



BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION

* * * * *

Synthèse du rapport d'analyse des risques de corruption dans le système de gestion des commandes publiques dans la Région Haute Matsiatra

Lieu : Région Haute Matsiatra

Cibles : Intervenants en passation des Marchés Publics

Période de l'atelier d'analyse : 29 et 30 octobre 2019

Responsable de l'analyse : Branche Territoriale de Fianarantsoa

Date d'édition du rapport : Novembre 2019

LISTE DES ACRONYMES

AC-WORKS : Anti-Corruption WORKS

AGPM : Avis Général de Passation des Marchés

BIANCO : Bureau Indépendant Anti-corruption

CAO : Commission d'Appel d'Offre

CRM : Commission Régionale des Marchés

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

GAC : Gestionnaire d'Activités

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

PPM : Plan de Passation des Marchés

SOA : Service Opérationnel des Activités

UGPM : Unité de Gestion de Passation des Marchés

I. CONTEXTE

La corruption liée à la passation des marchés publics empêche l'utilisation à bon escient des fonds publics. Elle engendre de mauvaises décisions, fausse les données des marchés, bannit la saine concurrence et augmente les coûts. La qualité des biens et services ainsi obtenus risque de ne pas satisfaire les critères et les spécifications exigés, pouvant compromettre ainsi l'atteinte des objectifs fixés pour l'amélioration de la vie socio-économique du pays.

Avec l'appui technico-financier de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la Branche Territoriale de Fianarantsoa a priorisé l'établissement d'une cartographie des risques de corruption dans le domaine de Passation des Marchés Publics. Ainsi, un atelier **sur l'analyse des risques de corruption dans le système de gestion des commandes publiques au niveau régional Haute Matsiatra** s'est déroulé à l'Espace Andry Tsianolondroa - Fianarantsoa **du 29 au 30 octobre 2019**.

En collaboration avec la Commission Régionale des Marchés Publics (CRM) de la Région Haute Matsiatra, la Branche Territoriale de Fianarantsoa a facilité cet atelier afin d'encourager les participants à mettre en évidence les risques et les dispositifs anti-corruption identifiés. Un plan d'actions a été établi par la suite pour l'effectivité de ces mesures de prévention. Les membres des structures anti-corruption au sein du secteur ciblé sont appelés à assurer la mise en œuvre et le suivi des activités y afférentes tandis que le BIANCO effectue des séances de coaching pour la pérennisation des actions anti-corruption.

La mise en œuvre des 04 étapes de l'approche AC-WORKS a permis d'obtenir les résultats suivants :

- Les acteurs ont été sensibilisés en matière de lutte contre la corruption ;
- Les risques et pratiques de corruption ont été identifiés et des mesures anti-corruption concrètes ont été adoptées par les acteurs ;
- La mise en œuvre de ces mesures a été planifiée par les acteurs qui s'engagent à les réaliser.

II. RISQUES IDENTIFIES

Les risques identifiés ainsi que la description de chaque risque, à chaque étape procédurale, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

La légende relative au code de sévérité inscrit dans le tableau :

- **P** : Probabilité que¹ ce risque se produise selon l'avis des participants : 1 = peu probable / rare ; 2 = assez probable / arrive de temps en temps ; 3 = très probable
- **I** : Impact par rapport à l'atteinte de l'objectif du processus, dans le cas où le risque se produit, selon l'avis des participants : 1 = impact mineur ; 2 = impact moyen / à ne pas négliger ; 3 = impact majeur / sévère
- **S** : sévérité de l'impact
 $S = P \times I$
Si $S \leq 3 \rightarrow$ impact peu sévère ; si $4 \leq S \leq 6 \rightarrow$ impact assez sévère ; si $6 < S \leq 9 \rightarrow$ impact très sévère

