



MAPS

Méthodologie d'évaluation des systèmes de
passation des marchés

EVALUATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES DE MADAGASCAR

2025





MAPS

Méthodologie d'évaluation des systèmes de
passation des marchés

Madagascar

Évaluation du système de passation des marchés publics

MARS 2025



Table des matières

Acronymes	4
Résumé analytique.....	8
Contexte de l'évaluation	8
Contexte du pays	8
Principales conclusions de l'évaluation	9
Processus de validation.....	17
Plan d'actions.....	17
Aperçu de la conformité	17
1. Introduction	20
2. Analyse contextuelle du pays.....	28
2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays.....	28
2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique	30
2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable.....	37
2.4. Réforme des marchés publics	39
3. Évaluation	42
3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique	42
Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur.....	42
Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique	53
Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.	55
3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion	58
Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.....	58
Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation	61
Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.	60
Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace.	67
Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.....	71
3.3. Pilier III - Activités d'acquisition publique et pratiques du marché	77
Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.	77



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



Clause sur la propriété intellectuelle

© Banque Africaine de Développement 2025

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

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

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



Remerciements

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

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

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

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

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

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

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



Acronymes

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



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



Résumé analytique

Contexte de l'évaluation

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

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

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

Contexte du pays

Le dernier recensement général réalisé en 2018 évalue « la population de Madagascar à 25 674 196 habitants¹. Les femmes représentent ainsi 50,7% de la population résidente totale contre 49,3 % d'hommes.

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

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

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

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

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

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



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

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

Principales conclusions de l'évaluation

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

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

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

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



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

Pilier I

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

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

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

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

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



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

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

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

Les recommandations clés concernent :

- La révision du Code des marchés publics pour tenir compte des besoins nés de la complexité du contexte socio-économique et administratif, notamment en tenant compte de la nécessité d'édicter des procédures plus adaptées pour les communes.
- La révision de l'article 83 du CMP, afin de réintégrer les rubriques suivantes parmi les décisions pouvant faire l'objet de recours : i) le choix d'un mode de passation de marché, ii) la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres, et iii) la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres.
- La révision du décret N°2006-344, portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres, afin de rendre obligatoire l'ouverture des plis quel que soit le nombre de membres présents, en prenant en compte le recours à l'interface électronique pour la réception et l'évaluation des offres, préconisé par l'e-GP.
- La mise à jour des textes d'application du CMP pris sous l'égide de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004), y compris les dossiers types de passation de marchés.
- La prise en compte des APD à travers l'élaboration de guides de mise en œuvre, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.

Pilier II

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



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

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

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

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

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

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



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

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

Les recommandations clés concernent :

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



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

Pilier III

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

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

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

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

Les recommandations clés :

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



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

Pilier IV

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Les recommandations clés :

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



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

Processus de validation

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

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

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

Plan d'actions

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

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

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

Aperçu de la conformité

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

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



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



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



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

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



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



1. Introduction

Contexte de l'évaluation

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

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

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

Institutions impliquées, coordination et gouvernance

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

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

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



L'équipe d'évaluation MAPS

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

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

- Responsables de mission de la BAD : Amilcar BILALE, Chef d'équipe et Coordinateur Régional des Acquisitions et Sitraka RASOLOFONIRINA, Co-chef d'équipe et spécialiste senior en acquisitions.
- Florence ANDRIANAIVOHERY, Coordinatrice Nationale de l'évaluation MAPS et Directeur de cabinet du Ministère de l'Économie et des Finances.
- Consultants internationaux : Moustapha LO, Consultant principal et Pierre OUEDRAOGO consultant international en passation de marchés.
- Consultants nationaux : René Jean-Claude RASAMOELINA Consultant national, en charge de collecte de données, Marielle RAVONJIARIVelo, consultante en passation de marchés.
- Membres de la BAD : Nderr Genevieve ANGORAN, Chargée principale des systèmes d'information sur les achats, Joseph BYAMUGISHA, Spécialiste principal de la gestion financière.
- Membres de la Banque Mondiale : Sidy DIOP, spécialiste principal en acquisitions, Ahmadou Moustapha DIALLO, spécialiste senior en acquisitions, Miarana Heriniaina AIME RAZAF, spécialiste senior en acquisitions, Vololoniaina RAZAFINDRAKOTO, spécialiste en passation de marchés.

