

## 1.1 RESUME DU RAPPORT D'AUDIT

Le Ministère de l'Economie et des Finances a commandité un **audit externe des marchés publics** passés au titre des exercices budgétaires **2013, 2014 et du premier semestre 2015**. Cet audit concerne les vingt-quatre (24) Autorités Contractantes suivantes :

N°	Abréviation	Autorité contractante
1	AN	Assemblée Nationale
2	CENI	Commission Nationale Electorale Indépendante
3	MA	Ministère de l'Agriculture
4	MAP	Ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture
5	MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
6	MDB	Ministère Délégué au Budget
7	MECE	Ministère d'Etat Chargé de l'Energie
8	MECEF	Ministère d'Etat Chargé de l'Economie et des Finances
9	MECJGS	Ministère d'Etat Chargé de la Justice et du Garde des Sceaux
10	MECTPT	Ministère d'Etat Chargé des Travaux Publics et des Transports
11	MEETFP	Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
12	MEETFP-ET	Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique de la Formation Professionnelle et du Travail
13	MEH	Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique
14	MJEJ	Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi Jeune
15	MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
16	MP, TNTI	Ministère des Postes, Télécommunication et des Nouvelles Technologies de l'Information
17	MPA	Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture
18	MSHP	Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique
19	MSPCRSS	Ministère de la Sécurité, de la Protection Civile et de la Réforme des Services de Sécurité
20	MTP	Ministère des Travaux Publics
21	MUHC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
22	MVAT	Ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire
23	PR	Présidence de la République
24	PRIMATURE	Primature

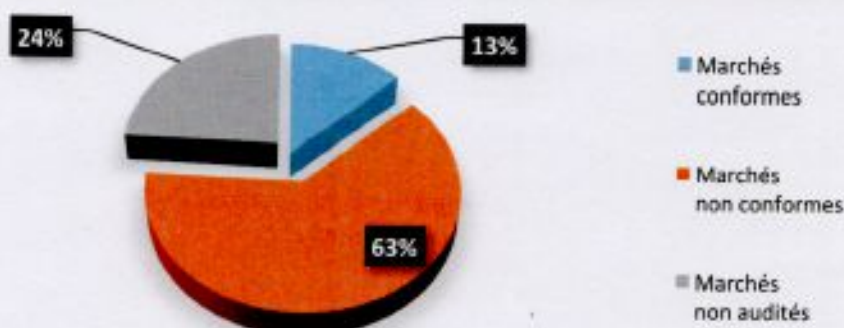
Dans le cadre de cet audit, le contrôle a porté sur un échantillon de :

- ❖ **Soixante-huit (68) marchés** sélectionnés, **pour l'audit de conformité**, sur un portefeuille de **cent quatre six (146) contrats** transmis au Consultants par la Direction Nationale des Marchés Publics. Les marchés retenus dans l'échantillon représentent un montant total de **12.171.399.768.858 GNF**.
- ❖ **Seize (16) marchés** sélectionnés, **pour l'audit d'exécution physique**, sur un portefeuille de **soixante-huit** marchés retenus par le Consultant les marchés retenus dans cet échantillon, représentent un montant total de **3 268 860 875 764 GNF**.

La mission est arrivée à la conclusion que sur la base de l'échantillon des marchés audités, **treize pour cent (13%) sont conformes<sup>1</sup>, soixante-trois pour cent (63%) sont non conformes et vingt-quatre pour cent (24%) desdits marchés n'ont pu être audités pour carence documentaire.**

Ces données statistiques ont été établies à partir du regroupement des autorités contractantes par secteur économique comme présenté dans le tableau ci-dessous :

Secteurs économiques	Nombre total de marchés audités	Marchés conformes		Marchés non conformes		Marchés non audités	
		Nombre	taux	Nombre	taux	Nombre	taux
Gouvernance/Réforme/Mines	22	6	27%	10	46%	06	27%
Sociaux	8	0	0%	08	100%	00	0%
Développement Rural/Environnement	6	0	0%	06	100%	00	0%
Infrastructures	32	3	9%	19	59%	10	32%
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>9</b>	<b>13%</b>	<b>43</b>	<b>63%</b>	<b>16</b>	<b>24%</b>



