

**AUTORITE DE
REGULATION DES
MARCHES PUBLICS ET
DES DELEGATIONS DE
SERVICE PUBLIC DU MALI
(ARMDS)**

RAPPORT FINAL

**DES AUDITS DES MARCHES PUBLICS
DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ASSAINISSEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**PASSES PAR ENTENTE DIRECTE
(2016, 2017 ET 2018)**



CONVERGENCES
Audit & Conseils

Bamabougou, Avenue de la Corniche
BP 1 875 Bamako-Mali
(23) 70 39 96 18 / 20 23 26 63
convergences@convergences-audit.com
s.sawadogo@convergences-audit.com



Boulevard des Tensoba, Zone d'Activités
Diverses
01 BP 1481 Ouagadougou 01
Tél : 25 39 90 89/90
Fax : 25 33 06 02

SOMMAIRE

I-	CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA MISSION.....	3
II-	OBJECTIFS DE LA MISSION.....	4
2.1.	OBJECTIF GLOBAL.....	4
2.2.	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES.....	4
III-	DILIGENCES MISES EN ŒUVRE.....	4
IV-	PRESENTATION DES MARCHÉS AUDITES.....	5
V-	PRINCIPALES INSUFFISANCES RELEVÉES PAR PROCESSUS.....	5
5.1.	CONSTATS GÉNÉRAUX.....	5
5.1.1.	AU TITRE DES PROCEDURES DE PASSATION.....	5
5.1.2.	AU TITRE DE L'EXÉCUTION PHYSIQUE.....	6
5.1.3.	AU TITRE DE L'EXÉCUTION FINANCIÈRE.....	6
5.2.	RESPECT DES CONDITIONS DE RECOURS À L'ENTENTE DIRECTE.....	7
2.3.	INSUFFISANCES PAR MARCHÉ.....	9
VI.	COMPETIVITE DES PRIX.....	12
VII.	RECOMMANDATIONS.....	13
6.1.	AU TITRE DES PROCÉDURES DE PASSATION.....	13
6.2.	AU TITRE DE L'EXÉCUTION PHYSIQUE.....	13
6.2.1.	Recommandations générales :.....	13
6.2.2.	Recommandations spécifiques :.....	13
6.3.	AU TITRE DE L'EXECUTION FINANCIERE.....	13
6.3.1.	Recommandations générales :.....	13
VIII.	OPINION.....	14
IX.	ANNEXES.....	15
9.1.	CRITERES DE CLASSIFICATION DES INSUFFISANCES.....	15
9.2.	LISTE DES MARCHES NON FOURNIS.....	17
9.3.	TERMES DE REFERENCES.....	18

I- CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA MISSION

Conscient du volume important de dépenses que représente la commande publique, du flot considérable de transactions qu'elle génère et désireux de promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation, essentielles à une bonne gouvernance dans un Etat de droit, le gouvernement du Mali a initié, depuis 2008, une profonde réforme de son système de passation de marchés publics. Cette réforme aligne le système Malien sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en transposant les directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des marchés publics des Etats membres de l'Union.

Sur le plan institutionnel, la réforme a contribué à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (ARMDS) sous forme d'autorité administrative indépendante, distincte du service administratif chargé du contrôle a priori de la passation des marchés, en l'occurrence la Direction Générale des Marchés Publics et Délégations des Services Publics (DGMP-DSP).

L'ARMDS est tenu de faire réaliser, à la fin de chaque gestion budgétaire, un audit indépendant en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et conventions, conformément à l'article 118 du Décret N° 2015- 0604/ PRM du 25 septembre 2015, portant Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

La présente mission concerne, donc, la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, en référence au Décret n° 2015-0604/ PRM du 25 septembre 2015 portant Code des Marchés publics (CMP), de la transparence et de la régularité des procédures de passation et d'exécution des marchés passés par les Départements Ministériels, par entente directe, de 2016 à 2018,

II- OBJECTIFS DE LA MISSION

2.1. OBJECTIF GLOBAL

L'objectif principal de la présente mission est de vérifier que les marchés passés par les Départements ministériels par entente directe de 2016 à 2018 ont été économes, efficaces, efficients et transparents en conformité aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

L'analyse portera sur leurs processus de passation et d'exécution et l'appréciation de leur degré de conformité par rapport aux dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés Publics.