Objectifs

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

Il s'agira donc de:

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



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

De façon plus spécifique, l'objectif de l'évaluation est d'engager des réformes du système des marchés publics sur la base des forces et faiblesses identifiées en vue de l'alignement sur les standards internationaux. Cet objectif est aligné avec celui du pilier 3 de la Politique Générale de l'État (PGE) 2024-2028⁴. En effet, un des objectifs spécifiques décliné dans le Plan d'actions triennal⁵ de mise en œuvre de cette politique cible l'amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique visant à corriger les insuffisances relevées par les évaluations et audits des marchés publics afin de crédibiliser la procédure de passation des marchés publics⁶. Ainsi, l'évaluation vise à :

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

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

⁴ Le pilier 3 gouvernance porte sur la réforme des finances publiques, la lutte contre la corruption, la digitalisation de l'administration, la décentralisation, et la paix et sécurité.

⁵ Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques octobre 2022 (PSMGFP)

⁶ Programme 14 : Amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique ; Objectif spécifique 6 : Améliorer l'exécution du budget du PSMGFP.



Processus

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

- **Phase 1 : Planification et préparation (Avril 2024 au Juin 2024)** : la mise en place de l'équipe multidisciplinaire ; une consultation initiale avec l'ARMP et la CNM pour discuter et parvenir à un consensus ; la réalisation d'une cartographie des parties prenantes afin d'assurer une couverture représentative aussi large que possible de la part des institutions, des entités adjudicatrices, du secteur privé et de la société civile (voir la liste des principales parties prenantes identifiées dans la note conceptuelle à l'annexe 1); l'élaboration des notes conceptuelles, y compris l'adaptation de l'évaluation à la stratégie de Passations de marchés et aux activités de développement du gouvernement.
- **Phase 2 : Réalisation de l'évaluation comprenant (juillet 2024 au Janvier 2025)** : la mission de lancement à Madagascar, afin de faciliter l'engagement direct avec les principales parties prenantes (institutions, secteur privé, société civile et éducation) et d'organiser l'atelier de lancement avec l'ensemble de la communauté des parties prenantes, y compris les entités adjudicatrices ; l'examen documentaire du cadre législatif et d'autres données et documents ; la collecte de données qualitatives et quantitatives, y compris lors de réunions individuelles avec les parties prenantes, la réalisation d'une enquête auprès du secteur privé et l'échantillonnage des dossiers d'approvisionnement ; la mission supplémentaire de l'équipe de la BAD pour aider au processus d'échantillonnage ; l'analyse des données ; la formulation de conclusions et de recommandations ; la mission de validation à Madagascar incluant l'atelier de validation. Au cours de cette phase, l'équipe d'évaluation de la MAPS a tenu des réunions d'équipe régulières avec l'ARMP et la CNM ainsi qu'avec le Comité de Pilotage qui a régulièrement rendu compte au Ministère de l'Économie et des Finances.
- **Phase 3 : Rapports (août 2024 à février 2025)** : préparation du projet de rapport final pour intégrer les contributions de : diverses parties prenantes fournies au cours du processus de validation, y compris l'atelier de validation et le comité de pilotage de l'évaluation ; le Ministère de l'Économie et des Finances ; l'ARMP, la CNM et les processus internes et externes d'assurance qualité.

Chronologie – originale et révisée

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

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



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

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

Source et méthodologie de collecte des données

Données qualitatives et quantitatives provenant des intervenants institutionnels :

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

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



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

Limites rencontrées dans l'évaluation

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

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

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



2. Analyse contextuelle du pays

2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays

Situation géographique

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

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

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

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

Climat

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

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

Il existe cinq zones climatiques :

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



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

Population

Le dernier recensement général réalisé en 2018 évalue « la population de Madagascar à 25 674 196 habitants⁷, composée d'un peu plus de femmes (13 015 251) que d'hommes (12 658 945), soit 97 hommes pour 100 femmes. Les femmes représentent ainsi 50,7% de la population résidente totale contre 49,3 % d'hommes.

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

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

Selon la Banque Mondiale, le taux de pauvreté national reste élevé, à 75,2 % en 2022. Le pays est classé au 177e rang sur 191 pays selon l'indice de développement humain en 2022. La pauvreté est particulièrement élevée dans le sud et le sud-est, où elle dépasse 91,2%, en raison des chocs climatiques (sécheresses, cyclones et inondations). L'inégalité des revenus est élevée, avec un coefficient de Gini de 0,368 en 2022. Le taux de chômage était d'environ 6,6 % en 2022, selon l'Institut national des statistiques du pays, et les jeunes de 15 à 30 ans représentent 70% des chômeurs selon l'Organisation internationale du travail¹⁰.

