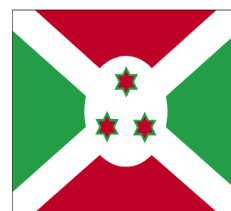


REPUBLIQUE DU BURUNDI



MINISTRE DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS « ARMP »

AUDIT DE QUALITE INDEPENDANT DE LA CONFORMITE DES PROCEDURES DE
PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DU BURUNDI SUR LES
EXERCICES BUDGETAIRES 2016 ET 2017

RAPPORT GLOBAL DE SYNTHESE

VERSION DEFINITIVE

Bujumbura, DECEMBRE 2021

AUDITEUR INDEPENDANT :

CABINET : **BCPA INTERNATIONAL**



Bututsi n° 38 Bujumbura
www.bcpainternational.com
Tél: +257 22278230
Gsm: +257 71210288/ +257 75694489
E-mail : info@bcpainternational.com

SOMMAIRE

	Pages
RESUME DE LA MISSION	4
I. LIMITATIONS GENERALES	4
II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION, OBJECTIFS DE LA MISSION, RESULTATS ATTENDUS, APPROCHE METHODOLOGIQUE	5
III. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL, LEGAL, REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL.....	15
DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU BURUNDI.....	15
IV. CONTRÔLE DETAILLE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHES	16
V. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX	19
VI. OBSERVATIONS GENERALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITES CONTRACTANTES	19
VII.RECOMMANDATIONS	20
ANNEXE 1. SYNTHESE DES DOCUMENTS REÇUS	26
ANNEXE 2. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS RECUS DES AUTORITES	27
CONTRACTANTES.....	27
ANNEXE 3. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS NON RECUS DES AUTORITES	28

LISTE DES ABREVIATIONS

SIGLE	SIGNIFICATION
AAO	Avis d'Appel d'Offres
AGPM	Avis Général de Passation de Marché
AC	Autorité Contractante
ANO	Avis de Non-Objection
AOO	Appel d'Offres Ouvert
AOR	Appel d'Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARCT	Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunication
AACB	Autorité de l'Aviation Civile du Burundi
ARFIC	Agence de Régulation de la Filière Café
ABER	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale
AHAMER	Agence Burundaise de l'Hydraulique et de l'Assainissement en Milieu Rural
CAMEBU	Centrale d'Achat de Médicament Essentiels, de dispositifs Médicaux, de produits et matériels de laboratoire du Burundi
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCTG	Cahier des Causes Techniques Générales
CCTP	Cahier des Causes Techniques Particulières
CMP	Code des Marchés Publics
CPM	Commission de Passation des Marchés
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGAP	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
Décret n°100/120	Décret N°100/120 du 08 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la DNCMP
Décret n°100/123	Décret N°100/123 du 11 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
FONIC	Fonds National d'Investissement Communal
GBE	Garantie de Bonne Exécution
IS	Instructions aux Soumissionnaires

INSS	Institut National de Sécurité Sociale
MSP	Ministre de la Sécurité Publique
MDNAC	Ministère de la Défense National et des Anciens Combattants
MDPHASG	Ministère des Droits de la Personne Humaine, des Affaires Sociales et du Genre
MENRS	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique
MFP	Mutuelle de la Fonction Publique
MINEAGRIE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MSPLS	Ministère de la Santé Publique
MEEATU	Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
OBM	Office Burundais des Mines et des Carrières
OBR	Office Burundais des Recette
OTB	Office du The du Burundi
ODR	Office des Routes
Ord 540/7/2009	Ordonnance n°540/7/2009 du 05/01/2009, portant mise en place de documents-types de passations des marchés
Ord 540/2008	Ordonnance n°540/1035/2008 du 06/10/2008 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics
PNSARD-IM	Programme National pour la Sécurité Alimentaire et le Développement Rural de l'Imbo et du Moso
PRODEFI	Projet de Développement de Filières
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès-Verbal
RPAO	Règlement Particulier de l'Appel d'Offres
REGIDESO	Régie de Production et de Distribution d'eau et d'Electricité
RNP	Régie Nationale des Postes
SIP	Société Immobilière Publique
SOBUGEA	Société Burundaise de Gestion des Entrepôts et des Avions en Escale
SOSUMO	Société Sucrière de Moso
TDR	Termes de Référence
UB	Université du Burundi

RESUME DE LA MISSION

I. LIMITATIONS GENERALES

Avant le démarrage de la mission, l'Auditeur s'est heurté aux difficultés de sélection de l'échantillonnage des marchés contrôlés a posteriori dans la mesure où :

- les informations fournies dans les rapports se limitent aux statistiques sur le nombre et le montant global des marchés sous seuil contrôlés a posteriori, sans aucune précision sur la nature du marché, le mode passation, le coût du marché, l'Autorité contractante et le montant du marché ;
- Les marchés contrôlés a posteriori se rapportent aux exercices 2013 et 2014 et non les exercices budgétaires 2016 et 2017, tel qu'il ressort des termes de référence(TDR) qui précisent que l'audit devra porter sur les marchés conclus sur les exercices 2016 et 2017(contexte et justification de la mission paragraphe 3). Cette difficulté a été comprise par le maître de l'ouvrage qui a consenti le réaménagement des délais d'exécution de la mission.

L'autre difficulté rencontrée par l'Auditeur a trait au mauvais classement des dossiers de marchés quasi-généralisé au niveau des Autorités contractantes qui ne pouvait pas permettre d'avancer rapidement dans l'examen des dossiers si bien que les délais mis pour l'exécution de la mission ont été plus longs que prévu.