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ? quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
1. Nomination des acteurs (PRMP, UGPM, CAO, comité de réception)	-Népotisme -Trafic d'influence dans la nomination -Désignation d'une personne manipulable	<u>Qui ?</u> Chef d'institution, Ministre : Cas PRMP Directeur : Proposition PRMP: UGPM, CAO, Commission de Réception <u>Quoi ?</u> -Nomination des agents ayant une affinité avec les décideurs -Le décideur favorise un candidat sans respect des critères de nomination aux postes -Désignation au poste d'une personne que le décideur peut influencer ou contraindre à ne pas respecter le code des marchés publics -En contrepartie : versement de l'argent	Agents non compétents Dysfonctionnement de l'Administration	S=P3*I3=9
2. Détermination des besoins	-Besoins fictifs ou orientés -Fournitures déjà disponibles en stock -Fournitures déjà consommées (et/ou travaux finis)	<u>Qui ?</u> GAC PRMP <u>Pourquoi ?</u> -Pour pouvoir octroyer un marché public à un prestataire prédéfini ou pour faire des décaissements non justifiés, les besoins sont ainsi orientés : non prioritaires ou surévalués. -Pour pouvoir engager des fonds et décaisser en retour, les fournitures déjà en stock sont frauduleusement réadmissées en recette par le biais d'une passation de marchés fictifs. -Durant la période de non-disponibilité de crédit, certains services publics se trouvent dans une situation de pénurie de fournitures essentielles pour leur bon fonctionnement et se voient dans l'obligation de négocier auprès des fournisseurs	Perte pour l'Etat Détournement de ressources de l'Etat	S=P2*I3=6
3. Choix de procédure	Besoins fractionnés de façon irrégulière dans Le Plan de passation de Marché (fractionnement abusif par S.O.A (Saucissonnage))	<u>Qui ?</u> GAC, PRMP, UGPM <u>Quoi ?</u> Fractionnement délibéré des besoins pour échapper à une concurrence plus ouverte, par rapport aux seuils.		S=P2*I2= 4

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
4. Elaboration PPM et AGPM	PPM non affiché	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM, CRM, CENTRE FISCAL, CHAMBRE DE COMMERCE		S=P3*I3=9
5. Elaboration DAO	Elaboration des critères et exigences (critères de conformité, critères de qualifications et spécifications techniques) du DAO au profit d'un candidat	<u>Qui ?</u> UGPM, PRMP, Candidat cible <u>Quoi ?</u> -Augmentation de la chance du candidat favorisé -Partage des avantages indus	Diminution de nombres participants	S= 3P*3I=9
	Divulgaration des informations confidentielles à un candidat ciblé / favorisé (Nature, Somme à décaisser, mode de décaissement)	<u>Qui ?</u> - PRMP, UGPM, GAC, Candidat favorisé <u>Pourquoi ?</u> Augmentation de la chance du candidat favorisé	Diminution de la chance des autres participants	
	Absence de l'affichage de l'appel d'offre (soit par affichage, soit par publication dans les journaux)	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM, CRM, <u>Pourquoi ?</u> -Diminution du nombre des candidats informés -Insuffisance du suivi	Code de marché public non respecté	
	Garantie de soumission estimée à sa valeur maximal Garantie d'exécution estimée à sa valeur maximale	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM, <u>Pourquoi ?</u> Elimination des candidats (à faible capacité financière) Diminution des nombres des candidats	Accès inégal aux marchés publics	
6. Soumission et remise des offres	Non-respect de l'heure limite de remise des plis (Heure dûment prédéfinie) les dossiers des retardataires sont acceptés (Ami, Famille)	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM <u>Pourquoi ?</u> Les dossiers des retardataires sont acceptés (Ami, Famille)	Inégalité de traitement descandidats	S=2P*2I=4
	Pas de remise d'accusé de réception lors du dépôt des dossiers de candidatures.	<u>Qui ?</u> PRMP/UGPM <u>Pourquoi ?</u> -Aucun enregistrement établi à la réception des dossiers, pour avoir la possibilité d'escamoter les dossiers de certains candidats. -Dossiers ignorés par les Responsables	Disparition de certains dossiers	

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
7. Ouverture des offres	Heure d'ouverture de plis retardée par rapport à l'heure prévue	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM, CAO <u>Pourquoi ?</u> Un candidat favorisé pour obtenir le marché		S= 3P*12=6
	Pas de transparence dans le traitement des dossiers	<u>Qui ?</u> PRMP, UGPM <u>Pourquoi ?</u> -Aucun enregistrement établi, donc impossibilité de suivre l'évolution du traitement des dossiers -Dossier ignoré par PRMP/UGPM Candidat favorisé pour obtenir le marché	Absence d'EGALITE de traitement	S= 3P*12=6
	Un membre de la commission lit à haute voix un montant fictif relativement très bas indépendamment du montant réel de l'offre d'un candidat	-CAO (Président) -Candidat favorisé pour obtenir le marché	Inégalité de traitement des candidats	
8. Evaluation et classement des offres	Certains candidats établissent une relation privilégiée avec les membres de la CAO	<u>Qui ?</u> Candidat, membres de la CAO <u>Pourquoi ?</u> Candidat favorisé pour obtenir le marché		S= 3P*3I= 9
	Introduction de nouveaux critères non prévus initialement pour favoriser/éliminer un ou des candidats			
9. Attribution de marchés publics	Offre rejetée sans motif valable	<u>Qui ?</u> PRMP <u>Pourquoi ?</u> -Relance de la procédure d'appel à concurrence dans le cas où les « candidats amis » n'ont pas obtenu le marché ¹	Procédures rallongées	S=3P*2I=6
10. Information des candidats	Les candidats non retenus ne sont pas notifiés	<u>QUI ?</u> PRMP <u>Pourquoi ?</u> Pour leur ôter la possibilité d'intenter un recours en attribution	Inégalité de traitement	S=2P*2I=4

