonne gouvernance. L'un des objectifs globaux visait la lutte contre la corruption, la transparence de la gestion et l'amélioration de la qualité des services rendus.

[19] Source : Déclaration d'engagement de la République de Madagascar pour le sommet des ODD 2023 (Assemblée générale des Nations Unies New York, 18-19 septembre 2023)

For Official Use - À usage officiel

À travers ce Code, le Gouvernement malgache réaffirmait « sa volonté politique de s'impliquer de façon responsable dans la pratique de la bonne gouvernance, dont les éléments essentiels sont l'obligation de rendre compte, l'imputabilité, la rigueur, l'allègement, la transparence des procédures et des résultats et l'efficacité ».

Cette loi instituait l'Autorité de régulation des marchés publics (Article 53) qui était alors constituée de deux entités distinctes indépendantes : le Comité de Réglementation et des Recours en matière d'attribution des marchés publics (CRR) et la Commission Nationale des Marchés (CNM). L'ARMP abritait ainsi le contrôle et la régulation, ce qui constitue une source de conflit d'intérêts.

Depuis lors, le système-pays de passation des marchés de Madagascar a fait l'objet de plusieurs évaluations successives, dont l'évaluation du système national des marchés publics effectuée conjointement par la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD) en 2016 suivant la méthodologie MAPS qui avait donné lieu à des recommandations suivantes intégrées dans un plan d'actions : (i) la séparation de la Commission Nationale des Marchés (CNM) et de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et l'érection de la CNM en une Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP); (ii) l'autonomie financière de l'ARMP à travers une dotation d'un budget de fonctionnement ; (iii) l'intégration des marchés publics dans la planification budgétaire ; (iv) la réduction des prix par la limitation des marchés par entente directe ; (v) la lutte contre la corruption et la promotion de la culture d'audit ainsi que d'application des sanctions ; (vi) le renforcement de capacités des acteurs de la commande publique ; (vii) l'amélioration de compétition et de l'environnement des affaires ; (viii) la professionnalisation de la fonction « marchés publics » ; et (ix) le renforcement des contrôles et la poursuite des auteurs de malversations.

En guise d'application de ces recommandations, des améliorations et des mises à jour ont été portées au code des marchés publics (CMP) de 2004 et ont abouti à la promulgation d'un nouveau CMP le 25 janvier 2017 par loi n°2016-055. Les principales modifications par rapport au Code de 2004 sont les suivantes : (i) la mise en place de deux organes distincts et indépendants qui appartenaient auparavant à la même institution : d'une part l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dotée de pouvoir de règlementation, de sanctions et de règlement des différends, et d'autre part, la Commission Nationale des Marchés (CNM), organe de contrôle des marchés publics rattaché au Ministre en charge de l'Économie et des Finances ; (ii) l'obligation imposée à l'autorité contractante d'élaborer son plan de passation des marchés publics dûment approuvé par l'organe de contrôle (CNM) avant le début de l'exercice, toute modification ou mise à jour ultérieures ne pouvant se faire que sous certaines conditions restrictives ; (iii) l'institution de sanctions pour les acteurs de la commande publique ayant illicitement fractionné les marchés. Cependant, la plupart des textes d'application du CMP ne sont pas encore promulgués. En particulier le texte prévu pour l'allocation à l'ARMP d'un fonds de pérennisation indexé au montant des marchés passés n'est pas encore pris. La principale conséquence est que, par manque de ressources, l'ARMP éprouve des difficultés à réaliser les audits annuels et à assurer une offre de formation suffisante.

Un diagnostic de la chaine de la dépense a été réalisée par le FMI en 2023 dans le cadre d'une assistance technique du Fonds au pays, à la suite d'une requête des autorités malgaches. Les principaux constats suivants ont été relevés par le rapport concernant les marchés publics : i) le processus d'engagement des marchés publics est long, complexe et incertain, aboutissant en 2022 à ce que plus de 80% des montants des marchés publics soient engagés sur le dernier trimestre de l'exercice ; ii) les acteurs en charge de la

For Official Use - À usage officiel

préparation des procédures de marchés publics peinent à tenir des délais standards dans leur mise en œuvre ; iii) les procédures de marchés ne sont pas appliquées de manière égale au sein de tous les ministères sectoriels ; iv) le degré de concurrence relatif aux procédures de passation des marchés a connu une dégradation récente en 2022 ; v) les multiples interventions de la Commission Nationale des Marchés (CNM) à chaque étape de la procédure semblent de nature à ralentir l'exécution des projets ; et, vi) le démarrage tardif de l'exécution des projets, couplé à une absence de mise en place de la gestion en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiements (CP), est source de blocages.

Au vu de ces constats, les principales recommandations suivantes ont été préconisées : i) la CNM, outre son rôle de contrôleur des procédures, doit signaler les retards et en demander justification avec plus d'insistance pour atteindre les échéances prévues dans les PPM ; ii) les contrôles a priori conduits par la CNM doivent également faire l'objet d'une revue pour éliminer les points de contrôles inutiles ou redondants ; iii) les marchés passés hors procédures concurrentielles, souvent de gros montants, doivent faire l'objet de contrôles a posteriori ; iv) accroître le contrôle a posteriori de la matérialité des achats ; et, v) accélérer le processus d'exécution des marchés publics tout en garantissant la qualité du montage des dossiers d'appel d'offres ainsi que la concurrence, source d'efficience, afin d'assurer le lissage dans le lancement des marchés publics en les engageant dès le 1er trimestre de l'année, la professionnalisation des PRMP (et plus largement encore l'ensemble des acteurs de la chaîne d'exécution budgétaire intervenant de près ou de loin sur les marchés publics), la limitation des recours à des procédures restreintes (voire fermées) d'appels d'offres et la meilleure conduite du processus amont de passation des marchés, en particulier en matière de maturation des projets d'investissements.

For Official Use - À usage officiel

3. Évaluation

3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique

Le pilier I évalue le cadre législatif, réglementaire et politique de la passation des marchés. Il recense les règlements et les procédures officiels qui régissent la passation des marchés publics et évalue leur positionnement par rapport aux normes internationales. La mise en œuvre et l'application pratiques de ce cadre fait l'objet des piliers II et III. Les indicateurs faisant partie du pilier I rendent compte des récentes évolutions et innovations auxquelles on a eu le plus souvent recours pour améliorer l'efficacité de la passation des marchés publics. Le pilier I tient également compte des obligations internationales et des objectifs politiques nationaux afin de garantir que la passation des marchés publics soit à la hauteur de son rôle stratégique et contribue à la durabilité.

Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur.

L'indicateur porte sur différents instruments législatifs et réglementaires élaborés à différents niveaux, de l'échelon le plus élevé (loi nationale, acte juridique, réglementation, décret, etc.) jusqu'aux réglementations détaillées, procédures et dossiers d'appel d'offres officiellement utilisés.

- **Synthèse de l'indicateur**

Le cadre juridique régissant la passation des marchés publics est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée et l'ordre de préséance est bien défini. Le texte de base des marchés publics est la loi n° 2016-055, portant Code des marchés publics (CMP). Il préconise une séparation et une indépendance des fonctions de régulation et de contrôle. Il s'applique à toutes les acquisitions financées sur fonds publics. Toutefois, bien qu'explicitement soumises à l'application du CMP, certaines sociétés à participation publique majoritaire ne l'appliquent pas, arguant des contradictions des textes les régissant avec le CMP.

Le CMP s'applique également aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte, y compris à travers le contrôle par l'organe en charge du contrôle des marchés publics. Néanmoins, la loi sur les PPP et son décret d'application disposent de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur le CMP, si le projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle. Dans de tels cas, le contrôle de la procédure est également transféré au régulateur sectoriel dans les conditions prévues par la réglementation sectorielle concernée. Une autre contradiction concerne la possibilité d'utiliser la procédure de dialogue compétitif permise dans la loi PPP alors que cette disposition ne se retrouve pas dans le CMP. D'autre part, la CNM n'exerce pas explicitement un contrôle a priori sur le recours à la procédure de dialogue compétitif (Article 5 de l'Arrêté no. 20442/2019/MEF).2

Ces contradictions entre les deux lois devront être levées dans la prochaine relecture du CMP.

Afin de contester les décisions ou actions prises par les autorités contractantes, les participants aux procédures de passation des marchés ont le choix entre le référé précontractuel avec la saisine de la juridiction territorialement compétente ou l'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de

For Official Use - À usage officiel

l'autorité contractante et/ou l'Autorité de régulation des marchés publics. Cependant, les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions ne sont pas conformes aux exigences de transparence et d'égalité de traitement des candidats et doivent pouvoir faire l'objet de contestation. Elles constituent d'ailleurs la seule lacune substantielle identifiée dans l'analyse de l'indicateur 1.

L'acquisition électronique est bien implantée avec un Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) mis en place depuis 2017 qui devrait évoluer vers une application plus complète dénommée « e-Government Procurement » (e-GP). Il s'agit d'une application de dématérialisation de la procédure des marchés publics qui inclut différents modules : e-Planning, e-Dossier, e-Soumission, e-Paiement, e-Évaluation, e-Contrat, e-Management. Ce système est finalisé depuis 2021, mais n'est pas encore exploité totalement. Certains préalables sont nécessaires tels que la formation et le coaching des utilisateurs.

D'un point de vue global, au vu des résultats de l'analyse et du contexte socio-économique et administratif complexe du pays, marqué par les inégalités budgétaires entre le budget général pour les Ministères et le budget autonome des Communes, par des ressources et capacités limitées des communes, l'absence d'un véritable pouvoir de sanction de l'ARMP ainsi que la faiblesse de la participation citoyenne, etc., la mise à jour du Code des marchés publics dans le cadre d'une approche qui favorise à la fois l'homogénéité législative et l'adaptabilité aux réalités locales est devenue une nécessité.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 1(a) - Champ d'application et portée du cadre législatif et réglementaire

Le cadre juridique régissant la passation des marchés publics est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée et l'ordre de préséance est bien défini. Le texte de base des marchés publics est la loi n° 2016-055, portant Code des marchés publics (CMP). Il s'agit d'une loi ordinaire qui est située à la 4ème place dans la hiérarchie des normes juridiques malgaches, après la Constitution (norme suprême), les traités et accords internationaux ratifiés par l'État malgache, les lois organiques ou les ordonnances portant loi organique. Le Code des marchés publics est complété par des textes d'application : décrets (18) et des arrêtés (23). Ces textes (décrets autonomes, décrets d'application, arrêtés ministériels) occupent la 7ème place dans la hiérarchie des normes juridiques malgaches. Toutefois, la mise à jour du Code est devenue une nécessité face à un contexte socio-économique et administratif complexe comme : les inégalités budgétaires entre le budget général pour les Ministères et le budget autonome pour les Communes ; les ressources et capacités limitées des communes qui rendent nécessaires de procédures spécifiques en leur faveur ; l'octroi d'un pouvoir de sanction pour l'ARMP ; le renforcement de la participation citoyenne ; etc.

Le CMP prend en compte tous les marchés passés sur des fonds publics (articles premier et 2 du CMP). Le CMP s'applique également aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte. Les règles et procédures du Code s'appliquent également aux marchés passés dans le cadre d'accords de financement ou de traités internationaux, sous réserve de l'application de procédures spécifiques résultant des dispositions prévues par lesdits accords ou traités internationaux. En outre, l'Article 4 du CMP définit les autorités contractantes : i) l'État et ses établissements publics, les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ; ii) toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ; iii) toute société à participation majoritaire publique. Le CMP précise les exclusions, celles-ci concernant des acquisitions (Article 4.IV) qui

For Official Use - À usage officiel

ne se prêtent pas à des marchés publics : acquisitions dans le cadre d'un accord international concernant le stationnement de troupes ; location, terrains, bâtiments existants ou autres biens immeubles ; arbitrage et conciliation ; services financiers liés à l'émission, à l'achat, à la vente ou au transfert de titres ou d'autres instruments financiers, et à des services fournis par la Banque Centrale ; contrats d'emprunt, qu'ils soient ou non liés à l'émission, à la vente, à l'achat ou au transfert de valeurs mobilières ou d'autres instruments financiers ; services de certification et d'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires ; services fournis par des administrateurs, tuteurs ou prestataires de services désignés par une juridiction ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle d'une juridiction ; services liés aux activités d'avocat, d'huissiers, de commissaires-priseurs ou tous autres auxiliaires de justice ; services liés, même occasionnellement, à l'exercice de la puissance publique.

Les contrats de Partenariat public privé (PPP) sont régis par la loi N° 2015-039 qui a pour objet « de définir le cadre juridique et institutionnel de passation et d'exécution des partenariats public-privé dans des conditions socio-économiques efficaces et transparentes, conformément au principe de bonne gouvernance et en vue de l'optimisation des dépenses publiques ». Trois décrets d'application sont pris en application de cette loi : les décrets 2017-149, 2017-150 et 2023-333 relatifs, respectivement, aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé, au cadre institutionnel et à l'organisation et le fonctionnement de l'Unité PPP. Les dispositions du CMP (Article 4.II) « s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte. Ainsi, les procédures de passation des marchés y afférentes sont soumises au respect des principes énoncés à l'article 5 du présent Code (Principes généraux régissant les marchés publics), et font l'objet d'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics ». Le décret 2017-150 relatif au cadre institutionnel des PPP confirme le contrôle a priori de l'organe chargé du contrôle des marchés publics. La loi portant Code des marchés publics (Article 4.II du CMP) dispose de l'application des principes fondamentaux des marchés publics à la passation des PPP, ainsi que leur soumission au contrôle a priori par l'organe chargé du contrôle des marchés publics : les dispositions du Code « s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte. Ainsi, les procédures de passation des marchés y afférentes sont soumises au respect des principes énoncés à l'article 5 du présent Code, et font l'objet d'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics ». Pour ce qui concerne les litiges, la loi sur les PPP ne prévoit que la juridiction administrative compétente la résolution des litiges nés de la procédure de passation, alors que l'option de l'ARMP pourrait constituer une alternative offrant une résolution plus rapide de ces litiges.

Les textes régissant les marchés publics sont accessibles, sans frais, sur le site de l'Autorité de régulation des marchés publics. Le portail de l'ARMP devrait inclure un lien pour accéder aux textes régissant le PPP. On peut y consulter et télécharger librement les lois (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20textes%20a%20caractere%20general.php), décrets (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decrets.php), arrêtés (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Arretes.php), circulaires (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Circulaires.php), décisions et notes (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decisions%20et%20Notes.php).

Indicateur subsidiaire 1(b) - Méthodes d'acquisition

Les Articles 34 à 41 du CMP définissent les méthodes d'acquisition et les procédures de mise en œuvre préconisées sont conformes aux normes internationales : appel d'offres ouvert, appel d'offres ouvert avec préqualification, appel d'offres ouvert en deux étapes, appel d'offres restreint, marché de gré à gré, consultation d'entreprises, fournisseurs ou prestataires de services. L'appel d'offres ouvert est le mode de passation de marchés par défaut. Il ne peut être dérogé à l'obligation de mise en œuvre d'une

For Official Use - À usage officiel

procédure d'appel d'offres ouvert que dans les seuls cas prévus par le Code et dans le respect des seuils prévus par voie réglementaire. Cependant, le CMP ne définit pas de façon spécifique la procédure applicable à l'acquisition de consultants individuels. Certes, la méthode de sélection basée sur la qualification du candidat peut bien être utilisée dans ce cas, mais elle ne s'impose pas à l'acheteur public, faute de disposition explicite y relative dans la loi. La méthode d'accord-cadre est décrite par l'article 67 du CMP. Il consiste à sélectionner un certain nombre de candidats qui seront ultérieurement remis en concurrence lors de la survenance du besoin. Pour plus de cohérence cet article du Code devrait être transféré au niveau de la section III (Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) du CMP.

Les procédures autorisées (comprennent bien des procédures concurrentielles ouvertes (appel d'offres ouvert, appel d'offres ouvert avec préqualification, appel d'offres ouvert en deux étapes) et restreintes (appel d'offres restreint), la procédure de gré à gré et des procédures simplifiées en dessous de seuils fixés par la réglementation (consultation d'entreprises, fournisseurs ou prestataires de services). Hormis dans le cas de la procédure de gré à gré, toutes ces procédures font appel à la concurrence. Il convient de souligner que les procédures non concurrentielles (gré à gré, avenants, achats directs), ont représenté respectivement 5,27%, 4,26% et 23,22% des montants des marchés approuvés de 2021 à 2023. Cette hausse importante a constaté en 2023 serait liée à la passation par entente directe d'un marché de travaux autoroutiers, dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme prioritaire du gouvernement malgache. Les délais sont modulés en fonction de la complexité de la procédure ou des montants en jeu. L'appel d'offres est défini comme « la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » (Article 34 du CMP). Les dispositions préconisées pour la mise en œuvre de cette disposition concourent à assurer un meilleur rapport qualité/prix quant à l'attribution du marché.

Le fractionnement est interdit à plusieurs niveaux. Les Articles 6.I dispose que la « Personne Responsable des Marchés Publics ne peut ni fractionner un marché, ni utiliser une méthode d'évaluation particulière pour estimer la valeur d'un marché dans le but de limiter la concurrence entre candidats ou de se soustraire aux obligations énoncées dans la présente loi ». Aux termes de l'Article 27 du CMP : « Aucun marché ne peut être scindé ou fractionné illicitement dans le seul but d'échapper aux règles de mise en concurrence ou de se soustraire aux contrôles prévus par le présent Code. Néanmoins, sous certaines conditions et selon les circonstances, l'Autorité contractante peut recourir aux formes de fractionnement prévues aux articles 28 à 30 ci- après ». Toutefois, l'article 28 renvoie à l'allotissement, tandis que les articles 29 et 30 renvoient respectivement à des marchés à exécution fractionnée, marchés à tranches et à commandes. Ces marchés ne constituent pas des fractionnements pour se soustraire aux règles de mise en concurrence.

La section III (Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) du CMP définit les méthodes d'acquisition et les règles applicables : modalités de mise en concurrence, règles applicables aux critères d'évaluation et d'attribution, autorisations préalables requises. Celles-ci sont conformes aux normes internationales. **L'**Appel d'offres ouvert constitue le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir par principe toutes les personnes publiques ou personnes privées soumises au CMP (Article 35 du CMP). L'appel d'offres ouvert peut intégrer une phase de préqualification ou être organisé en deux étapes. L'appel d'offres est porté à la connaissance du public par un avis public d'appel à la concurrence. Les offres sont ouvertes en séance publique. Il ne peut être dérogé à l'obligation de mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres ouvert que dans les seuls cas prévus par la loi et dans le respect des seuils prévus par voie réglementaire.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 1(c) - Règles relatives aux avis et aux délais

Le cadre juridique fait obligation de publier les projets de marchés à travers des plans, avis généraux et avis spécifiques de passation des marchés. Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans annuels et des avis généraux de passation de marchés cohérents avec les crédits qui leur sont alloués qui recensant la liste de l'ensemble des marchés publics qu'elle prévoit de passer par appel d'offres durant l'exercice budgétaire et qui sont cohérents avec les crédits budgétaires qui leurs sont alloués. On note que le CMP n'émet pas explicitement de restriction en ce qui concerne l'inscription de marchés secrets dans le Plan ou l'avis général. Le Décret N° 2019-1063 du 28 mai 2019, relatif à la passation et à l'exécution de certaines catégories de marchés à caractère secret et confidentiel pour la défense et la sécurité, n'exclut également pas explicitement la publicité de tels marchés dans le plan ou l'avis général de passation de marchés. Cependant, les articles 3 et 4 du décret indiquent que ces marchés peuvent être passés par appel d'offres restreint ou par procédure de gré à gré, ce qui exclut la publicité de l'avis spécifique de passation de marchés. Avec la généralisation de l'utilisation de l'e-GP, les procédures pourront être automatisées et les avis générés par le système, avec possibilité de blocage de leur publication en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais d'appel à la concurrence.

Les délais de publicité des opportunités de marchés sont régis par le Décret N° 2019-1310 du 3 juillet 2019, fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics. **Les délais sont suffisants (conformes aux pratiques internationales) et tiennent compte du caractère international ou non de la consultation**. Dans le cas de situations particulières, des délais raisonnables sont également aménagés. Les avis sont insérés à la fois dans un journal spécialisé édité par l'organe chargé de la régulation des marchés publics (ARMP), sur le site web de l'ARMP et dans au moins un journal national ou local, et dans au moins un journal de portée internationale, pour les appels d'offres ouverts internationaux. **Hormis les critères de qualification, l'avis spécifique type d'appel à la concurrence comprend toutes les autres informations nécessaires** : la date de publication de l'avis général de passation de marchés dont il dépend, le nom du maitre d'ouvrage, brève description de l'acquisition, nombre de lots, la forme du prix, lieu où le DAO peut être consulté ou acheté et indication du prix de vente, l'autorisation ou non de la soumission électronique, le montant de la garantie, la visite des lieux, si requis.

Indicateur subsidiaire 1(d) - Règles concernant la participation

La participation aux procédures d'appels d'offres et la sélection ne sont pas sujettes à discrimination. Les entreprises, y compris les entreprises étrangères, ne peuvent être exclues de la participation à un processus d'appel d'offres que pour des motifs liés au manque de qualifications et à des règles clairement définies par la réglementation, relatives à l'éligibilité et aux exclusions. La loi (Article 21 du CMP) dispose des conditions pour l'admission à concourir. Les règles régissant la participation des entreprises publiques sont clairement définies (Article 2 du CMP). La détermination de l'éligibilité et la vérification des qualifications interviennent après l'évaluation technique et financière des offres. Après évaluation des offres, on procède à l'examen de la qualification du candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, au vu des garanties techniques et professionnelles qu'il a soumises et de sa situation financière en application des dispositions du présent Code (Article 47.V du CMP).

Indicateur subsidiaire 1(e) - Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques

Le contenu des dossiers d'appel d'offres est bien défini par la loi portant CMP. Le contenu requis est suffisamment détaillé pour permettre aux soumissionnaires de comprendre clairement ce qui leur est demandé et la manière dont sera conduit le processus d'appel d'offres. Il exige la mention de la totalité des documents requis et met à leur disposition les formulaires à utiliser. Les prestations sont définies par référence aux normes nationales et internationales applicables, qui doivent être expressément

For Official Use - À usage officiel

mentionnées dans le Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS). Au cas où les normes nationales ou internationales ne sont pas disponibles, l'utilisation de normes équivalentes est autorisée (Article 25 du CMP). Dans le cas de marchés de grande complexité, l'Autorité contractante peut recourir à l'appel d'offres en deux étapes, dont la première étape est basée sur des critères de performance et non des spécifications détaillées. Par ailleurs, l'article 47 du CMP décrit le processus de détermination de l'offre la plus avantageuse qui est basé sur le prix et d'autres critères autres que le prix qui prennent en compte le cycle de vie du produit.

Indicateur subsidiaire 1(f) - Critères d'évaluation et d'adjudication

Le cadre juridique impose que l'attribution soit faite uniquement sur la base de critères d'évaluation objectifs, préalablement indiqués dans le dossier d'appel à la concurrence. Les critères d'évaluation des offres sont basés sur le prix et d'autres facteurs autres que le prix, afin d'assurer un meilleur ratio qualité/prix (Article 47 du CMP). Les méthodes de sélection de consultants préconisées par le cadre juridique sont basées sur la qualité. La méthode basée sur la qualification du candidat qui est également autorisée s'appuie exclusivement sur les capacités techniques. En matière de prestations intellectuelles, l'appel à manifestation d'intérêt évalue les capacités techniques des candidats. La DP type de prestations intellectuelles contient des directives pour combiner les critères d'évaluation techniques et financiers. Pour ce qui concerne les marchés de travaux et de fournitures, les facteurs autres que le prix doit être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires et indiqués dans le dossier d'appel d'offres. Les membres de la Commission d'Appel d'Offres, ainsi que toute autre personne ayant participé à l'évaluation des candidatures et des offres, sont tenus à une obligation de confidentialité et à un strict devoir de réserve dans le cadre de toute activité liée à ladite évaluation (Article 12.V du CMP).

Indicateur subsidiaire 1(g) - Soumission, réception et ouverture des offres

La loi portant CMP impose l'ouverture des plis à la date limite fixée pour le dépôt des offres, mais le décret organisant le fonctionnement de la Commission d'appel d'offres (CAO), en imposant le quorum pour les réunions de la Commission ouvre la porte à une possibilité de report d'une séance d'ouverture de plis. Même si une bonne partie de l'information sur les marchés publics est publiée sur le site Web de l'ARMP, la revue de la réglementation ne fait pas ressortir de texte autorisant l'accès du public aux registres de séances d'ouverture d'offres ou à d'autres informations physiques. Le CMP garantit bien la sécurité et la confidentialité des offres qui sont maintenues avant l'ouverture des plis et jusqu'après l'adjudication des contrats. La divulgation d'informations sensibles spécifiques est bien interdite par le cadre juridique.

Indicateur subsidiaire 1(h) - Droit de contester et de former un recours

Afin de contester les décisions ou actions prises par les autorités contractantes, **les participants aux procédures de passation des marchés ont le choix entre le référé précontractuel avec la saisine de la juridiction territorialement compétente ou l'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de l'autorité contractante et/ou l'Autorité de régulation des marchés publics**. Postérieurement à la signature du contrat, tout soumissionnaire ou candidat irrégulièrement évincé peut introduire une action en dommages-intérêts devant la juridiction administrative compétente au titre des préjudices personnels directs et certains que lui aura occasionnés l'attribution irrégulière du marché, à l'exclusion des pertes de profits futurs. La saisine de la juridiction administrative compétente (référé précontractuel) aboutit à une « décision prise en premier et dernier ressort en la forme des référés » (Article 78 du CMP). Le Président de la juridiction administrative peut suspendre la passation du contrat et annuler les décisions qui s'y rapportent. En cas d'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de l'autorité contractante, la demande de révision auprès de l'ARMP peut aboutir à une décision de régularisation des procédures, de l'annulation de l'attribution ou de la procédure, entre autres. À la suite de la décision de l'ARMP, « En cas

For Official Use - À usage officiel

d'insatisfaction de l'une ou de l'autre partie, la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est susceptible de contestation devant la Juridiction Administrative territorialement compétent » (Article 80 du CMP). La réglementation définit les questions pouvant faire l'objet de révision, mais exclut du champ le choix d'un mode de passation de marché, la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres et la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions ne sont pas conformes aux exigences de transparence et aux bonnes pratiques et devraient pouvoir faire l'objet de contestation. La loi fixe les délais pour soumettre les contestations et recours et pour que l'institution chargée de la révision et l'organe d'appel indépendant rendent leurs décisions. Cependant, La loi ne dispose pas de l'obligation de publication des décisions issues des recours, même si celles prises par l'ARMP sont publiées sur son site web.

Indicateur subsidiaire 1(i) - Gestion des contrats

La réglementation définit les fonctions pour prendre en charge la gestion du contrat et fixe clairement les responsabilités des intervenants. Au sein de chaque autorité contractante, la Personne responsable des marchés publics (PRMP) est l'autorité habilitée par l'autorité contractante à conduire la procédure de passation du marché et suivre son exécution. À ce titre, elle notifie l'attribution du marché au titulaire, signe et approuve le marché, et représente l'Autorité Contractante durant toute la phase d'exécution du marché.

Pour ce qui concerne la gestion des contrats proprement dite, les conditions de passation des avenants aux contrats sont définies par le CMP. Lorsque l'avenant atteint un certain montant, il est procédé à la passation d'un nouveau marché. Les modalités d'application sont précisées dans les Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) des contrats.

Pour la résolution des litiges survenant pendant l'exécution du marché, la réglementation préconise un dispositif graduel : recours gracieux, règlement à l'amiable, médiation, conciliation et arbitrage, et recours contentieux. Il s'agit d'un dispositif qui recherche une résolution rapide des litiges en privilégiant le recours à des Modes Alternatifs de Résolution des Conflits (MARC). En plus du recours gracieux, il est prévu un règlement amiable sous l'égide de l'ARMP. La Personne Responsable des Marchés Publics et les titulaires de marchés publics peuvent saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics aux fins de règlement amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés. Cette saisine interrompt le cours des différentes prescriptions et suspend, le cas échéant, les délais de recours contentieux jusqu'à la décision prise par la Personne Responsable des Marchés Publics suite à l'avis de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Les décisions issues des processus de règlement des litiges ont une valeur juridique et sont exécutoires.

Indicateur subsidiaire 1(j) - Passation électronique des marchés publics

Des solutions d'acquisition électronique sont effectivement mises en œuvre. Un Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) a été mis en place depuis 2017. Il est utilisé par les autorités contractantes et génère des informations et statistiques sur les marchés. L'ARMP a fait évoluer et moderniser le SIGMP vers une application dénommée « e-Government Procurement » (e-GP). Il s'agit d'une application de dématérialisation de la procédure des marchés publics qui inclut différents modules : e-Planning, e-Dossier, e-Soumission, e-Paiement, e-Évaluation, e-Contrat, e-Management. Ce système est finalisé depuis 2021, mais n'est pas encore exploité. Certains préalables sont nécessaires tels que la formation et le coaching des utilisateurs. Ces systèmes sont accessibles aux acteurs et présentent toutes les garanties de sécurité requises. Il sera également nécessaire que le texte réglementaire prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation soit promulgué et prenne en compte toute la base juridique nécessaire pour la dématérialisation.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 1(k) - Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques

Un guide d'archivage physique a été établi et mis à la disposition des acheteurs publics. Ce guide définit les personnes chargées de l'archivage et les moyens qui doivent être mis à leur disposition. Il préconise des fiches avec un système de codage et un guide d'entretien des archives. Il indique également le calendrier de conservation des archives. Les pièces à archiver sont listées et concernent tous les documents relatifs à un marché de la publicité (Avis général) jusqu'au PV de réception. La durée de conservation des pièces des marchés est fixée à 10 ans pour celles concernant des marchés de travaux et à 5 ans pour les autres types de marchés. Le guide définit les conditions de sécurité des archives, notamment l'ensemble des procédures visant à préserver l'intégrité des documents. Il décrit tous les aspects de stockage, les techniques et les méthodes de préservation des fonds d'archives, notamment. Cependant, avec l'opérationnalisation de l'e-GP, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.

Indicateur subsidiaire 1(l) - Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée

Le champ d'application du CMP (Article 4) n'exempte aucun acheteur public de son application, y compris les personnes privées agissant pour le compte de personnes publiques. Toutefois, bien que les sociétés à participation publique majoritaire soient explicitement soumises à l'application du Code (Article 4 du CMP), quelques-unes d'entre elles ne se soumettent pas à cette obligation, évoquant un vide juridique lié à leur statut spécial. C'est d'ailleurs pourquoi il a été recommandé, dans le cadre du Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques d'octobre 2022, de renforcer la collaboration entre l'ARMP et la DGT pour mieux impliquer les EPN et sociétés à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du CMP. Aux termes du CMP, les principes généraux édictés par le CMP s'appliquent également aux contrats de partenariat qui font l'objet d'une réglementation spécifique (Article 4.II du CMP), ce qui est confirmé par la loi sur le partenariat public-privé (Article 7). Néanmoins des contradictions dans la procédure de passation subsistent entre le CMP et la loi PPP. En effet, alors que le CMP dispose que « Les dispositions du présent Code s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte », la loi sur les PPP dispose quant à elle que « Le Code des marchés publics n'est applicable aux PPP que dans les cas visés spécifiquement par la présente loi » (Article 51) et « Des textes réglementaires sont pris, en tant que de besoin, pour fixer les modalités d'application de la présente loi » (Article 52). En application de cette disposition, le décret d'application de la loi sur le PPP (décret n°2017-149) indique la primauté règles de passation applicable en vertu de la loi sectorielle sur le CMP, si le projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle. En outre, le CMP (Article 4.II) soumet la procédure de passation du marché PPP au contrôle de l'Organe chargé du contrôle des marchés publics, tandis que le décret d'application de la loi sur le PPP, conformément à la loi, en cas de projet prenant place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, transfère le contrôle au régulateur sectoriel dans les conditions prévues par la réglementation sectorielle concernée. Par ailleurs, la loi sur le secteur de l'électricité dispose dans son article 2 être autoportante et échapper aux dispositions de la Loi sur le PPP.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 1(h)(c)** : Les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii)

For Official Use - À usage officiel

la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions constituent un biais au respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats.

- **Critère d'évaluation 1(l)(a)** : certaines sociétés à participation publique majoritaire et certains établissements publics n'appliquent toujours pas le CMP, évoquant notamment un vide juridique lié à leur statut spécial pour se soustraire aux dispositions du CMP.
- **Critère d'évaluation 1(l)(a)** : le décret d'application de la loi sur le Partenariat public privé dispose de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique, ce qui ne constitue pas une garantie du respect systématique des principes généraux applicables aux marchés publics aux contrats de partenariat public privé.
  ►Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics. Les PPP sont gérés au plus haut niveau du Gouvernement, indépendamment des institutions en charge des marchés publics.

Lacunes mineures

- **Critère d'évaluation 1(a)(a)** : La mise à jour du Code est devenue une nécessité face à un contexte socio-économique et administratif complexe.
- **Critère d'évaluation 1(a)(c) :** La loi sur les PPP ne prévoit que la juridiction administrative compétente la résolution des litiges nés de la procédure de passation.
- **Critère d'évaluation 1(b)(a)** : les consultants individuels peuvent être sélectionnés par la procédure basée sur les qualifications, en application des dispositions de l'article 42 du CMP. Cependant, cette procédure ne s'impose pas aux acheteurs publics, le CMP n'ayant pas explicitement définit de méthode de sélection de consultants individuels.
- **Critère d'évaluation 1(b)(d)** : l'ouverture des plis dans le cadre de l'appel d'offres restreint est subordonnée au consentement express des candidats consultés par écrit.
- **Critère d'évaluation 1(b)(d)** : L'article du CMP relatif à la méthode d'accord-cadre devrait être transféré au niveau de la section III (Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) dudit CMP**.**
- **Critère d'évaluation 1(c)(a)** : la réglementation ne dispose pas de restriction explicite quant à la mention des marchés secrets dans les plans et avis généraux de passation de marchés.
- **Critère d'évaluation 1(c)(b) :** Avec la généralisation de l'utilisation de l'e-GP, les procédures pourront être automatisées et les avis générés par le système, avec possibilité de blocage de leur publication en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais d'appel à la concurrence.
- **Critère d'évaluation 1(c)(d)** : les critères de qualification ne sont pas mentionnés dans l'avis type d'appel à la concurrence, alors qu'ils constituent des informations essentielles pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leurs capacités à exécuter le marché.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 1(g)(a)** : le texte d'application de la loi relatif à la Commission d'Appel d'Offres n'impose pas l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents. L'obligation de quorum pour les réunions de la Commission peut conduire à des reports de séances d'ouverture de plis.
- **Critère d'évaluation 1(g)(b)** : la réglementation n'autorise pas l'accès du public aux registres des séances d'ouverture des offres.
- **Critère d'évaluation 1(h)(e)** : la loi ne dispose pas de l'obligation de publication des décisions issues des recours, même si celles prises par l'ARMP sont publiées sur son site web.
- **Critère d'évaluation 1(j)(b) :** Le texte d'application prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation n'est pas encore pris, alors qu'il pourrait permettre de renforcer les bases légales des initiatives en matière de dématérialisation.
- **Critère d'évaluation 1(k)(a) :** Avec l'opérationnalisation de l'e-GP, dont l'Unité de Gouvernance Digitale (UGD) assure la gestion et la maintenance, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.
- **Critère d'évaluation 1(l)(b)** : le CMP soumet la sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte dans le cadre de la passation des contrats PPP, alors que le décret d'application de la loi relative aux PPP dispose que « Si le Projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, les règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle priment sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le PPP et leur respect s'impose à la Personne publique ».
- **Critère d'évaluation 1(l)(c)** : le CMP (Article 4.II) soumet la procédure de passation du marché PPP au contrôle de l'Organe chargé du contrôle des marchés publics, tandis que le décret d'application de la loi sur le PPP, conformément à la loi, en cas de projet prenant place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, transfert le contrôle au Régulateur sectoriel dans les conditions prévues par la réglementation sectorielle concernée.

- **Recommandations**

Lacune substantielle

- Réviser l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres
- Procéder à la relecture des textes législatifs et réglementaires sur la passation des contrats PPP afin d'assurer leur alignement aux dispositions du Code des marchés publics

Lacunes mineures

- Réviser le Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en ce qui

For Official Use - À usage officiel

concerne de la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes.

- Réviser la loi sur les PPP pour autoriser la saisine de l'ARMP pour la résolution des litiges liés à la passation.
- Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels.
- Revoir la rédaction de l'article 38 du CMP relatif à l'appel d'offres restreint, afin de corriger le fait de lier l'ouverture au consentement express des candidats consultés.
- Transférer la description de la méthode d'accord-cadre au niveau de la Section III (Des marchés fractionnés) du Titre IV (Préalables à la passation des marchés publics) du CMP
- Modifier le décret N° 2019-1063 du 28 mai 2019, relatif à la passation et à l'exécution de certaines catégories de marchés à caractère secret et confidentiel pour la défense et la sécurité, afin d'indiquer que les marchés concernés ne peuvent pas être mentionnés dans les plans et avis généraux de passation de marchés.
- Configurer l'e-GP de façon à introduire un système de blocage de la publication de l'avis d'appel à la concurrence en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais.
- Réviser l'Arrêté n°11184 / 2006 / MEFB, relatif au modèle type d'avis spécifiques d'appel d'offres pour les marchés de travaux et fournitures, afin d'ajouter les critères de qualification parmi les mentions de l'avis type d'appel à la concurrence.
- Réviser le décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, afin de rendre obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents, en prenant en compte le recours à l'interface électronique pour la réception et l'évaluation des offres, préconisé par l'e-GP. Le Décret révisé devra considérer la composition d'équipe d'évaluation qualifiée.
- Réviser la réglementation pour autoriser l'accès du public aux registres des séances d'ouverture des offres.
- Réviser la loi afin de rendre obligatoire la publication des décisions issues des recours, tout en indiquant les lieux et/ou sites de publication.
- Promulguer le texte d'application prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation et y prendre en compte toute la base juridique nécessaire pour la dématérialisation, y compris la publication de l'information, l'e-soumission, etc.
- Dans le cadre de l'opérationnalisation de l'e-GP, prendre les textes réglementaires nécessaires pour instituer l'archivage électronique.
- Réviser la loi sur le Partenariat publics privé et les lois sectorielles afin de rendre obligatoire les principes généraux applicables aux marchés publics, quel que soit la réglementation sectorielle de passation de marchés applicable.
- L'ARMP devrait réviser le Guide utilisateur pour mieux préciser l'assujettissement des sociétés à participation majoritaire publique au CMP.
- Réviser l'Article 4 du CMP afin de limiter son application à la passation des contrats PPP, à l'exigence de respect des principes généraux énoncés à l'article 5 du Code et l'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

- Harmoniser le CMP et la loi sur le PPP en ce qui concerne le contrôle de la procédure de passation d'un contrat PPP.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 1

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions constituent un biais au respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats.	Risque élevé	Réviser l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres
le décret d'application de la loi sur le Partenariat public privé dispose de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique, ce qui ne constitue pas une garantie du respect systématique des principes généraux applicables aux marchés publics aux contrats de partenariat public privé.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Procéder à la relecture des textes législatifs et réglementaires sur la passation des contrats PPP afin d'assurer leur alignement aux dispositions du Code des marchés publics
Certaines sociétés à participation publique majoritaire et certains établissements publics n'appliquent toujours pas le CMP, évoquant notamment un vide juridique lié à leur statut spécial pour se soustraire aux dispositions du CMP	Risque élevé	Renforcer la collaboration entre l'ARMP et la DGT pour mieux impliquer les EPN et sociétés à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du CMP

Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique

Cet indicateur vérifie l'existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d'application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossiers d'appel d'offres et des conditions contractuelles types. Idéalement, la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation des marchés publics. Les réglementations de rang inférieur et les

For Official Use - À usage officiel

instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle, et indiquent la manière dont il convient de l'appliquer la loi dans des circonstances particulières.

- **Synthèse de l'indicateur**

Le principal constat relevé par l'analyse de cet indicateur réside dans la nécessité de mettre à jour les textes d'application du CMP, y compris les dossiers types de passation de marchés et les manuels de procédures, en les adaptant au CMP en vigueur. La plupart de ces textes ont été établis en référence au CMP antérieur (CMP de 2004). Aucune lacune substantielle n'a été relevée sous cet indicateur.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 2(a) - Réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures

La responsabilité relative à l'actualisation des réglementations incombe à l'ARMP qui est chargée de procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics (Article 19 du CMP). Les réglementations d'application sont exhaustivement publiées sur le site web de l'ARMP (www.armp.mg), qui est accessible au public sans frais. Toutefois, plusieurs textes d'application de la loi portant Code des marchés publics, même s'ils sont applicables, ne sont pas à jour, car contenant notamment des références à l'ancien CMP (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).

Indicateur subsidiaire 2(b) - Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services

Des dossiers types d'appel à la concurrence, dont l'utilisation est obligatoire, ont été élaborés, adoptés par arrêtés et mis à disposition des acheteurs publics. Il s'agit de dossiers types pour travaux, fournitures, prestations intellectuelles, contrats cadres et procédures simplifiées. Les responsabilités concernant la préparation et l'actualisation des dossiers d'appel d'offres sont attribuées à l'ARMP par l'Article 19 du CMP. Cependant, trois (3) des cinq (5) arrêtés relatifs à l'adoption des dossiers types datent de 2007 et sont donc antérieurs à l'actuel CMP, d'où la nécessité de les mettre à jour. Toutefois, les différences relevées n'affectent pas le fonds des dossiers qui continuent à être utilisés

Indicateur subsidiaire 2(c) - Conditions contractuelles types

Les dossiers types contiennent des CCAG types qui sont d'application obligatoire et sont à la disposition des acheteurs publics qui peuvent les télécharger librement à partir du site web de l'ARMP. Des CCAG types pour fournitures, travaux, prestations intellectuelles et contrats-cadres fournitures et travaux, ont ainsi été développés à l'usage des acheteurs publics. Les CCAG sont adaptés des CCAG types des banques multilatérales d'appui au développement et prennent en charge les aspects essentiels de chaque type de marché.

Indicateur subsidiaire 2(d) - Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices

Il existe plusieurs documents servant de guides aux acheteurs publics et aux usagers, dont un Guide de l'utilisateur, un Manuel des procédures décrivant les étapes de passation des marchés, un guide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés, un guide des maires, un guide des Unités de gestion de passation de marchés (UGPM), un guide de la commission d'appel d'offres (CAO), un guide de la commission inter régionale des marchés et un guide d'archivage. Ces documents se recoupent dans plusieurs cas et le Guide utilisateur prend en compte la plupart des dispositions des autres documents. La responsabilité de la tenue des manuels incombe à l'ARMP aux termes de l'Article 19 du CMP. Cependant, le Guide de l'utilisateur, le Manuel des procédures décrivant les étapes de passation des marchés et tous les autres manuels ont été pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des

For Official Use - À usage officiel

marchés publics. Ils ne sont donc pas à jour par rapport à la nouvelle loi 2016-055, portant Code des marchés publics. Les processus décrits par ces manuels ne devraient pas changer de façon substantielle, les écarts restant mineurs.

- **Lacunes**

  Lacunes mineures

  - **Critère d'évaluation 2(a)(a)** : certains textes d'application du CMP ne sont pas à jour, puisque relevant du CMP antérieur (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).
  - **Critère d'évaluation 2 (a)(c)** : Les réglementations ne sont pas régulièrement actualisées.
  - **Critère d'évaluation 2(b)(c) :** les arrêtés relatifs à l'adoption des dossiers types pour fournitures, prestations intellectuelles et travaux sont antérieurs à l'actuel CMP et contiennent des références au code précédent.
  - **Critère d'évaluation 2 (d)(a) :** Le Guide de l'utilisateur et les différents manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics et ne sont donc pas à jour par rapport au Code en vigueur.
  - **Critère d'évaluation 2(d)(b) :** le Guide de l'utilisateur et les différents manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics et ne sont donc pas à jour par rapport au Code en vigueur.

- **Recommandations**

  Lacunes mineures

  - Mettre à jour les textes d'application du CMP pris en application de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).

  - Procéder à une relecture des dossiers types de passation des marchés de fournitures, prestations intellectuelles et travaux, afin de les mettre en cohérence avec le CMP.

  - Procéder à une relecture du Guide de l'utilisateur et des différents manuels de procédures, afin de les mettre en cohérence avec le CMP en vigueur.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 2

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Pas de lacune substantielle		

Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.

Cet indicateur permet d'évaluer si les objectifs politiques horizontaux, tels que la facilitation d'une durabilité accrue ou le soutien en faveur de certaines catégories sociales, etc., et les obligations résultant

For Official Use - À usage officiel

d'accords internationaux sont traduits de manière systématique et cohérente dans le cadre juridique, c'est-à-dire, si le cadre juridique est cohérent avec les objectifs politiques supérieurs poursuivis par le pays.

- **Synthèse de l'indicateur**

Bien que prévus par le CMP, les critères à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social ne sont pas effectivement mis en œuvre par les acheteurs publics faute de textes d'application ou de guides de procédures. De manière générale, il n'existe pas de stratégie de mise en œuvre des achats publics durables (APD) en soutien à la politique économique et sociale. L'absence de prise en compte des APD dans les achats publics peut compromettre l'obtention d'un meilleur rapport qualité/prix. Cette lacune a donc été considérée comme substantielle.

Le cadre juridique dispose la primauté des obligations résultants d'accords internationaux sur la loi portant Code des marchés publics, conformément à la Constitution.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 3(a) - Achats publics durables (APD)

Le CMP énonce la possibilité de prise en compte dans les dossiers d'appel d'offres de critères à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social (Article 50). Les préoccupations environnementales pourront être intégrées dans le processus (i) lors de la définition des besoins à travers les spécifications techniques et (ii) lors de la qualification des candidatures à travers un examen du savoir-faire et des capacités techniques des candidats en matière de protection de l'environnement au moyen de certificats de qualification à caractère environnemental ou de tout autre document équivalent. À travers des circulaires, l'ARMP invite les autorités contractantes à prendre en compte les dispositions ci-dessus et à exiger des candidats la production d'une Déclaration d'Intégrité, d'Éligibilité et de Responsabilité Environnementale et Sociale. Cependant, il n'existe pas de texte d'application, ni de guides ou d'outils de mise en œuvre pouvant permettre une prise compte effective des APD dans le processus de passation des marchés, à même de permettre une application équilibrée pour garantir le rapport qualité/prix. Les dossiers types n'incorporent également pas les critères relatifs aux APD.

Indicateur subsidiaire 3(b) - Obligations résultantes d'accords internationaux

Aux termes de l'Article 137 de la Constitution (Des traités et accords internationaux), les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. En conséquence, dans le classement hiérarchisé des normes qui composent le système juridique malgache, les traités et accords internationaux ratifiés par l'État malgache arrivent en deuxième position après la Constitution. Dès lors, toute obligation en matière de passation de marchés, indiquée dans un traité ou accord international ratifié par l'État malgache, est exécutoire puisque le traité ou l'accord prime sur la loi portant Code des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

- **Lacunes**

  Lacunes substantielles

  - **Critère d'évaluation 3(a)(a) :** Même si le CMP autorise la prise en charge des APD, il n'existe pas de guide, ni de stratégie de mise en œuvre en soutien à la politique économique et sociale.
  - **Critère d'évaluation 3(a)(b) :** Il n'existe pas de texte d'application, ni d'outils pour appuyer la mise en œuvre des APD.
  - **Critère d'évaluation 3(a)(c) :** Il n'existe pas de texte d'application du CMP pour faciliter la mise en œuvre des APD.
  - **Critère d'évaluation 3(a)(d) :** Il n'existe pas de réglementation régissant l'utilisation des critères de durabilité, à même de permettre une application équilibrée pour garantir le rapport qualité/prix.

- **Recommandations**

  Lacunes substantielles

  - Élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des APD adossée à la politique nationale de développement économique et social.

  - Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.

  - Réviser les dossiers types pour introduire les critères de durabilité en proposant une utilisation dans le respect du rapport qualité/prix.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 3

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Même si le CMP autorise la prise en charge des APD, il n'existe pas de guide, ni de stratégie de mise en œuvre en soutien à la politique économique et sociale.	Risque élevé	Élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des APD adossée à la politique nationale de développement économique et social.
Il n'existe pas de texte d'application du CMP, ni d'outils pour appuyer la mise en œuvre des APD.	Risque élevé	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.
Il n'existe pas de réglementation régissant l'utilisation des critères de durabilité, à même de permettre une application équilibrée pour garantir le rapport qualité/prix.	Risque élevé	Réviser les dossiers types pour introduire les critères de durabilité en proposant une utilisation dans le respect du rapport qualité/prix

For Official Use - À usage officiel

3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion

Le Pilier II examine la manière dont le système de passation des marchés défini par le cadre législatif et réglementaire en vigueur dans un pays, fonctionne en pratique et, ce, à travers les organismes et les systèmes de gestion qui constituent la gouvernance générale de son secteur public.

Le Pilier II évalue le degré d'aptitude du système de passation des marchés à s'acquitter des obligations inscrites dans la loi sans lacune ni chevauchement. Il évalue : i) si les liens adéquats avec le système de gestion des finances publiques du pays existent, ii) si les institutions chargées de remplir les fonctions nécessaires sont mises en place et iii) si les capacités techniques et de gestion sont suffisantes pour entreprendre des processus de passation des marchés publics efficaces et transparents.

Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.

Cet indicateur porte sur le degré d'intégration du système de passation des marchés au système de gestion des finances publiques compte tenu de l'interaction directe entre la passation des marchés et la gestion financière, depuis l'élaboration du budget jusqu'à la planification des opérations de trésorerie relatives aux paiements.

- **Synthèse de l'indicateur**

Les dispositions du cadre juridique relatives à la planification font ressortir une interaction satisfaisante entre la préparation du budget et l'établissement du PPM (article 26 du CMP) mais ceci n'est pas respecté en raison des incertitudes budgétaires récurrentes. Les gros marchés relèvent généralement des investissements publics qui font l'objet de textes particuliers et d'un manuel (Manuel de gestion des investissements publics), tout en restant inscrits dans le plan de passation de marchés.

Même si cela est respecté dans les faits, la réglementation ne subordonne pas de façon explicite le lancement d'une procédure de passation d'un marché public à l'existence de crédits budgétaires suffisants.

La seule lacune substantielle relevée sous cet indicateur concerne le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services qui n'est pas effectif dans les délais, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État. Un signal d'alerte est associé à cette lacune, car sa résolution dépend du Ministère en charge des finances.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 4(a) - Planification des acquisitions et le cycle budgétaire

Les dispositions régissant la planification font ressortir une interaction entre la préparation du budget et l'établissement du PPM. Aux termes de la réglementation, les plans de passation de marchés doivent faire ressortir au moment de la préparation du budget le degré de maturité des activités proposées pour l'exécution de l'exercice budgétaire suivant, avec un calendrier des décaissements

For Official Use - À usage officiel

pouvant s'étaler sur une ou plusieurs années. Toutefois, les membres du Comité de Pilotage indiquent qu'elles ne sont pas systématiquement respectées dans la pratique. Des audits de performance régulièrement organisés auraient pu permettre de déceler les manquements de la programmation budgétaire des activités de marchés.

L'achat public est soumis aux règles régissant les dépenses publiques. Il est subordonné à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante. Les gros marchés relèvent généralement des investissements publics qui font l'objet de textes particuliers et d'un manuel (Manuel de gestion des investissements publics). Le rapport PEFA de 2021 (page 46) indique que le Gouvernement effectue un suivi permanent des projets d'investissements (de l'inscription au budget de l'entité, à l'engagement et jusqu'à la réalisation physique). Un suivi budgétaire est effectué lors des Revues budgétaires (trimestriellement). Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur chaque trimestre et publiés dans un délai de huit semaines à compter de la fin de chaque trimestre.

Indicateur subsidiaire 4(b) - Procédures financières et le cycle de passation des marchés

Seuls les projets inscrits dans ces plans prévisionnels sont pris en compte par l'administration centrale ou ses démembrements et tout achat public non inscrit dans le plan de passation de marchés ne peut faire l'objet d'engagement au niveau de l'ordonnateur aux termes de l'Arrêté n° 7276-2016 du 31 mars 2016, relatif au plan de passation des marchés. Au vu de l'arrimage du plan de passation des marchés au budget, ceci fait ressortir de façon implicite que les fonds doivent être affectés avant le lancement du marché, mais la réglementation n'en dispose pas explicitement.

Le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services n'est pas effectif dans les délais, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État. Ceci peut expliquer le peu d'offres reçues dans le cadre des appels à la concurrence : 2,3 pour les appels d'offres ouverts et 1,6 pour les consultations simplifiées (données collectées à partir de l'échantillon de marchés examiné).

- **Lacunes**

Lacune substantielle

- **Critères d'évaluation 4(b)(b) :** Le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services n'est pas effectif dans les délais, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État. Il s'y ajoute que les intérêts moratoires ne sont pas systématiquement payés pour indemniser les titulaires de marchés.
  ► Cette lacune reçoit un signal d'alerte car elle entrave considérablement les objectifs de transparence, de responsabilité, d'efficience et d'efficacité du système de passation des marchés publics, entravant ainsi les résultats en matière d'optimisation des ressources. En outre, pour que cette lacune soit pleinement comblée, des mesures ne peuvent pas être atténuées immédiatement par des actions dans le seul domaine des marchés publics. Cela nécessitera des actions, des lignes directrices et des mesures à l'échelle du gouvernement et d'application universelle.

For Official Use - À usage officiel

Lacunes mineures

- **Critère d'évaluation 4(a)(a)** : Les dispositions du CMP instaurant une interaction entre la préparation du budget et l'établissement du PPM ne sont pas respectées dans la pratique.
- **Critères d'évaluation 4(b)(a) :** La réglementation ne subordonne pas de façon explicite le lancement d'un avis spécifique de passation d'un marché public à l'existence de crédits budgétaires suffisants.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires.
- Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.

Lacunes mineures

- L'ARMP devrait régulièrement organiser des audits de performance qui permettraient d'évaluer le degré de respect de sincérité de la programmation budgétaire des dépenses de marchés.
- Réviser le CMP afin de subordonner explicitement le lancement de l'avis spécifique de passation de marché à l'existence de crédits budgétaires suffisants.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 4

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services n'est pas effectif dans les délais et le paiement des intérêts moratoires n'est pas systématique, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État. Les délais de paiement fixés par les dossiers types (75 jours) sont trop longs.	Risque élevé ►Signal d'alerte	- Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires - Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation

Cet indicateur fait référence à la fonction normative/de règlementation dans le secteur public et à leur bonne exécution et coordination. L'évaluation de l'indicateur est axée sur l'existence, l'indépendance et l'efficacité de ces fonctions ainsi que le degré de coordination entre les organisations responsables. Selon la structure institutionnelle choisie par un pays, une institution peut être responsable de toutes les fonctions normatives et réglementaires. Dans d'autres contextes, les principales fonctions peuvent avoir été attribuées à plusieurs institutions, par exemple, un organisme peut être chargé de définir les politiques, tandis qu'un autre peut assurer la formation ou s'occuper des statistiques. De manière générale, la fonction normative/de règlementation doit être clairement attribuée sans lacune ni chevauchement. Une trop grande fragmentation doit être évitée et la fonction doit être assurée en un effort conjoint bien coordonné.

- **Synthèse de l'indicateur**

La fonction normative/de réglementation est clairement attribuée à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). À l'exception de la professionnalisation, dix (10) des onze (11) responsabilités pour l'exercice de cette fonction lui sont attribuées. La fonction « professionnalisation » n'est pas explicitement attribuée, même s'il n'est pas interdit que l'ARMP en charge de la formation prenne des initiatives dans ce domaine. Cette lacune est substantielle au vu de son impact sur la qualité du système.

Le financement de l'ARMP qui est une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs d'administration, de décision et de sanction, prévu par le cadre juridique n'est pas effectif, faute de promulgation des textes d'application devant l'opérationnaliser. Ceci a pour conséquence la difficulté pour l'ARMP de disposer de ressources suffisantes pour la réalisation de ses activités, notamment les audits et la formation, mais également de disposer d'un personnel suffisant et qualifié. Cette lacune est également substantielle et un signal d'alerte lui est associé dans la mesure où sa résolution relève du Ministère en charge des finances et non directement des institutions en charge des marchés publics.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 5(a) - Statut et fondement juridique de la fonction normative/de réglementation

La fonction normative/de réglementation est clairement attribuée à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) selon les dispositions des textes réglementaires, notamment le Code des Marchés Publics (CMP) et le Décret n° 2005-215 du 3 mai 2005 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ARMP. En effet, aux termes de l'Article 19 du CMP, l'ARMP est notamment chargée de i) contribuer à la conception de la politique des marchés publics, en assurer l'exécution et en élaborer les stratégies de mise en œuvre, et ii) procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 5(b) - Responsabilités de la fonction normative/de réglementation

Sur les onze (11) responsabilités définies pour l'exercice de la fonction normative/de réglementation, dix (10) sont attribuées à l'ARMP. Par contre, la professionnalisation n'est pas explicitement attribuée, même s'il n'est pas interdit que l'ARMP en charge de la formation prenne des initiatives dans ce domaine. Le suivi des marchés est quant à lui attribué à l'ARMP à travers plusieurs activités qui y concourent. En effet, le cadre juridique confère à l'ARMP i) la réalisation des missions d'observation des travaux et d'évaluation des capacités des organes de l'achat public, ii) la collecte et la centralisation de toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données et, iii) la réalisation ou la conduire des audits spécifiques, des enquêtes et investigations sur le système des marchés publics. Cependant, il est important de rappeler que certaines de ces tâches devront être exécutées avec la collaboration de la CNM et des parties prenantes.

Indicateur subsidiaire 5(c) - Organisation, financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité

L'ARMP est une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs d'administration, de décision et de sanction. Son indépendance est garantie par la loi (CMP) et se manifeste par la collégialité ainsi que les modalités de désignation de ses membres, les conditions d'exercice de son mandat en particulier son irrévocabilité et son caractère renouvelable, et son autonomie financière. Elle est dotée de la personnalité juridique, jouit d'une autonomie administrative et financière (Article 18 du CMP). Le cadre juridique garantit bien le financement de l'ARMP, mais les textes d'application devant opérationnaliser ce financement ne sont pas complets. En particulier, le décret relatif au fonds de pérennisation à allouer à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dont le montant est déterminé en fonction des marchés passés au cours de l'année n'est pas encore pris. Ce fonds constitue l'une des principales sources de financement et sa non-opérationnalisation a pour conséquence la difficulté pour l'ARMP de disposer de ressources suffisantes pour la réalisation de ses activités, notamment les audits et la formation. Par ailleurs, Faute de moyens financiers suffisants, l'ARMP se trouve confronté à l'incapacité de remédier à son insuffisance en personnel qualifié résultant de départs fréquents de ses cadres supérieurs. En outre aucune des antennes régionales prévues n'est mise en place.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critères d'évaluation 5(b)(j) :** la loi n'attribue la professionnalisation à aucune des entités en charge de la gestion des marchés publics (ARMP ou CNM). La conséquence est qu'il n'y a pas encore de dispositif mis en place pour la professionnalisation de la fonction passation des marchés, alors que les résultats en termes de qualité sont étroitement liés au niveau de professionnalisation des spécialistes des marchés publics.
- **Critères d'évaluation 5(c)(b) :** Le fonds de pérennisation, principale source de financement de l'ARMP n'est pas opérationnelle, ce qui entrave la réalisation des activités de l'organe, notamment la formation et les audits.
  ►Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 5(c)(c) :** Faute de moyens financiers suffisants, l'ARMP se trouve confronté à l'incapacité de remédier à son insuffisance en personnel qualifié résultant de départs fréquents de ses cadres supérieurs. En outre aucune des antennes régionales prévues n'est mise en place.
  ►Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics.

Lacunes mineures

- **Critères d'évaluation 5(b)(b) :** il est important que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM.
- **Critères d'évaluation 5(b)(d) :** le caractère périodique des audits à réaliser par l'ARMP n'est pas clairement indiqué dans la réglementation.
- **Critères d'évaluation 5(c)(a):** Les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP sont antérieurs au CMP.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Réviser le CMP en attribuant la professionnalisation à l'ARMP.
- Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région et adopter les textes d'application y afférents qui doivent être clairs et sans ambiguïtés en vue en vue de l'opérationnalisation de la source identifiée
- Instaurer une première phase des antennes régionales de l'ARMP, sans attendre l'identification et l'opérationnalisation de ses sources de financement, afin de lui permettre d'accomplir ses missions sur l'ensemble du territoire national.

Lacunes mineures

- Réviser la réglementation en indiquant que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM et les autres parties prenantes des marchés publics
- Réviser la réglementation afin d'indiquer l'obligation de réalisation d'audits annuels par l'ARMP et de suivi des recommandations qui en seront issues.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 5

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
La loi n'attribue la professionnalisation à aucune des entités en charge de la gestion des marchés publics (ARMP ou CNM). La conséquence est qu'il n'y a pas encore de dispositif mis en place pour la professionnalisation de la fonction	Risque élevé	Réviser le CMP en attribuant la professionnalisation à l'ARMP

For Official Use - À usage officiel

passation des marchés, alors que les résultats en termes de qualité sont étroitement liés au niveau de professionnalisation des spécialistes des marchés publics		
Le fonds de pérennisation, principale source de financement de l'ARMP n'est pas opérationnelle, ce qui entrave la réalisation des activités de l'organe, notamment la formation et les audits.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région et adopter les textes d'application y afférents qui doivent être clairs et sans ambiguïtés
Faute de moyens financiers suffisants, l'ARMP se trouve confronté à l'incapacité de remédier à son insuffisance en personnel qualifié résultant de départs fréquents de ses cadres supérieurs. En outre aucune des antennes régionales prévues n'est mise en place	Risque élevé ►Signal d'alerte	Mêmes recommandations que ci-dessus. Instaurer une première phase des antennes régionales de l'ARMP, sans attendre l'identification et l'opérationnalisation de ses sources de financement, afin de lui permettre d'accomplir ses missions sur l'ensemble du territoire national.

Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.

Cet indicateur évalue la méthodologie : i) si le cadre législatif et réglementaire définit clairement les institutions qui exercent des responsabilités et des pouvoirs en matière de passation des marchés ; ii) s'il existe des dispositions permettant de déléguer les pouvoirs au personnel chargé des acquisitions et à d'autres responsables gouvernementaux pour leur permettre d'exercer des responsabilités dans le processus de passation des marchés ; et iii) si une entité adjudicatrice centralisée existe.

- **Synthèse de l'indicateur**

Les entités adjudicatrices sont clairement définies par l'Article 4 de la loi portant CMP : l'État et ses établissements publics, les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ; toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ; toute société à participation majoritaire publique ; Les entités qui passent des contrats PPP. Les responsabilités et compétences des entités adjudicatrices sont également clairement définies par les articles premier et 8 du CMP. Toutefois, on note que les autorités contractantes confèrent la responsabilité de la passation et l'exécution des marchés à la PRMP, sans qu'il ne leur soit formellement fixé des objectifs de performances. Par ailleurs, on relève l'exécution de tâches incompatibles au sein des autorités contractantes, notamment la possibilité pour la PRMP de présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Il s'agit là d'une lacune substantielle en ce qu'elle peut affecter l'intégrité des opérations de passation et d'exécution des marchés.

For Official Use - À usage officiel

Une autre lacune substantielle relevée concerne l'absence d'une organisation au sein des autorités contractantes d'un contrôle interne des acquisitions en dessous des seuils de contrôle de la CNM. La responsabilité du contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori est déléguée à l'autorité contractante, alors qu'il n'est pas organisé au sein de l'AC un système de contrôle de la passation de marchés. Ceci induit un risque substantiel dans ces délégations, qui devrait être atténué par l'organisation d'un contrôle de la passation des marchés au sein des AC. Ceci est d'autant plus justifié que le rapport de contrôle a priori et a posteriori de la CNM au titre des années 2020 à 2022 indique un taux de conformité de seulement 35,3% pour les procédures de passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 6(a) - Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices

Les entités adjudicatrices sont clairement définies par l'Article 4 de la loi portant CMP : l'État et ses établissements publics, les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ; toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ; et, toute société à participation majoritaire publique. Les entités qui passent des contrats PPP sont également assujetties à l'application du CMP pour le volet sélection sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte.

Les responsabilités et compétences des entités adjudicatrices sont clairement définies par les articles premier et 8 du CMP. L'Autorité contractante est i) la Personne physique qui agit au nom et pour le compte de la personne publique acheteuse en vue d'acquérir des biens, des services, des prestations intellectuelles et des travaux ; l'autorité contractante est ordonnateur principal ou ordonnateur délégué du budget de la personne publique ; ii) l'Entité privée représentée par son dirigeant exécutif, agissant pour le compte d'une collectivité publique ou utilisant des fonds publics déterminés, étant entendu que les acquisitions considérées se limiteront à celles faites sur utilisation de fonds publics ; iii) la Société à participation majoritaire publique représentée par son dirigeant exécutif.

Cependant, on relève l'exécution de tâches incompatibles au sein des autorités contractantes. La PRMP peut présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception, tandis que le chargé du contrôle de l'exécution du marché est également membre de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles dans la mesure où elles contribuent à mettre les personnes concernées en situation de conflit d'intérêts potentiel.

Par ailleurs, le contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes. La CNM ne réalise pas la revue a posteriori de ces marchés de façon régulière. Le risque associé est élevé, car ces marchés représentent un montant important. Ceci est d'autant plus justifié que le rapport de contrôle a priori et a posteriori de la CNM indique un taux de conformité de seulement 35,3% pour les procédures de passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori passés au titre des exercices budgétaires 2018 à 2020.

Indicateur subsidiaire 6(b) - Organe centralisé de passation des marchés

L'Article 15 du CMP dispose des groupements d'achats publics : « Des groupements d'achats publics ou des cellules d'achats publics peuvent être constitués par les autorités contractantes. Le groupement d'achat peut être mis en œuvre pour les services déconcentrés de l'État au niveau d'une

For Official Use - À usage officiel

même localité et les communes rurales d'une même région si, de commun accord, les Autorités contractantes concernées l'estiment nécessaire au vu de leurs capacités financières, techniques, et en ressources humaines ». Il existe une Centrale d'Achats de Médicaments Essentiels et de Matériels Médicaux dénommée SALAMA, qui est une Association à but non lucratif créée en 1996, par le Gouvernement Malgache. Son objectif est de faciliter l'accessibilité physique et financière des médicaments essentiels et consommables médicaux de qualité à toute la population malgache. Les ressources de la centrale proviennent : i) des produits de ses ventes, ii) des subventions, dons et legs, iii) des cotisations et contributions des membres, et iv) de toute autre ressource acceptée par la législation en vigueur. La dotation en personnel de la centrale est suffisante et compatible avec ses responsabilités.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critères d'évaluation 6(a)(c) :** La PRMP peut présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Le chargé du contrôle de l'exécution du marché est également membre de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles dans la mesure où elles contribuent à mettre les personnes concernées en situation de conflit d'intérêts potentiel.
- **Critères d'évaluation 6(a)(d) :** Le contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes. La CNM ne réalise pas systématiquement la revue a posteriori de ces marchés. Le risque associé est élevé, car ces marchés représentent un montant important et la revue a posteriori réalisée pour 2020 à 2022 fait ressortir un taux de conformité de seulement 35,3% des procédures y relatives.