Il va sans dire qu'avec le problème de classement, l'Auditeur a constaté plusieurs pièces manquantes dans les dossiers tel qu'il sera mis en évidence lors de la présentation de chaque marché.

Il sied de préciser également que les Autorités contractantes ont mis beaucoup de temps pour présenter les dossiers de marchés demandés par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Aussi, faut-il signaler d'ores et déjà que parmi les marchés sous-seuil demandés aux autorités contractantes, aucun marché n'a été présenté. Cela ne veut pas dire que le volume des dossiers traités ou la charge de travail a diminué en conséquence, dans la mesure où les marchés soumis à l'analyse du Consultant comportaient beaucoup de lots, voire des sous-lots (cas du marché DNCMP 191/F/2016 exécuté par la Mutuelle de la fonction publique et bien d'autres).

En vertu du contrat, le marché devrait s'étendre sur la période allant du 12 avril au 18 juillet 2021 et, après avenant justifié par les raisons évoquées ci-avant, le marché devrait s'étendre jusqu'au mois de septembre, mais un glissement de calendrier nous a été imposé par un travail fastidieux d'exploitation des dossiers dont la qualité de classement laisse à désirer.

II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION, OBJECTIFS DE LA MISSION, RESULTATS ATTENDUS, APPROCHE METHODOLOGIQUE

II.1. Contexte et justification de la mission

Conscient du volume important des 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 Burundi a procédé à une profonde réforme de son système de gestion des Finances publiques.

Cette réforme cherche à rationaliser les dépenses publiques et aligner le système de passation des marchés publics sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en se conformant aux directives du COMESA relatives à l'harmonisation des marchés publics des Etats membres de la Communauté. Elle comporte ainsi d'importantes innovations en matière des marchés publics par rapport à la réglementation antérieure, en ce qu'elle consacre la régulation, institue le recours suspensif des procédures au stade de passation des marchés, instaure le contrôle a priori, responsabilise davantage les ministères et les organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori.

Plus particulièrement, du point de vue du cadre institutionnel des marchés publics, la République du Burundi s'est dotée depuis 2008 d'un système réformé. Un Code des marchés publics est entré en vigueur en octobre 2008 et révisé en janvier 2018, ainsi que les divers décrets d'application portant création, organisation et fonctionnement de différentes structures constituant le cadre institutionnel de ce système. Parmi celles-ci, la réforme a contribué à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sous forme d'autorité administrative indépendante, devenue pleinement fonctionnelle depuis le premier semestre 2009.

Les missions de l'ARMP s'articulent autour du principe qui vise à séparer les fonctions de contrôle des marchés publics (conférées à la DNCMP) des fonctions de régulation. Parmi ces missions, l'ARMP a l'obligation de faire réaliser, à la fin de chaque exercice 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 et des conventions.

C'est dans ce cadre que l'ARMP entend réaliser l'audit sur les marchés publics relatif aux exercices budgétaires 2016 et 2017 et, pour ce faire, a recruté un bureau spécialisé indépendant pour la réalisation de cette mission.

La présente mission avait pour objet la mise en œuvre de cet audit indépendant annuel pour la vérification des conditions de régularité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public (le cas échéant), des avenants et des marchés complémentaires conclus au titre des exercices des années 2016 et 2017 sur base d'une liste préalablement établie par l'ARMP.

II.2. Objectifs de la mission

Les objectifs principaux sont :

- mesurer le degré de respect des dispositions et des procédures édictées par le Code des marchés publics et ses textes d'application, tant dans la passation que dans l'exécution des marchés publics ;
- apprécier l'adéquation et la mise en application des procédures de passation des marchés et des modalités de gestion des contrats au regard des principes d'efficience, d'efficacité et d'économie, pour les dépenses effectuées par les Autorités contractantes (voir liste infra) sur base des processus de passation des marchés.

Les tâches spécifiques du prestataire de services sont :

- formuler une opinion sur le respect des procédures de passation et d'exécution, telles que prévues par le cadre légal et réglementaire des marchés publics. Une opinion sera fournie pour chaque autorité contractante auditée ;
- vérifier la mise en application des procédures au regard des principes généraux d'économie, d'efficacité, d'efficience, d'équité et de transparence ;
- fournir autant que possible une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects technique et économique ;
- identifier les cas de non-conformité des procédures aux directives du Code des marchés publics et/ou des documents du marché, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins-disantes, de fractionnement de marchés, de non-respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non-respect des éléments constitutifs des dossiers d'appel d'offres, de non-respect des seuils fixés pour les avenants, de non-respect des règles de publicité et de communication, d'attribution à des offres anormalement basses, etc... Pour chacune des Autorités contractantes auditée, le Consultant apportera un jugement sur l'acceptabilité de telles situations au regard des dispositions du Code des marchés publics et de ses textes d'application;
- formuler une opinion sur les plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'Autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur. En ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, le Consultant examinera aussi le degré d'application (en pourcentage), par l'Autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ses décisions, pour les marchés sélectionnés ;
- examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de non objection donnés par la DNCMP ;

- examiner et évaluer les situations d'attribution des marchés par gré à gré et par entente directe ;
- examiner les éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives), telles qu'elles sont définies par la réglementation en vigueur ;
- formuler des recommandations, tant aux niveaux institutionnel et organisationnel, qu'au niveau de la passation et de l'exécution des marchés, pour une amélioration globale du système ;

Cette liste d'activités n'est pas exhaustive et le prestataire de services devra faire appel à son expérience pour proposer toute autre activité pertinente susceptible de contribuer à l'accomplissement satisfaisant des objectifs de la mission.