Situation économique

*Développements économiques récents*¹¹

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

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

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

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

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

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



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

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

Les perspectives économiques sont bonnes, avec une croissance prévue de 4,4 % en 2024 et de 5,0 % en 2025 d'après les projections dans la Loi des Finances 2025¹². Cette croissance devrait être stimulée par les bonnes performances du secteur tourisme et télécommunication, la reprise du secteur textile, l'augmentation des investissements publics et le dynamisme des exportations (graphite, nickel, cobalt) en raison de la forte demande mondiale pour ces minerais, qui soutiennent la transition énergétique du pays. La poursuite d'une politique monétaire restrictive devrait permettre de réduire l'inflation à 7,4% en 2024 et à 7,2% en 2025. Le déficit budgétaire devrait se stabiliser pour atteindre 4,3% du PIB en 2024. Il devrait ensuite diminuer pour atteindre 4,1% en 2025. Le déficit du compte courant devrait se stabiliser à 4,7 % du PIB en 2024 et à 4,3 % du PIB en 2025. Les principaux risques pesant sur ces perspectives sont les chocs climatiques, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et les tensions géopolitiques (guerre entre la Russie et l'Ukraine et le conflit au Moyen-Orient). Ces risques pourraient être atténués par la mise en œuvre de la politique générale de l'État et de réformes dans les domaines des finances publiques, du secteur minier, des télécommunications et de l'énergie, avec le soutien des partenaires de développement.

Changement de la structure économique

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

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



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

La transformation structurelle devrait être accélérée par la mise en œuvre du Pacte pour la programmation industrielle, qui vise à accélérer et à diversifier l'industrialisation d'ici 2040. De même, le pays devrait augmenter ses recettes nationales, développer le marché financier domestique, améliorer l'environnement des affaires et construire des infrastructures résilientes. Il devrait également tirer parti d'un système financier mondial réformé, permettant l'accès à davantage de ressources concessionnelles, au cofinancement, au financement mixte (obligations climatiques, vertes et bleues), à la mobilisation des droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international ainsi qu'à la facilitation de l'investissement privé et du commerce¹⁴.

Système politique et organisation administrative

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

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

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

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

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

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

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



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

Appartenance à des organisations internationales

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

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

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

Les marchés publics représentent une part importante des dépenses publiques. Sur la période 2020 à 2022, les dépenses de marchés ont représenté 34% des dépenses publiques et 16% du PIB. Cependant, les données compilées pour les besoins de ces estimations ne sont pas exhaustives, car issues du Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) qui n’est pas encore utilisé par toutes les autorités contractantes. À titre d’exemple, le rapport PEFA de 2021 indiquait que les données enregistrées dans le SIGMP ne concernaient que 52,2% des marchés¹⁵.

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

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

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

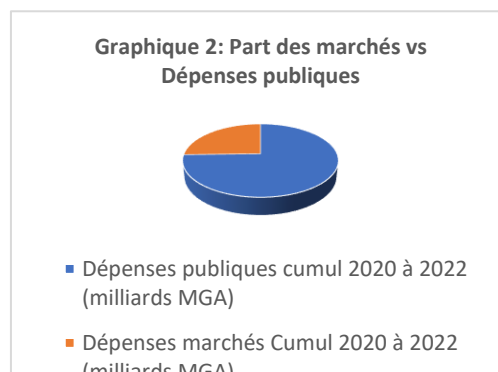
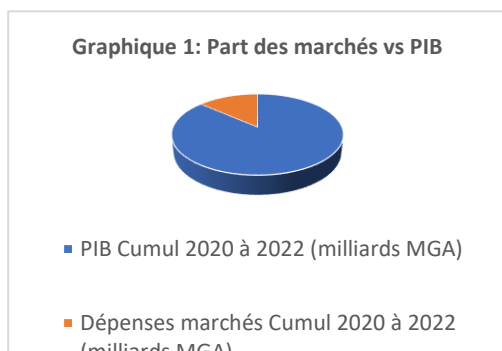
¹⁵ Rapport PEFA de 2021, page 75

¹⁶ Source : Rapport annuel 2022 de la Banque centrale (page 12)

