

# 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 2018 – 2019 et 2019-2020

-----  
**RAPPORT GLOBAL DE SYNTHESE**  
-----

Bujumbura, Juillet 2022

AUDITEUR INDEPENDANT :

CABINET : BCPA INTERNATIONAL



Bujumbura, Rohero 2, Av. Bututsi n°38

[www.bcpainternational.com](http://www.bcpainternational.com)

Tél: +257 22278230

Gsm: +257 71210288/ +257 75694489

E-mail : [info@bcpainternational.com](mailto:info@bcpainternational.com)

## **SOMMAIRE**

	<b>Pages</b>
RESUME DE LA MISSION .....	4
I. LIMITATIONS GENERALES .....	4
II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION, OBJECTIFS DE LA MISSION, RESULTATS ATTENDUS, APPROCHE METHODOLOGIQUE .....	4
III. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL, LEGAL, REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL.....	13
DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU BURUNDI.....	13
IV. CONTRÔLE DETAILLE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHES .....	14
V. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX .....	17
VI. OBSERVATIONSGENERALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITES CONTRACTANTES.....	18
VII.RECOMMANDATIONS .....	18
ANNEXE 1. SYNTHESE DES DOCUMENTS REÇUS.....	23
ANNEXE 2. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS RECUS DES AUTORITES .....	24
CONTRACTANTES.....	24
ANNEXE 3. TABLEAU RECAPITULATIF DES DOSSIERS NON RECUS DES AUTORITES .....	25

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

<b>SIGLE</b>	<b>SIGNIFICATION</b>
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
ABER	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale
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
GBE	Garantie de Bonne Exécution
IS	Instructions aux Soumissionnaires
ARB	Agence Routière du Burundi
INSS	Institut National de Sécurité Sociale
MDNAC	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants
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 Sante Publique
MEEATU	Ministère de l'Eau de l'Environnement de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
OBM	Office Burundaise des Mines
OBR	Office Burundais des Recettes
OTB	Office du The du Burundi
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 Inclusives
PPM	Plan de Passation de 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
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 au contrôle a posteriori des communes.

L'autre difficulté rencontrée par l'Auditeur a trait au retard de transmission des dossiers de marchés par les Autorités contractantes qui ne pouvait pas permettre d'avancer rapidement dans l'examen des dossiers.

L'autre difficulté rencontrée par l'Auditeur a trait au mauvais classement des dossiers de marchés au niveau de certaines des Autorités contractantes, ce qui ne pouvait pas permettre d'avancer rapidement dans l'examen des dossiers. Il va sans dire qu'avec le problème de classement, l'Auditeur a constaté plusieurs pièces manquantes dans les dossiers tels qu'il sera mis en évidence lors de la présentation de chaque marché.

En vertu du contrat, le marché devrait s'étendre sur la période allant du 18 mars au 1er août 2022.

### **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 des organes de gestion des marchés publics réformés.

Parmi celles ceux-ci, se trouve l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), sous forme d'autorité administrative indépendante, devenue pleinement fonctionnelle depuis le premier semestre 2009. Parmi les missions, de l'ARMP figure celle 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 publics ou des délégations de service publics

C'est dans ce cadre que l'ARMP a commandité un audit sur les marchés publics relatif aux exercices budgétaires 2018-2019 et 2019-2020 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 2018-2019 et 2019-2020, 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 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 auditées, le Consultant a apporté 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 a examiné 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 a fait 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 sont formulées de manière explicite, avec des indications précises sur leur mise en œuvre.

### **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'efficience, d'efficacité 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 celles 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 dispositions de la législation et réglementation des marchés publics et ainsi qu'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 gestion des marchés et à l'Autorité contractante. Il s'agit notamment de la loi sur les marchés publics de 2018 et des textes d'application en vigueur durant la période sous revue.

il est à signaler que certains textes d'applications du nouveau Code révisé ont été décrété quatre ans après sa promulgation (avril 2022), d'où les Autorités Contractantes se servent dans la gestion des marchés publics des textes d'application du Code des marchés publics qui n'étaient pas adaptés au nouveau Code.