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
11. Mise au point du marché et signature du marché ou déclaration sans suite d'une procédure	Eliminer l'attributaire (dans le cas d'une déclaration) sans suite sans motif valable)	Qui ? PRMP Pourquoi ? -Utilisation abusive -Favoriser un autre candidat (ami ou membre de la famille proche)	Augmentation du délai et du coût de la procédure	S= p2 * i2=4
12. Circuit de visa, validation administratif et enregistrement	Durée de traitement de dossier non déterminée	Qui ? Contrôle Financier Pourquoi ? -Rejet répétitif -Défaut de texte régissant le délai du traitement	Besoin non satisfait au niveau SOA	S=p2 * i1=4
	Marges bénéficiaires plus ou moins floues	Qui ? Contrôle Financier Pourquoi ? -Rejet au motif que certains prix sont estimés exorbitants -Défaut de mercuriale de prix	Risque de changement de quantité et de prix unitaire Livraison non conforme	S= p2 * i2=4
	Délai d'enregistrement relativement long (ex : TELMA)	Qui ? Centre Fiscal Pourquoi ? -Détournement d'une partie de fournitures livrées pour compenser les dépenses -Procédures à effectuer à Antananarivo (TELMA)	Besoin non satisfait au niveau SOA	S=p3 * i2=6
13. Notification du marché	Pas de risque majeur			
14. Publication de l'avis d'attribution	- Non publication - Publication non conforme - Non envoi de l'avis d'attribution - Non transparence des procédures	Qui ? PRMP Pourquoi ? La personne Responsable des Marchés ne notifie pas le candidat attributaire. Par conséquent, l'intéressé ne peut pas entamer la suite de la procédure.	Violation de principe de transparence des procédures	S= i1*p1=1

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
15. Engagement financier	- Délai de traitement long (abus) - Rejet abusif de dossier - Prix jugés anormalement bas ou haut sans référence	<u>Qui ?</u> Contrôle Financier <u>Pourquoi ?</u> Abus de pouvoir fait par le responsable, favorisant la corruption	Non-conformité des fournitures livrées	$S=i2*p1=1$
16. Bon de commande ordre de service	- Fournisseur non notifié	<u>QUI ?</u> ORDSEC, PRMP <u>Pourquoi ?</u> Harcèlement du titulaire du marché qui n'est pas en bons termes avec la PRMP/ORDSEC	Exécution tardive Délai non respecté	$S=i2*p2=2$
17. Gestion du contrat ou de l'exécution du marché	-Pas de panneau de chantier : non-respect du délai d'exécution, montant non affiché -Retard de livraison : absence de pénalité de retard - Pas de garantie de bonne exécution -Modification arbitraire du contrat fait par la PRMP -Avenant non approprié : technique, délai, prix, -Agent de contrôle non qualifié, défaillant	<u>Qui ?</u> CRM-PRMP-TITULAIRE <u>Pourquoi ?</u> Non-respect des réglementations Rétention d'information Absence de contrôle Absence de prise de responsabilité de la part du titulaire du marché	Qualité des travaux non satisfaisante, non-respect des règles. Perte d'argent pour l'Etat Malagasy	$S=i3 *p3=9$
18. Réception	Réception fictive, partielle, non conforme	<u>QUI ?</u> Dépositaire Comptable, PRMP, GA, CR, MO <u>Pourquoi ?</u> Livraison effectuée mais non conforme –souvent sur injonction abusive des autorités supérieures : non-respect des normes	Non-conformité des fournitures livrées	$S=i3 *p3=9$
19. Paiement	Rejet de dossier répétitif – Retard de paiement	<u>Qui ? TG</u> <u>Pourquoi ?</u> Recours à la corruption active pour accélérer la procédure de paiement, ou pour éviter le rejet des dossiers /Abus sur les dossiers "URGENTS"	-Perte d'argent -Conflit avec les fournisseurs	$S= (i1*p1)=1$