Lacune mineure

- **Critères d'évaluation 6(a)(e) :** Les autorités contractantes confèrent la responsabilité de la passation et l'exécution des marchés aux PRMP, sans qu'il ne leur soit formellement fixé des objectifs de performances.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Réviser la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché.

- Instaurer au niveau des autorités contractantes une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.

For Official Use - À usage officiel

Lacune mineure

- L'ARMP devrait appuyer les autorités contractantes pour la mise en place de contrats de performances des PRMP.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 6

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
La PRMP peut présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Le chargé du contrôle de l'exécution du marché est également membre de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles dans la mesure où elles contribuent à mettre les personnes concernées en situation de conflit d'intérêts potentiel.	Risque élevé	Réviser la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché.
Le contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes. La CNM ne réalise pas la revue a posteriori de ces marchés de façon régulière. Le risque associé est élevé, car ces marchés représentent un montant important. Leur revue a posteriori au titre de la période 2018 à 2020 fait ressortir un taux de conformité de seulement 35,3% des procédures concernées	Risque élevé	Instaurer au niveau des autorités contractantes une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.

Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace.

L'objectif de cet indicateur est d'évaluer dans quelle mesure le pays ou l'entité dispose de systèmes de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de passation des marchés grâce à l'utilisation de technologies numériques ainsi que pour gérer les données qui permettent l'analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés.

For Official Use - À usage officiel

- **Synthèse de l'indicateur**

L'information disponible sur les marchés publics est largement diffusée dans les médias et est facilement accessible à partir du journal officiel, du Journal des marchés publics, des quotidiens nationaux et locaux pour ce qui concerne les avis et du site web de l'ARMP. Cependant, les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le site web de l'ARMP est interfacé avec le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) et le Système « e-Government Procurement », ce qui permet de fournir des informations actualisées sur la mise en œuvre de la procédure de passation de marchés. Le SIGMP ne prend pas en compte les données d'exécution, contrairement au système e-GP qui comprend des modules de gestion du paiement en ligne via e-paiement, d'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et de gestion du contrat à travers la fonction e-management. Toutefois, la plateforme e-GP n'est pas encore opérationnelle. La non-exhaustivité des statistiques et la non-publication des documents relatifs à l'exécution du marché constituent des lacunes substantielles dans la mesure où elles constituent des biais à la transparence.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 7(a) - Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information

L'information disponible sur les marchés publics est largement diffusée dans les médias et est facilement accessible à partir du journal officiel, du Journal des marchés publics, des quotidiens nationaux et locaux pour ce qui concerne les avis et du site web de l'ARMP. De manière générale, les solutions électroniques ont pris le pas sur les autres médias et l'information est plus facilement accessible sur les sites web. Toutefois, les statistiques publiées ne sont pas exhaustives et ne permettent pas des analyses approfondies, notamment de performance (délais de passation, de paiement, compétitivité des prix, etc.). Les publications concernent uniquement le nombre et les montants des marchés passés par types et modes de passation.

Le site web de l'ARMP est interfacé avec le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) et le Système « e-Government Procurement », ce qui permet de fournir des informations actualisées sur la mise en œuvre de la procédure de passation de marchés. Le SIGMP ne prend pas en compte les données d'exécution, contrairement au système e-GP qui comprend des modules de gestion du paiement en ligne via e-paiement, d'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et de gestion du contrat à travers la fonction e-management. Le système e-GP n'est pas encore opérationnel et la conséquence est que site de l'ARMP produit pratiquement la plupart des informations pertinentes sur la passation des marchés, mais non sur l'exécution. Il serait donc important que le système e-GP soit entièrement déployé en lieu et place du SIGMP. Pour ce qui concerne les éléments relatifs à l'exécution financière, un interfaçage avec le Système d'information intégré de gestion des finances publiques (SIIGFP) pourrait aider à rendre disponible les données sur les paiements en temps réel. Les informations publiées sur le site de l'ARMP ne sont pas toutes publiées sous forme de données ouvertes. Certaines sont téléchargeables et peuvent être librement utilisées ou partagées, mais ce n'est pas le cas de certaines autres, surtout celles provenant du SIGMP. La responsabilité de la gestion et de l'exploitation du Portail des marchés publics incombe à l'ARMP en application des dispositions de l'Article 19 du CMP.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 7(b) - Utilisation de l'acquisition électronique

L'acquisition électronique est progressivement utilisée, d'abord par la mise en place du site web de l'ARMP et à travers l'utilisation du SIGMP par les autorités contractantes, notamment. Le Portail des marchés publics et le SIGMP permettent de générer une importante information sur les marchés publics et la mise en œuvre des procédures. Il subsiste des aspects à développer, tels que la publication des données de l'exécution des marchés qui est prévue par le système e-GP. L'adoption de l'acquisition électronique progresse ainsi à tous les niveaux de l'administration. Actuellement, en plus du SIGMP, l'e-GP est progressivement mis en opération. Depuis 2023, tous les ministères, ainsi que la présidence et la primature, ont migré vers l'e-GP, tandis que les autres niveaux administratifs continuent d'utiliser le SIGMP. Toutefois, la généralisation de l'e-GP à l'échelle nationale ne repose pas uniquement sur ARMP. Elle dépend également de plusieurs facteurs, notamment la disponibilité des infrastructures, du matériel et des ressources humaines au sein des Autorités contractantes, dont la majorité, particulièrement dans les Régions, se trouve dans un état préoccupant. Les guides d'utilisation des plateformes sont disponibles sur le site de l'ARMP. Toutefois des appuis seront certainement nécessaires à l'endroit de collectivités territoriales. Selon les données de l'ARMP, le taux annuel moyen d'utilisation du SIGMP par les 1 746 communes est d'environ 10% sur la période 2021 à 2023. Au vu des contraintes auxquelles elles font face, il serait bénéfique de mettre en place un service d'assistance technique dédié aux Communes. Le secteur privé a accès au SIGMP et donc participe au développement de l'acquisition électronique. La soumission d'offres en ligne n'est pas encore effective.

Indicateur subsidiaire 7(c) - Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés

La collecte des informations se fait à travers le SIGMP pour les données relatives à la procédure de passation les autres données (réglementation, dossiers types, décisions recours, etc.) sont initiées par l'ARMP. La Direction du Système d'Information (DSI) de l'ARMP est chargée de mettre en place les systèmes de collecte et les solutions informatiques. Cependant, les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, niveau de participation, taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le déploiement de la plateforme e-GP qui prend en compte l'ensemble du cycle de passation de marchés pourrait permettre la fourniture de données plus complètes. Le système d'information n'a pas encore été audité, ce qui ne garantit pas sa fiabilité.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critères d'évaluation 7(a)(c) :** Le site de l'ARMP produit pratiquement la plupart des informations pertinentes sur la passation des marchés, mais non sur l'exécution.
- **Critères d'évaluation 7(a)(d) :** Les documents relatifs à la soumission, les rapports d'évaluation, les documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre ne sont pas publiés sur le portail de l'ARMP
- **Critères d'évaluation 7(c)(b) :** Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix,

For Official Use - À usage officiel

niveau de participation, taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le déploiement de la plateforme e-GP qui prend en compte l'ensemble du cycle de passation de marchés pourrait permettre la fourniture de données plus complètes.

Lacunes mineures

- **Critères d'évaluation 7(a)(a) :** Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc.
- **Critères d'évaluation 7(a)(b) :** Les informations fournies par le SIGMP ne sont pas exhaustives.
- **Critères d'évaluation 7(a)(e) :** Certaines données du site de l'ARMP, celles provenant du SIGMP notamment, ne sont pas publiées sous forme de données ouvertes.
- **Critères d'évaluation 7(b)(c) :** Le personnel chargé des acquisitions utilise les moyens d'acquisition électronique, mais il sera nécessaire de renforcer les capacités des acteurs, dont ceux des collectivités territoriales.
- **Critères d'évaluation 7(b)(d)** Le secteur privé a accès au SIGMP et participe au développement de l'acquisition électronique, mais la soumission en ligne n'a pas encore été développée.
- **Critères d'évaluation 7(c)(c) :** Le système d'information n'a pas encore été audité, ce qui ne garantit pas sa fiabilité.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Configurer le Système « e-Government Procurement » (e-GP) et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.
- Déployer les modules du système e-GP relatifs à l'exécution du contrat, afin de permettre la publication des données y relatives
- Interfacer le SIGMP et e-GP avec le SIIGFP afin de permettre la publication de données fiables sur les paiements.

Lacunes mineures

- Restructurer le SIGMP et le e-GP afin de permettre les publications sous forme de données ouvertes.
- Mettre à jour les informations publiées sur SIGMP et e-GP en cohérence avec la norme « Open Contracting Data Standard » (OCDS).
- Renforcer les capacités des autorités contractantes n'ayant pas encore commencé à utiliser le SIGMP ou l'e-GP.
- Mettre en place un système d'appui aux communes afin de soutenir les agents communaux impliqués dans la passation des marchés dans l'utilisation du SIGMP et de l'e-GP
- Mener les études nécessaires afin de mettre en œuvre un système d'acquisition dématérialisé.

For Official Use - À usage officiel

- Réaliser un audit indépendant du système d'information afin de certifier sa fiabilité.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 7

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc Le déploiement de la plateforme e-GP qui prend en compte l'ensemble du cycle de passation de marchés pourrait permettre la fourniture de données plus complètes.	Risque élevé	Configurer le Système « e-Government Procurement » (e-GP) et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.
Le site de l'ARMP produit pratiquement la plupart des informations pertinentes sur la passation des marchés, mais non sur l'exécution.	Risque Élevé	- Déployer les modules du système e-GP relatifs à l'exécution du contrat, afin de permettre la publication des données y relatives
Les documents relatifs à la soumission, les rapports d'évaluation, les documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre ne sont pas publiés sur le portail de l'ARMP.		- Interfacer le SIGMP et e-GP avec le SIIGFP afin de permettre la publication de données fiables sur les paiements

Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.

Cet indicateur porte sur les stratégies et l'aptitude des systèmes de passation des marchés à se développer et à s'améliorer. Trois aspects doivent être envisagés : i) si des stratégies et programmes ont été mis en place afin de développer la capacité du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés publics ; ii) si la passation des marchés est reconnue comme une profession dans la fonction publique du pays ; iii) si des systèmes ont été adoptés et ont été utilisés afin d'évaluer les résultats des opérations de passation de marchés et d'élaborer des plans stratégiques destinés à améliorer le système de passation des marchés publics en permanence.

For Official Use - À usage officiel

- **Synthèse de l'indicateur**

Des formations sont organisées par l'ARMP à travers sa Direction de la Formation et de la Documentation (DFD), soit en application de son Programme de travail annuel (PTA), soit sur la demande d'acteurs des marchés publics ou soit en coopération avec des donateurs. Il reste cependant difficile d'apprécier le caractère substantiel de ces formations, en l'absence d'un document de référence recensant les besoins de façon exhaustive. Il n'existe pas encore de programme de formation élaboré en fonction de besoins exhaustifs des acheteurs, pérennes et substantiels qui répondent aux besoins du système de passation des marchés, en raison du manque de moyens financiers et de personnel à l'ARMP. On note aussi un manque de formateurs qualifiés. Cependant, des efforts sont réalisés par l'ARMP qui au début ou à la fin de l'année, collecte officiellement, auprès des PRMP (niveau central et régional), dont elle dispose des contacts, les besoins de formation, comme base de plan de formation annuel. Le principal obstacle à la mise en œuvre de ce programme reste la non-disponibilité des ressources financières nécessaires.

La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels. Elle n'est pas encore reconnue comme une profession par la fonction publique. Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas basés sur des références certifiées et ne sont généralement pas effectuées sur une base concurrentielle.

L'ARMP n'a pas développé de mécanisme d'évaluation du système basé sur des objectifs de performance prédéfinis, ce qui ne facilite pas l'établissement par les autorités contractantes de plans stratégiques en appui à l'amélioration du système.

Les lacunes ci-dessus sont considérées comme substantielles, car elles impactent négativement le développement des capacités des acteurs et du système.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 8(a) - Formation, conseils et assistance

Des formations sont donc organisées soit en application du Programme de travail annuel (PTA) de la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) de l'ARMP, soit sur la demande d'acteurs des marchés publics ou soit en coopération avec des donateurs. Il reste cependant difficile d'apprécier le caractère substantiel de ces formations, en l'absence d'un document de référence recensant les besoins. L'ARMP indique que la formation et l'assistance des acheteurs publics rencontrent plusieurs problèmes, dont : l'inexistence de programmes de formation adapté aux besoins des acheteurs en raison du manque de moyens financiers et de personnel ; absence de programmes de formation pérennes et substantiels en passation des marchés, qui répondent aux besoins du système national ; et, manque de formateurs qualifiés. De même, il n'existe pas de document d'évaluation des programmes de formation. La mise en place d'un mécanisme d'ajustement des programmes de formation en fonction de la rétro-information et des besoins n'est pas effective. L'assistance aux acteurs est du ressort de la Direction de la formation et de la documentation (DFD) de l'ARMP, mais il n'existe pas de statistiques sur cette activité. Les sessions de formation sont organisées au profit des acteurs, mais ne reposent pas sur une stratégie de développement des capacités prenant en compte le poids économique de la commande publique et les besoins de professionnalisation. Il n'existe pas encore de programme de formation élaboré en fonction des besoins des acheteurs, pérennes et substantiels qui répondent aux besoins du système de passation des marchés, en raison du manque

For Official Use - À usage officiel

de moyens financiers et de personnel à l'ARMP. On note aussi un manque de formateurs qualifiés. Cependant, des efforts sont réalisés par l'ARMP qui au début ou à la fin de l'année, collecte officiellement, auprès des PRMP (niveau central et régional), dont elle dispose des contacts, les besoins de formation, comme base de plan de formation annuel. Le principal obstacle à la mise en œuvre de ce programme reste la non-disponibilité des ressources financières nécessaires. L'ARMP s'efforce d'organiser l'évaluation des acquis, et trois mois plus tard, une nouvelle fiche est envoyée aux participants pour une évaluation continue. Les programmes et le contenu des formations sont ajustés en fonction des résultats obtenus. L'inconvénient est que ceci concerne une faible partie des besoins comme en atteste le nombre de sessions de formation organisées par l'ARMP.

Indicateur subsidiaire 8(b) - Reconnaissance de la passation de marchés comme une profession

La réglementation définit les principaux organes de gestion du processus de passation des marchés et énonce les qualifications minimales requises pour les personnels. Il s'agit principalement de l'exigence d'une expérience minimale dans les marchés. Il n'y a pas de catégorisation d'échelons professionnels différents. En conséquence, les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas basés sur des références certifiées et ne sont pas effectuées sur une base concurrentielle. Cette absence de critères de sélection objectifs mène à des décisions influencées par des facteurs non professionnels, compromettant la compétence et l'efficacité des personnels responsables des marchés publics. La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique dans le CMP, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels. Elle n'est pas encore reconnue comme une profession par la fonction publique.

Indicateur subsidiaire 8(c) - Suivi du rendement pour améliorer le système

L'ARMP n'a pas développé de mécanisme d'évaluation du système basé sur des objectifs de performance prédéfinis, ce qui ne facilite pas l'établissement par les autorités contractantes de plans stratégiques en appui à l'amélioration du système. L'ARMP est responsable de l'élaboration des stratégies de mise en œuvre des politiques en application de l'Article 19 du CMP. Cette responsabilité s'appuie normalement sur des relais nommés au niveau des autorités contractantes.

- **Lacunes**

  Lacunes substantielles

  - **Critère d'évaluation 8(a)(a)** : Des sessions de formation sont organisées par l'ARMP, mais il est difficile d'apprécier leur importance en l'absence d'une référence relative aux besoins recensés.
  - **Critère d'évaluation 8(a)(b) :** Les programmes de formation ne sont pas évalués en fonction de la rétro-information et des besoins.
  - **Critère d'évaluation 8(a)(d) :** Les formations organisées ne reposent pas sur une stratégie tenant compte des besoins de professionnalisation.
  - **Critère d'évaluation 8(b)(a)** : La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels.
    ►Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas uniquement des institutions en charge des marchés publics, mais devrait impliquer des décisions du Ministère en charge de la fonction publique à approuver au plus haut niveau par le Gouvernement.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 8(b)(b) :** Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas effectués sur une base concurrentielle et ne sont pas basées sur des références certifiées.
  ►Un signal d'alerte est associé à cet écart, car sa résolution dépend du Gouvernement à travers le Ministre en charge de la fonction publique.

- **Critère d'évaluation 8(b)(c) :** Les personnels ne sont pas évalués sur la base d'objectifs de performance.
- **Critère d'évaluation 8(c)(a) :** L'ARMP n'a pas mis en place de système d'évaluation des performances du système.
- **Critère d'évaluation 8(c)(b) :** Les stratégies de passation de marchés ne s'appuient pas sur les performances du système, celles-ci n'étant pas évaluées.
- **Critère d'évaluation 8(c)(c) :** L'élaboration de stratégies pour améliorer le système ne constitue pas une pratique des autorités contractantes.
- **Critère d'évaluation 8(c)(d) :** L'élaboration des stratégies nationales relève de la responsabilité de l'ARMP. Au niveau des autorités contractantes, cette activité n'est pas menée en coordination avec l'ARMP, en l'absence de stratégie nationale

Lacune mineure

- **Critère d'évaluation 8(a)(c)** : L'assistance aux acteurs est du ressort de la Direction de la formation et de la documentation (DFD) de l'ARMP, mais il n'existe pas de statistiques sur cette activité.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics.
- Réaliser une étude pour la mise en place d'une formation continue et spécialisée pour les agents publics impliqués dans les marchés publics, ainsi que pour les fournisseurs et prestataires.
- Mettre en place un mécanisme de formation continue au profit des acteurs et des formateurs.
- Créer et rendre opérationnel un cadre de concertation et d'orientation avec les Universités et écoles pour la formation dans le domaine de la commande publique.
- Créer au sein de l'ARMP un centre de formation et de recherche au profit des acteurs et des formateurs de la commande publique.
- Élaborer une stratégie de développement des capacités prenant en compte les besoins de professionnalisation.
- L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basée sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification.
- Créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique.
- L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités

For Official Use - À usage officiel

contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels.

- L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide

Lacune mineure

- Produire et publier périodiquement le compte-rendu des activités d'assistance aux acteurs.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 8

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Des sessions de formation sont organisées par l'ARMP, mais il est difficile d'apprécier leur importance en l'absence d'une référence relative aux besoins recensés	Risque élevé	Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics. Réaliser une étude pour la mise en place d'une formation continue et spécialisée pour les agents publics impliqués dans les marchés publics, ainsi que pour les fournisseurs et prestataires. Mettre en place un mécanisme de formation continue au profit des acteurs et des formateurs. Créer et rendre opérationnel un cadre de concertation et d'orientation avec les Universités et écoles pour la formation dans le domaine de la commande publique. Créer au sein de l'ARMP un centre de formation et de recherche au profit des acteurs et des formateurs de la commande publique
Les programmes de formation ne sont pas évalués en fonction de la rétro-information et des besoins.		

For Official Use - À usage officiel

Les formations organisées ne reposent pas sur une stratégie tenant compte des besoins de professionnalisation	Risque élevé	Élaborer une stratégie de développement des capacités prenant en compte les besoins de professionnalisation
La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels. Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas effectués sur une base concurrentielle et ne sont pas basées sur des références certifiées.	Risque élevé ►Signal d'alerte	- L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basée sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification - Créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique.
Les personnels ne sont pas évalués sur la base d'objectifs de performance. L'ARMP n'a pas mis en place de système d'évaluation des performances du système	Risque élevé	L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels
Les stratégies de passation de marchés ne s'appuient pas sur les performances du système, celles-ci n'étant pas évaluées. L'élaboration de stratégies pour améliorer le système ne constitue pas une pratique des autorités contractantes. L'élaboration des stratégies nationales relève de la responsabilité de l'ARMP. Au niveau des autorités contractantes, cette activité n'est pas menée en coordination avec l'ARMP, en l'absence de stratégie nationale	Risque élevé	L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide

For Official Use - À usage officiel

3.3. Pilier III - Activités d'acquisition publique et pratiques du marché

Ce Pilier examine l'efficience, la transparence et l'efficacité opérationnelles du système de passation des marchés au niveau de l'entité d'exécution chargée de gérer les différentes passations de marchés (entité adjudicatrice). Par ailleurs, il s'intéresse au marché comme un moyen d'apprécier la qualité et l'efficacité du système lorsque les procédures de passation des marchés sont mises en pratique. Ce Pilier se concentre sur la manière dont le système de passation des marchés d'un pays fonctionne et sur son rendement en pratique.

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.

L'objectif de cet indicateur est de recueillir des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en œuvre en pratique. Il se concentre sur les résultats liés à la passation des marchés qui à leur tour ont des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l'amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique horizontaux.

- **Synthèse de l'indicateur**

Plusieurs lacunes substantielles sont relevées sous cet indicateur. Elles concernent plusieurs constats qui affectent la transparence, l'efficacité ou l'obtention du meilleur rapport qualité/prix.

Les plans de passation des marchés ne sont pas établis sur la base de stratégies de passation de marchés basées sur des études du marché. C'est également le cas pour ce qui concerne les projets d'investissement public.

En termes de transparence, il est constaté que la société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis et plus globalement elle n'est autorisée à aucune phase de la procédure des marchés publics. Ceci ne facilite pas le contrôle citoyen qui constitue non seulement un gage de transparence, mais également un plus pour la crédibilité du système. Dans le cas de séance d'ouverture des plis, celle-ci doit se tenir dans un lieu accessible au public, permettant à tout le monde d'y assister, y compris la Société civile, ce qui n'est pas toujours le cas. En outre, la Société Civile active dans le domaine des marchés publics n'est pas encore représentée dans toutes les Collectivités du pays.

L'examen de l'échantillon de marchés examiné montre que les attributions sont effectuées exclusivement sur la base du prix, les facteurs autres que le prix, y compris les aspects de durabilité ne sont pas pris en compte. Ceci constitue un biais à l'obtention du meilleur rapport qualité/prix pour les acquisitions. Il conviendra de relever qu'il n'existe pas de guide pour aider les acheteurs publics à mettre en œuvre ces procédures.

Les difficultés pour respecter des délais de paiement constituent une contrainte majeure pour la participation des candidats aux appels à la concurrence. Même si les délais de paiement n'ont pas pu être collectés dans le cadre de l'échantillon, les candidats estiment généralement que c'est ce qui explique le peu d'attrait constaté pour les marchés financés sur ressources internes. Dans le cadre de

For Official Use - À usage officiel

l'échantillon de marchés examiné, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs n'est que de 2,3 et 1,6 respectivement.

Quelques lacunes mineures sont relevées en ce qui concerne, notamment : la nécessité de compléter les dossiers types d'appel d'offres par un dossier pour prestations intellectuelles de faible valeur et un dossier type de préqualification ; l'absence d'une procédure spécifique et adaptée pour la sélection de consultants individuels ; la non-publication de l'avis d'attribution provisoire ; les procédures en 2 étapes insuffisamment détaillées par le guide utilisateur, ce qui se traduit par leur non-utilisation par les acheteurs publics.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 9(a) – Planification

Dans la mise en œuvre de la procédure de passation de marché l'analyse des besoins est réalisée et aboutit à l'établissement du Plan de passation de marchés. Les études de préfaisabilité et de faisabilité des marchés importants sont également réalisées en amont (cas des projets d'investissement). Par contre, les études du marché, afin de définir des stratégies de passation de marchés adaptées ne sont pas réalisées. Les spécifications des acquisitions sont en général bien définies, mais il n'y a pas de dispositions mises en place pour en évaluer les répercussions sur les objectifs politiques nationaux.

Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives.

En l'absence de guide de mise en œuvre, les critères de durabilité ne sont pas utilisés en général. Le Guide utilisateur de la passation des marchés ne détaille pas l'utilisation de ces critères. Toutefois, dans le cadre de grands marchés de travaux, les études d'impact environnemental et social sont systématiquement réalisées.

Indicateur subsidiaire 9(b) - Sélection et adjudication

Les procédures à étapes multiples afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles font partie du processus concurrentiel sont utilisées aussi bien dans le cadre des marchés de prestations intellectuelles avec l'appel à manifestations d'intérêt que pour les acquisitions de fournitures et de travaux, à travers l'appel ouvert précédé de pré qualification et l'appel d'offres ouvert en 2 étapes. Néanmoins, cette dernière procédure n'est pas du tout utilisée par les acheteurs publics, ce qui peut s'expliquer par le fait que le Guide utilisateur de la passation des marchés n'illustre pas l'élaboration des critères de performance, ni n'indique des orientations sur l'établissement du DAO final sur la base des propositions des candidats.

Des dossiers d'appels d'offres sont disponibles pour les différentes natures et catégories d'acquisitions. Toutefois ce dispositif nécessite d'être mis à jour et complété par un contrat type pour marchés de prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.

Dans le cadre de la mise en œuvre des procédures, la société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis. Par ailleurs, la réglementation dispose de la publication du PV d'ouverture des plis par affichage, alors qu'une publication sur site internet ou journal à large diffusion,

For Official Use - À usage officiel

comme ce qui est requis pour l'avis d'appel à la concurrence, contribuerait à davantage faciliter l'accès de la société civile à ce document.

Les attributions sont effectuées sur la base du prix. La prise en compte de facteurs autres que le prix, tel que le cycle de vie du produit, n'est pas effective, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix. Ceci s'explique par une insuffisante maitrise de la prise en compte de ces facteurs dans les dossiers d'appel à la concurrence par les autorités contractantes.

Les avis d'attribution définitive sont publiés conformément à la réglementation, ce qui n'est pas le cas de l'attribution provisoire qui ne fait que l'objet d'information aux candidats non retenus. La réglementation ne dispose pas de la publication de l'avis d'attribution provisoire, alors que les bonnes pratiques préconisent cette publication qui constitue un renforcement de la transparence.

Les mesures dissuasives prévues par les clauses contractuelles ne concernent que les pénalités de retard, les intérêts moratoires et les mesures coercitives. Il n'existe pas de mesures énonçant des sanctions pour des faits liés à la corruption et aux pratiques interdites, bien que ces mesures soient prévues par le CMP.

De même, des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis ne sont pas prévues par les clauses contractuelles types et ne sont pas appliquées par les autorités contractantes au vu de l'échantillon examiné.

Les méthodes de passation appliquées aux marchés composant l'échantillon sélectionné pour revue dans le cadre de la présente évaluation sont toutes conformes à la réglementation. La revue de l'échantillon montre que les processus de sélection et d'adjudication sont menés dans des délais acceptables, pour la plupart. En effet, les appels d'offres ouverts sont bouclés dans des délais respectifs de 99, 85 et 131 jours pour les travaux, les biens et les consultants (Firmes). En références aux pratiques internationales, ces délais sont acceptables et traduisent une certaine efficacité dans le processus de passation.

Pour ce qui concerne la participation aux appels à la concurrence, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs est de 2,3 et 1,6 respectivement, ce qui est très faible. Pourtant les délais légaux de publicité sont respectés (36 jours en moyenne dans le cadre de l'échantillon) ainsi que les canaux de cette publicité. Le faible taux de participation s'explique en partie par le peu d'enthousiasme des candidats à participer aux marchés financés par les ressources internes, en raison des difficultés de paiement.

Indicateur subsidiaire 9(c) - Gestion des contrats en pratique

Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, le retard moyen observé dans l'exécution est de 30,2 jours dans le cas des appels d'offres ouverts, soit 12% du délai moyen d'exécution des procédures concernées. L'examen de l'échantillon n'a pas permis de bien cerner les causes de ces retards. De même le déficit d'information sur les paiements ne permet pas d'évaluer l'effectivité du précompte des pénalités de retard.

Par contre pour ce qui concerne les consultations de fournisseurs on note une avance moyenne de 9,7 jours sur les délais de livraison, soit 9,2% du délai moyen des procédures concernées. Il s'agit ici de procédures simplifiées dont la mise en œuvre est généralement allégée.

For Official Use - À usage officiel

L'examen de l'échantillon de marchés montre que les dispositions réglementaires prévues pour les réceptions, notamment par l'Arrêté N°21543 /2007-MFB, portant constitution des Commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles, sont en général respectées. Seules les acquisitions de 3 marchés de l'échantillon examiné (3%) n'ont pas fait de contrôle de qualité en conformité avec le contrat.

Dans la pratique, le paiement n'est pas effectif dans les délais. La plupart des candidats aux marchés expliquent leur peu d'attrait pour les marchés financés sur ressources internes de l'État est une conséquence de ces difficultés de paiement.

Les avenants aux contrats sont publiés sur le site de l'ARMP à travers le SIGMP. Cette publication n'est pas exhaustive, puisque tous les marchés ne sont pas saisis dans le SIGMP.

Les statistiques publiées par le système sont peu fournies et ne portent que sur des données générales concernant les dépenses annuelles par mode de passation. Des données concernant les performances ne sont pas mesurées et publiées. À titre d'exemple, il n'existe pas de données publiées concernant les délais de passation et de paiement, le niveau de participation, l'impact des avenants, etc.

En termes de transparence, la participation des parties prenantes extérieures, notamment de la société civile, n'est pas encore autorisée par la réglementation, alors qu'une telle ouverture à la société est de nature à renforcer la transparence du système.

Dans le cadre de l'échantillon examiné, 32 (32%) des dossiers (physiques) de marchés sont complets, c'est à dire contiennent toutes les pièces requises, tandis que 44 (44%) dossiers manquent de seulement une pièce. Cette situation concerne l'archivage physique, mais la généralisation de l'utilisation de l'e-GP pourrait permettre d'améliorer la disponibilité des pièces de marchés à travers l'archivage électronique.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 9(a)(a)** : Les autorités contractantes ne réalisent pas d'études de marchés en vue d'adopter des stratégies de passation de marchés adaptées.
- **Critère d'évaluation 9(a)(b)** : Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives, notamment par rapport aux considérations de durabilité.
  ►Un signal d'alerte est associé à cet écart, car le Manuel de gestion des investissements publics relève du Ministère en charge des finances et de la Présidence.
- **Critère d'évaluation 9(a)(c)** : Les critères de durabilité ne sont pas utilisés par les acheteurs publics, en l'absence de guide.
- **Critère d'évaluation 9(b)(d)** : La société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis et le PV d'ouverture des plis n'est publié que par voie d'affichage.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 9(b)(f)** : Les facteurs autres que le prix ne sont pas pris en compte dans les critères d'évaluation des offres, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix.
- **Critère d'évaluation 9(b)(h)** : Les clauses de durabilité ne sont donc pas prises en compte dans les clauses contractuelles. Il n'existe pas de guide à l'usage des acheteurs publics pour leur permettre de les exprimer dans les DAO.
- **Critère d'évaluation 9(b)(i)** : Seules les pénalités de retard, les intérêts moratoires et les mesures coercitives sont prévus par les clauses contractuelles. Il n'est également pas prévu de mesures incitant à dépasser les niveaux de performance.
- **Critère d'évaluation 9(b)(j)** : Le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État impacte négativement la participation aux appels à la concurrence.
- **Critère d'évaluation 9(c)(a)** : Le retard moyen observé dans l'exécution des marchés passés par appel d'offres ouvert est de 30,2 jours.
  ►Un signal d'alerte est associé à cet écart en raison de son impact négatif sur l'efficacité du processus de passation de marchés.
- **Critère d'évaluation 9(c)(c) :** Le paiement des factures n'est pas effectif dans les délais.
  ►Un signal d'alerte est associé à cet écart, car sa résolution dépend du Ministère des Finances.
- **Critère d'évaluation 9(c)(e) :** Le système ne fournit pas d'informations relatives aux performances, à même de permettre l'amélioration pratiques en matière de passation des marchés à travers des mesures correctives adaptées.
- **Critère d'évaluation 9(c)(f) :** La participation des parties prenantes extérieures, notamment de la société civile, n'est pas autorisée par la réglementation.
- **Critère d'évaluation 9(c)(g)** : Dans le cadre de l'échantillon examiné, seuls 32 (32%) des dossiers présentés comprennent toutes les pièces requises. Cet écart est substantiel dans la mesure où l'absence d'archivage exhaustif des pièces de marchés constitue une entrave aux audits et autres revues de corps d'inspection.

Lacunes mineures

- **Critère d'évaluation 9(b)(a)** : La procédure d'appel d'offres en 2 étapes n'est pas du tout utilisée par les acheteurs publics, ce qui peut s'expliquer par le fait que le Guide utilisateur de la passation des marchés n'illustre pas l'élaboration des critères de performance, ni n'indique des orientations sur l'établissement du DAO final sur la base des propositions des candidats.
- **Critère d'évaluation 9(b)(b)** : Des dossiers d'appels d'offres sont disponibles pour les différentes natures et catégories d'acquisitions. Toutefois ce dispositif nécessite d'être mis à jour et complété par un contrat type pour marchés de prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.
- **Critère d'évaluation 9(b)(g)** : La réglementation ne prévoit pas la publication de l'avis d'attribution provisoire**.**
- **Critère d'évaluation 9(b)(j)** : Le CMP ne définit pas de méthode adaptée spécifique à la sélection de consultants individuels.
- **Critère d'évaluation 9(c)(d)** : Les avenants ne sont pas exhaustivement publiés en conséquence de la non exhaustivité de la saisie des marchés dans le SIGMP.

For Official Use - À usage officiel

For Official Use - À usage officiel

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- L'ARMP devrait établir et publier un manuel à l'usage des autorités contractantes pour la réalisation d'études de marchés préalablement à l'élaboration du PPM.
- Réviser le Manuel de gestion des investissements publics, afin de préconiser l'évaluation des résultats socio-économiques des marchés exécutés par rapport aux objectifs ciblés, notamment en rapport avec les considérations de durabilité.
- Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.
- Réviser la réglementation afin de publier le PV d'ouverture des plis dans les mêmes conditions que l'avis d'appel à la concurrence.
- Compléter le guide utilisateur de la passation des marchés en détaillant les modalités de prise en compte de facteurs autres que le prix.
- Renforcer les capacités des autorités contractantes pour la prise en compte des facteurs autres que le prix dans les appels à la concurrence.
- L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devraient modifier les clauses contractuelles afin de prendre en compte des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis et les dispositions relatives à la corruption et aux pratiques interdites.
- Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires
- Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
- Opérationnaliser l'e-GP afin d'améliorer la publication des statistiques à travers la publication des performances du système de passation des marchés.
- Modifier la réglementation afin de permettre la participation directe de la société civile aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics.
- Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.
- Améliorer le système d'archivage pour s'assurer que toutes les pièces requises sont proprement enregistrées.
- Améliorer la gestion des contrats en appliquant systématiquement les pénalités de retard.

Lacunes mineures

- Réviser le Guide utilisateur de la passation des marchés pour mieux illustrer la procédure d'appel d'offres ouvert en deux étapes.
- L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devrait mettre à jour les dossiers types de passation des marchés et élaborer et publier un contrat type simplifié pour les prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.
- Réviser le CMP afin de prévoir la publication de l'avis d'attribution provisoire.
- Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels

For Official Use - À usage officiel

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 9

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Les autorités contractantes ne réalisent pas d'études de marchés en vue d'adopter des stratégies de passation de marchés adaptées.	Risque élevé	L'ARMP devrait établir et publier un manuel à l'usage des autorités contractantes pour la réalisation d'études de marchés préalablement à l'élaboration du PPM.
Les critères de durabilité ne sont pas utilisés par les acheteurs publics, en l'absence de guide	Risque élevé	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence
La société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis et le PV d'ouverture des plis n'est pas toujours publié.	Risque modéré	Réviser la réglementation afin de définir des modalités de mise en place d'un contrôle citoyen des séances d'ouverture de plis.
		Renforcer les capacités de la société civile dans la supervision de la passation des marchés
		Réviser la réglementation afin de publier le PV d'ouverture des plis dans les mêmes conditions que l'avis d'appel à la concurrence
Les facteurs autres que le prix ne sont pas pris en compte dans les critères d'évaluation des offres, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix.	Risque élevé	Compléter le guide utilisateur de la passation des marchés en détaillant les modalités de prise en compte de facteurs autres que le prix. Renforcer les capacités des autorités contractantes pour la prise en compte des facteurs autres que le prix dans les appels à la concurrence.
Les clauses de durabilité ne sont donc pas prises en compte dans les clauses contractuelles. Il n'existe pas de guide à l'usage des acheteurs publics pour leur permettre de les exprimer dans les DAO.	Risque élevé	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence (Même recommandation qu'au 3(a)(b))
Seules les pénalités de retard, les intérêts moratoires et les mesures coercitives sont prévues par les clauses contractuelles. Il n'est également pas prévu de	Risque élevé	L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devraient modifier les clauses contractuelles afin de prendre en compte des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis et

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
mesures incitant à dépasser les niveaux de performance.		les dispositions relatives à la corruption et aux pratiques interdites.
Le paiement des factures n'est pas effectif dans les délais.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires (Même recommandation qu'au 4(b)(b)) Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
Le système ne fournit pas d'informations relatives aux performances, à même de permettre l'amélioration pratiques en matière de passation des marchés à travers des mesures correctives adaptées.	Risque élevé	Opérationnaliser l'e-GP afin d'améliorer la publication des statistiques à travers la publication des performances du système de passation des marchés.
La participation des parties prenantes extérieures, notamment de la société civile, n'est pas autorisée par la réglementation.	Risque élevé	Modifier la réglementation afin de permettre la participation directe de la société civile aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics.
Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives, notamment par rapport aux considérations de durabilité.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Réviser le Manuel de gestion des investissements publics, afin de préconiser l'évaluation des résultats socio-économiques des marchés exécutés par rapport aux objectifs ciblés, notamment en rapport avec les considérations de durabilité.
Le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'Etat impacte négativement la participation aux appels à la concurrence	Risque élevé	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires
Le retard moyen observé dans l'exécution des marchés passés par appel d'offres ouvert est de 30,2 jours	Risque élevé	Améliorer la gestion des contrats en appliquant systématiquement les pénalités de retard.

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Dans le cadre de l'échantillon examiné, seuls 32 (32%) des dossiers présentés comprennent toutes les pièces requises	Risque élevé	Améliorer le système d'archivage pour s'assurer que toutes les pièces requises sont proprement enregistrées. Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.

L'objectif de cet indicateur est en premier lieu d'évaluer la réaction du marché aux demandes de soumission relatives à des marchés publics. Cette réaction peut être influencée par de nombreux facteurs tels que le climat économique général, les politiques de soutien au secteur privé et un bon environnement commercial, des institutions financières solides, l'attrait du système public en tant que bon client digne de foi, la nature des biens ou services demandés, etc.

- **Synthèse de l'indicateur**

Les lacunes relevées sous cet indicateur sont toutes substantielles.

Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics. Seul 23% des acteurs interrogés estime être impliqué dans les réformes des marchés publics et 20% estime que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics. Le secteur privé ne bénéficie également pas de suffisamment d'appui de la part du Gouvernement en termes d'encadrement et d'appui dans le domaine de la formation et du renforcement de capacités. D'ailleurs, 76% des acteurs interrogés (68 sur 90 réponses) ont indiqué ne pas être « au courant des formations, directives, assistance en ligne, sessions d'information, programmes d'appui fournis par le gouvernement aux entrepreneurs privés et aux PME ».

Le secteur privé est bien organisé et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics, mais ne participe pas pleinement pour l'obtention de marchés financés par ressources internes de l'État, en raison des difficultés de paiement.

Enfin, l'absence d'analyses sectorielles ne favorise pas la mise en place de stratégies d'acquisition adaptées pour les secteurs représentant des dépenses importantes en matière de marchés publics.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 10(a) - Dialogue et partenariats entre le secteur public et le secteur privé

Le dialogue entre le secteur public et le secteur privé est formalisé par le Décret N° 2015-915, portant création de la Plateforme de dialogue public-privé. Le décret met en place la Plateforme de Dialogue Public Privé, instance suprême de décision et d'orientation des relations entre l'État et le Secteur Privé. A ce titre, elle est chargée de : définir les orientations en matière d'amélioration de l'environnement des affaires ; donner les directives et les priorités à son Comité de Pilotage ; veiller à la mise en œuvre des mesures adoptées par le Comité de Pilotage ; arbitrer, le cas échéant, les désaccords qui pourraient

For Official Use - À usage officiel

survenir au niveau du Comité de Pilotage. La Plateforme de Dialogue Public Privé comprend : les structures publiques et privées.

Le dialogue est instauré dans le cadre de la préparation de chaque loi de finances. De même des dialogues sectoriels sont souvent engagés avec des secteurs spécifiques tels que le secteur douanier et des ministères sectoriels.

En matière de marchés publics, le secteur privé est partie prenante de la régulation avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration de l'ARMP. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 18% du nombre de membres du Conseil, mais devrait offrir au secteur privé la possibilité de pouvoir s'impliquer dans la définition des politiques régissant la commande publique. Malheureusement, dans la pratique cette implication est très faible. En effet, dans le cadre du sondage réalisé en appui à la présente évaluation, seuls 22% des acteurs interrogés ont répondu « OUI » à la question de savoir si « le gouvernement contacte-t-il le secteur privé/MPME (micro, petites et moyennes entreprises) ou des organisations représentatives pour obtenir leurs points de vue sur les modifications sont envisagées au cadre juridique et réglementaire des marchés publics ». Par ailleurs, 76% de ces personnes estiment que le « Gouvernement ne les aide pas à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics ». Ces résultats montrent que le secteur privé n'est pas suffisamment associé aux réformes des marchés publics, malgré sa représentation à l'ARMP.

Du côté de la société civile, 80% des acteurs interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime également que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ceci confirme le constat du secteur privé.

Néanmoins, cette représentation du secteur privé aurait pu être renforcée, afin de mieux responsabiliser le secteur et lui permettre de mieux affirmer sa qualité de partie prenante du système. Une solution aurait pu être de mettre en place une représentation paritaire du de l'Administration publique, secteur privé et de la société civile au sein du Conseil, à l'instar de ce qui est pratiqué au niveau des autres pays de la région.

Le Gouvernement prend des initiatives pour le renforcement des entreprises privées, notamment à travers le Fonds malgache de formation professionnelle (FMFP) et des projets financés par les partenaires techniques et financiers du pays.

Cependant, ces initiatives sont encore très faibles. D'ailleurs, dans le cadre du sondage réalisé en appui à la présente évaluation, 76% des interrogés (68 sur 90 réponses) ont indiqué ne pas être « au courant des formations, directives, assistance en ligne, sessions d'information, programmes d'appui fournis par le gouvernement aux entrepreneurs privés et aux PME ».

Pour ce qui concerne la passation des marchés, l'ARMP n'offre pas suffisamment de formation au bénéfice du secteur privé. La revue des formations réalisées et publiées sur le site web de l'ARMP montre que sur la période 2021 à 2023, seules 6 sessions ont été organisées au bénéfice du secteur privé. Il s'agit surtout de formations réalisées à la demande et non financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP. Au vu des importants besoins du secteur privé en matière de formation, il serait judicieux de trouver des formules plus viables telles que le partage des frais de formation avec l'ARMP. Les organisations du secteur privé pourraient participer

For Official Use - À usage officiel

au financement de la formation en concertation avec l'ARMP et programmer celle-ci suivant leur besoin. L'ARMP pourrait alors contribuer à la formation des formateurs du secteur privé.

Indicateur subsidiaire 10(b) - Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques

Le secteur privé est bien organisé à travers plusieurs organisations patronales et professionnelles. Cependant, la participation aux appels à la concurrence reste très faible. Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs est de 2,3 et 1,6 respectivement, malgré le respect de toutes les dispositions réglementaires requises en matière de publicité. Ceci est dû en partie au fait que beaucoup d'entreprises rechignent à participer aux compétitions pour l'obtention de marchés financés par des ressources internes de l'État. Il n'existe pas encore de données recensant les prestataires des marchés publics, ce qui constitue un obstacle à l'identification des profils de ces prestataires et des difficultés qu'ils rencontrent pour participer ou obtenir des marchés.

Les marchés sont majoritairement attribués aux entreprises locales. L'accès aux marchés est principalement lié aux capacités techniques et financières. Il n'existe pas d'obstacle systémique à cet accès. La loi aménage plusieurs dispositions pour faciliter l'accès des PME telles que l'encouragement de l'allotissement, la préférence dans le cadre des appels d'offres internationaux et la possibilité de réserver certains marchés à des organisations associatives. Il s'y ajoute les procédures allégées pour les acquisitions de faible valeur mises en place pour faciliter l'accès des très petites entreprises.

Indicateur subsidiaire 10(c) - Principaux secteurs et stratégies sectorielles

Les secteurs liés aux acquisitions sont bien identifiés, mais ceux engageant les plus importantes dépenses en matière de marchés ne font l'objet d'aucune stratégie d'acquisition spécifique, faute de mise en œuvre d'études pour identifier les risques attachés aux marchés concernés. Par exemple, des études spécifiques ne sont pas réalisées afin d'évaluer la capacité du marché à absorber ces gros contrats dans le cadre d'une concurrence réelle, alors qu'au vu des analyses ci-dessus, le risque d'absence de concurrence réelle est substantiel pour ces marchés lorsqu'ils sont financés à travers les ressources internes de l'État. En effet, la participation à ces appels d'offres financés sur ressources internes est faible (2,3 offres par procédure dans le cadre l'échantillon examiné) et ne garantit pas une concurrence réelle.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 10(a)(a) :** Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics. Seul 23% des acteurs interrogés estime être impliqué dans les réformes des marchés publics et 20% estime que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 10(a)(a) :** Le secteur privé est partie prenante de la régulation des marchés publics avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration de l'ARMP. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 18% du nombre de membres du Conseil.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 10(a)(b) :** L'offre de formation au secteur privé en matière de marchés publics est insuffisante. L'ARMP ne peut pas assurer cette formation faute de ressources financières suffisantes.
- **Critère d'évaluation 10(b)(a) :** Le secteur privé est bien organisé et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics, mais ne participe pas pleinement pour l'obtention de marchés financés par ressources internes de l'État, en raison des difficultés de paiement.
- **Critère d'évaluation 10(b)(a) :** Il n'existe pas encore de données recensant les prestataires des marchés publics, ce qui constitue un obstacle à l'identification des profils de ces prestataires et des difficultés qu'ils rencontrent pour participer ou obtenir des marchés.
- **Critère d'évaluation 10(c)(b) :** L'absence d'analyses sectorielles ne favorise pas la mise en place de stratégies d'acquisition adaptées pour les secteurs représentant des dépenses importantes en matière de marchés publics.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant les différentes catégories d'organisations (patronat, associations de PME/PMI, associations d'artisans, etc.) dès la conception.
- Étudier les voies et moyens d'instaurer une représentation paritaire de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile au sein du Conseil de l'ARMP, à l'instar de ce qui est pratiqué au niveau des autres pays de la région.
- L'ARMP devrait négocier avec les organisations du secteur privé la possibilité de partager les frais de formation des entreprises et prestataires.
- Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires.
- Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
- Le Gouvernement devrait systématiser la réalisation d'études afin d'identifier les risques associés aux marchés importants et définir une stratégie d'achat permettant d'atténuer ces risques

For Official Use - À usage officiel

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 10

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics, alors qu'il est partie prenante de la régulation des marchés publics avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration de l'ARMP. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 15% du nombre de membres du Conseil	Risque élevé	Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant les différentes catégories d'organisations (patronat, associations de PME/PMI, associations d'artisans, etc.) dès la conception. Étudier les voies et moyens d'instaurer une représentation paritaire de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile au sein du Conseil de l'ARMP, à l'instar de ce qui est pratiqué au niveau des autres pays de la région
L'offre de formation au secteur privé en matière de marchés publics est insuffisante. L'ARMP ne peut pas assurer cette formation faute de ressources financières suffisantes	Risque élevé	L'ARMP devrait négocier avec les organisations du secteur privé la possibilité de partager les frais de formation des entreprises et prestataires L'ARMP doit consulter périodiquement le Secteur Privé et l'inclure dans les programmes de renforcement des capacités, en veillant à ce que le contenu soit adapté à ses besoins et préoccupations. Mettre en place un programme de formation pour les MPME et un programme spécifique pour les nouveaux entrants dans le système de passation des marchés publics.
Le secteur privé est bien organisé et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics, mais ne participe pas pleinement pour l'obtention de marchés financés par ressources internes de l'État, en raison des difficultés de paiement.	Risque élevé	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires (Même recommandation qu'au 4(b)(b)) Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.
L'absence d'analyses sectorielles ne favorise pas la mise en place	Risque élevé	Le Gouvernement devrait systématiser la réalisation d'études afin d'identifier

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
de stratégies d'acquisition adaptées pour les secteurs représentant des dépenses importantes en matière de marchés publics.		les risques associés aux marchés importants et définir une stratégie d'achat permettant d'atténuer ces risques

3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics

Le Pilier IV comprend quatre indicateurs qui sont jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne avec intégrité, dispose de contrôles appropriés favorisant sa mise en œuvre conformément au cadre législatif et réglementaire, et dispose de mesures appropriées pour faire face aux risques de corruption dans le système. Il aborde également d'importants aspects du système de passation des marchés qui comprend les parties prenantes, y compris la société civile, comme acteurs impliqués dans le système de contrôle. Ce Pilier se penche sur des aspects du système de passation des marchés et du cadre de gouvernance afin de s'assurer qu'ils sont définis et structurés de manière à contribuer aux aspects d'intégrité et de transparence.

Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.

La société civile, en agissant comme dispositif de protection contre une utilisation inefficiente et inefficace des ressources publiques, peut contribuer à rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et plus équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus de moyens au public pour comprendre et contrôler les marchés publics. Cet indicateur évalue deux mécanismes par l'intermédiaire desquels la société civile peut participer au processus de passation des marchés publics : i) la divulgation de l'information et ii) l'implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance.

- **Synthèse de l'indicateur**

Les réformes sur les marchés publics font généralement l'objet de consultation avec les acteurs publics mais pas suffisamment avec la société civile, bien que cette entité soit représentée au Conseil d'administration de l'ARMP. Le sondage organisé auprès de la société civile n'a pas permis d'obtenir un nombre de réponses significatives (seulement 10), mais confirme cette tendance : 8 des 10 réponses (80%) indiquent que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif.

La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes. En outre,

For Official Use - À usage officiel

elle ne bénéficie pas de formations de la part de l'ARMP. Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public.

Le cadre législatif/réglementaire et politique ne permet pas la participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi.

Les lacunes ci-dessus constituent des contraintes à la participation de la société civile à la supervision du système des marchés publics et sont donc substantielles. Il s'y ajoute que le SIGMP, même s'il permet l'accès du public aux informations sur le processus de passation des marchés (de la planification jusqu'à la signature du contrat), ne recense pas l'ensemble des marchés, ce qui constitue une contrainte supplémentaire à l'accès à l'information sur les marchés publics pour les parties prenantes externes, y compris la société civile.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 11(a) - Environnement propice à la consultation et au contrôle du public

Les réformes sur les marchés publics font généralement l'objet de consultation avec les acteurs publics. Pour ce qui concerne la société civile et les opérateurs économiques, l'avènement de l'ARMP a permis de les impliquer dans la gouvernance des marchés publics à travers leur participation au Conseil d'administration. Ceci les implique directement dans la définition des politiques et des réformes. Cependant, cette représentation de la société civile au sein de l'ARMP reste très faible, à l'instar de celle du secteur privé : seulement 2 représentants sur 11 membres, soit 18%. Par ailleurs, quatre-vingts pour cent (80%) des acteurs de la société civile interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ce constat est confirmé par les acteurs du secteur privé interrogés.

L'ARMP organise des formations à la demande ou à travers son Programme de travail annuel (PTA). Toutefois ces formations, sauf à quelques exceptions près, ne concernent que les parties prenantes du secteur public. En effet, la revue des formations réalisées et publiées sur le site web de l'ARMP montre que i) sur 52 sessions organisées en 2023, seules 5 concernent le secteur privé et aucune la société civile ; ii) au titre de 2022 toutes les sessions organisées concernent le secteur public ; iii) au titre de 2021 une seule session a concerné le secteur privé. En outrer la plupart de ces formations sont réalisées à la demande et ne sont que rarement financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP. Toutefois, l'ARMP collabore étroitement avec la Chambre de Commerce et d'Industrie pour préparer les formations, mais le manque de ressources financières et la réception tardive de la subvention en fin d'année entravent la mise en œuvre des activités prévues annuellement pour renforcer les capacités du Secteur Privé en marchés publics, surtout pour les formations au niveau régional. Par ailleurs, il n'existe pas de programmes spécifiques de renforcement des capacités de la Société Civile.

La société civile est représentée au Conseil d'administration de l'ARMP, ce qui l'associe à la définition des politiques et des réformes. Néanmoins, la société civile n'est pas associée aux opérations de passation et d'exécution des marchés, en l'absence d'un cadre lui permettant de pouvoir exercer le contrôle citoyen. La réglementation n'aménage pas de dispositions permettant à la société civile d'accéder à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 11(b) - Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide

Le SIGMP permet l'accès du public aux informations sur le processus de passation des marchés (de la planification jusqu'à la signature du contrat), mais ne recense pas l'ensemble des marchés. Par contre la plateforme en ligne « e-GP » destinée à se substituer au SIGMP permet à travers ses différentes fonctionnalités (l'édition du plan annuel de Passation de marchés via l'e-planification, l'automatisation de l'édition du dossier d'appel d'offre via e-dossier, la gestion du paiement en ligne via e-paiement, la soumission électronique des offres via e-soumission, l'automatisation des évaluations des offres via e-évaluation, l'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et la gestion même du contrat à travers la fonction e-management), l'automatisation des différentes étapes de passation et d'exécution des marchés publics. Elle est prévue pour être accessible à toutes les parties prenantes.

Indicateur subsidiaire 11(c) - Participation directe de la société civile

Les citoyens, y compris les organisations de la société, ne sont pas associés à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics. La réglementation n'autorise pas la consultation des citoyens à la planification, ni ne permet leur participation pour l'observation des séances d'ouverture de plis et d'évaluation des offres. Elle n'aménage également pas de dispositions afin de leur permettre un suivi de l'exécution des marchés, notamment sur le terrain. Aucune initiative n'est prise dans ce sens, même si cette participation du citoyen n'est pas formellement interdite.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 11(a)(a)** : Quatre-vingts pour cent (80%) des acteurs interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime également que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ce constat est confirmé par les acteurs du secteur privé interrogés.
- **Critère d'évaluation 11(a)(b)** : Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public.
- **Critère d'évaluation 11(a)(c)** : La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.
  ►Un signal d'alerte est attaché à ce constat, car le renforcement des ressources financières de l'ARMP relève du Gouvernement, à travers le Ministère en charge des finances.
- **Critère d'évaluation 11(c)(a)** : Le cadre législatif/réglementaire et politique ne permet pas aux citoyens de participer aux opérations de marchés.
- **Critère d'évaluation 11(c)(b)** : La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi ne sont pas autorisés par la réglementation.

For Official Use - À usage officiel

Lacunes mineures

- **Critère d'évaluation 11(b)(a)** : Le SIGMP permet l'accès du public aux informations sur le processus de passation des marchés (de la planification jusqu'à la signature du contrat), mais ne recense pas l'ensemble des marchés.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant la société civile dès la conception.
- Le Gouvernement devrait renforcer l'ARMP pour lui permettre de disposer de moyens financiers suffisants réaliser les formations au profit des parties prenantes du secteur des marchés publics.
- L'ARMP devrait renforcer l'offre de formation au profit des parties prenantes du secteur privé et de la société civile
- Étudier les voies et moyens d'assurer un financement autonome de l'ARMP, notamment en instituant une redevance de régulation à l'instar des autres pays de la région.
- L'ARMP devrait institutionnaliser un cadre de partenariat avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace à chaque étape du processus de passation des marchés publics.
- Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Lacunes mineures

- Rendre opérationnelle la plateforme en ligne « e-GP »

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 11

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Quatre-vingts pour cent (80%) des acteurs interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime également que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ce constat est confirmé par les acteurs du secteur privé interrogés.	Risque élevé	Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant la société civile dès la conception.
Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public.	Risque élevé ▶Signal d'alerte	Le Gouvernement devrait renforcer l'ARMP pour lui permettre de disposer de moyens financiers suffisants réaliser les formations au profit des parties prenantes du secteur des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
		L'ARMP devrait renforcer l'offre de formation au profit des parties prenantes du secteur privé et de la société civile Étudier les voies et moyens d'assurer un financement autonome de l'ARMP, notamment en instituant une redevance de régulation à l'instar des autres pays de la région.
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.	Risque élevé	L'ARMP devrait institutionnaliser un cadre de partenariat avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace.
Le cadre législatif/réglementaire et politique ne permet pas aux citoyens de participer aux opérations de marchés.	Risque élevé	Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à l'observation et au suivi de la procédure des marchés publics.
La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi ne sont pas autorisés par la réglementation.	Risque élevé	

Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces.

L'objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l'intervention en temps utile des contrôles interne et externe dont il convient d'examiner l'efficacité. Pour ce qui est de cet indicateur, « l'efficacité » a le sens de mise en œuvre rapide et rigoureuse des recommandations formulées par les auditeurs. Les évaluateurs doivent s'appuyer, en plus de leurs propres constatations, sur les évaluations les plus récentes des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses disponibles.

- **Synthèse de l'indicateur**

Hormis celle relative à l'absence d'encadrement des délais de revue des dossiers de marchés par la CNM, qui est classifiée comme une lacune mineure, toutes les lacunes identifiées sous cet indicateur sont substantielles.

For Official Use - À usage officiel

Deux autres lacunes sont relevées en ce qui concerne la CNM, son organisation en commissions qui peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières et ses moyens d'intervention limités.

Pour ce qui concerne l'ARMP, les principales lacunes la concernant sont relatives à la non-réalisation des audits annuels indépendants du système et au faible suivi des recommandations des audits réalisés au bénéfice de structures, faute de moyens financiers suffisants. Par ailleurs l'ARMP ne propose pas de formation dédiée aux auditeurs internes ou externes, également faute de moyens. Enfin, le personnel de l'ARMP réalise les audits des marchés sans qu'il ne soit mis en œuvre de procédure de vérification de leur capacité à réaliser ces audits. Plus généralement, n'y a pas encore de spécifications définies pour la réalisation d'audits et la sélection d'auditeurs.

L'analyse a également relevé (PEFA de 2021) que le suivi des recommandations des audits des corps de contrôle interne du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que de celles issues des audits de la Cour des comptes est faible, de même que la mise en œuvre de ces recommandations. C'est également le cas de l'Assemblée nationale qui ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour des comptes dans le Rapport d'exécution des lois de finances (RELF).

Aux termes du PEFA, Les dispositions règlementaires permettant à la Direction de l'Audit Interne (DAI) du Ministère de l'Economie et des Finances de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises. La DAI ne peut intervenir sans l'autorisation du Ministre.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 12(a) - Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle

Le cadre de contrôle est bien organisé. En matière de contrôle interne, le Rapport PEFA de 202120 (page 80) indique que la séparation des tâches d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement est appropriée ainsi que leur division interne en sous-tâches. Les bases juridiques principales de la séparation des tâches sont la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le Règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics de 2005. Les procédures d'enregistrement dans SIIGFP et SIGMP imposent également une séparation des tâches qui respecte les restrictions suivantes :

- Les agents qui préparent les dossiers d'appel d'offres doivent être différents de ceux qui analysent les offres ;
- La personne qui signe un marché ou un contrat est différente de celle qui enregistre cette opération dans le SIGMP.
- La personne autorisant le paiement dans SIIGFP est différente de celle effectuant le paiement.

L'Audit interne relève de la Direction de l'Audit interne (DAI) qui a pour mission principale d'exercer la fonction « Audit Interne » au titre du Ministère de l'Économie et des Finances. Elle est notamment chargée de suggérer des recommandations et des améliorations au fonctionnement et aux systèmes de gestion et de contrôle interne, afin de prémunir les audités contre les risques inhérents à la gestion. Les activités de la DAI portent sur l'ensemble des dispositifs ou systèmes de contrôle interne mis en place et couvre l'intégralité des entités au sein de l'administration centrale et déconcentrée. Les dispositions

[20] Le rapport PEFA de 2021 couvre la période 2018 à 2020

For Official Use - À usage officiel

règlementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises. Néanmoins, la Direction de la brigade d'investigation financière et de l'audit (DBIFA) assure une fonction assimilable à l'audit interne. Elle couvre essentiellement la partie comptable des contrôles internes des opérations budgétaires réalisées par l'Administration centrale (Rapport PEFA de 2021, page 82).

En ce qui concerne l'audit externe, les rapports de la Cour des comptes (CdC) sur l'exécution des lois de finances couvrent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale. Ils font ressortir les questions de fond pertinentes (par exemple, dépassements de crédits dans le rapport sur le Projet de loi de règlement de 2018) (Rapport PEFA de 2021, page 93). Cependant, les rapports d'audits de la CdC (Rapports sur l'exécution des Lois de Finances - RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement (Rapport PEFA 2021, page 95). Aussi, le Parlement ne détermine pas les mesures nécessaires à prendre. Il conviendra de noter qu'à la suite des audits indépendants, l'ARMP est tenue de transmettre aux organes d'inspection et de contrôle les cas de violations constatés. Malheureusement, les audits de l'ARMP ne sont pas réalisés de façon régulière.

La Commission nationale des marchés (CNM) est chargée des contrôles a priori et a posteriori. L'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019 fixe les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercées par la CNM. Le contrôle a priori est exercé sur les marchés à partir d'un seuil fixé par voie réglementaire et le contrôle a posteriori sur les marchés de montant inférieur à ces seuils. « Toutefois, le Président de la Commission Nationale des Marchés peut prescrire, en tant que de besoin, des missions de contrôle a posteriori pour tous contrats, et ce, sans considération des seuils de contrôle » (Article 12 de l'arrêté précité) ». La CNM est rattachée directement au Ministre en charge de l'Économie et des Finances et dirigée par un Président qui a le rang de Directeur Général du Ministère de l'Économie et des Finances. La CNM est organisée en Commissions centrales au niveau central et en Commissions Régionales au niveau des régions. Actuellement, elle dispose de deux (2) Commissions centrales et de vingt-deux (22) Commissions Régionales. L'organisation en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières. Les moyens d'intervention de la CNM sont également limités.

Par ailleurs, en amont de l'engagement de la dépense, les délais impartis à la Commission d'appel d'offres pour évaluer les offres sont bien définis par l'article 16 du décret N° 2006-344 du 30 mai 2006, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres. Cependant, le contrôle a priori exercé par la Commission nationale des marchés (CNM), n'est pas encadré par des délais, ce qui induit un risque de retard dans la mise en œuvre des procédures. Il importe donc que les délais de revue par la CNM soient réglementés.

Les seuils de contrôle ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés. Les pouvoirs délégués aux autorités contractantes en dessous de ces seuils ne sont pas accompagnés d'une obligation pour ces autorités d'organiser le contrôle interne de la passation des marchés concernés. Les marchés soustraits au contrôle a priori font l'objet de contrôle a posteriori, aux termes de la réglementation, mais ce contrôle n'est pas régulier et ne fait pas l'objet de publication. L'évaluation des risques associés à ces seuils aurait pu permettre de les ajuster périodiquement.

Indicateur subsidiaire 12(b) - Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques

Les différents corps de contrôle des finances publiques disposent de procédures et de manuels. Au moment du PEFA 2021, la version provisoire du Manuel d'Audit Interne de la Direction de l'audit interne

For Official Use - À usage officiel

avait été produite, mais n'avait pas encore été validée en acte réglementaire. Cependant, même à l'état de version provisoire, ce référentiel revêtait déjà un caractère contraignant que tous les auditeurs internes de la DAI étaient obligés de respecter et d'appliquer. La CNM a publié un certain nombre de guides de procédures à l'intention des usagers sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances (https://www.sysinfo.mef.gouv.mg/cnm**).** Ces guides sont référencés à l'application « Procurement Review System - PRS », outil de gestion du traitement des dossiers de marchés publics au niveau de la CNM. Elle a été conçue dans le but de dématérialiser la gestion du traitement des dossiers tout en tenant compte de l'interopérabilité avec les autres logiciels déjà mis en place tels que SIIGFP et SIGMP. Au sein des autorités contractantes, la réglementation rappelle la nécessité d'éviter l'exécution de tâches incompatibles par les agents impliqués dans les procédures de marchés, mais n'organise pas le contrôle interne en leur sein. Ce contrôle interne pourrait aider à atténuer les risques attachés à la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle qui représentent un volume important. Ceci est d'autant plus justifié que le rapport de contrôle a posteriori de la CNM au titre des années 2018 à 2020 indique que seul 35,3% des dossiers de marchés examinés est conforme à la réglementation.

Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation des marchés. L'ARMP n'a pas développé d'outil d'aide à la conduite de ces audits. Les audits réalisés par l'ARMP ne sont pas réguliers et portent uniquement sur la conformité et non sur la performance. Les audits de performance ne sont pas réalisés et les statistiques publiées par l'ARMP ne portent pas sur les performances.

Aux termes du rapport PEFA de 2021 (page 84), « La Direction de l'Audit interne (DAI) établit une programmation annuelle ou pluriannuelle fondée en priorité sur l'évaluation des risques, mais tient également compte des demandes, à la fois de la hiérarchie et des membres du Comité d'Audit Interne ainsi que de tout Responsable de service opérationnel issu du ministère. Ce programme annuel ou pluriannuel est soumis à la double validation du ministre et du Comité d'Audit Interne ». En 2018, sur les 15 interventions de la DAI, 100 % des missions ont porté sur l'évaluation des dispositifs de contrôle interne mis en place au sein du Ministère des Finances et du Budget (MFB). Cependant, aucune évaluation de la DAI n'a été effectuée depuis lors, car la DAI ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises (page 83 du rapport PEFA). La Direction de la brigade d'investigation financière et de l'audit (DBIFA) dispose de programmes d'audit annuel, mais la moitié des missions prévues ont été réalisées en 2020 à cause de la situation sanitaire. La DBIFA suit une démarche conforme aux pratiques internationales seulement pour l'audit des postes comptables. En matière d'audit externe, le rapport PEFA de 2021 (page 93) indique que « les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances couvrent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale. La Cour des comptes s'efforce de se conformer aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) que ce soit dans la planification, dans la conduite ou dans la publication des résultats de ses missions d'audit. Dans le domaine des marchés publics, les audits annuels indépendants de la passation des marchés prévus par la réglementation ne sont pas réalisés par l'ARMP. Seuls quelques audits, dont la plupart porte sur des programmes spécifiques, ont été réalisés.

Les canaux de transmission de rapports d'audits de l'ARMP aux organismes de supervision sont bien définis. Aux termes de l'Article 4 du décret 2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP, celle-ci « entreprend et fait entreprendre, selon le cas, des audits indépendants sur la passation des marchés et mène des enquêtes et des investigations ; à ce sujet elle transmet aux organes d'inspection et de contrôles les cas de violations constatés ». Cette disposition implique la soumission des rapports à la

For Official Use - À usage officiel

Cour des comptes qui est l'Institution supérieure de contrôle. Par ailleurs, l'ARMP « établit des rapports périodiques à l'attention du Gouvernement et des Commissions des Finances du Parlement sur l'exécution des marchés sur la base des enquêtes et audits réalisés.