Le prestataire de services a accordé une importance particulière aux recommandations que lui inspire la revue effectuée au niveau de chaque Autorité contractante. Ces recommandations seront formulées de manière explicite, avec des indications précises sur leur mise en œuvre.

Dans ses recommandations, le prestataire de services a donné des indications claires sur les marchés dans lesquels il y a des indices de fraude et de corruption, afin de permettre à l'ARMP de poursuivre les investigations qui s'imposent.

II.3. Résultats atteints

Au terme de la mission d'audit, il a été produit les rapports suivants :

- un rapport individuel provisoire contenant les constatations sur le respect des dispositions du Code des marchés publics et des modalités de gestion des contrats, au regard des principes d'efficacité, d'efficacités et d'économie pour les dépenses effectuées par les Autorités contractantes. Le rapport provisoire a été transmis à chaque Autorité contractante et au Comité de pilotage ;
- un rapport individuel définitif intégrant les observations du Comité de pilotage et des Autorités contractantes. Le rapport définitif est transmis au Comité de pilotage et à chaque Autorité contractante ;
- un rapport de synthèse établi sur base des rapports individuels et de la revue documentaire. Ce rapport est transmis à l'ARMP.

II.4. Compréhension et approche méthodologique

II.4.1. Philosophie d'intervention

La note philosophie d'intervention est synthétisée comme suit.

- la prise en compte des spécificités de l'intervention ;
- l'exposé détaillé des travaux à réaliser et des techniques subséquentes à mettre en œuvre de manière générale ;
- l'indication précise des investigations à mener de manière spécifique en rapport avec chaque point prévu dans les termes de référence ;
- les travaux exécutés au moment de la synthèse de la mission et l'indication des rapports à présenter.

II.4.2. Spécificités de la mission

L'une des spécificités de la mission tient à la vérification de la mise en application des directives du Code des marchés publics et à l'examen des résultats obtenus par l'Autorité contractante, en relation avec les objectifs d'activités, de fonctionnalité, d'exécution et d'optimisation des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

L'autre spécificité a trait à l'appréciation indépendante de la pertinence de la mise en application des procédures prévues par le Code des marchés publics et de ses textes d'application, au regard des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience, d'équité et de transparence de la gestion des marchés publics, à travers les documents soumis à notre examen à l'occasion de l'audit.

II.4.3. Approche méthodologique

II.4.3.1. Revue des textes de référence

La mission a commencé par une prise de connaissance approfondie du cadre général de la passation des marchés publics, avec notamment une revue des textes législatifs et réglementaires en vigueur et de l'ensemble des référentiels de base applicables à la passation des marchés et à l'Autorité contractante. Il s'agit notamment de la loi sur les marchés publics de 2008 et des textes d'application en vigueur durant la période sous revue.

II.4.3.2. Elaboration d'une note d'orientation

Avant le démarrage de la mission d'audit, le maître de l'ouvrage a demandé au Consultant l'élaboration d'une note d'orientation portant essentiellement sur la compréhension et la présentation de l'approche méthodologique du Consultant pour l'exécution du marché.

Dans sa conception, cette note s'articulait autour de la méthodologie envisagée pour les contrôles à effectuer au niveau du processus de passation des marchés, de l'exécution des marchés et de la gestion du contentieux.

Au niveau de la passation des marchés, il s'agissait de se rassurer :

- de l'existence du plan prévisionnel annuel de passation des marchés et de leur inscription sur un même plan ;
- de la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation, la démultiplication des procédures de demande de cotation qui peut cacher un fractionnement des marchés ;
- du respect des règles en matière de revue préalable par la DNCMP des dossiers d'appel à la concurrence. A cette étape, il a été procédé à la revue des avis délivrés par la DNCMP, afin de se rassurer s'ils sont conformes ou non à la réglementation ;
- de l'autorisation préalable de la DNCMP sur les procédures dérogatoires dont les ententes directes (au-delà des autorisations). C'est la question de l'opportunité des ententes directes (ED) qui sera examinée. La part des marchés passés par ED sera vérifiée par rapport au seuil limite de 10% qu'elle ne doit pas dépasser ;
- du respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels (Il faudra déceler toutes les entraves au libre accès à la commande publique et à l'information équilibrée des soumissionnaires) ;
- du contenu de la clarté et de l'exhaustivité des dossiers d'appel à candidatures et à la concurrence, (appréciation de la pertinence des critères d'évaluation et d'attribution, identification de tous les critères discriminatoires constituant des entraves au libre accès à la commande publique qu'il s'agisse des spécifications techniques ou des critères de qualification).

Au niveau de l'exécution des marchés, il s'agissait de vérifier que :

- les marchés ont été exécutés conformément au Code des marchés publics de 2008 et de ses textes d'application ;

- les biens, les services et les travaux ont été livrés dans le respect des textes et des contrats régissant les marchés ;

Au niveau du contentieux

Il s'agissait de se rassurer que les plaintes soumises à l'Autorité de régulation ont été reçues et que la gestion des plaintes a respecté la législation en vigueur en matière de passation et d'exécution des marchés publics.

