

REPUBLIQUE DU BURUNDI



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 L'EXERCICE BUDGETAIRE
2020-2021

RAPPORT GLOBAL DE SYNTHESE

AUDITEUR INDEPENDANT :

CABINET : BCPA INTERNATIONAL



Bujumbura, Rohero 2, Av. Bututsi n°38
Tél: +257 22278230/ Gsm: +257 71210288
E-mail: info@bcpainternational.com
www.bcpainternational.com

Mai 2023

SOMMAIRE

	Pages
RESUME DE LA MISSION	4
I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION, OBJECTIFS DE LA MISSION, RESULTATS ATTENDUS, APPROCHE METHODOLOGIQUE	4
II. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL, LEGAL, REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL.....	12
DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU BURUNDI.....	12
III. CONTRÔLE DETAILLE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHES	13
IV. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX.....	18
V. OBSERVATIONS GENERALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITES CONTRACTANTES	19
VI.RECOMMANDATIONS	19
ANNEXE 1. SYNTHESE DES DOCUMENTS REÇUS.....	25
ANNEXE 2. TABLEAU RECAPITULATIF DES AUTORITES CONTRACTANTES AUDITEES.....	26
ANNEXE 3. TABLEAU RECAPITULATIF DES AUTORITES CONTRACTANTES NON- AUDITEES.....	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
ABER	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCTG	Cahier des Clauses Techniques Générales
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières
CMP	Code des Marchés Publics
CPM	Commission de Passation de 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
MCEASJC	Ministère des Affaires de la Communauté Est-Africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture
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'Environnement, de l'Agriculture et de l'Elevage
MSPLS	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte Contre le SIDA
OBM	Office Burundais des Mines
OBR	Office Burundais des Recettes
OTB	Office du Thé 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
SOSUMO	Société Sucrière de Moso
TDR	Termes De Référence
UB	Université du Burundi

RESUME DE LA MISSION

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

I.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, depuis 2008, à une profonde réforme de son système de gestion des finances publiques. Cette réforme cherche à rationaliser les dépenses publiques et à 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 met en place particulièrement un cadre institutionnel de gestion des marchés publics, notamment les organes de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics.

C'est dans ce cadre qu'a été créée une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui est le garant de la saine application de la législation et de la réglementation des marchés publics et des délégations des services publics.

Plusieurs missions sont assignées à cette dernière, dont celle d'assurer, par le biais d'audits indépendants ou financiers, le contrôle a posteriori de la passation et d'exécution des marchés publics.

L'ARMP a notamment 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 législation et de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et des délégations de services publics.

A cet effet, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés. A l'issue de cet audit, elle leur communique les violations aux dispositions légales et réglementaires constatées en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics ou délégations de services publics, ainsi que des recommandations qui s'imposent pour y remédier.

C'est dans ce cadre que l'ARMP a recruté le Cabinet BCPA INTERNATIONAL pour réaliser l'audit de qualité indépendant de la conformité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics du Burundi sur l'exercice budgétaire 2020-2021.

I.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.
- 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.

I.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. 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.4.2. Approche méthodologique

II.4.2.1. 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 le 27 avril 2022 , soit quatre ans après sa promulgation , d'où les Autorités Contractantes se servaient dans la gestion des marchés publics des textes d'application du Code des marchés publics qui n'étaient pas adaptés au nouveau Code.

II.4.2.2. 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 vérification d'éventuels morcellements des marchés par la démultiplication des modes de passation par- 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 dispositions du Code des marchés publics en rapport avec l'ouverture et le dépouillement des offres ;
- de la vérification de la conformité des informations consignées dans les rapports d'évaluations 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 ;
- 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,
- les réceptions définitives prévues ont été effectuées dans les délais.

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 20 octobre 2022. Elle a été examinée et validée dans une séance de réunion du Comité de pilotage tenue le 24 novembre 2022.

II.4.2.3. Envoi des documents par l'ARMP et la détermination de l'échantillon des marchés à examiner

Conformément aux termes de référence de la mission, nous allons procéder à la détermination d'un échantillon pour nous faire une opinion d'une part sur le respect des procédures de la gestion des marchés publics et, du Code des marchés et de ses textes d'application.