Il s'agit principalement d'apprécier pour les marchés sélectionnés l'adéquation des procédures de passation et les modalités de gestion des contrats aux dispositions du CMP.

2.2. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

La mission devra passer en revue 100% des marchés passés par entente directe au niveau de chaque Département Ministériel afin de s'assurer de la réalité des conditions de leurs conclusions et de l'exhaustivité des pièces justificatives.

Autrement dit, le consultant procèdera au contrôle de :

- l'éligibilité du marché à la procédure d'entente directe ;
- l'obtention préalable de l'avis de la DGMP-DSP ;
- la revue du projet de marché par la DGMP-DSP (Attestation d'existence de crédits, Rapport de présentation motivé, Projet de contrat avec les annexes, PV de négociation, etc.).
- la compétitivité des prix, l'inclusion effective de dispositions claires et suffisamment détaillées permettant le contrôle effectif des coûts de revient ;
- la prise en compte des garanties requises ;
- et de façon globale, réaliser une revue d'ensemble des marchés passés par entente directe : conformité aux dispositions du code des marchés publics, dégager les ratios en terme de montant et de quantité d'une part, et d'autre part les ratios de marché non conformes en terme de montant et de quantité.
-

III- DILIGENCES MISES EN ŒUVRE

Pour l'atteinte des objectifs de l'audit, les diligences suivantes ont été mises en œuvre :

- entretiens avec les différents acteurs ;
- recherche et collecte de toutes informations et documents relatifs aux procédures d'attribution et d'exécution des marchés ;
- analyse et exploitation des documents collectés ;
- vérification du respect des procédures de passation des marchés telles que stipulées dans la réglementation ;
- vérification de l'état d'exécution physique et financière des marchés ;
- identification des faiblesses ;
- formulation de recommandations idoines pour une amélioration de la gestion.

IV- PRESENTATION DES MARCHÉS AUDITES

Les audits ont concerné les marchés passés par entente directe au niveau du Ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable durant l'année **2016, 2017 et 2018**. Un seul marché pour un montant de deux cent quatre-vingt millions **(280.000.000) F CFA**, a été passé par entente directe au cours de la période.

TOTAUX (2016, 2017, 2018)			
	NBRE	MONTANT (en FCFA)	TAUX
FOURNITURES	-	-	0%
PRESTATIONS	1	280 000 000,00	100%
TRAVAUX	-	-	0%
	1	280 000 000,00	100%

V- PRINCIPALES INSUFFISANCES RELEVÉES PAR PROCESSUS

Les détails des différentes insuffisances relevées sont contenus dans les **Tableaux des éléments vérifiés par marché** joints en annexe.

V.1. CONSTATS GÉNÉRAUX

V.1.1. AU TITRE DES PROCEDURES DE PASSATION

- Offres techniques et financières non fournies ;
- délais du circuit des signatures des marchés très longs ;
- absence de notification du marché à l'attributaire ;

- absence de l'avis d'attribution du marché ;
- autorisation au recours à la procédure par entente directe en inadéquation avec les dispositions l'article 58, en ce sens que l'urgence évoquée résulte plus d'un défaut de planification ou de disfonctionnement (défaillance) des services qu'une urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de force majeure ;
- non obtention des trois signatures dans le délai suivant l'ANO sur le projet de contrat conformément aux dispositions de l'article 15.1 de l'arrêté d'application du code des marchés publics ;
- non-respect des dispositions de l'article 82 par rapport à l'approbation des marchés dans le délai de validité des offres ;

V.1.2. AU TITRE DE L'EXÉCUTION PHYSIQUE

- Néant

*

V.1.3. AU TITRE DE L'EXÉCUTION FINANCIÈRE

absence de constitution de garantie financière ;