La note d'orientation a été élaborée et transmise à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour en date du 15 avril 2021 et a été examinée dans une séance de réunion du Comité de pilotage tenue le 21 avril 2021.

Des observations visant à améliorer la note ont été formulées et prises en compte par le Consultant et la dernière version a été transmise au Maître de l'ouvrage le 04 mai 2021 et validé le 06 mai 2021 par correspondance signée par le Directeur Général de l'ARMP Réf. DNCMP/06/S/2021.

II.4.3.3. Détermination de l'échantillon des marchés examinés

Conformément aux termes de référence de la mission et au contrat de marché, le Consultant a procédé à la sélection d'un échantillon pour faire une opinion d'une part sur le respect des procédures de la gestion des marchés publics, du Code des Marchés Publics et de ses textes d'application, et d'autre part sur la régularité, l'efficacité et l'efficacités de l'ensemble des opérations.

L'échantillon a été tiré parmi la liste des marchés initiés en 2016 et en 2017, indiqués par l'ARMP et conclus par les Autorités contractantes, contenant au moins 200 dossiers de marchés publics à auditer, dont 70 % de fournitures, 20% de travaux et 10% de services et prestations intellectuelles.

Des marchés passés par voie dérogatoire, ainsi que les marchés contentieux ont été également intégrés.

En définitive, sur 30 Autorités contractantes, seules 23 ont remis les dossiers de marchés pour examen. Ces dossiers sont répartis entre les marchés de fournitures, de travaux et de services. Les détails sont en annexe.

Précisons encore une fois qu'aucun marché sous seuil n'a été mis à la disposition de l'Auditeur.

II.4.3.4. Gestion de l'attribution des marchés

En vue de l'exécution de la mission d'audit, l'Auditeur s'est référé au Code des Marchés Publics burundais et à ses textes d'application en vigueur durant la période sous audit.

Le contrôle a porté sur les aspects repris ci-après :

- **Existence d'un plan prévisionnel annuel de passation**

Sous ce point, nous avons vérifié si les marchés passés sont préalablement inscrits sur les plans prévisionnels annuels de passation des marchés des Autorités contractantes et s'ils sont cohérents avec les crédits budgétaires.

- **Dossier d'appel d'offres**

L'Auditeur s'est rassuré que tous les éléments constitutifs d'un dossier d'appel d'offres figurent dans ce dernier, suivant les types de procédures, et que le dossier d'appel d'offres a été soumis au contrôle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics avant sa publication (cas de marchés soumis au contrôle a priori).

- **Avis de passation des marchés**

La mission d'audit a vérifié si les Autorités contractantes ont fait publier l'avis d'appel d'offres ou ont consulté des fournisseurs suivant les types de procédures conformes aux dispositions du Code des Marchés Publics.

- **Ouverture des offres**

La mission d'audit s'est rassurée du respect des conditions contenues dans le dossier d'appel d'offres et des dispositions du Code des Marchés Publics (commission d'ouverture, délais, rapport...)

- **Analyse des offres techniques et financières**

La mission s'est rassurée du respect des conditions techniques et financières contenues dans l'avis d'appel d'offres (commission, règlement particulier d'appel d'offres, cahiers normes techniques, prix, ...) et de la conformité aux textes légaux et réglementaires régissant les marchés.

La mission d'audit a mené également les actions suivantes :

- vérification de la conformité des informations consignées dans le procès-verbal ou le rapport d'évaluation des offres avec le contenu des offres ;
- vérification de la conformité de l'évaluation, notamment entre l'évaluation de l'offre et l'évaluation du soumissionnaire à travers les critères de qualification ;
- vérification de l'utilisation exclusive des critères d'évaluation annoncés dans le DAO ;
- contrôle de l'application des critères de correction des offres financières ;

- contrôle de la réalité économique des prix proposés dans le cadre des ententes directes, des consultations restreintes et des demandes de cotation ;
- contrôle de l'existence des soumissionnaires pour identifier d'éventuelles collusions ou de conflits d'intérêts ;
- attribution du contrat.

La mission d'audit a procédé également à la vérification des pièces constitutives du marché, l'approbation des marchés par des signatures autorisées, la notification du marché, l'information des soumissionnaires non retenus etc....

Les contrôles suivants ont été également effectués :

- vérification du contenu des procès-verbaux d'attribution provisoire (vérification du contrôle des critères de qualification du soumissionnaire) ;
- vérification du contenu des lettres de notification et celles de l'attribution provisoire (vérifier l'existence et apprécier la pertinence de l'avis de la DNCMP si requis) ;
- vérification de la publicité des attributions provisoires et du contenu des avis ;
- vérification de l'information des soumissionnaires non retenus et des réponses à leurs demandes d'informations ;
- appréciation de la gestion des recours par l'Autorité contractante et par l'ARMP ;
- vérification du contenu des marchés et des éventuels PV de négociation dans les marchés de prestations intellectuelles (vérification et appréciation de l'avis éventuel de la DNCMP).

II.4.3.5. Gestion de l'exécution des marchés dans ses aspects administratif, financier et physique

Les diligences ci-après ont été mises en œuvre :

- vérification du respect des délais de notification des marchés au regard de ceux qui sont prévus par les textes légaux ;
- vérification du recueil des garanties (garantie de bonne exécution), de leur conformité aux modèles fournis dans les DAO et de leur durée de validité ;
- vérification de la conformité des formes des garanties aux dispositions réglementaires ;

- vérification du non-paiement du premier décompte avant la constitution du cautionnement définitif ;
- vérification des pièces constitutives des contrats, du respect des délais d'exécution des marchés et éventuellement de l'application de pénalités prévues par la loi;
- vérification des avenants éventuels et leur conformité;
- vérification de la gestion d'éventuels litiges ;
- vérification de l'existence des procès –verbaux de réception des marchés et de la commission de réception ;
- vérification de la mise en œuvre des garanties en cas de besoin (garantie de bonne exécution, retenue de garantie et garantie décennale) ;
- vérification de la levée des cautionnements dans les délais requis.