Indicateur subsidiaire 12(c) - Mise en application et suivi des conclusions et recommandations

Le rapport PEFA de 2021 (page 95) indique que « La Cour adresse des recommandations au gouvernement dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, mais les mécanismes de suivi sont limités. L'exécutif répond de manière formelle aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par la Cour des Comptes pour élaborer son rapport sur le Projet de loi de règlement (PLR) et tient compte des recommandations formulées par la Cour, mais ne formalise pas ses réponses et les actions qu'il compte prendre dans un rapport. La Cour ne procède à l'examen de leur application qu'à l'occasion du contrôle de l'exécution de la loi de finances suivante ». L'Assemblée nationale ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF. La revue du rapport N° 11/20-RAP/ADM/APA de la Cour des comptes sur le Projet de loi de règlement 2018, publié en octobre 2020, montre que les recommandations émises par la Cour lors de son contrôle de l'exécution de lois de Finances de l'année budgétaire 2016 n'ont été exécutées qu'à 11% : une seule recommandation suivie sur les 9 principales émises. Ces recommandations ont été notifiées au Ministère des Finances par la Cour.

En matière d'audit interne des finances publiques, « la DAI assure des missions de suivi des recommandations après une période de mise en œuvre accordée à l'entité auditée. En 2018, 37 % des recommandations émises par la DAI ont fait l'objet de suivi de la part des entités auditées dans les 12 mois suivant la production de rapports d'audit » (page 84 du PEFA de 2021). Le rapport PEFA de 2021 (page 84) indique qu'aucun suivi systématique des mises en œuvre des recommandations n'est assuré par la DBIFA à la suite de ses missions d'audit.

Dans le secteur des marchés publics, l'ARMP ne réalise pratiquement pas d'audits annuels de la passation de marchés. Hormis l'audit de la gestion 2018, tous les rapports d'audits publiés sur le site de l'ARMP concernent des structures de projets ou des structures spécifiques. La Direction Générale de l'ARMP indique que le suivi des recommandations émises par les audits réalisés n'est pas systématique en raison d'un manque de budget.

Indicateur subsidiaire 12(d) - Qualification et formation pour effectuer des audits de passations de marchés

La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes. Les rapports d'audits des marchés publics publiés sur le site de l'ARMP sont réalisés par les agents de l'ARMP et non par des Experts externes ou des auditeurs indépendants. Même si les agents de l'ARMP sont indépendants, puisque ne participant pas aux opérations de marchés, l'ampleur des audits, si le système fonctionne normalement, nécessitera forcément un recours à des compétences externes en appui.

Les agents des corps de contrôle interne des finances publiques sont en générale des agents fonctionnaires spécialisés formés pour la plupart par les écoles d'administration du pays ou de l'extérieur. Tout au long de leur carrière, ils bénéficient de formation pour renforcer leur spécialisation, notamment sur les normes d'audits pour les auditeurs. Généralement, il s'agit d'agents qui ont une certaine

For Official Use - À usage officiel

expérience avant d'incorporer ces corps. Les inspecteurs d'État sont recrutés par voie de concours. Les vérificateurs de la cour des comptes sont également recrutés par voie de concours.

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 12(a)(a)** : La Direction de l'Audit Interne (DAI) du Ministère chargé des finances ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.
- **Critère d'évaluation 12(a)(a)** : L'organisation de la CNM en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières.
- **Critère d'évaluation 12(a)(a)** : Les moyens d'intervention de la CNM sont limités.
  ►Un signal d'alerte est attaché à l'écart concernant la DAI, car sa résolution ne relève pas des institutions en charge des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 12(a)(d)** : L'ARMP ne réalise pratiquement pas les audits indépendants prévus par le CMP, faute de moyens financiers suffisants.
- **Critère d'évaluation 12(a)(d)** : Les seuils de passation de marchés ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés.
  ►Un signal d'alerte est associé au renforcement des moyens financiers de l'ARMP pour la réalisation des audits, car cette activité relève du Ministre en charge des finances.
- **Critère d'évaluation 12(a)(e)** : L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants prévus et les audits de rapports financiers de la CdC (Rapport d'exécution de la loi de finances -RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement.
- **Critère d'évaluation 12(a)(e)** : L'Assemblée nationale ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF.
  ►Un signal d'alerte est associé à cette lacune du Parlement. Consistant à ne pas examiner les audits de la Cour des comptes.
- **Critère d'évaluation 12(a)(f)** : L'ARMP ne réalise les audits que de façon irrégulière et n'a pas mis en place de dispositif formel de suivi des conclusions.
- **Critère d'évaluation 12(b)(a)** : Un contrôle interne spécifique à la passation des marchés n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes
- **Critère d'évaluation 12(b)(b)** : Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation de marchés.
- **Critère d'évaluation 12(b)(b)** : Les audits déjà réalisés par l'ARMP portent sur la conformité et n'incluent pas la performance.
- **Critère d'évaluation 12(b)(c)** : L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants annuels des marchés publics prévus par la réglementation, privant le système d'opportunités d'ajustements périodiques dans le sens de son amélioration.

For Official Use - À usage officiel

- **Critère d'évaluation 12(b)(c)** : La DAI ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.
  ►Un signal d'alerte est associé à ce constat dont la résolution ne relève pas des institutions en charge des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 12(c)(a)** : Les recommandation des corps d'audit interne et de la Cour des comptes ne sont pas systématiquement suivies d'effet.
  ►Un signal d'alerte est associé aux constats concernant les corps d'audit interne du Ministère des finances et la Cour des comptes.
- **Critère d'évaluation 12(c)(a)** : L'ARMP ne réalise pas le suivi de l'effectivité des recommandations issues des audits, faute de budget suffisant.
- **Critère d'évaluation 12(c)(b)** : Il n'y a pas de véritable système mis en place pour suivre les recommandations des audits des corps de contrôle interne du Ministère de l'Économie et des Finances ainsi que celles issues des audits de la Cour des comptes.
- **Critère d'évaluation 12(c)(b) :** Aux termes du rapport PEFA de 2021 (page 95), « Les rapports d'audit de la CdC (RELF) qui sont transmis avec le PLR ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement.
  ►Un signal d'alerte est associé aux constats concernant L'Assemblée nationale, les corps d'audit interne du Ministère des finances et la Cour des comptes**.**
- **Critère d'évaluation 12(d)(a)** : La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes.
- **Critère d'évaluation 12(d)(b)** : Le personnel de l'ARMP réalise les audits des marchés et ne fait pas appel à des auditeurs externes, pour le moment. Il n'est pas indiqué de procédure de vérification de la capacité des agents de l'ARMP à réaliser les audits. Plus généralement, n'y a pas encore de spécifications définies pour la réalisation d'audits et la sélection d'auditeurs.

- **Lacunes mineures**
  - **Critère d'évaluation 12(a)(c)** : Les revues des dossiers par la Commission nationale des marchés (CNM) ne sont pas encadrées par des délais.

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Le Ministre de l'Économie et des Finances devrait prendre les dispositions réglementaires nécessaires afin de permettre à la Direction de l'Audit Interne (DAI) du Ministère de l'Économie et des Finances de programmer librement ses audits.
- Procéder à une étude pour définir une organisation plus adaptée au fonctionnement de la CNM.
- Renforcer les moyens d'intervention de la CNM.
- Le Gouvernement devrait renforcer les moyens i) financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics, et ii)

For Official Use - À usage officiel

de la CNM pour lui permettre de procéder à un contrôle a posteriori régulier des marchés en dessous des seuils de contrôle a priori, afin d'exploiter les résultats pour ajuster ces seuils.

- Le Parlement devrait régulièrement auditionner les responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le Rapport d'exécution de la loi de finances (RELF).
- Définir un cadre de suivi des recommandations des audits et publier les résultats, afin qu'ils puissent être exploités par d'autres acteurs du système.
- Un contrôle interne de la passation des marchés devrait être mis en place au niveau des autorités contractantes, qui permettra, entre autres, la supervision de la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle a priori.
- L'ARMP devrait élaborer et publier un manuel d'audit des marchés publics axé sur la conformité et la performance.
- L'ARMP devrait inclure le volet performance dans les termes de référence des audits indépendants annuels.
- Le Ministre de l'Economie et des Finances devrait renforcer le suivi des recommandations des corps d'audit interne ainsi que celles adressées au Gouvernement par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances, et mettre en place un système de sanctions.
- L'ARMP devrait élaborer et mettre à disposition une offre de formation au profit des corps de contrôle, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics.
- L'ARMP devrait définir des profils types et mettre en place un système de vérification des capacités des agents en charge des audits, y compris celles de son propre personnel

Lacunes mineures

- Réviser l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercées par le CNM, afin de réglementer les délais de contrôle a priori.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 12

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
L'ARMP ne réalise pratiquement pas les audits indépendants prévus par le CMP, faute de moyens financiers suffisants.	Risque élevé ▶Signal d'alerte	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens i) financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics, et ii) de la CNM pour lui permettre de procéder à un contrôle a posteriori régulier des marchés en dessous des seuils de contrôle a priori, afin d'exploiter les résultats pour ajuster ces seuils.
Les seuils de passation de marchés ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés		
L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants prévus par la réglementation et ne peut donc		

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
soumettre ces rapports à la Cour des comptes.		
L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants prévus par la réglementation et ne peut donc soumettre de rapports à la Cour des comptes. Les audits de rapports des audits financiers de la Cour des Comptes (Rapport d'exécution de la loi de finances -RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics. Le Parlement devrait systématiser l'examen des audits de rapports financiers de la Cour des comptes.
L'ARMP ne réalise les audits que de façon irrégulière et n'a pas mis en place de dispositif formel de suivi des conclusions.	Risque élevé	Définir un cadre de suivi inclusif des recommandations des audits et publier les résultats, afin qu'ils puissent être exploités par d'autres acteurs du système
Un contrôle interne spécifique à la passation des marchés n'est pas organisé au niveau des autorité contractantes.	Risque élevé	Un contrôle interne de la passation des marchés devrait être mis en place au niveau des autorités contractantes, qui permettra, entre autres, la supervision de la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle a priori. Rédiger un manuel d'audit des marchés publics en collaboration avec tous les organismes responsables de la surveillance, du contrôle et de la régulation. Chaque section du manuel devrait se concentrer sur les domaines spécifiques de chaque organisme. La première partie serait dédiée aux procédures de contrôle interne, et la seconde aux procédures de contrôle externe. Le manuel devrait couvrir l'audit et le contrôle à toutes les étapes du cycle de vie des marchés publics.
Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation de marchés.	Risque élevé	L'ARMP devrait élaborer et publier un manuel d'audit des marchés

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
		publics axé sur la conformité et la performance.
Les audits déjà réalisés par l'ARMP portent sur la conformité et n'incluent pas la performance.	Risque élevé	L'ARMP devrait inclure le volet performance dans les termes de référence des audits indépendants annuels
La Direction de l'Audit interne (DAI) du Ministère chargé des finances ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Le Ministre de l'Economie et des Finances devrait prendre les dispositions réglementaires nécessaires pour permettre à la Direction de l'Audit interne (DAI) de programmer librement ses audits.
L'organisation de la CNM en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières.	Risque élevé	Procéder à une étude pour définir une organisation plus adaptée au fonctionnement de la CNM.
Les moyens d'intervention de la CNM sont également limités.	Risque élevé	Renforcer les moyens d'intervention financiers et humains de la CNM et de ces démembrements.
Les recommandations des corps d'audit interne et de la Cour des comptes ne sont pas systématiquement suivies d'effet**.**	Risque élevé ►Signal d'alerte	Le Ministre de l'Economie et des Finances devrait renforcer le suivi des recommandations des corps d'audit interne ainsi que celles adressées au Gouvernement par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances, et mettre en place un système de sanctions.
L'ARMP ne réalise pas le suivi de l'effectivité des recommandations issues des audits, faute de budget suffisant.	Risque élevé	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.
Il n'y a pas de véritable système mis en place pour suivre les recommandations des audits des corps de contrôle interne du Ministère de l'Économie et des Finances ainsi que celles issues des audits de la Cour des comptes.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Le Ministre de l'Economie et des Finances devrait renforcer le suivi des recommandations des corps d'audit interne ainsi que celles adressées au Gouvernement par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
		de finances, et mettre en place un système de sanctions.
L'Assemblée nationale ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Le Parlement devrait régulièrement auditionner les responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le Rapport d'exécution de la loi de finances (RELF).
L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants annuels des marchés publics prévus par la réglementation, privant le système d'opportunités d'ajustements périodiques dans le sens de son amélioration.	Risque élevé	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.
La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes.	Risque élevé	L'ARMP devrait élaborer et mettre à disposition une offre de formation au profit des corps de contrôle, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics.
Le personnel de l'ARMP réalise les audits des marchés et ne fait pas appel à des auditeurs externes, pour le moment. Il n'est pas indiqué de procédure de vérification de la capacité des agents de l'ARMP à réaliser les audits. Plus généralement, n'y a pas encore de spécifications définies pour la réalisation d'audits et la sélection d'auditeurs	Risque élevé	L'ARMP devrait définir des profils types et mettre en place un système de vérification des capacités des agents en charge des audits, y compris celles de son propre personnel.

Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients.

Le Pilier I traite de certains aspects du mécanisme de recours tel que définis dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d'application. Cet indicateur évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie intéressant un éventail de questions spécifiques ayant trait à sa capacité à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l'intégrité du système de passation des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

- **Synthèse de l'indicateur**

Aucune lacune substantielle n'a été relevée sous cet indicateur. Le système de recours mis en place, bien que peu fréquenté par les fournisseurs, est globalement conforme aux bonnes pratiques. La revue des décisions publiées montre qu'elles sont objectives et basées sur les informations du dossier.

Les lacunes relevées concernent le délai observé pour traiter les recours et la non-exhaustivité de la publication des décisions.

Le délai moyen observé par le CRR de l'ARMP pour rendre ses décisions dans le cadre des recours est de 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables fixés par la réglementation.

Les décisions issues des recours ne sont pas exhaustivement publiées sur le Portail des marchés publics. En effet, seules les décisions du CRR y sont publiées, aucune information n'étant disponible concernant d'éventuels recours précontractuels exercés auprès des juridictions territoriales, comme prévu par la réglementation.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 13(a) - Processus de contestation et de recours

Dans le cadre du processus de contestation et de recours, les décisions sont bien rendues sur la base des éléments d'appréciation soumis par les partis. À chaque saisine, le Comité de Règlementation et de Recours (CRR) de l'ARMP saisit la PRMP concernée pour fournir des éléments de réponse et les justificatifs et statue sur la base des données ainsi fournies par les parties. Cette démarche a été respectée par 17 des 19 décisions publiées sur le site de l'ARMP au titre des années 2024 (1 décision), 2023 (1 décision), 2022 (6 décisions) et 2021 (11 décisions).

La saisine préalable de l'Autorité contractante (recours gracieux) ou la saisine directe de l'ARMP a été respectée dans le cadre des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP pour la période 2021 à 2024, en application des articles 79 et 80 du CMP (Demande de réexamen auprès de l'Autorité contractante et Demande de révision auprès de l'ARMP). Cependant des statistiques sur l'application effective des décisions ne sont pas disponibles.

La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024, montre que les délais de saisine pour les recours gracieux sont respectés.

Indicateur subsidiaire 13(b) - Indépendance et capacité de l'organe d'appel

L'ARMP n'est impliquée à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats. Elle n'intervient dans le processus de passation des marchés qu'à l'occasion des recours, des audits et des sanctions. La séparation des fonctions de régulation et de contrôle est bien effective.

L'Arrêté N° 21 119/2008-MFB du 27 novembre 2008, déterminant les modes de perception et fixant les montants des ressources de l'ARMP, fixait les frais de recours à 50 000 Ariary (en attente des textes régissant les modalités de perception) soit 11 USD environ. Cependant, l'Arrêté N° 7277/2016, déterminant les ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et fixant leurs montants ainsi que leurs modes de perception, ne confirme pas ce montant et ne définit pas les modalités de perception de ces frais. En conséquence les recours sont exercés sans frais de la part des requérants.

For Official Use - À usage officiel

Il existe un Manuel de procédures de recours en attribution des marchés publics datant de juin 2008 qui explique les procédures applicables. Ce manuel est publié sur le site de l'ARMP. Aux termes de ces procédures, l'Organe de recours exerce son pouvoir juridique de suspendre les procédures de passation des marchés publics et d'imposer des mesures correctives. Ceci est confirmé par la revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024 : la procédure de passation est suspendue dès la saisine du CRR et les mesures correctives ont été indiquées dans toutes les décisions, sauf 2 d'entre elles pour lesquelles la structure s'est déclarée incompétente.

Le délai moyen pour les décisions du CRR de l'ARMP observé dans le cadre de la revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024 est de 27 jours. Ce délai est supérieur au délai de 10 jours ouvrable fixé pour les décisions du CRR. Toutefois, ce délai ne retarde pas les processus dans de trop grandes proportions et ne rend pas les recours irréalistes.

Même si l'ARMP ne dispose pas de ressources suffisantes pour réaliser certaines de ses principales activités, notamment les audits annuels indépendants et la formation, le fonctionnement du CRR, sauf cas exceptionnel, ne nécessite pas d'intervention autre que celles de ses membres qui sont pris en charge par le budget de fonctionnement de l'Institution.

Indicateur subsidiaire 13(c) - Décisions de l'organe d'appel

Le Manuel de procédures de recours en attribution indique les principes directeurs du mode opératoire de la Section recours de l'ARMP en matière d'attribution de marchés : « Toutes les procédures de recours devant la Section de Recours respectent les règles relatives au « principe du contradictoire » visant à assurer que les parties sont traitées sur un même pied d'égalité et de manière équitable. Ainsi :

- Les parties ont la charge de prouver les faits propres à fonder leurs prétentions respectives, étant entendu cependant que la Section peut les inviter à fournir les explications et les preuves nécessaires à la solution du litige.

- La Section ne peut retenir lors de sa prise de décision les moyens, les explications ou les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.

- De même, la Section ne peut fonder sa décision sur les moyens qu'elle aurait relevés d'office, sans qu'elle ait au préalable invité les parties à présenter leurs observations.

- Toute irrégularité dans la procédure doit être invoquée sans délai par la partie qui s'en prévaut ; à défaut, cette partie est réputée y avoir renoncé ».

La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP au titre de la période 2021 à 2024, montre bien que les décisions sont bien rendues sur la base des éléments d'appréciation soumis par les parties. À chaque saisine, le Comité de Règlementation et de Recours (CRR) de l'ARMP a saisi la PRMP concernée pour fournir des éléments de réponse et les justificatifs et a statué exclusivement sur la base des données ainsi fournies par les parties.

Les décisions établissent bien les mesures correctives nécessaires. La revue des 17 recours montre que les mesures correctives sont énoncées pour 15 de ces procédures, le CRR ayant déclaré son incompétence sur les 2 restants. Parmi ces 15 procédures, 11 ont abouti à des décisions favorables aux soumissionnaires.

For Official Use - À usage officiel

Aux termes du Manuel de procédures de recours (page 7) que « Toutes les décisions de la Section de Recours sont systématiquement mises en ligne sur le site web de l'ARMP (www.armp.mg) et font l'objet d'affichage devant le bureau de la Section et de publication dans le Journal des Marchés Publics, dès que celui-ci est opérationnel ». Au titre des années 2021 à 2024, on ne relève cependant que 19 décisions publiées : une seule décision au titre de 2024, une seule au titre de 2023, six (6) au titre de 2022 et Onze (11) au titre de 2021. Le nombre de recours est ainsi très faible et peut s'expliquer par le manque de confiance des acteurs, confirmé par le sondage organisé auprès du secteur privé dans le cadre de l'évaluation : sur 90 réponses reçues de personnes ou organisations du secteur privé, seul 22% considère la demande en révision auprès de l'ARMP comme digne de confiance et équitable (à noter que 44% n'a pas d'opinion). Pour ce qui concerne la demande de réexamen auprès de l'autorité contractante (sous la forme de recours gracieux), seul 13% la considère comme digne de confiance et équitable (à noter que 41% n'ont pas d'opinion). Pourtant, comme indiqué ci-dessus, la revue des décisions du CCR publiées montre qu'elles sont bien objectives. Il faudrait relever aussi qu'aucune information n'est disponible concernant d'éventuels recours exercés auprès des juridictions territoriales. Ce qui confirme la non-exhaustivité de la publication des recours.

- **Lacunes substantielle**
    - **Critère d'évaluation 13(a)(d)** : Le délai moyen observé par le CRR de l'ARMP pour rendre ses décisions dans le cadre des recours est de 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables fixés par la réglementation.
    - **Critère d'évaluation 13(b)(e):** Le délai moyen observé par le CRR pour rendre ses décisions est 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables requis par la réglementation. Une seule des décisions publiées a été rendue dans le délai fixé par la loi.

- **Lacunes mineures**
    - **Critère d'évaluation 13(b)(c)** : La dématérialisation de la gestion des plaintes n'est pas effective, alors que des opportunités existent avec l'e-GP.
    - **Critère d'évaluation 13(c)(d)** : Les décisions issues des recours ne sont pas exhaustivement publiées sur le Portail des marchés publics : seules les décisions du CRR y sont publiées, aucune information n'étant disponible concernant d'éventuels recours exercés auprès des juridictions territoriales.

- **Recommandations**
    - L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.
    - Procéder à la dématérialisation progressive de la gestion des plaintes, en exploitant l'opportunité offerte par l'opérationnalisation de l'e-GP.
    - Réviser la réglementation afin de fixer le délai de publication des décisions issues des recours.
    - Réviser la réglementation pour rendre obligatoire la publication sur le site de l'ARMP des décisions issues des recours précontractuels auprès des juridictions.

For Official Use - À usage officiel

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 13

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Le délai moyen observé par le CRR pour rendre ses décisions est 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables requis par la réglementation. Une seule des décisions publiées a été rendue dans le délai fixé par la loi.	Risque élevé	L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.

Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption.

Cet indicateur évalue i) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés et ii) comment elles sont mises en œuvre et gérées en pratique. Cet indicateur permet d'évaluer également si le système favorise l'ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d'un marché des acquisitions publique réputé pour son intégrité.

- **Synthèse de l'indicateur**

Plusieurs lacunes substantielles ont été relevées sous cet indicateur. Elles découlent, pour la plupart, des difficultés de fonctionnement de l'ARMP qui, par manque de ressources financières suffisantes, ne peut rendre opérationnel le dispositif de supervision de la mise en œuvre des dispositions en matière d'éthique, de lutte contre la corruption et les pratiques interdites. Le Comité d'éthique des marchés publics, mis en place au niveau de l'ARMP par l'article 89 du CMP, en charge d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics, n'est pas opérationnel.

Une des lacunes substantielles concerne la période d'attente à respecter par un agent qui quitte une structure avant de pouvoir se voir attribuer un marché par cette structure. Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétit à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente. Ceci devrait être corrigé par les textes des marchés publics.

Aux termes de la loi et du Code d'éthique des marchés publics, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de ladite loi. Il s'y ajoute que l'ARMP n'a pas mis en place de dispositif sécurisé et anonyme (plateforme web ou numéro vert) pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.

Les dispositions sur la fraude et la corruption sont insuffisamment prises en compte par les dossiers et contrats types de passation de marchés. Elles sont indiquées au niveau des Instructions aux

For Official Use - À usage officiel

soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés, mais pas de façon exhaustive et ne sont également pas indiquées dans les CCAG.

En raison de manque de moyens humains et financiers, l'ARMP ne propose pas d'offre de formation en matière d'intégrité et l'éthique au bénéfice des acteurs des marchés publics.

La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques. Ainsi, elle ne peut jouer pleinement son rôle de tiers garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Quelques lacunes mineures sont relevées. Même si les statistiques sur les rapports d'enquêtes, les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées dans le rapport du BIANCO, ce n'est pas le cas des condamnations. La publication des condamnations peut être dissuasive et contribue à renforcer la lutte contre la corruption.

L'ARMP ne précise pas de procédure de saisine pour dénoncer des faits de corruption et n'a pas mis en place de dispositif pour recevoir des dénonciations de façon sécurisée.

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 14(a) - Définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts et des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions afférentes

L'Article 90.I du CMP définit les violations à la réglementation des marchés publics par les soumissionnaires ou titulaires. Les faits visés sont conformes aux dispositions généralement préconisées par les pratiques internationales : collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels, participation au fractionnement du marché pour en bénéficier, influer sur le contenu du dossier d'appel d'offres, recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation, influencer ou tenter d'influencer les membres de la commission chargée d'évaluer les offres ou les décisions d'attribution, y compris en proposant tout paiement ou avantage indu, fournir des informations ou des déclarations fausses ou mensongères, bénéficier et faire usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, faire obstruction à la conduite d'audits, enquêtes ou investigations, participer pendant l'exécution du marché à des actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la règlementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante, etc.

Les sanctions des soumissionnaires et titulaires sont également définies par l'alinéa II de l'article 90 : la confiscation des garanties constituées par le contrevenant dans le cadre des procédures d'appel d'offres ou marchés incriminés ; l'exclusion de toute procédure de passation de marché pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise, y compris, en cas de collusion régulièrement constatée par l'autorité de régulation des marchés publics ; l'exclusion de toute entreprise qui possède la majorité du capital de l'entreprise sanctionnée, ou dont l'entreprise sanctionnée possède la majorité du capital ; le retrait de leur agrément et/ou de leur certificat de qualification pour une période déterminée.

L'article 91 du CMP définit les violations de la réglementation par toute personne physique ou morale de droit public ou privé participant à la passation, à l'exécution ou au contrôle des marchés publics : fractionnement de marché, passation de marché en dehors des procédures requises sans avoir obtenu le

For Official Use - À usage officiel

cas échéant les dérogations de l'administration centrale en charge des marchés publics, participation à la rédaction de dossiers d'appel d'offres contenant des mesures discriminatoires ou faussant le jeu de la concurrence, sollicitation ou acceptation d'avantages personnels de la part des candidats ou titulaires de marchés, usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, fausser le jeu de la concurrence, certification de la réception de prestations incomplètes ou non conformes aux termes contractuels, acceptation de la surfacturation, la double facturation et/ou la fausse facturation, obstruction à la conduite d'audits, enquêtes ou investigations, complicité d'actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la règlementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante, prise d'acte ou de décision en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics, etc.

L'article 3 du décret N° 2006-343, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, rappelle, parmi les obligations des organes de la commande publique, l'engagement « à veiller que les fonctions de préparation, d'évaluation, de contrôle et de règlement des différends demeurent toujours strictement séparés à la fois en droit et en fait et à ne placer ni leur personnel, ni leur personnel d'appui auxquels ils peuvent avoir recours dans une situation qui pourrait porter atteinte aux règles de déontologie et d'éthique ».

Pour ce qui concerne la période d'attente, la loi N° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption, en son article 18, insère après l'article 175.1 du Code pénal malagasy (De la prise d'emploi prohibé) des dispositions sanctionnant l'agent qui exercerait, dans un délai inférieur à trois ans à compter de la cessation de la fonction, un mandat social ou une activité rémunérée privée sur laquelle il a eu à exercer une surveillance ou un contrôle direct du fait de sa fonction ou avec laquelle il a conclu des contrats ou concernant laquelle il a exprimé son avis sur les opérations qu'elle a effectuées. En outre, l'article 36 du décret N° 2003-1158, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État, dispose qu'un « agent de l'État ayant quitté l'administration publique depuis moins de trois ans, peut, sous autorisation écrite de son supérieur, accepter un emploi rémunéré au sein d'une entreprise soumise au contrôle ou à la tutelle du service ou de l'organisme où il assumait ses précédentes fonctions ».

Les dispositions ci-dessus encadre la période d'attente dans différentes situations, mais ne s'appliquent à celle qui devrait être appliquée à l'agent qui participe à des opportunités de marchés lancés par son service d'origine.

Indicateur subsidiaire 14(b) - Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres

Les dossiers d'appel d'offres types nationaux incorporent des dispositions pour fraude et corruption au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) ou Consultants (IC). Pour les dossiers travaux, fournitures et prestations intellectuelles, ces dispositions sont indiquées au niveau de la Clause 3. Cependant, il s'agit de directives résumées faisant référence au Code d'éthique des marchés publics. Les pratiques interdites par le CMP ne sont pas explicitement indiquées. Dans les CCAG, les dispositions pour fraude et corruption ne sont pas du tout indiquées.

Indicateur subsidiaire 14(c) - Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces

For Official Use - À usage officiel

Aux termes de l'Article 22 de l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par la Commission nationale des marchés (CNM), « Sur la base des rapports des Commissions des Marchés, le Président de la Commission Nationale des Marchés se charge de saisir le Comité d'Éthique au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour les irrégularités relevant de la compétence de ce dernier, indépendamment de la saisine du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et de tout autre organe compétent par l'entremise du Ministre de l'Économie et des Finances ». Cependant, ni le CMP, ni le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics ne disposent explicitement d'obligation des autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.

C'est le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), chargé de la mise en application de la législation anti-corruption, qui intente l'action répressive à l'encontre des pratiques de corruption à travers la suite donnée aux doléances reçues et la conduite des investigations qui visent à apporter les preuves des infractions commises dans la perspective de leur sanction pénale et du recouvrement de leurs produits au profit de l'État. En 2023, les services d'investigation du BIANCO, tant au niveau central qu'au niveau régional, ont traité un nombre important de dossiers de corruption, au total, 959 dossiers, dont 556 ont fait l'objet de procès-verbaux transmis aux juridictions compétentes aux fins des poursuites judiciaires. Les 403 autres dossiers se sont soldés par des rapports d'enquête qui, par la suite, ont été soumis au Comité Consultatif de l'Investigation pour classement, faute de preuves suffisantes de commission de l'infraction » (Page 6 du rapport annuel BIANCO au titre de 2023). Les juridictions compétentes sont les Pôles anti-corruption (PAC) créés au sein du système judiciaire pénal (Loi 2016-021 sur les Pôles anti-corruption).

Dans le domaine spécifique des marchés publics, le Comité d'éthique des marchés publics, institué au niveau de l'ARMP, est chargé de veiller au respect du Code d'éthique des marchés publics. La mission du Comité est « d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics » (Article 89 du CMP). Cependant, les décisions du Comité ne sont pas publiées est-il à noter que, si l'article 89 du CMP prévoit la présence d'un membre de société civile au sein du comité d'éthique, cette disposition n'est pas effective, privant ainsi le comité d'un regard citoyen, gardien de la transparence, redevabilité et intégrité

En application de la loi sur la corruption, les sanctions sont effectivement appliquées.

Le tableau* ci-après fait le point des résultats du traitement des dossiers d'investigation durant les années 2022 et 2023.

N°	Indicateurs	2022	2023
1.	PV transmis aux juridictions	477	556
2.	Rapports d'enquêtes soumis et classés par le Comité consultatif	612	432
3.	Rapports d'enquêtes à soumettre auprès du Comité consultatif	541	404
4.	Total des dossiers traités	1018	960
5.	Personnes poursuivies	1773	1831
6.	Personnes arrêtées	623	588
7.	Personnes placées sous mandat de dépôt	128	95
8.	Personnes placées sous contrôle judiciaire	178	122
9.	Personnes bénéficiant de liberté provisoire	315	371

*Le tableau est extrait du tableau 14 (Évolution des résultats du traitement des dossiers durant les années 2022 et 2023) publié à la page 32 du rapport annuel 2023 du BIANCO.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur subsidiaire 14(d) - Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité

Le cadre de lutte contre la corruption est régi par les lois suivantes : loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption ; loi 2016-021 sur les Pôles anti-corruption ; loi 2021-015 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi 2016-021 du 22 août 2016 sur les pôles anti-corruption ; le Code pénal ; ordonnance N° 2019-015, relative au recouvrement des avoirs illicites.

L'article 40 de la loi sur la lutte contre la corruption désigne les entités en charge de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, et de la stratégie de lutte contre la corruption :

- Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) ;
- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ;
- Les Pôles Anti-Corruption ;
- Le Service des renseignements financiers (SAMIFIN)
- L'Agence en charge de recouvrement des avoirs illicites (ARAI)

Le Comité d'éthique des marchés publics, instauré au sein de l'ARMP, a pour mission d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics et de prononcer les sanctions, y compris celles relatives aux exclusions de la participation aux marchés publics.

Aux termes de la loi sur la lutte contre la corruption, le BIANCO est chargé « d'exploiter les informations et enquêter sur les doléances, dénonciations ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées, ainsi que sur des faits constatés sur la base d'une saisine à son initiative. Le Bianco est habilité à enquêter sur les constatations incidentes d'infractions à l'occasion des faits dont il est régulièrement saisi ». Les investigations sont systématiquement menées sur les dossiers « investigables ». Les investigations peuvent aboutir à la transmission des dossiers aux juridictions compétentes.

Afin de prévenir les actes de corruption et pour améliorer la performance des services publics, plusieurs institutions et organes de contrôle ont été identifiés comme étant des acteurs indirects dans la lutte contre la corruption, dont l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les Associations et acteurs structurés du secteur privé, les Organisations de la Société Civile et les Médias. En 2022 et 2023, le nombre de signalements provenant de la société civile est respectivement de 122 et 124.

Les signalements sont postés sur la plateforme « i-Toroka » (www.doleances.bianco-mg.org) système de doléances des faits de corruption en ligne, garantissant l'anonymat de ses utilisateurs ; il vise surtout, à booster les dénonciations de la grande corruption. En 2022 et 2023, les signalements recueillis sur « i-Toroka » sont de 174 et 190, respectivement.

Toutefois, même si les statistiques sur les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées, ce n'est pas le cas de celles relatives aux condamnations qui ne sont pas publiées. Elles dépendent de la justice et ne sont généralement prononcées qu'après des délais très longs, souvent des années.

En matière de détection de la corruption et de signalement des infractions dans le domaine des marchés publics, la loi portant CMP (Article 81) garantit la protection des dénonciateurs, mais l'ARMP n'a pas mis en place de dispositif pour préciser la procédure de saisine par les personnes publiques, privées ou de la société civile. Il est important qu'un tel dispositif soit formalisé, même si les faits de corruption dans les

For Official Use - À usage officiel

marchés publics peuvent aussi être signalés directement au BIANCO à travers les canaux que le Bureau a mis en place.

En matière de formation et de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et l'éthique, le BIANCO met régulièrement en œuvre des programmes au bénéfice des secteurs public et privé, et de la société civile. Ces formations ne ciblent pas exclusivement le secteur des marchés publics, bien que des membres de secteur puissent être parmi les bénéficiaires. Il reste que les formations organisées par l'ARMP sur l'éthique et l'intégrité ne sont pas suffisantes. L'ARMP est confrontée à des contraintes en ressources financières, mais devrait innover de façon à faire participer les bénéficiaires au financement des formations.

Ce dispositif a été renforcé par l'élaboration d'une nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) 2025-2030 de Madagascar, avec le soutien du PNUD, validée par le conseil des ministres le 15 janvier 2025.

Cette nouvelle stratégie s'inscrit dans la continuité des actions déjà entreprises par l'État et vise à faire de Madagascar, d'ici 2030, « une île où les réseaux de corruption et l'impunité ne freinent plus le développement durable. » La SNLCC 2025-2030 repose sur trois objectifs stratégiques, neuf effets attendus et vingt-six sous-effets d'actions stratégiques. Les trois axes stratégiques sont : mettre fin à l'impunité ; favoriser une approche multi-acteurs, renforcer les partenariats et la synergie dans la lutte contre la corruption ; et, promouvoir une culture d'intégrité partagée par tous.

Indicateur subsidiaire 14(e) - Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés

La société civile est membre de l'ARMP et les OSC peuvent signaler à l'ARMP des faits de fraude et de corruption et autres infractions assimilées. Malgré ces dispositions, la société civile n'est pas très active dans l'exercice du contrôle citoyen. Des OSC rencontrées dans le cadre de la revue ont estimé ne pas disposer de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques. Pourtant, dans le cadre de l'enquête auprès de la société civile, menée en support à l'évaluation, à la question « Existe-t-il des OSC qui de leur propre initiative ont déjà entrepris des investigations sur des marchés publics ? », sur les 10 réponses reçues, 8 (80%) ont répondu « OUI ». En effet, des organisations telles que TRANSPARENCY International – Initiative Madagascar et l'Observatoire indépendant des marchés publics (l'OIMP), qui interviennent dans le cadre de la corruption peuvent mener des activités dans les marchés publics. Cependant, les 3 derniers rapports annuels d'activités (2020 à 2022) publiés sur le site de TRANSPARENCY ne mentionnent aucune activité spécifique sur les marchés publics. L'intervention des OSC reste très limitée dans les faits, en l'absence de décret pour l'application de l'article 92 du CMP relatif à l'implication des OSC.

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, le BIANCO a établi des partenariats avec les organisations de la société civile. Des OSC ont ainsi mobilisées à travers une approche basée sur le « faire-faire » afin d'amplifier l'appropriation citoyenne de la lutte contre la corruption à Madagascar. Cette approche a permis d'étendre la portée des messages de sensibilisation et d'éducation citoyenne à travers le pays.

Le rapport annuel 2023 de BIANCO indique que, sur la base de cette collaboration, « 61 OSC partenaires, soit environ 10 par direction territoriale, ont relayé les messages de lutte contre la corruption au niveau local. 93 séances de formation ont été dispensées par les éducateurs du BIANCO pour renforcer les capacités des OSC en matière d'éducation et de mobilisation citoyenne. Grâce à l'accompagnement

For Official Use - À usage officiel

méthodologique des éducateurs du BIANCO, 94 activités de mobilisation directe du public ont été réalisées ». Dans le secteur des marchés publics, la société civile n'est pas active, bien qu'elle soit membre de l'ARMP. On ne note pas d'initiatives de la société civile pour la supervision de la procédure des marchés publics.

En 2023, le BIANCO a entrepris une initiative visant à accompagner le secteur privé à la promotion du système de management anti-corruption (SMAC) conformément à la norme ISO 37001. Il s'agit d'une initiative inédite pour impliquer davantage le secteur privé dans la lutte contre la corruption à Madagascar, à savoir la signature d'une convention de partenariat entre le BIANCO, le Groupement des entreprises de Madagascar (GEM) et la FIVMPAMA. Le partenariat s'est traduit notamment par la conduite de campagnes de sensibilisation et de mobilisation des entreprises malgaches à lutter effectivement contre la corruption. L'initiative bénéficie au secteur des marchés publics, car les entreprises concernées sont de potentiels candidats pour la fourniture de prestations. Cependant, l'ARMP devrait aussi initier des initiatives similaires pour amener les entreprises à l'adoption de mesures internes sur l'intégrité et les comportements éthiques en collaboration avec le BIANCO.

Indicateur subsidiaire 14(f) - Mécanismes sûrs pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique

La loi portant CMP (Article 81) garantit la protection des dénonciateurs, mais en l'absence de dispositif pour recevoir les dénonciations de façon sécurisée (garanties de saisine anonyme telle que téléphone ou porte de saisine sur son site web), celles-ci ne sont pas courantes. Certes la plateforme i-Toroka mise en place par le BIANCO peut recevoir de telles dénonciations, mais il serait indiqué que l'ARMP développe ses propres mécanismes qui seraient spécifiques aux marchés publics.

Des dispositions juridiques visant à protéger les dénonciateurs sont prévues par la loi sur la lutte contre la corruption.

En particulier, BIANCO « veille à ce que i) l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une dénonciation soit protégée, notamment celle du ou des dénonciateurs, des témoins et lanceurs d'alerte présumés de l'acte de corruption, ii) les mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie et liée à une dénonciation soient mis en place » (Article 56 de la loi).

En outre, « Au cours d'un procès civil ou pénal, le témoin d'une affaire de corruption ne peut être contraint de révéler le nom et l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti-Corruption, ni de répondre à des questions permettant d'identifier le nom ou l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti-Corruption lorsque le dénonciateur ou l'informateur lui-même n'est pas cité en tant que témoin dans cette procédure » (Article 57). « Il est interdit d'exercer des représailles contre un dénonciateur ou un témoin » (Article 58).

Le BIANCO traite toutes les dénonciations qui lui sont soumises, en procédant à des investigations et des saisines de la justice, si nécessaires. Les statistiques sont régulièrement publiées dans le Bulletin annuel du Bureau. Quant à l'ARMP, elle ne publie pas les suites données aux dénonciations.

Indicateur subsidiaire 14(g) - Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières

Il existe plusieurs codes de conduite de l'Administration en Madagascar dont, notamment : i) Décret N° 2003-1158 du 17 décembre 2003, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite

For Official Use - À usage officiel

des agents de l'État, ii) Décret N° 2006- 343, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, iii) Arrêté N° 23.089/08 du 30 décembre 2008, portant Code de conduite du personnel de l'Administration judiciaire, iv) Arrêté N° 6814/2008 du 26 mars 2008, portant Code de conduite de l'administration fiscale, v) Arrêté N° 22021/2008 du 11 décembre 2008, créant un Comité national et des comités régionaux pour le développement de la déontologie et de la bonne conduite dans l'administration publique.

Le Code d'éthique des marchés publics s'applique à tous les acteurs (publics et non-publics) intervenant dans les procédures des marchés publics. Ils sont tenus de s'engager par écrit à respecter toutes les obligations du Code d'éthique. L'article 5 indique en ce qui concerne le personnel appartenant aux organes de la commande publique : « Additionnellement à l'ensemble des obligations auxquelles chaque membre du personnel est soumis au titre de son statut, il sera assujetti selon les fonctions qu'il occupe au sein de l'organe de la commande publique aux obligations additionnelles figurant dans le présent Code d'éthique.

La déclaration de patrimoine est régie par la Constitution, la loi sur la lutte contre la corruption **et** le décret N° 2003-1158 du 17 décembre 2003, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État.

Aux termes de l'Article 41 de la Constitution, préalablement à l'accomplissement de fonctions ou de missions et à l'exercice d'un mandat, le Président de la République, et les personnalités appelées à exercer un mandat au sein de certaines institutions (Assemblée nationale et Sénat, Haute Cour constitutionnelle, Cour suprême, Cour d'appel et juridictions rattachées et Haute Cour de justice) déposent auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration de patrimoine. L'Article 2 de la loi sur la lutte contre la corruption liste les personnalités à la déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques, en plus de celles prévues par la Constitution. Cette liste couvre les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques ainsi que les personnes responsables de la mise en œuvre et du contrôle des marchés publics, y compris les autorités de régulation.

Dans le cadre de sa stratégie d'intervention, un des objectifs stratégiques de BIANCO consiste à « éduquer les agents publics (futurs et en exercice) dans la lutte contre la corruption ». À ce titre, le BIANCO aide à l'insertion de la dimension anti-corruption dans les syllabus de formation professionnelle des agents de l'État. Depuis 2020, des programmes de formation en matière de lutte contre la corruption ont été conçus en collaboration avec les directions des écoles concernées. Le rapport annuel 2023 de BIANCO indique que l'année 2023 a été marquée par l'élaboration, la validation et l'officialisation de huit nouveaux modules « LCC » dans 8 établissements de formation professionnelle des cadres. Dans le domaine des marchés publics les formations et actions de sensibilisation ne sont organisées que de façon ponctuelle. L'ARMP en charge de cette formation ne dispose pas des ressources nécessaires à cet effet.

Les divulgations d'informations financières sont reçues par la Haute Cour Constitutionnelle pour les personnes citées par la Constitution et par le BIANCO pour les autres. Le BIANCO a compétence pour la collecte, la vérification, l'exploitation, le contrôle, le suivi, l'archivage et la sécurisation des informations et mise en œuvre de procédure de sanction pour défaut et fausse déclaration par les personnes soumises à cette obligation (Article 3 de la loi). Les statistiques relatives à la gestion de la déclaration de patrimoine sont disponibles et communiquées au public.

- **Lacunes**

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles

- **Critère d'évaluation 14(a)(c)** : Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétit à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente.
- **Critère d'évaluation 14(b)(b)** : Les dispositions sur la fraude et la corruption sont indiquées au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés, mais pas de façon exhaustive et ne sont également pas indiquées dans les CCAG.
- **Critère d'évaluation 14(c)(a)** : Aux termes de la loi, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.
- **Critère d'évaluation 14 (c)(c):** Les décisions de suspension/d'exclusion du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.
- **Critère d'évaluation 14(d)(c)** : Même si les statistiques sur les rapports d'enquêtes, les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées, ce n'est pas le cas des condamnations.
  ►Un signal d'alerte est attaché à ce constat, car la solution proposée dépend du BIANCO qui est indépendant et n'est pas sous la tutelle des institutions en charge des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 14(d)(e)** : L'offre de formation de l'ARMP en matière d'intégrité et d'éthique au bénéfice des acteurs s'avère insuffisante, faute de ressources financières suffisantes.
- **Critère d'évaluation 14(e)(a)** : La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques.
- **Critère d'évaluation 14(e)(b)** : La société civile ne joue pas pleinement son rôle de tier garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 14(e)(c)** : La société civile ne s'implique pas dans la supervision de la procédure des marchés publics.
- **Critère d'évaluation 14(f)(a)** : L'ARMP n'a pas mis en place de dispositif sécurisé et anonyme pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.

Lacunes mineures

- **Critère d'évaluation 14(c)(b)** : Les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.
- **Critère d'évaluation 14(d)(d)** : L'ARMP ne précise pas de procédure de saisine pour dénoncer des faits de corruption et n'a pas mis en place de dispositif pour recevoir des dénonciations de façon sécurisée.
- **Critère d'évaluation 14(e)(d)** : Le BIANCO a pris l'initiative d'instaurer un partenariat avec le secteur privé pour amener les entreprises à adopter des mesures internes anti-corruption et éthique, ce qui profite au système des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

Par contre, l'ARMP n'a pas encore entrepris des initiatives similaires dans le domaine des marchés publics.

- **Critère d'évaluation 14(f)(c)** : Le BIANCO dispose d'un système de traitement et de suivi des dénonciations, dont les statistiques y relatives sont publiées dans son bulletin annuel. L'ARMP ne publie pas d'information sur les dénonciations.
- **Critère d'évaluation 14(g)(d)** : L'ARMP n'organise que ponctuellement des sessions de formation sur l'application du Code d'éthique au bénéfice des acteurs, faute de ressources financières suffisantes**.**

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Réviser le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics afin de réglementer la période d'attente pour les anciens agents publics.
- Réviser les Instructions aux soumissionnaires (IS) et les Instructions aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés et des CCAG, afin d'incorporer, de manière exhaustive, les dispositions du CMP et du Code d'éthique sur la fraude, la corruption et les pratiques interdites.
- Réviser le CMP et le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités et d'énoncer la procédure claire pour ce faire
- Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions, suspensions et exclusions.
- Publier dans le rapport annuel du BIANCO les condamnations issues des cas soumis aux juridictions.
- Prendre un texte précisant la procédure de saisine de l'ARMP pour la dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics.
- L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes.
- Mettre en place un mécanisme pratique facilitant les dénonciations de comportements frauduleux dans les marchés publics, en collaboration avec le BIANCO
- L'ARMP devrait améliorer l'offre de formation à l'intégrité et l'éthique dans le cadre d'une stratégie visant à faire participer les bénéficiaires au financement de cette formation.
- L'ARMP devrait institutionnaliser des cadres de concertation et de partenariat entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.

Lacunes mineures

- Prendre un texte précisant la procédure de saisine de l'ARMP pour la dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics.

For Official Use - À usage officiel

- L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes.
- L'ARMP devrait initier une collaboration avec le BIANCO, afin de renforcer l'initiative prise par cette structure pour amener les entreprises (participant aux marchés publics) à adopter des mesures internes anti-corruption et de promotion de l'éthique.
- L'ARMP devrait publier les dénonciations qu'elle reçoit ainsi que leur traitement et les décisions prises.
- L'ARMP devrait développer une stratégie visant à faire participer les structures bénéficiaires au financement de la formation sur l'intégrité et d'autres aspects sur les marchés publics.

Sommaire des lacunes substantielles et des recommandations pour l'indicateur 14

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétit à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente.	Risque élevé	Réviser le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics afin de réglementer la période d'attente pour les anciens agents publics.
Les dispositions sur la fraude et la corruption sont indiquées au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés, mais pas de façon exhaustive et ne sont également pas indiquées dans les CCAG.	Risque élevé	Réviser les Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types nationaux de passation de marchés et des CCAG, afin d'incorporer, de manière exhaustive, les dispositions du CMP et du Code d'éthique sur la fraude, la corruption et les pratiques interdites.
Aux termes de la loi, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.	Risque élevé	Réviser le CMP et le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités et d'énoncer la procédure claire pour ce faire.
L'offre de formation de l'ARMP en matière d'intégrité et d'éthique au bénéfice des acteurs s'avère insuffisante, faute de ressources financières suffisantes.	Risque élevé	L'ARMP devrait améliorer l'offre de formation à l'intégrité et l'éthique dans le cadre d'une stratégie visant à faire participer les bénéficiaires au financement de cette formation

For Official Use - À usage officiel

Lacunes substantielles	Classification du risque et des signaux d'alerte	Recommandations
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques.	Risque élevé	L'ARMP devrait institutionnaliser des cadres de concertation et de partenariat entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.
La société civile ne joue pas pleinement son rôle de tiers garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.		
La société civile ne s'implique dans la supervision de la procédure des marchés publics.		
L'ARMP n'a pas mis en place de dispositif sécurisé et anonyme pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.	Risque élevé	L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes. Prendre un texte précisant la procédure de saisine de l'ARMP pour la dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics. Mettre en place un mécanisme pratique facilitant les dénonciations de comportements frauduleux dans les marchés publics
Même si les statistiques sur les rapports d'enquêtes, les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées, ce n'est pas le cas des condamnations.	Risque élevé ►Signal d'alerte	Publier dans le rapport annuel du BIANCO les condamnations issues des cas soumis aux juridictions.
Les décisions de suspension/d'exclusion du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.	Risque élevé	Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions, suspensions et exclusions.

For Official Use - À usage officiel

4. Recommandations consolidées

Le Présent chapitre reprend les différentes recommandations formulées à l'issue de l'analyse du système des marchés publics de Madagascar. Le traitement de ces recommandations doit être inscrit dans le cadre d'une stratégie globale et inclusive qui associe et responsabilise tous les acteurs de la chaine de la commande publique. Une telle approche permettra une meilleure appropriation des futures réformes.

Le tableau ci-après présente les recommandations consolidées issues de l'analyse du système des marchés publics de la République de Madagascar.

Tableau des Recommandations consolidées

Constat	Recommandations	Risque
1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur		
La mise à jour du Code est devenue une nécessité face à un contexte socio-économique et administratif complexe	Réviser le Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en ce qui concerne ~~de~~ la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes.	Faible
La loi sur les PPP ne prévoit que la juridiction administrative compétente la résolution des litiges nés de la procédure de passation.	Réviser la loi sur les PPP pour autoriser la saisine de l'ARMP pour la résolution des litiges liés à la passation.	Faible
Les consultants individuels peuvent être sélectionnés par la procédure basée sur les qualifications, en application des dispositions de l'article 42 du CMP. Cependant, cette procédure ne s'impose pas aux acheteurs publics, le CMP n'ayant pas explicitement définit de méthode de sélection de consultants individuels.	Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels.	Faible
L'ouverture des plis dans le cadre de l'appel d'offres restreint est subordonnée au consentement express des candidats consultés par écrit.	Revoir la rédaction de l'article 38 du CMP relatif à l'appel d'offres restreint, afin de corriger le fait de lier l'ouverture au consentement express des candidats consultés	Faible
La description de la méthode d'accord-cadre fait l'objet de l'article 67 du CMP qui fait partie de	Transférer la description de la méthode d'accord-cadre au niveau de la section III	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
la Section II (Des prix des marchés publics) du Titre IV (Exécution du marché) plutôt qu'au niveau de la Section III (Des marchés fractionnés) du Titre IV (Préalables à la passation des marchés publics), qui décrit les allotissements, les marchés à tranches et les marchés à commandes.	(Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) du CMP	
La réglementation ne dispose pas de restriction explicite quant à la mention des marchés secrets dans les plans et avis généraux de passation de marchés.	Modifier le décret N° 2019-1063 du 28 mai 2019, relatif à la passation et à l'exécution de certaines catégories de marchés à caractère secret et confidentiel pour la défense et la sécurité, afin d'indiquer que les marchés concernés ne peuvent pas être mentionnés dans les plans et avis généraux de passation de marchés.	Faible
Avec la généralisation de l'utilisation de l'e-GP, les procédures pourront être automatisées et les avis générés par le système, avec possibilité de blocage de leur publication en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais d'appel à la concurrence.	Configurer l'e-GP de façon à introduire un système de blocage de la publication de l'avis d'appel à la concurrence en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais.	Faible
Les critères de qualification ne sont pas mentionnés dans l'avis type d'appel à la concurrence, alors qu'ils constituent des informations essentielles pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leurs capacités à exécuter le marché.	Réviser l'Arrêté n°11184 / 2006 / MEFB, relatif au modèle type d'avis spécifiques d'appel d'offres pour les marchés de travaux et fournitures, afin d'ajouter les critères de qualification parmi les mentions de l'avis type d'appel à la concurrence.	Faible
Le texte d'application de la loi relatif à la Commission d'Appel d'Offres n'impose pas l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents. L'obligation de quorum pour les réunions de la Commission peut conduire à des	Réviser le décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, afin de rendre obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents,	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
reports de séances d'ouverture de plis.	en prenant en compte le recours à l'interface électronique pour la réception et l'évaluation des offres, préconisé par l'e-GP.	
La réglementation n'autorise pas l'accès du public aux registres des séances d'ouverture des offres.	Réviser la réglementation pour autoriser l'accès du public aux registres des séances d'ouverture des offres.	Faible
Les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions constituent un biais au respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats.	Réviser l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres.	Élevé
La loi ne dispose pas de l'obligation de publication des décisions issues des recours, même si celles prises par l'ARMP sont publiées sur son site web.	Réviser la loi afin de rendre obligatoire la publication des décisions issues des recours, tout en indiquant les lieux et/ou sites de publication.	Faible
Le texte d'application prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation n'est pas encore pris, alors qu'il pourrait permettre de renforcer les bases légales des initiatives en matière de dématérialisation.	Promulguer le texte d'application prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation et y prendre en compte toute la base juridique nécessaire pour la dématérialisation, y compris la publication de l'information, l'e-soumission, etc.	Faible
Avec l'opérationnalisation de l'e-GP, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.	Dans le cadre de l'opérationnalisation de l'e-GP, prendre les textes réglementaires nécessaires pour instituer l'archivage électronique	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
Le décret d'application de la loi sur le Partenariat public privé dispose de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique, ce qui ne constitue pas une garantie du respect systématique des principes généraux applicables aux marchés publics aux contrats de partenariat public privé.	Réviser la loi sur le Partenariat public privé afin de rendre obligatoire les principes généraux applicables aux marchés publics, quel que soit la réglementation sectorielle de passation de marchés applicable.	Elevé Signal d'alerte
Certaines sociétés à participation publique majoritaire n'appliquent toujours pas le CMP, évoquant un vide juridique lié à leur statut spécial pour se soustraire aux dispositions du CMP.	Renforcer la collaboration entre l'ARMP et la DGT pour mieux impliquer les EPN et sociétés à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du CMP.	Élevé
Le CMP soumet la sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte dans le cadre de la passation des contrats PPP, alors que le décret d'application de la loi relative aux PPP dispose que « Si le Projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, les règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle priment sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le PPP et leur respect s'impose à la Personne publique ».	Réviser l'Article 4 du CMP afin de limiter son application à la passation des contrats PPP**,** à l'exigence de respect des principes généraux énoncés à l'article 5 du Code et l'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics.	Faible
Le CMP (Article 4.II) soumet la procédure de passation du marché PPP au contrôle de l'Organe chargé du contrôle des marchés publics, tandis que le décret d'application de la loi sur le PPP, conformément à la loi, en cas de projet prenant place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, transfert le contrôle au Régulateur sectoriel dans les conditions	Harmoniser le CMP et la loi sur le PPP en ce qui concerne le contrôle de la procédure de passation d'un contrat PPP.	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
prévues par la réglementation sectorielle concernée.		
2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique		
Certains textes d'application du CMP ne sont pas à jour, puisque relevant du CMP antérieur (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).	Mettre à jour les textes d'application du CMP pris en application de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).	Faible
Les réglementations ne sont pas régulièrement actualisées.	L'ARMP devrait actualiser la réglementation pour tenir compte du CMP en cours.	Faible
Les arrêtés relatifs à l'adoption des dossiers types pour fournitures, prestations intellectuelles et travaux sont antérieurs à l'actuel CMP et contiennent des références au code précédent.	Procéder à une relecture des dossiers types de passation des marchés de fournitures, prestations intellectuelles et travaux, afin de les mettre en cohérence avec le CMP.	Faible
Le Guide de l'utilisateur et les différents manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics et ne sont donc pas à jour par rapport au Code en vigueur. Cependant, les documents ne devraient pas connaitre de profonds changements, les ajustements à apporter devant être mineurs.	Procéder à une relecture du Guide de l'utilisateur et des différents manuels de procédures, afin de les mettre en cohérence avec le CMP en vigueur.	Faible
3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales		
Même si le CMP autorise la prise en charge des APD, il n'existe pas de guide, ni de stratégie de mise en œuvre en soutien à la politique économique et sociale.	Élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des APD adossée à la politique nationale de développement économique et social.	Élevé
Il n'existe pas de texte d'application du CMP, ni d'outils pour appuyer la mise en œuvre des APD.	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.	Élevé
Il n'existe pas de réglementation régissant l'utilisation des critères de durabilité, à même de permettre une application équilibrée pour garantir le rapport qualité/prix.	Réviser les dossiers types pour introduire les critères de durabilité en proposant une utilisation dans le respect du rapport qualité/prix.	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques		
Les dispositions du CMP instaurant une interaction entre la préparation du budget et l'établissement du PPM ne sont pas respectées dans la pratique.	L'ARMP devrait régulièrement organiser des audits de performance qui permettraient d'évaluer le degré de respect et de sincérité de la programmation budgétaire des dépenses de marchés.	Faible
La réglementation ne subordonne pas de façon explicite le lancement d'un avis spécifique de passation de marché public à l'existence de crédits budgétaires suffisants, alors que différentes dispositions du Code laissent ressortir de façon implicite que ceci est prescrit.	Réviser le CMP afin de subordonner explicitement le lancement de l'avis spécifique de passation de marché à l'existence de crédits budgétaires suffisants.	Faible
Le paiement des factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services n'est pas effectif dans les délais et le paiement des intérêts moratoires n'est pas systématique, expliquant le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État.	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires.	Élevé Signal d'alerte
Les délais de paiement fixés par les dossiers types (75 jours) sont trop longs.	Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.	Élevé Signal d'alerte
5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/ de réglementation		
Il est important que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM	Réviser la réglementation en indiquant que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM et les autres parties prenantes des marchés publics.	Faible
Le caractère périodique des audits à réaliser par l'ARMP n'est pas clairement indiqué dans la réglementation.	Réviser la réglementation afin d'indiquer l'obligation de réalisation d'audits annuels par l'ARMP et de suivi des	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
	recommandations qui en seront issues.	
La loi n'attribue la professionnalisation à aucune des entités en charge de la gestion des marchés publics (ARMP ou CNM). La conséquence est qu'il n'y a pas encore de dispositif mis en place pour la professionnalisation de la fonction passation des marchés, alors que les résultats en termes de qualité sont étroitement liés au niveau de professionnalisation des spécialistes des marchés publics.	Réviser le CMP en attribuant la professionnalisation à l'ARMP.	Élevé
Les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP sont antérieurs au CMP.	Mettre à jour les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP.	Faible
Le fonds de pérennisation, principale source de financement de l'ARMP n'est pas opérationnelle, ce qui entrave la réalisation des activités de l'organe, notamment la formation et les audits.	Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les pays de la région et adopter les textes d'application y afférents qui doivent être clairs et sans ambiguïtés en vue en vue de l'opérationnalisation de la source identifiée	Élevé. Signal d'alerte
Faute de moyens financiers suffisants, l'ARMP se trouve confronté à l'incapacité de remédier à son insuffisance en personnel qualifié résultant de départs fréquents de ses cadres supérieurs. En outre aucune des antennes régionales prévues n'est mise en place.	Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les pays de la région Instaurer une première phase des antennes régionales de l'ARMP, sans attendre l'identification et l'opérationnalisation de ses sources de financement, afin de lui permettre d'accomplir ses missions sur l'ensemble du territoire national.	Élevé. Signal d'alerte

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis		
La PRMP peut présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Le chargé du contrôle de l'exécution du marché est également membre de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles dans la mesure où elles contribuent à mettre les personnes concernées en situation de conflit d'intérêts potentiel.	Réviser la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché.	Élevé
Le contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes. La CNM ne réalise pas la revue a posteriori de ces marchés. Le risque associé est élevé, car ces marchés représentent un montant important.	Instaurer au niveau des autorités contractantes une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.	Élevé
Les autorités contractantes confèrent la responsabilité de la passation et l'exécution des marchés aux PRMP, sans qu'il ne leur soit formellement fixé des objectifs de performances.	L'ARMP devrait appuyer les autorités contractantes pour la mise en place de contrats de performances des PRMP.	Faible
7. Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information		
Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc.	Configurer le Système « e-Government Procurement » (e-GP) et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.	Élevé
Les informations fournies par le SIGMP ne sont pas exhaustives.		Faible
Le site de l'ARMP produit pratiquement la plupart des informations pertinentes sur la	**i)** Déployer les modules du système e-GP relatifs à l'exécution du contrat, afin de	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
passation des marchés, mais non sur l'exécution.	permettre la publication des données y relatives ; ii) Interfacer le SIGMP et e-GP avec le SIIGFP afin de permettre la publication de données fiables sur les paiements.	
Les documents relatifs à la soumission, les rapports d'évaluation, les documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre ne sont pas publiés sur le portail de l'ARMP.		
Certaines données du site de l'ARMP, celles provenant du SIGMP notamment, ne sont pas publiées sous forme de données ouvertes.	- Restructurer le SIGMP et le e-GP afin de permettre les publications sous forme de données ouvertes. - Mettre à jour les informations publiées en cohérence avec la norme « Open Contracting Data Standard » (OCDS).	Faible
Le personnel chargé des acquisitions utilise les moyens d'acquisition électronique, mais il sera nécessaire de renforcer les capacités des acteurs, dont ceux des collectivités territoriales.	- Renforcer les capacités des autorités contractantes n'ayant pas encore commencé à utiliser le SIGMP ou l'e-GP - Mettre en place un système d'appui aux communes afin de soutenir les agents communaux impliqués dans la passation des marchés dans l'utilisation du SIGMP et de l'e-GP.	Faible
Le secteur privé a accès au SIGMP et participe au développement de l'acquisition électronique, mais la soumission en ligne n'a pas encore été développée.	Mener les études nécessaires afin de mettre en œuvre un système d'acquisition dématérialisé.	Faible
Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances	Configurer le e-GP et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées	Elevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, niveau de participation, taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le déploiement de la plateforme e-GP qui prend en compte l'ensemble du cycle de passation de marchés pourrait permettre la fourniture de données plus complètes	à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.	
Le système d'information n'a pas encore été audité, ce qui ne garantit pas sa fiabilité.	Réaliser un audit indépendant du système d'information afin de certifier sa fiabilité.	Faible
8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration		
Des sessions de formation sont organisées par l'ARMP, mais il est difficile d'apprécier leur importance en l'absence d'une référence relative aux besoins recensés.	Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics. Réaliser une étude pour la mise en place d'une formation continue et spécialisée pour les agents publics impliqués dans les marchés publics, ainsi que pour les fournisseurs et prestataires.	Élevé
Les programmes de formation ne sont pas évalués en fonction de la rétro-information et des besoins.		
L'assistance aux acteurs est du ressort de la Direction de la formation et de la documentation (DFD) de l'ARMP, mais il n'existe pas de statistiques sur cette activité.	Produire et publier périodiquement le compte-rendu des activités d'assistance aux acteurs.	Faible
Les formations organisées ne reposent pas sur une stratégie tenant compte des besoins de professionnalisation.	Élaborer une stratégie de développement des capacités prenant en compte les besoins de professionnalisation.	Élevé
La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels.	L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basée sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification.	Élevé. Signal d'alerte

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas effectués sur une base concurrentielle et ne sont pas basées sur des références certifiées.	Créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique. Créer au sein de l'ARMP un centre de formation et de recherche au profit des acteurs et des formateurs de la commande publique	Élevé. Signal d'alerte
Les personnels ne sont pas évalués sur la base d'objectifs de performance. L'ARMP n'a pas mis en place de système d'évaluation des performances du système.	L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels.	Élevé
Les stratégies de passation de marchés ne s'appuient pas sur les performances du système, celles-ci n'étant pas évaluées. L'élaboration de stratégies pour améliorer le système ne constitue pas une pratique des autorités contractantes. L'élaboration des stratégies nationales relève de la responsabilité de l'ARMP. Au niveau des autorités contractantes, cette activité n'est pas menée en coordination avec l'ARMP, en l'absence de stratégie nationale.	L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide.	Élevé
9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis		
Les autorités contractantes ne réalisent pas d'études de marchés en vue d'adopter des stratégies de passation de marchés adaptées.	L'ARMP devrait établir et publier un manuel à l'usage des autorités contractantes pour la réalisation d'études de marchés préalablement à l'élaboration du PPM.	Élevé.
Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des	Réviser le Manuel de gestion des investissements publics, afin de préconiser l'évaluation des résultats socio-économiques des marchés exécutés par rapport	Élevé Signal d'alerte