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

Avant le démarrage de la mission d'audit, l'Autorité Contractante 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 initial ou révisé, approuvé par l'organe compétent, de sa publication dans un journal des marchés publics ou dans un journal de grande diffusion nationale et/ou internationale et sur le Site Web des marchés publics et de l'inscription du marché, faisant objet d'audit sur le même plan ;
- de la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation et du Code des marchés publics pour les modes dérogatoires, vérification d'éventuels morcellements des marchés par la démultiplication des modes de passation par ~~de~~ demande de cotation ;
- de l'existence d'un avis général de passation 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, gré à gré et appels d'offres restreints (au-delà des autorisations). C'est la question de l'opportunité de ces modes dérogatoires qui sera examinée. La part des marchés passés par –entente directe et gré à gré sera vérifiée par rapport au seuil limite de 10% qu'elle ne doit pas dépasser pour autoriser ces deux modes dérogatoires ;
- du respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels (Il a fallu 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 d'offres et de Consultation, (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) ;
- du contenu des DAO et leur conformité aux documents types en vigueur.
- du respect des délais de préparation des offres ;
- du respect des conditions contenues d'ouverture des offres dans le dossier d'appel d'offres et le respect des dispositions du Code des marchés publics en rapport avec l'ouverture et le dépouillement des offres ;
- de la vérification de l'existence des registres des marchés côtés et paraphés, de l'avis de passation de marchés ;
- de la vérification de la conformité des informations consignées dans le procès- verbal ou dans le rapport d'évaluations des offres avec le contenu des offres ;
- de la vérification de l'utilisation exclusive des critères d'évaluation annoncés dans le DAO ;
- du contrôle de l'application des critères de correction des offres financières ;
- du contrôle de la réalité économique des prix proposés dans le cadre des ententes directes, des consultations restreintes et des demandes de cotation ;
- de la vérification du mode d'attribution du contrat ;
- de la vérification du contenu des procès-verbaux d'attribution provisoire (vérification du contrôle des critères de qualification du soumissionnaire) ;

- de la vérification du contenu des lettres de notification provisoire (vérifier l'existence et apprécier la pertinence de l'avis de la DNCMP si requis) ;
- de la vérification de la publicité des attributions provisoires et de l'information des soumissionnaires non retenus ;
- de l'appréciation de la gestion des recours par l'Autorité Contractante et par l'ARMP ;
- de la vérification du contenu des éventuels PV de négociation dans les marchés de prestations intellectuelles (vérification et appréciation de l'avis éventuel de la DNCMP) ;
- De la vérification du respect des procédures de gestion des recours éventuels par les candidats et soumissionnaires et si leurs traitements ont respecté les délais ;
- de la vérification du respect du délai de signature du contrat ;
- De la vérification du respect des procédures d'approbation des contrats le cas échéant ;

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

- le contenu du contrat n'a pas été substantiellement modifié par rapport à son projet prévu dans le DAO ou si le contrat a fait objet d'examen administratif, juridique et technique de la DNCMP ;
- les documents et actes préalable au démarrage (ordre de service, garanties, assurances...), ont été fournis et sont conformes aux modèles fournis dans les DAO et étaient encore valables ;
- les délais d'exécution des marchés et les clauses en rapport avec l'application de pénalités de retard ont été respectés ;
- les avenants accordés ont respecté les procédures de fond et de forme prévues par le Code ;
- les procès-verbaux de réception des marchés sont régulièrement établis ;
- les cautionnements ont été libérés dans les délais requis.

La note d'orientation intégrant les observations du Comité de Pilotage a été élaborée et transmise à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics en date du 30 mars 2022. Elle a été examinée et validée dans une séance de réunion du Comité de pilotage tenue le 07 avril 2022.

#### **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 2018-2019 et 2019-2020, 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 24 Autorités contractantes, 22 ont remis les dossiers de marchés à auditer. Ces dossiers sont répartis entre les marchés de fournitures, de travaux et de services.

#### **II.4.3.4. 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 a été organisée là où c'était jugé nécessaire.

#### **II.4.3.5. Examen approfondi et détaillé des marchés passés par l'Autorité contractante**

Pour l'atteinte des objectifs de la mission, l'Auditeur 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 2018 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'audit sur chaque marché et aux dernières observations de l'Auditeur sur ces commentaires.

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 (2018-2019 et 2019-2020), 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'audité, 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 Vingt- quatre (24) dossiers étaient à analyser. Vingt-deux (22) Autorités contractantes ont remis les dossiers de marchés pour analyse, tandis que deux (02) 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, règlementaire et organisationnel de la passation des Marchés Publics au Burundi ;
- Contrôle détaillé de la procédure de passation des marchés ;
- Appréciation sur l'adéquation des procédures de passation des marchés et des modalités de gestion des contrats, au regard des principes d'efficience, d'efficacité et d'économie ;
- Observations générales sur les commentaires des Autorités contractantes ;
- Recommandations

### **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 2018 et ses textes d'application, en dégagant 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 de ce Code, ainsi que les Décrets et Ordonnances de son application, sont à améliorer.

Les insuffisances suivantes ont été relevées :

- Sur le 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 qui est une autorité administrative indépendante ne garantit pas son indépendance par rapport aux Autorités contractantes dans le cadre de la gestion des Marchés Publics. Elle est placée sous la tutelle du ministère ayant les finances dans ses attributions.