#### Classification du niveau de conformité

NIVEAU	APPRECIATION DU RISQUE	NIVEAU DU RISQUE	NOTATION
<b>Conforme</b>	Il a été noté une conformité substantielle aux exigences du code (conformité de fond et de forme).	Risque atténué	1
<b>Non conforme</b>	Non-respect des exigences de fond et de forme sur un nombre important et substantiel des dispositions du code des marchés publics et des textes d'application.	Risque élevé	0
<b>Non « auditable »</b>	Une défaillance du système de classement et d'archivage qui entraîne la non disponibilité de documents indispensables à la revue du marché.	Risque très élevé	-1

La mission a noté :

- (i) la défaillance, dans certains cas, ou l'inexistence, dans d'autres cas, d'un système physique de classement et d'archivage des documents des marchés passés. Cette faiblesse se caractérise par une information difficile à réunir, incomplète et d'une qualité insuffisante. En effet, le taux de complétude<sup>2</sup> des documents reçus est de quarante-trois (43%) en moyenne, avec un taux de mise à disposition de dossiers d'un peu plus de 80% pour les marchés financés ou cofinancés par les Partenaires Techniques et Financiers;
- (ii) Le recours aux procédures de gré à gré pour quatre-vingt-douze pour cent (92%) des

<sup>1</sup> La conformité ou non des marchés audités s'apprécie par rapports aux dispositions des codes de marchés respectifs de 1997 et 2012 et de leurs textes d'application.

<sup>2</sup> Mise à disposition des principaux documents nécessaires à l'audit d'un marché donné.

marchés audités n'est pas conforme aux dispositions du code des marchés publics. A titre d'exemple, ces marchés n'ont fait l'objet d'aucune autorisation préalable et/ou ne répondent à aucun des cas prévus par les codes des marchés publics respectifs<sup>3</sup>;

- (iii) la mise en place d'un système paiement qui n'a pas de base légale au regard des textes régissant les marchés publics. En effet, aucun texte, ni les codes des marchés publics, ni leurs textes d'application ne prévoient le **préfinancement des marchés publics avec une garantie de l'Etat**. De plus cette procédure de paiement se fait en dehors de la chaîne de la dépense publique et les régularisations ultérieures envisagées dans les budgets respectifs des autorités contractantes ne sont pas systématiques, mieux elles sont rares;
- (iv) Le non-respect des délais contractuels d'exécution, par la faute des titulaires, n'a pas donné lieu à l'application de pénalités de retards prévues dans le marché par les autorités contractantes. Environ 40% de l'ensemble des marchés audités sont exécutés au-delà du délai contractuel. Il convient, toutefois, de noter que certains retards d'exécution relèvent du non-paiement des factures par les autorités contractantes aux entreprises;
- (v) la mise en place inachevée du cadre institutionnel des marchés publics et des acteurs impliqués dans la passation et l'exécution des marchés publics dont les capacités sont à renforcer de manière urgente.

---

<sup>3</sup> Les articles 27 de la loi L97/016 de 1997 et 11, point 4 de la loi L2012/020/CNT de 2012 prévoit les cas limitatifs de recours aux marchés de Gré à Gré

## ❖ PRINCIPAUX CONSTATS RECURRENTS IDENTIFIES

Au terme de la revue des marchés passés au titre des exercices 2013, 2014 et du premier semestre 2015, il convient de relever les constats récurrents résumés ci-après :

- ✓ **Inexistence ou faiblesse d'un système physique de classement et d'archivage opérationnel.**

Cinquante-sept pour cent (57%) en moyenne des documents des marchés de travaux, fournitures et prestations intellectuelles retenus dans notre échantillon n'étaient pas disponibles ou étaient incomplets lors des passages de la mission (dossiers d'appel d'offres, rapports d'évaluation, contrats, lettre de notification des marchés, PV de réception, documents de paiement, rapport de mission pour les prestations intellectuelles etc.). Mais vingt-quatre (24%) pour cent des marchés concernés présentaient une situation de carence documentaire.