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives, notamment par rapport aux considérations de durabilité.	aux objectifs ciblés, notamment en rapport avec les considérations de durabilité.	
Les critères de durabilité ne sont pas utilisés par les acheteurs publics, en l'absence de guide.	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.	Élevé
La procédure d'appel d'offres en 2 étapes n'est pas du tout utilisée par les acheteurs publics, ce qui peut s'expliquer par le fait que le Guide utilisateur de la passation des marchés n'illustre pas l'élaboration des critères de performance, ni n'indique des orientations sur l'établissement du DAO final sur la base des propositions des candidats.	Réviser le Guide utilisateur de la passation des marchés pour mieux illustrer la procédure d'appel d'offres ouvert en deux étapes.	Faible
Des dossiers d'appels d'offres sont disponibles pour les différentes natures et catégories d'acquisitions. Toutefois ce dispositif nécessite d'être mis à jour et complété par un contrat type pour marchés de prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.	L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devrait mettre à jour les dossiers types de passation des marchés et élaborer et publier un contrat type simplifié pour les prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.	Faible
La société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis et le PV d'ouverture des plis n'est publié que par voie d'affichage.	Réviser la réglementation afin de publier le PV d'ouverture des plis dans les mêmes conditions que l'avis d'appel à la concurrence.	Modéré
Les facteurs autres que le prix ne sont pas pris en compte dans les critères d'évaluation des offres, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix.	Compléter le guide utilisateur de la passation des marchés en détaillant les modalités de prise en compte de facteurs autres que le prix. Renforcer les capacités des autorités contractantes pour la prise en compte des facteurs	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
	autres que le prix dans les appels à la concurrence.	
La réglementation ne prévoit pas la publication de l'avis d'attribution provisoire.	Réviser le CMP afin de prévoir la publication de l'avis d'attribution provisoire.	Faible
Les clauses de durabilité ne sont donc pas prises en compte dans les clauses contractuelles. Il n'existe pas de guide à l'usage des acheteurs publics pour leur permettre de les exprimer dans les DAO.	Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence	Élevé
Il n'est pas incorporé les sanctions prévues par le CMP pour des faits liés à la corruption et aux pratiques interdites. Il n'est également pas prévu de mesures incitant à dépasser les niveaux de performance.	L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devraient modifier les clauses contractuelles afin de prendre en compte des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis et les dispositions relatives à la corruption et aux pratiques interdites.	Élevé
Le CMP ne définit pas de méthode adaptée spécifique à la sélection de consultants individuels.	Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels.	Faible
Le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État impacte négativement la participation aux appels à la concurrence.	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires.	Elevé
Le retard moyen observé dans l'exécution des marchés passés par appel d'offres ouvert est de 30,2 jours.	Améliorer la gestion des contrats en appliquant systématiquement les pénalités de retard d'exécution.	Elevé
Les avenants ne sont pas exhaustivement publiés en conséquence de la non-exhaustivité de la saisie des marchés dans le SIGMP.	Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.	Faible
Le système ne fournit pas d'informations relatives aux performances, à même de permettre l'amélioration pratiques en matière de passation des	Opérationnaliser l'e-GP afin d'améliorer la publication des statistiques à travers la publication des performances du	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
marchés à travers des mesures correctives adaptées.	système de passation des marchés.	
La participation des parties prenantes extérieures, notamment de la société civile, n'est pas autorisée par la réglementation.	Modifier la réglementation afin de permettre la participation directe de la société civile aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics	Élevé
Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives, notamment par rapport aux considérations de durabilité.	Réviser le Manuel de gestion des investissements publics, afin de préconiser l'évaluation des résultats socio-économiques des marchés exécutés par rapport aux objectifs ciblés, notamment en rapport avec les considérations de durabilité.	Élevé Signal d'alerte
Dans le cadre de l'échantillon examiné, seuls 32 (32%) des dossiers présentés comprennent toutes les pièces requises.	Améliorer le système d'archivage pour s'assurer que toutes les pièces requises sont proprement enregistrées. Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.	Elevé
Le paiement des factures n'est pas effectif dans les délais.	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.	Élevé. Signal d'alerte
10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel		
Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics. Seul 23% des acteurs interrogés estime être impliqué dans les réformes des marchés publics et 20% estime que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics.	Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant les différentes catégories d'organisations (patronat, associations de PME/PMI, associations d'artisans, etc.) dès la conception.	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
Le secteur privé est partie prenante de la régulation des marchés publics avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration de l'ARMP. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 18% du nombre de membres du Conseil.	Étudier les voies et moyens d'instaurer une représentation paritaire de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile au sein du Conseil de l'ARMP, à l'instar de ce qui est pratiqué au niveau des pays de la région.	Élevé
L'offre de formation au secteur privé en matière de marchés publics est insuffisante. L'ARMP ne peut pas assurer cette formation faute de ressources financières suffisantes.	L'ARMP devrait négocier avec les organisations du secteur privé la possibilité de partager les frais de formation des entreprises et prestataires L'ARMP doit consulter périodiquement le Secteur Privé et l'inclure dans les programmes de renforcement des capacités, en veillant à ce que le contenu soit adapté à ses besoins et préoccupations. Mettre en place un programme de formation pour les MPME et un programme spécifique pour les nouveaux entrants dans le système de passation des marchés publics.	Élevé
Le secteur privé est bien organisé et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics, mais ne participe pas pleinement pour l'obtention de marchés financés par ressources internes de l'État, en raison des difficultés de paiement.	Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires. Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.	Élevé
Il n'existe pas encore de données recensant les prestataires des marchés publics, ce qui constitue un obstacle à l'identification des profils de ces prestataires et des difficultés qu'ils rencontrent pour participer ou obtenir des marchés	Mettre en place une base de données des entreprises, fournisseurs et prestataires des marchés publics	Elevé
L'absence d'analyses sectorielles ne favorise pas la mise en place de stratégies d'acquisition adaptées	Le Gouvernement devrait systématiser la réalisation d'études afin d'identifier les	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
pour les secteurs représentant des dépenses importantes en matière de marchés publics.	risques associés aux marchés importants et définir une stratégie d'achat permettant d'atténuer ces risques.	
11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés		
Quatre-vingt pour cent (80%) des acteurs interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ce constat est confirmé par les acteurs du secteur privé interrogés.	Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant la société civile dès la conception.	Élevé
Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public. En outre la plupart de ces formations sont réalisées à la demande et ne sont que rarement financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP.	Le Gouvernement devrait renforcer l'ARMP pour lui permettre de disposer de moyens financiers suffisants réaliser les formations au profit des parties prenantes du secteur des marchés publics. L'ARMP devrait renforcer l'offre de formation au profit des parties prenantes du secteur privé et de la société civile. Étudier les voies et moyens d'assurer un financement autonome de l'ARMP, notamment en instituant une redevance de régulation à l'instar des pays de la région.	Élevé Signal d'alerte
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.	L'ARMP devrait mettre en place un cadre de collaboration avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace.	Élevé
Le SIGMP permet l'accès du public aux informations sur le processus de passation des marchés (de la planification jusqu'à la signature du	Rendre opérationnelle la plateforme en ligne « e-GP »	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
contrat), mais ne recense pas l'ensemble des marchés.		
Le cadre législatif/réglementaire et politique ne permet pas aux citoyens de participer aux opérations de marchés.	Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.	Élevé
La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi ne sont pas autorisés par la réglementation.	Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.	Élevé
12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces		
La Direction de l'Audit interne (DAI) du Ministère chargé des finances ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.	Prendre les dispositions réglementaires nécessaires afin de permettre à la Direction de l'Audit interne (DAI) du Ministère des Finances de programmer librement ses audits.	Élevé. Signal d'alerte
Les recommandations de la Direction de l'Audit interne ne sont que partiellement (37%) mises en œuvre par les entités auditées dans les 12 mois suivant la production du rapport d'audit.	Le Ministre en charge des Finances devrait prendre les dispositions nécessaires afin de rendre effectives les réponses aux recommandations des audits de la DAI, notamment à travers des sanctions.	Élevé Signal d'alerte
L'organisation de la CNM en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières. Les moyens d'intervention de la CNM sont également limités.	Renforcer les moyens d'intervention de la CNM. Procéder à une étude pour définir une organisation plus adaptée au fonctionnement de la CNM.	Élevé
Les revues des dossiers par la Commission nationale des marchés (CNM) ne sont pas encadrées par des délais.	Réviser l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par le CNM, afin de réglementer les délais de contrôle a priori.	Faible
L'ARMP ne réalise pratiquement pas les audits indépendants prévus	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens i) financiers	Élevé Signal d'alerte

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
par le CMP, faute de moyens financiers suffisants.	de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics, et ii) de la CNM pour lui permettre de procéder à un contrôle a posteriori régulier des marchés en dessous des seuils de contrôle a priori, afin d'exploiter les résultats pour ajuster ces seuils.	
Les seuils de passation de marchés ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés		
L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants prévus par la réglementation et ne peut donc soumettre ces rapports à la Cour des comptes.		
Aux termes du rapport PEFA, les rapports d'audits de la CdC (RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement (Rapport PEFA 2021, page 95). Aussi, le Parlement ne détermine pas les mesures nécessaires à prendre	Le Parlement devrait prendre les dispositions pour rendre effectif l'examen des audits de la CdC et recommander les mesures à prendre.	Élevé Signal d'alerte
L'Assemblée nationale ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF.	Le Parlement devrait régulièrement auditionner les responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le Rapport d'exécution de la loi de finances (RELF).	Élevé Signal d'alerte
L'ARMP n'a pas mis en place de dispositif formel de suivi des conclusions.	Définir un cadre de suivi des recommandations des audits et publier les résultats, afin qu'ils puissent être exploités par d'autres acteurs du système	Élevé
Un contrôle interne spécifique à la passation des marchés n'est pas organisé au niveau des autorité contractantes.	Un contrôle interne de la passation des marchés devrait être mis en place au niveau des autorités contractantes, qui permettra, entre autres, la supervision de la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle a priori.	Élevé
Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation de marchés.	L'ARMP devrait élaborer et publier un manuel d'audit des marchés publics axé sur la conformité et la performance.	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
Les audits déjà réalisés par l'ARMP portent sur la conformité et n'incluent pas la performance.	L'ARMP devrait inclure le volet performance dans les termes de référence des audits indépendants annuels.	Élevé
La DAI n'a pas encore pu mettre en œuvre ses pratiques d'audit si bien que l'audit interne n'est pas opérationnel pour plus de la majorité des recettes et des dépenses. La DAI ne peut intervenir sans l'autorisation du Ministre.	Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.	Élevé Signal d'alerte
La Direction de l'Audit interne (DAI) ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.	Le Ministre des Finances devrait prendre les dispositions réglementaires nécessaires pour permettre à la Direction de l'Audit interne (DAI) de programmer librement ses audits.	Élevé Signal d'alerte
La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes.	Le Gouvernement devrait renforcer l'ARMP pour lui permettre de disposer de moyens financiers suffisants réaliser les formations au profit des acteurs des marchés publics.	Élevé
	L'ARMP devrait renforcer l'offre de formation au profit des corps de contrôle, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics.	Élevé
Le personnel de l'ARMP réalise les audits des marchés et ne fait pas appel à des auditeurs externes, pour le moment. Il n'est pas indiqué de procédure de vérification de la capacité des agents de l'ARMP à réaliser les audits. Plus généralement, n'y a pas encore de spécifications définies pour la réalisation d'audits et la sélection d'auditeurs.	L'ARMP devrait définir des profils types et mettre en place un système de vérification des capacités des agents en charge des audits, y compris celles de son propre personnel.	Élevé
13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients		
La dématérialisation de la gestion des plaintes n'est pas effective,	Procéder à la dématérialisation progressive de la gestion des	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
alors que des opportunités existent avec l'e-GP	plaintes, en exploitant l'opportunité offerte par l'opérationnalisation de l'e-GP	
Le délai moyen observé par le CRR de l'ARMP pour rendre ses décisions dans le cadre des recours est de 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables fixés par la réglementation.	L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.	Faible
Les décisions issues des recours ne sont pas exhaustivement publiées sur le Portail des marchés publics : seules les décisions du CRR y sont publiées, aucune information n'étant disponible concernant d'éventuels recours exercés auprès des juridictions territoriales.	Réviser la réglementation afin de fixer le délai de publication des décisions issues des recours. Réviser la réglementation pour rendre obligatoire la publication sur le site de l'ARMP des décisions issues des recours précontractuels auprès des juridictions.	Faible
Le délai moyen observé par le CRR pour rendre ses décisions est 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables requis par la réglementation. Une seule des décisions publiées a été rendue dans le délai fixé par la loi.	L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.	Faible
14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption		
Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétit à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente.	Réviser le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics afin de réglementer la période d'attente pour les anciens agents publics.	Élevé
Les dispositions sur la fraude et la corruption sont indiquées au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés, mais pas de façon exhaustive et ne sont	Réviser les Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types nationaux de passation de marchés et des CCAG, afin d'incorporer les dispositions du CMP et du Code d'éthique sur la	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
également pas indiquées dans les CCAG.	fraude, la corruption et les pratiques interdites.	
Aux termes de la loi, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.	Réviser le CMP et le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités et d'énoncer la procédure claire pour ce faire.	Élevé
Les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions, suspensions et exclusions ne sont pas publiées.	Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions, suspensions et exclusions.	Élevé
Même si les statistiques sur les rapports d'enquêtes, les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire, celles relatives aux condamnations ne sont pas publiées.	Publier dans le rapport annuel du BIANCO les condamnations issues des cas soumis aux juridictions.	Élevé Signal d'alerte
L'ARMP ne précise pas de procédure de saisine pour dénoncer des faits de corruption et n'a pas mis en place de dispositif pour recevoir des dénonciations de façon sécurisée.	Prendre un texte précisant la procédure de saisine de l'ARMP pour la dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics. Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions, suspensions et exclusions.	Élevé
	L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes. Mettre en place un mécanisme pratique facilitant les dénonciations de comportements frauduleux dans les marchés publics.	Élevé

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
L'offre de formation de l'ARMP en matière de formation à l'intégrité et l'éthique au bénéfice des acteurs s'avère insuffisante, faute de ressources financières suffisantes.	L'ARMP devrait améliorer l'offre de formation à l'intégrité et l'éthique dans le cadre d'une stratégie visant à faire participer les bénéficiaires au financement de cette formation.	Élevé
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques.	L'ARMP devrait mettre en place des cadres de concertation et de collaboration entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.	Élevé
La société civile ne joue pas son rôle de tiers garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.		
Le BIANCO a pris l'initiative d'instaurer un partenariat avec le secteur privé pour amener les entreprises à adopter des mesures internes anti-corruption et éthique, ce qui profite au système des marchés publics. Par contre, l'ARMP n'a pas encore entrepris des initiatives similaires dans le domaine des marchés publics.	L'ARMP devrait initier une collaboration avec le BIANCO, afin de renforcer l'initiative prise par cette structure pour amener les entreprises (participant aux marchés publics) à adopter des mesures internes anti-corruption et de promotion de l'éthique.	Faible
Les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.	L'ARMP devrait publier les dénonciations qu'elle reçoit ainsi que leur traitement et les décisions prises.	Faible
Le BIANCO dispose d'un système de traitement et de suivi des dénonciations, dont les statistiques y relatives sont publiées dans son bulletin annuel. L'ARMP ne publie pas d'information sur les dénonciations.		
L'ARMP ne précise pas de procédure de saisine pour dénoncer des faits de corruption et n'a pas mis en place de dispositif pour recevoir des dénonciations de façon sécurisée.	L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes. Prendre un texte précisant la procédure de la saisine de l'ARMP pour dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics.	Faible

For Official Use - À usage officiel

Constat	Recommandations	Risque
L'ARMP n'organise que ponctuellement des sessions de formation sur l'application du Code d'éthique au bénéfice des acteurs, faute de ressources financières suffisantes.	L'ARMP devrait développer une stratégie visant à faire participer les structures bénéficiaires au financement de la formation sur l'intégrité et d'autres aspects sur les marchés publics.	Faible

For Official Use - À usage officiel

5. Planification stratégique

Cette évaluation MAPS, y compris les recommandations, peut être utilisée par le Gouvernement de Madagascar pour éclairer la préparation d'un plan d'action complet pour la réforme et l'amélioration du système de passation des marchés publics et une feuille de route pour la mise en œuvre à court, moyen et long terme.

Les résultats de cette évaluation MAPS devraient offrir l'opportunité au Gouvernement de Madagascar et aux partenaires de développement d'explorer des méthodes potentielles pour soutenir la mise en œuvre du plan d'action proposé.

L'ordre de priorité auquel les améliorations proposées devraient être exécutées pour combler les lacunes identifiées par l'évaluation MAPS relève de la discrétion du Gouvernement de Madagascar.

Dans le tableau ci-dessous, l'équipe d'évaluation a identifié des propositions d'actions prioritaires que le Gouvernement de Madagascar devrait considérer, englobant un mélange d'objectifs réalisables à court terme et d'engagements à moyen et long terme.

No.	Actions proposes	Échéancier	Institutions responsables
1	Réviser le Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en tenant compte de la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes	Moyen terme	ARMP
2	Élaborer une stratégie globale pour la mise en œuvre des Achats Publics Durables (APD)	Court terme	Ministère de l'Economie et des Finances/ PTF
3	Réviser la loi sur le Partenariat public privé afin de rendre obligatoire les principes généraux applicables aux marchés publics, quel que soit la réglementation sectorielle de passation de marchés applicable	Moyen terme	Ministère de l'Economie et des Finances
4	Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques. Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires	Court terme	Ministère de l'Economie et des Finances
5	Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP et CNM, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région et adopter les textes d'application y afférents qui doivent être clairs et sans ambiguïtés en vue en vue de l'opérationnalisation de la source identifiée	Moyen terme	Ministère de l'Economie et des Finances/PTF
6	Instaurer une première phase des antennes régionales de l'ARMP, sans attendre l'identification et	Court terme	Gouvernement / Ministère de l'Economie

For Official Use - À usage officiel

No.	Actions proposes	Échéancier	Institutions responsables
	l'opérationnalisation de ses sources de financement, afin de lui permettre d'accomplir ses missions sur l'ensemble du territoire national		et des Finances / ARMP / PTF
7	Renforcer les moyens i) financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics, et ii) de la CNM pour lui permettre de procéder à un contrôle a posteriori régulier des marchés en dessous des seuils de contrôle a priori, afin d'exploiter les résultats pour ajuster ces seuils.	Moyen terme	Ministère de l'Economie et des Finances/PTF
8	Opérationnaliser l'e-GP afin d'améliorer la publication des statistiques à travers la publication des performances du système de passation des marchés	Court terme	Ministère de l'Economie et des Finances
9	Mettre en place un système d'appui aux communes afin de soutenir les agents communaux impliqués dans la passation des marchés	Court terme	Ministère de l'Economie et des Finances
10	Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics et créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique	Moyen terme	Gouvernement
11	Réaliser une étude pour la mise en place d'une formation continue et spécialisée en marchés publics	Moyen terme	PTF
12	Créer au sein de l'ARMP un centre de formation et de recherche au profit des acteurs et des formateurs de la commande publique	Moyen terme	Ministère de l'Economie et des Finances /ARMP/ PTF
13	Mettre à jour les dossiers types de passation des marchés et élaborer et publier un contrat type simplifié pour les prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification	Court terme	ARMP
14	Mettre en place un cadre de collaboration avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace	Court terme	Ministère de l'Economie et des Finances
15	Mettre en place un mécanisme pratique facilitant les dénonciations de comportements frauduleux dans les marchés publics	Court terme	ARMP/PTF

For Official Use - À usage officiel

6. Informations concernant la validation

L'évaluation a été lancée officiellement le 9 juillet 2024 à l'hôtel NOVOTEL d'Antananarivo par la Ministre chargée des Finances. La cérémonie était co-présidée par le Représentant résident de la Banque Africaine de Développement.

La cérémonie a été suivie de la formation des membres du COPIL dans l'évaluation MAPS, par le Consultant international et la rencontre du Consultant international avec quelques acteurs.

Une Mission de Validation a été menée à Madagascar durant la semaine du 9 décembre 2024. L'atelier de validation s'est tenu le lundi 9 décembre 2024. En plus des réunions avec le Ministère de l'Économie et des Finances, l'ARMP et le comité directeur de l'évaluation, l'équipe d'évaluation de MAPS a utilisé les jours précédant l'atelier de validation pour mobiliser davantage les parties prenantes. L'équipe d'évaluation MAPS a eu l'occasion de rendre visite à l'équipe de passations de marchés de la Banque mondiale (WBPT) et de mener des discussions avec elle dans le cadre de l'équipe d'évaluation MAPS.

En outre, l'équipe d'évaluation de MAPS a organisé des sessions de clarification et de validation animées et informatives avec des OSC et avec des responsables gouvernementaux locaux impliqués dans les marchés publics. Tous ces événements et réunions ont été l'occasion de présenter quelques premières constatations fondées sur la méthodologie MAPS et d'approfondir les enjeux, de soulever des éclaircissements et de recevoir des informations supplémentaires et une validation des constatations. L'équipe d'évaluation de MAPS a ensuite rencontré physiquement les parties prenantes et les comités de pilotages pour faire le suivi des discussions précédentes.

L'atelier de validation s'est tenu à Antananarivo dans la matinée du lundi 9 décembre 2024 en présence du Ministère de l'Économie et des Finances et de l'ARMP, tous deux représentés par l'ARMP et le CNM. Plus de 74 participants ont assisté à l'atelier de validation, notamment des Ministères, des Gouvernements locaux, du secteur privé, de la société civile, de l'audit, de la Commission anti-corruption, des prestataires de services éducatifs et des médias. (Voir l'annexe 4 pour la liste des organisations représentées à l'atelier de validation). Au cours de l'atelier, l'équipe d'évaluation des MAPS a informé les principales parties prenantes des activités entreprises par l'équipe d'évaluation MAPS au cours de la période de juillet 2024 à novembre 2024 ; présenté aux principaux intervenants certaines des premières constatations fondées sur la méthodologie MAPS ; et discuté directement avec les parties prenantes d'une série de questions nécessitant des éclaircissements.

For Official Use - À usage officiel

Annexes/ Appendices

Annexe 1 Matrice des indicateurs

Annexe 2 Comité directeur de l'évaluation – composition, réunions, mises à jour et arrêté de la mise en place des Comités de Pilotages.

Annexe 3 Atelier de lancement et de validation MAPS II– liste des organisations représentées

Annexe 4 Liste des ressources

Annexe 5 Note Conceptuelle

Annexe 6 Sondages et évaluations quantitatives

Annexe 7 Liste de contrôle - Contrôle Qualité de Conformité

For Official Use - À usage officiel

MAPS | Methodology for Assessing Procurement Systems

République de Madagascar

Évaluation de système de passation des marchés publics

ANNEXE 1-MATRICE DES INDICATEURS

ANALYSE COMPLETE DE TOUS LES INDICATEURS AVEC INDICATION DES LACUNES ET DES RECOMMANDATIONS

For Official Use - À usage officiel

Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés

République de Madagascar

MARS 2025

For Official Use - À usage officiel

Table des matières

Pilier I. Cadre législatif, réglementaire et politique 1

Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur 1

Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique 33

Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales 39

Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion 42

Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. 42

Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/ de réglementation 46

Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis 54

Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace 61

Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration 71

Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché 77

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis 77

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel 90

Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics 94

Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés 94

Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces 98

Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients 109

Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption 116

Pilier I. Cadre législatif, réglementaire et politique

Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur

Indicateur subsidiaire 1(a) **Champ d'application et portée du cadre législatif et réglementaire** L'ensemble des normes législatives et réglementaires satisfait les conditions suivantes :
Critère d'évaluation 1(a)(a): Il est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée (lois, décrets, réglementations, procédures) et l'ordre de préséance est clairement défini.
Conclusion: Faible écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Le cadre juridique régissant la passation des marchés publics est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée et l'ordre de préséance est bien défini. Le texte de base des marchés publics est la loi n° 2016-055, portant Code des marchés publics (CMP). Il s'agit une loi ordinaire qui est située à la 4ème place dans la hiérarchie des normes juridiques malgaches, après la Constitution (norme suprême), les traités et accords internationaux ratifiés par l'État malgache, les lois organiques ou les ordonnances portant loi organique. À titre de rappel, l'ordonnance est autorisée au Gouvernement par le Parlement. Elle constitue une mesure relevant du domaine de la loi afin de mettre en place un programme. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres et doivent être signés par le Président de la République. Le Code des marchés publics est complété par des textes d'application : décrets (18) et des arrêtés (23). Ces textes (décrets autonomes, décrets d'application, arrêtés ministériels) occupent la 7ème place dans la hiérarchie des normes juridiques malgaches. On note ensuite des circulaires (10). La circulaire n'a pas de principe de valeur réglementaire, ne fait que préciser comment doit être appliquée les textes. C'est une instruction de service écrite adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés, en vertu de son pouvoir hiérarchique, dépourvue de force obligatoire vis-à-vis des tiers. Enfin, la réglementation est complétée par des Notes administratives qui sont des documents internes à l'administration, utilisés dans un processus de décision. Elles servent essentiellement à informer un supérieur hiérarchique ou à formuler des propositions. Toutefois, la mise à jour du Code est devenue une nécessité face à un contexte socio-économique et administratif complexe comme : les inégalités budgétaires entre le budget général pour les Ministères et le budget autonome pour les Communes ; les ressources et capacités limitées des communes qui rendent nécessaires de procédures spécifiques en leur faveur ; l'octroi d'un pouvoir de sanction pour l'ARMP ; le renforcement de la participation citoyenne ; etc.
Analyse des écarts La mise à jour du Code est devenue une nécessité face à un contexte socio-économique et administratif complexe comme : les inégalités budgétaires entre le budget général pour les Ministères et le budget autonome pour les Communes ; les ressources et capacités limitées des communes qui rendent nécessaires de procédures spécifiques en leur faveur ; l'octroi d'un pouvoir de sanction pour l'ARMP ; le renforcement de la participation citoyenne ; etc.

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Réviser le Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en tenant compte de la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes.

Critère d'évaluation 1(a)(b):
Il prend en compte les biens, travaux et services, y compris les services de conseil, pour tous les marchés passés sur des fonds publics.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le CMP prend effectivement en compte tous les marchés passés sur des fonds publics. En effet, les articles premier et 2 du CMP définissent les marchés publics : « contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les Autorités Contractantes mentionnées dans la présente Loi pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles ».

L'article 4 du CMP définit les autorités contractantes :

i) L'État et ses établissements publics, les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ;
ii) Toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ;
iii) Toute société à participation majoritaire publique.

Le CMP s'applique également aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte.

Les dispositions de l'Article 4.III du CMP indiquent que les règles et procédures du Code s'appliquent également aux marchés passés dans le cadre d'accords de financement ou de traités internationaux. Cependant, il y a une exception : si ces accords ou traités internationaux prévoient des procédures spécifiques pour la passation des marchés (par exemple, des règles établies par un bailleur de fonds international), ces procédures primeront sur celles du CMP.

Toutefois, le CMP indique explicitement sa non-applicabilité à certaines acquisitions (Article 4.IV) qui ne se prêtent pas à des marchés publics : acquisitions dans le cadre d'un accord international concernant le stationnement de troupes ; location, terrains, bâtiments existants ou autres biens immeubles ; arbitrage et conciliation ; services financiers liés à l'émission, à l'achat, à la vente ou au transfert de titres ou d'autres instruments financiers, et à des services fournis par la Banque Centrale ; contrats d'emprunt, qu'ils soient ou non liés à l'émission, à la vente, à l'achat ou au transfert de valeurs mobilières ou d'autres instruments financiers ; services de certification et d'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires ; services fournis par des administrateurs, tuteurs ou prestataires de services désignés par une juridiction ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle d'une juridiction ; services liés aux activités d'avocat, d'huissiers, de commissaires-priseurs ou tous autres auxiliaires de justice ; services liés, même occasionnellement, à l'exercice de la puissance publique.

Pour ce qui concerne les marchés passés par les représentations diplomatiques et/ou consulaires de Madagascar et les représentations extérieures des sociétés à participation majoritaire publique, un manuel de procédures est établi par l'acheteur public, dont copie est adressée sans délai à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics qui, le cas échéant, se réserve le droit d'y apporter des modifications qui lui paraissent nécessaires. L'ARMP assure également la validation finale du manuel.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(a)(c):
Les PPP, y compris les concessions, sont réglementés.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les PPP sont bien réglementés. Ils sont régis par la loi N° 2015-039 qui a pour objet « de définir le cadre juridique et institutionnel de passation et d'exécution des Partenariats public privé dans des conditions socio-économiques efficaces et transparentes, conformément au principe de bonne gouvernance et en vue de l'optimisation des dépenses publique ».

Trois décrets d'application sont pris en application de cette loi : les décrets 2017-149, 2017-150 et 2023-333 relatifs, respectivement, aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé, au cadre institutionnel et à l'organisation et le fonctionnement de l'Unité PPP.

La loi portant Code des marchés publics (Article 4.II du CMP) dispose de l'application des principes fondamentaux des marchés publics à la passation des PPP, ainsi que leur soumission au contrôle a priori par l'organe chargé du contrôle des marchés publics : les dispositions du Code « s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte. Ainsi, les procédures de passation des marchés y afférentes sont soumises au respect des principes énoncés à l'article 5 du présent Code, et font l'objet d'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics ». Le décret 2017-150 relatif au cadre institutionnel des PPP confirme le contrôle a priori de l'organe chargé du contrôle des marchés publics.

Cependant, en matière de litiges lors de la passation de marchés, l'Article 49 de la loi PP dispose que « Tout litige né directement ou en relation avec la passation d'un PPP est soumis à la juridiction administrative compétente ». Afin d'éviter des délais supplémentaires anormalement longs dans la passation, l'option de l'ARMP pourrait constituer une alternative intéressante pour la résolution des litiges liés à la passation.

Analyse des écarts
La loi sur les PPP ne prévoit que la juridiction administrative compétente la résolution des litiges nés de la procédure de passation.

Recommandations
Réviser la loi sur les PPP pour autoriser la saisine de l'ARMP pour la résolution des litiges liés à la passation.

Critère d'évaluation 1(a)(d):
Les législations, réglementations et politiques en vigueur sont publiées et facilement accessibles au public sans frais.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les textes régissant les marchés publics sont accessibles au public, sans frais, sur le site de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP).
On peut y consulter et télécharger librement les lois (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20textes%20a%20caractere%20general.php), décrets (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decrets.php) , arrêtés (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Arretes.php), circulaires

For Official Use - À usage officiel

(http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Circulaires.php), décisions et notes (http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decisions%20et%20Notes.php).

Les textes contenus sur ce site sont exhaustifs.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(b)
Méthodes d'acquisition
Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes :

Critère d'évaluation 1(b)(a):
Les méthodes d'acquisition sont définies sans ambiguïté à un échelon hiérarchique approprié, ainsi que les conditions associées sous lesquelles il est possible de recourir à chacune des méthodes.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les articles 34 à 41 de la section III (Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) du CMP définissent les méthodes d'acquisition : appel d'offres ouvert, appel d'offres ouvert avec préqualification, appel d'offres ouvert en deux étapes, appel d'offres restreint, marché de gré à gré, consultation d'entreprises, fournisseurs ou prestataires de services. Les procédures de mise en œuvre préconisée sont conformes aux normes internationales.
L'article 40 définit la participation communautaire, régie par un manuel de procédures préparé avec le concours de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

L'appel d'offres ouvert est le mode de passation de marchés par défaut. Il ne peut être dérogé à l'obligation de mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres ouvert que dans les seuls cas prévus par le Code et dans le respect des seuils prévus par voie réglementaire.

Appel d'offres ouvert avec préqualification (Article 36 du CMP) : dans le cas où le marché a pour objet soit la réalisation de travaux ou la livraison de fournitures ou la prestation de service revêtant une importance et/ou une complexité particulière, soit l'exécution de prestations de services spécialisés, l'appel d'offres ouvert peut intégrer une phase de préqualification ayant pour objet d'éliminer les candidats n'ayant pas l'aptitude à exécuter le marché de manière satisfaisante.

Appel d'offres ouvert en deux étapes (Article 37 du CMP) : le cas de marchés d'une grande complexité ou lorsque la Personne Responsable des Marchés Publics souhaite faire son choix sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées, le marché peut faire l'objet d'une attribution en deux étapes.

Appel d'offres restreint (Article 38 du CMP) : il ne peut être procédé à un appel d'offres restreint que sur proposition de la Personne Responsable des Marchés Publics et après accord de l'organe chargé du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :

i) Urgence avérée ;
ii) Lorsque les prestations objet du marché revêtent un caractère confidentiel ;
iii) Lorsqu'il s'agit de faire exécuter des prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant ;
iv) Lorsque seul un petit nombre de prestataires sont susceptibles d'exécuter le marché.

La procédure de contrat-cadre dont le Décret N°2019-1064 du 28 Mai 2019 précise les modalités de mise en œuvre est préconisée pour optimiser les procédures d'achats.

Marché de gré à gré (Article 39 du CMP): il ne peut être passé de marché de gré à gré que dans les cas suivants : prestations devant être tenues secrètes ; urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles, notamment exécution de prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant ou encore lorsqu'il est question de faire face à des situations d'urgence impérieuse relevant d'une catastrophe naturelle ou technologique ; besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un prestataire déterminé, ou lorsque les achats supplémentaires ont trait à du matériel normalisé ou à des pièces détachées compatibles avec le matériel déjà en service ; passation d'un marché complémentaire ; lorsque les prestations intellectuelles requièrent la sélection d'un consultant particulier en raison de sa qualification unique ou de la nécessité de continuer avec le même prestataire.

Consultation d'entreprises, fournisseurs ou prestataires de services (Article 41 du CMP): travaux, fournitures ou services inférieurs à un seuil fixé par voie réglementaire.
L'article 4-V du CMP facilite le processus d'achat pour des fournitures, prestations de services et travaux ayant un coût estimatif inférieur à des seuils fixés en les dispensant de mise en concurrence formelle à travers une exécution directe par bon de commande. Le Décret N°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics précise dans ses Chapitres II et III les règles concernant les achats directs pour certains services et dépenses (dispositions pour les exceptions).

Les recours aux modes dérogatoires à l'appel d'offres ouvert sont autorisés par l'organe en charge du contrôle des marchés publics.

L'article 42 de la section IV (Des marchés de prestations intellectuelles) du Titre V traite des dispositions spécifiques aux marchés de prestations intellectuelles. Les marchés de prestations intellectuelles sont attribués après mise en concurrence des candidats présélectionnés à la suite d'une invitation publique à soumettre des expressions d'intérêt. Les méthodes de sélection sont conformes à celles préconisées par les normes internationales :

- Soit exclusivement sur la base de la qualité technique de la proposition,
- Soit sur la base de la qualité technique de la proposition, de l'expérience du candidat, de la qualification des experts et de la méthode de travail proposée et du montant de la proposition,
- Soit sur la base d'un budget prédéterminé dont le candidat doit proposer la meilleure utilisation possible,
- Soit sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu une notation technique minimum,
- Soit sur la base de la qualification du candidat.

Cependant, le CMP ne définit pas de façon spécifique la procédure applicable à l'acquisition de consultants individuels. Certes la méthode de sélection basée sur la qualification du candidat peut bien être utilisée, mais elle ne s'impose pas à l'acheteur public, faute de disposition explicite y relative dans la loi. Il est donc important qu'une méthode de sélection de consultants individuels soit explicitement définie par le CMP.

Analyse des écarts
Les consultants individuels peuvent bien être sélectionnés par la procédure basée sur les qualifications, en application des dispositions de l'article 42 du CMP. Cependant, cette procédure ne s'impose pas aux acheteurs publics, le CMP n'ayant pas explicitement définit de méthode de sélection de consultants individuels.

Recommandations
Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels.

Critère d'évaluation 1(b)(b):
Les méthodes d'acquisition prévues incluent des procédures d'acquisition concurrentielles et moins concurrentielles et offrent un éventail approprié de possibilités garantissant le rapport qualité/prix, l'équité, la transparence, la proportionnalité et l'intégrité.

Conclusion: Sans écart

For Official Use - À usage officiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les procédures autorisées (comprennent bien des procédures concurrentielles ouvertes (appel d'offres ouvert, appel d'offres ouvert avec préqualification, appel d'offres ouvert en deux étapes) et restreintes (appel d'offres restreint), la procédure de gré à gré et des procédures simplifiées en dessous de seuils fixés par la réglementation (consultation d'entreprises, fournisseurs ou prestataires de services).

Hormis dans le cas de la procédure de gré à gré, toutes ces procédures font appel à la concurrence.
Les délais sont modulés en fonction de la complexité de la procédure ou des montants en jeu. En effet, aux termes du Décret N°2019-1310 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics (Article 2), les délais de l'appel d'offres restreint, des consultations de fournisseurs et de l'appel à manifestation d'intérêt sont fixés à un minimum de 20, 10 et 15 jours, respectivement. Les délais sont également adaptés en fonction de certaines conditions (Article 3 du Décret) : relance d'un appel d'offres infructueux (15 jours) ; appel d'offres restreint motivé par l'urgence (10 jours) ; candidatures et offres transmises exclusivement par voie électronique (15 jours) ; situation imprévisible (15 jours pour procédures ouvertes et 5 jours pour consultations de prestataires) ; prestations intellectuelles de montant inférieur à cent millions (100 000 000) d'Ariary HT.

L'appel d'offres est défini comme « la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » (Article 34 du CMP).

« L'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la base du prix et d'autres critères, tels que les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation et surtout les moyens de mise en œuvre tels que ressources humaines, matériels et mode d'exécution, qui doivent être énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) et être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires » (Article 47 du CMP). Cette disposition concourt à assurer un meilleur rapport qualité/prix quant à l'attribution du marché. Le Guide de l'utilisateur (pages 78 à 80) détaille la mise en œuvre de cette disposition à travers plusieurs exemples, dont notamment la prise en charge du cycle de vie.
Par ailleurs, la proportionnalité est bien prise en compte à travers l'allègement des procédures en fonction des montants en jeu.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(b)(c):

Le fractionnement des marchés destiné à restreindre la concurrence est interdit.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le fractionnement est interdit à plusieurs niveaux. Les articles 6.I et 6.II du CMP disposent : « Personne Responsable des Marchés Publics ne peut ni fractionner un marché, ni utiliser une méthode d'évaluation particulière pour estimer la valeur d'un marché dans le but de limiter la concurrence entre candidats ou de se soustraire aux obligations énoncées dans la présente loi (Article 6.I). Lorsqu'elle estime la valeur d'un marché, la Personne Responsable des Marchés Publics inclut la valeur totale maximale estimée du marché ou de l'ensemble des marchés envisagés sur toute sa durée, en tenant compte de toutes les formes de rémunération (Article 6.II) ».

Aux termes de l'Article 26.VIII du CMP : « Tout fractionnement illicite de commandes, en violation du plan annuel de passation des marchés publics, est prohibé sous peine des sanctions prévues dans le présent Code des marchés publics ».

Aux termes de l'Article 27 du CMP : « Aucun marché ne peut être scindé ou fractionné illicitement dans le seul but d'échapper aux règles de mise en concurrence ou de se soustraire aux contrôles prévus par le présent Code. Néanmoins, sous certaines conditions et selon les circonstances, l'Autorité contractante peut recourir aux formes de fractionnement prévues aux articles 28 à 30 ci- après ». L'article 28 renvoie à l'allotissement, tandis les articles 29 et 30 renvoient respectivement à des marchés à exécution fractionnée, marchés à tranches et à commandes. Ces marchés ne constituent pas des fractionnements pour se soustraire aux règles de mise en concurrence.
Toutefois, dans la pratique, en raison des exigences liées à la régulation budgétaire, il arrive que les entités publiques soient tentées de découper les marchés en plusieurs lots ou commandes plus petites.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(b)(d):
Les normes appropriées pour les procédures concurrentielles sont spécifiées.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La section III (Procédures et modes de passation) du Titre V (Procédures de passation des marchés publics) du CMP définit les méthodes d'acquisition et les règles applicables : modalités de mise en concurrence, règles applicables aux critères d'évaluation et d'attribution, autorisation préalables requises. Celles-ci sont conformes aux normes internationales.

Appel d'offres (Article 34 du CMP) : « l'appel d'offres est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. ».

L'Appel d'offres ouvert constitue le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir par principe toutes les personnes publiques ou personnes privées soumises au CMP (Article 35 du CMP). L'appel d'offres ouvert peut intégrer une phase de préqualification ou être organisé en deux étapes. L'appel d'offres est porté à la connaissance du public par un avis public d'appel à la concurrence. Les offres sont ouvertes en séance publique. Il ne peut être dérogé à l'obligation de mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres ouvert que dans les seuls cas prévus par la loi et dans le respect des seuils prévus par voie réglementaire.
En cas de préqualification, les mêmes dispositions sont applicables à l'appel à préqualification et à la deuxième étape qui concerne l'invitation des candidats préqualifiés à soumissionner.

L'appel d'offres restreint consiste à procéder au préalable à une sélection basée sur les capacités et les garanties financières et professionnelles des candidats. À l'issue de ladite sélection, la Personne Responsable des Marchés Publics consulte au moins trois candidats sur la base d'une liste restreinte. Le reste de la procédure est conduite comme dans le cadre d'un appel d'offres ouvert (Article 38 du CMP).

Cependant, concernant l'appel d'offres restreint, il est indiqué à la fin de l'article 38 du CMP : « Toutefois, après en avoir demandé par écrit le consentement exprès de tous les candidats consultés, la Personne Responsable des Marchés Publics peut procéder à l'ouverture des plis dès que toutes les offres lui sont parvenues »
Cette disposition qui semble renvoyer à la consultation préalable des candidats présélectionnés pour savoir leur disposition à répondre n'est pas clair et peut induire des erreurs de la part des acheteurs publics, ceci d'autant plus qu'elle n'est pas expliquée par le Guide utilisateur.

Cette disposition signifie que les plis ne peuvent être ouverts que lorsque les candidats y consentent par écrit.

Par ailleurs, on note que la description de l'accord-cadre fait l'objet de l'article 67 du CMP qui fait partie de la Section II (Des prix des marchés publics) du Titre IV (Exécution du marché) ce qui constitue une incohérence dans l'agencement des dispositions dudit CMP. En effet, il serait plus cohérent de placer les dispositions de cet article au niveau de la Section III (Des marchés fractionnés) du Titre IV (Préalables à la passation des marchés publics) qui décrit les allotissements, les marchés à tranches et les marchés à commandes.

Analyse des écarts

L'ouverture des plis dans le cadre de l'appel d'offres restreint est subordonnée au consentement express des candidats consultés par écrit.

Dans l'agencement des dispositions du CMP, la description de l'accord-cadre n'est pas placée dans une partie cohérente avec son contenu.

Recommandations

Revoir la rédaction de l'article 38 du CMP relatif à l'appel d'offres restreint, afin de corriger le fait de lier l'ouverture au consentement express des candidats consultés.

Transférer la description de la méthode d'accord-cadre au niveau de la Section III (Des marchés fractionnés) du Titre IV (Préalables à la passation des marchés publics) du CMP.

Indicateur subsidiaire 1(c)

Règles relatives aux avis et aux délais

Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes :

Critère d'évaluation 1(c)(a):

Le cadre juridique fait obligation d'annoncer publiquement les projets de marchés à moins qu'il y ait une restriction expressément justifiée (voir l'indicateur 1(b)).

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le cadre juridique fait obligation de publier les projets de marchés à travers des plans, avis généraux et avis spécifiques de passation des marchés. Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans annuels de passation des marchés, publiés en début d'exercice budgétaire. Les plans de passation des marchés publics, dûment approuvés par les organes compétents, doivent être cohérents avec les crédits qui leurs sont alloués (Article 26 du CMP).

Aux termes de l'Article 32 du CMP : « L'Autorité Contractante est tenue de publier chaque année un avis général de passation des marchés recensant la liste de l'ensemble des marchés publics qu'elle prévoit de passer par appel d'offres durant l'exercice budgétaire. Cet avis général de passation est établi conformément à un modèle type fixé par voie réglementaire ».

Tout achat public non inscrit dans le plan de passation de marchés ne peut pas faire l'objet d'engagement au niveau de l'ordonnateur (Article 7 de l'Arrêté N° 7276-2016/MFB du 31 mars 2016).

On note que le CMP n'émet pas explicitement de restriction en ce qui concerne l'inscription de marchés secrets dans le Plan ou l'avis général. Le Décret N° 2019-1063 du 28 mai 2019, relatif à la passation et à l'exécution de certaines catégories de marchés à caractère secret et confidentiel pour la défense et la sécurité, n'exclut pas explicitement la publicité de tels marchés dans le plan ou l'avis général de passation de marchés. Cependant, les articles 3 et 4 du décret indiquent que ces marchés peuvent être passés par appel d'offres restreint ou par procédure de gré à gré, ce qui exclut la publicité de l'avis spécifique de passation de marchés.

Il est nécessaire que les restrictions de mention des marchés secrets ou confidentiels sur les plans et avis généraux de passation de marchés soient formalisées.

Analyse des écarts

La réglementation ne dispose pas de restriction explicite quant à la mention des marchés secrets dans les plans et avis généraux de passation de marchés.

For Official Use - À usage officiel

Recommandations Modifier le décret N° 2019-1063 du 28 mai 2019, relatif à la passation et à l'exécution de certaines catégories de marchés à caractère secret et confidentiel pour la défense et la sécurité, afin d'indiquer que les marchés concernés ne peuvent pas être mentionnés dans les plans et avis généraux de passation de marchés.
Critère d'évaluation 1(c)(b): La publication des avis d'appel d'offres accorde aux soumissionnaires potentiels un délai suffisant, (en accord avec la méthode, la nature et la complexité de l'acquisition) pour se procurer les documents et répondre à l'annonce. Les délais minimums pour la soumission des offres/propositions sont fixés pour chaque méthode d'acquisition et ces délais sont prolongés lorsqu'il est fait appel à la concurrence internationale.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative

Les délais de publicité des opportunités de marchés sont régis par le Décret N° 2019-1310 du 3 juillet 2019, fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics.

Les délais sont suffisants (conformes aux pratiques internationales) et tiennent compte du caractère international ou non de la consultation. Dans le cas de situations particulières, des délais raisonnables sont également aménagés.

L'Article 2 (Délai) du décret précité fixe les délais de préparation des offres :

- Pour l'appel d'offres ouvert national : trente (30) jours calendaires au minimum avant la date limite de remise des offres,
- Pour l'appel d'offres ouvert international : quarante-cinq (45) jours calendaires au minimum, avant la date limite de remise des offres,
- Pour l'appel d'offre restreint : vingt (20) jours calendaires au minimum, avant la date limite de remise des offres,
- Pour les consultations d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de service : dix (10) jours calendaires au minimum, avant la date limite de remise des offres.
- Pour les marchés de prestations intellectuelles :
    - Phase de manifestation d'intérêts : quinze (15) jours calendaires au minimum avant la date limite de dépôt de candidatures.
    - Phase d'invitation à remettre des propositions financières et techniques : trente (30) jours au minimum avant la date limite de remise des propositions.

L'article 3 (Aménagement au délai de publicité) indique les conditions de réduction des délais :

- Lorsqu'un nouvel appel d'offres est lancé après que la procédure initiale soit déclarée infructueuse, le délai de publicité est ramené à quinze (15) jours.
- Lorsque le recours à l'appel d'offres restreint est motivé par l'urgence, le délai de publicité peut être réduit à dix (10) jours.
- Lorsque l'acheteur a publié l'avis général de passation de marchés y affèrent au moins trois mois avant la publication de l'avis spécifique d'appel public à concurrence, ce délai minimal peut être ramené à vingt (20) jours.
- Lorsque les candidatures et les offres sont transmises exclusivement par voie électronique, l'acheteur public peut ramener le délai minimal à quinze (15) jours.
- Lorsqu'une situation imprévisible dument justifiée auprès de la Commission Nationale ou Régionale des Marchés ou une décision formelle du Gouvernement motivée par l'intérêt général, rend le délai minimal fixé au point 2° du présent article impossible à respecter, l'acheteur peut fixer un délai qui ne peut être inférieur à quinze (15) jours pour les appels d'offres ouverts, et à cinq (5) jours pour les consultations d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de service.
- Pour les marchés de prestations intellectuelles, lorsque le montant du marché est inférieur à cent millions (100.000.000) d'Ariary hors taxes, le délai de publicité peut être ramené à dix jours. Il en est de même pour le délai de remise de propositions des candidats invités sur liste restreinte lors de la deuxième phase de mise en concurrence.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(c)(c) :

La publication des appels d'offres ouverts est imposée dans au moins un journal à large diffusion au niveau national ou sur un site Internet officiel unique où sont publiés tous les avis de passation des marchés publics.

Cela doit être facilement accessible sans frais et ne doit pas comporter d'autres obstacles (par exemple, des obstacles technologiques).

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les avis sont insérés à la fois dans un journal spécialisé édité par l'organe chargé de la régulation des marchés publics (ARMP), dans le site web de l'ARMP et dans au moins un journal national ou local, et dans au moins un journal de portée internationale, pour les appels d'offres ouverts internationaux.

L'Article 32.III du CMP dispose de la publication des avis : « Indépendamment de leur affichage sur des lieux publics et devant le siège de l'autorité contractante ainsi que des organes de contrôle, les avis généraux de passation des marchés et les avis spécifiques d'appel public à la concurrence sont insérés à la fois dans un journal spécialisé édité par l'organe chargé de la régulation des marchés publics et dans au moins un journal national ou local. Pour les appels d'offres de portée internationale, les avis spécifiques d'appel public à la concurrence sont également insérés dans un journal à diffusion internationale ou régionale ».

Le Décret N° 2019-1310 du 3 juillet 2019, fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics définit les formes de publicité obligatoires (Article 2.1) :

- Affichage sur des lieux accessibles au public et notamment devant le siège de l'autorité contractante, les bureaux des Commissions, nationale ou régionales, des Marchés et du Contrôle Financier, ainsi qu'au bureau de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de la localité où sera exécuté le marché ;
- Insertion dans « le journal des marchés publics » édité par l'ARMP ;
- Insertion dans au moins un journal national ou local pour les appels d'offres ouverts nationaux ;
- Insertion dans au moins un journal national et dans au moins un journal de portée internationale, pour les appels d'offres ouverts internationaux.

Pour les localités où la presse écrite n'est pas accessible, outre l'affichage sur les lieux publics et devant le siège de l'autorité contractante ainsi que des organes de contrôle, il est possible de recourir aux supports audiovisuels tels que les radios et les télévisions locales.

En sus des supports cités ci-dessus, la PRMP est tenue de publier sans délai tous les avis de publicité dans le site web de l'ARMP et, dans la mesure du possible, dans son propre site web et dans le site web de la personne publique acheteuse. A cet égard, la date de publication est décomptée à partir de la publication de la mise en concurrence dans le site web de l'ARMP.

Avec la généralisation de l'utilisation de l'e-GP, les procédures pourront être automatisées et les avis générés par le système, avec possibilité de blocage de leur publication en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais d'appel à la concurrence.

Analyse des écarts

Avec la généralisation de l'utilisation de l'e-GP, les procédures pourront être automatisées et les avis générés par le système, avec possibilité de blocage de leur publication en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais d'appel à la concurrence.

Recommandations

Configurer l'e-GP de façon à introduire un système de blocage de la publication de l'avis d'appel à la concurrence en cas de non-conformité, notamment en ce qui concerne les délais.

Critère d'évaluation 1(c)(d):

Le contenu de la publication doit fournir suffisamment d'informations pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leur aptitude et leur intérêt à soumettre une offre.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Hormis les critères de qualification, l'avis spécifique type d'appel à la concurrence comprend toutes les autres informations nécessaires : la date de publication de l'avis général de passation de marchés dont il dépend, le nom du maitre d'ouvrage, brève description de l'acquisition, nombre de lots, la forme du prix, lieu où le DAO peut être consulté ou acheté et indication du prix de vente, l'autorisation ou non de la soumission électronique, le montant de la garantie, la visite des lieux, si requis.

La loi portant CMP ne contient pas de mentions sur le contenu de la publication. Celui-ci est régi par l'Arrêté n°11184 / 2006 / MEFB, relatif au modèle type d'avis spécifiques d'appel d'offres pour les marchés de travaux et fournitures. Cependant, l'avis type défini par cet arrêté ne prévoit pas la mention des critères de qualification qui sont essentiels pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leurs capacités à exécuter le marché. La mention des critères de qualification devrait donc être ajoutée à l'avis type d'appel à la concurrence.

Analyse des écarts
Les critères de qualification ne sont pas mentionnés dans l'avis type d'appel à la concurrence, alors qu'ils constituent des informations essentielles pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leurs capacités à exécuter le marché.

Recommandations
Réviser l'Arrêté n°11184 / 2006 / MEFB, relatif au modèle type d'avis spécifiques d'appel d'offres pour les marchés de travaux et fournitures, afin d'ajouter les critères de qualification parmi les mentions de l'avis type d'appel à la concurrence.

Indicateur subsidiaire 1(d)
Règles concernant la participation
Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes :

Critère d'évaluation 1(d)(a):
Il établit que la participation des parties intéressées est équitable, fondée sur la qualification et conforme aux règles relatives à l'éligibilité et aux exclusions.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La participation et la sélection ne sont pas sujettes à discrimination. Les entreprises, y compris les entreprises étrangères, ne peuvent être exclues de la participation à un processus d'appel d'offres que pour des motifs liés au manque de qualifications et à des règles clairement définies par la réglementation, relatives à l'éligibilité et aux exclusions.
La participation à la procédure des marchés publics est uniquement soumise à la justification de la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché (Article 20.I du CMP) et de l'admission à concourir (Article 21 du CMP et Article 3 du Décret N°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics). Cette admission est liée à des infractions pénales, conflits d'intérêts et autres exclusions administratives.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(d)(b):
Il garantit qu'il n'existe aucun obstacle à la participation au marché des acquisitions publiques.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
La participation est uniquement soumise aux capacités et à l'admission à concourir dont les conditions sont citées au 1(d)(a) ci-dessus.

Aux termes de l'Article 20 du CMP: « La Personne Responsable des Marchés Publics ne peut pas faire obstacle à la participation aux appels d'offres nationaux et internationaux de tout candidat, national ou étranger, résident ou non-résident, qui le souhaite et qui dispose des capacités requises ».

La PRMP est tenu au respect des principes généraux régissant les marchés publics (Article 5 du CMP): Liberté d'accès à la commande publique, Égalité de traitement des candidats et Transparence des procédures.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique.

Critère d'évaluation 1(d)(c):
Il précise les critères d'éligibilité et prévoit des exclusions pour les activités criminelles ou de corruption, l'interdiction administrative conformément à la loi subordonnée à une procédure établie ou à l'interdiction des relations commerciales.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Article 21 du CMP dispose des conditions pour ne pas être admis à concourir: personnes en état de liquidation judiciaire ou en situation de faillite personnelle ; admission en règlement judiciaire ; non souscription aux obligations fiscales ou para fiscales ; situation de conflit d'intérêts ; personnes ayant fait l'objet de condamnation pénale définitive pour crimes ou délits ; personnes sanctionnées par les bailleurs de fonds du marché ; ressortissants de pays frappés de l'interdiction de relations commerciales avec Madagascar et/ou en application d'une décision prise par le Conseil de sécurité des Nations Unies ; personnes ayant fait l'objet d'exclusion temporaire ou définitive prononcée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Analyse des écarts
Sans écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(d)(d):
Il établit des règles pour la participation des entreprises détenues par l'État qui promeuvent la concurrence équitable.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les règles régissant la participation des entreprises publiques sont définies par l'Article 2 du CMP. Aux termes de cet article: « Les entreprises publiques ne sont pas admises à participer à un marché public sans avoir rempli les conditions ci-après:

- Être juridiquement et financièrement autonome ;
- Être géré selon les règles du droit commercial ; et
- Ne pas être dépendant de l'autorité contractante ;

Il en est de même pour les agences qui dépendent de l'emprunteur, en cas de marché sur financement extérieur.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(d)(e):
Il détaille les procédures qui peuvent être utilisées pour déterminer l'éligibilité d'un soumissionnaire et son aptitude à exécuter un contrat particulier.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La détermination de l'éligibilité et la vérification des qualifications interviennent après l'évaluation de technique et financière des offres (Article 47.V du CMP). L'Article 47.V du CMP dispose : « Après évaluation des offres, on procède à l'examen de la qualification du Candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, au vu des garanties techniques et professionnelles qu'il a soumises et de sa situation financière en application des dispositions du présent Code ».

Cette disposition est complétée par l'Article 13 du Décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres : « Dans tous les cas, la qualification du candidat qui a présenté l'offre évaluée la moins disante est examinée indépendamment du contenu de son offre au vu des garanties techniques et professionnelles qu'il a soumises et de sa situation financière ».

Le Décret N°2006-346 du 30 mai 2006, portant liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres, propose des fiches à remplir pour permettre l'évaluation des capacités professionnelles, techniques et financières des candidats à un marché public.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(e)
Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques
Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes:

Critère d'évaluation 1(e)(a):
Il définit le contenu minimal des dossiers d'appel d'offres et exige que le contenu soit pertinent et suffisamment détaillé pour que les fournisseurs répondent aux conditions requises.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le contenu des dossiers d'appel d'offres est bien défini par la loi portant CMP. Le contenu requis est suffisamment détaillé pour permettre aux soumissionnaires de comprendre clairement ce qui leur est demandé et la manière dont sera conduit le processus d'appel d'offres. Il exige la mention de la totalité des documents requis et met à leur dispositions les formulaires à utiliser.

L'Article 31 du CMP (Dossiers d'appel à concurrence) indique que pour les marchés de travaux et les marchés de fournitures et services courants, les dossiers d'appel d'offres sont constitués des instructions aux candidats, des données particulières de l'appel d'offres, des spécifications techniques ainsi que des formulaires de soumission. Pour les marchés de prestations intellectuelles, la demande de proposition est composée de la lettre d'invitation, des instructions aux candidats, des données particulières des instructions aux candidats, des termes de référence et des formulaires de soumission. À ces documents s'ajoutent l'Acte d'engagement et les cahiers des charges.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(e)(b):
Il exige le recours à des spécifications neutres citant des normes internationales quand cela est possible et prévoit, si nécessaire, l'utilisation de spécifications fonctionnelles.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La réglementation exige le recours à des normes internationales en priorité pour établir les spécifications des acquisitions. L'Article 24.II du CMP indique que « les exigences doivent être établies de façon à permettre une concurrence aussi large que possible ». Ceci signifie qu'elles doivent être neutres.

L'Article 25 du CMP dispose que « Les prestations sont définies par référence aux normes nationales et internationales applicables, qui doivent être expressément mentionnées dans le Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS). Au cas où les normes nationales ou internationales ne sont pas disponibles, l'utilisation de normes équivalentes est autorisée. La référence à des normes ne doit pas avoir pour effet de créer des obstacles injustifiés ou des discriminations dans l'accès à la commande publique ».

Dans le cas de marchés de grande complexité, l'Autorité contractante peut recourir à l'appel d'offres en deux étapes, dont la première étape est basée sur des critères de performance et non de spécifications détaillées (Article 37 du CMP).

Par ailleurs, l'article 47 du CMP décrit le processus de détermination de l'offre la plus avantageuse qui est basé sur le prix et d'autres critères autres que le prix qui prennent en compte le cycle de vie du produit.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(e)(c):
Il exige la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La réglementation exige bien la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres. L'Article 25 du CMP dispose qu'au « cas où les normes nationales ou internationales ne sont pas disponibles, l'utilisation de normes équivalentes est autorisée. La référence à des normes ne doit pas avoir pour effet de créer des obstacles injustifiés ou des discriminations dans l'accès à la commande publique ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(e)(d):
Les soumissionnaires potentiels sont autorisés à demander une clarification du dossier d'appel d'offres, et l'entité adjudicatrice doit répondre en temps opportun et communiquer (par écrit) la clarification à tous les soumissionnaires potentiels.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Pendant le processus d'appel d'offres, les candidats disposent de délais arrêtés par la réglementation pour demander des clarifications. Les réponses de l'acheteur public sont communiquées à tous les candidats ayant retiré le dossier d'appel à la concurrence.

L'Article 35 du CMP dispose bien à cet égard : « Des renseignements complémentaires peuvent être sollicités de la Personne Responsable des Marchés Publics au plus tard dans un délai de dix jours avant la date limite de remise des offres. L'ensemble des candidats ayant retiré un Dossier d'Appel d'Offres devra être destinataires des réponses de la Personne Responsable des Marchés Publics ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(f)
Critères d'évaluation et d'adjudication
Le cadre juridique impose que:

Critère d'évaluation 1(f)(a):
Les critères d'évaluation soient objectifs, en rapport avec l'objet du contrat, et soigneusement définis à l'avance dans les dossiers d'appel d'offres de sorte que la décision d'attribution soit prise uniquement sur la base des critères énoncés dans les documents d'appel d'offres.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le cadre juridique impose que l'attribution soit faite uniquement sur la base de critères d'évaluation objectifs, préalablement indiqués dans le dossier d'appel à la concurrence. L'article 34 du CMP définit l'appel d'offres comme « la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(f)(b):
L'utilisation de caractéristiques liées au prix et, le cas échéant, de caractéristiques non liées au prix et/ou à la considération du coût du cycle de vie soient autorisées, afin de garantir des décisions objectives et rentables**.**

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Aux termes du cadre juridique, les critères d'évaluation des offres sont basés sur le prix et d'autres facteurs autres que le prix, afin d'assurer un meilleur ratio qualité/prix. L'Article 47 du CMP dispose bien : « L'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la base du prix et d'autres critères, tels que les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation et surtout les moyens de mise en œuvre tels que ressources humaines, matériels et mode d'exécution, qui doivent être énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) et être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel

Critère d'évaluation 1(f)(c):
La qualité est une considération de grande importance dans l'évaluation des propositions relatives aux services de conseil. Des procédures et méthodes claires d'évaluation des capacités techniques doivent être définies

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les méthodes de sélection de consultants préconisées par le cadre juridique sont basées sur la qualité. La méthode basée sur la qualification du candidat qui est également autorisée s'appuie exclusivement sur les capacités techniques. En matière de prestations intellectuelles, l'appel à manifestation d'intérêt évalue les capacités techniques des candidats.

Aux termes de l'Article 42.4 du CMP : « L'évaluation des propositions s'effectue :

- Soit exclusivement sur la base de la qualité technique de la proposition,
- Soit sur la base de la qualité technique de la proposition, de l'expérience du candidat, de la qualification des experts et de la méthode de travail proposée et du montant de la proposition,
- Soit sur la base d'un budget prédéterminé dont le candidat doit proposer la meilleure utilisation possible,
- Soit sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu une notation technique minimum,
- Soit sur la base de la qualification du candidat »

La liste des candidats présélectionnés est arrêtée à la suite d'une invitation publique à soumettre des expressions d'intérêt (Article 42.II du CMP). La revue du modèle retenu par l'Arrêté n°11182 / 2006 / MEFB du 29 juin 2006, relatif au modèle type d'avis à manifestation d'intérêts pour les marchés de prestations intellectuelles, montre que les manifestations d'intérêt sont évaluées exclusivement sur la base des qualifications du consultant.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(f)(d):
La manière dont les critères d'évaluation sont combinés et ont leur importance relative déterminée doit être clairement définie dans les dossiers d'appel d'offres

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La DP type de prestations intellectuelles contient des directives pour combiner les critères d'évaluation techniques et financiers. Pour ce qui concerne les marchés de travaux et de fournitures, les facteurs autres que le prix doit être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires et indiqués dans le dossier d'appel d'offres.

La DP type de prestations intellectuelles, adoptée par Arrêté N° 12 579/ 2007/MFB, modifiant l'Arrêté N°14 502 / 06-MEFB fixant les documents-types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles, indique les méthodes de combinaison des prix et des aspects techniques.
En matière de travaux et fournitures, les facteurs autres que le prix doit être énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) et être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires (Article 47 du CMP).

Analyse des écarts
Pas d'écart

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(f)(e):
Pendant la période d'évaluation, les informations relatives à l'examen, les clarifications et l'évaluation des soumissions/propositions ne sont pas divulguées aux participants ou à d'autres parties qui ne participent pas officiellement au processus d'évaluation

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les membres des commissions d'évaluation des offres sont tenus de respecter la confidentialité des délibérations et ne doivent pas divulguer des informations recueillies dans ce cadre. Aux termes de l'Article 12.V du CMP : « Les membres de la Commission d'Appel d'Offres, ainsi que toute autre personne ayant participé à l'évaluation des candidatures et des offres, sont tenus à une obligation de confidentialité et à un strict devoir de réserve dans le cadre de toute activité liée à ladite évaluation.

A cet effet, ils s'interdisent de divulguer toute information qui est portée à leur connaissance dans le cadre de l'évaluation, notamment celle de nature à porter atteinte aux principes directeurs de la commande publique édictés par le présent Code des Marchés Publics. Ils seront tenus personnellement responsables de toute divulgation d'informations confidentielles résultant de leur négligence ».

Ces dispositions sont confirmées par l'Article 18 du Décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres : « Les membres ainsi que toute autre personne appelée aux réunions de la CAO sont tenus à la confidentialité absolue à l'égard des informations non publiques dont ils disposent ainsi qu'à l'égard des arguments échangés lors des délibérations. Tout manquement à cette obligation de confidentialité entraînera cumulativement à toute autre sanction, l'interdiction de toute participation à une CAO et d'une façon plus générale au processus de la commande publique pendant une durée minimum de 12 mois ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(g)
Soumission, réception et ouverture des offres
Le cadre juridique prévoit les dispositions suivantes :

Critère d'évaluation 1(g)(a):
Ouverture des offres selon une procédure définie et réglementée immédiatement après la date limite pour la soumission des offres

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La loi portant CMP impose l'ouverture des plis à la date limite fixée pour le dépôt des offres, mais le décret organisant le fonctionnement de la Commission d'appel d'offres (CAO), en imposant le quorum pour les réunions de la Commission ouvre la porte à une possibilité de report d'une séance d'ouverture de plis.

L'Article 35.IV du CMP dispose: « La séance d'ouverture des plis contenant les offres a lieu à la date limite fixée pour le dépôt des offres ».
Toutefois, l'Article 11 du décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, indique que « Le quorum pour la validité des délibérations de la CAO est de

For Official Use - À usage officiel

deux tiers des membres ». La conséquence d'une telle disposition est une possibilité de renvoi d'une séance d'ouverture de plis en cas d'absence de quorum. Aucune disposition de décret ne rend obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres de la CAO présents.
La mise en place de l'e-GP pourrait aider à atténuer ce risque à travers l'automatisation de la séance d'ouverture des plis. La gestion de la séance par l'e-GP permettra non seulement de gérer les délais d'ouverture en fonction de la méthode de passation, mais également de s'assurer de l'ouverture effective à l'heure prévue.

Analyse des écarts
L'écart identifié est faible. Le texte d'application de la loi relatif à la Commission d'Appel d'Offres n'impose pas l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents. L'obligation de quorum pour les réunions de la Commission peut conduire à des reports de séances d'ouverture de plis.

Recommandations
Réviser le décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, afin de rendre obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents.

Critère d'évaluation 1(g)(b):
Des registres des séances d'ouverture des offres sont conservés et peuvent être consultés

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
A Madagascar, l'accès à l'information est un droit constitutionnellement acquis. En son article 11, l'actuelle constitution stipule que « Tout individu a droit à l'information. L'information sous toutes ses formes n'est soumise à aucune contrainte préalable, sauf celle portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs. La liberté d'information, quel que soit le support, est un droit … ». L'Article 81 de la loi portant Code des marchés publics (Accès aux informations et protection des dénonciateurs) dispose que « L'accès aux informations relatives à la passation des marchés ainsi que la protection des dénonciateurs sont garanties par la présente loi ».
Même si une bonne partie de l'information sur les marchés publics est publiée sur le site Web de l'ARMP, la revue de la réglementation ne fait pas ressortir de texte autorisant l'accès du public aux registres de séances d'ouverture d'offres ou à d'autres informations physiques.

L'Article 14 du décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) indique : « Le résultat des délibérations et les avis de la CAO sont constatés dans un procès-verbal rédigé par le Secrétaire dans les trois jours qui suivent la fin des délibérations. Les procès-verbaux sont établis sur un registre spécial numéroté, coté et paraphé tenu au siège de l'Autorité contractante ». Toutefois, le décret ne dispose pas de l'accès du public à ces registres. L'accès du public aux documents de marchés qui engagent les ressources publiques est un gage de transparence.