¹⁷ Rapport annuel 2022 Banque centrale (page 15)



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

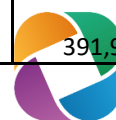


La réglementation prévoit que les plans de passation soient incorporés dans la préparation budgétaire et soient conformes aux ressources allouées. Les dépenses de marchés sont par la suite exécutées dans le cadre du système de gestion des finances publiques, suivant le processus classique « engagement,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

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

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

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



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

Sources : données du SIGMP sur le portail ARMP

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable

Politique générale de l'État¹⁸

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Source : www.presidence.gov.mg



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

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

Développement durable

Point sur la mise en œuvre

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

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

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



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

La prise en compte du développement durable dans la commande publique

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

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

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

2.4. Réforme des marchés publics

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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



3. Évaluation

3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique

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

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

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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

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

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



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

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

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

- **Conclusions**

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

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

Le CMP prend en compte tous les marchés passés sur des fonds publics (articles premier et 2 du CMP).

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



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

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

Les textes régissant les marchés publics sont accessibles, sans frais, sur le site de l'Autorité de régulation des marchés publics. Le portail de l'ARMP devrait inclure un lien pour accéder aux textes régissant le PPP. On peut y consulter et télécharger librement les lois

(<http://www.armp.mg/site/textes/Les%20textes%20a%20caractere%20general.php>), décrets

(<http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decrets.php>), arrêtés

(<http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Arretes.php>), circulaires

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

(<http://www.armp.mg/site/textes/Les%20Decisions%20et%20Notes.php>).

Indicateur subsidiaire 1(b) - Méthodes d'acquisition

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



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

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

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

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



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

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

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

Indicateur subsidiaire 1(d) - Règles concernant la participation

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Indicateur subsidiaire 1(i) - Gestion des contrats

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

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

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

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

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



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

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

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

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

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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



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

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

Lacunes mineures

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



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

• Recommandations

Lacune substantielle

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

Lacunes mineures

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



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

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



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

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

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

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

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



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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

- **Conclusions**

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

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

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

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

Indicateur subsidiaire 2(c) - Conditions contractuelles types

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

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

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



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

- **Lacunes**

Lacunes mineures

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

- **Recommandations**

Lacunes mineures

- Mettre à jour les textes d'application du CMP pris en application de l'ancienne loi (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004).
- Procéder à une relecture des dossiers types de passation des marchés de fournitures, prestations intellectuelles et travaux, afin de les mettre en cohérence avec le CMP.
- Procéder à une relecture du Guide de l'utilisateur et des différents manuels de procédures, afin de les mettre en cohérence avec le CMP en vigueur.

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

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

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

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



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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

- **Conclusions**

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

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

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

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



- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

- Élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des APD adossée à la politique nationale de développement économique et social.
- Élaborer des guides de mise en œuvre des APD, y compris l'incorporation des critères relatifs aux APD dans les dossiers types d'appel à la concurrence.
- Réviser les dossiers types pour introduire les critères de durabilité en proposant une utilisation dans le respect du rapport qualité/prix.

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

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



3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion

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

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

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

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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

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

- **Conclusions**

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

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



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

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

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

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

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

- **Lacunes**

- Lacune substantielle**

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



Lacunes mineures

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

• Recommandations

Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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

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

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



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

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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

- **Conclusions**

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

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



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

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

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

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

- **Lacunes**

- Lacunes substantielles**

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



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

Lacunes mineures

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

• Recommandations

Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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

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

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



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

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

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

• Synthèse de l'indicateur

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



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

- **Conclusions**

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

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

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

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

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

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

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



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

- **Lacunes**

- Lacunes substantielles**

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

- Lacune mineure**

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

- **Recommandations**

- Lacunes substantielles**

- Réviser la réglementation afin de supprimer les possibilités d'exécution de tâches incompatibles par les intervenants de la procédure des marchés publics, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la PRMP de présider la CAO et la Commission de réception, et la qualité de membre de la Commission de réception de la personne chargée de contrôler l'exécution du marché.
 - Instaurer au niveau des autorités contractantes une procédure interne de contrôle a priori de la passation des marchés non soumis au contrôle a priori de la CNM.