- ✓ **Non-inscription dans un plan prévisionnel annuel des marchés passés en 2015<sup>4</sup>.**

Des plans de passation des marchés ont été élaborés par certaines autorités contractantes au titre de l'exercice budgétaire 2015. Toutefois, la mission relève que cent pour cent (100%) des huit (08) marchés retenus dans notre échantillon au titre de cet exercice ne figurent dans aucun des plans de passation de marchés reçus.

- ✓ **Recours à la procédure par entente directe (gré à gré) en violation des dispositions du code des marchés publics.**

Vingt-trois (23) des vingt-cinq (25) marchés, soit quatre-vingt-douze pour cent (92%) du total des marchés passés par la procédure de gré à gré, l'ont été selon des motifs non conformes aux exigences du Code des Marchés Publics.

- ✓ **Longs délais de passation des marchés.**

Il n'a pas toujours été possible à la mission de déterminer le délai de passation des marchés audités compte tenu de l'absence de documents à certaines étapes de la procédure. Pour les cas où cela a été possible, la mission constate que le délai moyen de passation oscille entre 90 jours et 300 jours.

- ✓ **Non-respect du délai d'exécution contractuel et non application des pénalités de retard.**

Environ quarante pour cent (40%) des marchés ayant fait l'objet de l'audit physique connaissent un dépassement de leur délai d'exécution contractuel, par la faute du titulaire, sans que cela ne donne lieu à l'application de pénalités de retard même quand le marché le prévoit.

- ✓ **Non-application des intérêts moratoires.**

Des factures transmises sont en souffrance dans le circuit de paiement et les délais contractuels ne sont pas respectés dans la majorité des cas. Certains dépassements des délais d'exécution s'expliqueraient également par les retards enregistrés au niveau des paiements desdites factures.

- ✓ **Pour le cas spécifique des marchés ayant donné lieu à l'émission de lettres de garantie, déconnexion entre les modalités de paiement incluses dans les contrats et les conditions de paiement contenues dans les lettres de garantie émise par la BCRG en faveur de la banque de l'Entrepreneur à la demande du Ministère de l'économie et des finances.**

<sup>4</sup> Depuis la mise en vigueur du code des marchés publics de 2012, les marchés à passer doivent faire l'objet d'une inscription préalable dans un plan de passation des marchés ou dans un plan révisé. Il en résulte que les marchés audités concernant la période 2013 et 2014 ne sont pas soumis à cette exigence.

Dans la plupart de ces marchés, il est mentionné que le marché est préfinancé entièrement par l'entrepreneur et que le remboursement s'effectuera par annuité sur une période couvrant plusieurs années avec un moratoire d'un (01) an. Alors que les lettres de garantie fixent, dans la majorité des cas, un échéancier de remboursement d'un (01) an.

✓ **Non-respect des modalités de paiement définies dans ces marchés.**

Les paiements devraient se faire sur la base de décomptes certifiés par une mission de contrôle (bureaux de contrôle). Or, les paiements ont été effectués sur la base de l'échéancier arrêté dans la lettre de garantie qui ne prévoit pas comme condition préalable une telle justification. Et pour certains marchés aucune mission de contrôle n'était prévue.

❖ **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR L'AUDITEUR**

Sur la base des constats énumérés ci-dessus, les principales recommandations des auditeurs s'articulent autour des points suivants :

✓ **Mettre en place un système physique de classement et d'archivage opérationnel et centralisé pour les documents relatifs aux marchés et contrats.**

L' ARMP devra élaborer un « **manuel de classement et d'archivage des documents** » des marchés à l'intention de toutes les autorités contractantes afin de permettre la mise en place d'un système physique de classement harmonisé et centralisé au niveau des structures responsables des marchés au sein des acheteurs publics et donc des autorités contractantes concernées par cette mission sous la responsabilité du PRMP.

✓ **Inscrire, à l'avenir, obligatoirement et préalablement dans un plan prévisionnel annuel, tous les marchés à passer au cours d'un exercice budgétaire.**

Les Autorités contractantes devront élaborer leur plan de passation des marchés et le soumettre à l'avis de non objection de l'ACGPMP pour avis conformément aux dispositions du Code des Marchés publics de 2012<sup>5</sup>. Ce plan devra inclure tous les marchés prévus pour l'exercice budgétaire concerné et éventuellement faire l'objet d'une mise à jour pour de nouveaux marchés dont les besoins auraient été exprimés postérieurement à l'approbation dudit plan.