Aux termes de la circulaire N° 002-MEF/ARMP/2020 du 29 décembre 2020, portant mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique (Loi de finances initiale 2021), « Pour le respect du droit du public aux informations, en application de l'article 81 du code des marchés publics, il est recommandé à tout acheteur public de mettre gratuitement à disposition des candidats tous les dossiers d'appel d'offres (ou les règlements de la mise en concurrence) en cours, soit sur son site web, soit par consultation du document physique dans son local, afin qu'ils puissent prendre préalablement connaissance du contenu du dossier et de décider de la suite à y donner. Ces dispositions ne dispensent toutefois pas les candidats d'acheter les DAO lors de la soumission ».
Cette disposition n'ouvre pas l'accès des documents au public autre que celui composé des candidats aux marchés.

En conclusion, il n'existe pas de disposant ouvrant l'accès du public aux registres d'ouverture des offres, et de manière générale aux documents.

For Official Use - À usage officiel

Analyse des écarts
La réglementation n'autorise pas l'accès du public aux documents de marchés.
La lacune est mineure, car même si le public n'a pas encore accès aux documents physiques, une bonne partie des documents concernés font l'objet de publication sur le site web de l'ARMP.

Recommandations
Réviser la réglementation pour autoriser l'accès du public aux registre d'ouverture des offres.

Critère d'évaluation 1(g)(c):
La sécurité et la confidentialité des offres sont maintenues avant l'ouverture des offres et jusqu'après l'adjudication des contrats.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le CMP garantit bien la sécurité et la confidentialité des offres qui sont maintenues avant l'ouverture des plis et jusqu'après l'adjudication des contrats. Aux termes de l'Article 35 du CMP, « Pour soumissionner, les candidats sont tenus d'établir un pli fermé remis à l'Autorité Contractante par tout moyen permettant de déterminer de façon certaine la date et l'heure de sa réception et de garantir la confidentialité des éléments qu'il contient. Les plis reçus doivent être conservés dans un endroit sécurisé ou un coffre-fort afin de préserver la confidentialité.

Les plis doivent rester cachetés jusqu'au moment de leur ouverture ».
Ces dispositions garantissent la sécurité et la confidentialité des offres avant l'ouverture des plis. En outre, l'Article 12.V instruit les membres de la CAO de s'interdire « de divulguer toute information qui est portée à leur connaissance dans le cadre de l'évaluation. Ils seront tenus personnellement responsables de toute divulgation d'informations confidentielles résultant de leur négligence ». De telles dispositions garantissent la confidentialité des offres pendant l'évaluation.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(g)(d):
La divulgation d'informations sensibles spécifiques est interdite conformément aux dispositions prévues dans le cadre juridique.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La divulgation d'informations sensibles spécifiques est bien interdite par le cadre juridique. Comme indiqué ci-dessus, dans le cadre de l'analyse du critère c, l'article 12.V du CMP interdit aux membres de la CAO de « divulguer toute information qui est portée à leur connaissance dans le cadre de l'évaluation, notamment celle de nature à porter atteinte aux principes directeurs de la commande publique édictés par le présent Code des Marchés Publics ».
Aux termes de cet article, « les membres de la Commission d'Appel d'Offres, ainsi que toute autre personne ayant participé à l'évaluation des candidatures et des offres, sont tenus à une obligation de confidentialité et à un strict devoir de réserve dans le cadre de toute activité liée à ladite évaluation ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(g)(e):
Le mode de soumission et de réception des offres par le gouvernement est bien défini afin d'éviter le rejet inutile des offres.

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le mode de soumission et de réception des offres est bien encadré par la réglementation.

Les articles 43 et 44 du CMP encadrent les processus de présentation et de réception des offres. L'article 43 dispose de la forme suivant laquelle les offres sont présentées et des interdictions concernant la candidature : « chaque candidat ne présentera qu'une offre, à titre individuel ou en tant que membre d'un groupement. Un Candidat qui présente plusieurs offres est disqualifié ».

L'Article 44 indique la personne habilitée à recevoir les offres et les conditions d'acceptation (lieu et, date et heure limites de dépôt). L'article indique également comment retirer, remplacer ou modifier l'offre après l'avoir déposé.

Le décret N°2006-346 du 30 mai 2006, fixe liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres et indique les conditions de leur recevabilité.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(h)

Droit de contester et de former un recours

Le cadre juridique prévoit ce qui suit:

Critère d'évaluation 1(h)(a):

Les participants aux procédures de passation des marchés ont le droit de contester les décisions ou actions prises par l'entité adjudicatrice.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Afin de contester les décisions ou actions prises par les autorités contractantes, les participants aux procédures de passation des marchés ont le choix entre le référé précontractuel avec la saisine de la juridiction territorialement compétente ou l'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de l'autorité contractante et/ou l'Autorité de régulation des marchés publics.

L'Article 78 du CMP (Référé contractuel) dispose que « Toute personne ayant un intérêt à soumissionner ou à conclure le contrat et susceptible d'être lésée par le manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence est habilitée à saisir la Juridiction administrative territorialement compétente ».

Aux termes de l'Article 79 du CMP (Demande de réexamen auprès de l'autorité contractante) : « La demande, sous forme de recours gracieux, vise à faire réexaminer par l'Autorité contractante ou la Personne Responsable des Marchés Publics une décision ou un acte qu'elle a pris dans la phase de passation et d'attribution des marchés ».

L'Article 80 dispose de la saisine de l'ARMP pour une demande de révision : « La demande en révision consiste, pour toute personne ayant un intérêt à soumissionner ou à conclure le contrat, et susceptible d'être lésée par le manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence, ainsi que les organisations de la Société civile, à saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics en vue de réviser une décision, ou un acte, que l'Autorité contractante ou la Personne Responsable des Marchés Publics, aurait pris en violation des règles et procédures de passation de marché ».

For Official Use - À usage officiel

L'Article 82 du CMP autorise également un recours en indemnisation : « Postérieurement à la signature du contrat, tout soumissionnaire ou candidat irrégulièrement évincé peut introduire une action en dommages intérêts devant la juridiction administrative compétente au titre des préjudices personnels directs et certains que lui aura occasionnés l'attribution irrégulière du marché, à l'exclusion des pertes de profits futurs ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(h)(b):
Des dispositions permettent de répondre à une contestation à travers une révision administrative par un autre organe indépendant de l'entité adjudicatrice qui a le pouvoir de suspendre la décision d'adjudication, d'accorder des réparations et d'instaurer le droit à une révision judiciaire

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La saisine de la juridiction administrative compétente (référé précontractuel) aboutit à une « décision prise en premier et dernier ressort en la forme des référés » (Article 78 du CMP). Le Président de la juridiction administrative peut suspendre la passation du contrat et annuler les décisions qui s'y rapportent. En cas d'introduction d'un recours non juridictionnel auprès de l'autorité contractante, la demande de révision auprès de l'ARMP peut aboutir à une décision de régularisation des procédures, de l'annulation de l'attribution ou de la procédure, entre autres. Des réparations (indemnisations) peuvent être demandées.

À la suite de sa saisine (Article 78 du CMP), « Le Président de la Juridiction Administrative peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Il peut également annuler ces décisions et supprimer les clause ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations. La décision est prise en premier et dernier ressort en la forme des référés ».

Aux termes de l'Article 80 du CMP : « Dès sa saisine, le Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics en informe l'autorité contractante concernée, lui demandant de fournir ses éléments de défense et lui enjoignant de suspendre la procédure de passation du marché jusqu'au prononcé de la décision ».
À la suite de la décision de l'ARMP, « En cas d'insatisfaction de l'une ou de l'autre partie, la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est susceptible de contestation devant la Juridiction Administrative territorialement compétent » (Article 80 du CMP).

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(h)(c):
Des règles établissent les questions qui peuvent faire l'objet d'une révision/examen.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La loi définit clairement les questions qui peuvent faire l'objet d'une révision/examen qui concernent toutes les réclamations ou contestations relatives à la procédure de passation de marchés, depuis le lancement de l'appel à la concurrence jusqu'à la publication du résultat. Cependant, elles n'incluent pas le choix d'un mode de passation de marché, la décision de rejet de toutes les offres et la décision de ne pas donner suite à la procédure.

Les questions qui peuvent faire l'objet d'une révision/examen sont définies par l'Article 83 du CMP « Les recours en matière d'attribution des marchés publics connaissent de toutes les réclamations ou contestations relatives à la procédure de passation de marchés, depuis le lancement de l'appel d'offres ou de la demande de proposition jusqu'à la publication du résultat de l'appel d'offres ou de la demande de proposition. Toutefois, ne peuvent pas faire l'objet de recours:

- Le choix d'un mode de passation de marché;
- La décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres;
- La décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres ».

Ces exclusions ne sont pas conformes aux exigences de transparence et aux bonnes pratiques et doivent pouvoir faire l'objet de contestation.

Analyse des écarts

Les rubriques suivantes sont exclues des questions pouvant faire l'objet de recours:

i) Le choix d'un mode de passation de marché,
ii) La décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres,
iii) La décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres. Ces exclusions constituent un biais au respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats.

L'écart est substantiel, car ces exclusions biaisent le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats.

Recommandations

Réviser l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours :

i) Le choix d'un mode de passation de marché,
ii) La décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres,
iii) La décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres.

Critère d'évaluation 1(h)(d):

Des règles fixent les délais pour soumettre les contestations et recours et pour que l'institution chargée de la révision et l'organe d'appel indépendant rendent leurs décisions.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

La loi fixe les délais pour soumettre les contestations et recours et pour que l'institution chargée de la révision et l'organe d'appel indépendant rendent leurs décisions. La saisine de la Juridiction territorialement compétente « doit intervenir avant la conclusion du contrat qui ne peut elle-même intervenir avant l'expiration d'un délai de dix jours francs décompté à partir de la plus tardive des deux dates suivantes : information donnée aux candidats du rejet de leur offre ; affichage du résultat de la mise en concurrence au siège de l'Autorité contractante. Dès qu'il est saisi, il peut enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure et pour une durée maximum de vingt jours. » (Article 78 du CMP).

La Personne responsable des marchés publics de l'Autorité contractante « est tenue de répondre au recours gracieux dans un délai de dix jours. Le recours gracieux n'est pas suspensif des délais particuliers de recours définis au présent Code » (Article 79 du CMP).

La saisine de de l'ARMP pour une demande de révision doit être déposée avant la signature du contrat et dans un délai de dix (10) jours à compter soit de l'information aux candidats dont l'offre a été rejetée, soit de l'affichage du résultat au siège de l'Autorité contractante. (Article 41 du décret 2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP). « La décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics doit être prononcée dans un délai maximal de dix jours ouvrables à compter de la date de saisine » (Article 80 du CMP).
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 1(h)(e): Les recours et les décisions sont publiés en des lieux facilement accessibles et dans les délais précisés conformément à la législation protégeant les informations sensibles.
Conclusion: Faible écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La loi ne dispose pas de l'obligation de publication des décisions issues des recours, même si celles prises par l'ARMP sont publiées sur son site web.
Analyse des écarts. La loi ne rend pas obligatoire la publication des décisions de recours. Toutefois, l'ARMP publie ses décisions sur son site web. Il est donc important de régulariser cette situation dans la réglementation.
Recommandations Réviser la loi afin de rendre obligatoire la publication des décisions issues des recours, tout en indiquant les lieux et/ou sites de publication.
Critère d'évaluation 1(h)(f): Les décisions prises par l'organe d'appel indépendant peuvent faire l'objet d'un examen à un niveau supérieur (examen judiciaire).
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les décisions de l'organe de recours de l'ARMP peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. À la suite d'une saisine de l'ARMP pour une demande de révision, « en cas d'insatisfaction de l'une ou de l'autre partie, la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est susceptible de contestation devant la Juridiction Administrative territorialement compétent » (Article 80 du CMP).
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Indicateur subsidiaire 1(i) **Gestion des contrats** Le cadre juridique prévoit ce qui suit:
Critère d'évaluation 1(i)(a): Les fonctions pour prendre en charge la gestion du contrat sont définies et les responsabilités sont clairement attribuées.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative

For Official Use - À usage officiel

La responsabilité de la gestion des contrats incombe à la Personne responsable des marchés publics (PRMP) qui a, entre autres attributions, la responsabilité de signer les marchés et de suivre leur exécution (Article 11 du CMP).

L'Article 11 du CMP désigne la Personne responsable des marchés publics (PRMP) comme « l'autorité habilitée par l'autorité contractante à conduire la procédure de la passation du marché et suivre son exécution. À ce titre, elle notifie l'attribution du marché au titulaire, signe et approuve le marché, et représente l'Autorité Contractante durant toute la phase d'exécution du marché ». La commission de réception est créée auprès de la PEMP (Article 13 du CMP). Les opérations effectuées par le titulaire d'un marché qui donnent lieu à versement d'avance ou d'acompte ou à paiement pour solde doivent être constatées et acceptées par un écrit dressé par la Personne Responsable des Marchés Publics (Article 71 du CMP). Les avenants sont signés par la PRMP qui représente l'Autorité contractante. La PRMP prend l'initiative de la résiliation des marchés (Article 76 du CMP).

Aux termes de l'Article 2 du Décret N° 2015/1094 du 7 juillet 2015, portant détermination du statut et du mode de désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics, « la PEMP est chargée d'assurer la gestion et le suivi de l'exécution des marchés, conformément aux dispositions du code des marchés publics ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(i)(b):
Les conditions des amendements au contrat sont définies, garantissent la maîtrise des dépenses et ne limitent pas arbitrairement la concurrence.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les conditions de passation des avenants aux contrats sont définies par le CMP. Lorsque l'avenant atteint un certain montant, il est procédé à la passation d'un nouveau marché. Les modalités d'application sont précisées dans les CCAG.

Aux termes de l'Article 70 du CMP:

i) Un avenant est un écrit constatant un accord de volonté des parties au marché et ayant pour objet de modifier une ou plusieurs des dispositions dudit marché ;
ii) La passation d'un avenant est obligatoire dès qu'il y a un changement dans la masse des travaux, fournitures, ou prestations excédant les variations maximales prévues par les cahiers des charges ;
iii) Lorsque l'augmentation de la masse des travaux dépasse d'un certain montant le montant du marché calculé sur la base des prix initiaux, il est passé un nouveau marché ;
iv) Toute modification du calendrier ou du délai d'exécution demandée par l'Autorité contractante et non prévue initialement fait l'objet d'un avenant si elle dépasse une durée fixée par le marché ;
v) La passation d'un avenant est obligatoire dès qu'il y a un changement dans la nature des prix pratiqués par le marché.

La Clause 3.2 (Modifications du marché) du CCAG travaux indique que lorsque l'avenant contribue à une augmentation du prix initial du Marché de plus d'un tiers : « Le Marché ne peut pas être modifié par voie d'avenant et un nouveau Marché doit être passé lorsque les modifications proposées ont pour effet ou pour objet de remettre en cause les conditions de mise en concurrence initiale ou d'attribution du Marché en bouleversant l'économie du Marché ou en changeant fondamentalement son objet. Il en est ainsi, en particulier, lorsque l'augmentation de la masse des travaux objet du Marché entraîne une augmentation du prix initial du Marché de plus d'un tiers ».

For Official Use - À usage officiel

Au niveau des CCAG Fournitures et Prestations intellectuelles, la Clause 6.2 (Ordres de modification et avenants) limite également l'avenant à un tiers du prix initial du marché.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(i)(c):
Il existe des processus efficaces et équitables pour résoudre les litiges rapidement pendant l'exécution du contrat.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les articles 84 à 87 du CMP mettent en place un dispositif graduel de règlement des lit iges pendant l'exécution d'un marché : recours gracieux, règlement à l'amiable, médiation, conciliation et arbitrage, et recours contentieux. Il s'agit d'un dispositif qui recherche une résolution rapide des litiges en privilégiant le recours à des modes alternatifs de résolution des conflits (MARC). La revue des CCAG montre que les parties sont encouragées à résoudre les litiges par voie amiable avant le recours contentieux. En plus du recours gracieux, il est prévu un règlement amiable sous l'égide de l'ARMP : « La Personne Responsable des Marchés Publics et les titulaires de marchés publics peuvent saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics aux fins de règlement amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés.
Cette saisine en vue d'une solution amiable et équitable du litige interrompt le cours des différentes prescriptions et suspend, le cas échéant, les délais de recours contentieux jusqu'à la décision prise par la Personne Responsable des Marchés Publics suite à l'avis de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. L'avis devra être rendu dans les meilleurs délais et au plus tard dans les quarante-cinq jours de sa saisine (Article 85 du CMP) ».
Les comités de règlement amiable sont régis par le décret N° 2006-345 du 30 mai 2006, portant constitution, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des Litiges relatifs à l'exécution des Marchés publics.
Aux termes de l'Article 86 du CMP, « Les parties au contrat peuvent prévoir dans le cahier des clauses administratives particulières la possibilité d'opter pour des modes alternatifs de règlement de litiges et de saisir des organes spécialisés en médiation, en conciliation ou en arbitrage locaux ou internationaux ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation

Critère d'évaluation 1(i)(d):
La décision finale issue d'un processus de règlement des conflits est exécutoire.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les décisions issues des processus de règlement des litiges prévus par le cadre juridique sont bien exécutoires. Ces décisions ont une valeur juridique.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(j)
Passation électronique des marchés publics

For Official Use - À usage officiel

Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes:

Critère d'évaluation 1(j)(a):
Le cadre juridique autorise ou impose des solutions d'acquisition électronique couvrant entièrement ou partiellement le cycle de passation des marchés publics

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le cadre juridique autorise des solutions d'acquisition électronique. Les documents de marchés peuvent être mis à disposition à disposition par voie électronique. Les candidatures et offres techniques peuvent également être soumises par voie électronique. Ces facultés sont préalablement autorisées par l'Autorité contractante et annoncées dans les dossiers d'appel à la concurrence.

L'Article 33 du CMP autorise le recours à l'acquisition électronique:

- Les avis généraux de passation des marchés et les avis spécifiques d'appel public à la concurrence peuvent faire l'objet d'une publicité par voie électronique.
- Les documents des marchés et de mise en concurrence peuvent être mis à disposition des entreprises par voie électronique. Cette voie de transmission est néanmoins complémentaire de la transmission par voie postale.
- Sauf disposition contraire prévue dans l'avis de publicité, les candidatures et les offres techniques peuvent également être communiquées à l'Autorité contractante par voie électronique.
- Des enchères électroniques inversées peuvent être organisées pour l'achat de fournitures, de services ou de travaux dont le montant est inférieur aux seuils prévus.

En outre, un Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) a été mis en place depuis 2017. L'ARMP a fait évoluer et moderniser le SIGMP vers une application dénommée « e-Government Procurement » (e-GP). Il s'agit d'une application de dématérialisation de la procédure des marchés publics qui inclut e-Planning, e-Dossier, e-Soumission, e-Paiement, e-Evaluation, e-Contrat, e-Management.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 1(j)(b):
Le cadre juridique garantit l'utilisation d'outils et de normes qui permettent l'accès libre et complet au système, en tenant compte de la confidentialité, de la sécurité des données et de l'authentification.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le SIGMP et « e-Government Procurement » (e-GP) sont accessibles aux acteurs et présentent toutes les garanties et sécurités requises. Toutefois, il sera nécessaire que le texte réglementaire prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la dématérialisation soit pris et que toute la base juridique nécessaire pour la dématérialisation y soit incluse, y compris la publication de l'information, l'e-soumission, etc.

Analyse des écarts
Le texte réglementaire prévu par l'article 33.V du CMP manque. Il doit préciser les modalités d'application de la dématérialisation et que toutes les bases juridiques nécessaires à la dématérialisation y sont incluses, y compris la publication des informations, la soumission électronique, etc.

Recommandations
Promulguer le texte d'application prévu par l'Article 33.V du CMP pour préciser les modalités d'application de la

dématérialisation et y prendre en compte toute la base juridique nécessaire pour la dématérialisation, y compris la publication de l'information, l'e-soumission, etc.

Critère d'évaluation 1(j)(c):
Le cadre juridique exige d'indiquer aux parties intéressées quelles phases des processus seront gérées électroniquement.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le cadre juridique autorise un recours partiel à la gestion électronique. Les phases gérées électroniquement sont indiquées aux candidats. À titre d'exemple, pour la mise à disposition des CCAG dans le cadre d'un appel d'offres, « Un lien électronique d'accès au Cahier de Clauses Administratives Générales est indiqué dans les dossiers d'appel d'offres afin de permettre à tous les candidats d'avoir accès à l'ensemble des documents constitutifs du marché » (Article 31 du CMP). La réglementation indique disposition contraire prévue dans l'avis de publicité, les candidatures et les offres techniques peuvent également être communiquées à l'Autorité contractante par voie électronique (Article 33 du CMP). Dans ce cas la faculté de soumettre les documents concernés par voie électronique ou non est indiquée dans l'avis de publicité.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 1(k)
Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques
Le cadre juridique prévoit ce qui suit :

Critère d'évaluation 1(k)(a):
L'établissement d'une liste complète des archives et documents de la passation des marchés relatifs aux transactions, y compris la gestion des contrats. Elle doit être maintenue au niveau opérationnel. Elle doit indiquer ce qui est à la disposition du public aux fins de consultation, y compris les conditions d'accès

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Un guide d'archivage physique a été établi et mis à la disposition des acheteurs publics. Ce guide définit les personnes chargées de l'archivage et les moyens qui doivent être mis à leur disposition. Il préconise des fiches avec un système de codage et un guide d'entretien des archives. L'Annexe 1 indique le calendrier de conservation des archives. Les pièces à archiver font l'objet de l'Annexe 2 et concernent tous les documents relatifs à un marché de la publicité (Avis général) jusqu'au PV de réception.
Cependant, avec l'opérationnalisation de l'e-GP, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.

Analyse des écarts
Avec l'opérationnalisation de l'e-GP, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.

Recommandations
Dans le cadre de l'opérationnalisation de l'e-GP, prendre les textes réglementaires nécessaires pour instituer l'archivage électronique

Critère d'évaluation 1(k)(b):

For Official Use - À usage officiel

Il existe une politique de rétention des documents qui est compatible avec les règles de prescription en vigueur dans le pays en cas d'enquête et de poursuites pour fraude et corruption, ainsi qu'avec les cycles d'audit.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Le Guide d'archivage des documents de marchés publics indique la durée de conservation des pièces de marchés qui est de 10 ans pour celles concernant des marchés de travaux et de 5 ans pour les autres types de marchés. Cependant, avec l'opérationnalisation de l'e-GP, les archives pourront être générés automatiquement à partir du système. Ceci nécessitera la promulgation de textes réglementaires encadrant cet archivage électronique.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 1(k)(c): Il existe des protocoles de sécurité établis pour assurer la protection des archives (matérielles et/ou électroniques).
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Le Guide d'archivage définit les conditions de sécurité des archives. Il définit l'ensemble des procédures visant à préserver l'intégrité des documents. Il couvre tous les aspects de stockage, les techniques et les méthodes de préservation des fonds d'archives.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Indicateur subsidiaire 1(l) **Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée** L'ensemble de normes législatives et réglementaires satisfait les conditions suivantes :
Critère d'évaluation 1(l)(a): Les principes et/ou le cadre juridique relatifs à la passation des marchés publics s'applique, le cas échéant, à l'ensemble de la législation spécialisée réglementant la passation des marchés par les entités opérant dans des secteurs particuliers
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Oui
Analyse qualitative L'Article 4 (Champ d'application) du CMP n'exempte aucun acheteur public de son application. Les institutions comme Assemblée nationale sont soumises au CMP pour leurs acquisitions. Les personnes privées agissant pour le compte de personnes publiques sont également soumises au CMP pour leurs acquisitions dans le cadre des conventions les liant. Les principes généraux édictés par le CMP s'appliquent également aux contrats de partenariat qui font l'objet d'une réglementation spécifique (Article 4.II du CMP). L'Article 7 de la loi N° 2015-039 sur le partenariat public privé rappelle l'application de ces principes aux contrats de partenariat.

Cependant, le CMP dispose que « Les dispositions du présent Code s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte » ce qui est en contradiction avec les articles 51 et 52 de la loi sur les PPP qui disposent que « Le Code des marchés publics n'est applicable aux PPP que dans les cas visés spécifiquement par la présente loi » (Article 51) et « Des textes réglementaires sont pris, en tant que de besoin, pour fixer les modalités d'application de la présente loi » (Article 52).

En application de cet article, le décret d'application de la loi sur le PPP (décret n°2017-149) indique : « Si le Projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, les règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle priment sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique » (Article 8.2 du décret).
Dès lors, si la loi sectorielle ne préconise pas les principes généraux des marchés publics, ceux-ci ne seront pas pris en compte dans la passation du contrat PPP concerné.

En outre, dans la pratique, bien que le champ d'application du CMP couvre toute société à participation majoritaire publique, il est à noter que certaines de ces entités n'appliquent toujours pas le CMP, évoquant un vide juridique lié à leur statut spécial pour se soustraire aux dispositions du CMP. C'est aussi le cas de quelques établissements publics. C'est d'ailleurs pourquoi il a été recommandé, dans le cadre du Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques d'octobre 2022, de renforcer la collaboration entre l'ARMP et la DGT pour mieux impliquer les EPN et sociétés à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du CMP**.**

Analyse des écarts
Le décret d'application de la loi sur le Partenariat public privé dispose de la primauté des règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique, ce qui ne constitue pas une garantie du respect systématique des principes généraux applicables aux marchés publics aux contrats de partenariat public privé.

Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics. Les PPP sont gérés au plus haut niveau du Gouvernement, indépendamment des institutions en charge des marchés publics.

Certaines sociétés à participation publique majoritaire n'appliquent toujours pas le CMP, évoquant un vide juridique lié à leur statut spécial pour se soustraire aux dispositions du CMP.

Recommandations
Procéder à la relecture des textes législatifs et réglementaires sur la passation des contrats PPP afin d'assurer leur alignement aux dispositions du Code des marchés publics.
Renforcer la collaboration entre l'ARMP et la DGT pour mieux impliquer les EPN et sociétés à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du CMP.

Critère d'évaluation 1(l)(b):
Les principes et/ou les législations relatifs à la passation des marchés publics s'appliquent à la sélection et à la passation des contrats de Partenariats public-privé (PPP), y compris les concessions, le cas échéant.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Aux termes du CMP, les principes relatifs à la passation des marchés publics s'appliquent à la sélection et à la passation des contrats de Partenariats public-privé (PPP), y compris les concessions.

Aux termes de l'Article 4 du CMP, « les dispositions du présent Code s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte.

Ainsi, les procédures de passation des marchés y afférentes sont soumises au respect des principes énoncés à l'article 5 du présent Code, et font l'objet d'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics ».

L'Article 5 du Code dispose des principes généraux régissant les marchés publics : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.
Ces dispositions sont confirmées par la loi relative aux PPP (Article 7 de la loi n° 215-039 sur le PPP).
Cependant, comme indiqué dans l'analyse du critère 1(l)(a), les procédures de passation préconisées par la réglementation sectorielle priment sur celles édictées par le CMP dans le cadre de passation d'un contrat PPP relevant d'un secteur régulé.

Il serait plus approprié que l'Article 4 du CMP se limite à une exigence de respect des principes généraux énoncés à l'article 5 du Code pour la passation des contrats PPP.

Analyse des écarts
Le CMP soumet la sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte dans le cadre de la passation des contrats PPP, alors que le décret d'application de la loi relative aux PPP dispose que « Si le Projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, les règles de passation applicables en vertu de la loi sectorielle priment sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le PPP et leur respect s'impose à la Personne publique ».

Recommandations Réviser l'Article 4 du CMP afin de limiter son application à la passation des contrats PPP, à l'exigence de respect des principes généraux énoncés à l'article 5 du Code et l'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics.

Critère d'évaluation 1(l)(c):
Les responsabilités pour l'élaboration de politiques PPP, y compris des concessions, et pour soutenir leur mise en œuvre sont clairement attribuées.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative Le décret n° 2017-150 du 2 mars 2017, portant application de la loi n° 2015-039 du 3 février 2016 sur les PPP relatif au cadre institutionnel, définit les organes publics à compétences spéciales (Comité national PPP, Unité PPP, le Correspondant PPP et la Cellule PPP) et générales (Ministère en charge des finances, Commission d'appel d'offres des PPP, Organe chargé du contrôle des marchés publics, régulateurs sectoriels) participant à la mise en œuvre de la loi.

En particulier :
Le Comité national PPP a pour principales attributions :

i) D'appuyer le Gouvernement dans la définition de la Politique Nationale de Développement des PP et l'identification des secteurs prioritaires pour le développement des PPP et dans la définition de stratégies sectorielles en matière de PPP ;
ii) De contrôler le développement des PPP au travers de Programmes de Projets Nationaux qu'il arrête et soumet au Gouvernement pour adoption et de Programmes de Projets Locaux qu'il arrête et adopte ;
iii) De suivre la mise en œuvre de la Politique Nationale de Développement des PPP ;
iv) De mener ou faire mener, toute étude en vue du développement de secteurs économiques ou sociaux dans le cadre de PPP.

L'Unité PPP a pour missions :

i) D'assister et de conseiller le Comité National PPP dans la réalisation de ses missions ;
ii) D'apporter une assistance technique aux Personnes publiques ;

For Official Use - À usage officiel

iii) D'autoriser l'inscription d'un Projet à un Programme de Projets, de contrôler les Études de préfaisabilité ; et,

iv) D'assurer la promotion et le développement des PPP auprès des Personnes publiques et des opérateurs privés.

Cependant, aux termes de l'article 4.II du CMP, les procédures de passation des marchés afférentes aux contrats de partenariat public privé font l'objet d'examen préalable au niveau de l'organe chargé du contrôle des marchés publics.

Par ailleurs, les articles 21, 24 et 25 de la loi sur le PPP soumettent les procédures dérogatoires (Appel d'offres restreint, gré à gré et procédure de dialogue compétitif) à l'avis favorable de l'Autorité de Régulation des marchés publics.
Dans les dispositions ci-dessus, la mention « Autorité de Régulation des marchés publics » renvoie bien à l'organe de contrôle, car au moment de la promulgation de la loi cet organe était membre de l'ARMP. Cependant, le décret d'application de la loi sur le PPP, promulgué en 2017, donc bien après celle du CMP, a corrigé cette mention en la remplaçant par « Organe en charge du contrôle des marchés publics ».
L'article 15 de la loi sur le PPP désigne parmi les intervenants au niveau du secteur public dans le processus de passation d'un PPP, « l'Autorité de régulation des marchés publics, le cas échéant, le régulateur du secteur concerné ».

Cette disposition est conforme aux dispositions de la loi et de son décret d'application qui prévoient la primauté des réglementations de passation des marchés des secteurs régulés sur le CMP. Aux termes de l'article 8.2 de ce décret : « Si le Projet prend place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, les règles de passations applicables en vertu de la loi sectorielle priment sur celles de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 et leur respect s'impose à la Personne publique. Selon la réglementation sectorielle applicable, le choix du mode de passation du Contrat de PPP est soumis au contrôle et/ou à l'avis favorable préalable du Régulateur sectoriel dans les conditions prévues par la réglementation sectorielle concernée ».

Analyse des écarts

Le CMP (Article 4.II) soumet la procédure de passation du marché PPP au contrôle de l'Organe chargé du contrôle des marchés publics, tandis que le décret d'application de la loi sur le PPP, conformément à la loi, en cas de projet prenant place dans un secteur faisant l'objet d'une réglementation sectorielle, transfert le contrôle au Régulateur sectoriel dans les conditions prévues par la réglementation sectorielle concernée.

Recommandations

Harmoniser le CMP et la loi sur le PPP en ce qui concerne le contrôle de la procédure de passation d'un contrat PPP.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique

Indicateur subsidiaire 2(a) **Réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures**
Critère d'évaluation 2(a)(a): Il existe des réglementations complétant et précisant les dispositions de la loi sur la passation des marchés, et qui ne sont pas contraires à la loi.
Conclusion: Faible écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Plusieurs textes d'application de la loi portant Code des marchés publics ont été promulgués. Même s'ils sont applicables, certains de ces textes devraient être mis à jour pour corriger les références à l'ancien CMP (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004). Sur le site web de l'ARMP (www.armp.mg), on dénombre : 16 décrets, 23 arrêtés (5 de ces arrêtés sont relatifs aux dossiers types de passation de marchés), 10 circulaires et 3 notes administratives. Il existe deux (2) autres décrets non publiés sur le site, ce porte le nombre de décrets à 18. Ce dispositif est complété par différents guides et manuels de procédures (12). Ces textes ne contredisent pas la loi, mais ne sont pas tous à jour, car faisant référence à des dispositions du CMP antérieur (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004). Cependant, la plupart de ces textes restent toujours applicables, les corrections requises ne portant souvent que sur des renvois à des articles ayant changé de numéro dans la nouvelle réglementation. Dans certains cas, comme dans le cadre du décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP qui date de 2005, il existe quelques écarts.
Analyse des écarts Certains textes d'application du CMP ne sont pas à jour, puisque relevant du CMP antérieur (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).
Recommandations Mettre à jour les textes d'application du CMP pris en application de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).
Critère d'évaluation 2(a)(b): Les réglementations sont claires, complètes et unifiées sous la forme d'un ensemble de réglementations facilement disponible dans un lieu unique et accessible.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les règlementations d'application sont exhaustivement publiées sur le site web de l'ARMP (www.armp.mg), qui est accessible au public sans frais.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 2(a)(c): La responsabilité relative à l'actualisation des réglementations est clairement déterminée et les réglementations sont régulièrement actualisées.

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La responsabilité relative à l'actualisation des réglementations incombe à l'ARMP qui est chargée de « procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics » (Article 19 du CMP). Cependant, la mise à jour n'est pas régulière, toutes les réglementations ne sont pas à jour, puisque faisant référence à l'ancien CMP (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).

Analyse des écarts
Les réglementations ne sont pas régulièrement actualisées.

Recommandations
L'ARMP devrait actualiser la réglementation pour tenir compte du CMP en cours.

Indicateur subsidiaire 2(b)
Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services

Critère d'évaluation 2(b)(a):
Des modèles de dossiers d'appel d'offres sont mis à disposition pour un large éventail de biens, travaux et services, y compris les services de consultants acquis par les entités publiques.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Des dossiers types ont été élaborés, adoptés par arrêtés et mis à disposition des acheteurs publics. Il s'agit de dossiers types pour travaux, fournitures, prestations intellectuelles, contrats cadres et procédures simplifiées.

Les dossiers types en vigueur sont régis par les arrêtés suivants :

- ARRÊTÉ N°16 734/2019-MEF, fixant les documents-types applicables aux marchés publics passés par voie de consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs et de prestataires de service.
- ARRETE N° 12 578/ 2007/MFB, modifiant l'Arrêté N° 14 501 / 06-MEFB fixant les documents-types pour appel d'offres et marchés publics de travaux.
- ARRETE N° 12 579/ 2007/MFB du 30 juillet 2007, modifiant l'Arrêté N°14 502 / 06-MEFB fixant les documents-types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles.
- ARRÊTÉ N° 16 733/2019-MEF, fixant les documents-types applicables aux contrats cadres.
- ARRETE N° 12 580/ 2007/MFB du 30 juillet 2007, modifiant l'Arrêté N°14 503/06-MEFB du 23 août 2006 fixant les documents-types pour appel d'offres et marchés publics de fournitures.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 2(b)(b):
Au minimum, il doit exister un ensemble de dispositions et de modèles types et obligatoires qui reflètent le cadre juridique. Ces dispositions peuvent être utilisées dans les dossiers préparés pour les appels d'offres ou les procédures concurrentielles.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'utilisation des dossiers types est obligatoire.

For Official Use - À usage officiel

Analyse des écarts
Pas d'écart.

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 2(b)(c):
Les dossiers d'appel d'offres sont tenus à jour et les responsabilités concernant la préparation et l'actualisation sont clairement attribuées.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les responsabilités concernant la préparation et l'actualisation des dossiers d'appel d'offres sont attribuées à l'ARMP par l'Article 19 du CMP: l'ARMP est chargée de « procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics ».

Trois (3) des cinq (5) arrêtés relatifs à l'adoption des dossiers types datent de 2007 et sont donc antérieurs à l'actuel CMP. Toutefois, les différences relevées n'affectent pas le fonds des dossiers qui continuent à être utilisés.

La revue des arrêtés régissant les dossiers types de passation de marchés, montre que 3 d'entre eux sont antérieurs au CMP actuel. La conséquence est que les références au CMP sont maintenant erronées. À titre d'exemple, l'article 4 (Entreprises non admises à concourir) des Instructions aux candidats (IC) du DAO Travaux renvoient à l'Article 9 du CMP, alors que c'est désormais l'Article 21 qui régit cette question dans le CMP en cours ; on constate une situation similaire en ce qui concerne la clause relative à la capacité des candidats qui fait référence à l'Article 8, alors cette référence est désormais l'Article 20. Toutefois, ces différences n'empêchent pas l'utilisation des dossiers types. Elles n'affectent en fait que la forme et peuvent être corrigées dans le cadre d'une relecture.

Analyse des écarts
Les arrêtés relatifs à l'adoption des dossiers types pour fournitures, prestations intellectuelles et travaux sont antérieurs à l'actuel CMP. La conséquence est que les références au CMP sont erronées.

Recommandations
Procéder à une relecture des dossiers types de passation des marchés de fournitures, prestations intellectuelles et travaux, afin de les mettre en cohérence avec le CMP.

Indicateur subsidiaire 2(c)
Conditions contractuelles types

Critère d'évaluation 2(c)(a):
Il existe des conditions contractuelles types pour les formes de contrats les plus courants et leur utilisation est obligatoire.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les dossiers types contiennent des CCAG types qui sont d'application obligatoire. Des CCAG types pour fournitures, travaux, prestations intellectuelles et contrats cadres fournitures et travaux, ont ainsi été développés à l'usage des acheteurs publics.

Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 2(c)(b): Le contenu des conditions contractuelles types est généralement conforme aux pratiques admises au plan international.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les modèles de CCAG approuvés sont adaptés des CCAG types des banques multilatérales d'appui au développement. Ils prennent en charge les aspects essentiels de chaque type de marché. Les CCAG couvrent les aspects essentiels de l'exécution. Par exemple pour le CCAG travaux : les parties aux contrats et leurs obligations, les documents de gestion du marché (ordres de service), les documents contractuels, les conditions de réalisation et les vérifications, les conditions d'acceptation des travaux, les modalités de paiement, les garanties, les réceptions, les dispositions sur le règlement des litiges (conformes aux dispositions du CMP), etc.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique.
Critère d'évaluation 2(c)(c): Les conditions contractuelles types font partie intégrante des dossiers d'appel d'offres et sont à la disposition des participants aux procédures de passation des marchés publics.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les CCAG ont été adoptés avec les dossiers types dont ils font partie intégrante. Ils sont d'utilisation obligatoire et sont à la disposition des acheteurs publics qui peuvent les télécharger directement à partir du site web de l'ARMP.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Indicateur subsidiaire 2(d) **Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices**
Critère d'évaluation 2(d)(a): Il existe un (des) manuel(s) de passation des marchés complet(s) qui énonce (nt) toutes les procédures pour la mise en œuvre correcte des réglementations et lois relatives à la passation des marchés.
Conclusion: Faible écart
Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il existe plusieurs documents servant de guides aux acheteurs publics et aux usagers, dont un Guide de l'utilisateur et un Manuel des procédures décrivant les étapes de passation des marchés.

Plusieurs documents servent de guide aux acheteurs et usagers de la commande publique : un Guide de l'utilisateur, un Manuel des procédures décrivant les étapes de passation des marchés, un guide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés, un guide des maires, un guide des Unités de gestion de passation de marchés (UGPM), un guide de la commission d'appel d'offres (CAO), un guide de la commission inter régionale des marchés et un guide d'archivage.
Ces documents se recoupent. Le Guide utilisateur prend en compte la plupart des dispositions des autres documents.
Le Guide utilisateur date d'août 2006 et a pour objectif « d'apporter une réponse simple aux questions fondamentales que doit se poser chaque responsable de commande publique tout au long du processus de préparation et de passation des marchés. Il comprend deux parties : i) la première partie rappelle les grands principes qui fondent l'achat public et traite des sujets communs à tous les types de marchés, qui seront utilisés pour l'établissement des documents constituant les dossiers d'appel d'offres, de consultation ou d'appel à candidatures ; ii) la deuxième partie décrit le déroulement du processus de passation des marchés dans le cadre des trois principales procédures d'appel à la concurrence ».

Quant au Manuel des procédures, il est consacré à la description des étapes de la passation des marchés. Il s'agit d'un document de travail simplifié qui se propose comme outil de référence qui, dans un souci de rapidité et d'efficacité, devrait constituer un manuel de procédures de l'acheteur public et des usagers de la commande publique. Le document est conçu sous forme de schémas illustratifs des étapes de passation de marchés.
Cependant ces guides de procédures sont pour la plupart antérieurs au Code des marchés et nécessitent d'être mis à jour.

Analyse des écarts
Le Guide de l'utilisateur et les différents manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics et ne sont donc pas à jour par rapport au Code en vigueur.

Recommandations
Procéder à une relecture du Guide de l'utilisateur et des différents manuels de procédures, afin de les mettre en cohérence avec le CMP en vigueur.

Critère d'évaluation 2(d)(b):
La responsabilité de la tenue du manuel est clairement définie et le manuel est actualisé régulièrement.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative La responsabilité de la tenue des manuels incombe à l'ARMP aux termes de l'Article 19 du CMP. Cependant, le Guide de l'utilisateur, le Manuel des procédures décrivant les étapes de passation des marchés et tous les autres manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics. Ils ne sont donc pas à jour par rapport à la nouvelle loi 2016-055, portant Code des marchés publics. Les processus décrits par ces manuels ne devraient pas changer de façon substantielle, les écarts devant être mineurs.

Analyse des écarts Le Guide de l'utilisateur et les différents manuels sont pris en application de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004, portant Code des marchés publics et ne sont donc pas à jour par rapport au Code en vigueur. Cependant, les documents ne devraient pas connaitre de profonds changements, les ajustements à apporter devant être mineurs.

Recommandations
Procéder à une relecture du Guide de l'utilisateur et des différents manuels de procédures, afin de les mettre en cohérence avec le CMP en vigueur.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales

Indicateur subsidiaire 3(a) **Achats publics durables (APD)**
Critère d'évaluation 3(a)(a) : Le pays a adopté une politique/stratégie pour mettre en œuvre les APD à l'appui d'objectifs politiques nationaux plus larges.
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative L'Article 50 du CMP ouvre la voie à la prise en charge des APD, mais aucun texte d'application n'a été pris pour leur mise en œuvre. Il n'existe pas encore de guide ou de stratégie de mise en œuvre des APD. L'Article 50 du CMP énonce la possibilité de prise en compte dans les dossiers d'appel d'offres de critères à « caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social ». Les préoccupations environnementales pourront être intégrées dans le processus (i) lors de la définition des besoins à travers les spécifications techniques et (ii) lors de la qualification des candidatures à travers un examen du savoir-faire et des capacités techniques des candidats en matière de protection de l'environnement au moyen de certificats de qualification à caractère environnemental ou de tout autre document équivalent ». Cette disposition ouvre la voie à la prise en charge des APD, mais aucun texte d'application n'a encore été pris pour sa mise en œuvre. La circulaire n° 001-MEF/ARMP/2023 du 4 avril 2023 du Ministre de l'Économie et des finances, relatif aux mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique (Loi de finances initiale 2023), en son point XIX, rappelle les dispositions de l'Article 50 ci-dessus du CMP et invite les autorités contractantes à les prendre en compte et à exiger des candidats la production d'une « Déclaration d'Intégrité, d'Éligibilité et de Responsabilité Environnementale et Sociale ». Elle rappelle aussi les définitions des normes environnementales et sociales. Toutefois, en l'absence de guide de mise en œuvre, cette circulaire ne peut suffire pour amener les autorités contractantes à prendre en charge les APD. En conclusion, les APD ne font pas encore l'objet d'une stratégie de mise en œuvre des APD. Aucune politique n'est développée pour leur prise en charge effective dans la procédure des marchés publics.
Analyse des écarts Même si le CMP autorise la prise en charge des APD, il n'existe pas de guide, ni de stratégie de mise en œuvre en soutien à la politique économique et sociale.
Recommandations Élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des APD adossée à la politique nationale de développement économique et social. Cette stratégie devra définir les outils d'aide aux acheteurs publics.
Critère d'évaluation 3(a)(b): Le plan d'exécution des APD est basé sur une évaluation minutieuse ; des systèmes et outils sont mis en place pour concrétiser, faciliter et suivre leur mise en pratique
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative Il n'existe pas de texte d'application, ni de guides ou d'outils de mise en œuvre des APD. Les Autorités contractantes ne disposent pas des outils d'aide leur permettant de prendre en compte les APD dans le processus de passation des marchés. Les dossiers types n'incorporent également pas les critères relatifs aux APD.
Analyse des écarts Il n'existe pas de texte d'application, ni d'outils pour appuyer la mise en œuvre des APD.
Recommandations Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.
Critère d'évaluation 3(a)(c): Le cadre législatif et réglementaire permet d'intégrer des critères de durabilité (c'est-à-dire des critères économiques, environnementaux et sociaux) dans la passation des marchés publics.
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative L'article 50 du CMP autorise la prise en compte des APD, mais il n'existe pas de texte d'application.
Analyse des écarts Il n'existe pas de texte d'application du CMP pour faciliter la mise en œuvre des APD
Recommandations Élaborer les textes d'application du CMP pour faciliter la mise en œuvre des APD
Critère d'évaluation 3(a)(d): Les dispositions juridiques requièrent une application équilibrée des critères de durabilité pour garantir le rapport qualité/prix
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Il n'existe pas de disposition réglementaire pour régissant l'utilisation des critères de mise en œuvre des APD.
Analyse des écarts Il n'existe pas de réglementation régissant l'utilisation des critères de durabilité, à même de permettre une application équilibrée pour garantir le rapport qualité/prix.
Recommandations Réviser les dossiers types pour introduire les critères de durabilité en proposant une utilisation dans le respect du rapport qualité/prix.
Indicateur subsidiaire 3(b) **Obligations résultantes d'accords internationaux** Les obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords exécutoires internationaux contraignants sont:
Critère d'évaluation 3(b)(a): Clairement définies
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Aux termes de l'Article 137 de la Constitution (des traités et accords internationaux) : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

En conséquence, dans le classement hiérarchisé des normes qui composent le système juridique malgache, les traités et accords internationaux ratifiés par l'État malgache arrivent en deuxième position après la Constitution. Dès lors, toute obligation en matière de passation de marchés, indiquée dans un traité ou accord international ratifié par l'État malgache, est exécutoire puisque le traité ou l'accord prime sur la loi portant Code des marchés publics.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 3(b)(b):
Systématiquement transcrites dans les lois et réglementations et reflétées dans les politiques relatives à la passation des marchés.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les obligations relatives à la passation des marchés, résultant d'accords internationaux, sont exécutoires, comme stipulé par l'Article 4.III du CMP : « Les dispositions du présent Code sont applicables aux marchés passés en application des accords de financement ou de traités internationaux, sous réserve de l'application de procédures spécifiques résultant des dispositions prévues par lesdits accords ou traités internationaux ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel

Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion

Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.

Indicateur subsidiaire 4(a) **Planification des acquisitions et le cycle budgétaire** Le cadre législatif et réglementaire, les procédures financières et les systèmes prévoient ce qui suit :
Critères d'évaluation 4(a)(a): Les programmes de passation des marchés annuels ou pluriannuels sont élaborés pour faciliter le processus de planification et d'élaboration du budget et contribuer à la planification pluriannuelle.
Conclusion: Faible écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La préparation des plans de passation de marchés est régie par l'Article 26 (Du plan de passation des marchés) du CMP : « L'Autorité contractante est tenue d'élaborer son plan de passation des marchés publics. Les plans doivent faire ressortir au moment de la préparation du budget le degré de maturité des activités proposées pour l'exécution de l'exercice budgétaire suivant, avec un calendrier des décaissements pouvant s'étaler sur une ou plusieurs années ». Aux termes de l'article 3 de l'Arrêté n° 7276-2016 du 31 mars 2016, relatif au plan de passation des marchés : « La PRMP prend toutes les dispositions nécessaires pour que, avant la date limite d'établissement du plan de passation des marchés, chaque service bénéficiaire ou utilisateur placé sous sa responsabilité lui communique sa prévision d'achat pour le prochain exercice budgétaire, sous la forme d'une fiche de détermination des besoins ». Cette fiche « comprend au minimum la liste exhaustive ainsi que les caractéristiques et spécifications aussi détaillées que précises des besoins qu'il souhaite satisfaire, leur quantité, leur montant estimatif et leur chronogramme prévisionnel d'achat ». Ces dispositions font ressortir une interaction entre la préparation du budget et l'établissement du PPM. Le fait que les plans fassent ressortir le degré de maturité des activités proposées avec un calendrier des décaissements montre que les plans appuient effectivement l'exercice budgétaire. Toutefois, les membres du Comité de Pilotage indiquent qu'elles ne sont pas systématiquement respectées dans la pratique. Des audits de performance régulièrement organisés auraient pu permettre de déceler les manquements de la programmation budgétaire des activités de marchés.
Analyse des écarts Les dispositions réglementaires (CMP) font ressortir une interaction entre la préparation du budget et l'établissement du PPM ; les plans de passation de marchés font ressortir le degré de maturité des activités proposées avec un calendrier des décaissements. Cependant, les membres du Comité de Pilotage indiquent qu'elles ne sont pas systématiquement respectées dans la pratique.
Recommandations L'ARMP devrait régulièrement organiser des audits de performance qui permettraient d'évaluer le degré de respect de sincérité de la programmation budgétaire des dépenses de marchés.
Critères d'évaluation 4(a)(b): Les fonds budgétaires sont engagés ou affectés en temps utile et couvrent la totalité du montant du marché (Ou au moins le montant nécessaire pour couvrir la part du contrat qui doit être exécutée pendant la période budgétaire).
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
L'achat public est soumis aux règles régissant les dépenses publiques. Il est subordonné à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 4(a)(c):
Un mécanisme de rétro-information existe en vue de la certification de l'exécution du budget, comprenant des informations sur la réalisation des gros marchés.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les gros marchés relèvent généralement des investissements publics qui font l'objet de textes particuliers et d'un manuel (Manuel de gestion des investissements publics). Aux termes de l'article 49 du décret n° 2023-255 portant gestion des investissements publics (GIP) : « Un rapport de suivi périodique, dûment élaboré et validé par le Ministère de tutelle technique, doit être transmis au Ministère en charge des Finances. Le rapport de suivi périodique est un document qui retrace l'avancement physique et financier des projets conformément au plan de travail budgétaire annuel (PTBA) validé par le Comité d'Orientation et de Suivi ou Comité de Pilotage, et détaille les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des Projets qui peuvent remettre en cause les objectifs, le budget et le calendrier d'exécution du projet ».

Le rapport PEFA de 2021 (page 46) indique que « le Gouvernement effectue un suivi permanent des projets d'investissements (de l'inscription au budget de l'entité, à l'engagement et jusqu'à la réalisation physique). Un suivi budgétaire effectué lors des Revues budgétaires (trimestriellement). Cependant, les rapports de suivi n'ont pas été fournis (Page 46 du rapport PEFA 2021) ». Ceci montre que le suivi est effectif et que les ajustements nécessaires sont réalisés.

Les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget sont régulièrement établis et permettent d'avoir un point sur l'exécution des gros marchés. Le rapport PEFA (page 88) indique : « Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur chaque trimestre et publiés dans un délai de huit semaines à compter de la fin de chaque trimestre, sauf le rapport d'exécution budgétaire du dernier trimestre de 2020 qui a été produit dans un délai supérieur à 8 semaines ».

Analyse des écarts
Pas d'écart.

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 4(b)
Procédures financières et le cycle de passation des marchés
Le cadre législatif et réglementaire, les procédures financières et les systèmes prévoient ce qui suit :

Critères d'évaluation 4(b)(a):
Aucune demande de soumission d'offres/de propositions n'a lieu sans la certification que les fonds sont disponibles.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
« Seuls les projets inscrits dans ces plans prévisionnels sont pris en compte par l'administration centrale ou ses démembrements » (Article 26 du CMP) et « tout achat public non inscrit dans le plan de passation de marchés

ne peut pas faire l'objet d'engagement au niveau de l'ordonnateur » (Arrêté n° 7276-2016 du 31 mars 2016, relatif au plan de passation des marchés).

Le plan de passation des marchés étant arrimé au budget, les dispositions ci-dessus peuvent laisser comprendre de façon implicite que les fonds doivent sont affectés avant le lancement du marché. D'ailleurs, la circulaire de régulation des MP 2024 prévoit en son point VI ;"… par mesure de prudence, il est judicieux de ne pas lancer la procédure tant que le budget y afférent n'est pas disponible, afin d'éviter des possibles contestations consécutives à une éventuelle déclaration sans suite. La planification des achats (PPM) devra tenir compte de ces incertitudes."

Par contre, le CMP ne dispose pas explicitement de la disponibilité des fonds avant le lancement de la procédure de passation. Ceci est d'autant plus important que le rapport PEFA de 2021 (page 15) indique qu'en « dépit d'un processus de préparation du budget globalement adéquat, la fiabilité du budget est particulièrement faible. Même en excluant l'année 2020, les écarts entre les montants initiaux des LFI et les réalisations effectives des recettes et des dépenses sont importants ainsi que dans la composition des dépenses. Au niveau de l'exécution du budget, les crédits ont été libérés trimestriellement, mais des régulations ont eu lieu en cours de trimestre, ce qui a réduit la visibilité des ordonnateurs. Par ailleurs, des ajustements fréquents ont été effectués au cours de l'exécution du budget, mais pas toujours de manière transparente dans la mesure où toutes les opérations ne sont pas systématiquement enregistrées dans les systèmes d'information ».

Analyse des écarts

La réglementation ne subordonne pas de façon explicite le lancement d'une procédure de passation d'un marché public à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles organisant les dépenses des organismes publics. Il est important que les fonds soient certifiés avant le lancement de la procédure.

Recommandations

Réviser le CMP afin de subordonner explicitement le lancement d'un avis spécifique de passation de marché à l'existence de crédits budgétaires suffisants.

Critères d'évaluation 4(b)(b):

Les réglementations/procédures nationales relatives au traitement des factures et à l'autorisation des paiements sont respectées ; elles sont à la disposition du public et sont clairement définies pour les soumissionnaires potentiels.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Les dépenses de marchés sont exécutées suivant les règles applicables aux dépenses publiques. Ces règles sont publiques et connues des candidats aux marchés.

Cependant, les paiements ne sont jamais réalisés dans les délais et le paiement des intérêts moratoires n'est pas systématique. Ceci explique le peu d'attrait sur les fournisseurs des marchés financés sur ressources internes de l'État. Plusieurs fournisseurs estiment que c'est ce qui explique qu'ils rechignent à compétir pour l'obtention de marchés financés sur ressources internes de l'État. Ceci peut expliquer le peu d'offres reçues dans le cadre des appels à la concurrence : 2,3 pour les appels d'offres ouverts et 1,6 pour les consultations simplifiées (données collectées à partir de l'échantillon de marchés examiné).
En outre, le délai de paiement des prestations de marchés, fixé par les dossiers type de passation de marchés qui est de 75 jours est très long.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 4(b) critère d'évaluation (b) :*

- *Factures relatives à l'acquisition des biens, travaux et services dans les délais (en % du nombre total de factures).*

For Official Use - À usage officiel

– *Les données sur les paiements n'ont pu être mises à disposition par le système de Gestion des Finances publiques*

Il n'existe aucune information crédible sur les paiements dans les fichiers échantillonnés.
Source: Systèmes de GFP

Analyse des écarts

Les paiements sont rarement réalisés dans les délais et le paiement des intérêts moratoires n'est pas systématique. Ceci explique le peu d'attrait sur les fournisseurs des marchés financés sur ressources internes de l'État. En outre, le délai de paiement des prestations de marchés, fixé par les dossiers type de passation de marchés qui est de 75 jours est très long.

Cette lacune reçoit un signal d'alerte car elle entrave considérablement les objectifs de transparence, de responsabilité, d'efficience et d'efficacité du système de passation des marchés publics, entravant ainsi les résultats en matière d'optimisation des ressources. En outre, pour que cette lacune soit pleinement comblée, des mesures ne peuvent pas être atténuées immédiatement par des actions dans le seul domaine des marchés publics.

Cela nécessitera des actions, des lignes directrices et des mesures à l'échelle du gouvernement et d'application universelle.

Recommandations

Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires

Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/ de réglementation

Indicateur subsidiaire 5(a) **Statut et fondement juridique de la fonction normative/de réglementation**
Critères d'évaluation 5(a)(a): Le cadre législatif et réglementaire précise la fonction normative/de règlementation et attribue les pouvoirs formels nécessaires afin de permettre à l'institution de fonctionner efficacement ; ou bien les fonctions normative/de règlementation sont clairement attribuées à différents services du gouvernement.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La fonction normative/de réglementation est attribuée à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). Aux termes de l'Article 19 du CMP, l'ARMP est chargée de : i) Contribuer à la conception de la politique des marchés publics, en assurer l'exécution et en élaborer les stratégies de mise en œuvre ; ii) Procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Indicateur subsidiaire 5(b) **Responsabilités de la fonction normative/de réglementation** Les fonctions suivantes sont clairement attribuées à une ou plusieurs institution(s) sans créer de lacune ou de chevauchement dans l'exercice des responsabilités :
Critères d'évaluation 5(b)(a): Fournir des conseils aux entités adjudicatrices
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La fonction « fournir des conseils aux entités adjudicatrices » est attribuée à l'ARMP. Aux termes de l'article 19 du CMP, l'ARMP est chargée de « réaliser les formations et assistance technique de l'ensemble des acteurs publics ou privés des marchés publics ».
Analyse des écarts Pas d'écart.
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critères d'évaluation 5(b)(b): Rédiger les politiques de passation des marchés
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
La fonction « Rédiger les politiques de passation des marchés » est attribuée à l'ARMP. L'article 19 du CMP dispose que l'ARMP est chargée de « contribuer à la conception de la politique des marchés publics, en assurer l'exécution et en élaborer les stratégies de mise en œuvre ».
Cependant, l'ARMP devrait réaliser la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques avec la collaboration de la CNM.

Analyse des écarts
Pas d'écart. Toutefois, il est important que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM et les parties prenantes.

Recommandations
Réviser la réglementation en indiquant que l'ARMP réalise la définition des stratégies de mise en œuvre des politiques en collaboration avec la CNM et les parties prenantes.

Critères d'évaluation 5(b)(c):
Proposer des changements/rédiger les amendements au cadre législatif et règlementaire

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La fonction « Proposer des changements/rédiger les amendements au cadre législatif et règlementaire » est attribuée à l'ARMP. L'article 19 du CMP dispose que l'ARMP est chargée de « procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 5(b)(d):
Assurer le suivi des marchés publics

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La fonction « Assurer le suivi des marchés publics » est attribuée à l'ARMP. Le cadre juridique confère à l'ARMP plusieurs activités concourant au suivi des marchés publics.

L'article 19 du CMP dispose : l'ARMP est chargée de i) réaliser les missions d'observation des travaux et d'évaluation des capacités des organes de l'achat public ; ii) collecter et centraliser toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données ; et, iii) réaliser ou faire conduire des audits spécifiques, des enquêtes et investigations sur le système des marchés publics. Toutefois, le caractère périodique (annuel) des audits n'est pas clairement indiqué, ce qui peut expliquer que les rapports d'audits publiés sur le Portail des marchés publics ne concernent que des projets pour la plupart. Des audits annuels réguliers ne sont pas réalisés.

Analyse des écarts
Le caractère périodique des audits n'est pas clairement indiqué dans la réglementation.

Recommandations
Réviser la réglementation afin d'indiquer l'obligation de réalisation d'audits annuels par l'ARMP et de suivi des recommandations qui en seront issues.

Critères d'évaluation 5(b)(e):
Fournir des informations sur la passation des marchés

Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte : Non
Analyse qualitative La fonction « Fournir des informations sur la passation des marchés » est attribuée à l'ARMP. L'article 19 du CMP attribue à l'ARMP la fonction de « promouvoir la transparence du système des marchés publics en procédant à la publication de toutes les informations relatives aux marchés publics dans le journal spécialisé des marchés publics notamment les avis généraux, les appels à la concurrence et les avis d'attribution ».
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critères d'évaluation 5(b) (f): Gérer les bases de données statistiques
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La fonction « Gérer les bases de données statistiques » est attribuée à l'ARMP. Aux termes de l'article 19 du CMP, l'ARMP est chargée de « collecter et centraliser toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données ».
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critères d'évaluation 5(b) (g): Établir des rapports sur la passation de marchés aux autres parties du gouvernement
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La fonction « Établir des rapports sur la passation de marchés aux autres parties du gouvernement » est attribuée à l'ARMP. Aux termes de l'article 19 du CMP, l'ARMP est chargée de « produire à l'attention du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement le rapport annuel sur le système malgache des marchés publics ».
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critères d'évaluation 5(b) (h): Élaborer et soutenir la mise en œuvre des initiatives destinées à améliorer le système de passation des marchés publics
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative

For Official Use - À usage officiel

La fonction « Élaborer et soutenir la mise en œuvre des initiatives destinées à améliorer le système de passation des marchés publics » est attribuée à l'ARMP. L'article 19 du CMP dispose que l'ARMP est chargée « d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la régulation des marchés publics ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 5(b)(i):
Mettre à disposition des outils et des documents, y compris des programmes de formation à l'intégrité, pour soutenir la formation et le développement des capacités de l'équipe chargée de l'exécution de la passation des marchés

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Article 19 du CMP attribue à l'ARMP la fonction « Mettre à disposition des outils et des documents, y compris des programmes de formation à l'intégrité, pour soutenir la formation et le développement des capacités de l'équipe chargée de l'exécution de la passation des marchés ».

L'Article 19 du CMP dispose que l'ARMP est chargée de « procéder à l'élaboration de la réglementation et à l'interprétation des textes et documents en matière de marchés publics ». Cette disposition confère à l'ARMP la préparation des outils et documents. En application de cette disposition:

- Les arrêtés du Ministre de l'Économie et des finances (MEF), pris en application du CMP en vigueur, relatifs à l'adoption de dossiers types de passation de marchés ont été élaborés et proposés par l'ARMP; il s'agit des deux arrêtés suivants: i) Arrêté N°16 734/2019-MEF, fixant les documents-types applicables aux marchés publics passés par voie de consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs et de prestataires de service, et ii) Arrêté N° 16 733/2019-MEF, fixant les documents-types applicables aux contrats cadres;
- Les guides publiés à l'intention des utilisateurs ont été élaborés par l'ARMP : Guide de l'utilisateur, guide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés, guide des maires, guide des Unités de gestion de passation de marchés (UGPM), guide de la commission d'appel d'offres (CAO), guide de la commission inter régionale des marchés et guide d'archivage.

Aux termes de l'article 19 du CMP, l'ARMP est chargée de « réaliser les formations et assistance technique de l'ensemble des acteurs publics ou privés des marchés publics » et « évaluer l'application du Code d'éthique par l'organe chargé du contrôle des marchés publics et les organes de l'achat public, et prendre des décisions en conséquence ». Ces dispositions confèrent à l'ARMP la formation à l'intégrité.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 5(b)(j):
Aider à professionnaliser la fonction d'acquisition (par exemple, développement de descriptions de rôle, profils de compétences et accréditation et schémas de certification pour la profession)

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La professionnalisation n'est pas explicitement attribuée par le cadre juridique.
L'ARMP est bien chargée de la formation. La professionnalisation ne fait pas encore partie de ses attributions, alors qu'elle peut soutenir le renforcement des qualifications et des compétences des agents en vue d'améliore' l'efficacité de la fourniture de biens, de services et de travaux à la population. L'ARMP n'a pas encore pris d'initiatives pour mieux organiser la fonction « Passation de marchés » en soutien au développement du système, notamment à travers la mise en place de services d'accréditation ou de certification. De même, pour ce qui concerne les profils requis pour différentes fonctions, il n'a pas été proposé de modèles. Toutefois, des qualifications minimales sont requises par la cadre juridique pour les personnels des différents organes.

Analyse des écarts
La loi n'attribue la professionnalisation à aucune des entités en charge de la gestion des marchés publics (ARMP ou CNM). La conséquence est qu'il n'y a pas encore de dispositif mis en place pour la professionnalisation de la fonction passation des marchés, alors que les résultats en termes de qualité sont étroitement liés au niveau de professionnalisation des spécialistes des marchés publics.

Recommandations
Réviser le CMP en attribuant la professionnalisation à l'ARMP

Critères d'évaluation 5(b)(k):
Concevoir et gérer des plateformes électroniques centralisées et autres systèmes d'acquisition électronique, le cas échéant.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'article 19 du CMP dispose que l'ARMP est chargée de :

i) « Collecter et centraliser toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données, et
ii) Promouvoir la transparence du système des marchés publics en procédant à la publication de toutes les informations relatives aux marchés publics dans le journal spécialisé des marchés publics notamment les avis généraux, les appels à la concurrence et les avis d'attribution ».

Aux termes du Décret N°2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, « La Direction du Système d'Information qui est chargée de la mise en place des systèmes d'information et mesure des performances de la commande publique ainsi que de leur exploitation. Elle anime les sites web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et entreprend les recherches en vue de réaliser les appels d'offres par voie électronique, assure la production des statistiques et constitue les bases de données de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ».

En application de ces dispositions, l'ARMP a mis site web qui fournit une large gamme d'informations sur les marchés publics, ainsi que des systèmes de gestion électroniques des marchés publics: SIGMP et e-Government Procurement (e-GP).

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 5(c)
Organisation, financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité

Critères d'évaluation 5(c)(a):

For Official Use - À usage officiel

La fonction normative/de règlementation (ou les institutions auxquelles sont confiées les responsabilités relatives à la fonction de règlementation s'il n'y a pas une seule institution) et les responsables de l'institution se situent à un niveau élevé et à des positions d'autorité dans le gouvernement.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

L'ARMP est une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs d'administration, de décision et de sanction. Elle est placée sous tutelle budgétaire et financière des Ministères chargés des Finances et du Budget. Son indépendance est garantie par la loi (CMP) et se manifeste par la collégialité ainsi que les modalités de désignation de ses membres, les conditions d'exercice de son mandat en particulier son irrévocabilité et son caractère renouvelable, et son autonomie financière. Elle est dotée de la personnalité juridique, jouit d'une autonomie administrative et financière (Article 18 du CMP).
L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est administrée par le Conseil de Régulation et la Direction Générale.

Toutefois, les textes d'application relatifs à l'ARMP sont antérieurs au CMP. Il s'agit des textes suivants : i) Décret N° 2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ; ii) Arrêté N° 7277/2016 du 31 mars 2016, déterminant les ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et fixant leurs montants ainsi que leurs modes de perception ; iii) Arrêté N° 21 119 /2008-MFB, déterminant les modes de perception et fixant les montants des ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Analyse des écarts

Les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP sont antérieurs au CMP.

Recommandations

Mettre à jour les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP.