II.4.3.6. Visites de terrain

En vue d'apprécier l'existence et la qualité des travaux ou des fournitures et de faire une meilleure compréhension des dossiers, une visite de terrain devrait être organisée. La mission d'audit n'a pas jugé cette tâche opportune, du moment que les ouvrages avaient déjà fait objet de réception définitive depuis plus de trois ans.

II.4.3.7. Examen approfondi et détaillé des marchés passés par l'Autorité contractante

Pour l'atteinte des objectifs de la mission, le Cabinet BCPA INTERNATIONAL a organisé un examen approfondi des marchés passés par l'Autorité contractante. Cette démarche est conçue dans l'optique d'examiner tous les aspects en rapport avec le processus de passation et d'exécution des marchés, au regard des textes légaux et réglementaires et de tirer des conclusions sur le respect ou non des dispositions régissant les marchés publics.

Dans cette optique, sur base des dossiers passés par l'Autorité contractante, le prestataire de services a préparé un tableau en quatre colonnes :

- la première colonne contient les articles de référence tirés du Code des Marchés Publics de 2008 et des textes réglementaires d'application que sont les décrets et les ordonnances,
- la deuxième colonne comprend les critères de vérification qui se réfèrent aux dispositions des textes précités ;
- la troisième colonne a été réservée aux constats de l'Auditeur au regard des dispositions des textes légaux et réglementaires. La dernière colonne a été réservée aux commentaires de l'audité par rapport aux conclusions de l'Auditeur sur chaque marché. Autrement dit, il s'agit de confirmer ou d'infirmer le constat de l'Auditeur, dans l'esprit des dispositions des textes précités.

Enfin, des observations d'ordre général sur la passation et l'exécution des différents marchés, suivies des recommandations, ont été formulées par l'Auditeur, exercice par exercice (2016 et 2017), en laissant au maître de l'ouvrage et aux Autorités Contractantes les possibilités de faire leurs commentaires par rapport aux conclusions de l'Auditeur.

Après commentaires de l'audit, l'Auditeur a tenu compte de ces derniers, pour les Autorités contractantes qui ont formulé leurs observations, et ils font partie intégrante du rapport définitif.

Il sied de préciser que trente (30) dossiers étaient à analyser Vingt-trois (23) Autorités contractantes ont remis les dossiers de marchés pour analyse, tandis que sept (07) Autorités contractantes n'ont pas remis de dossiers.

S'agissant du rapport global définitif, il s'articule autour des points ci-après :

- Diagnostic institutionnel, légal, réglementaire et organisationnel de la passation des Marchés Publics au Burundi ;
- Contrôle détaillé de la procédure de passation des marchés ;
- Appréciation de la procédure de gestion du Contentieux ;
- Appréciation sur l'adéquation des procédures de passation des marchés et des modalités de gestion des contrats, au regard des principes d'efficacité, d'efficacités et d'économie ;
- Observations générales sur les commentaires des Autorités contractantes ;
- Recommandations et durée de mise en œuvre.

III. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL, LEGAL, REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU BURUNDI

Dans cette partie du rapport, nous présentons essentiellement le cadre légal et réglementaire régissant les marchés publics, c'est-à-dire le Code des marchés publics de 2008 et ses textes d'application, en dégageant le cas échéant, des insuffisances qui affectent leur mise en application.

L'Auditeur a constaté que le Code des marchés publics contient des dispositions garantissant une bonne gestion des marchés publics.

Néanmoins, il a été constaté que certains articles du Code des Marchés Publics, ainsi que les Décrets et Ordonnances de son application, sont à améliorer.

Les insuffisances suivantes ont été relevées :

- Au plan institutionnel, le Code des marchés publics et le Décret de la création de l'ARMP ne précisent pas, de façon claire, la position hiérarchique de l'ARMP indépendante par rapport aux Autorités contractantes dans le cadre de la gestion des Marchés Publics ;
- Le Code des marchés publics et ses textes d'application contiennent quelques imprécisions qu'il faut éclaircir. A titre illustratif :
 - Il est fait obligation aux Autorités contractantes d'établir et de publier annuellement un plan de passation des marchés, sans que les modalités de publication et le modèle- type ne soient définis ;
 - La publication d'un avis général de passation des marchés est exigée, sans que le délai de publication et le support ne soient précisés.
 - Les critères d'analyse des offres anormalement basses ou élevées ne sont pas précisés ;
 - Les textes prévoient l'existence des marchés et leur enregistrement obligatoire, sans que les modalités de l'enregistrement et un modèle- type de marché ne soient définis ;
 - Le CMP prévoit que le DAO peut être acquis gratuitement, mais les modalités de fixation du prix d'acquisition ne sont pas encadrées par un texte légal ;
 - Les textes légaux ne précisent pas comment l'archivage des documents des marchés publics est organisé ;
 - Le CMP met à la charge des Autorités contractantes des obligations d'approbation et/ou de publicité de divers documents (PV d'ouverture, PV d'attribution provisoire, projet de marché, etc.), sans préciser les délais.