L'échantillonnage sera fait comme suit :

- il sera fait sur base d'une liste de marchés préalablement déterminés par le prestataire de services et validée par le comité de pilotage. Cette liste de marchés est déterminée à travers la liste des Autorités Contractantes, complétée par le nombre limite de marchés proposés à être audités pour chaque Autorité Contractante, indiquées par l'ARMP ;
- cette liste repose uniquement sur les procédures de passation initiées dans le courant de l'exercice budgétaire 2020-2021, par les différentes Autorités Contractantes choisies par l'ARMP ;
- Cette liste contient un minimum de 200 dossiers de marchés publics à auditer pour l'exercice budgétaire 2020-2021. Le Cabinet BCPA INTERNATIONAL doit veiller à choisir ces marchés parmi les Autorités Contractantes lui proposées par l'ARMP à concurrence de 70% de marchés de fournitures, 20% de marchés de travaux et 10% de marchés de services ;
- l'échantillon contiendra également les marchés par modes de passation dans les proportions suivantes : 60% des marchés contrôlés a priori par la DNCMP et 40% des marchés soumis au contrôle a posteriori par la DNCMP ; soit 50 % de modes ouverts, 10% de modes ouverts restreints, 15% de mode gré à gré, 15% d'entente directe, 10% de demande de cotation.

Comme les pourcentages ci-haut exigés ne sont pas atteints pour les types de marchés ou les modes de passation, ils ont été compensés aux différents types de marchés ou de modes de passation à condition que le minimum des marchés à auditer a été atteint.

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

En définitive, sur 40 Autorités contractantes, 33 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 budgétaire 2020-2021, en laissant 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 Quarante (40) dossiers étaient à analyser. Trente-trois (33) 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 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.

II. 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 Décret N°100/119 du 07 juillet 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP de 2008 qui régissait l'ARMP pendant la période couverte par l'audit, ainsi que le décret N° 100/049 du 27 avril 2022 portant modification du décret N°100/119 du 07 juillet 2008 met l'ARMP sous la tutelle du ministère des finances.

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 devrait être placée sous la tutelle d'une superstructure de l'Etat en l'occurrence, la primature et la présidence comme il en est le cas pour d'autre organe qui contrôle la régularité à l'instar de la Cour des comptes est placée sous la tutelle de l'Assemblée Nationale.

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 prévoient des outils de transparence de la gestion des marchés publics, mais ils n'ont pas été mis en place. 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;
 - L'élaboration d'un avis général de passation des marchés est exigée aux autorités Contractantes, mais pas de modèle type.,
 - Le code des marchés publics prévoit que l'ARMP peut ester en justice dans le cadre de sa mission dans le cadre de proscrire la corruption, mais l'ARMP n'est pas dotée de cadres assermentés pour cet effet ;

- Le code des marchés publics prévoit la possibilité de la certification des entreprises soumissionnaires, en vue classer les entreprises dans leurs domaines d'intervention, mais la certification des entreprises n'est pas encore faite ;
- Il se remarque des contradictions de la loi des marchés publics avec la loi budgétaires : certaines Autorités Contractantes enfreignent la loi des marchés publics sous prétexte qu'elles ont voulu respecter la loi budgétaire ;
- les textes prévoient l'enregistrement des marchés obligatoire, sans que les modalités de l'enregistrement et pas de modèle- type de registre d'enregistrement des marchés comme il en est pour le registre spécial de dépôt des offres ne soient définis ;
- les textes d'application du Code des marchés ne précisent pas les modalités de l'archivage des documents des marchés publics ;
- 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 ;
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés fait un visa de contrôle des marchés, mais les Autorités Contractantes ne disposent pas de traçabilité de visa de contrôle.

III. CONTRÔLE DÉTAILLÉ DE LA PROCÉDURE DE PASSATION DE MARCHÉS

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.

III.1. Plan prévisionnel et avis général de passation des marchés

A l'exception de l'appréciation de la DNCMP, 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 mis à la disposition de l'auditeur par toutes les Autorités contractantes et là où ils existent, certains n'ont pas fait objet de publication sur le Site Web des marchés publics ;
- Toutes les Autorités contractantes n'ont pas élaboré et publié l'avis général de passation des marchés ;
- Certains plans prévisionnels annuels de passation des marchés contiennent des morcellements des marchés ;
- Certains PPM ne contiennent pas les demandes de cotations.