Aussi, le Code et le décret de création de l'ARMP prévoit l'autonomie financière et ses différentes ressources financières, mais en pratique cela n'est pas appliquée.

- Le Code des marchés publics et ses textes d'application contiennent quelques imprécisions qu'il faut éclaircir. A titre illustratif :
  - Il est prévu un journal officiel des marchés publics, comme canal de publication des informations en rapport avec les marchés publics, mais ce journal n'existe pas;
  - la publication d'un avis général d'appels d'offres est exigée, sans que le délai de publication et le modèle type n'existe pas.
  - les textes prévoient l'enregistrement des marchés obligatoire, sans que les modalités de l'enregistrement et un modèle- type de marché ne soient définis ;
  - 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'attribution provisoire et définitif, 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 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 et la publication des plans prévisionnels 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 et avis général de passation des marchés**

La validité d'un marché est conditionnée par son inscription préalable dans un plan de passation de marchés, établi annuellement par les Autorités contractantes ainsi qu'élaboration d'un avis général de passation des marchés. 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, certains 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 :

- la plupart des 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 en rapports avec la passation de marchés n'ont pas été tous publiés par toutes les Autorités contractantes, conformément au CMP ;
- la plupart des AC ne tiennent pas de registre spécial de dépôt 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 de consultation ou de marchés pour les marchés de gré à gré ;
- presque toutes les Autorités contractantes n'ont pas publié l'avis d'attribution définitive

- dans toutes les procédures de gré à gré, les ANO de la DNCMP ont été délivrés, en dépit de l'absence des rapports spéciaux établis par les commissions de passation des marchés ;
- 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 plusieurs 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 certaines 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 à l'ouverture n'était pas établie et annexée au PV d'ouverture pour certaines AC ;
- pour certaines AC, les critères d'évaluation des offres ne se trouvaient pas dans les DAO.

### **IV.4. Attribution des marchés**

L'Auditeur a constaté ce qui suit :

- 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 par certaines AC et par l'Autorité compétente;
- la numérotation officielle des contrats n'est pas faite par certaines AC. 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 ;
- 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 pas annexés dans les dossiers transmis par certaines AC ;
- les copies des garanties de bonne exécution ou les mainlevées de ces garanties ne sont pas dans certains dossiers ;
- une tendance générale des AC à ne pas publier 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 des marchés**

L'exécution physique des marchés regroupe l'ensemble des opérations relatives à la livraison et/ou la réception, ainsi qu'aux retenues de garantie et 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 ;
- de nombreux PV de réception sont absents du dossier de marché pour certaines AC.

En vue d'apprécier l'existence et la qualité des travaux ou des fournitures et de faire une meilleure compréhension des dossiers, des visites de terrain ont été organisées chez les Autorités contractantes ci-après :

- au Centre Hospitalo-Universitaire de Kamenge pour les travaux réalisés dans le cadre du marché DNCMP /64/T/2019-2020 relatif à la réhabilitation des studios en chambres ;
- à l'Université du Burundi pour les travaux réalisés dans le cadre du marché DNCMP /60/T/2019-2020 relatif à la construction d'un amphithéâtre de 500 places au Campus de Mutanga Nord ;
- à l'INSS pour les travaux réalisés dans le cadre du marché N°DNCMP/37/T/2019-2020 des travaux de réhabilitation de l'immeuble de l'INSS siège

Tous ces marchés ont été exécutés, d'une façon générale, conformément aux dispositions contractuelles, sauf qu'à l'Université du Burundi, il restait à finaliser quelques petits travaux, ce qui a retardé la réception définitive.

Il a été constaté que très peu de marchés de travaux ont été réalisés au cours de la période auditée.

## **V. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX**

Lors de l'analyse des dossiers de marchés, l'Auditeur a noté l'absence de plaintes de la plupart des soumissionnaires non retenus,

Les cas constatés de plaintes sont :

1. La passation du marché relatif à la location d'un camion benne pour le transport de la tourbe.

Il s'agit d'un litige opposant l'ONATOIR au soumissionnaire BASAME Joseph sur le marché DNCMP/2//F/2019-2020 dont l'objet était la location d'un camion. BASAME se plaignait du rejet de son offre technique dont il croyait seule remplir les conditions exigées.

2. La passation du marché DNCMP/187/F/ 2018-2019 relatif à la fourniture de matériel et équipement pour les filières de transformation agro-alimentaires.

Le soumissionnaire ALPHA CD Technologie a fait recours auprès de l'ARMP pour ré analyser les offres relatives au lot 3, prétextant qu'il a été éliminé injustement.

