



REPUBLIQUE DE HAÏTI

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

COMMISSION NATIONALE DES MARCHÉS PUBLICS

UNITÉ DE COORDINATION DE PROJETS

**AUDIT DES PROCEDURES DE PASSATION DE MARCHES
DANS SIX INSTITUTIONS ET UNITES DE PROJETS**

POUR L'EXERCICE 2014 – 2015

Sommaire Exécutif

Rapport Final
Novembre 2016



Daniel Thirion International

TABLE DES MATIERES

AUDIT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Exercice 2014-2015

I. INTRODUCTION

II. LES STRUCTURES DE GESTION DES PASSATIONS DE MARCHES

2.1. Sommaire des Constats

2.2. Recommandations portant sur l'Organisation Structurelle

III. LES PROCEDURES DE PASSATIONS

3.1. Sommaire des Constats

3.2. Recommandations relatives à la Conduite des Procédures

IV. LA GESTION CONTRACTUELLE

4.1. Sommaire des Constats

4.2. Recommandations relatives aux Conditions de Gestion Contractuelle

V. LA COMPOSANTE DE FORMATION DES FIRMES D'AUDIT LOCALES

5.1. Introduction

5.2. Constats

5.3. Recommandations et Suggestion d'Actions Futures

VI. LISTE DES ANNEXES

Annexe 1:	Acronymes
Annexe 2:	Liste des Personnes Rencontrées
Annexe 3:	Qualifications d'un Consultant Auditeur en PDM
Annexe 4 :	Liste des Contrats Revus
Annexe 5 :	Statistiques et Echantillons
Annexe 6 :	Termes de Référence
Annexe 7:	Méthodologie de la Proposition Technique acceptée

Préambule

Le présent rapport a pour objet de servir de sommaire des résultats des audits des procédures de passations de marchés telles qu'appliquées dans six institutions de la République d'Haïti durant l'exercice fiscal 2014-2015. Les audits ont été conduits par la firme Daniel Thirion International (DTI Inc.) entre les 11 et 30 juillet 2016 dans le cadre de son contrat ED-07-16-UCP/CNMP/PRU2I2/PPM-C.17 avec l'Unité de Coordination de Projets du Ministère de l'Economie et des Finances. Les six institutions auditées sont: l'Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics (UCLBP); le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR); le Ministère des Travaux Publics, des Transports et Communications (MTPTC); le Bureau de Monétisation des Projets de l'Aide au Développement (BMPAD); le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP); le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP).

L'exécution du mandat de DTI, financée par la Banque Mondiale, a été coordonnée par la Commission Nationale des Marchés publics (CNMP) l'organe de régulation des marchés publics en Haïti et à ce titre, responsable de mettre en œuvre les procédures d'audits indépendants des marchés (article 10, par. 13 de la loi). La CNMP a créé un Comité de Suivi, de Supervision et Évaluation pour l'assister dans l'appui à la mission DTI. DTI remercie chaleureusement les membres de la CNMP pour leur rôle de conseil lors de l'exécution de la mission et les membres du Comité de Suivi pour leur assistance lors des rencontres et séances de travail avec les entités auditées de même que lors de l'exécution de la mission y compris lors des visites sur site.

Chacun des audits couvrant ces institutions fait l'objet d'un rapport spécifique complétant le présent sommaire. En outre le présent rapport de couverture inclut aussi des considérations traitant de thèmes d'ordre général pouvant découler des constats des audits, dans l'objectif d'appuyer les progrès vers un solide système de passation de marchés publics de standard international, et d'assister au renforcement de la CNMP dans ses fonctions d'autorité de régulation.

I. INTRODUCTION

L'audit de chaque institution comporte trois composantes: une prise de connaissance et évaluation de la structure organisationnelle dans le processus de passation au sein de chaque institution, une revue détaillée des procédures de passation proprement dites, et pour un échantillon déterminé, une revue des procédures de gestion contractuelle avec inspections physiques de fournitures livrées ou de travaux en cours ou achevés.

La mission dans son ensemble avait aussi une composante de formation de firmes d'audit locales intéressées à s'associer à l'exercice et à acquérir un savoir-faire grâce à un accompagnement et une collaboration active avec la firme DTI dans chaque phase de l'audit.

Plus spécifiquement et selon les termes de la proposition technique du 6 juin 2016, les objectifs ont été de vérifier la conformité des procédures utilisées, exprimer une opinion sur l'adéquation des procédures utilisées en vérifiant leur conformité avec les principes fondamentaux d'équité, d'économie, de transparence et d'efficacité, ainsi qu'avec la réglementation en vigueur, d'identifier les cas de non-conformité et/ou d'irrégularités, et de dégager de ces constats une opinion sur les pratiques des autorités contractantes, sur la qualité des conditions d'appels d'offres et des contrats. Sur le plan organisationnel, l'audit permet de vérifier la bonne gestion de la planification, de la capacité des gestionnaires des passations à s'acquitter de leurs responsabilités, et de vérifier que l'archivage permet les actions de contrôle. Sur le plan de la gestion contractuelle, un contrôle limité a porté sur l'application des dispositions contractuelles et la conformité des biens et services.

L'audit a couvert les procédures d'attribution d'un total de 71 contrats représentant des engagements de 5,798,187,672 Gourdes, ou l'équivalent de l'ordre de \$128,848,615 USD¹.