✓ **Faire appliquer les pénalités de retards.**

Un suivi technique plus rigoureux doit être mis en place afin de faire respecter les délais contractuellement prévus et de s'assurer de la qualité des travaux fournis (nécessité d'avoir des bureaux de contrôle externes). Des pénalités de retard doivent être appliquées conformément aux clauses du marché si la responsabilité du titulaire est engagée. A défaut, la non application desdites pénalités doit être explicitée.

✓ **Faire appliquer les intérêts moratoires.**

Afin d'appliquer la réciprocité et assurer l'équilibre dans la gestion contractuelle, les autorités contractantes doivent respecter les délais de paiement prévus dans les marchés. A défaut, des intérêts moratoires doivent être calculés et payés aux titulaires des contrats concernés.

✓ **Mettre fin, sans délai et à l'avenir, à la pratique des marchés à préfinancement bénéficiant de la garantie de l'Etat.**

<sup>5</sup> Cette recommandation concerne les huit marchés passés au titre de l'exercice 2015 dans le cadre du présent audit mais à l'avenir tous les marchés qui sont désormais soumis au code des marchés publics de 2012.

Les marchés bénéficiant de la garantie de l'Etat et en cours d'exécution doivent faire l'objet d'une modification (par le biais d'avenants) afin de soumettre leur paiement à la certification préalable des décomptes par une mission de contrôle et s'assurer ainsi de la réalisation effective des travaux. Pour les marchés préfinancés et dont les travaux n'ont pas encore démarré, il convient de résilier purement et simplement les contrats concernés. Enfin, la mission propose que soit également mis fin, à l'avenir, la passation de nouveaux marchés sur la base de cette pratique.

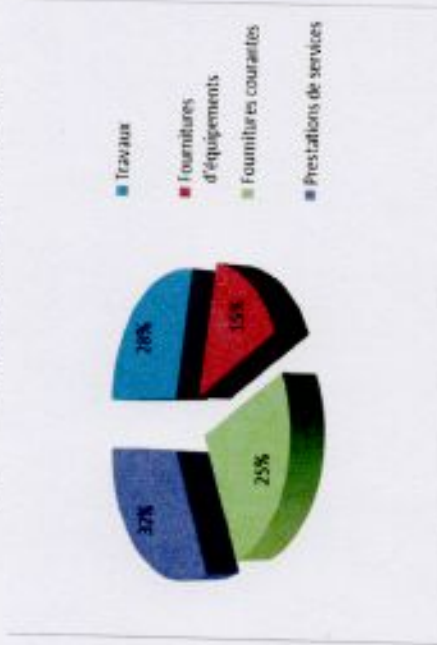
- ✓ **Mettre en place un programme de renforcement de capacité des acteurs impliqués dans la passation des marchés.**

A très court terme, il y a lieu d'organiser des formations sur des modules opérationnels dans le domaine des marchés publics au profit des PRMP et des membres de commission d'évaluation des offres. A moyen et long terme, élaborer une véritable stratégie nationale de renforcements des capacités des acteurs impliqués dans la commande publique en Guinée.