IV. CONTRÔLE DETAILLE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHES

Le contrôle détaillé de la procédure de passation des marchés exécutés par les Autorités contractantes a donné permis la production des rapports individuels. Ces rapports individuels présentent, de façon détaillée, toutes les diligences accomplies et les constats faits.

Le rapport global étant la synthèse des rapports individuels, l'Auditeur résume, ci-après, les constats significatifs tirés des fiches individuelles de contrôle des marchés sélectionnés. Les constats sont regroupés selon les étapes majeures que sont :

- l'établissement des plans annuels de passation de marchés ;
- la préparation et la passation des marchés ;
- la réception et le traitement des offres ;
- l'attribution des marchés ;
- l'exécution des marchés.

IV.1. Plan prévisionnel

La validité d'un marché est conditionnée par son inscription préalable dans un plan de passation de marchés, établi annuellement par les Autorités contractantes. A ce niveau, l'Auditeur a fait les constats suivants :

- Les plans prévisionnels annuels de passation des marchés n'ont pas été établis par toutes les Autorités contractantes et là où ils existent, ces plans n'ont pas fait objet de publication ;
- Toutes les Autorités contractantes n'ont pas publié d'avis général de passation des marchés.

IV.2. Préparation et passation des marchés

Au niveau de la préparation et de la passation des marchés, l'Auditeur a fait les constats suivants :

- Toutes les Autorités contractantes concernées n'ont pas préalablement obtenu l'Avis de Non Objection de la DNCMP sur les projets de DAO avant leur lancement ;
- Les avis spécifiques de passation de marchés n'ont pas été toutes publiés par toutes les Autorités contractantes, conformément au CMP ;
- Tous les DAO évoquent le rejet de l'offre anormalement basse, sans préciser les critères de vérification ;
- Le délai de préparation des offres est souvent inférieur au délai minimum exigé par le CMP ;
- Toutes les AC ne tiennent pas de registre d'achat des offres ;

- Certaines Autorités contractantes confondent l'appel d'offres restreint et celui de gré à gré ;
- Certaines Autorités contractantes n'ont pas constitué de dossiers pour les marchés de gré à gré ;
- Dans toutes les procédures de gré à gré, les ANO de la DNCMP ont été délivrés, en dépit de l'absence des rapports spéciaux ;
- Pour les Appels d'Offres Internationaux, les preuves de la publication dans un journal ou sur un site international n'ont pas été fournies.

IV.3. Réception et traitement des offres

Au niveau de la réception et du traitement des offres, l'Auditeur a fait les constats suivants :

- Pour toutes les AC, les lettres de nomination des membres de la CGMP et de la CPM ne se trouvaient pas dans les dossiers remis à l'Auditeur ;
- Pour certaines AC, les lettres de nomination des membres de la sous-commissions d'ouverture des offres ne se trouvaient pas dans les dossiers remis à l'Auditeur ;
- Pour la plupart des AC, aucun observateur de l'ARMP n'était présent à la séance d'ouverture des offres ;
- La liste de présence de toutes les personnes présentes n'était pas établie et annexée au PV d'ouverture pour certaines AC ;
- Pour certaines AC, les mêmes personnes participaient à l'ouverture et à l'analyse des offres ;
- Pour certaines AC, les critères d'évaluation des offres ne se trouvaient pas dans les dossiers remis à l'Auditeur.

IV.4. Attribution des marchés

L'Auditeur a constaté ce qui suit :

- Des ANO de la DNCMP sont délivrés en dépit de nombreuses incohérences dans les documents d'analyse (Ex : MINISANTE, DGAP, MINAGRIE, ...)
- La plupart des AC omettent d'informer les soumissionnaires non retenus de l'attribution provisoire du marché ;
- Les dates de signature et d'approbation ne sont pas mentionnées au contrat ;
- La numérotation officielle des contrats est quasi-inexistante. Le numéro de DAO tient lieu de numéro de contrat. Il faut rappeler qu'un DAO peut donner lieu à la signature de plusieurs contrats, en cas d'allotissement d'un dossier ;
- La quasi-totalité des AC établissent des lettres de commande en lieu et place des contrats ;
- Les lettres de commande ne satisfont pas, dans leur rédaction, aux exigences du Code des marchés publics. Les documents particuliers du marché définis par le CMP n'y sont jamais annexés ;

- Les copies des garanties de bonne exécution ou les mainlevées de ces garanties ne sont pas dans le dossier ;
- De nombreux contrats sont attribués, signés et/ou notifiés en dehors de la période de validité de l'offre ;
- Certains contrats sont exécutés avant leur approbation et notification aux bénéficiaires. C'est le cas du Marché des haricots de la DGAP ;
- Une tendance générale des AC à ne pas notifier l'attribution définitive des marchés ;
- Plusieurs documents importants de la procédure d'attribution ne sont ni datés, ni signés, ce qui rend aléatoire certaines obligations ou voies de recours (date d'entrée en vigueur, recours de certains soumissionnaires, etc...).