3. La passation DNCMP/ 244/F/ 2019-2020 relatif aux équipements des Ecoles fondamentales en bancs- pupitres lot 2.

Le recours contre le rejet de l'offre a été introduit par la Société PRONOVA, suite à la remise de l'échantillon hors délais. La Société PRONOVA a introduit son recours auprès de l'Autorité Contractante le même jour de la Notification des résultats d'analyse des offres. Le représentant de l'Autorité Contractante y a réservé une réponse négative, confirmant le rejet de son offre. Le plaignant a introduit un recours contre la décision de l'Autorité Contractante.

Il a été constaté que les réponses aux recours des soumissionnaires ont été traitées dans les délais légaux.

## **VI. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITÉS CONTRACTANTES**

Sur 24 Autorités contractantes dont 22 ont présenté les dossiers de marché, 09 seulement ont fait des commentaires sur les rapports provisoires.

A l'issue de l'examen des commentaires des AC sur les rapports provisoires, l'Auditeur a constaté 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.

Au total sur les 22 AC qui ont remis les dossiers de marchés publics audités, cinq Autorités contractantes à savoir : le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, l'ONATOUR, la SOSUMO, l'OTB et l'UNIVERSITE DU BURUNDI ont relativement bien suivi les dispositions du Code des marchés publics et ses textes d'applications d'une manière satisfaisante.

L'Auditeur estime, qu'au regard du nombre d'AC qui n'ont pas fait de commentaires sur les rapports provisoires (57%), un nombre significatif de ces dernières n'a 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 par l'ARMP à l'endroit des AC qui semblent ignorer l'importance de l'Audit initié et l'application des dispositions contenues dans le Code des marchés publics et ses textes d'application.

## **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 SIGNIFICATIFS RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE	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 décision 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 No 100/049 du 27 avril 2022 portant modification du décret No 100/119 du 07 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) en son</p>	Elevée	Lenteur dans la mise en œuvre du planning des activités prévues et non exécution de certaines de ses missions lui dévolues par le Code	Octroyer à l'ARMP une indépendance dans la gestion des ressources lui octroyées	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIFS RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
	article 50 et dans mais l'indépendance dans la gestion financière n'est pas dotée de l'indépendance dans la gestion de ses ressources Financières				
3	Les modèles types des principaux documents des procédures de passation et d'exécution des marchés (Avis général de passation des marchés, guide d'évaluation des offres 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 ses annexes existent mais ne sont pas exploités.	Moyenne	Présentations différentes des documents selon l'Autorité contractante et insuffisances rédactionnelles et mauvaise évaluation des offres.	Il est impératif de rendre effectifs des modèles- types des documents essentiels des procédures de passation et d'exécution des marchés, et surtout d'assurer des formations intensives de l'ensemble des acteurs de la commande publique à leur appropriation et utilisation.	Court terme
4	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	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIFS RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
				spécial ouvert au nom de l'Autorité de régulation qui devrait en être le bénéficiaire.	
<b>5</b>	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
<b>6</b>	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 FICHIER
1	La Loi n° 1/04 du 29 janvier 2018 portant modification de la loi n° 1/01 du 04 février 2008 portant 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°540/1160/2018 du 27 août 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les Administrations publiques et les Administrations assimilées
6	Ordonnance n°540/1162/2018 du 22 août 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les entreprises publiques à caractère commercial et assimilées
7	Ordonnance n°540/ 169/2011 du 17 février 2011 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur
8	des documents-types actualisés de passation des marchés publics et publiés sur le site de l'ARMP
9	les décisions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics durant la période sous audit;
10	Plan prévisionnel de passation des Marchés Publics, exercices 2018-2019 et 2019-2020 de certaines Autorités contractantes.



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

<b>N°</b>	<b>AUTORITE CONTRACTANTE</b>
1	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale
2	Mutuelle de Fonction Publique
3	Autorité de l'Aviation Civile du Burundi
4	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
5	Institut National de Sécurité Sociale
6	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants
7	Centre Hospitalo-Universitaire de Kamenge
8	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique
9	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
10	Ministère de la Santé Publique
11	Office Burundaise des Mines
12	Office Burundais des Recettes
13	Agence Routière du Burundi
14	Office du Thé du Burundi
15	Office National des Pensions et Risques professionnels des fonctionnaires, des magistrats et des agents de l'ordre judiciaire
16	Ministère des Finances, du Budget et de la Planification Economique
17	Régie Nationale des Postes
18	Société Burundaise de Gestion Aéroportuaire
19	Société Sucrière de Moso
20	Université du Burundi
21	Office National de la Tourbe
22	Régie de Production et de Distribution d'Eau et d'Electricité

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

<b>N°</b>	<b>AUTORITE CONTRACTANTE</b>
1	Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique
2	Agence de Régulation et Contrôle des Télécommunication

Fait à Bujumbura, le 29/7/2022

Le Coordonnateur Régional

**BCPA INTERNATIONAL**

**BASIITA Ronald**