*

V.2. RESPECT DES CONDITIONS DE RECOURS À L'ENTENTE DIRECTE

TABLAU DES MOTIFS DES ENTENTES DIRECTES

Objet du marché	Numéro de marché	Financement	Montant	Motif du recours à l'entente directe	Conformité argument de recours directe
Travaux d'enlèvement et d'évacuation de déchets du dépôt de transit d'ordures ménagères de Dianéguéla dans la commune 5 du District de Bamako	00275/DGMP/DPS/2018	Budget National-exercice 2018	280 000 000	Délai trop court pour la clôture de l'exercice budgétaire Proximité avec le palais des pionniers en construction Malaise respiratoires du voisinage dû aux fumées dégagées	Les conditions de la procédure directe remplies. La clôture budgétaire un évènement ou de force majeure. Les ressources étaient disponibles ce qui a permis le marché et de l'exercice

2.3. INSUFFISANCES PAR MARCHÉ

TABLEAUX DES INSUFFISANCES PAR MARCHES

Numéro marché	Objet	Observations	Réponses AC
275	Objet du marché Travaux d'enlèvement et d'évacuation de déchets du dépôt de transit d'ordures ménagères de Dianéguéla dans la commune 5 du District de Bamako.	Le PPM signé fourni	A la date d'aujourd'hui ce constat est pris en compte car ledit PPM est élaboré directement à travers le SIGMAP
		L'invitation à soumissionner Le dossier de consultation du fournisseur n'a pas été fourni Les offres technique et financière n'ont pas été fournies,	Concernant l'invitation, les offres techniques et financières, P d'évaluation des offres, sont des documents indispensables de procédures standards de passation des marchés publics (AOO, AOR). En effet, ce marché est conclu de façon dérogatoire (entente directe) mais des dispositions seront prises pour mener les actes de bonne pratiques dans le processus de marchés publics
		La notification définitive non fournie. Non conforme aux dispositions de l'article 83 du CMP ;	Pour ce qui concerne la lettre de notification définitive, des dispositions sont déjà prises pour corriger cette insuffisance
		Non-respect du délai de 3 jours relatif à l'obtention des trois contrats suivant l'ANO de la DGMP sur le projet de contrat article 15.1 de l'arrêté d'application du CMP.	Pour le non-respect du délai de 3 jours relatif à l'obtention des trois signatures, il s'explique par la non disponibilité des autorités d'approbation et souvent la satisfaction d'un éventuel rejet du Contrôle Financier
		La preuve de la publication du marché n'est pas fournie. Non conforme aux dispositions de 84 du	Concernant la publication du marché et la constitution de la

Numéro marché	Objet	Observations	Réponses AC
		<p>CMP La garantie de bonne fin d'exécution non fournie (article 94 du CMP°)</p> <p>Le processus de formalisation a été lente soit 5 mois remettant en cause les motifs initialement évoquée. La demande du Ministère de l'environnement date du 08 Novembre 2017 et le contrat a été approuvé le 03 Avril 2018.</p>	<p>garantie de bonne exécution, des dispositions seront prises pour corriger cette insuffisance</p> <p>En ce qui concerne le processus de formalisation lente des dispositions seront prises pour conclure et approuver les marchés conformément à la réglementation en vigueur.</p>

VI. COMPETIVITE DES PRIX

Les termes de référence disposent que l'auditeur doit procéder au contrôle de la compétitivité des prix, l'inclusion effective de dispositions claires et suffisamment détaillées permettant le contrôle effectif des coûts de revient.

Le code des marchés publics dispose en son article 58 que :

« Le marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations.

Le marché précise les obligations comptables auxquelles le titulaire du marché sera soumis, et notamment l'obligation de présenter ses bilans, comptes de résultats, ainsi que sa comptabilité analytique d'exploitation ou, à défaut de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient. »

A l'issue de nos contrôles, aucun marché ne comporte de dispositions claires permettant le contrôle effectif des coûts de revient. Par ailleurs, l'autorité contractante n'a procédé à un contrôle des coûts de revient sur la base des documents comptables du fournisseur : bilans comptes de résultats, comptabilité analytique, pièces justificatives.

En l'absence de marchés comparables, il ne nous a pas été possible d'apprécier la compétitivité des prix pour les marchés audités.

A notre avis, les dispositions actuelles du code des marchés publics ne permettent pas un contrôle efficace de la compétitivité des prix. Dans la pratique, il est difficile, voire impossible de déterminer la compétitivité des prix sur la base des documents comptables (états financiers, comptabilité analytique, etc.). En outre, la plupart des entreprises dans le contexte du Mali ne tiennent pas de comptabilité analytique permettant de déterminer de façon fiable le coût de revient d'un marché.