Critères d'évaluation 5(c)(b):

Le financement est garanti par le cadre législatif/réglementaire afin d'assurer l'indépendance de la fonction et un personnel compétent.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Le cadre juridique garantit bien le financement de l'ARMP:

- Aux termes de l'Article 18 du CMP, « Un fonds de pérennisation est alloué au profit de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dont le montant est déterminé en fonction des marchés au cours de l'année et suivant un taux qui sera fixé par décret ». Ce décret n'est pas encore pris.
- Cette source de financement s'ajoute à celles prévues par l'article 2 de l'Arrêté N° 7277/2016 du 31 mars 2016, déterminant les ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et fixant leurs montants ainsi que leurs modes de perception : une partie des produits des ventes des dossiers d'appel à la concurrence et des cahiers des charges, produits de vente d'ouvrages élaborés par l'ARMP, frais d'instruction de dossiers de recours, frais de prestations de formations en marchés publics, produits liés au journal des marchés publics, les inscriptions dans le portail électronique des marchés publics.

Faute d'opérationnalisation du fonds de pérennisation, l'ARMP ne dispose pas de ressources suffisantes pour mener ses activités, notamment la formation et les audits. Devant cette difficulté, des réflexions peuvent être menées pour asseoir une stratégie de financement plus adaptée. À titre d'exemple, en lieu et place du fonds de pérennisation, il peut être mis en place une redevance de régulation collectée directement auprès des titulaires de marchés, à l'instar de ce qui se pratique au sein de l'UEMOA.

Analyse des écarts
Le fonds de pérennisation, principale source de financement de l'ARMP n'est pas opérationnelle depuis maintenant plus de 7 ans, ce qui entrave la réalisation des activités.
Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics.

Recommandations
Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région.

Critères d'évaluation 5(c)(c):
L'organisation interne, l'autorité et la dotation en personnel de l'institution sont suffisantes et compatibles avec ses responsabilités.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
Le Décret N°2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, dispose de l'organisation de l'ARMP : le Conseil d'administration est composé de 11 membres ;

La Direction comprend 4 directions : Direction de l'Audit interne, Direction de la formation et de la documentation, Direction des affaires administratives et financières et la Direction du Système d'information ; les Directeurs sont nommés par voie de décret en Conseil des Ministres, sur sélection de dossiers effectuée par un organisme indépendant.

Cependant, les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP ne sont pas jour, puisqu'antérieurs au CMP et il importe de les réviser.
Faute de moyens financiers suffisants, l'ARMP se trouve confronté à l'incapacité de remédier à son insuffisance en personnel qualifié résultant de départs fréquents de ses cadres supérieurs. En outre aucune des antennes régionales prévues n'est mise en place.

Analyse des écarts
Faute de moyens, l'ARMP ne dispose pas du personnel nécessaire pour le plein exercice de ses responsabilités et n'est pas encore capable de mettre en place les antennes régionales prévues.
Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution ne dépend pas des institutions en charge des marchés publics.

Recommandations
Même recommandation qu'aux 5(c)(a) et 5(c)(b) Mettre à jour les textes d'application du CMP relatifs à l'ARMP.
Étudier les voies et moyens d'instaurer une source de financement pérenne et accessible au bénéfice de l'ARMP, à l'instar de la redevance de régulation en vigueur dans les autres pays de la région.

Indicateur subsidiaire 5(d)
Éviter les conflits d'intérêts

Critères d'évaluation 5(d)(a):
L'institution normative/de règlementation dispose d'un système visant à éviter les conflits d'intérêts*.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le système consacre la séparation des fonctions de régulation et de contrôle.
Aux termes du Décret N°2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics :

- Les fonctions de Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics sont incompatibles

avec l'exercice de toutes autres activités professionnelles publiques ou privées et avec tout mandat public électif, à l'exclusion des activités d'enseignement et de formation (Article 12).

- Les membres du Conseil ayant des intérêts directs ou indirects au dossier inscrit à l'ordre du jour devront s'abstenir de participer à l'examen de ce dossier et à sa délibération (Article 9).

Aux termes de l'Article 3 du décret N° 2006-343 du 30 mai 2006, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, les organes de passation des marchés (dont fait partie l'ARMP, aux termes de l'article 2 du décret) « s'engagent en particulier à respecter strictement le rôle qui est assigné à leur organe et à veiller que les fonctions de préparation, d'évaluation, de contrôle et de règlement des différends demeurent toujours strictement séparés à la fois en droit et en fait et à ne placer ni leur personnel, ni leur personnel d'appui auxquels ils peuvent avoir recours dans une situation qui pourrait porter atteinte aux règles de déontologie et d'éthique édictées par le présent décret ».

Cependant, dans le cadre du sondage organisé en appui à l'évaluation, seul 52% des acteurs du secteur privé interrogés estime ne percevoir aucun conflit d'intérêts au sein de l'ARMP. Le reste (48%) estime percevoir des cas de situations de conflits d'intérêts au sein de l'ARMP. Toutefois, la revue des exemples fournies montre une incompréhension de la question posée ou une mauvaise interprétation du conflit d'intérêts : marchés de véhicules systématiquement attribués au même fournisseur, toujours les mêmes qui ont le marché, etc. Il s'agit plutôt de griefs concernant les autorités contractantes.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 5(d) critère d'évaluation (a) :*

- *Perception que l'institution normative/de règlementation ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts (en % de réponses).*
- *26% des acteurs du secteur privé interrogés estiment qu'il existe des conflits d'intérêts majeurs au sein de l'ARMP ;*
- *22% des acteurs du secteur privé interrogés estiment qu'il existe des conflits d'intérêts majeurs au sein de l'ARMP*
- *52% des acteurs du secteur privé interrogés estiment ne pas percevoir de conflits d'intérêts au sein de l'ARMP.*

Source: Sondage.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis

Indicateur subsidiaire 6(a)
Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices
Le cadre juridique prévoit ce qui suit :

Critères d'évaluation 6(a)(a):
Les entités adjudicatrices sont clairement définies.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les entités adjudicatrices sont clairement définies par l'Article 4 de la loi portant CMP. Il s'agit des personnes morales de droit public ou de droit privé suivantes :

- L'État et ses établissements publics, les Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics ;
- Toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'État ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ;
- Toute société à participation majoritaire publique.

Toutes ces entités sont assujetties à l'application du CMP pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles.

Les entités qui passent des contrats PPP sont également assujetties à l'application du CMP pour le volet sélection sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte.

Les entités passant des marchés en application des accords de financement ou de traités internationaux sont également assujetties à l'application du CMP, sous réserve de l'application de procédures spécifiques résultant des dispositions prévues par lesdits accords ou traités internationaux.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 6(a)(b):
Les responsabilités et compétences des entités adjudicatrices sont clairement définies.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les responsabilités et compétences des entités adjudicatrices sont clairement définies par les articles premier et 8 du CMP.
L'Article premier définit l'Autorité contractante qui est i) la Personne physique qui agit au nom et pour le compte de la personne publique acheteuse en vue d'acquérir des biens, des services, des prestations intellectuelles et des travaux ; les autorités contractantes sont ordonnateur principal ou ordonnateurs délégués du budget de la personne publique ; ii) l'Entité privée représentée par son dirigeant exécutif, agissant pour le compte d'une collectivité publique ou utilisant des fonds publics déterminés, étant entendu que les acquisitions considérées se limiteront à celles faites sur utilisation de fonds publics ; iii) la Société à participation majoritaire publique représentée par son dirigeant exécutif.

For Official Use - À usage officiel

L'Article 8 du CMP définit précisément les missions de l'Autorité contractante (AC). L'AC est l'Ordonnateur principal ou délégué des crédits. Elle agit au nom et pour le compte de la personne publique acheteuse ou de la personne privée agissant pour le compte d'une personne publique. Les missions de l'AC sont les suivantes:

- Définir les activités des programmes répondant aux objectifs ;
- S'assurer de la maturité des programmes présentés pour adoption des budgets ;
- Élaborer et présenter les plans simplifiés de passation de marchés aux conférences budgétaires accompagnés de l'évaluation de la maturité du programme et d'un calendrier prévisionnel de décaissements ;
- Élaborer et présenter les plans détaillés de passation de marchés et mise à jour du calendrier prévisionnel de décaissements dès la mise en place des crédits;
- fournir un rapport d'achèvement des marchés pour réconciliation avec les objectifs sur la base desquels les crédits lui ont été accordés ;
- Tenir les statistiques sur la passation et l'exécution de ses marchés ;
- Organiser et garantir la tenue des archives de tous les documents relatifs aux marchés publics pendant une durée de dix ans.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 6(a)(c):
Les entités adjudicatrices doivent instituer une fonction d'acquisition désignée et spécialisée incluant la structure de gestion, les moyens et la capacité nécessaires*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Autorité contractante est assistée de différentes entités dans la mise en œuvre des acquisitions (Article 8.III du CMP) :

- Une Cellule de Programmation chargée de l'établissement et du suivi du degré de maturité des programmes d'investissement ;
- Un Responsable de programme ;
- Une Personne Responsable des Marchés publics ;
- Une Commission d'appel d'offres chargée de l'examen des candidatures et de l'évaluation des Offres ;
- Une personne ou un organe chargé de procéder aux engagements des crédits et aux liquidations des dépenses.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la PRMP est assistée par une unité de gestion des marchés publics (Article 11 du CMP).

Les responsabilités de ces entités sont définies par les articles 9 à 13 du CMP. Les responsables et structures de gestion sont bien définies.

Le responsable de programme veille à la programmation et à l'identification des activités en vue d'atteindre les résultats escomptés et suit la préparation et l'exécution des programmes d'investissement.
La Personne responsable des marchés publics (PRMP) conduit la procédure de passation du marché et suit son exécution. Il notifie l'attribution du marché, le signe et l'approuve (Article 11 du CMP).

La Commission d'appel d'offres (CAO) est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remises. Elle est présidée par une personne désignée par la Personne Responsable des Marchés Publics parmi les membres (Article 12 du CMP). Aux termes l'Article 3 du décret N° 2006-344 du 30 mai 2006, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la CAO, la PRMP est le président de la CAO. L'Article 4 du décret indique que les membres de la CAO doivent posséder une expérience continue d'au moins deux ans en matière de marchés publics ainsi que d'une expérience suffisante dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : droit, travaux, services, gestion financière, sciences, technique. Enfin, il ne doit pas appartenir à un service participant à l'élaboration ou à l'approbation ou au contrôle des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) de l'Autorité Contractante considérée. Les membres de la CAO reçoivent des indemnités régies par l'Arrêté N°6561 / 2007 / MFB du 3 mai 2007, fixant le taux des indemnités pour les membres des Commissions d'Appel d'Offres (CAO).

La Commission de réception est créée auprès de la PRMP (13 du CMP). Aux termes de l'Arrêté N°21543 /2007-MFB du 11 décembre 2007, portant constitution des Commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles, la Commission de réception est présidée par la PRMP ou son représentant. L'Article 5 de cet arrêté indique : « la participation effective aux travaux de commission de réception de la Personne Responsable des Marchés Publics concernée ou de son représentant et du technicien spécialiste désigné par le Gestionnaire d'Activités donne lieu à une indemnité selon un barème établi par arrêté et publié par le Ministre chargé des Finances et/ou du Budget ».

Au vu des dispositions ci-dessus, on note que la PRMP peut être Président de la CAO et aussi de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles et contribuent à mettre la PRMP en situation de conflit d'intérêts.

De même dans l'Arrêté N°21543 /2007-MFB du 11 décembre 2007, portant constitution des Commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles (articles 2, 3 et 4), il est indiqué que l'agent chargé du contrôle de l'exécution des travaux, fournitures ou prestations désigné par une décision du client avant tout commencement des prestations. Ayant contrôlé l'exécution, sa décision dans le cadre de la réception peut le mettre en situation de conflit d'intérêts. Nous estimons que cet agent peut être tout au plus observateur.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 6(a) critère d'évaluation (c) :*

- *Entités adjudicatrices dotées des fonctions d'acquisition désignée et spécialisée (en % du nombre total d'entités adjudicatrices).*

Source: fonction normative/de réglementation.

Analyse des écarts

La PRMP peut présider la Commission d'appel d'offres et la Commission de réception. Le chargé du contrôle de l'exécution du marché est également membre de la Commission de réception. Ces tâches sont incompatibles et il convient de les séparer. Par ailleurs, les membres des CAO n'ont pas tous une expérience adéquate en passation des marchés leur permettant d'exercer leurs fonctions avec professionnalisme.
Il s'agit d'écarts substantiels, dans la mesure où ils contribuent à mettre les personnes concernées en situation de conflit d'intérêts potentiel.

Recommandations

Réviser la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché. Mettre en place un programme de professionnalisation des membres des CAO.

Critères d'évaluation 6(a)(d):

Le pouvoir décisionnel est délégué aux échelons compétents les plus bas en fonction des risques associés et les montants concernés.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les pouvoirs sont bien délégués à différents échelons. L'Autorité contractante délègue ses pouvoirs à la Personne responsable des marchés publics (PRMP) pour conduire la procédure de la passation du marché et suivre son exécution. Elle notifie l'attribution du marché au titulaire, signe et approuve le marché, et représente l'Autorité Contractante durant toute la phase d'exécution du marché.

Le mandat de la PRMP est de 3 ans renouvelable une seule fois est irrévocable sauf pour cause de violation grave des dispositions du présent Code ou si la Personne Responsable des Marchés Publics fait l'objet d'une condamnation définitive pour crimes ou délits prononcée par la juridiction pénale. Cette situation peut contribuer à mettre la PRMP à l'abri d'interférences politiques.

Tous les autres organes assistant l'Autorité contractante dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics (Cellule de programmation, Responsable de programme, Commission d'appel d'offres, Commission de réception) sont dans les faits délégataires de pouvoirs de l'AC.

Toutes ces délégations sont encadrées à travers les prérequis exigés des personnels qui aident à limiter les risques. La PRMP est nommée parmi une liste de personnes ayant des connaissances avérées et des expériences probantes en marchés publics proposées par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (Article 11 du CMP). Les agents des CAO doivent posséder une expérience continue d'au moins deux ans en matière de marchés publics ainsi que d'une expérience suffisante dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : droit, travaux, services, gestion financière, sciences, technique.

La responsabilité du contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori est déléguée à l'autorité contractante, alors qu'il n'est pas organisé au sein de l'AC un système de contrôle de la passation de marchés. Ceci induit un risque substantiel dans ces délégations, qui devrait être atténué par l'organisation d'un contrôle de la passation des marchés au sein des AC. Ceci est d'autant plus justifié que le rapport de contrôle a priori et a posteriori de la CNM au titre des années 2020 à 2022 indique un taux de conformité de seulement 35,3% pour les procédures de passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori.

Analyse des écarts
Le contrôle des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori n'est pas organisé au niveau des autorités contractantes. Le risque associé est élevé, car ces marchés représentent un montant important si on considère l'ensemble des AC et la CNM ne réalise pas leur revue a posteriori de façon régulière. Le rapport de revue a priori et a posteriori de la CNM au titre de la période 2020 à 2022 indique un taux de conformité de seulement 35,3% pour les procédures de passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de revue a priori.

Recommandations
Instaurer au niveau des autorités contractantes une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.

Critères d'évaluation 6(a)(e):
L'obligation de rendre compte liée/Responsabilité à la prise de décisions est définie de façon précise.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les responsabilités sont clairement définies et au niveau de l'Autorité contractante, la PRMP est responsable de la conduite de la procédure de passation des marchés et du suivi de l'exécution.

Il est donc responsable des résultats. Aux termes de l'article 3 du Code d'éthique, « Les organes de la commande publique s'engagent à mettre en œuvre avec professionnalisme et diligence les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures afin de garantir dans les meilleures conditions l'optimisation de la commande publique.

Les performances des PRMP sont évaluées dans le cadre des audits de l'ARMP à travers la revue des marchés passés. Cependant, les autorités contractantes ne fixent pas formellement d'objectifs de résultats aux PRMP.

Analyse des écarts
Les autorités contractantes confèrent la responsabilité de la passation et l'exécution des marchés à la PRMP, sans qu'il ne leur soit formellement fixé des objectifs de performances.

Recommandations
L'ARMP devrait appuyer les autorités contractantes pour la mise en place de contrats de performances des PRMP.

Indicateur subsidiaire 6(b)
Organe centralisé de passation des marchés

Critères d'évaluation 6(b)(a):
Le pays a apprécié les avantages de la création d'une fonction de passation des marchés centralisée chargée des passations de marchés regroupées, des accords-cadres ou des passations de marchés spécialisés.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Article 15 du CMP dispose des groupements d'achats publics : « Des groupements d'achats publics ou des cellules d'achats publics peuvent être constitués par les autorités contractantes. Le groupement d'achat peut être mis en œuvre pour les services déconcentrés de l'État au niveau d'une même localité et les communes rurales d'une même région si, de commun accord, les Autorités contractantes concernées l'estiment nécessaire au vu de leurs capacités financières, techniques, et en ressources humaines ».

L'organisation et le fonctionnement des groupements d'achats publics sont régis par le décret N°2019-1442 du 7 août 2019. Au sens du décret est considéré comme groupement d'achats publics :

- Le groupement d'achats proprement dit, entité sans personnalité morale qui regroupe temporairement des autorités contractantes ayant des besoins communs ;
- La cellule d'achats publics, regroupement d'entités sans personnalité juridique, ayant le même objet et les mêmes objectifs que le groupement d'achats publics mais qui concerne seulement les personnes Responsables des Marchés Publics d'une même autorité contractante ;
- La centrale d'achat, entité dotée de personnalité juridique et dont les activités sont menées de manière permanente.

Il existe une Centrale d'Achats de Médicaments Essentiels et de Matériels Médicaux dénommée SALAMA, qui est une Association à but non lucratif créée en 1996, par le Gouvernement Malgache. Son objectif est de faciliter l'accessibilité physique et financière des médicaments essentiels et consommables médicaux de qualité à toute la population malgache.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 6(b)(b):
Dans l'hypothèse où il existe un organe centralisé de passation des marchés, le cadre législatif et réglementaire prévoit ce qui suit :

- Définition claire du statut juridique, du financement, des responsabilités et des pouvoirs décisionnels.
- La responsabilité des décisions est précisément définie.
- L'organe et le responsable de l'organe se situent à un niveau élevé et à des positions d'autorité dans le Gouvernement.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La Centrale d'Achats de Médicaments Essentiels et de Matériels Médicaux dénommée SALAMA est une association à but non lucratif. Elle est sous la tutelle du Ministère de la Santé publique. L'Association est composée de membres de droit (Ministère de la Santé, Délégation de la Commission européenne, Coopération française, GTZ, SALFA, l'OSTIE, Organisation mondiale de la santé, UNICEF) et des membres adhérents (formations sanitaires publiques niveau du district minimum, prestataires de service de pharmacie, structures de soins et de distribution privées à but non lucratif reconnues par le MSP, formations sanitaires de l'Administration, Associations inter-entreprises ou dispensaires d'entreprises reconnus par le MSP, partenaires au développement sanitaire).
Les organes statutaires sont l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et la Direction générale. Les statuts et le règlement intérieur définissent la responsabilité des décisions. Le Président du Conseil d'administration, en réunion de conseil, propose parmi les personnes suivantes qui ont mandat pour signer au nom de SALAMA et qui sont appelés à faire fonctionner conjointement les comptes bancaires de l'Association : le Président du Conseil d'administration, un des deux vice-présidents du conseil et les membres de la Direction générale.
Les ressources de l'Association proviennent : i) des produits de ses ventes, ii) des subventions, dons et legs, iii) des cotisations et contributions des membres, et iv) de toute autre ressource acceptée par la législation en vigueur.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 6(b)(c):
L'organisation interne et la dotation en personnel de l'organe centralisé de passation des marchés sont suffisantes et compatibles avec ses responsabilités.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
SALAMA fonctionne depuis sa création en 1996 et fonctionne normalement avec le personnel requis. Le titre VI du règlement intérieur décrit l'organisation interne de SALAMA : la Direction générale, la Direction administrative et financière, un poste d'attaché de direction pour assurer la coordination et la supervision des activités du service approvisionnement et du service commercial et les services opérationnels et d'appui qui remplissent les fonctions techniques, commerciales, comptables et financières.

Analyse des écarts
Pas d'écart

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace

Indicateur subsidiaire 7(a)
Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information
Le pays dispose d'un système qui répond aux exigences suivantes:

Critères d'évaluation 7(a)(a):
L'information relative à la passation des marchés est facilement accessible dans des médias à large diffusion et disponibilité. L'information est pertinente, fournie en temps opportun, complète et utile pour les parties intéressées pour comprendre les processus et les exigences des passations de marchés et pour suivre les résultats, les retombées et la performance.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Aux termes de l'Article 32 du CMP : « Indépendamment de leur affichage sur des lieux publics et devant le siège de l'autorité contractante ainsi que des organes de contrôle, les avis généraux de passation des marchés et les avis spécifiques d'appel public à la concurrence sont insérés à la fois dans un journal spécialisé édité par l'organe chargé de la régulation des marchés publics et dans au moins un journal national ou local. Pour les appels d'offres de portée internationale, les avis spécifiques d'appel public à la concurrence sont également insérés dans un journal à diffusion internationale ou régionale » (Article 32 du CMP).

L'information disponible sur les marchés publics est largement diffusée dans les médias et est facilement accessible à partir du journal officiel, du Journal des marchés publics, des quotidiens nationaux et locaux pour ce qui concerne les avis et du site web de l'ARMP. De manière générale, les solutions électroniques ont pris le pas sur les autres médias et l'information est plus facilement accessible sur les sites web.

Toutefois, les statistiques publiées ne sont pas exhaustives et ne permettent pas des analyses approfondies, notamment de performance (délais de passation, de paiement, compétitivité des prix, etc.). Les publications concernent uniquement le nombre et les montants des marchés passés par types et modes de passation.

Aux termes du rapport PEFA de 2021, « le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP) n'enregistre pas la totalité des marchés », c'est ce qui explique que les statistiques ne sont pas exhaustives. La plateforme e-GP, appelée à se substituer au SIGMP permet de collecter toutes les informations depuis la planification jusqu'à la réception, et inclut un module e-procurement. L'opérationnalisation de cette plateforme et l'obligation de son utilisation par les parties prenantes publiques aideront l'obtention de statistiques exhaustives.

Analyse des écarts
Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, au taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc.

Recommandations
Configurer le e-GP et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics

Critères d'évaluation 7(a)(b):
Il existe un système d'information intégré (portail électronique centralisé) qui fournit des informations actualisées et qui est facilement accessible pour toutes les parties intéressées, sans frais.

Conclusion: Faible écart

For Official Use - À usage officiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le site web de l'ARMP **(www.armp.mg)** fournit un ensemble d'informations sur les marchés publics. Il est accessible au public sans frais.

Le site est interfacé avec le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) et le Système « e-Government Procurement », ce qui permet la publication d'une information actualisée concernant les procédures de passation. Le SIGMP est toujours d'utilisation, alors qu'il devrait être remplacé par le système e-GP, plus moderne et plus complet.

Avec l'utilisation du SIGMP, les PPM, les avis spécifiques, les fiches descriptives des procédures, des informations sur les contrats (référence, montant, titulaire, etc.) sont générées à partir de ce système, sont publiés et sont à jour. Des statistiques annuelles sont également publiées concernant les montants et nombre de marchés par type et par procédure, toutes informations ne sont pas exhaustives.
Cependant, les informations fournies ne sont pas exhaustives, car le SIGMP n'enregistre pas tous les marchés.

Analyse des écarts
Les informations fournies par le SIGMP ne sont pas exhaustives, car le SIGMP n'enregistre pas tous les marchés. .

Recommandations
Même recommandation qu'au 7(a)(a), Configurer le e-GP et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics

Critères d'évaluation 7(a)(c):
Le système d'information prévoit la publication des éléments suivants : *

- Programmes de passation de marchés ;
- Informations relatives aux marchés spécifiques, au minimum : annonces ou avis sur les projets de passation de marchés, sur la méthode d'acquisition, sur les adjudications de contrats et leur mise en œuvre, y compris sur les avenants, les paiements et les décisions relatives aux recours ;
- Liens avec les règles et réglementations et les autres informations pertinentes pour favoriser la concurrence et la transparence

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le site web de l'ARMP est interfacé avec le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) et le Système « e-Government Procurement », ce qui permet de fournir des informations actualisées sur la mise en œuvre de la procédure de passation de marchés.
Le lien pour l'accès aux informations sur les marchés publics est le suivant : http://www.armp.mg/marches_publics/ppm.php

Les prérequis du critère s'analysent comme suit:

- Les programmes de passation de marchés sont bien publiés. Toutes les catégories d'autorités contractantes sont concernées.
- Pour ce qui concerne des marchés spécifiques, les éléments suivants sont publiés :
- Indication sur le PPM;
- Avis spécifiques de passation de marché ;
- Une fiche descriptive indiquant : la référence, le numéro et la date du dossier ; l'objet de la consultation ; la source de financement ; le mode de passation ; la nature du marché ; l'Autorité contractante ; le nom de la PRMP ;

- Une fiche descriptive du contrat indiquant : autorité contractante, nature du marché, numéro du marché, référence de la procédure, objet du marché, montant, nom du titulaire, nom du bénéficiaire effectif ;
- Les décisions relatives aux recours sont publiées
- La réglementation, les dossiers types de passation, les manuels de procédures, les rapports d'audits, les statistiques annuelles, les ouvrages pouvant être consultés dans la bibliothèque de l'ARMP

Les éléments suivants ne sont pas publiés sur le site:

- Les avis d'attribution
- Les avenants
- Les paiements
- Autres éléments de mise en œuvre du marché

Le SIGMP ne prend pas en compte les données d'exécution, contrairement au système e-GP qui comprend des modules de gestion du paiement en ligne via e-paiement, d'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et de gestion du contrat à travers la fonction e-management. Il serait donc important que le système e-GP soit entièrement déployé en lieu et place du SIGMP.

Pour ce qui concerne les éléments relatifs à l'exécution financière, un interfaçage avec le Système d'information intégré de gestion des finances publiques (SIIGFP) pourrait aider à rendre disponible les données sur les paiements en temps réel.

Analyse quantitative

Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 7(a) critère d'évaluation (c) :

- *Programmes de passation de marchés publiés (en % du nombre total de programmes de passation de marchés exigés) : les programmes de passation sont bien publiés et toutes les catégories d'autorités contractantes sont concernées ; il est impossible d'exprimer en % les plans publiés pour diverses raisons : le site ne publie pas cette information et le nombre d'autorités contractantes n'est pas publié ;*
- *informations essentielles sur la passation des marchés publiées tout au long du cycle de passation des marchés (en % du nombre total de contrats) : le PEFA de 2021[1] (page 75) indique que les données ne sont complètes que pour 52,2% des méthodes de passation de marchés ; cependant, la revue du site montre que certaines des informations sur le cycle de passation sont publiées (PPM, Avis spécifiques de passation, données sur la procédure dont méthode de passation, données sur le marché conclu dont le montant et le titulaire)*
- *Appel d'offres (en % du nombre total de contrats) : le PEFA de 2021 indique les marchés passés sur la base de procédures concurrentielles en 2020 ne représente que 40% du total ; cependant, les statistiques publiées pour le compte de 2023 sur le SIGMP montrent que les procédures concurrentielles représentent 71,85% du total (en montant) ;*
- *Adjudications de contrats (objet, fournisseur, valeur, amendements/avenants) : à part les avenants, l'objet, le fournisseur, la valeur du contrat sont publiés ;*
- *Précisions relatives à la mise en œuvre des contrats (étapes, réalisation et paiement) : ces éléments ne sont pas publiés sur le site de l'ARMP ;*
- *Statistiques annuelles sur la passation des marchés : les statistiques annuelles sont publiées, y compris celles concernant 2023 ;*
- *Décisions relatives aux recours publiées dans les délais prévus par la loi (en %) : les décisions relatives aux recours non juridictionnels (auprès ARMP) sont publiées, mais le PEFA 2021 (page 79) indique que l'ARMP ne respecte pas les délais prévus par le CMP ; par contre le site ne publie pas de recours auprès des juridictions (Référé précontractuel).*

[1] Le PEFA de 2021 concerne la période 2018 à 2020

For Official Use - À usage officiel

Source: portail électronique centralisé.

Analyse des écarts
Le site de l'ARMP produit pratiquement la plupart des informations pertinentes sur la passation des marchés, mais non sur l'exécution.

Recommandations
Déployer les modules du système e-GP relatifs à l'exécution du contrat, afin de permettre la publication des données y relatives
Interfacer le SIGMP et e-GP avec le SIIGFP afin de permettre la publication de données fiables sur les paiements

Critères d'évaluation 7(a)(d):
Afin de soutenir la notion de marché ouvert, des informations plus complètes sont publiées sur le portail électronique à chaque phase du processus de passation des marchés, notamment l'ensemble complet des documents de soumission, les rapports d'évaluation, l'ensemble des documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre (conformément au cadre législatif et réglementaire)

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les documents visés par le critère ne sont pas publiés sur le Portail.
La raison incombe au fait que c'est le SIGMP qui est pour le moment la principale source des données sur les procédures. Le système e-GP qui n'est pas encore entièrement déployé permet l'automatisation des différentes étapes de passation et d'exécution des marchés publics dont : l'édition du plan annuel de Passation de marchés via l'e-planification, l'automatisation de l'édition du dossier d'appel d'offre via e-dossier, la gestion du paiement en ligne via e-paiement, la soumission électronique des offres via e-soumission, l'automatisation des évaluations des offres via e-évaluation, l'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et la gestion même du contrat à travers la fonction e-management.

Analyse des écarts
Les documents relatifs à la soumission, les rapports d'évaluation, les documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre ne sont pas publiés sur le portail de l'ARMP.

Recommandations
Mêmes recommandations qu'au 7(a)(c), Déployer les modules du système e-GP relatifs à l'exécution du contrat, afin de permettre la publication des données y relatives
Interfacer le SIGMP et e-GP avec le SIIGFP afin de permettre la publication de données fiables sur les paiements

Critères d'évaluation 7(a)(e):
Les informations sont publiées dans un format ouvert et structuré pouvant être lu par ordinateur, utilisant des identificateurs et des nomenclatures uniques (format de données ouvertes) ;

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les informations publiées sur le site de l'ARMP ne sont pas toutes publiées sous forme de données ouvertes. Certaines sont téléchargeables et peuvent être librement utilisées ou partagées, mais ce n'est pas le cas de certaines autres, surtout celles provenant du SIGMP.

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 7(a) critère d'évaluation (e) :*

For Official Use - À usage officiel

- *Proportion d'information et de données sur la passation des marchés publiée en formats de données ouvertes (en %) :*
- *Les données pour renseigner l'indicateur ne sont pas collectées par l'ARMP*

Source: portail électronique centralisé.

Analyse des écarts
Certaines données du site de l'ARMP, celles provenant du SIGMP notamment, ne sont pas publiées sous forme de données ouvertes.

Recommandations
Restructurer le SIGMP et le e-GP afin de permettre les publications sous forme de données ouvertes.
Mettre à jour les informations publiées en cohérence à la norme « Open Contracting Data Standard » (OCDS).

Critères d'évaluation 7(a)(f):
La responsabilité de la gestion et de l'exploitation du système est clairement définie.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La responsabilité de la gestion et de l'exploitation du Portail des marchés publics incombe à l'ARMP en application des dispositions de l'Article 19 du CMP qui lui confère les attributions suivantes :
i) collecter et centraliser toutes documentations, informations et statistiques sur les marchés publics en vue de constituer une banque de données, et ii) promouvoir la transparence du système des marchés publics en procédant à la publication de toutes les informations relatives aux marchés publics dans le journal spécialisé des marchés publics notamment les avis généraux, les appels à la concurrence et les avis d'attribution.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 7(b)
Utilisation de l'acquisition électronique

Critères d'évaluation 7(b)(a):
L'acquisition électronique est largement utilisée ou progressivement instaurée dans le pays à tous les niveaux du gouvernement.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'acquisition électronique est progressivement utilisée, d'abord par la mise en place du site web de l'ARMP et à travers l'utilisation du SIGMP par les autorités contractantes, notamment. Le Portail des marchés publics et le SIGMP permettent de générer une importante information sur les marchés publics et la mise en œuvre des procédures.

L'adoption de l'acquisition électronique progresse ainsi à tous les niveaux de l'administration. Actuellement, en plus du SIGMP, l'e-GP est progressivement mis en opération. Depuis 2023, tous les ministères, ainsi que la présidence et la primature, ont migré vers l'e-GP, tandis que les autres niveaux administratifs continuent d'utiliser le SIGMP.

Toutefois, la généralisation de l'e-GP à l'échelle nationale ne repose pas uniquement sur ARMP. Elle dépend également de plusieurs facteurs, notamment la disponibilité des infrastructures, du matériel et des ressources

For Official Use - À usage officiel

humaines au sein des Autorités contractantes, dont la majorité, particulièrement dans les Régions, se trouve dans un état préoccupant.

Il sera essentiel d'apporter des améliorations à la plateforme e-GP afin qu'elle soit conforme aux normes internationales, notamment l'Open Contracting Data Standard (OCDS). La Banque Mondiale et d'autres partenaires financiers du pays se sont engagés à soutenir cette amélioration. D'ailleurs, en collaboration avec la Banque Mondiale, les travaux de Business Process Reengineering (BPR) sont bouclés et les livrables y afférents validés. Suivant les conclusions des travaux de BPR, le système malagasy actuel est jugé à la fois embryonnaire et perfectible notamment en ce qui concerne les exigences en termes de sécurité, de performance, et de conformité aux normes internationales. Toutefois, les plateformes existantes disposent des atouts significatifs sur lesquels la suite du chantier d'implémentation peut s'appuyer. La rédaction des cahiers des charges pour l'implémentation de l'e-GP cible, en collaboration avec l'assistant technique mandaté à cet effet, devrait couvrir l'ensemble des modules nécessaires au bon fonctionnement du système, privilégier la mutabilité du système en fonction des évolutions des exigences internationales et besoins nationaux et tenir compte de l'intégration des nouvelles technologies (exemple : Intelligence Artificielle, …). Les actions de conduite du changement, jugées essentielles pour réussir la réforme, sont à réaliser parallèlement à l'implémentation et au déploiement de la solution e-GP cible**.**

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 7(b) critère d'évaluation (a) :*

- *Adoption de l'acquisition électronique : l'acquisition électronique est adoptée avec le Portail des marchés publics et le SIGMP et l'e-GP, utilisé par les Autorités contractantes ; le SIGMP permet de générer certaines données telles les PPM, les avis spécifiques d'appel à la concurrence, les données générales sur la procédure de passation, les informations sur le contrat, les statistiques annuelles ; d'autres informations sont publiées en dehors du SIGMP : décisions de recours, réglementation, dossiers types de passation de marchés, guides de procédures, etc. ; l'e-GP, plus complet que le SIGMP est progressivement mis en opération ;*
- *Nombre de procédures d'acquisition électronique en % du nombre total de procédures : les données telles qu'elles sont fournies par le système ne permettent pas le calcul du pourcentage demandé ;*
- *Valeur des procédures d'acquisition électronique en % de la valeur totale des procédures : les données telles qu'elles sont fournies par le système ne permettent pas le calcul du pourcentage demandé.*

Source: système d'acquisition électronique.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 7(b)(b):

Les responsables gouvernementaux ont les capacités nécessaires pour concevoir, développer et gérer les systèmes d'acquisition électronique.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

L'ARMP a créé le portail web et développé le SIGMP. Le e-GP est en cours de mise en place pour améliorer le SIGMP. Sous l'égide de l'ARMP, l'acquisition électronique est donc progressivement développée. Il subsiste des aspects à développer, tels que la publication des données de l'exécution des marchés qui est prévue par e-GP.

Comme rappelé dans le cadre de l'analyse de l'indicateur 7(b)(a) ci-dessus, l'adoption de l'acquisition électronique progresse à tous les niveaux de l'administration. Actuellement, en plus du SIGMP, l'e-GP est

progressivement mis en opération. Depuis 2023, tous les ministères, ainsi que la présidence et la primature, ont migré vers l'e-GP, tandis que les autres niveaux administratifs continuent d'utiliser le SIGMP.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 7(b)(c):
Le personnel chargé des acquisitions est suffisamment formé pour utiliser les systèmes d'acquisition électronique de manière fiable et efficace.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le personnel chargé des acquisitions participe au développement de l'acquisition électronique. Le SIGMP est bien utilisé par les autorités contractantes. Les guides sont disponibles sur le site. Toutefois des appuis seront certainement nécessaires à l'endroit de collectivités territoriales.
En effet, les données fournies par l'ARMP indiquent que parmi les 1 746 communes, le taux d'utilisation du SIGMP est le suivant :

- En 2021, 173 communes ont effectué des saisies via les CTD, soit 9,91 %.
- En 2022, ce chiffre a augmenté à 202 communes, représentant 11,57 %.
- En 2023, 147 communes ont utilisé le SIGMP, ce qui correspond à 8,42 %.

Le taux moyen d'utilisation du SIGMP par les communes est ainsi de 10% environ. Ceci est la conséquence des problèmes auxquels font face ces communes : contraintes budgétaires ; manque de qualification des responsables locaux ; obsolescence, insuffisance, voire inexistence d'équipements informatiques des CTD ; problèmes récurrents d'approvisionnement en électricité, perturbant l'utilisation du SIGMP. Au vu de ces contraintes, il serait bénéfique de mettre en place un service d'assistance technique dédié aux Communes. Ce service offrirait un soutien continu aux agents municipaux dans l'utilisation des outils numériques, facilitant ainsi leur intégration au quotidien. Cela permettrait de surmonter les résistances au changement et d'assurer une adoption fluide des nouvelles technologies.

Analyse des écarts
Le personnel chargé des acquisitions utilise les moyens d'acquisition électronique, mais il sera nécessaire de renforcer les capacités de quelques acteurs, **notamment celles des communes qui font face à des contraintes perturbant leur accès au SIGMP.**

Recommandations
Renforcer les capacités des autorités contractantes n'ayant pas encore commencé à utiliser le SIGMP.
Mettre en place un système d'appui aux communes afin de soutenir les agents communaux impliqués dans la passation des marchés dans l'utilisation du SIGMP et de l'e-GP.

Critères d'évaluation 7(b)(d):
Les fournisseurs (y compris les micros, petites et moyennes entreprises) participent à un marché des acquisitions publiques de plus en plus dominé par la technologie numérique. *

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le secteur privé a accès au SIGMP et donc participe au développement de l'acquisition électronique. La soumission d'offres en ligne n'est pas encore pratiquée.

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 7(b), critère d'évaluation (d) :*

- *Offres soumises en ligne (en %) : la soumission en ligne n'est pas encore pratiquée ;*
- *Offres soumises en ligne par des micros, petites et moyennes entreprises (en %) : la soumission en ligne n'est pas encore pratiquée.*

Source: système d'acquisition électronique.

Analyse des écarts

Le secteur privé a accès au SIGMP et participe au développement de l'acquisition électronique, mais la soumission en ligne n'a pas encore été développée.

Recommandations

Mener les études nécessaires afin de mettre en œuvre une un système d'acquisition dématérialisé.

Critères d'évaluation 7(b)(e):

Dans l'hypothèse où l'acquisition électronique n'a pas encore été instaurée, le gouvernement a adopté une feuille de route relative à l'acquisition électronique, basée sur une évaluation de l'état de préparation à l'acquisition électronique.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

L'acquisition électronique est bien instaurée.

Comme indiqué dans le cadre de l'analyse du 7(b)(a).

L'adoption de l'acquisition électronique progresse à tous les niveaux de l'administration. En plus du SIGMP, l'e-GP est progressivement mis en opération. Depuis 2023, tous les ministères, ainsi que la présidence et la primature, ont migré vers l'e-GP, tandis que les autres niveaux administratifs continuent d'utiliser le SIGMP.

Pour la mise en œuvre et l'exploitation complète de son système e-GP, le choix du gouvernement porte sur une plateforme développée sur mesure et basée sur des critères suivants : adaptabilité, intégration Facile, accessibilité et coût réduit, agilité et flexibilité, composants réutilisables, bonnes pratiques et transfert de compétences.

A ce jour, les travaux de Business Process Reengineering (BPR) sont bouclés et les livrables y afférents validés. Suivant les conclusions des travaux de BPR, le système malagasy actuel est jugé à la fois embryonnaire et perfectible notamment en ce qui concerne les exigences en termes de sécurité, de performance, et de conformité aux normes internationales.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 7(c)

Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés

Critères d'évaluation 7(c)(a):

Un système est en service pour collecter les données sur l'acquisition de biens, travaux et services, y compris des services de consultants, avec l'appui de l'acquisition électronique ou d'une autre technologie de l'information.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative

La collecte des informations se fait à travers le SIGMP pour les données relatives à la procédure de passation les autres données (réglementation, dossiers types, décisions recours, etc.) sont initiées par l'ARMP. La Direction du Système d'Information (DSI) de l'ARMP est chargée de mettre en place les systèmes de collecte et les solutions informatiques.

Un autre système e-GP, en cours de déploiement, permettra une plus large collecte de données, en ce qu'il inclut des modules relatifs à l'exécution des marchés, dont les paiements.

La DSI est « chargée de la mise en place des systèmes d'information et mesure des performances de la commande publique ainsi que de leur exploitation. Elle anime les sites web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et entreprend les recherches en vue de réaliser les appels d'offres par voie électronique, assure la production des statistiques et constitue les bases de données de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ». (Article 18 du décret N° 2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP).

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluation 7(c)(b):
Le système gère les données de l'ensemble du processus de passation des marchés et permet l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et de la maîtrise des dépenses des passations de marchés et du respect des exigences.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative Le système gère le processus de passation et fournit des informations partielles y relatives. Il ne fournit pas d'information permettant des analyses qualitatives. Les données fournies ne permettent pas des analyses des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité, de la maîtrise des dépenses, du respect des exigences, etc. Cependant, le déploiement de la plateforme e-GP qui intègre l'ensemble du processus de passation et d'exécution du marché permettra d'apporter des solutions.

Analyse des écarts Les statistiques publiées ne permettent pas d'analyses approfondies du système pour en déterminer les performances relatives aux délais de passation et de paiement, à la compétitivité des prix, niveau de participation, taux de procédures infructueuses ou sans suite, etc. Le déploiement de la plateforme e-GP qui prend en compte l'ensemble du cycle de passation de marchés pourrait permettre la fourniture de données plus complètes.

RecommandationsMême recommandation qu'au 7(a)(a), Configurer le e-GP et le rendre opérationnel pour assurer la production de statistiques relatives aux performances liées à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Critères d'évaluation 7(c)(c):
La fiabilité de l'information est élevée (vérifiée par des audits).

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Le rapport PEFA de 2021 (page 75) indique qu'il « existe un fichier fiable de données individuelles sur les marchés (SIGMP). Les données sont exactes et complètes pour la majorité des méthodes de passation des marchés (52.2 %) ». Ainsi, seul 52,2% de la totalité des marchés fait l'objet de recensement dans le SIGMP.
L'audit du système n'a pas encore été réalisé, alors qu'il aurait pu permettre d'en avoir une situation exacte et toutes les causes de dysfonctionnement.

Analyse des écarts
Le système d'information n'a pas encore été audité, ce qui ne garantit pas sa fiabilité.

Recommandations
Réaliser un audit indépendant du système d'information afin de certifier sa fiabilité.

Critères d'évaluation 7(c)(d):
L'analyse des informations est effectuée régulièrement, publiée et répercutées dans le système.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'information générée par le SIGMP est à jour, mais non exhaustive (Tous les marchés ne sont pas recensés par le SIGMP). Les statistiques publiées ne sont pas assez diversifiées et ne permettent pas la réalisation d'analyses de performances, par exemple.

Analyse quantitative
** Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 7(c), critère d'évaluation (d) :*

- *Nombre total et valeur des contrats :*
  - *Valeur des contrats (milliards MGA) – 2020 : 1 776,7 ; 2021 : 1 780,5 ; 2022 : 6 443,2 ; 2023 : 4 073,5.*
- *Nombre total de contrats : 2020 : 1 102 ; 2021 : 9 888 ; 2022 : 10 519 ; 2023 : 10 359.*
- *Passation de marchés publics en proportion des dépenses publiques et en proportion du PIB :*
  - *Sur la période 2020 à 2022, la part des marchés publics dans les dépenses publiques a représenté 21%, 22% et 50%, respectivement.*
  - *Sur la période 2020 à 2022, la part des marchés publics dans le PIB a représenté 9%, 8% et 29%.*
- *Valeur totale des contrats attribués par l'intermédiaire de méthodes concurrentielles durant le plus récent exercice financier :*
  - *2020 : 510,5 (89,27%) ; 2021 : 1 738,9 (94,73%) ; 2022 : 6 295,4 (95,74%) ; 3 640,7 (71,85%).*

Source: Portail des marchés publics (données SIGMP) et rapport 2022 de la Banque centrale pour les montants des dépenses publiques et le PIB.

Analyse des écarts
Les informations publiées ne sont assez diversifiées pour permettre la réalisation d'analyses approfondies telles des analyses de performances, par exemple.

Recommandations
Améliorer les informations fournies par le système d'information de façon à permettre des analyses approfondies du système des marchés publics, notamment en ce qui concerne ses performances.

Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration

Indicateur subsidiaire 8(a)
Formation, conseils et assistance
Des systèmes ont été mis en place prévoyant :

Critères d'évaluation 8(a)(a) :
Des programmes de formation substantiels et permanents, de qualité et contenu répondant aux besoins du système

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La liste des sessions de formations organisées est publiée sur le Portail des marchés publics.
On dénombre :

i) 51 sessions ayant concerné 1148 participants au titre de 2023 ; 43 de ces sessions ont été réalisées sur demande des bénéficiaires ;
ii) 21 sessions au titre de 2022 (nombre de participants non mentionné) ;
iii) 24 sessions au profit de 424 participants en plus de sessions organisées au profit de 7 régions, au titre de 2021. Antérieurement à ces périodes, la Direction de la formation et de la documentation (DFD) indique que le nombre de personnes formées jusqu'en 2020 est de 11 750.

Des formations sont donc organisées soit en application du Programme de travail annuel (PTA) de la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) de l'ARMP, soit sur la demande d'acteurs des marchés publics ou soit en coopération avec des donateurs.

Il est difficile d'apprécier le caractère substantiel de ces formations, en l'absence d'un document de référence recensant les besoins de façon exhaustive. Il n'existe pas encore de programme de formation élaboré en fonction des besoins des acheteurs, pérennes et substantiels qui répondent aux besoins du système de passation des marchés, en raison du manque de moyens financiers et de personnel à l'ARMP. On note aussi un manque de formateurs qualifiés.
D'ailleurs, l'ARMP confirme ce diagnostic et indique que la formation et l'assistance des acheteurs publics rencontrent plusieurs problèmes :

- Il n'existe pas de programme de formation adapté aux besoins des acheteurs en raison du manque de moyens financiers et de personnel à l'ARMP ;
- Il y a une absence de programmes de formation pérennes et substantiels en passation des marchés, qui répondent aux besoins du système national ;
- Les programmes de formation ne sont pas systématiques et souffrent du manque de formateurs qualifiés.

Analyse des écarts
Des sessions de formation sont organisées par l'ARMP, mais il est difficile d'apprécier leur importance en l'absence d'une référence relative aux besoins recensés. Il n'existe pas encore de programme de formation élaboré en fonction des besoins des acheteurs, pérennes et substantiels qui répondent aux besoins du système de passation des marchés, en raison du manque de moyens financiers et de personnel à l'ARMP.

Recommandations
Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics

Critères d'évaluation 8(a)(b) :
Une évaluation continue et un ajustement périodique des programmes de formation en fonction de la rétro-information et des besoins

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il n'existe pas de document d'évaluation exhaustive des programmes de formation. La mise en place d'un mécanisme d'ajustement des programmes de formation en fonction de la rétro-information et des besoins n'est pas effective.
Il n'existe pas d'un cadre, ni de système de collecte de données permettant une évaluation régulière et exhaustive, tant quantitative que qualitative, du système des marchés publics. Les informations actuelles fournies par le système de passation des marchés sont insuffisantes pour servir de base à l'élaboration de politiques stratégiques dans le domaine. Cependant, des efforts sont réalisés par l'ARMP qui au début ou à la fin de l'année, collecte officiellement, auprès des PRMP (niveau central et régional), dont elle dispose des contacts, les besoins de formation, comme base de plan de formation annuel. Le principal obstacle à la mise en œuvre de ce programme reste la non-disponibilité des ressources financières nécessaires. L'ARMP s'efforce d'organiser le l'évaluation des acquis, et trois mois plus tard, une nouvelle fiche est envoyée aux participants pour une évaluation continue. Les programmes et le contenu des formations sont ajustés en fonction des résultats obtenus. L'inconvénient est que ceci concerne une faible partie des besoins comme en atteste le nombre de sessions de formation organisées par l'ARMP.

Analyse des écarts
Les programmes de formation ne sont pas évalués en fonction de la rétro-information et des besoins.

Recommandations
Même recommandations qu'au 8(a)(a) ci-dessus, Établir un état des lieux des besoins en formation des acteurs des marchés publics

Critères d'évaluation 8(a)(c) :
Un service consultatif ou une fonction de bureau d'assistance pour répondre aux interrogations des entités adjudicatrices, des fournisseurs et du public,

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La Direction de la formation et de la documentation (DFD) de l'ARMP est normalement chargée de répondre aux interrogations des entités adjudicatrices, des fournisseurs et du public. Cependant, il n'existe pas de statistiques confirmant la réalisation des activités y relatives.
Néanmoins, l'équipe de la formation de la DFD de l'ARMP en charge du renforcement des capacités et de conseil indique recevoir et fournir des conseils sur les questions soulevées par les autorités contractantes et le secteur privé par le biais de courriers électroniques, d'appels téléphoniques et en ligne via le site Web de l'ARMP.

Analyse des écarts
L'assistance aux acteurs est du ressort de la Direction de la formation et de la documentation (DFD) de l'ARMP, mais il n'existe pas de statistiques sur cette activité.

Recommandations
Produire et publier périodiquement le compte-rendu des activités d'assistance aux acteurs.

Critères d'évaluation 8(a)(d):
Une stratégie bien intégrée aux autres mesures pour développer les capacités des acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Des sessions de formation sont organisées au profit des acteurs, mais ne reposent pas sur une stratégie de développement des capacités prenant en compte le poids économique de la commande publique et les besoins de professionnalisation.
Le système ne fournit pas de données sur les performances et d'autres données quantitatives pouvant servir de base pour l'élaboration de stratégies de développement de capacités.

Analyse des écarts
Les formations organisées ne reposent pas sur une stratégie tenant compte des besoins de professionnalisation.

Recommandations
Élaborer une stratégie de développement des capacités prenant en compte les besoins de professionnalisation

Indicateur subsidiaire 8(b)
Reconnaissance de la passation de marchés comme une profession
La fonction publique du pays reconnaît la passation des marchés comme une profession :

Critères d'évaluation 8(b)(a):
La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique et des emplois relatifs à la passation des marchés sont définis à différents échelons professionnels avec la description des postes et les qualifications et compétences exigées.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative La réglementation définit les principaux organes de gestion du processus de passation des marchés et énonce les qualifications minimales requises pour les personnels. Il s'agit principalement de l'exigence d'une expérience minimale dans les marchés. Il n'y a pas de catégorisation d'échelons professionnels différents.
La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais non comme une fonction indépendante et autonome. La fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels. Il n'existe pas de système d'accréditation ou de certification des compétences.
La passation des marchés n'est pas encore reconnue comme une profession par la fonction publique.

Analyse des écarts La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais cette fonction n'est pas organisée, notamment avec la définition de différents échelons professionnels et n'est pas reconnue comme une profession par la fonction publique.
Un signal d'alerte est associé à ce constat, car sa résolution **ne dépend pas uniquement des institutions en charge des marchés publics, mais devrait impliquer des décisions du Ministère en charge de la fonction publique à approuver au plus haut niveau par le Gouvernement.**

Recommandations
L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basée sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification.
Créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique.

Critères d'évaluation 8(b)(b):
Les nominations et promotions sont concurrentielles et basées sur les qualifications et la certification professionnelle.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
Aux termes de l'Article 11 du CMP, « Les Personnes Responsables des Marchés Publics sont nommées par l'Autorité contractante parmi une liste de personnes ayant des connaissances avérées et des expériences probantes en marchés publics proposées par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ». Pour ce qui concerne les autres postes au sein de l'Administration, les nominations sont aussi effectuées sans concurrence.

Elles ne sont pas aussi basées sur des références certifiées.il n'existe pas un système d'accréditation ou de certification des compétences. Dans la majorité des cas, les nominations et promotions ne sont ni fondées sur la concurrence ni sur des qualifications spécifiques en marchés publics. Il n'a pas été mis en place de critères de sélection objectifs, ce qui mène à des décisions influencées par des facteurs non professionnels.
Cette absence de critères de sélection objectifs mène à des décisions influencées par des facteurs non professionnels, compromettant la compétence et l'efficacité des personnels responsables des marchés publics.

Analyse des écarts
Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas effectués sur une base concurrentielle et ne sont pas basées sur des références certifiées. **La passation des marchés n'est pas encore reconnue comme une fonction par la fonction publique.**
Un signal d'alerte est associé à cet écart, car sa résolution dépend du Gouvernement à travers le Ministre en charge de la fonction publique.

Recommandations
Même recommandation qu'au 8(b)(a), L'ARMP devrait mettre en œuvre un système de professionnalisation de la fonction « Passation de marchés » basée sur la définition des différents postes et des exigences de qualifications requises et un système de certification.
Créer un corps des spécialistes de passation des marchés dans la fonction publique.

Critères d'évaluation 8(b)(c):
La performance du personnel est évaluée de manière régulière et cohérente sur la base d'objectifs de performance, de perfectionnement et d'une formation appropriée.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La performance du personnel de passation de marchés n'est pas évaluée sur la base d'objectifs de performance, de perfectionnement et d'une formation appropriée.
Par ailleurs, l'ARMP n'a pas mis en place un mécanisme d'évaluation du système suivant des objectifs de performance. **Il n'existe pas de système d'évaluation continue pour identifier les besoins en formation et mesurer les niveaux de connaissance dans le domaine des marchés publics.** Pourtant, une telle approche aurait permis de mettre en place un système cohérent de performances, si les autorités contractantes se fixent les mêmes objectifs en interne.
La CNM procède annuellement à cette évaluation par l'analyse de la performance des intervenants. Les capacités des intervenants sont également évaluées lors du contrôle a posteriori. Des recommandations sont émises à l'issue de ces missions.
Ceci pourrait également alimenter un système organisé d'évaluation des performances qui alimenterait l'établissement d'un plan de formation adapté.

Analyse des écarts
Les personnels ne sont pas évalués sur la base d'objectifs de performance.

Recommandations
L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels

Indicateur subsidiaire 8(c)
Suivi du rendement pour améliorer le système

Critères d'évaluation 8(c)(a):
Le pays a mis en place et applique régulièrement un système de mesure de la performance qui porte sur les aspects tant quantitatifs que qualitatifs.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
L'ARMP n'a pas développé de mécanisme d'évaluation du système basé sur des objectifs de performance prédéfinis.
Aucune mesure spécifique n'est en place pour évaluer le personnel selon les objectifs de performance définis par la réglementation, tels que les délais maximaux des étapes clés de la procédure. Cette absence de mécanisme d'évaluation empêche de mesurer efficacement la conformité et l'efficacité du personnel dans la gestion des marchés publics, ce qui peut nuire à l'optimisation des processus et à l'atteinte des objectifs réglementaires.

Analyse des écarts
L'ARMP n'a pas mis en place de système d'évaluation des performances du système.

Recommandations
Même recommandation qu'au 8(b)(c), L'ARMP devrait mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances du système appuyé par un cadre de suivi-évaluation, et encadrer les autorités contractantes à s'aligner sur les objectifs retenus à travers des indicateurs fixés à leurs personnels.

Critères d'évaluation 8(c)(b):
Les informations sont utilisées afin de soutenir l'élaboration de politiques stratégiques relatives à la passation des marchés.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les stratégies de passation de marchés ne sont pas basées sur l'évaluation des performances du système, celle-ci n'étant pas mise en œuvre.
Aucune mesure spécifique n'est en place pour évaluer le système selon des objectifs de performance définis, tels que les délais maximaux des étapes clés de la procédure, notamment.

Analyse des écarts
Les stratégies de passation de marchés ne s'appuient pas sur les performances du système, celles-ci n'étant pas évaluées.

Recommandations
L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide.

Critères d'évaluation 8(c)(c):
Des plans stratégiques comprenant des cadres de résultats ont été mis en place et sont utilisés pour améliorer le système.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Des plans stratégiques en appui à l'amélioration du système ne sont pas établis par les autorités contractantes.

Analyse des écarts
L'élaboration de stratégies pour améliorer le système ne constitue pas une pratique des autorités contractantes.

Recommandations
Même recommandation qu'au 8(c)(b), L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide.

Critères d'évaluation 8(c)(d):
Les responsabilités sont clairement définies.

Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative L'ARMP est responsable de l'élaboration des stratégies de mise en œuvre des politiques en application de l'Article 19 du CMP. Cette responsabilité s'appuie normalement sur des relais nommés au niveau des autorités contractantes en cas d'élaboration d'une stratégie nationale.
Analyse des écarts L'élaboration des stratégies nationales relève de la responsabilité de l'ARMP. Au niveau des autorités contractantes, cette activité n'est pas menée en coordination avec l'ARMP, en l'absence de stratégie nationale.
Recommandations Même recommandation qu'au 8(c)(b), L'ARMP devrait encadrer les autorités contractantes à mettre en œuvre des stratégies d'acquisition basées sur l'évaluation des performances en cohérence avec une stratégie nationale élaborée sous son égide.

For Official Use - À usage officiel

Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis

Indicateur subsidiaire 9(a)
Planification

Critères d'évaluations 9(a)(a):
Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l'identification proactive de stratégies de passation des marchés optimales.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans la mise en œuvre de la procédure de passation de marché l'analyse des besoins est réalisée et aboutit à l'établissement du Plan de passation de marchés. Les études de préfaisabilité et de faisabilité des marchés importants sont également réalisées en amont (cas des projets d'investissement).
Par contre, les études du marché, afin de définir des stratégies de passation de marchés adaptées ne sont pas réalisées.

Pour ce qui concerne les projets d'investissements, leur mise en œuvre est bien encadrée par le décret N°2023-255, portant Gestion des Investissements Publics (GIP) et le Manuel de gestion des investissements publics, institué par arrêté n° 13811/2023, portant institution du Manuel de procédure et transparence des marchés publics en matière de gestion des investissements publics. Aux termes du Manuel, « Les projets d'investissement public sont fondés sur une évaluation complète des besoins, répondent à un objectif public essentiel et exigent une responsabilisation envers le public en matière d'utilisation des fonds ». Les processus sont ainsi bien détaillés par le décret et le Manuel, mais ne comprennent pas l'étude du marché pour permettre d'adapter les stratégies de passation en conséquence. Aucune approche n'est préconisée pour les gros marchés. Le décret et le Manuel n'abordent la passation des marchés que sous l'angle de la conformité aux procédures.

Le Manuel définit le projet d'investissement comme « un ensemble d'activités planifiées et interreliées qui, en utilisant des ressources, génèrent des produits visant à résoudre un problème, à promouvoir le développement ou à améliorer une situation spécifique, pendant une période donnée. Les projets d'investissement public sont fondés sur une évaluation complète des besoins, répondent à un objectif public essentiel et exigent une responsabilisation envers le public en matière d'utilisation des fonds ».

« Tout projet d'investissement public doit avoir des objectifs et un cadre logique clairement défini et orienté vers le développement économique du pays pour l'amélioration des conditions de vie de la population Malagasy. Il fait l'objet d'étude de préfaisabilité ou de faisabilité et répond à des critères d'utilité socio-économique, rationnels et visant l'intérêt au niveau local ou national (Article 16 du décret suscité) ».
Les projets d'investissements passent par plusieurs filtres : ils doivent d'abord être certifiés conformes au cadre stratégique de développement par le Ministère en charge de la planification. Ensuite, la priorisation et la sélection des projets certifiés conformes sont effectuées en référence aux enjeux politiques et financiers du moment, tout en tenant compte du classement socio-économique des projets établis par la Direction Générale en charge de la planification et de la trajectoire macro-budgétaire du pays.

Analyse des écarts
Les autorités contractantes ne réalisent pas d'études de marchés en vue d'adopter des stratégies de passation de marchés adaptées.

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
L'ARMP devrait établir et publier un manuel à l'usage des autorités contractantes pour la réalisation d'études de marchés préalablement à l'élaboration du PPM.

Critères d'évaluations 9(a)(b):
Les exigences et les résultats escomptés des contrats sont clairement définis.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
Les spécifications des acquisitions sont en général bien définies, mais il n'y a pas de dispositions mises en place pour évaluer les répercussions sur les objectifs politiques nationaux.

Dans le cas des projets d'investissements, l'Article 16 du décret N°2023- 255, portant Gestion des Investissements Publics (GIP), indique que « Tout projet d'investissement public doit avoir des objectifs et un cadre logique clairement défini et orienté vers le développement économique du pays pour l'amélioration des conditions de vie de la population Malagasy. Il fait l'objet d'étude de préfaisabilité ou de faisabilité et répond à des critères d'utilité socio-économique, rationnels et visant l'intérêt au niveau local ou national ». Les résultats sont donc bien définis, même si les audits édictés par le Manuel de gestion des investissements publics se limitent aux audits classiques des corps de contrôle. Il n'est pas préconisé d'évaluation des résultats socio-économiques par rapport aux objectifs ciblés.

Comme indiqué dans le cadre de l'analyse de l'indicateur subsidiaire 3, même si le CMP ouvre la voie à la prise en charge des APD, aucun texte d'application n'a encore été pris, y compris des guides ou outils de mise en œuvre. Les Autorités contractantes ne disposent pas des outils d'aide leur permettant de prendre en compte les APD dans les marchés.

Analyse des écarts
Les exigences et résultats escomptés des contrats sont bien définis. Cependant dans le cas des projets d'investissements, le Manuel de gestion des investissements ne préconise pas d'évaluation des résultats socio-économiques des acquisitions y relatives, notamment par rapport aux considérations de durabilité. Un signal d'alerte est associé à cet écart, car le Manuel de gestion des investissements publics relève du Ministère en charge des finances et de la Présidence.

Recommandations
Réviser le Manuel de gestion des investissements publics, afin de préconiser l'évaluation des résultats socio-économiques des marchés exécutés par rapport aux objectifs ciblés.

Critères d'évaluations 9(a)(c):
Les critères de durabilité éventuels sont utilisés de manière équilibrée et conformément aux priorités nationales pour garantir le rapport qualité/prix.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
En l'absence de guide de mise en œuvre, les critères de durabilité ne sont pas utilisés en général. Le Guide utilisateur de la passation des marchés ne détaille pas l'utilisation de ces critères. Toutefois, dans le cadre de grands marchés de travaux, les études d'impact environnemental et social sont réalisées.

Analyse des écarts
Les critères de durabilité ne sont pas utilisés par les acheteurs publics, en l'absence de guide.

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Même recommandation qu'au 3(a)(b), Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.

Indicateur subsidiaire 9(b)
Sélection et adjudication

Critères d'évaluations 9(b)(a):
Les procédures á étapes multiples sont utilisées dans les passations de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles font partie du processus concurrentiel.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les procédures à étapes multiples afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles font partie du processus concurrentiel sont utilisées aussi bien dans le cadre des marchés de prestations intellectuelles avec l'appel à manifestations d'intérêt que pour les acquisitions de fournitures et de travaux, à travers l'appel d'ouvert précédé de pré qualification et l'appel d'offres ouvert en 2 étapes.

Aux termes de l'Article 36 du CMP, « Dans le cas où le marché a pour objet soit la réalisation de travaux ou la livraison de fournitures ou la prestation de service revêtant une importance et/ou une complexité particulière, soit l'exécution de prestations de services spécialisés, l'appel d'offres ouvert peut intégrer une phase de pré qualification ayant pour objet d'éliminer les candidats n'ayant pas l'aptitude à exécuter le marché de manière satisfaisante ».

De même, l'Article 37 du CMP dispose de l'appel d'offres ouvert en deux étapes mis en œuvre « dans le cas de marchés d'une grande complexité ou lorsque la Personne Responsable des Marchés Publics souhaite faire son choix sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées ».

Pour ce qui concerne les prestations intellectuelles, l'Article 42 du CMP dispose que les marchés y relatifs sont attribués après mise en concurrence de candidats présélectionnés à la suite d'une invitation publique à soumettre des expressions d'intérêt.

Ces méthodes garantissent que seuls les candidats qualifiés et éligibles font partie du processus concurrentiel. Les étapes de mise en œuvre des procédures de passation sur la base de ces méthodes sont bien décrites dans le Guide utilisateur de la passation des marchés. Cependant, dans le cas de l'appel d'offres ouvert en 2 étapes, le Guide n'illustre pas l'élaboration des critères de performance, ni n'indique des orientations sur l'établissement du DAO final sur la base des propositions des candidats. Ceci peut expliquer la non-utilisation de cette méthode de passation de marché par les acheteurs publics. En effet, les statistiques annuelles publiées sur le site de l'ARMP montrent que la méthode n'a pas été utilisée sur la période 2020 à 2023. De même, sur la même période on note que l'appel d'offres ouvert avec pré qualification n'a été utilisé qu'en 2020 pour un montant cumulé représentant 13,5% du montant total des marchés passés. Par contre, les appels à manifestation d'intérêt ont été régulièrement utilisés, représentant respectivement 2%, 3%, 0,5% et 0,2% du montant des marchés passés sur la période 2020 à 2023. Ces faibles pourcentages sont dus à la faible part des prestations intellectuelles et non à une faible fréquence de l'utilisation de l'appel à manifestation d'intérêt.

Analyse des écarts
La procédure d'appel d'offres en 2 étapes n'est pas du tout utilisée par les acheteurs publics, ce qui peut s'expliquer par le fait que le Guide utilisateur de la passation des marchés n'illustre pas l'élaboration des critères de performance, ni n'indique des orientations sur l'établissement du DAO final sur la base des propositions des candidats.

Recommandations
Réviser le Guide utilisateur de la passation des marchés pour mieux illustrer la procédure d'appel d'offres ouvert en deux étapes.

Critères d'évaluations 9(b)(b):
Des dossiers d'appel d'offres clairs et intégrés, uniformisés autant que possible et proportionnels aux besoins, sont utilisés afin d'encourager une large participation des concurrents potentiels.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Six (6) dossiers types de passation de marchés sont mis à la disposition des acheteurs publics : marché de travaux (1), marchés de fournitures (1), marchés de prestations intellectuelles (1), contrats cadres (2), travaux et fournitures) et consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs et de prestataires de services (1). Ce dernier dossier est simplifié et est utilisé pour des dépenses en dessous des seuils de passation. Ces dossiers devront être mis à jour comme recommandé au niveau de l'indicateur 2.
Cependant, il serait nécessaire de mettre à disposition un contrat simplifié pour les marchés de prestations intellectuelles de faible valeur. De même, il n'existe pas encore de dossier de préqualification.

Analyse des écarts
Des dossiers d'appels d'offres sont disponibles pour les différentes natures et catégories d'acquisitions. Toutefois ce dispositif nécessite d'être complété par un contrat type pour marchés de prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.

Recommandations
L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devrait élaborer et publier un contrat type simplifié pour les prestations intellectuelles de montants faibles et un dossier type de préqualification.