IV.5. Exécution physique et financière des marchés

L'exécution physique et financière des marchés regroupe l'ensemble des opérations relatives à la livraison et/ou la réception, ainsi qu'au paiement des prestations, retenues de garantie, main levée. A ce niveau, l'Auditeur a fait les constats suivants :

- Les quantités de certaines fournitures livrées n'ont pu être confirmées par les procès-verbaux de réception et des bordereaux d'expédition pour certaines AC ;
- L'absence de pièces de paiement dans le classement des documents de marchés ;
- En vue d'apprécier l'existence et la qualité des travaux et de fournitures et de faire une meilleure compréhension des dossiers, une visite de terrain devrait être organisée. La mission d'Audit n'a pas jugé cette tâche opportune, du moment que les ouvrages et les fournitures avaient fait objet de réceptions définitifs, il y avait plus de trois ans ;
- Les AC n'ont pas appliqué de pénalités de retard malgré des retards constatés dans l'exécution des prestations pour quelques AC ;
- De nombreux PV de réception sont absents du dossier de marché pour certains AC

V. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX

Lors de l'analyse des dossiers de marchés, l'Auditeur a noté que le processus de passation des marchés s'est déroulé dans de bonnes conditions et qu'aucune plainte des soumissionnaires non retenus n'a été enregistrée dans le processus l'attribution.

La seule plainte enregistrée, qui n'est pas très alarmante, dans la mesure où sa gestion s'est limitée au niveau de la Direction Générale de l'Autorité de régulation des Marchés Publics (ARMP), concerne l'exécution du marché relatif à la fourniture, l'installation et la mise en service d'une machine d'emballage du thé et tea-bags.

Il s'agit d'un litige opposant l'OTB au fournisseur AYAAN INVESTMENT LTD sur le marché DNCMP/275//F/2015 dont l'objet est précité. Concernant les irrégularités constatées, le marché n'a pas fait objet de réception définitive. Et pour cause, l'OTB estime qu'il y a des tests de fonctionnalités de la machine qui n'avaient pas été effectués. De son côté, le fournisseur estime que toutes les dispositions avaient été déjà prises pour la réception définitive, mais l'OTB n'avait pas disponibilisé les produits nécessaires pour réaliser le dernier essai de la machine.

Le dossier été soumis par AYAAN INVESTMENT LTD à l'ARMP pour arbitrage. Au moment de la réalisation de la mission d'audit, le dossier était sous traitement au niveau de l'ARMP.

VI.OBSERVATIONS GENERALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITES CONTRACTANTES

Sur trente Autorités contractantes dont 23 ont présenté les dossiers de marché, cinq AC seulement ont fait des commentaires sur les rapports provisoires. Il s'agit de : PRODEFI, OTB, Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, REGEDESO et la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires.

A l'issue de l'examen des commentaires des AC sur les rapports provisoires, l'Auditeur constate qu'hormis les audités ayant ultérieurement communiqué des documents complémentaires et pour lesquelles les constats ont été modifiés et intégrés dans le rapport définitif, les commentaires faits par les AC n'ont pas eu d'impact significatifs sur les observations préalablement formulées dans le rapport provisoire, à l'exception de PRODEFI.

Au regard du nombre d'AC qui n'ont pas fait de commentaires sur les rapports provisoires (78%), l'Auditeur estime qu'un bon nombre d'Autorités contractantes n'ont pas répondu à la demande de l'ARMP. L'Auditeur recommande par conséquent l'amélioration de l'environnement de la Gestion des marchés publics et la mise en place des sanctions administratives à l'endroit des AC qui semblent ignorer l'importance de l'Audit initié par l'ARMP.

La tendance à considérer qu'un PPM établi équivaut à un PPM publié, qu'un marché à lot unique peut être scindé pour plusieurs attributaires, que les lettres de commande peuvent légitimement suppléer aux contrats de marchés, à croire que les références portées aux lettres de commande ont valeur de numérotation ou d'enregistrement, à improviser en cas de silence du texte législatif, témoignent de la méconnaissance et de la mauvaise application du CMP.

VII.RECOMMANDATIONS

Dans la matrice à trois colonnes (faiblesses, recommandations et chronogramme d'exécution) ci-après, l'Auditeur formule des recommandations susceptibles d'apporter des améliorations de l'environnement d'exécution, de contrôle et de régulation de la procédure de passation des marchés publics.