L'analyse de la compétitivité des prix doit toujours se référer aux prix pratiqués dans des situations de pleine concurrence.

Nous recommandons que des dispositions se référant aux méthodes de détermination des prix de pleine concurrence soient intégrées dans le code. Les méthodes utilisées dans le cadre des prix de transfert pourraient être adaptées à cet effet. La méthode préférentielle est la méthode du prix comparable sur le marché libre. En application de cette méthode, les prix pourraient être fixés par référence à la mercuriale pour les fournitures courantes et à des marchés similaires conclus par appels à concurrence par l'autorité contractante concernée ou par d'autres autorités contractantes. Dans les cas rares où des marchés similaires n'existent, la méthode du coût de revient majoré pourrait être utilisée. Les éléments justificatifs des coûts de revient devront alors être fournis à l'Autorité contractante pendant la phase de négociation.

VII. RECOMMANDATIONS

6.1. AU TITRE DES PROCÉDURES DE PASSATION

6.1.1. Recommandations générales :

- veiller à réduire les délais de traitement des dossiers de marchés publics ;
- veiller chaque fois à procéder à la notification de commencer les travaux à l'attributaire du marché ;
- veiller au respect des dispositions réglementaires en ce qui concerne le recours à la procédure par entente directe notamment l'article 58 du Décret n° 2015-0604/ PRM du 25 septembre 2015 portant Code des Marchés publics ;
- veiller à procéder à la publication de l'avis d'attribution du marchés ;

6.1.2. Recommandations spécifiques :

Néant

6.2. AU TITRE DE L'EXÉCUTION PHYSIQUE

6.2.1. Recommandations générales :

Néant

6.2.2. Recommandations spécifiques :

Néant

6.3. AU TITRE DE L'EXECUTION FINANCIERE

6.3.1. Recommandations générales :

Veiller à la constitution de toutes les garanties prévues par les textes ;

6.3.2. Recommandations spécifiques :

- Néant

VIII. OPINION

Au terme de la présente mission d'audit, tous les marchés audités présentent des insuffisances avec des degrés de gravité variables. L'expression d'une opinion sur la régularité des marchés a nécessité une classification des insuffisances en fonction de leur niveau de gravité. Ainsi, nous avons distingué des insuffisances substantielles et des insuffisances non substantielles. Les marchés présentant au moins une insuffisance substantielle sont déclarés « non conformes ». Les marchés présentant uniquement des insuffisances non substantielles sont déclarés « conformes avec des insuffisances ». Les marchés ne présentant aucune insuffisance sont classés conformes. L'annexe 1 présente les critères utilisés pour l'appréciation des marchés.

Les résultats de l'audit du Ministère de l'environnement se présentent comme suit :

	Nombre de marchés	Ratio	Montant	Ratio
Conforme	0	0%	-	0%
Conforme avec des insuffisances	0	0%	-	0%
Non conforme	1	100%	280 000 000,00	100%
Total	1	100%	280 000 000,00	100%

A notre avis :

- Le seul marché audité pour un montant de **FCFA 280 000 000,00** est non conforme au regard des dispositions prévues par le code de marchés publics ;
- 1 marché pour un montant de **FCFA 184 809 566** n'a pas été mis à notre disposition et n'a de ce ne fait pas pu être audité.