Critères d'évaluations 9(b)(c) :
Les méthodes de passation des marchés sont choisies, documentées et justifiées conformément au but et au cadre juridique.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les méthodes de passation de marchés sont choisies en fonction des montants et des conditions spécifiques à chaque acquisition. Toutefois, la revue des marchés passés au cours de la période 2020 à 2022 montre que les montants engagés pour les méthodes concurrentielles ont représenté en moyenne 94,4% du montant total des marchés passés. En 2023, le ce taux a baissé à 77,8%, dans un contexte de relance des activités après la période COVID.
Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, les méthodes de passation de marchés sont conformes à la réglementation et ne soulèvent pas de commentaire particulier.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluations 9(b)(d):
Les procédures de soumission, réception et ouverture des offres sont clairement décrites dans les dossiers d'appel d'offres et observés. Cela signifie que les soumissionnaires ou leurs représentants sont autorisés à

assister à l'ouverture des offres et que la société civile est autorisée à contrôler la soumission, tel que cela est prescrit.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans le cadre de l'échantillon examiné, les procédures de soumission, réception et ouverture des offres ont été conduites conformément à la réglementation. Les soumissionnaires et leurs représentants sont autorisés à participer aux séances d'ouverture de plis. Par contre la société civile n'est pas conviée à cette séance, ce qui constitue aussi un obstacle à l'accès de la société civile aux informations y relatives. Il s'y ajoute que la Société Civile active dans le domaine des marchés publics n'est pas encore représentée dans toutes les Collectivités du pays. Par ailleurs, la réglementation dispose de la publication du PV d'ouverture des plis par voie d'affichage, alors qu'une publication sur site internet ou journal à large diffusion, comme ce qui est requis pour l'avis d'appel à la concurrence, contribuerait à davantage faciliter l'accès de la société civile à ce document.

À titre de rappel, l'ouverture publique des plis n'est pas préconisée par le CMP qui limite la participation à cette opération aux soumissionnaires ou à leurs représentants. Dans le cadre de l'amélioration de la transparence, la séance d'ouverture des plis aurait pu être ouverte à la société civile dont les capacités auraient également pu être renforcées à cette occasion pour leur permettre de mieux remplir leur fonction de contrôle citoyen.

Analyse des écarts
La séance d'ouverture doit se tenir dans un lieu accessible au public, permettant à tout le monde d'y assister, y compris la Société civile. Cependant, la société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des plis. Par ailleurs, la réglementation dispose de la publication du PV d'ouverture des plis par voie d'affichage, alors qu'une publication sur site internet ou journal à large diffusion, comme ce qui est requis pour l'avis d'appel à la concurrence, contribuerait à davantage faciliter l'accès de la société civile à ce document.
La séance d'ouverture des plis aurait pu être ouverte à la société civile dont les capacités auraient également pu être renforcées à cette occasion pour leur permettre de mieux remplir leur fonction de contrôle citoyen.

Recommandations
Réviser la réglementation afin de publier le PV d'ouverture des plis dans les mêmes conditions que l'avis d'appel à la concurrence.
Autoriser la participation de la société à la séance d'ouverture des plis et renforcer les capacités de la société civile pour lui permettre de mieux exercer son rôle de contrôle citoyen.

Critères d'évaluations 9(b)(e):
La confidentialité est assurée durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue de l'échantillon n'a pas fait ressortir de violation de la confidentialité des opérations d'évaluation des offres et d'attribution, conformément à la réglementation, Article 12 du CMP et Article 18 du Décret N° 2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres (CAO), notamment.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluations 9(b)(f):
Des techniques appropriées sont appliquées afin de déterminer le meilleur rapport qualité/prix sur la base des critères énoncés dans les dossiers d'appel d'offres et d'attribuer le contrat.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les critères d'attribution sont effectués sur la base du prix. La prise en compte de facteurs autres que le prix, tel que le cycle de vie du produit, n'est pas effective, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix. Ceci s'explique par une insuffisante maitrise de la prise en compte de ces facteurs dans les dossiers d'appel à la concurrence par les autorités contractantes.

Analyse des écarts
Les facteurs autres que le prix ne sont pas pris en compte dans les critères d'évaluation des offres, ce qui ne garantit pas une attribution au meilleur rapport qualité/prix.

Recommandations
Compléter le guide utilisateur de la passation des marchés en détaillant les modalités de prise en compte de facteurs autres que le prix.
Renforcer les capacités des autorités contractantes pour la prise en compte des facteurs autres que le prix dans les appels à la concurrence.

Critères d'évaluations 9(b)(g):
Les adjudications de contrats sont annoncées, tel que prescrit.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les avis d'attribution définitive sont publiés conformément à la réglementation. Le CMP ne rend obligatoire que la publication de l'attribution définitive (Article 53 du CMP). L'attribution provisoire ne fait que l'objet d'information aux candidats non retenus. Les bonnes pratiques préconisent également que l'attribution provisoire soit publiée, ce qui constitue un renforcement de la transparence. Généralement cette publication constitue le point de départ des recours sur l'attribution.

Analyse des écarts
La réglementation ne prévoit pas la publication de l'avis d'attribution provisoire.

Recommandations
Réviser le CMP afin de prévoir la publication de l'avis d'attribution provisoire.

Critères d'évaluations 9(b)(h):
Les clauses contractuelles comprennent des considérations de durabilité, le cas échéant.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les clauses contractuelles types (CCAG) ne comprennent pas de considérations de durabilité. En amont, dans le DAO, hormis la préférence nationale qui permet d'avantager les PME ou les entreprises nationales dans le cadre d'appels d'offres internationaux, les Instructions aux candidats et les formulaires de soumission ne prévoient pas expressément des clauses de durabilité. Dans le cadre des marchés de travaux, les dispositions en matière d'impact environnementale et social constituent des clauses additionnelles ajoutées aux contrats. Dans le cadre des marchés examinés, hormis les marchés de travaux, la prise en compte des considérations de durabilité n'est pas effective. Il conviendrait aussi de noter qu'il n'existe pas de guide à l'usage des acheteurs publics pour la prise en compte des lauses de durabilité. Le Guide utilisateur de la passation des marchés rappelle les dispositions du CMP den matière de durabilité, mais n'illustre pas la définition des critères y relatifs ; même la manière de prendre en compte la préférence suivant les différentes natures de prestations n'y est pas décrite.

Les clauses de durabilité ne sont donc pas prises en compte dans les clauses contractuelles.

Analyse des écarts
Les clauses de durabilité ne sont donc pas prises en compte dans les clauses contractuelles. Il n'existe pas de guide à l'usage des acheteurs publics pour leur permettre de les exprimer dans les DAO.

Recommandations
Même recommandation qu'au 3(a)(b), élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.

Critères d'évaluations 9(b)(i):
Les clauses contractuelles prévoient des mesures incitant à dépasser les niveaux de performance définis et des mesures dissuasives pour les rendements insatisfaisants.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les mesures dissuasives prévues par les clauses contractuelles concernent les pénalités de retard, les intérêts moratoires et les mesures coercitives.
Par contre des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis ne sont pas prévues par les clauses contractuelles types et ne sont pas appliquées par les autorités contractantes au vu de l'échantillon examiné. Les dossiers d'appels d'offres ne prévoient pas de primes pour de performance, notamment pour ce qui concerne des livraisons anticipées. De même, dans les appels d'offres, il n'est pas prévu de dispositions incitant à dépasser des niveaux de performance définis.

Analyse des écarts
Seules les pénalités de retard, les intérêts moratoires et les mesures coercitives sont prévues par les clauses contractuelles. Il n'est également pas prévu de mesures incitant à dépasser les niveaux de performance.

Recommandations
L'ARMP, en collaboration avec la CNM, devraient modifier les clauses contractuelles afin de prendre en compte des mesures incitant à dépasser des niveaux de performance définis.

Critères d'évaluations 9(b)(j):
Le processus de sélection et d'adjudication est mené de manière efficace, efficiente et transparente*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue de l'échantillon de marchés examiné montre que les processus de sélection et d'adjudication sont menés dans délais acceptables, pour la plupart.

En effet, les appels d'offres ouverts sont bouclés dans des délais respectifs de 99, 85 et 131 jours pour les travaux, les biens et les consultants (firmes). En références aux pratiques internationales, ces délais sont acceptables et traduisent une certaine efficacité dans le processus de passation. Pour ce qui concerne la sélection de consultants individuels, le délai moyen observé (72 jours) est relativement long et s'explique par le fait que la réglementation ne définit pas de procédure particulière pour ces marchés. La méthode de sélection basée sur la qualification du candidat généralement utilisée pour la sélection de consultants individuels ne s'impose pas à l'acheteur public, aux termes de la réglementation.

Pour ce qui concerne la participation aux appels à la concurrence, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs est de 2,3 et 1,6 respectivement, ce qui est très faible. Ce taux est encore Pourtant les délais légaux de publicité sont respectés (36 jours en moyenne dans le cadre de l'échantillon) ainsi que les canaux de cette publicité. Le faible taux de participation s'explique

For Official Use - À usage officiel

en partie par le peu d'enthousiasme des candidats à participer aux marchés financés par les ressources internes, en raison des difficultés de paiement.

Analyse quantitative

**Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(b), critère d'évaluation (j) :*

- *Temps moyen pour l'acquisition de biens, travaux et services (entre l'annonce et la signature du marché) :*
  - *Travaux – AOO : 99 j ; Consultations : 33 j ;*
  - *Biens et services non-consultants – AOO : 85 j ; Consultations : 35 j ;*
  - *Services consultants (firmes) : 131 j ;*
  - *Consultants individuels : 72 j.*
- *Nombre de jours entre l'annonce/la demande de soumission et la signature du contrat (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) :*
  - *AOO : 90 J ; Consultations : 34 j ; Services consultants (firmes) : 131 j ; Consultants individuels : 72 j.*
- *Nombre moyen (et %) d'offres qui sont recevables (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) :*
  - *AOO : 73% ; Consultations : 87% ; Consultants (Firmes) : 76%.*
- *Proportion de processus qui ont été menés en parfaite conformité avec les exigences de la publication (en %) :*
  - *88,5% (moyenne processus couronnés de succès) ;*
- *Nombre (et %) de processus couronnés de succès (adjudications réussies, ayant échoué, annulées, menées dans les délais prévus) :*
  - *Processus couronnés de succès : AOO : 90,6% ; Consultations : 88,4% ; Services de consultants (firmes) : 100% ; Consultants individuels : 75%.*

Source unique: échantillon de marchés.

Analyse des écarts

Le CMP ne définit pas de méthode adaptée spécifique à la sélection de consultants individuels.
Le peu d'attrait des candidats pour les marchés financés sur ressources internes de l'État impacte négativement la participation aux appels à la concurrence.
Cette lacune est substantielle compte tenu de son impact majeur sur le bon fonctionnement du système national de passation des marchés.

Recommandations

Même recommandation qu'au 1(b)(a), Compléter l'article 42 du CMP en précisant une méthode de sélection de consultants individuels.
Même recommandation qu'au 4(b)(b), Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires
Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.

Indicateur subsidiaire 9(c)
Gestion des contrats en pratique

Critères d'évaluations 9(c)(a):
Les contrats sont mis en œuvre en temps utile*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, le retard moyen observé dans l'exécution est de 30,2 jours dans le cas des appels d'offres ouverts, soit 12% du délai moyen d'exécution des procédures concernées. L'examen de l'échantillon n'a pas permis de bien cerner les causes de ces retards. De même le déficit d'information sur les paiements ne permet pas d'évaluer l'effectivité du précompte des pénalités de retard.

Par contre pour ce qui concerne les consultations de fournisseurs on note une avance moyenne de 9,7 jours sur les délais de livraison, soit 9,2% du délai moyen des procédures concernées. Il s'agit ici de procédures simplifiées dont la mise en œuvre est généralement exempte de contrôle à priori.

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessus:*

- *Pour le critère d'évaluation (a): retards (en %; et retard moyen en nombre de jours) :*
  - *AOO: 12%; 30,2 jours.*
  - *Consultations de fournisseurs: -9,2%; -9,7 jours.*

Source unique : échantillon de marchés.

Analyse des écarts

Le retard moyen observé dans l'exécution des marchés passés par appel d'offres ouvert est de 30,2 jours. Les informations sur les paiements doivent être collectées et incluses dans les dossiers de passation des marchés. Un signal d'alerte est associé à cet écart en raison de son impact négatif sur l'efficacité du processus de passation de marchés.

Recommandations

Améliorer la gestion des contrats en appliquant systématiquement les pénalités de retard.

Critères d'évaluations 9(c)(b):

L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits sont effectués.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

L'examen de l'échantillon de marchés montre que les dispositions réglementaires prévues pour les réceptions notamment par l'Arrêté N°21543 /2007-MFB, portant constitution des Commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles, sont en général respectées.

Seules les acquisitions de 3 marchés de l'échantillon examiné (3%) n'ont pas fait de contrôle de qualité en conformité avec contrat.

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessu :*

- *Pour le critère d'évaluation (b): mesures de contrôle de la qualité et réception définitive effectuée comme stipulé dans le contrat (en %): réalisé pour 97% des contrats examinés ;*

Source unique : échantillon de marchés.

Analyse des écarts

Pas d'écart identifié

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluations 9(c)(c) :

Les factures sont vérifiées, les délais de paiement sont conformes aux bonnes pratiques internationales et les paiements sont exécutés comme stipulé dans le contrat.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Le délai de paiement réglementaire ne peut excéder soixante-quinze jours à compter de la date de remise du décompte, de la facture ou du mémoire. Cette disposition est indiquée dans les CCAG des dossiers types de passation de marchés.
Dans la pratique, le paiement n'est pas effectif dans les délais. La plupart des candidats aux marchés expliquent leur peu d'attrait pour les marchés financés sur ressources internes de l'État est une conséquence de ces difficultés de paiement.

Analyse quantitative
* Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessus : il n'y a pas d'information crédible

- Pour le critère d'évaluation (c) : factures payées pour l'acquisition des biens, travaux et services dans les délais (en % du nombre total de factures):
- *Les informations relatives aux paiements n'ont pas été rendues disponibles dans le cadre de l'échantillon.*

Source unique : échantillon de marchés.

Analyse des écarts
Le paiement des factures n'est pas effectif dans les délais.
Un signal d'alerte est associé à cet écart, car sa résolution dépend du Ministère des Finances.

Recommandations
Même recommandation qu'au 4(b)(b), Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires.
Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.

Critères d'évaluations 9(c)(d):
Les avenants aux contrats sont examinés, émis et publiés en temps utile.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les avenants aux contrats sont publiés sur le site de l'ARMP à travers le SIGMP. Cette publication n'est pas exhaustive, puisque tous les marchés ne sont pas saisis dans le SIGMP.
Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, seuls 2 contrats ont fait l'objet d'amendement formel, contribuant augmentations respectives de 21% et 12% des contrats concernés. Ces avenants sont conformes à la réglementation.

Analyse quantitative
** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessus:*

- *Pour le critère d'évaluation (d):*
- *Avenants aux contrats* (en % du nombre total de contrats): *2%* ;
- Augmentation moyenne de la valeur du contrat en %): *16,5%*.

Source unique: échantillon de marchés.

Analyse des écarts
Les avenants ne sont pas exhaustivement publiés en conséquence de la non-saisine exhaustive des marchés dans le SIGMP.

Recommandations
Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.

Critères d'évaluations 9(c)(e):
Les statistiques sur la passation des marchés sont disponibles et il existe un système pour mesurer et améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les statistiques publiées par le système générées par le SIGMP. Elles sont peu fournies et ne portent que sur des données générales concernant les dépenses annuelles par mode de passation. Des données concernant les performances ne sont pas mesurées et publiées. À titre d'exemple, il n'existe pas de données publiées concernant les délais de passation et de paiement, le niveau de participation, l'impact des avenants, etc.
Cependant, avec l'opérationnalisation de l'e-GP qui est un système plus complet que le SIGMP, cette devrait s'améliorer. En effet, l'e-GP couvre toute la procédure des marchés publics depuis la planification jusqu'à la réception des acquisitions.

Analyse des écarts

Le système ne fournit pas d'informations relatives aux performances, à même de permettre l'amélioration pratiques en matière de passation des marchés à travers des mesures correctives adaptées.

Recommandations

Opérationnaliser l'e-GP afin d'améliorer la publication des statistiques à travers la publication des performances du système de passation des marchés.

Critères d'évaluations 9(c)(f):

Les occasions de participation directe des parties prenantes extérieures pertinentes dans les passations de marchés sont utilisées*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

La participation directe de la société civile n'est autorisée à aucune des phases de la passation ou de l'exécution des marchés.

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessus:*

- *Pour le critère d'évaluation (a): retards (en % ; et retard moyen en nombre de jours) :*
  - *AOO: 12%; 30,2 jours.*
  - *Consultations de fournisseurs: -9,2%; -9,7 jours;*
- *Pour le critère d'évaluation (b): mesures de contrôle de la qualité et réception définitive effectuée comme stipulé dans le contrat (en %):*
  - *Réalisé pour 97% des contrats examinés* ;
- *Pour le critère d'évaluation (c) : factures payées pour l'acquisition des biens, travaux et services dans les délais (en % du nombre total de factures):*
  - *Les informations relatives aux paiements n'ont pas été rendues disponibles dans le cadre de l'échantillon ;*
- *Pour le critère d'évaluation (d):*
  - *Avenants aux contrats* (en % du nombre total de contrats): *2%*;
  - *Augmentation* moyenne de la valeur du contrat en %): *16,5%*
- *Pour le critère d'évaluation (f) : pourcentage de contrats avec participation directe de la société civile (phase de planification, ouverture des offres/propositions, évaluation et adjudication du contrat, comme autorisé ; mise en œuvre du contrat) :*
- *Zéro (0) pour cent ; la participation directe de la société civile n'est pas autorisée par la réglementation.*

Source unique : échantillon de marchés.

For Official Use - À usage officiel

Analyse des écarts
La participation des parties prenantes extérieures, notamment de la société civile, n'est pas autorisée par la réglementation.

Recommandations
Modifier la réglementation afin de permettre la participation directe de la société civile aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

Critères d'évaluations 9(c)(g):
Les archives sont exhaustives et exactes et facilement accessibles dans un dossier unique*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans le cadre de l'échantillon examiné, 32 (32%) des dossiers (physiques) de marchés sont complets, c'est à dire contiennent toutes les pièces requises, tandis que 44 (44%) dossiers manquent de seulement une pièce. Cette situation concerne l'archivage physique, mais la généralisation de l'utilisation de l'e-GP pourrait permettre d'améliorer la disponibilité des pièces de marchés à travers l'archivage électronique.

Analyse quantitative
** Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c), critère d'évaluation (g) :*
- *Proportion de contrats avec des archives et des bases de données exhaustives et exactes (en %)*
- *Seul 32% des dossiers de marchés examinés sont complets*

Source: Échantillon de marchés

Analyse des écarts

Dans le cadre de l'échantillon examiné, seuls 32 (32%) des dossiers présentés comprennent toutes les pièces requises.
Cet écart est substantiel dans la mesure où l'absence d'archivage exhaustif des pièces de marchés constitue une entrave aux audits et autres revues de corps d'inspection.

Recommandations
Améliorer le système d'archivage pour s'assurer que toutes les pièces requises sont proprement enregistrées.
Rendre obligatoire l'utilisation de l'e-GP par les acheteurs publics.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel

Indicateur subsidiaire 10(a)
Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé

Critères d'évaluations 10(a)(a):
Le gouvernement encourage le dialogue ouvert avec le secteur privé. Plusieurs mécanismes permettant un dialogue ouvert sont disponibles par l'intermédiaire d'associations ou d'autres moyens, y compris l'établissement d'un processus transparent et consultatif lors de la mise en place de modifications au sein système de passation des marchés. Le dialogue observe les règles d'éthique et d'intégrité du gouvernement. *

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le dialogue entre le secteur public et le secteur privé est formalisé par le Décret N° 2015-915, portant création de la Plateforme de dialogue public-privé.
Le décret met en place la Plateforme de Dialogue Public Privé, instance suprême de décision et d'orientation des relations entre l'État et le Secteur Privé. A ce titre, elle est chargée de : définir les orientations en matière d'amélioration de l'environnement des affaires ; donner les directives et les priorités à son Comité de Pilotage ; veiller à la mise en œuvre des mesures adoptées par le Comité de Pilotage ; arbitrer, le cas échéant, les désaccords qui pourraient survenir au niveau du Comité de Pilotage. La Plateforme de Dialogue Public Privé comprend : les structures publiques et privées. Le Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue Public Privé, organe de concertation entre l'État et le Secteur Privé, est notamment chargé de : instruire les dossiers sur lesquels elle est appelée à statuer ; traiter des questions de nature à favoriser le développement du Secteur Privé ; contribuer à la formulation des politiques économiques et à l'élaboration des textes réglementaires et législatifs ayant une incidence sur l'activité du Secteur Privé ; participer à la mise en œuvre et au suivi de l'application des mesures gouvernementales de nature à favoriser le développement du Secteur Privé ; rapporter à la Plateforme du Dialogue Public-Privé les recommandations, délibérations ou décisions prises.

Le secrétariat technique et la facilitation du DPP sont assurés par l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), rattaché à la Présidence de la République, qui, en tant qu'Agence de Promotion des Investissements (API), s'est fixé pour objectifs de renforcer la compétitivité du secteur privé malgache, d'accroître l'Investissement Étranger Direct (IDE), d'élaborer et recommander des mesures incitatives liées aux investissements privés à Madagascar et d'accompagner les investisseurs dans leurs démarches d'implantation et d'expansion en leur fournissant des services dédiés par des Conseillers spécialisés (Investment Managers) et à travers son Guichet Unique.

Le dialogue est instauré dans le cadre de la préparation de chaque loi de finances. De même des dialogues sectoriels sont souvent engagés avec des secteurs spécifiques tels que le secteur douanier et des ministères sectoriels.

En matière de marchés publics, le secteur privé est partie prenante de la régulation avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 18% du nombre de membres du Conseil, mais devrait offrir au secteur privé la possibilité de pouvoir s'impliquer dans la définition des politiques régissant la commande publique. Malheureusement, dans la pratique cette implication est très faible. En effet, dans le cadre du sondage réalisé en appui à la présente évaluation, seul 23% (20 personnes ou organisations sur 90) des acteurs interrogés ont répondu « OUI, la plupart du temps » ou « OUI, toujours » à la question de savoir si « le gouvernement contacte le secteur privé/MPME (micro, petites et moyennes entreprises) ou des organisations représentatives pour obtenir leurs points de vue sur les modifications sont envisagées au cadre juridique et réglementaire des marchés publics ». Par ailleurs, 80% de ces personnes estiment que le « Gouvernement ne les aide pas à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics ». Ces résultats montrent que le secteur privé n'est pas suffisamment associé aux réformes des marchés publics, malgré sa représentation à l'ARMP.

For Official Use - À usage officiel

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(a), critère d'évaluation (a):*

- *Perception de l'ouverture et de l'efficacité en matière de collaboration avec le secteur privé (en % de réponses):*
  - *Seul 23% des acteurs du secteur privé interrogés estime être impliqué dans les réformes des marchés publics ;*
  - *Seul 20% des acteurs du secteur privé interrogés estime que le « Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics ».*

Source: Sondage.

Analyse des écarts

Le secteur privé n'est pas suffisamment impliqué dans les réformes des marchés publics. Seul 23% des acteurs interrogés estime être impliqué dans les réformes des marchés publics et 20% estime que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics.

Le secteur privé est partie prenante de la régulation des marchés publics avec deux (2) représentants au sein du Conseil d'Administration de l'ARMP. Cette représentation reste très faible, car ne représentant que 18% du nombre de membres du Conseil.

Recommandations

Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant les différentes catégories d'organisations (patronat, associations de PME/PMI, associations d'artisans, etc.) dès la conception.

Étudier les voies et moyens d'instaurer une représentation paritaire de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile au sein du Conseil de l'ARMP, à l'instar de ce qui est pratiqué au niveau des autres Pays de la région.

Critères d'évaluations 10(a)(b):

Le gouvernement dispose de programmes visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises, ainsi que de programmes de formation visant à permettre l'intégration de nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le Gouvernement prend beaucoup d'initiatives pour le renforcement des entreprises privées, notamment à travers le Fonds malgache de formation professionnelle (FMFP) et des projets financés par les partenaires techniques et financiers du pays.

Le Fonds Malgache de Formation Professionnelle est une association reconnue d'utilité publique qui a pour mission générale de développer la formation professionnelle à Madagascar. Ses actions visent à aider les entreprises malgaches à faire face aux mutations économiques, technologiques, organisationnelles grâce au renforcement des compétences et qualifications de leurs salariés ; à favoriser l'insertion professionnelle durable des personnes en recherche d'emploi en les formant pour occuper les emplois à pourvoir dans les entreprises ; et à accroître les compétences professionnelles des micros, petits entrepreneurs et des employés en situation d'emploi précaire.

Le FMFP est alimenté par une contribution obligatoire de 1% de la masse salariale brute plafonnée soumise à la cotisation sociale des entreprises formelles et par une dotation annuelle en subvention de l'État.

Un programme est en cours sur financement de la Banque africaine de développement (BAD). Il s'agit d'un Programme de liaison entre PME et grandes entreprises pour créer des emplois et réduire les inégalités. Le programme de mise en relation des PME de Madagascar (BLP) vise à soutenir la productivité des MPME pour qu'elles puissent croître, développer des économies d'échelle et créer de meilleures opportunités d'emploi pour les femmes et les jeunes dans les secteurs du textile et de l'agroalimentaire. L'objectif du programme est de soutenir le développement inclusif des PME par le biais de liens commerciaux. Cet objectif sera atteint par le

renforcement des capacités de gestion et l'accès au financement et aux marchés. Le résultat final est de soutenir la création d'emplois ciblant les jeunes et les femmes, et la croissance économique.
D'autres programmes spécifiques financés par les partenaires ont été déjà mis en œuvre.

Cependant, ces initiatives sont encore très faibles. D'ailleurs, dans le cadre du sondage réalisé en appui à la présente évaluation, 76% des interrogés (68 sur 90 réponses) ont indiqué ne pas être « au courant des formations, directives, assistance en ligne, sessions d'information, programmes d'appui fournis par le gouvernement aux entrepreneurs privés et aux PME ».

Pour ce qui concerne la passation des marchés, l'ARMP qui a en charge la formation des acteurs n'offre pas suffisamment de formation au bénéfice du secteur privé. La revue des formations réalisées et publiées sur le site web de l'ARMP montre que sur la période 2021 à 2023, seules 6 sessions ont été organisées au bénéfice du secteur privé. Il s'agit surtout de formations réalisées à la demande et non financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP.

Au vu des importants besoins du secteur privé en matière de formation, il serait judicieux de trouver des formules plus viables telles que le partage des frais de formation avec l'ARMP. Les organisations du secteur privé pourraient participer au financement de la formation en concertation avec l'ARMP et programmer celle-ci suivant leur besoin. L'ARMP pourrait alors contribuer à la formation des formateurs du secteur privé.

Analyse des écarts
L'offre de formation au secteur privé en matière de marchés publics est insuffisante. L'ARMP ne peut pas assurer cette formation faute de ressources financières suffisantes.

Recommandations
L'ARMP devrait négocier avec les organisations du secteur privé la possibilité de partager les frais de formation des entreprises et prestataires.

Indicateur subsidiaire 10(b)
Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques

Critères d'évaluations 10(b)(a):
Le secteur privé est concurrentiel, bien organisé, désireux et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics. *

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le secteur privé est bien organisé à travers plusieurs organisations patronales et professionnelles. Cependant, la participation aux appels à la concurrence reste très faible. Dans le cadre de l'échantillon de marchés examiné, le nombre moyen d'offres reçues par procédure d'appel d'offres ouvert et de consultations de fournisseurs est de 2,3 et 1,6 respectivement, malgré le respect de toutes les dispositions réglementaires requises en matière de publicité. Ceci est dû en partie au fait que beaucoup d'entreprises rechignent à participer aux compétitions pour l'obtention de marchés financés par des ressources internes de l'État.
Il n'existe pas encore de données recensant les prestataires des marchés publics, ce qui constitue un obstacle à l'identification des profils de ces prestataires et des difficultés qu'ils rencontrent pour participer ou obtenir des marchés.

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(b), critère d'évaluation*
(a) :

- *Nombre de fournisseurs enregistrés proportionnellement au nombre total de fournisseurs dans le pays (en %):*

For Official Use - À usage officiel

- *Ces données ne sont pas collectées par le système*

- *Proportion de fournisseurs enregistrés qui participent et obtiennent des marchés (en % du nombre total de fournisseurs enregistrés):*
  - *Ces données ne sont pas collectées par le système*
- *Nombre total et valeur des marchés attribués aux entreprises nationales/étrangères (et en % du total) :*
  - *Sur la période 2021 à 2023, le nombre de marchés attribués aux entreprises étrangères représente 1% du nombre total des marchés attribués ;*
  - *Sur la période 2021 à 2023, la valeur des marchés attribués aux entreprises étrangères représente 16% de la valeur totale des marchés attribués.*

Source : Système d'acquisition électronique/base de données fournisseur.

Analyse des écarts

Le secteur privé est bien organisé et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics, mais ne participe pas pleinement pour l'obtention de marchés financés par ressources internes de l'État, en raison des difficultés de paiement.

Il n'existe pas encore de données recensant les prestataires des marchés publics, ce qui constitue un obstacle à l'identification des profils de ces prestataires et des difficultés qu'ils rencontrent pour participer ou obtenir des marchés.

Recommandations

Même recommandation qu'au 4(b)(b), Rendre obligatoire le paiement des intérêts moratoires. Réviser les délais de paiement des prestations de marchés afin de les ramener à des proportions raisonnables, plus conformes aux bonnes pratiques.

Mettre en place une base de données des entreprises, fournisseurs et prestataires des marchés publics.

Critères d'évaluations 10(b)(b):

Il n'existe pas d'obstacle systémique majeur limitant l'accès du secteur privé au marché des acquisitions publiques. *

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les marchés sont majoritairement attribués aux entreprises locales. L'accès aux marchés est principalement lié aux capacités techniques et financières. Il n'existe pas d'obstacle systémique à cet accès. La loi aménage plusieurs dispositions pour faciliter l'accès des PME telles que l'encouragement de l'allotissement, la préférence dans le cadre des appels d'offres internationaux et la possibilité de réserver certains marchés à des organisations associatives. Il s'y ajoute les procédures allégées pour les acquisitions de faible valeur mises en place pour faciliter l'accès des très petites entreprises.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(b), critère d'évaluation (b) :*

- *Perception des entreprises des conditions appropriées du marché des acquisitions publiques (en % de réponses) :*
  - *Facilité en matière d'information sur les opportunités de marchés : 62% ont indiqué « NON », c'est-à-dire qu'il n'est pas facile d'être informé des opportunités de marchés.*
  - *Facilité d'accès au financement (Banques commerciales, financement direct du gouvernement ou via ligne de crédits) : 87% des personnes ou organisations interrogées ont répondu "NON" (Accès au financement non facile) ;*
  - *Proportionalité des méthodes de passation des marchés aux risques et à la valeur spécifique de l'acquisition : 63% ont répondu « NON » ;*
  - *Clarté et objectivité des critères d'évaluation des offres : 42% ont répondu « NON » ;*
  - *Équilibre des modalités de paiement : 64% ont répondu « NON » (modalités non équilibrées).*

Source: Sondage.

For Official Use - À usage officiel

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 10(c)
Principaux secteurs et stratégies sectorielles

Critères d'évaluations 10(c)(a):
Les principaux secteurs liés au marché des acquisitions publiques sont identifiés par le gouvernement.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les secteurs liés aux acquisitions sont bien identifiés. Au niveau national, le Gouvernement prend beaucoup d'initiatives pour le renforcement des entreprises privées. Beaucoup de programmes spécifiques financés par les partenaires ont été mis en œuvre pour renforcer les entreprises.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critères d'évaluations 10(c)(b):
Les risques liés à certains secteurs et les possibilités d'influencer des marchés sectoriels sont évalués par le gouvernement et les participants du marché sectoriel sont impliqués pour soutenir les objectifs politiques en matière de passation des marchés.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les secteurs engageant les plus importantes dépenses en matière de marchés ne font l'objet d'aucune stratégie d'acquisition spécifique, faute de mise en œuvre d'études pour identifier les risques attachés aux marchés concernés.
Par exemple, des études spécifiques ne sont pas réalisées afin d'évaluer la capacité du marché à absorber ces gros contrats dans le cadre d'une concurrence réelle, alors qu'au vu des analyses ci-dessus, le risque d'absence de concurrence réelle est substantiel pour ces marchés lorsqu'ils sont financés à travers les ressources internes de l'État. En effet, la participation à ces appels d'offres financés sur ressources internes est faible (2,3 offres par procédure dans le cadre l'échantillon examiné) et ne garantit pas une concurrence réelle.

Analyse des écarts
L'absence d'analyses sectorielles ne favorise pas la mise en place de stratégies d'acquisition adaptées pour les secteurs représentant des dépenses importantes en matière de marchés publics.

Recommandations
Le Gouvernement devrait systématiser la réalisation d'études afin d'identifier les risques associés aux marchés importants et définir une stratégie d'achat permettant d'atténuer ces risques

For Official Use - À usage officiel

Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics

Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés

Indicateur subsidiaire 11(a) **Environnement propice à la consultation et au contrôle du public**
Critère d'évaluation 11(a)(a): Un processus transparent et consultatif est suivi lorsque des modifications sont apportées au système de passation des marchés publics.
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les réformes sur les marchés publics font généralement l'objet de consultation avec les acteurs publics. Pour ce qui concerne la société civile et les opérateurs économiques, l'avènement de l'ARMP a permis de les impliquer dans la gouvernance des marchés publics à travers leur participation au Conseil d'administration. Ceci les implique directement dans la définition des politiques et des réformes. Cependant, la représentation de la société civile au sein de l'ARMP reste très faible, à l'instar de celle du secteur privé : seulement 2 représentants sur 11 membres, soit 18%. Cependant, dans les faits cette implication est très faible. Seul 23% des acteurs du secteurs privés interrogés (20 sur 90 personnes ou organisations) estime être impliqué dans les réformes des marchés publics et 20% estime que le Gouvernement l'aide à suivre le rythme des changements apportés au cadre juridique et réglementaire des marchés publics. Du côté de la société civile, 80% des acteurs interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif Toutefois, le nombre de réponses reçues de la société civile est seulement de 10, ce qui est très faible et ne permet pas de considérer ce sondage comme vraiment représentatif.
Analyse des écarts Quatre-vingt pour cent (80%) des acteurs de la société civile interrogés dans le cadre du sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation estime également que la formulation de modifications au système des marchés publics ne fait pas l'objet d'un processus transparent et consultatif. Ce constat est confirmé par les acteurs du secteur privé interrogés.
Recommandations Rendre plus inclusifs les processus de réformes du système des marchés publics en impliquant la société civile dès la conception. Renforcer les capacités de la société civile pour qu'elle puisse s'approprier son rôle et ses responsabilités dans le processus de marché.
Critère d'évaluation 11(a)(b): Il existe des programmes pour renforcer la capacité des parties prenantes concernées à mieux comprendre, contrôler et améliorer la passation des marchés publics.
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Oui
Analyse qualitative L'ARMP organise des formations à la demande ou à travers son Programme de travail annuel (PTA). Toutefois, ces formations, sauf à quelques exceptions près, ne concernent que les parties prenantes du secteur public. En

effet, la revue des formations réalisées et publiées sur le site web de l'ARMP montre que i) sur 52 sessions organisées en 2023, seules 5 concernent le secteur privé et aucune la société civile ; ii) au titre de 2022 toutes les sessions organisées concernent le secteur public ; iii) au titre de 2021 une seule session a concerné le secteur privé.
En outrer la plupart de ces formations sont réalisées à la demande et ne sont que rarement financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP.

Analyse des écarts
Les formations organisées par l'ARMP ne concernent pratiquement que les parties prenantes du secteur public.
En outre la plupart de ces formations sont réalisées à la demande et ne sont que rarement financées sur ressources propres de l'ARMP. Ceci s'explique par le manque de ressources financières suffisantes à disposition de l'ARMP.

Un signal d'alerte est attaché à ce constat, car le renforcement des ressources financières de l'ARMP relève du Gouvernement, à travers le Ministère en charge des finances.

Recommandations
Le Gouvernement devrait renforcer l'ARMP pour lui permettre de disposer de moyens financiers suffisants réaliser les formations au profit des parties prenantes du secteur des marchés publics.
L'ARMP devrait renforcer l'offre de formation au profit des parties prenantes du secteur privé et de la société civile.
Étudier les voies et moyens d'assurer un financement autonome de l'ARMP, notamment en instituant une redevance de régulation à l'instar des autres pays de la région.

Critère d'évaluation 11(a)(c):
Il est largement établi que le gouvernement tient compte de l'apport, des commentaires et de la rétro-information qu'il reçoit de la société civile.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La société civile est représentée au Conseil d'administration de l'ARMP, ce qui l'associe à la définition des politiques et des réformes. Néanmoins, la société civile n'est pas associée aux opérations de passation et d'exécution des marchés, en l'absence d'un cadre lui permettant de pouvoir exercer le contrôle citoyen. La réglementation n'aménage pas de dispositions permettant à la société civile d'accéder à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.
Aucun mécanisme pouvant attester de la prise en compte des recommandations et observations de la société civile par le Gouvernement n'a été mis en place.

Analyse des écarts
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de dispositions lui assurant l'accès à l'information sur la passation et l'exécution des marchés auprès des autorités contractantes.

Recommandations
L'ARMP devrait mettre en place un cadre de collaboration avec la société civile qui permettra d'assurer à celle-ci les conditions d'exercice d'un contrôle citoyen efficace.

Indicateur subsidiaire 11(b)
Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide

Critère d'évaluation 11(b)(a):
Les exigences associées aux pratiques concrètes garantissent que toutes les parties prenantes bénéficient d'un accès adéquat aux informations et en temps opportun comme condition préalable à une participation efficace.

Conclusion: Faible écart

For Official Use - À usage officiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le site web de l'ARMP fournit un certain nombre d'informations : avis d'appel à la concurrence, statistiques annuelles sur le nombre, les montants des marchés passés par mode de passation et par nature d'acquisition, Plans de passation de marchés (PPM), fiches descriptives de chaque marché et contrat. Ces données sont extraites du SIGMP et de l'e-GP. Ces informations sont accessibles au public. Les informations sur l'exécution ne sont pas fournies. Par ailleurs, seule une partie des marchés est prise en compte par le SIGMP parce qu'il n'est pas utilisé par toutes les autorités contractantes.

La plateforme en ligne « e-GP » destinée à se substituer au SIGMP vise à permettre à travers ses différentes fonctionnalités, l'automatisation des différentes étapes de passation et d'exécution des marchés publics dont : l'édition du plan annuel de Passation de marchés via l'e-planification, l'automatisation de l'édition du dossier d'appel d'offre via e-dossier, la gestion du paiement en ligne via e-paiement, la soumission électronique des offres via e-soumission, l'automatisation des évaluations des offres via e-évaluation, l'automatisation de l'édition du contrat via e-contrat et la gestion même du contrat à travers la fonction e-management. Elle vise également à permettre d'effectuer des échanges de données entre les différentes entités impliquées dans le processus de passation de marchés à savoir la Commission Nationale des Marchés, la Banque Centrale de Madagascar, la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale du Trésor, les banques primaires et les opérateurs en mobile banking.
Les opérateurs économiques principalement le secteur privé, pourront également effectuer leurs soumissions par voie électronique, lorsque l'utilisation de la plateforme sera généralisée Elle devrait aussi permettre aussi à la société civile d'effectuer des consultations des marchés publics passés par l'administration publique.

L'appropriation de l'e-GP par toutes les parties prenantes du processus de passation de marchés publics devrait constituer une importante avancée pour la transparence, à travers leur accès sans restriction à toute l'information sur les marchés publics.

Analyse des écarts
Le SIGMP permet l'accès du public aux informations sur le processus de passation des marchés (de la planification jusqu'à la signature du contrat), mais ne recense pas l'ensemble des marchés. Par contre la plateforme en ligne « e-GP » destinée à se substituer au SIGMP permet à travers ses différentes fonctionnalités, l'automatisation des différentes étapes de passation et d'exécution des marchés publics. Elle est prévue pour être accessible à toutes les parties prenantes.

Recommandations
Rendre opérationnelle la plateforme en ligne « e-GP ».

Indicateur subsidiaire 11(c)
Participation directe de la société civile

Critère d'évaluation 11(c)(a):
Le cadre législatif/réglementaire et politique permet aux citoyens de participer aux phases suivantes d'un processus de passation de marché si nécessaire:

- La phase de planification (consultation),
- Ouverture des offres/propositions (observation),
- Evaluation et adjudication du contrat (observation), si nécessaire, conformément à la législation locale,
- Gestion et exécution du contrat (suivi).

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La société civile n'est pas associée à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics. La réglementation n'autorise pas la consultation des citoyens à la planification, ni ne permet leur participation pour l'observation

For Official Use - À usage officiel

des séances d'ouverture de plis et d'évaluation des offres. Elle n'aménage également pas de dispositions afin de permettre aux citoyens un suivi de l'exécution des marchés, notamment sur le terrain.
Analyse des écarts Le cadre législatif/réglementaire et politique ne permet pas aux citoyens de participer aux opérations de marchés.
Recommandations Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.
Critère d'évaluation 11(c)(b): La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi est largement établie.
Conclusion: Écart substantiel
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés n'est pas autorisée par la réglementation. Aucune initiative n'est prise dans ce sens, même si cette participation du citoyen n'est pas formellement interdite.
Analyse des écarts La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi n'est pas autorisée par la réglementation.
Recommandations Même recommandation qu'au 11(c)(a), Réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces

Indicateur subsidiaire 12(a)
Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle
Le système du pays prévoit :

Critère d'évaluation 12(a)(a):
Des lois et réglementations qui instaurent un cadre de contrôle complet comprenant des contrôles internes, des audits internes, des audits externes et une supervision par des institutions juridiques

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

La Commission nationale des marchés (CNM) est chargée du contrôle a priori et a posteriori de la passation des marchés publics. La CNM est rattachée directement au Ministre en charge de l'Économie et des Finances et dirigée par un Président qui a le rang de Directeur Général du Ministère de l'Économie et des Finances.
La CNM est organisée en Commissions centrales au niveau central et en Commissions Régionales au niveau des régions. Actuellement, elle dispose de deux (2) Commissions centrales et de vingt-deux (22) Commissions Régionales. La mise en place effective des vingt-deux (22) Commissions régionales a été réalisée depuis janvier 2020.

Concernant la structure des commissions, aussi bien centrales que régionales, chaque commission est composée d'un Chef de Commission, qui dirige la Commission Publique et des Membres, qui assurent l'examen des dossiers soumis à la Commission, assistés par les Contrôleurs-vérificateurs et Assistants-Contrôleurs.
Elle dispose d'un service de coordination générale des activités, en charge de la gestion administrative et technique, placée sous la responsabilité du Coordonnateur Général des activités.

L'organisation en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières. Les moyens d'intervention de la CNM nécessitent également d'être renforcés, afin de permettre à la CNM une plus grande célérité dans le contrôle et une réalisation plus régulière du contrôle a posteriori.

Analyse des écarts
Les dispositions règlementaires permettant à la Direction de l'Audit interne du Ministère de l'Economie et des Finances de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises. La DAI ne peut intervenir sans l'autorisation du Ministre.
L'organisation de la CNM en commissions peut présenter des limites en ce qu'elle ne favorise pas la professionnalisation des agents et peut limiter leurs perspectives de carrières.
Les moyens d'intervention de la CNM sont également limités.
Un signal d'alerte est attaché à l'écart concernant la DAI, car sa résolution ne relève pas des institutions en charge des marchés publics.

Recommandations
Prendre les dispositions réglementaires nécessaires afin de permettre à la Direction de l'Audit interne (DAI) du Ministère des Finances de programmer librement ses audits.
Procéder à une étude pour définir une organisation plus adaptée au fonctionnement de la CNM.
Renforcer les moyens d'intervention de la CNM.

Critère d'évaluation 12(a)(b):
Des mécanismes de contrôle/d'audit internes et des fonctions qui garantissent une supervision appropriée de la passation des marchés comprenant l'établissement de rapports à l'attention de la direction sur la conformité, l'efficacité et l'efficience des activités d'acquisition publique

Conclusion: Sans écart

For Official Use - À usage officiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics, la Commission nationale des marchés (CNM) est chargée des contrôles a priori et a posteriori. L'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019 fixe les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par la CNM. Le contrôle a priori est exercé sur les marchés à partir d'un seuil fixé par voie réglementaire et le contrôle a posteriori sur les marchés de montant inférieur à ces seuils. « Toutefois, le Président de la Commission Nationale des Marchés peut prescrire, en tant que de besoin, des missions de contrôle a posteriori pour tous contrats, et ce, sans considération des seuils de contrôle » (Article 12 de l'arrêté précité).

Par ailleurs (Article 22 de l'Arrêté précité), « Les résultats des travaux de contrôle a priori et a posteriori doivent donner lieu à l'établissement d'un rapport annuel adressé au Ministre de l'Économie et des Finances, résumant toutes les activités de contrôle, les diverses statistiques sur les dossiers examinés ainsi que les irrégularités constatées. Les irrégularités graves relevées par les contrôleurs des Commissions des Marchés sont portées sans délai à la connaissance du Président de la Commission Nationale des Marchés et à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire sur l'acheteur public, objet du contrôle, indépendamment de l'obligation de comptes-rendus aux instances hiérarchiques concernées et aux organes de contrôle.

Sur la base des rapports des Commissions des Marchés, le Président de la Commission Nationale des Marchés se charge de saisir le Comité d'Éthique au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour les irrégularités relevant de la compétence de ce dernier, indépendamment de la saisine du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et de tout autre organe compétent par l'entremise du Ministre de l'Économie et des Finances ».

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 12(a)(c):
Des mécanismes de contrôle interne qui garantissent un juste équilibre entre une prise de décision en temps utile et efficace et une limitation pertinente des risques

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Rapport PEFA de 2021 (page 80): « Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies et limitent efficacement les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations budgétaires, mais elles concernent moins de 75% des dépenses.

Toutefois, le Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses (CHED) a permis d'alléger le contrôle a priori. Le contrôle hiérarchisé porte le transfert de certaines compétences du Contrôleur financier (CF) à l'Ordonnateur secondaire (ORDSEC) dans les domaines suivants: existence de la disponibilité des crédits ; exactitude de l'imputation budgétaire ; respect de la procédure d'achats publics ; respect de la moralité des prix ; respect de la régulation ; interdiction de procéder au fractionnement de la dépense, sur des montants inférieurs ou égaux à 1.500.000,00 Ariary ». Ces dispositions contribuent à améliorer l'efficacité de la dépense à travers l'allégement du contrôle a priori.

Dans le domaine des marchés publics, en amont de l'engagement de la dépense, les délais impartis à la Commission d'appel d'offres pour évaluer les offres sont bien définis par l'article 16 du décret N° 2006-344 du 30 mai 2006, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres. Cependant, le contrôle a priori exercé par la Commission nationale des marchés (CNM), n'est pas

For Official Use - À usage officiel

encadré par des délais, ce qui induit un risque de retard dans la mise en œuvre des procédures. Il importe donc que les délais de revue par la CNM soient réglementés.

Analyse des écarts

Les revues des dossiers par la Commission nationale des marchés (CNM) ne sont pas encadrées par des délais.

Recommandations

Réviser l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par le CNM, afin de réglementer les délais de contrôle a priori.

Critère d'évaluation 12(a)(d):

Des audits externes indépendants prévus par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) du pays, qui garantissent une supervision appropriée de la fonction de passation des marchés fondée sur des évaluations périodiques des risques et des contrôles adaptés à la gestion des risques

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Aux termes du rapport PEFA de 2021 (pages 91 et 92), « D'une part l'efficacité de l'audit est amoindrie par le retard des états financiers annuels, d'autre part les questions de fond sont relativement peu abordées, et le rôle du Parlement est quasi inexistant. L'examen externe du Projet de Loi de Règlement (PLR) est effectué uniquement par la Cour des Comptes. Au regard de la législation malgache, cet examen doit également être effectué par l'Assemblée législative, mais ce rôle n'a pas été activement poursuivi au cours des dernières années à cause des délais de production des
PLR par l'exécutif.
La Cour des Comptes ne fonctionne pas de manière totalement indépendante du gouvernement. Le président de la Cour est nommé par le président en Conseil des ministres. La Cour s'efforce de mener ses audits conformément aux normes ISSAI, mais ils sont entrepris tardivement et n'ont jamais satisfait à l'exigence de soumission du Rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) au corps législatif au moment de la présentation du budget de l'année N+1 ». Ceci confirme la faible performance de la supervision et de l'audit externes relevée par le rapport PEFA.

L'ARMP est chargée de réaliser les audits indépendants des marchés publics (Article 19 du CMP) dans le cadre du contrôle externe de la procédure des marchés publics et de transmettre aux organes d'inspection et de contrôle les cas de violations constatés. Cependant, ces audits ne sont pas réalisés avec régularité. Hormis l'audit de la gestion 2018, les rapports publiés sur le site de l'ARMP concernent audits ponctuels de quelques structures de projets ou des structures administratives prises individuellement. Tous ces audits sont réalisés par les agents de l'ARMP et non par des consultants indépendants. Ceci est dû en grande partie à la faiblesse des ressources financières de l'ARMP.

En matière de contrôle de la procédure de passation des marchés, les seuils de contrôle ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés. Les pouvoirs délégués aux autorités contractantes en dessous de ces seuils ne sont pas accompagnés d'une obligation pour ces autorités d'organiser le contrôle interne de la passation des marchés concernés. Les marchés soustraits au contrôle a priori font l'objet de contrôle a posteriori, aux termes de la réglementation, mais ce contrôle n'est pas régulier et ne fait pas l'objet de publication. L'évaluation des risques associés à ces seuils aurait pu permettre de les ajuster périodiquement.

Analyse des écarts

Le contrôle externe est très faible, notamment en ce qui concerne les marchés publics. L'ARMP ne réalise pratiquement pas les audits indépendants prévus par le CMP, faute de moyens financiers suffisants. Les seuils de passation de marchés ne font pas l'objet d'évaluations périodiques des risques associés.
Un signal d'alerte est associé au renforcement des moyens financiers de l'ARMP pour la réalisation des audits, car cette activité relève du Ministre en charge des finances.

Recommandations

For Official Use - À usage officiel

Le Gouvernement devrait renforcer les moyens i) financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics, et ii) de la CNM pour lui permettre de procéder à un contrôle a posteriori régulier des marchés en dessous des seuils de contrôle a priori, afin d'exploiter les résultats pour ajuster ces seuils.

Critère d'évaluation 12(a)(e):
Un examen des rapports d'audit prévu par l'ISC et détermination par l'organe législatif (ou un organe chargé de la gouvernance en matière de finances publiques) des mesures nécessaires à prendre

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
La Cour des Comptes ne reçoit pas les états financiers de l'administration centrale dans les délais prescrits par la Loi, si bien qu'elle ne peut transmettre son Rapport sur l'exécution des Lois de Finances (RELF) au Parlement, lors de l'examen du projet de budget. Les relations de la Cour des Comptes avec le Parlement sont très limitées.

Le Parlement ne s'implique ni dans l'analyse du projet de budget ni dans celle de son exécution, puisqu'il ne dispose pas du RELF en temps opportun (Rapport PEFA de 2021, page 92). Les audits de rapports financiers de la CdC (RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement (Rapport PEFA 2021, page 95). Aussi, le Parlement ne détermine pas les mesures nécessaires à prendre. D'une manière générale, lorsque l'Assemblée nationale reçoit le rapport de la CdC, elle n'organise aucune séance d'audition, ni pour écouter la CdC pour une meilleure compréhension de ses observations et conclusions ni pour recevoir les responsables des entités sur les réserves les concernant émises par l'ISC (Rapport PEFA de 2021, page 96).

À la suite des audits indépendants, l'ARMP est tenue de transmettre aux organes d'inspection et de contrôle les cas de violations constatés. L'examen des audits de l'ARMP est donc bien prévu, mais ces audits ne sont réalisés que de façon très irrégulière.

Analyse des écarts
L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants prévus par la réglementation et ne peut donc soumettre de rapports à la Cour des comptes. Les audits de rapports financiers de la CdC (Rapport d'exécution de la loi de finances -RELF) qui sont transmis avec le Projet de loi de règlement (PLR) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement. Le Parlement ne procède pas à l'audition des responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF. Aussi, le Parlement ne détermine-t-il pas les mesures nécessaires à prendre.
Un signal d'alerte est associé à cette lacune du Parlement. Consistant à ne pas examiner les audits de la Cour des comptes.

Recommandations
Même recommandation qu'au 12(a)(d), recommandation i) : Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics. Le Parlement devrait régulièrement auditionner les responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le Rapport d'exécution de la loi de finances (RELF).

Critère d'évaluation 12(a)(f):
Mécanismes clairs visant à garantir un suivi des conclusions respectives.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La Cour adresse des recommandations au gouvernement dans son rapport sur l'exécutions des lois de finances, mais les mécanismes de suivi sont limités. L'exécutif répond de manière formelle aux demandes de

renseignements qui lui sont adressées par la Cour des Comptes pour élaborer son rapport sur le PLR et tient compte des recommandations formulées par la Cour, mais ne formalise pas ses réponses et les actions qu'il compte prendre dans un rapport. La Cour ne procède à l'examen de leur application qu'à l'occasion du contrôle de l'exécution de la loi de finances suivante (Rapport PEFA de 2021, page 93).

L'ARMP ne réalise les audits que de façon irrégulière et n'a pas mis en place de dispositif formel de suivi des conclusions.

Analyse des écarts

L'ARMP ne réalise les audits que de façon irrégulière et n'a pas mis en place de dispositif formel de suivi des conclusions.

Recommandations

Même recommandation qu'au 12(a)(d), recommandation i): Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics
Définir un cadre de suivi des recommandations des audits et publier les résultats, afin qu'ils puissent être exploités par d'autres acteurs du système.

Indicateur subsidiaire 12(b)
Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques

Critère d'évaluation 12(b)(a):

Des procédures écrites définissent idéalement des exigences pour les contrôles internes dans un manuel de contrôle interne**.**

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

La Direction de l'Audit Interne a pour mission principale d'exercer la fonction « Audit Interne » au titre du Ministère de l'Économie et des Finances. Elle est notamment chargée de suggérer des recommandations et des améliorations au fonctionnement et aux systèmes de gestion et de contrôle interne, afin de prémunir les audités contre les risques inhérents à la gestion. Les activités de la DAI portent sur l'ensemble des dispositifs ou systèmes de contrôle interne mis en place et couvre l'intégralité des entités au sein de l'administration centrale et déconcentrée.

La DAI fait référence au Cadre de Référence Internationale pour la Pratique Professionnelle (CRIPP) de l'Audit Interne en adoptant les normes professionnelles d'audit IIA/IFACI et fait appel à des référentiels et pratiques reconnus internationalement en matière de contrôle interne pour la réalisation de leur mission. Au moment du PEFA de 2021, le manuel d'Audit Interne était encore sous une version provisoire. Cependant, même sous version provisoire, le Manuel et les autres référentiels, revêtaient déjà un caractère contraignant que tous les Auditeurs Internes de la DAI étaient obligés de respecter et d'appliquer.

En ce qui concerne les marchés publics, depuis l'avènement de la loi 2016-055 portant code des Marchés Publics, la CNM a abandonné progressivement le traitement physique de dossiers au profit de service mailing. Les aspirations d'efficacité et efficience de contrôle, de sécurité des données et des personnes ainsi que le souci de professionnalisme ont poussé la CNM à passer à la Digitalisation.
Ainsi, le Procurement Review System (PRS), développé en collaboration avec la DSI du Ministère de l'Economie et des Finances, est mis en place. Le PRS reste interopérable avec les autres systèmes intégrés de finances publiques et de gestion des marchés publics (SIGMP et e-GP).
La CNM a développé un certain nombre de manuels pour l'utilisation du PRS et le contrôle :

- Un Manuel des procédures du PRS;
- Un Manuel de procédures internes des commissions des marchés sur le contrôle apriori des marchés publics;

- Un Guide d'utilisation du PRS pour la CNM et les CRM;
- Un Guide d'utilisation du PRS pour la PRMP et les UGPM.

Ces manuels sont publiés sur le site du Ministère des finances (https://sysinfo.mef.gov.mg:9811/cnm/#/) et sont accessibles au public.
Au sein des autorités contractantes, la réglementation rappelle la nécessité d'éviter l'exécution de tâches incompatibles par les agents impliqués dans les procédures de marchés, mais n'organise pas le contrôle interne. Ce contrôle interne pourrait aider à atténuer les risques attachés à la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle.

Analyse des écarts
Au sein des autorités contractantes, la réglementation rappelle la nécessité d'éviter l'exécution de tâches incompatibles par les agents impliqués dans les procédures de marchés, mais n'organise pas le contrôle interne. L'absence de contrôle interne spécifique aux marchés au sein des autorités contractantes induit un risque important sur les dépenses en dessous des seuils de contrôle.

Recommandations
Un contrôle interne de la passation des marchés devrait être mis en place au niveau des autorités contractantes, qui permettra, entre autres, la supervision de la passation des marchés de montants inférieurs aux seuils de contrôle à priori.

Critère d'évaluation 12(b)(b):
Il existe des normes et des procédures écrites (par exemple un manuel) pour la conduite des audits de passation des marchés, portant à la fois sur la conformité et sur la performance, pour faciliter les audits cordonnés qui se renforcent mutuellement.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation des marchés. L'ARMP n'a pas développé d'outil d'aide à la conduite de ces audits. Les audits réalisés par l'ARMP ne sont pas réguliers et portent uniquement sur la conformité et non sur la performance. Les audits de performance ne sont pas réalisés et les statistiques publiées par l'ARMP ne portent pas sur les performances.

Analyse des écarts
Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation de marchés.
Les audits déjà réalisés par l'ARMP portent sur la conformité et n'incluent pas la performance**.**

Recommandations
L'ARMP devrait élaborer et publier un manuel d'audit des marchés publics axé sur la conformité et la performance. L'ARMP devrait inclure le volet performance dans les termes de référence des audits indépendants annuels

Critère d'évaluation 12(b)(c):
Il est établi que des audits internes ou externes sont effectués au moins annuellement et que les autres normes stipulées par écrit sont respectées. *

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
Aux termes du rapport PEFA de 2021 (page 82), « la Direction de l'Audit interne (DAI) du Ministère des Finances n'a pas encore mis en place des missions d'audit interne de manière opérationnelle ».
La Direction de la brigade d'investigation financière et de l'audit (DBIFA) est la seule structure qui a effectué des missions d'audit dans les faits. « LA DBIFA dispose de programmes d'audit annuel, mais seule la moitié des

missions prévues ont été réalisées en 2020 à cause de la situation sanitaire. Le nombre d'audits réalisés est de 145, 99 et 47, respectivement en 2018, 2019 et 2020 (Rapport PEFA, page 84).

La DBIFA suit une démarche conforme aux pratiques internationales seulement pour l'audit des postes comptables. Elle fait porter ses missions d'audit à la fois sur les comptes financiers, en utilisant les normes ISA, et sur la conformité et l'efficacité de certains contrôles internes pertinents pour l'audit des comptes dans les postes comptables à l'exclusion donc des parties non strictement comptables du contrôle interne ».

En matière d'audit externe, le rapport PEFA de 2021 (page 93) indique que « les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances couvrent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale. Ils font ressortir les questions de fonds pertinentes, mais ne traitent pas des risques systémiques, ni des risques au niveau du contrôle interne comptable ». La Cour des comptes s'efforce de se conformer aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) que ce soit dans la planification, dans la conduite ou dans la publication des résultats de ses missions d'audit.

Dans le domaine des marchés publics, les audits annuels indépendants de la passation des marchés prévus par la réglementation ne sont pas réalisés par l'ARMP. Un seul audit annuel global, concernant 10 Ministère et 5 régions au titre de l'année fiscale 2018 a été réalisé en 2019 sur financement du PNUD. Les autres audits réalisés par l'ARMP (au nombre de 11) portent sur des programmes ou projets spécifiques.
La non réalisation des audits annuels prive le système des marchés publics de la possibilité de disposer périodiquement d'une situation exhaustive de ses dysfonctionnements. La prise en charge de ces dysfonctionnements contribuerait à son amélioration continue.

Analyse quantitative

** Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(b), critère d'évaluation (c) :*

- *Nombre d'audits de marchés spécialisés réalisés par rapport au nombre total d'audits (en %) : en 2019, un seul audit réalisé par l'ARMP sur 99 réalisés dans le cadre de l'audit interne,*
- *Proportion d'audits de rendement des marchés réalisés (en % du nombre total d'audits de passation des marchés) : 0% ; aucun audit de performance réalisé.*

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

Analyse des écarts

L'ARMP ne réalise pas les audits indépendants annuels des marchés publics prévus par la réglementation, privant le système d'opportunités d'ajustements périodiques dans le sens de son amélioration.
La DAI ne peut intervenir sans autorisation du ministre. Les dispositions réglementaires lui permettant de programmer librement ses audits n'ont pas encore été prises.

Un signal d'alerte est associé à ce constat dont la résolution ne relève pas des institutions en charge des marchés publics.

Recommandations

Même recommandation qu'au 12(a)(d), recommandation i) : Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.

Critère d'évaluation 12(b)(d):

L'existence de canaux de transmission de rapports fiables et clairs aux organismes de supervision concernés.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Les rapports d'audit de la Cour des comptes sont soumis au pouvoir législatif.
Aux termes de l'Article 4 du décret 2005-215, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP, celle-ci « entreprend et fait entreprendre, selon le cas, des audits indépendants sur la passation des marchés, et mène

des enquêtes et des investigations » ; à ce sujet elle transmet aux organes d'inspection et de contrôles les cas de violations constatés. « Cette disposition implique la soumission des rapports à la Cour des Comptes qui est l'Institution supérieure de contrôle. Par ailleurs, l'ARMP « établit des rapports périodiques à l'attention du Gouvernement et des Commissions des Finances du Parlement sur l'exécution des marchés sur la base des enquêtes et audits réalisés ».

Analyse des écarts
Pas d'écart.

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 12(c)
Mise en application et suivi des conclusions et recommandations

Critère d'évaluation 12(c)(a):
Les recommandations sont suivies d'effet ou mises en œuvre dans les délais fixés par la loi. *****

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
En matière d'Audit interne, La DAI assure des missions de suivi des recommandations après une période de mise en œuvre accordée à l'entité auditée. En 2018, 37 % des recommandations émises par la DAI ont fait l'objet de suivi de la part des entités auditées dans les 12 mois suivant la production de rapports d'audit (Rapport PEFA de 2021, page 84).

Le rapport PEFA de 2021 (page 84) indique qu'aucun suivi systématique des mises en œuvre des recommandations n'est assuré par la DBIFA à la suite de ses missions d'audit.

Le rapport PEFA de 2021 (page 95) indique que « La Cour adresse des recommandations au gouvernement dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, mais les mécanismes de suivi sont limités. L'exécutif répond de manière formelle aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par la Cour des Comptes pour élaborer son rapport sur le Projet de loi de règlement (PLR) et tient compte des recommandations formulées par la Cour, mais ne formalise pas ses réponses et les actions qu'il compte prendre dans un rapport. La Cour ne procède à l'examen de leur application qu'à l'occasion du contrôle de l'exécution de la loi de finances suivante ».

La revue du rapport N° 11/20-RAP/ADM/APA de la Cour des comptes sur le Projet de loi de règlement 2018, publié en octobre 2020, montre que les recommandations émises par la Cour lors de son contrôle de l'exécution de lois de Finances de l'année budgétaire 2016 n'ont été exécutées qu'à 11% : une seule recommandation suivie sur les 9 principales émises. Ces recommandations ont été notifiées au Ministère des Finances par la Cour.

Dans le secteur des marchés publics, l'ARMP ne réalise pratiquement pas d'audits annuels de la passation de marchés. Hormis l'audit de la gestion 2018, tous les rapports d'audits publiés sur le site de l'ARMP concernent des structures de projets ou des structures spécifiques. La Direction Générale de l'ARMP indique que le suivi des recommandations émises par les audits réalisés n'est pas systématique en raison d'un manque de budget**.**

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(c), critère d'évaluation (a) :*

- *Proportion des recommandations issues des audits internes et externes mises en œuvre dans les délais fixés par la loi (en %) :*
- *Au titre de 2018, les recommandations de la Direction de l'Audit interne (DAI) ne sont que partiellement (37%) mises en œuvre par les entités auditées dans les 12 mois suivant la production du rapport d'audit ;*

For Official Use - À usage officiel

- *La revue du rapport N° 11/20-RAP/ADM/APA de la Cour des comptes sur le Projet de loi de règlement 2018 montre que les recommandations émises par la Cour lors de son contrôle de l'exécution de lois de Finances de l'année budgétaire 2016 n'ont été exécutées qu'à 11% (une seule recommandation suivie sur les 9 principales émises).*

Source: Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

Analyse des écarts

Les recommandations des corps d'audit interne et de la Cour des comptes ne sont pas systématiquement suivies d'effet.

L'ARMP ne réalise pas le suivi de l'effectivité des recommandations issues des audits, faute de budget suffisant.

Un signal d'alerte est associé aux constats concernant les corps d'audit interne du Ministère des finances et la Cour des comptes.

Recommandations

Le Ministre des Finances devrait renforcer le suivi des recommandations des corps d'audit interne ainsi que celles adressées au Gouvernement par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances, et mettre en place un système de sanctions.

Même recommandation qu'au 12(a)(d), recommandation i) : Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.

Critère d'évaluation 12(c)(b):

Des systèmes sont mis en place pour suivre la mise en œuvre/l'application des recommandations issues de l'audit.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative

Aux termes du rapport PEFA de 2021 (page 95), « Les rapports d'audit de la CdC (RELF) qui sont transmis avec le PLR ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement.

L'Assemblée nationale n'a pas procédé à l'audition de responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF qu'elle a pu examiner. Le Parlement n'a formulé aucune recommandation pour donner suite aux rapports financiers (RELF) qui lui ont été transmis dans la mesure où les audits de la CdC sur les rapports financiers (RELF) ne sont ni débattus ni même examinés par le Parlement ».

Ceci montre qu'il n'existe pas de système mis en place pour suivre la mise en œuvre/l'application des recommandations issues de l'audit de la Cour des comptes.

Dans le secteur des marchés publics, la Direction Générale de l'ARMP indique que le suivi des recommandations émises par les audits réalisés n'est pas systématique en raison d'un manque de budget.

Analyse des écarts

Il n'y a pas de véritable système mis en place pour suivre les recommandations des audits des corps de contrôle interne du Ministère des finances ainsi que celles issues des audits de la Cour des comptes.

L'ARMP ne réalise pas régulièrement des audits annuels des marchés publics et n'a pas développé de système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des audits.

Un signal d'alerte est associé aux constats concernant l'Assemblée Nationale, les corps d'audit interne du Ministère des finances et la Cour des comptes.

Recommandations

Même recommandation qu'au 12(c)(a)

Le Ministre des Finances devrait renforcer le suivi des recommandations des corps d'audit interne ainsi que celles adressées au Gouvernement par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances, et mettre en place un système de sanctions.