III. 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 apporté la preuve des Avis de Non Objection de la DNCMP sur les projets de DAO avant leur lancement ;
- la plupart des AC ne tiennent pas de registre spécial de dépôt des offres ;
- certaines Autorités contractantes ne respectent les conditions requises par le code pour recourir aux modes dérogatoires ;
- certains DAO sont incomplets : ils ne contiennent pas de spécifications techniques et de projet de contrat
- 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. ;

III.3. Réception et évaluation des offres

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

- pour plusieurs AC, les lettres de nomination des membres des commissions et sous-commission ne se trouvaient pas dans les dossiers remis à l'Auditeur;
- pour certaines des AC, aucune preuve que l'offre a été inscrite et reçue contre récépissé

- 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 ;
- L'analyse des offres est faite d'une manière superficielle pour certaines AC : pas d'analyse de la conformité des spécifications techniques.

III.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 des contrats 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 contrats ne satisfont pas, dans leur rédaction, aux exigences du Code des marchés publics : les contrats ne respectent les mentions légales.
- les copies des garanties de bonne exécution ou les mainlevées de ces garanties ne sont pas transmis 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...).

III.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 pas 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 pu être organisées chez les Autorités contractantes ci-après :

• Numéro d'ordre	AUTORITE CONTRACTANTE	MARCHE DONT L'EXECUTION EST A VERIFIER SUR TERRAIN			DATE DE VISITE	
1	OBUHA	DNCMP/36/T/2020-2021 <u>Objet</u> : Aménagement des ruisseaux de Cari et Nyakabuga, Q Nyabagere, Commune Ntahangwa.	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	24/02/2023
			Entreprise BERCO	Ouvert	699 757 936 BIF TVAC	
2	INSS	DNCMP/52/T/2020-2021 <u>Objet</u> : Réhabilitation de l'immeuble abritant le siège de la BGF.	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	27/02/2023
			Entreprise ENASTC	Ouvert	78 974 214 BIF TVAC	
3	REGIDESO	DNCMP/177/T/2020-2021 <u>Objet</u> : Travaux d'électrification du quartier Tenga de la Commune Mutimbuzi	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	28/02/2023
			ALUBICO	Ouvert	648 391 356 BIF TVAC	
4	CHUK	DNCMP/50/T/2020/2021 <u>Objet</u> : LOT1 : Aménagement de 3 parkings au centre hospitalo-universitaire de Kamenge	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	01/03/2023
			ENASTC	OUIVERT	65 022 720 BIF TVAC	
		LOT 2 : Du côté de la morgue	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	
			ENASTC	Ouvert	97 213 681 BIF	

• Numéro d'ordre	AUTORITE CONTRACTANTE	MARCHE DONT L'EXECUTION EST A VERIFIER SUR TERRAIN			DATE DE VISITE	
		LOT 3 : Du côté de la vaccination	TITULAIRE	MODE DE PASSATION		MONTANT
			ENASTC	Ouvert	132 772 568 BIF	
		MONTANT TOTAL DE CE MARCHE			295 008 969 BIF	
5	CHUK	DNCMP/16/T/2020-2021	TITULAIRE	MODE DE PASSATION	MONTANT	02/03/2023
		<u>Objet</u> : Construction d'un bâtiment du service d'accueil et d'information au CHUK.	Société RPSBC	Ouvert	143 599 918 BIF TVAC	

Tous ces marchés ont été exécutés, d'une façon générale, conformément aux dispositions contractuelles.