Lacune mineure

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

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

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

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

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



- **Synthèse de l'indicateur**

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

- **Conclusions**

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

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

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



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

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

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

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

- **Lacunes**

- Lacunes substantielles**

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



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

Lacunes mineures

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

• **Recommandations**

Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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



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

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

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

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

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



- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

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

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

- **Conclusions**

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

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



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

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

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

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

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

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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



- **Critère d'évaluation 8(b)(b) :** Les recrutements au sein de l'Administration ne sont pas effectués sur une base concurrentielle et ne sont pas basées sur des références certifiées.
► Un signal d'alerte est associé à cet écart, car sa résolution dépend du Gouvernement à travers le Ministre en charge de la fonction publique.
- **Critère d'évaluation 8(b)(c) :** Les personnels ne sont pas évalués sur la base d'objectifs de performance.
- **Critère d'évaluation 8(c)(a) :** L'ARMP n'a pas mis en place de système d'évaluation des performances du système.
- **Critère d'évaluation 8(c)(b) :** Les stratégies de passation de marchés ne s'appuient pas sur les performances du système, celles-ci n'étant pas évaluées.
- **Critère d'évaluation 8(c)(c) :** L'élaboration de stratégies pour améliorer le système ne constitue pas une pratique des autorités contractantes.
- **Critère d'évaluation 8(c)(d) :** L'élaboration des stratégies nationales relève de la responsabilité de l'ARMP. Au niveau des autorités contractantes, cette activité n'est pas menée en coordination avec l'ARMP, en l'absence de stratégie nationale

Lacune mineure

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

• Recommandations

Lacunes substantielles

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



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

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

Lacune mineure

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

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

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



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



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

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

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

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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

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

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

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



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

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

- **Conclusions**

Indicateur subsidiaire 9(a) – Planification

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

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

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

Indicateur subsidiaire 9(b) - Sélection et adjudication

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- **Lacunes**

- Lacunes substantielles**

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



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

Lacunes mineures

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





- **Recommandations**

- Lacunes substantielles**

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

- Lacunes mineures**

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



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

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



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



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

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

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

• Synthèse de l'indicateur

Les lacunes relevées sous cet indicateur sont toutes substantielles.

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

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

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

• Conclusions

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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



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

- **Recommandations**

- **Lacunes substantielles**

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



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

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



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

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

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

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

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

- **Synthèse de l'indicateur**

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

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



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

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

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

- **Conclusions**

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

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

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

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



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

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

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

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

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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



Lacunes mineures

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

• Recommandations

Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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

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

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



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

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

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

• Synthèse de l'indicateur

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



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

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

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

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

- **Conclusions**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

- **Lacunes**

Lacunes substantielles

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



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

- **Lacunes mineures**

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

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

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



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

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

Lacunes mineures

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

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

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



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



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



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

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

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



- **Synthèse de l'indicateur**

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

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

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

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

- **Conclusions**

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

- Les parties ont la charge de prouver les faits propres à fonder leurs prétentions respectives, étant entendu cependant que la Section peut les inviter à fournir les explications et les preuves nécessaires à la solution du litige.
- La Section ne peut retenir lors de sa prise de décision les moyens, les explications ou les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.
- De même, la Section ne peut fonder sa décision sur les moyens qu'elle aurait relevés d'office, sans qu'elle ait au préalable invité les parties à présenter leurs observations.
- Toute irrégularité dans la procédure doit être invoquée sans délai par la partie qui s'en prévaut ; à défaut, cette partie est réputée y avoir renoncé ».

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

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



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

- **Lacunes substantielle**

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

- **Lacunes mineures**

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

- **Recommandations**

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



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

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

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

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

• Synthèse de l'indicateur

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

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

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

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



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

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

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

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

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

- **Conclusions**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- **Lacunes**



Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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



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

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

- **Recommandations**

Lacunes substantielles

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

Lacunes mineures

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



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

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

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



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



4. Recommandations consolidées

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

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

Tableau des Recommandations consolidées

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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



5. Planification stratégique

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

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

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

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

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



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



6. Informations concernant la validation

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

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

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

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

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

Annexes/ Appendices

Annexe 1	Matrice des indicateurs
Annexe 2	Comité directeur de l'évaluation – composition, réunions, mises à jour et arrêté de la mise en place des Comités de Pilotages.
Annexe 3	Atelier de lancement et de validation MAPS II– liste des organisations représentées
Annexe 4	Liste des ressources
Annexe 5	Note Conceptuelle
Annexe 6	Sondages et évaluations quantitatives
Annexe 7	Liste de contrôle - Contrôle Qualité de Conformité