Le Gouvernement devrait renforcer les moyens financiers de l'ARMP, afin de permettre la réalisation régulière d'audits indépendants des marchés publics.

Indicateur subsidiaire 12(d)
Qualification et formation pour effectuer des audits de passations de marchés

Critère d'évaluation 12(d)(a):
Il existe un programme établi pour former les auditeurs internes et externes afin de garantir qu'ils ont les qualifications requises pour effectuer des audits de passation des marchés de haute qualité, y compris des audits de performance. *

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les structures de contrôle et d'audit des finances publiques disposent de vérificateurs qualifiés dans les finances publiques, y compris les dépenses y afférentes. Toutefois, il s'avère nécessaire de renforcer régulièrement leurs capacités en matière d'audit des marchés publics. La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes. Tous les rapports d'audits publiés sur le site de l'ARMP sont réalisés par les agents de l'ARMP.
De même, le rapport PEFA de 2021 ne mentionne aucune formation spécifique aux marchés publics au bénéfice des structures intervenant dans le contrôle des marchés publics.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(d), critère d'évaluation (a) :*

- *Nombre de formations dispensées pour former les auditeurs internes et externes aux audits de passations de marchés :*
  - *Pas de données disponibles dans le rapport PEFA ou de la part de l'ARMP pour renseigner cet indicateur.*

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(d), critère d'évaluation (a) :*

- *Proportion des auditeurs formés aux passations de marchés (en % du nombre total d'auditeurs) :*
  - *Pas de données disponibles dans le rapport PEFA ou de la part de l'ARMP pour renseigner cet indicateur.*

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

Analyse des écarts
La revue des sessions de formation réalisées par l'ARMP de 2021 à 2023, publiées sur le site de l'ARMP, ne fait ressortir aucune formation dédiée aux auditeurs internes ou externes.

Recommandations
L'ARMP devrait élaborer et mettre à disposition une offre de formation au profit des corps de contrôle, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics.

Critère d'évaluation 12(d)(b):
La sélection des auditeurs impose qu'ils aient une connaissance suffisante du sujet comme condition pour effectuer des audits de passation des marchés ; si les auditeurs manquent de connaissances en matière de passation des marchés, ils sont régulièrement soutenus par des experts ou consultants en passation de marchés.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Les agents des corps de contrôle des finances publiques sont en générale des agents fonctionnaires spécialisés formés pour la plupart par les écoles d'administration du pays ou de l'extérieur.
Tout au long de leur carrière, ils bénéficient de formation pour renforcer leur spécialisation, notamment sur les normes d'audits pour les auditeurs.

Les rapports d'audits des marchés publics publiés sur le site de l'ARMP sont réalisés par les agents de l'ARMP et non par des Experts externes ou des auditeurs indépendants. Même si les agents de l'ARMP sont indépendants, puisque ne participant pas aux opérations de marchés, l'ampleur des audits, si le système fonctionne normalement, nécessitera forcément un recours à des compétences externes en appui.
Il n'est pas indiqué de méthode spécifique de sélection de ces auditeurs.

Analyse des écarts
Le personnel de l'ARMP réalise les audits des marchés et ne fait pas appel à des auditeurs externes, pour le moment. Il n'est pas indiqué de procédure de vérification de la capacité des agents de l'ARMP à réaliser les audits. Plus généralement, n'y a pas encore de spécifications définies pour la réalisation d'audits et la sélection d'auditeurs.

Recommandations
L'ARMP devrait définir des profils types et mettre en place un système de vérification des capacités des agents en charge des audits, y compris celles de son propre personnel**.**

Critère d'évaluation 12(d)(c):
Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et transparente et sont pleinement indépendants.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Comme indiqué ci-dessus, les auditeurs des corps de contrôle interne des finances publiques sont généralement des agents fonctionnaires. Généralement, il s'agit d'agents qui ont une certaine expérience avant d'incorporer ces corps. Les inspecteurs d'État sont recrutés par voie de concours. Les vérificateurs de la cour des comptes sont recrutés par voie de concours.
Les audits des marchés sont réalisés par les agents de l'ARMP qui sont recrutés par voie compétitive.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients

Indicateur subsidiaire 13(a) **Processus de contestation et de recours**
Critère d'évaluation 13(a)(a): Les décisions sont rendues sur la base des éléments d'appréciation disponibles soumis par les parties.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les décisions sont bien rendues sur la base des éléments d'appréciation soumis par les partis. À chaque saisine, le Comité de Règlementation et de Recours (CRR) de l'ARMP saisit la PRMP concernée pour fournir des éléments de réponse et les justificatifs et statue sur la base des données ainsi fournies par les parties. Cette démarche a été respectée par 17 des 19 décisions publiées sur le site de l'ARMP au titre des années 2024 (1 décision), 2023 (1 décision), 2022 (6 décisions) et 2021 (11 décisions). À noter que parmi ces 19 décisions, une datant de 2021 n'est pas téléchargée sur le site et une autre concerne un règlement amiable.
Analyse des écarts Pas d'écart.
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 13(a)(b): Le premier examen des éléments d'appréciation est effectué par l'entité désignée par la loi.
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative La saisine préalable de l'Autorité contractante (recours gracieux) ou la saisine directe de l'ARMP a été respectée dans le cadre des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP pour la période 2021 à 2024, en application des articles 79 et 80 du CMP (Demande de réexamen auprès de l'Autorité contractante et Demande de révision auprès de l'ARMP).
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique
Critère d'évaluation 13(a)(c): L'organe ou autorité (organe d'appel) chargé(e) d'examiner les décisions de l'organe désigné responsable du premier examen rend des décisions exécutoires et définitives. *
Conclusion: Sans écart
Signal d'alerte: Non
Analyse qualitative Les décisions du Comité de Règlementation et de Recours (CRR) de l'ARMP s'imposent aux parties ne sont susceptibles de contestation que devant la Juridiction administrative territorialement compétente, en application de l'article 80 du CMP.

For Official Use - À usage officiel

Cependant des statistiques sur l'application effective des décisions ne sont pas disponibles sur le site de l'ARMP. Néanmoins, la Direction Générale de l'ARMP a indiqué que toutes les décisions publiées sur le site ont été appliquées.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(a), critère d'évaluation (c) :*

- *Nombre de recours : **17**.*

Source: Organe d'appel.

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(a), critère d'évaluation (c) :*

- *Nombre (et pourcentage) de décisions entrées en force : **100**%.*

Source: Organe d'appel.

Analyse des écarts
Sans écart.

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(a)(d):
Les délais fixés pour le dépôt et l'examen des contestations et pour les recours et prises de décisions ne retardent pas inutilement le processus de passation des marchés ou ne rendent pas un recours irréaliste.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024, montre que les délais de saisine pour les recours gracieux sont respectés. Cependant, le délai moyen pour les décisions du CRR de l'ARMP observé dans le cadre de cet échantillon est de 27 jours. Ce délai est supérieur au délai de 10 jours ouvrable fixé pour les décisions du CRR. Toutefois, ce délai ne retarde pas les processus dans de trop grandes proportions et ne rend pas les recours irréalistes.

Analyse des écarts
Le délai moyen observé par le CRR de l'ARMP pour rendre ses décisions dans le cadre des recours est de 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables fixés par la réglementation.

Recommandations
L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.

Indicateur subsidiaire 13(b)
Indépendance et capacité de l'organe d'appel
L'organe d'appel :

Critère d'évaluation 13(b)(a):
N'est impliqué à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'ARMP n'intervient dans le processus de passation des marchés qu'à l'occasion des recours, des audits et des sanctions. La séparation des fonctions de régulation et de contrôle est bien effective.

Analyse des écarts
Pas d'écart

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(b)(b):
Ne facture pas des frais qui empêchent les parties concernées de recourir à ses services

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Arrêté N° 21 119/2008-MFB du 27 novembre 2008, déterminant les modes de perception et fixant les montants des ressources de l'ARMP, fixait les frais de recours à 50 000 Ariary (en attente des textes régissant les modalités de perception) », soit 11 USD environ. Cependant, l'Arrêté N° 7277/2016, déterminant les ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et fixant leurs montants ainsi que leurs modes de perception, ne confirme pas ce montant et ne définit pas les modalités de perception de ces frais.
En conséquence les recours sont exercés sans frais de la part des requérants.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(b)(c):
Suit des procédures pour le dépôt et le règlement des plaintes qui sont clairement définies et rendues publiques

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il existe un Manuel de procédures de recours en attribution des marchés publics de juin 2008 qui explique les procédures applicables. Ce manuel est publié sur le site de l'ARMP.
Il serait important d'envisager la dématérialisation de la gestion des plaintes dans le cadre de l'opérationnalisation de l'e-GP, ce qui permettra plus d'efficacité et de transparence.

Analyse des écarts
La dématérialisation de la gestion des plaintes n'est pas effective, alors que des opportunités existent avec l'e-GP.

Recommandations
Procéder à la dématérialisation progressive de la gestion des plaintes, en exploitant l'opportunité offerte par l'opérationnalisation de l'e-GP.

Critère d'évaluation 13(b)(d):
Exerce son pouvoir juridique de suspendre les procédures de passation des marchés publics et d'imposer des mesures correctives

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024, montre que la procédure de passation est suspendue dès la saisine du CRR et les mesures correctives ont été indiquées dans toutes les décisions, sauf 2 pour lesquelles la structure s'est déclarée incompétente.

La première déclaration d'incompétence concerne un recours exercé contre l'attribution d'un marché passé par la Banque centrale. Le CRR a justifié sa décision par la prise en compte de l'article 7 de la loi N° 2016-004, portant

For Official Use - À usage officiel

statut de la Banque centrale de Madagascar qui dispose que « sans préjudice des autorités judiciaires ; aucune autorité ni tierce personne ne peut être investie du pouvoir d'imposer, d'approuver, de suspendre ou d'annuler une décision quelconque de la Banque centrale prise en application de la présente loi ». Il est toutefois à noter que si le recours avait été introduit auprès de la juridiction territorialement compétente, toute décision prise aurait été applicable à la Banque centrale.

La deuxième déclaration d'incompétence concerne un recours exercé par une entreprise qui, dans un premier temps, a refusé les corrections apportées à son offre avant de revenir les accepter à un moment où le bailleur de fonds de l'opération avait déjà donné son avis de non objection sur la proposition d'attribution.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(b)(e):
Rend des décisions dans le délai précisé par la loi/les réglementations*

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans le cadre de la revue des 17 recours précontractuels sur la période 2021 à 2024, publiés sur le site web de l'ARMP, le délai moyen observé par le CRR de l'ARMP pour rendre ses décisions est de 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables fixés par la réglementation.
D'ailleurs dans le cadre du sondage organisé auprès du secteur privé dans le cadre de l'évaluation, à la question « Le processus de demande de révision par l'ARMP prend-il trop de temps », 70 (78%) des 90 réponses reçues ont indiqué « OUI ».

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(b), critère d'évaluation (e) :*
- *Recours réglés dans le délai précisé par la loi/dépassant ce délai/non réglés (nombre total et en %) :*
  - *La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site de l'ARMP montre qu'un seul a été réglé dans le délai précisé par la loi (10 jours ouvrables).*

Source: Organe d'appel

Analyse des écarts
Le délai moyen observé par le CRR pour rendre ses décisions est 27 jours, ce qui est supérieur aux 10 jours ouvrables requis par la réglementation. Une seule des décisions publiées a été rendue dans le délai fixé par la loi.

Recommandations
Même recommandation qu'au 13(a)(d), L'ARMP devrait renforcer ses moyens humains afin d'assurer la publication des décisions issues des recours dans le délai fixé par la loi.

Critère d'évaluation 13(b)(f) :
Rend des décisions qui ont un caractère contraignant pour toutes les parties

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Les décisions rendues sont contraignantes pour les parties, mais l'ARMP indique que toutes les décisions ont été appliquées.

Analyse des écarts
Sans écart.

For Official Use - À usage officiel

Recommandations
Pas de recommandation spécifique.

Critère d'évaluation 13(b)(g):
Dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'ARMP ne dispose pas de ressources suffisantes pour réaliser certaines de ses principales activités, notamment les audits annuels indépendants et la formation. Cependant, pour ce qui concerne le CRR, son fonctionnement, sauf cas exceptionnel, ne nécessite pas d'intervention autre que celles de ses membres qui sont pris en charge par le budget de l'ARMP.

Analyse des écarts
Pas d'écart.

Recommandations
Pas de recommandation spécifique.

Indicateur subsidiaire 13(c)
Décisions de l'organe d'appel
Les procédures régissant le processus de prise de décisions de l'organe d'appel prévoient que les décisions soient :

Critère d'évaluation 13(c)(a):
Basées sur les informations pertinentes du dossier

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le Manuel de procédures de recours en attribution indique bien que les décisions soient basées sur les informations pertinentes du dossier.
Le Manuel (page 12) indique les principes directeurs du mode opératoire de la Section recours en matière d'attribution de marchés :
« Toutes les procédures de recours devant la Section de Recours respectent les règles relatives au « principe du contradictoire » visant à assurer que les parties sont traitées sur un même pied d'égalité et de manière équitable. Ainsi :

- Les parties ont la charge de prouver les faits propres à fonder leurs prétentions respectives, étant entendu cependant que la Section peut les inviter à fournir les explications et les preuves nécessaires à la solution du litige.
- La Section ne peut retenir lors de sa prise de décision les moyens, les explications ou les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.
- De même, la Section ne peut fonder sa décision sur les moyens qu'elle aurait relevés d'office, sans qu'elle ait au préalable invité les parties à présenter leurs observations.
- Toute irrégularité dans la procédure doit être invoquée sans délai par la partie qui s'en prévaut ; à défaut, cette partie est réputée y avoir renoncé ».

La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP au titre de la période 2021 à 2024, montre bien que les décisions sont bien rendues sur la base des éléments d'appréciation soumis par les partis. À chaque saisine, le Comité de Règlementation et de Recours (CRR) de l'ARMP a saisi la PRMP concernée pour fournir des éléments de réponse et les justificatifs et a statué exclusivement sur la base des données ainsi fournies par les parties.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(c)(b):
Équilibrées et impartiales compte tenu des informations pertinentes *

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue des 17 décisions publiées montre qu'elles sont exclusivement fondées sur les éléments fournis par les parties et la réglementation. Elles sont ainsi impartiales.

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (b) :*

- *Proportion de fournisseurs qui perçoivent le système de contestation et de recours comme digne de confiance (en % de réponses) :*
  - *Seul 13% considère que la demande de réexamen auprès de l'autorité contractante (sous la forme de recours gracieux) est digne de confiance et équitable ; (à noter que 41% n'ont pas d'opinion)*
  - *22% considère la demande en révision auprès de l'ARMP digne de confiance et équitable ; (à noter que 44% n'ont pas d'opinion).*

Source: Sondage.

- *Proportion de fournisseurs qui perçoivent les décisions relatives aux recours comme pertinentes (en % de réponses)* ***:***
  - *11% ont « trouvé le processus de traitement de demande en révision auprès de l'Autorité contractante digne de confiance et équitable » ; (51% n'ont pas d'opinion) ;*
  - *21% ont estimé que le processus auprès de l'ARMP était digne de confiance et équitable ; (41% n'ont pas d'opinion).*

Source: Sondage secteur privé.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(c)(c):
Aboutissent, si nécessaire, à des mesures correctives qui s'imposent pour corriger la mise en œuvre du processus ou des procédures*

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La revue des 17 recours précontractuels publiés sur le site web de l'ARMP sur la période 2021 à 2024, montre que les mesures correctives sont énoncées pour 15 de ces procédures, le CRR ayant déclaré son incompétence sur les 2 restants. Parmi ces 15 procédures, 11 ont abouti à des décisions favorables aux soumissionnaires.

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (c) :*

- *Résultat des recours : rejetés ; décision en faveur de l'entité adjudicatrice ; décision en faveur du demandeur (en %)* ***;*** *sur les 17 recours publiés sur le site de l'ARMP* ***:***

For Official Use - À usage officiel

- *0 recours rejeté ;*
- *4 recours en faveur de l'entité adjudicatrice ;*
- *11 recours en faveur du demandeur ;*
- *2 recours pour lesquels le CRR s'est déclaré incompétent.*

Source: Organe d'appel.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 13(c)(d):
Les décisions sont publiées sur le portail électronique centralisé du gouvernement dans les délais prévus et tel que prescrit par la loi. *

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il est bien indiqué dans le Manuel de procédures de recours (page 7) que « Toutes les décisions de la Section de Recours de l'ARMP sont systématiquement mises en ligne sur le site web de l'ARMP (www.armp.mg) et font l'objet d'affichage devant le bureau de la Section et de publication dans le Journal des Marchés Publics, dès que celui-ci est opérationnel ». L'obligation de publication est ainsi indiquée, mais non les délais pour y procéder.

Les décisions issues des secours près de l'ARMP sont donc publiées sur le site web de l'ARMP. Au titre des années 2021 à 2024, on ne relève cependant que 19 décisions publiées : une seule décision au titre de 2024, une seule au titre de 2023, six (6) au titre de 2022 et Onze (11) au titre de 2021. Le nombre de recours est ainsi très faible et peut s'expliquer par le manque de confiance des acteurs, confirmé par le sondage organisé auprès du secteur privé dans le cadre de l'évaluation : sur 90 réponses reçues de personnes ou organisations du secteur privé, seul 22% considère la demande en révision auprès de l'ARMP comme digne de confiance et équitable (à noter que 44% n'a pas d'opinion). Pour ce qui concerne la demande de réexamen auprès de l'autorité contractante (sous la forme de recours gracieux), seul 13% la considère comme digne de confiance et équitable (à noter que 41% n'ont pas d'opinion).

Pourtant, la revue des décisions du CCR publiées montre qu'elles sont bien objectives.
Il faudrait relever aussi qu'aucune information n'est disponible concernant d'éventuels recours exercés auprès des juridictions territoriales. Ce qui confirme la non exhaustivité de la publication des recours.

Analyse quantitative
** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (d) :*

- *Proportion des décisions relatives aux recours publiées sur une plateforme électronique centrale dans les délais précisés par la loi (en % :*
  - *La loi ne fixe pas de délai pour la publication des recours.).*

Source: Portail électronique centralisé.

Analyse des écarts
Les décisions issues des recours ne sont pas exhaustivement publiées sur le Portail des marchés publics : seules les décisions du CRR y sont publiées, aucune information n'étant disponible concernant d'éventuels recours exercés auprès des juridictions territoriales.

Recommandations
Réviser la réglementation afin de fixer le délai de publication des décisions issues des recours.
Réviser la réglementation pour rendre obligatoire la publication sur le site de l'ARMP des décisions issues des recours précontractuels auprès des juridictions.

For Official Use - À usage officiel

Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption

Indicateur subsidiaire 14(a)
Définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts et des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions afférentes
Le cadre législatif/réglementaire prévoit ce qui suit :

Critère d'évaluation 14(a)(a):
La définition de la fraude, de la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés, conformes aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignants

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'Article 90.I du CMP définit les violations à la réglementation des marchés publics par les soumissionnaires ou titulaires. Les faits visés sont conformes aux dispositions généralement préconisées par les pratiques internationales.

Il s'agit pour tout soumissionnaire ou titulaire d'avoir notamment :

i) Procédé à des pratiques de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels pouvant ainsi priver l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte ;
ii) Participé au fractionnement du marché pour en bénéficier ;
iii) Influé sur le contenu du dossier d'appel d'offres ;
iv) Eu recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation ;
v) Influencé ou tenté d'influencer les membres de la commission chargée d'évaluer les offres ou les décisions d'attribution, y compris en proposant tout paiement ou avantage indu ;
vi) Fourni des informations ou des déclarations fausses ou mensongères ;
vii) vii) bénéficié et fait usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ;
viii) Fait obstruction à la conduite d'audits, enquêtes ou investigations ;
ix) Participé pendant l'exécution du marché à des actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la règlementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante ;
x) Procédé à des faux et usage de faux ;
xi) Procédé à des pratiques en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics.

Les sanctions des soumissionnaires et titulaires sont également définies par l'alinéa II de l'article 90 : la confiscation des garanties constituées par le contrevenant dans le cadre des procédures d'appel d'offres ou marchés incriminés ; l'exclusion de toute procédure de passation de marché pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise, y compris, en cas de collusion régulièrement constatée par l'autorité de régulation des marchés publics ; l'exclusion de toute entreprise qui possède la majorité du capital de l'entreprise sanctionnée, ou dont l'entreprise sanctionnée possède la majorité du capital ; le retrait de leur agrément et/ou de leur certificat de qualification pour une période déterminée.

For Official Use - À usage officiel

L'alinéa III de l'article 90 rappelle l'application du principe du contradictoire avant le prononcé des sanctions.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas d'observation spécifique

Critère d'évaluation 14(a)(b):
La définition des responsabilités individuelles, obligations de rendre compte et sanctions pour les employés gouvernementaux et les entreprises privées ou les personnes physiques reconnus coupables de fraude, corruption ou d'autres pratiques interdites dans le cadre de la passation de marchés, sans préjudice d'autres dispositions de la législation pénale,

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'article 91 du CMP définit les violations de la réglementation par toute personne physique ou morale de droit public ou privé participant à la passation, à l'exécution ou au contrôle des marchés publics.

Il s'agit pour ces personnes d'avoir notamment :

i) Organisé le fractionnement du marché ;
ii) Passé des marchés en dehors des procédures requises sans avoir obtenu le cas échéant les dérogations de l'administration centrale en charge des marchés publics ;
iii) Participé à la rédaction de dossiers d'appel d'offres contenant des mesures discriminatoires ou faussant le jeu de la concurrence ;
iv) Sollicité ou accepté des avantages personnels de la part des candidats ou titulaires de marchés ;
v) Fait usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ;
vi) Influencé l'évaluation des offres ou la rédaction des marchés pour introduire des pratiques faussant le jeu de la concurrence ou en violation des procédures applicables ;
vii) Ignoré d'appliquer les dispositions des clauses contractuelles des marchés ;
viii) Certifié la réception de prestations incomplètes ou non conformes aux termes contractuels des marchés ;
ix) Accepté la surfacturation, la double facturation et/ou la fausse facturation ;
x) Fait obstruction à la conduite d'audits, enquêtes ou investigations ;
xi) Été complice, pendant l'exécution du marché, d'actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la règlementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante ;
xii) Pris un acte ou une décision en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics.

Des amendes peuvent être appliquées, indépendamment des sanctions pénales ou administratives éventuelles.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 14(a)(c):

For Official Use - À usage officiel

Les définitions et dispositions concernant les conflits d'intérêts, y compris la période d'attente pour les anciens agents publics.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

L'article 3 du décret N° 2006-343, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, rappelle, parmi les obligations des organes de la commande publique, l'engagement « à respecter strictement le rôle qui est assigné à leur organe et à veiller que les fonctions de préparation, d'évaluation, de contrôle et de règlement des différends demeurent toujours strictement séparés à la fois en droit et en fait et à ne placer ni leur personnel, ni leur personnel d'appui auxquels ils peuvent avoir recours dans une situation qui pourrait porter atteinte aux règles de déontologie et d'éthique édictées par le présent décret ».

Concernant le personnel participant directement aux activités de passation et d'exécution et de contrôle de la commande publique, les article 9 et 10 du décret précité disposent des situations de conflits d'intérêts les concernant : ce personnel « s'interdit de détenir des intérêts directs ou indirects dans une société soumissionnaire ou titulaire d'un marché ou de réaliser une quelconque activité susceptible de les placer dans une situation de conflit réel, potentiel ou apparent, de nature pécuniaire ou morale, entre ses intérêts personnels et l'intérêt public, au service duquel il exerce ses fonctions » (Article 9). Aussitôt qu'un membre de ce personnel « apprend l'existence d'un fait ou d'une situation susceptible de générer un conflit d'intérêts, il est tenu d'en faire la déclaration écrite à son supérieur hiérarchique dans un délai maximum de huit jours et à refuser de participer à toute activité affectée par ce conflit d'intérêts (Article 10) ».

Pour ce qui concerne les obligations des candidats et titulaires de marchés publics, aux termes de l'article 15 du décret, « Les candidats dans lesquels un membre d'un organe de la commande publique possède un quelconque intérêt direct ou indirect, ne sont pas admis à concourir aux marchés publics. Il en va de même pour les entreprises ayant participé de quelque manière que ce soit à la préparation des documents d'appel d'offres ou de consultation ».

Pour ce qui concerne la période d'attente, la loi N° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption, en son article 18, insère après l'article 175.1 du Code pénal malagasy (De la prise d'emploi prohibé) les 2 alinéas suivants :

« Sans préjudice des dispositions législatives particulières, sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un an à deux ans et d'une amende de 5 millions d'Ariary à 100 millions d'Ariary, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout fonctionnaire public, tout agent ou préposé d'une administration publique chargé, à raison même de sa fonction d'exercer la surveillance ou le contrôle direct d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats avec une entreprise privée, soit d'exprimer son avis sur les opérations effectuées par une entreprise privée et qui, soit en position de congé ou de disponibilité, soit après admission à la retraite, soit après démission, destitution ou révocation et pendant un délai de trois ans à compter de la cessation de la fonction, exercera dans cette entreprise un mandat social quelconque ou une activité rémunérée de quelque manière que ce soit.

Sera puni des mêmes peines l'exercice par les mêmes personnes de tout mandat social ou de toute activité rémunérée dans une entreprise privée qui possède au moins 30 pour cent du capital commun avec l'une des entreprises mentionnées à l'alinéa précèdent ou qui conclut avec celle-ci un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait ».

En outre, l'article 36 du décret N° 2003-1158, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État, « Un agent de l'État ayant quitté l'administration publique depuis moins de trois

ans, peut, sous autorisation écrite de son supérieur, accepter un emploi rémunéré au sein d'une entreprise soumise au contrôle ou à la tutelle du service ou de l'organisme où il assumait ses précédentes fonctions ».

Toutefois, ces dispositions ne sont pas générales et ne s'appliquent qu'à l'agent qui exercerait un mandat social ou une activité rémunérée dans une entreprise avec laquelle elle a eu les relations ci-dessus du fait de sa fonction. Dans le cadre des marchés publics, l'objectif recherché est qu'il soit impossible à l'agent de participer à des opportunités de marchés lancés par son service d'origine.

Analyse des écarts

Le cadre juridique énonce les définitions et dispositions concernant les conflits d'intérêts. Le Code pénal (Article 175.1) définit la période d'attente, mais celle-ci ne concerne que l'agent public qui exercerait un mandat social ou une activité rémunérée dans une entreprise privée sur laquelle il a eu à exercer une surveillance ou un contrôle direct du fait de sa fonction ou avec laquelle il a conclu des contrats ou concernant laquelle il a exprimé son avis sur les opérations qu'elle a effectuées.

Cependant, la disposition telle qu'énoncée ne s'applique pas à l'agent qui après avoir quitté une structure, compétit à l'obtention de marchés de ladite structure, sans avoir respecté de délai d'attente.

Recommandations

Réviser le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics afin de réglementer la période d'attente pour les anciens agents publics.

Indicateur subsidiaire 14(b)
Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres

Critère d'évaluation 14(b)(a):

Le cadre législatif/réglementaire précise l'exigence obligatoire d'intégrer des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres et les documents contractuels ; et fournit des instructions précises sur la manière de le faire.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le cadre législatif/réglementaire dispose bien de la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites (Articles 90 et 91 du CMP). Il s'agit de dispositions obligatoires qui s'appliquent dans le cadre de tout processus de passation de marché et à tout marché.

Le Code d'éthique des marchés publics requiert des candidats et titulaires un engagement à respecter ces dispositions.

Les dossiers d'appel d'offres types, adoptés par décret, et qui sont d'application obligatoire, incorporent des dispositions pour fraude et corruption au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) ou Consultants (IC).

Analyse des écarts

Pas d'écart.

Recommandations

Pas de recommandation spécifique.

Critère d'évaluation 14(b)(b):

Les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif/réglementaire.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

For Official Use - À usage officiel

Analyse qualitative
Les dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites ne sont pas exhaustivement prises en compte par les Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés et ne sont pas indiquées dans les CCAG.
Pour les dossiers travaux, fournitures et prestations intellectuelles, ces dispositions sont indiquées au niveau de la Clause 3. Cependant, il s'agit de directives résumées faisant référence au Code d'éthique des marchés publics. Les pratiques interdites par le CMP ne sont pas exhaustivement indiquées.
Par contre, les dispositions pour fraude et corruption ne sont pas indiquées dans les CCAG.

Analyse des écarts
Les dispositions sur la fraude et la corruption sont indiquées au niveau des Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés, mais pas de façon exhaustive. Elles ne sont pas indiquées dans les CCAG.
Pour les dossiers travaux, fournitures et prestations intellectuelles, ces dispositions sont indiquées au niveau de la Clause 3. Cependant, il s'agit de directives résumées faisant référence au Code d'éthique des marchés publics. Les pratiques interdites par le CMP ne sont pas exhaustivement indiquées.

Par contre, les dispositions pour fraude et corruption ne sont pas indiquées dans les CCAG.

Recommandations
Réviser les Instructions aux soumissionnaires (IS) et aux candidats (IC) des dossiers types de passation de marchés et des CCAG, afin d'incorporer de manière exhaustive les dispositions du CMP et du Code d'éthique sur la fraude, la corruption et les pratiques interdites.

Indicateur subsidiaire 14(c)
Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces

Critère d'évaluation 14(c)(a):
Les entités adjudicatrices ont l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi, et une procédure claire est en place pour ce faire.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Aux termes de l'Article 22 de l'Arrêté N° 20442/2019/MEF du 17 septembre 2019, fixant les modalités du contrôle a priori et a posteriori exercé par la Commission nationale des marchés (CNM), « Sur la base des rapports des Commissions des Marchés, le Président de la Commission Nationale des Marchés se charge de saisir le Comité d'Éthique au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour les irrégularités relevant de la compétence de ce dernier, indépendamment de la saisine du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et de tout autre organe compétent par l'entremise du Ministre de l'Économie et des Finances ».
Cependant, Ni le CMP, ni le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics ne disposent explicitement d'obligation des autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.

Analyse des écarts
Aux termes de la loi, il n'y a pas d'obligation formelle pour les autorités contractantes d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.

Recommandations
Réviser le CMP et le décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités et d'énoncer la procédure claire pour ce faire.

Critère d'évaluation 14(c)(b):
Il est établi que ce système trouve une application systématique et que les rapports font l'objet d'un suivi régulier par les autorités d'application de la loi.

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Même si l'obligation d'annoncer les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi n'est pas explicite dans la réglementation, elle est effective dans la pratique.
Le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) qui est chargé de la mise en application de la législation anti-corruption. À cet effet, l'action répressive intentée à l'encontre des pratiques de corruption débute au niveau du BIANCO par la suite donnée aux doléances reçues et par la conduite des investigations qui visent à apporter les preuves des infractions commises dans la perspective de leur sanction pénale et du recouvrement de leurs produits au profit de l'État.

« En 2023, les services d'investigation du BIANCO, tant au niveau central qu'au niveau territorial, ont fait preuve d'une grande efficacité en traitant un nombre important de dossiers de corruption. Au total, 959 dossiers ont été traités, dont 556 ont fait l'objet de procès-verbaux transmis aux juridictions compétentes aux fins des poursuites judiciaires. Les 403 autres dossiers se sont soldés par des rapports d'enquête qui, par la suite, ont été soumis au Comité Consultatif de l'Investigation pour classement, faute de preuves suffisantes de commission de l'infraction » (Page 6 du rapport annuel BIANCO au titre de 2023).
Les juridictions compétentes sont les Pôles anti-corruption (PAC) créés au sein du système judiciaire pénal (Loi 2016-021 sur les Pôles anti-corruption).

Dans le domaine spécifique des marchés publics, le Comité d'éthique des marchés publics, institué au niveau de l'ARMP, est chargé de veiller au respect du Code d'éthique des marchés publics. La mission du Comité est « d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics » (Article 89 du CMP). Cependant, les décisions du Comité ne sont pas publiées.

Analyse des écarts
Les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.

Recommandations
Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions.

Critère d'évaluation 14(c)(c):
Il existe un système de suspension/d'exclusion qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il existe bien un système de suspension/d'exclusion.
Aux termes de l'article 90 du CMP, les sanctions à l'encontre du soumissionnaire ou du titulaire peuvent concerner : « l'exclusion de toute procédure de passation de marché pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise, y compris, en cas de collusion régulièrement constatée par l'autorité de régulation des marchés publics ; l'exclusion de toute entreprise qui possède la majorité du capital de l'entreprise sanctionnée, ou dont l'entreprise sanctionnée possède la majorité du capital ; le retrait de leur agrément et/ou de leur certificat de qualification pour une période déterminée ».

Aux termes de l'article 89 du CMP, le Comité d'éthique des marchés publics, institué au niveau de l'ARMP, est chargé de : « i) prendre des décisions sur les demandes d'exclusion de la participation aux marchés publics, et ii)

For Official Use - À usage officiel

de prononcer des sanctions administratives à l'encontre de tous organes de la commande publique ou toutes autres personnes ou organismes intervenant dans la préparation, la passation ou l'exécution des marchés publics, ayant porté atteinte à la règlementation des marchés publics ».Les sanctions prises par le Comité ne sont pas publiées. Indépendamment du Comité d'éthique, le BIANCO peut être saisi pour des faits liés à la corruption.

Analyse des écarts

Les décisions de suspension/d'exclusion du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions ne sont pas publiées.

Recommandations

Même recommandation qu'au 14(c)(b), Publier sur le site de l'ARMP, de façon continue, les décisions du Comité d'éthique des marchés publics relatives aux sanctions.

Critère d'évaluation 14(c)(d):

Il est établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont appliquées dans le pays par la mise en œuvre des sanctions énoncées*.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

En application de la loi sur la corruption, les sanctions sont effectivement appliquées. Le tableau ci-dessous fait le point des résultats du traitement des dossiers d'investigation durant les années 2022 et 2023.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(c), critère d'évaluation (d) :*

- *Entreprises/personnes physiques reconnues coupables de fraude et de corruption dans la passation des marchés publics : nombre d'entreprises/de personnes physiques poursuivies/condamnées ; interdites de participation à de futures passations de marchés (suspendues/exclues).*

Le tableau* ci-après fait le point des résultats du traitement des dossiers d'investigation durant les années 2022 et 2023.

N°	*Indicateurs*	*2022*	*2023*
1.	*PV transmis aux juridictions*	*477*	*556*
2.	*Rapports d'enquêtes soumis et classés par le Comité consultatif*	*612*	*432*
3.	*Rapports d'enquêtes à soumettre auprès du Comité consultatif*	*541*	*404*
4.	*Total des dossiers traités*	*1018*	*960*
5.	*Personnes poursuivies*	*1773*	*1831*
6.	*Personnes arrêtées*	*623*	*588*
7.	*Personnes placées sous mandat de dépôt*	*128*	*95*
8.	*Personnes placées sous contrôle judiciaire*	*178*	*122*
9.	*Personnes bénéficiant de liberté provisoire*	*315*	*371*

****Le tableau est extrait du tableau 14 (Évolution des résultats du traitement des dossiers durant les années 2022 et 2023) publié à la page 32 du rapport annuel 2023 du BIANCO.***

Source : fonction normative/de réglementation/organe de lutte contre la corruption.

- *Agents gouvernementaux* reconnus coupables de fraude et de corruption dans la passation des marchés publics : nombre d'agents poursuivis/condamnés :
    - Les données permettant de renseigner cet indicateur ne sont pas disponibles.

Source : fonction normative/de réglementation/organe de lutte contre la corruption.

For Official Use - À usage officiel

- Cadeaux destinés à assurer l'obtention de contrats publics : nombre d'entreprises avouant des pratiques Contraires à l'éthique y compris l'offre de cadeaux (en %) :
    - Le sondage a omis cette question.

Source: Sondage.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Indicateur subsidiaire 14(d)
Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité

Critère d'évaluation 14(d)(a):
Le pays a mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption afin de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement qui implique les organismes compétents du gouvernement dotés d'un niveau de responsabilité et de capacité lui permettant d'exercer ses responsabilités*.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le cadre de lutte contre la corruption est régi par les lois suivantes : loi n° 2016-020 sur la corruption ; loi 2016-021 sur les Pôles anti-corruption ; loi 2021-015 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi 2016-021 du 22 août 2016 sur les pôles anti-corruption ; le Code pénal ; ordonnance N° 2019-015, relative au recouvrement des avoirs illicites.
L'article 40 de la loi sur la lutte contre la corruption désigne les entités en charge de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, et de la stratégie de lutte contre la corruption :

- Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) ;
- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ;
- Les Pôles Anti-Corruption;
- Le Service des renseignements financiers (SAMIFIN)
- L'Agence en charge de recouvrement des avoirs illicites.

Le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité est chargé de l'évaluation du système de lutte contre la corruption. Il assure un rôle d'appui et de conseil à ces mêmes organes. Le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité est habilité à prodiguer des conseils et à émettre des recommandations sur la lutte contre la corruption aux Institutions de la République et à tout organisme public ou privé (Article 41 de la loi sur la lutte contre la corruption). Le Comité pour la Sauvegarde l'intégrité est garant de l'indépendance opérationnelle des organes du système de lutte contre la corruption.

Le BIANCO est le principal organe chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il est chargé de la mise en application de la législation anti-corruption, de la prévention et de l'éducation.

Les pôles anti-corruption sont des institutions judiciaires spécialisées, mises en place afin de renforcer la répression de la corruption, du blanchiment, et des infractions économiques et financières de Madagascar. Le PAC comporte un premier degré et la juridiction de second degré en son sein, pour garantir la spécialisation jusqu'en appel.

Ce dispositif a été renforcé par l'élaboration d'une nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) 2025-2030 de Madagascar, avec le soutien du PNUD, validée par le conseil des ministres le 15 janvier 2025.

Cette nouvelle stratégie s'inscrit dans la continuité des actions déjà entreprises par l'État et vise à faire de Madagascar, d'ici 2030, « une île où les réseaux de corruption et l'impunité ne freinent plus le développement durable. » La SNLCC 2025-2030 repose sur trois objectifs stratégiques, neuf effets attendus et vingt-six sous-effets d'actions stratégiques. Les trois axes stratégiques sont : mettre fin à l'impunité ; favoriser une approche multi-acteurs, renforcer les partenariats et la synergie dans la lutte contre la corruption ; et, promouvoir une culture d'intégrité partagée par tous.

Dans le secteur des marchés publics, le Comité d'éthique des marchés publics, instauré au sein de l'ARMP, a pour mission d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics et de prononcer les sanctions, y compris celles relatives aux exclusions de la participation aux marchés publics. En amont, il convient de rappeler que les acteurs des marchés publics s'engagent à respecter les dispositions de la Charte d'éthique des marchés publics, adoptée par décret.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(d), critère d'évaluation (a) :*

- *Pourcentage d'opinions favorables du public sur l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption (en % de réponses).*

Source: Sondage.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique.

Critère d'évaluation 14(d)(b):

Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, un mécanisme est en place et sert à identifier systématiquement les risques de corruption et à réduire ces risques dans le cycle de passation des marchés publics.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le BIANCO est chargé « d'exploiter les informations et enquêter sur les doléances, dénonciations ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées, ainsi que sur des faits constatés sur la base d'une saisine à son initiative.

Le Bianco est habilité à enquêter sur les constatations incidentes d'infractions à l'occasion des faits dont il est régulièrement saisi » (Article 44 de la loi sur la lutte contre la corruption). Les investigations sont systématiquement menées sur les dossiers « investigables ». Les investigations peuvent aboutir à la transmission des dossiers aux juridictions compétentes.

Les pôles anti-corruption peuvent être saisis d'une plainte ou d'une dénonciation d'une association ou d'une organisation dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption. Le PAC peut être saisi d'une plainte ou d'une dénonciation d'une association ou d'une organisation dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption.

Afin de prévenir les actes de corruption et pour améliorer la performance des services publics, plusieurs institutions et organes de contrôle ont été identifiés comme étant des acteurs indirects dans la lutte contre la corruption, dont l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les Associations et acteurs structurés du secteur privé, les Organisations de la Société Civile et les Médias.

Les organisations de la société civile signalent des violations de la législation. En 2022 et 2023, le nombre de signalements provenant de la société civile est respectivement de 122 et 124.
De même des signalements sont postés sur la plateforme « i-Toroka » (www.doleances.bianco-mg.org) système de doléances des faits de corruption en ligne, garantissant l'anonymat de ses utilisateurs ; il vise surtout, à booster les dénonciations de la grande corruption. En 2022 et 2023, les signalements recueillis sur « i-Toroka » sont de 174 et 190, respectivement.

En outre, dans le secteur des marchés publics, le Comité d'éthique des marchés publics de l'ARMP veille à l'application du Code, mène les investigations et prononce des sanctions.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique.

Critère d'évaluation 14(d)(c):
Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, des statistiques sur les procédures judiciaires les condamnations liées à la corruption sont compilées et des rapports sont publiés annuellement.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Oui

Analyse qualitative
Les statistiques sur les investigations et les poursuites judiciaires sont publiées dans le rapport annuel du BIANCO.

Les données figurant sur le tableau* ci-après ont été extraites du rapport annuel 2023 du BIANCO.
On note que les statistiques indiquées sont très détaillées et sont relatives aux poursuites et aux personnes arrêtées, placées sous mandat de dépôt, placées sous contrôle judiciaire et bénéficiant de liberté provisoire, entre autres.

Toutefois, même si les statistiques sur les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées, celles relatives aux condamnations ne sont pas publiées. Celles-ci dépendent de la justice et ne sont généralement prononcées qu'après des délais très longs, souvent des années. Néanmoins, leur publication peut être dissuasive et contribue à renforcer la lutte contre la corruption.

N°	Indicateurs	2022	2023
1.	PV transmis aux juridictions	477	556
2.	Rapports d'enquêtes soumis et classés par le Comité consultatif	612	432
3.	Rapports d'enquêtes à soumettre auprès du Comité consultatif	541	404
4.	Total des dossiers traités	1018	960
5.	Personnes poursuivies	1773	1831
6.	Personnes arrêtées	623	588
7.	Personnes placées sous mandat de dépôt	128	95
8.	Personnes placées sous contrôle judiciaire	178	122
9.	Personnes bénéficiant de liberté provisoire	315	371

*Le tableau est extrait du tableau 14 (Évolution des résultats du traitement des dossiers durant les années 2022 et 2023) publié à la page 32 du rapport annuel 2023 du BIANCO.

Analyse des écarts
Même si les statistiques sur les rapports d'enquêtes, les saisines de la justice, les placements sous mandat de dépôt ou contrôle judiciaire sont publiées, ce n'est pas le cas des condamnations. Au vu de son caractère dissuasif, cette publication constitue une contribution importante à la lutte contre la corruption.
Un signal d'alerte est attaché à ce constat, car la solution proposée dépend du BIANCO qui est indépendant et n'est pas sous la tutelle des institutions en charge des marchés publics.

Recommandations
Publier dans le rapport annuel du BIANCO les condamnations issues des cas soumis aux juridictions.

Critère d'évaluation 14(d)(d):
Il existe des mesures spéciales pour détecter et prévenir la corruption liée à la passation des marchés.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans le cadre de la passation des marchés, les acteurs sont soumis au respect des règles d'éthique portées par le décret N° 2006-333, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics.

Aux termes de l'article 21 du décret précité, « Toutes infractions au Code d'éthique susceptibles d'être qualifiées d'infractions pénales feront l'objet de poursuites immédiates notamment en ce qui concerne les infractions de concussion commise par les personnes exerçant un fonction publique, de prise d'avantage injustifiée, de favoritisme, de corruption active, de corruption passive, de trafic d'influence, d'abus de fonctions, de conflit d'intérêts, des cadeaux et de l'enrichissement illicite prévues aux articles 174, 175, 175-2, 177, 177-1, 179, 179-1, 182, 183 et 183.1 du Code pénal ».

La loi portant CMP (Article 81) garantit la protection des dénonciateurs, mais l'ARMP n'a pas mis en place de dispositif pour préciser la procédure de saisine par les personnes publiques, privées ou de la société civile. Il est important qu'un tel dispositif soit formalisé.

Néanmoins, les faits de corruption dans les marchés publics peuvent aussi être signalés directement au BIANCO à travers les canaux que le Bureau a mis en place. En l'absence de loi protégeant les lanceurs d'alerte, il sera nécessaire de recourir à une réglementation pour protéger les dénonciateurs à l'instar du BIANCO.

Analyse des écarts
L'ARMP ne précise pas de procédure de saisine pour dénoncer des faits de corruption et n'a pas mis en place de dispositif pour recevoir des dénonciations de façon sécurisée.

Recommandations
Prendre un texte précisant la procédure de saisine de l'ARMP pour la dénonciation des faits de corruption et autres violations du Code d'éthique des marchés publics.
L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes.

Critère d'évaluation 14(d)(e):
Des programmes spéciaux de formation à l'intégrité sont proposés et les agents de passation des marchés participent régulièrement à cette formation.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le BIANCO organise régulièrement des programmes de formation et de sensibilisation sur la lutte contre la corruption et l'éthique au bénéfice des secteurs public et privé, et la société civile. Ces formations ne ciblent pas

exclusivement le secteur des marchés publics, mais des membres des secteurs bénéficiaires peuvent être des acteurs des marchés publics.
Les formations organisées par l'ARMP sur l'éthique et l'intégrité ne sont pas suffisantes. L'ARMP est confrontée à des contraintes en ressources financières, mais devrait innover de façon à faire participer les bénéficiaires au financement des formations.

Analyse des écarts
L'offre de formation de l'ARMP en matière de formation à l'intégrité et l'éthique au bénéfice des acteurs s'avère insuffisante, faute de ressources financières suffisantes.

Recommandations
L'ARMP devrait améliorer l'offre de formation à l'intégrité et l'éthique dans le cadre d'une stratégie visant à faire participer les bénéficiaires au financement de cette formation.

Indicateur subsidiaire 14(e)
Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés

Critère d'évaluation 14(e)(a):
Il existe des organisations de la société civile solides et crédibles qui exercent un audit et un contrôle sociaux.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La société civile malgache est partie prenante dans la lutte contre la corruption. Elle intervient en partenariat avec le BIANCO. En effet, BIANCO a mis en place une approche collaborative avec la société civile et les médias qui a permis d'étendre la portée des messages de sensibilisation et d'éducation citoyenne à travers le pays.
Les organisations de la société civile transmettent régulièrement des doléances à BIANCO pour investigations. Les statistiques annuelles de 2022 et 2023 montrent que les OSC ont été à l'origine de 122 et 104 doléances soumises à BIANCO, respectivement. En 2022 comme en 2023, les doléances émanant des OSC ont représenté 3% du total reçu.

Dans le secteur des marchés publics, la société civile est membre de l'ARMP et les OSC peuvent signaler les faits de fraude et de corruption et autres infractions assimilées à l'ARMP. Malgré ces dispositions, la société civile n'est pas très active dans l'exercice du contrôle citoyen. Des OSC rencontrées dans le cadre de la revue ont estimé ne pas disposer de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques. Pourtant, dans le cadre de l'enquête auprès de la société civile, menée en support à l'évaluation, à la question « Existe-t-il des OSC qui de leur propre initiative ont déjà entrepris des investigations sur des marchés publics ? », sur les 10 réponses reçues, 8 (80%) ont répondu « OUI ». En effet, des organisations telles que TRANSPARENCY International – Initiative Madagascar, qui interviennent dans le cadre de la corruption peuvent mener des activités dans les marchés publics. Cependant, les 3 derniers rapports annuels d'activités (2020 à 2022) publiés sur le site de cette organisation ne mentionnent aucune activité spécifique sur les marchés publics. L'intervention des OSC reste donc ponctuelle et très limitée dans les faits.

Analyse des écarts
La société civile n'exerce pas le contrôle citoyen, faute de garanties de collaboration de la part des autorités contractantes publiques

Recommandations
L'ARMP devrait mettre en place des cadres de concertation et de collaboration entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.

Critère d'évaluation 14(e)(b):
Il existe un environnement propice pour que les organisations de la société civile jouent un rôle significatif comme tiers garants, y compris des moyens clairs de participation et de rétro-information promus par le gouvernement.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, le BIANCO a établi des partenariats avec les organisations de la société civile. Des OSC ont ainsi mobilisées à travers une approche basée sur le « faire-faire » afin d'amplifier l'appropriation citoyenne de la lutte contre la corruption à Madagascar. Cette approche a permis d'étendre la portée des messages de sensibilisation et d'éducation citoyenne à travers le pays.

Le rapport annuel 2023 de BIANCO indique que, sur la base de cette collaboration, « 61 OSC partenaires, soit environ 10 par direction territoriale, ont relayé les messages de lutte contre la corruption au niveau local. 93 séances de formation ont été dispensées par les éducateurs du BIANCO pour renforcer les capacités des OSC en matière d'éducation et de mobilisation citoyenne. Grâce à l'accompagnement méthodologique des éducateurs du BIANCO, 94 activités de mobilisation directe du public ont été réalisées ».

Par ailleurs, la société civile soumet des doléances sous forme de signalement de faits de corruption et autres infractions et celles-ci font l'objet d'investigations et de transmission à la justice, le cas échéant.

Dans le secteur des marchés publics, la société civile n'est pas suffisamment active, bien qu'elle soit membre de l'ARMP. On ne note peu d'initiatives de la société civile pour la supervision de la procédure des marchés publics. Toutefois, dans le cadre de l'enquête auprès de la société civile, menée en support à l'évaluation, à la question « Les OSC sont-elles autorisées ou encouragées à agir en tant qu'observateurs dans les procédures de passation des marchés ? », sur les 10 réponses reçues, 6 (60%) ont répondu « OUI ». Malheureusement, des exemples n'ont pu être cités par les sondés.

Analyse des écarts

La société civile ne joue pas pleinement son rôle de tier garant dans la mise en œuvre de la procédure des marchés publics.

Recommandations

Même recommandation qu'au 14(e)(a), L'ARMP devrait mettre en place des cadres de concertation et de collaboration entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.

Critère d'évaluation 14(e)(c):

Il est établi que la société civile contribue à façonner et améliorer l'intégrité dans la passation des marchés publics*.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

La société civile n'intervient pas de façon active dans la supervision de la procédure des marchés publics.

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(e), critère d'évaluation (c) :*

- *Nombre d'organisations nationales de la société civile (OSC), y compris les bureaux nationaux des OSC internationales, exerçant une fonction de supervision et assurant un contrôle social de manière active dans la passation des marchés publics :*
    - *0% il n'y a pas d'organisation de contrôle sociale de manière active dans la passation des marchés publics*

Source: Sondage/entretiens.

For Official Use - À usage officiel

Analyse des écarts
La société civile ne s'implique pas de façon régulière dans la supervision de la procédure des marchés publics**.**

Recommandations
Même recommandation qu'au 14(e)(a), L'ARMP devrait mettre en place des cadres de concertation et de collaboration entre les structures étatiques et les OSC, afin d'assurer les conditions d'exercice du contrôle citoyen par la société civile.

Critère d'évaluation 14 (e)(d):
Les fournisseurs et les organisations professionnelles soutiennent activement l'intégrité et les comportements éthiques dans la passation des marchés publics, par exemple grâce à des mesures de conformité internes. *

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
En 2023, le BIANCO a entrepris une initiative visant à accompagner le secteur privé à la promotion du système de management anti-corruption (SMAC) conformément à la norme ISO 37001.

Il s'agit d'une initiative inédite pour impliquer davantage le secteur privé dans la lutte contre la corruption à Madagascar, à savoir la signature d'une convention de partenariat entre le BIANCO, le Groupement des entreprises de Madagascar (GEM) et la FIVMPAMA. Cette collaboration tripartite d'une durée de deux (2) ans constituait une étape historique en ce qu'elle réunissait pour la première fois l'agence anti-corruption malgache avec les deux plus importantes organisations représentatives du monde des affaires du pays (Rapport annuel 2023 du BIANCO, page 26).

Le partenariat s'est traduit notamment par la conduite de campagnes de sensibilisation et de mobilisation des entreprises malgaches à lutter effectivement contre la corruption. Des ateliers de promotion du Système de Management Anti-Corruption (SMAC) ont ainsi été organisés dans quatre chefs-lieux de province. À l'occasion de ces ateliers, les entreprises participantes ont été surtout mises au courant des avantages concurrentiels sous-tendus par l'adoption des dispositifs tirés de la norme de certification internationale ISO 37001 : tout d'abord, le renforcement de leur réputation sur la base de la conformité aux principes d'intégrité et de redevabilité sociale, ensuite l'accroissement de la confiance auprès des clients, des partenaires commerciaux et des investisseurs, favorisant ainsi des relations commerciales plus saines et un environnement des affaires plus sécurisé et sécurisant, et enfin la réduction des risques financiers en minimisant les opportunités de pots-de-vin, de fraudes et de sanctions juridiques, sources de pertes financières importantes pour les entreprises (Rapport annuel 2023 du BIANCO, page 27).

Cette initiative bénéficie au secteur des marchés publics, car les entreprises concernées sont de potentiels candidats pour la fourniture de prestations. Cependant, l'ARMP devrait initier des initiatives similaires pour amener les entreprises à l'adoption de mesures internes sur l'intégrité et les comportements éthiques. Pour plus d'efficacité, l'ARMP pourrait initier une collaboration avec le BIANCO pour la mise en œuvre.

Analyse des écarts
Le BIANCO a pris l'initiative d'instaurer un partenariat avec le secteur privé pour amener les entreprises à adopter des mesures internes anti-corruption et éthique, ce qui profite au système des marchés publics.
Par contre, l'ARMP n'a pas encore entrepris des initiatives similaires dans le domaine des marchés publics.

Recommandations
L'ARMP devrait initier une collaboration avec le BIANCO, afin de renforcer l'initiative prise par cette structure pour amener les entreprises à adopter des mesures internes anti-corruption et de promotion de l'éthique**.**

Indicateur subsidiaire 14(f)
Mécanismes sûrs pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique

Critère d'évaluation 14(f)(a):
Il existe des canaux sûrs, accessibles et garantissant la confidentialité pour le signalement public des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.

Conclusion: Écart substantiel

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
L'ARMP n'a pas mis en place de dispositif sécurisé et anonyme pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.
La loi portant CMP (Article 81) garantit la protection des dénonciateurs, mais en l'absence de dispositif pour recevoir les dénonciations de façon sécurisée (garanties de saisine anonyme telle que téléphone ou porte de saisine sur son site web), celles-ci ne sont pas courantes.
Certes la plateforme i-Toroka mise en place par le BIANCO peut recevoir de telles dénonciations, mais il serait indiqué que l'ARMP développe ses propres mécanismes qui seraient spécifiques aux marchés publics.

Analyse des écarts
L'ARMP n'a pas mis en place de dispositif sécurisé et anonyme pour la dénonciation des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.

Recommandations
L'ARMP devrait mettre en place un numéro de téléphone et une plateforme web pour recevoir des dénonciations anonymes.

Critère d'évaluation 14(f)(b):
Il existe des dispositions juridiques visant à protéger les dénonciateurs. Ces dispositions sont considérées comme efficaces.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
La loi sur la lutte contre la corruption dispose de la protection des dénonciateurs. Le Chapitre V de la loi énumère les dispositions pour la protection des dénonciateurs, des témoins et lanceurs d'alerte (Articles 56 à 59).

En particulier, BIANCO « veille à ce que i) l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une dénonciation soit protégée, notamment celle du ou des dénonciateurs, des témoins et lanceurs d'alerte présumés de l'acte de corruption, ii) les mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie et liée à une dénonciation soient mis en place » (Article 56).

En outre, « Au cours d'un procès civil ou pénal, le témoin d'une affaire de corruption ne peut être contraint de révéler le nom et l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti-Corruption, ni de répondre à des questions permettant d'identifier le nom ou l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti-Corruption lorsque le dénonciateur ou l'informateur lui-même n'est pas cité en tant que témoin dans cette procédure » (Article 57).

« Il est interdit d'exercer des représailles contre un dénonciateur ou un témoin » (Article 58). L'Article 59 indique les dispositions pouvant être prises par le juge en cas de plainte du dénonciateur ou du témoin qui s'estime victime de représailles.

Analyse des écarts
Pas d'écart

Recommandations
Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 14(f)(c):
Un système fonctionnel destiné au suivi des dénonciations est en place.

For Official Use - À usage officiel

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le BIANCO traite toutes les dénonciations qui lui sont soumises, en procédant à des investigations et des saisines de la justice, si nécessaires.
Les statistiques sont régulièrement publiées dans le Bulletin annuel.
Dans le secteur des marchés publics, l'ARMP ne publie pas les suites données aux dénonciations.

Analyse des écarts
Le BIANCO dispose d'un système de traitement et de suivi des dénonciations, dont les statistiques y relatives sont publiées dans son bulletin annuel. L'ARMP ne publie pas d'information sur les dénonciations.

Recommandations
L'ARMP devrait publier les dénonciations qu'elle reçoit ainsi que leur traitement et les décisions prises**.**

Indicateur subsidiaire 14(g)
Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières

Critère d'évaluation 14(g)(a):
Il existe un code de conduite ou d'éthique pour les responsables gouvernementaux comportant des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés*.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Il existe plusieurs codes de conduite de l'Administration en Madagascar dont, notamment :

i) Décret N° 2003-1158 du 17 décembre 2003, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État,
ii) Décret N° 2006- 343, portant instauration du Code d'éthique des marchés publics,
iii) Arrêté N° 23.089/08 du 30 décembre 2008, portant Code de conduite du personnel de l'Administration judiciaire,
iv) Arrêté N° 6814/2008 du 26 mars 2008, portant Code de conduite de l'administration fiscale,
v) Arrêté N° 22021/2008 du 11 décembre 2008, créant un Comité national et des comités régionaux pour le développement de la déontologie et de la bonne conduite dans l'administration publique.

Le décret relatif au Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État dispose des devoirs et des obligations généraux de l'Administration ainsi que ceux de l'agent de l'État. Il dispose également des devoirs et des obligations de l'agent de l'État envers les usagers et les institutions et l'administration.

L'Arrêté N° 6814/2008 du 26 mars 2008, portant Code de conduite de l'administration fiscale, s'applique à tous les Corps du personnel de l'Administration Fiscale : les Inspecteurs des impôts, les Contrôleurs des impôts, les Agents des impôts, ainsi qu'aux agents des autres corps interministériels et les agents non encadrés en service à la Direction Générale des Impôts. L'arrêté énonce l'obligation de lutter contre la corruption et la concussion (Article 13).

Le Code d'éthique des marchés publics s'applique à tous les acteurs (publics et non-publics) intervenant dans les procédures des marchés publics. Ils sont tenus de s'engager par écrit à respecter toutes les obligations du Code d'éthique. L'article 5 indique en ce qui concerne le personnel appartenant aux organes de la commande publique : « Additionnellement à l'ensemble des obligations auxquelles chaque membre du personnel est soumis au titre de son statut, il sera assujetti selon les fonctions qu'il occupe au sein de l'organe de la commande publique aux obligations additionnelles figurant dans le présent Code d'éthique ».

Analyse quantitative

** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(g), critère d'évaluation (a) :*

- *Proportion d'entités chargées des acquisitions qui disposent d'un code de conduite ou d'éthique obligatoire comportant des dispositions spéciales pour les personnes qui sont impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés (en % du nombre total d'entités adjudicatrices).*

Source: Fonction normative/de réglementation.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 14(g)(b):

Le code définit les responsabilités relatives à la prise de décision et soumet les décideurs à des obligations de divulgation d'informations financières spécifiques*.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

La déclaration de patrimoine est régie par la Constitution, la loi sur la lutte contre la corruption et le décret N° 2003-1158 du 17 décembre 2003, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État.

Aux termes de l'Article 41 de la Constitution, préalablement à l'accomplissement de fonctions ou de missions et à l'exercice d'un mandat, toutes les personnalités visées au précédent alinéa (Président de la République, et personnalités appelées à exercer un mandat au sein des institutions suivantes : Assemblée nationale et Sénat, Haute Cour constitutionnelle, Cour suprême, Cour d'appel et juridictions rattachées et Haute Cour de justice) déposent auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration de patrimoine.
L'Article 2 de la loi sur la lutte contre la corruption liste les personnalités à la déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques, en plus de celles prévues par la Constitution :

- Tous Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier quel que soit leur grade et leur fonction ;
- Les Chefs de province, Commissaires généraux des provinces, préfets de région, chefs de région, chefs de district et maires ;
- Tout agent public occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère ;
- Membres des Corps d'Administrateurs, d'Inspecteurs et de Commissaires dans l'Administration publique ;
- Chefs de formation militaire supérieure à l'échelon compagnie ;
- Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'État, de l'Inspection Générale de l'Armée Malagasy et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale ;
- Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire ;
- Toute personne exerçant les fonctions d'ordonnateurs et comptables publics ;

- Dirigeants sociaux qui siègent au sein des établissements publics, des sociétés à participation publique.

Cette liste couvre les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques ainsi que les personnes responsables de la mise en œuvre et du contrôle des marchés publics, y compris les autorités de régulation**.**

L'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques doit être faite dans les trois (3) mois qui suivent la nomination ou l'entrée en fonction. Elle doit être renouvelée tous les 2 ans, en cas de changement de position administrative ou encore en cas de changement conséquent du patrimoine.

L'Article 35 du décret N° 2003-1158 du 17 décembre 2003, portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'État, dispose de l'obligation de déclaration de patrimoine : « L'agent de l'État occupant des postes de haute responsabilité, c'est à dire de niveau égal ou supérieur à celui de directeur dans les ministères et les établissements publics, est tenu de déposer auprès de l'organisme habilité une déclaration certifiée exacte et sincère de son patrimoine, de celui de son conjoint et de ses enfants mineurs ».

Analyse quantitative

* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(g), critère d'évaluation *(b) :*

- *Agents intervenant dans la passation des marchés publics qui ont rempli des formulaires de divulgation d'informations financières (en % du total exigé par la loi).*

Source: fonction normative/de réglementation.

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

Critère d'évaluation 14(g)(c):

Le code a un caractère impératif et le non-respect de celui-ci entraîne des conséquences d'ordre administratif ou pénal.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative

Le Code d'éthique des marchés publics énonce les sanctions applicables :

- « Sans préjudice des sanctions pénales applicables, tout manquement aux dispositions du présent Code d'éthique de la part du personnel des organes de la commande publique fera l'objet d'une instruction immédiate et la sanction disciplinaire maximum sera applicable aux faits incriminés » (Article 18).
- « Sans préjudice des sanctions pénales applicables, tout manquement aux dispositions du présent Code d'éthique de la part d'un Candidat ou d'un Titulaire entrainera respectivement une exclusion temporaire de cinq ans maximums ou la résiliation du marché aux torts et griefs » (Article 20).
- « Toutes infractions au Code d'éthique susceptibles d'être qualifiées d'infractions pénales feront l'objet de poursuites immédiates notamment en ce qui concerne les infractions de concussion commise par les personnes exerçant un fonction publique, de prise d'avantage injustifiée, de favoritisme, de corruption active, de corruption passive, de trafic d'influence, d'abus de fonctions, de conflit d'intérêts, des cadeaux et de l'enrichissement illicite prévues aux articles 174, 175, 175-2, 177, 177-1, 179, 179-1, 182, 183 et 183.1 du Code pénal » (Article 21).

Analyse des écarts

Pas d'écart

Recommandations

Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel

Critère d'évaluation 14(g)(d):
Des programmes de formation réguliers sont proposés afin de garantir une prise de conscience durable et la mise en œuvre des mesures.

Conclusion: Faible écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Dans le cadre de sa stratégie d'intervention, un des objectifs stratégiques de BIANCO consiste à « éduquer les agents publics (futurs et en exercice) dans la lutte contre la corruption ». À ce titre, le BIANCO aide à l'insertion de la dimension anti-corruption dans les syllabus de formation professionnelle des agents de l'État. Depuis 2020, des programmes de formation en matière de lutte contre la corruption ont été conçus en collaboration avec les directions des écoles concernées. Le rapport annuel 2023 de BIANCO indique que l'année 2023 a été marquée par l'élaboration, la validation et l'officialisation de huit nouveaux modules « LCC » dans les établissements de formation professionnelle des cadres suivants : INFA, ACMIL, ENSP, ESGN, ENMG, EGNA, ENAM et IMATEP.

De même en matière de sensibilisation des agents publics, plusieurs actions sont régulièrement menées par le BIANCO à travers les structures anti-corruption établies au niveau des structures publiques.
Dans le domaine des marchés publics les formations et actions de sensibilisation ne sont organisées que de façon ponctuelle. De façon ponctuelle, la Direction de la Formation et de la Documentation de (DFD) de l'ARMP organise, seule ou en partenariat avec le BIANCO, des ateliers de sensibilisation destinés aux acteurs budgétaires et aux intervenants de la commande publique (publics et privés) sur la prévention et la lutte contre la corruption dans les marchés publics, ainsi que sur le Code d'éthique des marchés publics. Ces activités sont ponctuelles, L'ARMP ne disposant pas de ressources suffisantes à cet effet**.**

Analyse des écarts
L'ARMP n'organise que ponctuellement des sessions de formation sur l'application du Code d'éthique au bénéfice des acteurs, faute de ressources financières suffisantes.

Recommandations
L'ARMP devrait développer une stratégie visant à faire participer les structures bénéficiaires au financement de la formation sur l'intégrité et d'autres aspects sur les marchés publics.

Critère d'évaluation 14(g)(e):
Les constatations de conflits d'intérêts, les formulaires de divulgation d'informations financières et les informations sur la propriété effective sont systématiquement enregistrées, accessibles et utilisées par les décideurs afin de prévenir les risques de corruption au cours du cycle de passation des marchés publics.

Conclusion: Sans écart

Signal d'alerte: Non

Analyse qualitative
Le Comité d'éthique des marchés publics instruit les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics, y compris les conflits d'intérêts et élabore les décisions y relatives. Les divulgations d'informations financières sont reçues par la Haute Cour constitutionnelle pour les personnes citées par la Constitution et par le BIANCO pour les autres. Les personnalités assujetties adressent ou déposent au BIANCO une déclaration certifiée exacte et sincère de leur situation patrimoniale, ainsi que celle de leurs conjoints et enfants mineurs. Par ailleurs, ils déclarent le cas échéant une déclaration d'intérêts économiques. Le BIANCO a compétence pour la collecte, la vérification, l'exploitation, le contrôle, le suivi, l'archivage et la sécurisation des informations et mise en œuvre de procédure de sanction pour défaut et fausse déclaration par les personnes soumises à cette obligation (Article 3 de la loi). Les statistiques relatives à la gestion de la déclaration de patrimoine sont disponibles et communiquées au public.

Sans préjudice des dispositions de l'article 183.2 du Code pénal, le manquement à l'obligation de déclaration de patrimoine constitue, pour tout assujetti, une faute assimilée à un manquement au devoir de probité et d'intégrité de tout fonctionnaire, magistrat ou militaire ainsi que tout employé de l'État sous quelques formes que ce soit, assujetti à l'obligation de déclaration de patrimoine » (Article 5 de la loi). La visite du site de l'ARMP montre que la publication des références du contrat sur SIGMP comprend l'indication du nom du bénéficiaire.
Analyse des écarts Pas d'écart
Recommandations Pas de recommandation spécifique

For Official Use - À usage officiel