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

IV. APPRECIATION DE LA PROCEDURE DE GESTION DES CONTENTIEUX

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

Les cas constatés de plaintes sont :

1. La passation du marché N°DNCMP/16/T/2021 de construction d'un bâtiment de service d'accueil et d'information au CHUK.
Il s'agit d'un litige opposant le CHUK au soumissionnaire SECOMU sur le marché N°DNCMP/16/T/2021 dont l'objet est la construction d'un bâtiment de service d'accueil et d'information. La société soumissionnaire SECOMU se plaignait du rejet de son offre technique dont il croyait avoir satisfait aux spécifications techniques exigées dans le DAO.
2. La passation du marché N° DNCMP/08/S/2020-2021 relatif au recouvrement des loyers de l'INSS.
C'est un litige opposant l'INSS au soumissionnaire CISB sur le marché N°DNCMP/08/S/2020-2021.dont l'objet est le recouvrement des loyers de l'INSS.
CISB se plaignait du refus d'éclaircissements dont il avait formulé la demande auprès de l'INSS. Le soumissionnaire invoquait une violation de l'article 183 du Code des Marchés Publics du Burundi qui parle de la demande d'éclaircissements. Il a ensuite saisi l'ARMP pour la réanalyse des offres.
3. La passation du marché N° DNCMP/ /01/F/2020-2021 relatif à la fourniture, à l'installation et à la mise en service d'une machine d'emballage du thé en tea bag pour l'OTB.
Il s'agit d'un litige opposant l'OTB au soumissionnaire GISHORA TRADING GROUP SPRL qui est le titulaire du marché. Celui-ci réclamait que le montant du marché soit déterminé dans le contrat comme c'est prévu dans le DAO.
4. La passation du Marché N° DNCMP44/T/2021, relatif aux travaux de réhabilitation du bâtiment abritant le parquet de Gitega.
C'est un litige qui opposait le Ministère de la Justice à la société soumissionnaire SODU. SODU a formulé une demande d'éclaircissement au Ministère de la Justice pour compléter ses documents administratifs tout en réclamant également la réanalyse des offres.

Il a été constaté que l'Autorité de Régulation des marchés publics ne respecte pas dans certains cas les délais de traitement de recours.

Certaines parties aux litiges ne transmettent pas également leurs avis sur les recours exercés à leur encontre dans les délais légaux ;

Aussi, l'ARMP recevait certains recours forclos et s'autosaisissait si elle remarquait des irrégularités. La procédure d'autosaisie est prévue à l'article 346 du CMP sur base des informations reçus dans l'exercice de ses missions ou de toute information communiquée par des AC ou candidats/soumissionnaires ou tiers. Néanmoins la procédure d'auto saisine lors des informations reçus dans l'exercice de ses missions en cas de recours forclos est à améliorer en déclarant le recours forclos d'abord puis s'autosaisir après

Il est également à signaler que pour les dossiers contrôlés, toutes les décisions de l'ARMP ont été mises en application par les concernés.

V. OBSERVATIONS GENERALES SUR LES COMMENTAIRES DES AUTORITES CONTRACTANTES

Sur 40 Autorités contractantes dont 33 ont présenté les dossiers de marché, 12 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 33 AC qui ont remis les dossiers de marchés publics audités, 06 Autorités contractantes à savoir : l'ENS, l'ONPR, le MCEASJC, l'UB, la CAMEBU, et la SOSUMO 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.

VI.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 indique que l'ARMP est une Autorité Administrative Indépendante (AAI).</p> <p>Le décret N° 100/049 du 27 avril 2022 portant modification du décret N°100/119 du 07 juillet 2008 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 financière pour une meilleure indépendance dans l'exécution de ses missions	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIFS RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
	article 50 et dans mais elle fonctionne sur des subsides lui accordées				
3	<p>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.</p> <p>Il sied de préciser que les modèles de DAO et ses annexes existent mais ne sont pas exploités.</p>	Moyenne	Présentations des différents 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	La certification des entreprises.	Moyenne	Mauvaise exécution des marchés	Il est nécessaire de procéder à la certification des entreprises car le plus souvent les marchés sont confiés à des entreprises non qualifiés à la matière L'Autorité de régulation doit initier cette procédure	Moyen terme