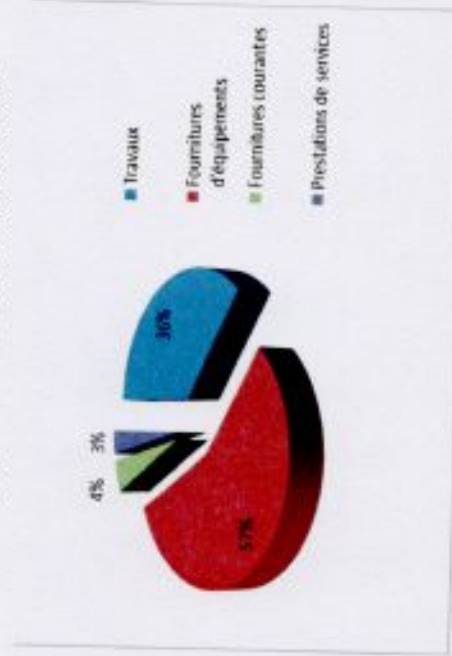
## RECAPITULATIF DES MARCHES PAR TYPE

Nature de marchés	Récapitulatif des marchés passés au titre de l'exercice						Récapitulatif des marchés à auditer			Taux de couverture en %			
	2013		2014		2015		Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant
	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)							
Travaux	12	4 481 396 297 665	14	4 535 392 388 379	09	1 479 992 265 324	10 496 782 951 368	19	4 381 108 490 595	54,28	41,73		
Fournitures d'équipements	06	1 915 070 557 090	07	5 541 651 770 751	02	368 628 470 000	7 825 350 797 841	10	6 895 121 167 510	66,66	88,11		
Fournitures courantes	21	1 060 578 143 922	18	219 463 162 338	07	393 962 302 000	1 674 003 608 260	17	530 004 986 422	36,95	31,66		
Prestations de services	12	274 277 390 926	28	567 602 352 491	10	137 231 279 390	979 111 022 807	22	416 165 124 331	44	42,50		
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>7 731 324 389 603</b>	<b>67</b>	<b>10 864 109 673 959</b>	<b>28</b>	<b>2 379 814 316 714</b>	<b>20 975 248 380 276</b>	<b>68</b>	<b>12 222 399 768 858</b>	<b>46,57</b>	<b>58,27</b>		

Cartographie des marchés à auditer en nombre



Cartographie des marchés à auditer en valeur



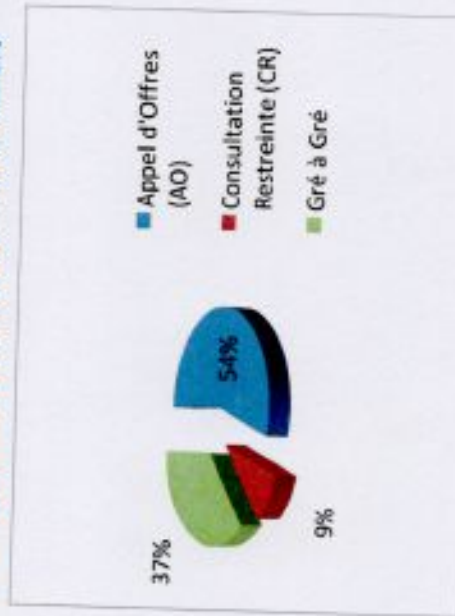
Le tableau ci-dessous synthétise le nombre de marchés passés par méthode de passation au cours des exercices 2013, 2014 et le premier semestre 2015 et les échantillons définitifs retenus.

## RECAPITULATIF DES MARCHES PAR METHODE DE PASSATION

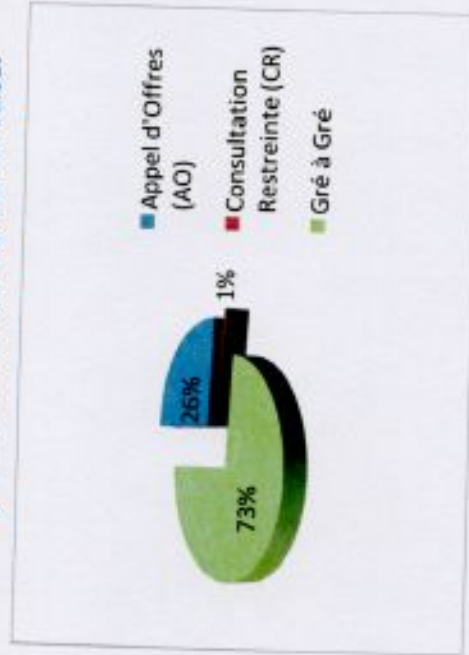
Méthodes de Passation	Récapitulatif des marchés passés au titre de l'exercice 2013, 2014 et le premier semestre 2015						Récapitulatif des marchés à auditer			Taux de couverture en %		
	2013		2014		2015		Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant
	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)	Nombre	Montant (GNF)						
Appel d'offres (AO)	26	4 238 241 971 622	51	5 047 312 147 860	17	1 103 144 159 191	94	10 388 698 278 673	37	3 184 100 190 296	39,36	30,65
Consultation Restreinte (CR)	18	1 911 534 044 095	06	52 939 461 802	03	113 180 000 000	27	2 077 653 505 897	06	65 178 377 345	22,22	3,14
Gré à Gré	07	1 581 548 373 886	10	6 228 082 669 808	08	1 163 490 157 523	25	8 973 121 201 217	25	8 962 951 162 169	100	100
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>7 731 324 389 603</b>	<b>67</b>	<b>11 328 334 279 470</b>	<b>28</b>	<b>2 379 814 316 714</b>	<b>146</b>	<b>21 439 472 985 787</b>	<b>68</b>	<b>12 212 229 729 810</b>	<b>46,57</b>	<b>56,96</b>