III. MESURES ANTI-CORRUPTION RECOMMANDEES

A l'issue de l'atelier, les participants ont formulé les recommandations suivantes :

Phase 1: Pré soumission	
Risques:	Népotisme, Favoritisme, Trafic d'influence, Abus de fonction, abus de pouvoir, pot de vin, fractionnement abusif
Points d'entrée	Acteurs : Ministre, Directeur, GAC, PRMP, UGPM, CAO, Comité de Réception Occasions : Nominations des certains acteurs, identification et détermination des besoins, choix de procédures et élaboration du PPM
Mesures:	Transparence : - Elaboration d'un arrêté ministériel fixant une procédure de recrutement des acteurs plus transparente (PRMP, UGPM, ...). - Mise en place d'une commission de recrutement pour évaluer les dossiers de candidatures, - Appel à candidatures ouvert. - Elargissement de la publication des PPM et AGPM à d'autres canaux de communication (Facebook,...). Participation : - Evaluation des besoins en interne, réalisée par une équipe (tout le personnel du service si possible) avec un PV afin de réduire le risque de corruption individuelle. - Transparence, traçabilité et documentation dans l'ensemble du processus décisionnel. Redevabilité : Renforcement du contrôle et de la traçabilité dans la gestion de stock des services publics Intégrité : Dotation des moyens suffisants pour les PRMP
Phase 2: Soumission	
Risques:	Favoritisme, Népotisme, Clientélisme, Abus de fonction, Abus de Pourvoir, Rétention d'information
Points d'entrée	Acteurs : CRM, GAC, PRMP, UGPM, CAO, Candidat Occasions : Elaborations des DAO, soumissions et remises des offres, ouvertures des offres évaluations et classements des offres, attributions des marchés, informations de candidats
Mesures:	Transparence : - Elargissement de la publication des avis (mail, facebook, journal, radio...) sur la passation des marchés publics - Autorisation offerte aux concurrents pour constater de visu les offres financières reçues par la commission juste après le dépouillement ou projection sur écran des dossiers dépouillés (Lors de l'ouverture des offres) Participation : - Recours à l'intervention des OSC comme l'OIMP pour contrôler l'application stricte des lois, du code des marchés publics et la transparence dans l'attribution des marchés.

	- Mise en place d'une équipe chargée de l'ouverture, de l'authentification et de la photocopie des offres scellées. - Mise en place d'un guide ou d'un aide-mémoire pour les personnes concernées dans cette étape afin de bien orienter les commandes publiques. Redevabilité : Renforcements du système de contrôle et de suivi sur la notification des candidats non retenus Intégrité : - Justification de l'éthique de la procédure adoptée lors de l'appel d'offre concurrentiel (en cas d'exception) - L'autorité contractante et son personnel doivent respecter un code de conduite - Enregistrement et suivi des conflits d'intérêt
Phase 3 : Constitution de marché	
Risques	Abus de pouvoir, abus de fonction
Points d'entrée	Acteurs : PRMP, Contrôle Financier, Centre Fiscal, Occasions : Mises au point de marché, Validations de marché et enregistrements
Mesures	Transparence : Instauration de standard de service qui précise le délai d'exécution d'une approbation dans le centre fiscal où les soumissionnaires effectuent l'enregistrement des actes Participation : Mise à jour et instauration de mercuriale de prix régional Redevabilité : - Veille sur les clarifications des offres soumises pour qu'elles ne subissent pas de modifications substantielles après la date limite de remise des offres - Incitation des personnes physiques ou morales à procéder à un recours auprès des autorités compétentes si elles sont victimes d'une élimination arbitraire lors de la concurrence
Phase 4 : Post adjudication	
Risques	Abus de fonction, abus de pouvoir, Pot de vin, Harcèlement, corruption active/passive,
Points d'entrée	Acteurs : PRMP, Contrôle Financier, ORDSEC, Dépositaire comptable, CRM, GAC, Titulaire de marché, Comité de Réception, TG Occasions : Publications de l'avis d'attribution, engagements financiers, bons de commande/ordres de service, gestion de contrat ou gestion de l'exécution, réceptions, paiements
Mesures	Transparence : Mise en place de standard de service pour afficher les délais de traitement avant le paiement Redevabilité : Contrôle systématique par les OSC pour connaître les livraisons effectuées par le prestataire de service afin de vérifier l'exactitude des marchés

Recommandations complémentaires :