IX. ANNEXES

IX.1. CRITERES DE CLASSIFICATION DES INSUFFISANCES

	Insuffisances substantielles	Insuffisances non substantielles
1	Le marché ne figure pas dans le PPM : Non conforme aux dispositions de l'article 33 du CMP ;	ANO sur les TDR pour les marchés sur budget national
2	Non-respect des conditions de recours à l'entente directe	Lettre d'invitation du fournisseur à la négociation ;
3	Absence d'un PV de négociation ou non conforme ;	Demande de recours pour passer le marché par entente directe,
4	Absence de preuve sur la matérialité (PV de réception, attestation de service fait, existence physique non vérifiée, Rapport en version finale etc.) ;	Le dossier de consultation n'ont été pas fournis ;
5	Autorités de signature et d'approbation non respectées ;	Absence Offres technique et financière
6	Garanties exigées non fournies ou non conformes ;	liste de présence des représentants des parties prenantes à la négociation
7	ANO sur la demande de recours à l'entente directe	Absence de décision pour la mise en place de la commission de négociation ;
8	Absences d'émission des ordres de services ou notification du marché,	Absence d'avis de convocation des membres de la commission de négociation ;
9	Le marché n'est approuvé pendant la période de validé des offres, Non conforme aux dispositions du CMP en article 82 directive BM paragraphe 2.57	Lettre de soumission des offres et tout autre document du prestataire fixant le délai de validité de ses offres,
10	La garantie bonne exécution a été demandé au terme de l'article 94.3	Absence de décision pour la mise en place de la commission de négociation
11	Marché décaissé avant approbation du contrat.	La date de signature du marché par le titulaire n'est pas indiquée sur le contrat
12	absence d'approbation du marché	La formalité d'enregistrement n'a pas été accomplie dans le délai d'un mois en vertu des dispositions de l'article 140 du LPF.
13	L'acte d'engagement n'accompagne pas les offres fournies et n'a pas été mis à notre disposition (non conforme aux dispositions de l'article 68 du CMP	Non obtention des trois signatures dans un délai de trois jours Non conforme à l'article 15 de l'arrêté d'application du CMP.
14	Absence Offres technique et financière	Le marché a fait l'objet d'une double revue à priori (celle du Bailleur à travers l'ANO sur le projet
15	Marché de régularisation	Absence de preuve de souscription de l'entrepreneur aux assurances citées à l'article 12 du marché : <ul style="list-style-type: none"> • assurance de responsabilité civile aux tîres, • assurance tous risque de chantier,

		<ul style="list-style-type: none"> assurance accident de travail
1 6	ANO sur le projet de contrat n'est pas fourni.	Absence d'avis de convocation des membres de la commission de négociation ;
1 7	Documents de paiement (chèque, etc.) non fourni,	Absence de liste de présence des représentants des parties prenantes à la négociation
1 8	Le numéro d'identification fiscale du contribuable ou, pour les candidats étrangers, la référence à l'immatriculation auprès d'organismes équivalents dans l'Etat dont ils sont ressortissants	Décision pour la mise en place de la commission de validation pour chaque rapport ;
1 9	Le contrat ne contient pas des dispositions relatives aux pénalités de retard	Lettre d'invitation du Consultant à la validation de chaque rapport ;
2 0	La notification avant approbation ce qui n'est pas conforme à l'article 83 du code des marchés publics.	Absence de liste de présence des représentants des parties prenantes à la négociation ;
2 1	La caution relative à l'avance de démarrage non fournie non conforme aux directives BM au paragraphe 2.34 ;	Les documents relatifs à l'établissement du coût de revient en vertu des dispositions de l'article 58 du CMP n'ont pas été fournis
2 2	Le contrat n'est pas enregistré aux impôts. Non conforme aux dispositions de l'arrêté du code en son article 15.4 ;	Absence de demande de proposition (DP)
2 3	Absence d'accord de groupement	Absence de fiche d'ordre de mouvement d'entrée de la comptabilité matière ;
2 4	PV de validation pour chaque rapport	Non-respect des délais de conclusion et d'approbation
2 5	Absence de signature du contrôleur financier. Signature scannée.	Preuve de publication de l'attribution de contrat
2 6	Le contrat a été conclu et approuvé par la même personne (le MEF)	Delai d'execution tres long
2 7	Absence d'utilisation du contrat type. En outre, dans le contrat utilisé n'apparaissent pas les Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) et le Cahier des clauses Administratives Particulières (CCAP) ;	
2 8	ANO sur les TDR pour les bailleurs de fonds	

IX.2. LISTE DES MARCHES NON FOURNIS

N°	N° MARCHE	INTITULE	MINISTERE	NATURE	FINANCEMENT	Titulaire	Montant
1	0040/DGMP-DSP-2017	Étude technique de préparation du projet de réhabilitation économique et environnementale du fleuve Niger (PREEFN) - phase 2 (étude APD et DAO)	Ministère de l'Environnement de l'Assainissement et du Développement Durable	Prestation	IDA	Groupement AGRER-SID	184 809 566

IX.3. TERMES DE REFERENCES