### Représentation graphique par méthode de passation

Cartographie des marchés à auditer en nombre



Cartographie des marchés à auditer en valeur





## ANNEXE 1

### OPINION DE L'AUDITEUR

Nous avons examiné le respect des dispositions et procédures édictées par les Codes des Marchés Publics (1997 et 2012) et leurs textes d'application, de soixante-huit (68) échantillonnés, pour le compte de **vingt quatre (24) autorités contractantes**.

Le rapport de synthèse provisoire a été transmis le 17 mars 2016 et les rapports sectoriels (respectivement les 25 et 31 mars 2016) pour observations et/ou commentaires éventuels.

Certaines autorités contractantes (au nombre de quatre) en plus de la Direction Nationale des Marchés Publics et de l'ACGPMP ont fait des commentaires et/ou observations reçus par l'auditeur.

Nous estimons que nos contrôles fournissent une base raisonnable à l'opinion exprimée ci-après concernant les marchés audités. Ces travaux appellent de notre part les remarques et observations suivantes :

#### 1. Limites

- La Carence documentaire généralisée est due à l'absence d'un système physique de classement et d'archivage opérationnel. Cette situation a fortement limité les travaux de la mission. Ce qui représente un risque sur les procédures de passation et d'exécution dudit marché.
- La taille de l'échantillon des marchés audités ne permet pas de se prononcer sur le système passé (code de 1997) ou actuel (code de 2012) de passation des marchés, mais d'émettre une opinion sur les soixante-huit (68) objets de l'audit (dont seize ont été soumis à un audit physique).
- En l'état actuel de la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics (2012), la mission estime qu'il n'est pas possible de faire une analyse comparative dudit code avec les pratiques antérieures. trois raisons au moins expliquent cette position :
  - L'effectivité de l'application du code des marchés publics de 2012 (mai 2015) ;
  - La mise en place en cours du dispositif institutionnel. Des structures importantes de ce dispositif ne sont pas encore opérationnelles ;
  - L'absence de familiarisation des acteurs de la commande publique avec les nouveaux textes en vigueur.

#### 2. Réserves

- Le recours aux procédures de gré à gré pour la quasi-totalité des marchés audités n'est pas conforme aux dispositions du code des marchés publics (1997 et 2012). Soit ces marchés n'ont fait l'objet d'aucune autorisation préalable, soit ils ne sont pas éligibles à au moins l'un des critères prévus par les codes des marchés publics respectifs.
- la mise en place d'un système de paiement qui n'a pas de base légale au regard des textes régissant les marchés publics. En effet, aucun texte, ni les codes de marchés publics (respectifs) ni leurs textes d'application ne prévoient le **préfinancement des marchés publics avec une garantie de l'Etat**.

A notre avis et au regard de ce qui précède, la mission confirme que sur la base des marchés audités :

- **treize pour cent (13%) desdits marchés ne sont pas conformes respectivement aux dispositions des codes des marchés publics de 1997 et 2012 et à leurs textes et leurs textes d'application.**

- soixante-trois pour cent (63%) de ces marchés présentent des déviations majeures par rapport aux codes des marchés publics de 1997 et 2012 et à leurs textes et leurs textes d'application.
- vingt-quatre pour cent (24%) des marchés de cet échantillon n'ont pas été audités pour cause de carence documentaire.