Renforcement de l'intégrité des acteurs

- **Éthique des fonctionnaires et du personnel des soumissionnaires** : Les services publics comme les entreprises et/ou fournisseurs doivent veiller à ce que seuls des employés professionnels, honnêtes, fiables et compétents, faisant preuve d'éthique, participent aux activités de passation des marchés publics. Ce personnel doit avoir des connaissances suffisantes et être correctement formé pour pouvoir naviguer dans les cadres juridiques complexes comme les lois anti-corruption. Des programmes de sensibilisation à la lutte contre la corruption et d'animation de code de conduite pour tous les acteurs du secteur sont considérés comme un cadre important.
- **Liste noire : Exclusion, suspension et déchéance de droits**
La déchéance de droits ou l'inscription de contractants et d'individus corrompus ou non qualifiés sur une liste noire est un outil particulièrement pertinent. Les services régionaux doivent développer un système de déchéance de droits pour exclure les contractants ayant commis certains types d'actes répréhensibles comme des actes de corruption ou de fraude, ou plus généralement, pour exclure les contractants présentant des risques inacceptables en termes de performance et de réputation suite à des actes malveillants ou en mettant en échec les contrôles internes.

Renforcement de la participation et la redevabilité :

- **Action collective : mise en place d'un réseau d'acteurs** : L'action collective est un processus durable de collaboration entre parties prenantes partageant les mêmes valeurs pour lutter contre la corruption. L'action collective se présente sous différentes formes, les plus importantes étant la mise en réseau des acteurs probes, le pacte d'éthique, les déclarations anti-corruption, les initiatives basées sur des principes et les codes de conduite.
- **Surveillance de la passation des marchés publics par la société civile** : La société civile joue un rôle essentiel dans la surveillance des processus de passation des marchés publics dans la mesure où elle veille à ce que ces processus se déroulent de manière transparente, objective et respectueuse de la concurrence. La société civile peut identifier des actions officielles publiques incorrectes, pouvant être le résultat d'une collusion entre un fonctionnaire et un soumissionnaire. La société civile peut, par conséquent, générer une pression contre la corruption dans la passation des marchés publics, donnant lieu à des sanctions à l'égard des acteurs corrompus. Il est alors primordial de renforcer les capacités des OSC régionales à la lutte contre la corruption, particulièrement les membres de l'OIMP.
- **Mise en place d'un système d'alerte** : La dénonciation d'abus ou le signalement d'informations sur une suspicion de corruption est un autre outil qui peut être utilisé pour lutter contre la corruption. Il est particulièrement important que les personnes participant à la passation de marchés publics puissent signaler les abus. Ces personnes sont les seules à avoir accès à des documents tels que le rapport d'évaluation des offres soumises et sont donc les plus susceptibles d'avoir connaissance de comportements corrompus. En outre, ces personnes possèdent généralement les connaissances techniques et/ou juridiques nécessaires pour déceler la corruption.

La dénonciation d'abus permet également à des informateurs de fournir des renseignements à d'autres personnes ou d'autres organisations comme le BIANCO et l'Inspection générale de l'état (IGE) et la CRM. Pour encourager les donneurs d'alerte à signaler les cas de corruption, il est impératif de disposer de systèmes efficaces de protection des informateurs.

IV. CONCLUSION

En collaboration avec la GIZ, l'atelier sur l'analyse des risques de corruption dans les étapes de la procédure d'attribution des marchés publics a été une réussite car d'une part, il a mis évidence tous les détails des différentes étapes de la passation des marchés publics et d'autre part, les failles et les éventuels risques de corruption à chacune de ces étapes ont pu être facilement décelés. L'approche Anti-Corruption Work initiée par la GIZ offre l'opportunité de déchiffrer, à chaque escale de ce module, les risques de corruption, la façon de les pratiquer ainsi que les acteurs potentiellement observés. L'utilisation de cette nouvelle approche nous a permis ainsi de formuler les recommandations justes et adaptées pour améliorer les bonnes pratiques et en éliminer les mauvais dans les procédures de passation des marchés.

Les risques de corruption sont importants dans le processus de passation des marchés publics et les réglementations et lois existantes ne portent pas nécessairement sur des actes spécifiques de corruption. Elles fournissent un cadre réglementaire qui doit, en principe, s'accompagner de stratégies visant à prévenir et à détecter les risques de corruption et aussi à enquêter sur ces risques et à engager des sanctions le cas échéant.

Force est d'avancer que la participation des Organisations de la Société Civile (OSC) dans le suivi des réalisations est vivement souhaitée afin de mettre en place un système de passation de marchés fiable et efficace, et de procéder à une observation permanente des agissements des responsables étatiques, tant au niveau central que régional, sur la gestion des finances publiques.