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIVES RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE PAR RAPPORT AU RISQUE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
1	<p>Le Code des marchés publics ne précise pas, de façon claire, la position hiérarchique de l'ARMP qui est une Autorité Administrative Indépendante (AAI).</p> <p>Le Décret n°100/119 du 07 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP précise que, l'ARMP est placée sous la tutelle du Ministère ayant les Finances dans ses attributions.</p>	Elevée	Dépendance vis-à-vis de la tutelle	<p>L'ARMP étant une Autorité Administrative Indépendante, son rattachement à un Ministère n'est pas approprié et ne garantit pas efficacité dans la prise de décisions et dans l'exécution de ses missions.</p> <p>Il y a lieu de réviser les textes et de la rattacher à l'institution la plus élevée de la République.</p>	Moyen terme
2	<p>Le Code des marchés publics ne prévoit pas de ressources propres pour le financement de l'Autorité de régulation.</p> <p>Les ressources sont prévues par le Décret N° 100/119 du 07 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics</p>	Elevée	Lenteur dans la mise en œuvre du planning des activités prévues	Octroyer à l'ARMP une indépendance dans la gestion des ressources lui octroyées	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIVES RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE PAR RAPPORT AU RISQUE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
	(ARMP) en son article 41, mais l'indépendance dans la gestion financière de ces ressources n'est pas garantie.				
3	Les modèles types des principaux documents d'exécution des procédures de passation des marchés (Avis général de passation des marchés, rapports d'analyses, PV d'ouverture, PV de réception, contrats, lettres de commande) n'ont pas été conçus. Il sied de préciser que les modèles de DAO et leurs annexes existent, mais ne sont pas exploités.	Moyenne	Présentations différentes des documents selon l'Autorité contractante, insuffisances rédactionnelles.	Il est impératif de rendre effectifs des modèles- types des documents essentiels des procédures de passation des marchés, et surtout d'assurer des formations intensives de l'ensemble des acteurs à leur appropriation et utilisation.	Court terme
4	Les textes donnent le pouvoir à la sous-commission d'ouverture des offres d'examiner et de rejeter les offres qu'elle juge non conformes.	Elevée	Rejet abusif des offres ; irrégularité de traitement des candidats.	Afin d'éviter les abus de rejet des offres, il conviendrait de réviser la disposition et d'ôter aux sous commissions d'ouverture des offres tout pouvoir d'examiner et de rejeter les offres.	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIVES RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE PAR RAPPORT AU RISQUE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
				Elles doivent être chargées exclusivement de la réception et de l'ouverture des offres.	
5	L'article 75 prévoit l'enregistrement des contrats sans en préciser les modalités.	Moyenne	Confusion des contrats	Il est nécessaire de compléter cet article, en précisant les modalités et le coût. Le recouvrement des droits d'enregistrement pourrait être confié à l'OBR. Les fonds collectés seront versés directement sur un compte spécial ouvert au nom de l'Autorité de régulation qui devrait en être le bénéficiaire.	Moyen terme
6	Le Codes des Marchés Publics (CMP) prévoit que le DAO peut être acquis à titre onéreux. Toutefois, les modalités de fixation et de recouvrement du prix d'acquisition ne sont encadrées par aucun texte	Faible	Fixation arbitraire des prix des DAO.	Le coût des DAO devrait être règlementé afin d'éviter de décourager la concurrence. Il y a lieu de compléter les dispositions du CMP, en limitant le prix de vente à un montant équivalent aux frais engagés pour l'éditer, le reproduire ou le publier sous format électronique, et le remettre aux soumissionnaires intéressées.	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIVES RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE PAR RAPPORT AU RISQUE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
7	L'archivage des documents relatif aux Marchés Publics n'est réglementé par aucun texte	Haute	Risque de perte des documents de passation des marchés.	Nous recommandons de mettre en place un texte réglementaire organisant l'archivage des documents des marchés publics. Les dispositions devront être prises pour la conservation des documents dans le temps.	Court terme
8	Il est fait obligation aux acteurs du processus de passation des marchés de faire différentes publications dans un journal officiel. Néanmoins, il n'existe pas de journal officiel des marchés publics.	Haute	Manque d'informations au niveau des soumissionnaires potentiels	Prendre les dispositions nécessaires pour que ARMP, à travers son service communication, mette en place un journal officiel des marchés publics.	Court terme

VII. ANNEXES

ANNEXE 1. SYNTHÈSE DES DOCUMENTS REÇUS

N°	LIBELLE DU FICHER
1	Code des marchés publics
2	Décret n°100/119 du 07 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP
3	Décret n°100/120 du 08 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la DNCMP
4	Décret n°100/123 du 11 Juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de Gestion des Marchés Publics.
5	Ordonnance n°540/1035/2008 du 06/10/2008 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics
6	Ordonnance n°540/249 du 14/02/2010 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les entreprises à caractère commercial
7	Ordonnance n°540/169/2011 du 17/02/2011 portant seuil de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur
8	Ordonnance n°540/7/2009 du 05/01/2009 portant mise en place des documents-types de passation des marchés
10	Plan prévisionnel de passation des Marchés Publics, exercices 2016 et 2017 de certaines Autorités contractantes.

**ANNEXE 2. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS RECUS DES AUTORITES
CONTRACTANTES**

N°	AUTORITE CONTRACTANTE
1	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale
2	Agence Burundaise de l'Hydraulique et de l'Assainissement en Milieu Rural
3	Centrale d'Achat de Médicament Essentiels, de dispositifs Médicaux, de produits et matériels de laboratoire du Burundi
4	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
5	Fonds National d'Investissement Communal
6	Institut National de Sécurité Sociale
7	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
8	Ministère des Droits de la Personne Humaine, des Affaires Sociales et du Genre
9	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique
10	Mutuelle de la Fonction Publique
11	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
12	Ministère de la Santé Publique
13	Office Burundais des Mines et des Carrières
14	Office Burundais des Recettes
15	Société Immobilière Publique
16	Office du Thé du Burundi
17	Programme National pour la Sécurité Alimentaire et le Développement Rural de l'Imbo et du Moso
18	Projet de Développement de Filières
19	Régie de Production et de Distribution d'eau et d'Electricité
20	Régie Nationale des Postes
21	Société Burundaise de Gestion des Entrepôts et d'Assistance des Avions en Escale
22	Société Sucrière de Moso
23	Université du Burundi

**ANNEXE 3. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS NON RECUS DES AUTORITES
CONTRACTANTES**

N°	AUTORITE CONTRACTANTE
1	Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunication
2	Autorité de l'Aviation Civile du Burundi
3	Agence de Régulation de la Filière Café
4	Ministère de la Justice et Garde des Sceaux
5	Ministère de la Sécurité Publique
6	Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
7	Office des Routes

Fait à Bujumbura, le 20/12/2021

Le Coordonnateur Régional

BCPA INTERNATIONAL

BASIITA Ronald