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIFS RELEVES	DEGRE D'IMPORTANCE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
5	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
6	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 l'ARMP, à travers son service communication, mette en place un journal officiel des marchés publics.	Court terme
7	L'ARMP est habilitée à ester en justice dans le cadre de sa mission. Néanmoins, l'ARMP n'est pas doté de cadres assermentés pour tenter des actions et suivre les dossiers dans le cadre de proscrire la corruption	Moyen	Manque de possibilité pour éradiquer la corruption dans les marchés publics	Doter l'ARMP des cadres assermentés en vue de proscrire la corruption dans les marchés publics	long terme
8	Les articles 195 à 202 du CMP prévoient la préférence aux entreprises nationales et locales, mais la loi budgétaire de 2021	Moyen	Confusion des utilisateurs de ces lois	Il faut harmoniser ces textes de loi et dans la mesure du possible modifier les ordonnances de seuils de publication	

N° D'ORDRE	FAIBLESSES SIGNIFICATIFS RELEVÉES	DEGRE D'IMPORTANCE	EFFETS POSSIBLES	RECOMMANDATIONS	DUREE DE MISE EN ŒUVRE
	prévoit que « les marchés dont le montant n'excède pas un milliard sont ouverts aux prestataires locaux (au niveau communal ou provincial) avant d'être étendus sur le marché national en cas de non satisfaction de la demande par l'offre communale ou provinciale				

VI. ANNEXES

ANNEXE 1. SYNTHÈSE DES DOCUMENTS REÇUS

N°	LIBELLE DU FICHER
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 22août 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 2011portant 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 AUTORITES CONTRACTANTES AUDITEES

N°	AUTORITE CONTRACTANTE
1	Institut Nationale de la Santé Publique (INSP)
2	Centre d'Achat des Médicaments Essentiels, des Dispositifs Médicaux, de Produits et Matériels de Laboratoires du Burundi (CAMEBU)
3	Agence de Promotion d'Investissement (API)
4	Agence de Régulation et Contrôle des Télécommunication (ARCT)
5	Mutuelle de Fonction Publique (MFP)
6	Institut National de Sécurité Sociale (INSS)
7	Office National des Pensions et Risques Professionnels des Fonctionnaires, des Magistrats et des Agents de l'ordre Judiciaire (ONPR)
8	Office du Thé du Burundi (OTB)
9	Régie de Production et de Distribution d'Eau et d'Electricité (REGIDESO)
10	Agence Burundaise de l'Electrification Rurale (ABER)
11	Agence Burundaise de l'Hydraulique et l'Assainissement en Milieu Rural (AHAMR)
12	Office National de la Tourbe (ONATOUR)
13	Centre Hospitalo-Universitaire de Kamenge (CHUK)
14	Ecole Normale Supérieure (ENS)
15	Agence Routière du Burundi (ARB)
16	Bureau Burundaise de Normalisations et Contrôle de Qualité (BBN)
17	Régie Nationale des Postes (RNP)
18	Radio-Télévision Nationale du Burundi (RTNB)
19	Agence Burundaise de Presse (ABP)
20	Hôpital Militaire de Kamenge (HMK)
21	Ministère des Affaires de la Communauté Est-Africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture (MACEJSC)
22	Ministère de la Justice
23	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA (MSPLS)
24	Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Elevage (MINEAGRIE)
25	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS)
26	Ministères des Infrastructures, de l'Equipement et des Logements Sociaux (MIELS)
27	Ministère du Commerce, du Transport, de l'Industrie et du Tourisme (MCTIT)

28	Cour Suprême
29	Programme National pour la Sécurité Alimentaire et le Développement Rural de l'Imbo et du Moso (PNSADR-IM)
30	Société Sucrière de Moso (SOSUMO)
31	Université du Burundi (UB)
32	Office Burundais des Recettes (OBR)
33	Office Burundais de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (OBUHA)

ANNEXE 3. TABLEAU RECAPITULATIF DES AUTORITES CONTRACTANTES NON-AUDITEES

N°	AUTORITE CONTRACTANTE
1	Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique (MIDCSP)
2	Ministère des Finance, du Budget et de la Planification Economique (MFBCDE)
3	Office Burundais des Mines et des Carrières (OBM)
4	Force de Défense Nationale du Burundi (FDN)
5	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP)
6	Hôpital Prince Regent Charles (HPRC)
7	Office de Deparchage du Café (ODECA)

Fait à Bujumbura, le 31/05/2023

Ronald BASITA

**COORDONNATEUR REGIONAL
BCPA INTERNATIONAL**