DTI a essentiellement exécuté la mission conformément à sa proposition technique. La mission d'audit a connu des retards dus en grande partie à la mise à disposition tardive des listes de contrats et à la difficulté d'obtenir les documents relatifs aux procédures de passation. L'archivage déficient des dossiers est à l'origine de cette difficulté. Notons par ailleurs que la présence au sein des institutions auditées de gestionnaires ayant des souvenirs assez précis des dossiers a permis de combler certaines lacunes dans la tenue des dossiers. On pourrait proposer que les prochains audits ne débutent qu'après avoir obtenu des institutions auditées l'assurance que tous les dossiers de marchés sont disponibles et complets. Ainsi, les auditeurs pourront se concentrer sur leur travail d'examen des dossiers (leur domaine d'expertise) et non sur la recherche d'informations qui ne requiert pas leur niveau d'expertise.

Malgré les difficultés rencontrées, en considération du contexte particulier de l'audit et de sa fonction dans le cadre des efforts de réforme des pratiques de gouvernance par les autorités contractantes, comme par les institutions de contrôle et de régulation, les auditeurs ont fait le nécessaire pour mettre un accent particulier sur la définition de recommandations pratiques couvrant autant que possible les aspects d'organisation, de gestion des procédures de passation, et du contrôle de conformité des biens et services avec les conditions contractuelles.

¹ Pour l'objectif de définir l'échantillon de contrats, un taux moyen de \$1.00 USD= 45 Gourdes Haïtiennes a été utilisé.

Le présent sommaire va donc s'attacher à rassembler les constats établis dans chaque institution pour les rassembler en familles qui permettront de définir et de prioriser des axes principaux d'actions correctives au niveau national et des recommandations couvrant le domaine plus large des fonctions de régulation. De manière à faire le lien entre ce rapport de synthèse et les rapports individuels portant sur les 6 institutions auditées, il apparaît utile de rappeler la méthodologie de la mission DTI de même que les principes ayant servi à la confection de l'échantillon.

Méthodologie

La méthodologie d'intervention s'est articulée comme suit :

Étapes de l'intervention:

- Réunion préparatoire de DTI avec la CNMP au cours de laquelle des informations ont été échangées et les attentes précisées en vue du démarrage de la mission;
- Réunion d'ouverture de la mission, coordonnée par la CNMP, à laquelle ont participé les auditeurs de DTI, les auditeurs des firmes d'expertise comptable locales, les membres de la CNMP et du Comité de Suivi au cours de laquelle la méthodologie, le manuel de procédures, le programme de travail et autres éléments ont été présentés;
- Réunion d'introduction coordonnée par la CNMP dans chacune des institutions à auditer en vue d'une part de présenter les auditeurs des firmes locales et de DTI, et d'autre part de rappeler les objectifs et les étapes de l'audit de même que les attentes en termes de documents à produire et informations à fournir aux auditeurs pour assurer le succès de la mission. Les visites d'introduction de DTI coordonnées par la CNMP et effectuées en compagnie des membres de la CNMP et du Comité de Suivi, de Supervision et de Validation auprès des autorités contractantes auditées ont eu pour effet de démontrer le niveau élevé de professionnalisme des instances de pilotage de la mission et assurer un maximum de coopération de la part des autorités contractantes;
- Les auditeurs, au cours de la mission, ont examiné les documents et tenu des réunions formelles et informelles avec les responsables de la passation des marchés afin d'obtenir les précisions nécessaires à leur bonne compréhension de la situation;
- En cours d'audit, les auditeurs accompagnés des représentants du Comité de Suivi et assistés de représentants des institutions auditées ont également effectué des visites sur site afin de mieux évaluer la gestion physique des marchés;
- A la fin de l'intervention dans chacune des institutions auditées, les auditeurs de DTI ont rencontré les responsables de la passation des marchés afin de faire le point sur le déroulement de la mission et partager leurs observations préliminaires;
- En fin de mission, et dans le cadre des efforts de formation des firmes locales, une série de réunions se sont tenues entre les représentants de DTI et des firmes, récapitulant les constats et commentaires, et pour celles qui étaient déjà préparées par les firmes, révisant les fiches de revue détaillée établies à titre provisoire;
- A la fin de la mission, c'est-à-dire lorsque toutes les sessions d'audit dans chaque institution ont été terminées, la CNMP a coordonné avec DTI une réunion générale de synthèse à laquelle ont participé les membres de la CNMP et les directions techniques, ainsi que les membres du Comité de Suivi, de Supervision et de Validation. Une réunion de restitution s'est aussi tenue avec les représentants de l'UCP. L'objectif de la réunion de synthèse était de rendre compte du déroulement de l'intervention, de restituer les constats les plus importants, de faire le point sur les prochaines étapes;

- DTI a finalement rencontré chacune des firmes locales afin de communiquer ses commentaires sur le déroulement de la mission, indiquer les points forts et les points à améliorer au cours des prochaines missions d'audit qui pourraient leur être confiées.

Résolution des difficultés rencontrées :

- Le calendrier de démarrage et d'exécution de la phase de la mission sur le terrain s'est accommodé en fonction de la disponibilité des listes de marchés sollicitées des autorités contractantes.
- Concernant ces listes, il est à noter que les retards enregistrés dans leur transmission ont impacté la date de démarrage de la mission et ont rendu difficile l'établissement d'un calendrier d'intervention globale. D'où un décalage dans les dates initialement prévues pour le démarrage et une planification de très court terme dans le déroulement des différentes interventions sur place de la mission.

La mise en œuvre de la méthodologie d'Audit :

- La méthodologie s'est attachée à respecter fidèlement les phases de travail et leur structure telles qu'elles sont exprimées dans le manuel des procédures d'audit adopté par la CNMP et qui avait servi de support aux séances de formation qui s'étaient tenues en avril 2015. Les phases principales de l'audit ont donc consisté en les étapes suivantes.
- La phase d'audit débute à partir de la réception des listes de contrats de la part de chaque institution afin de définir un échantillon représentatif des procédures et types de contrats conclus durant la période sous audit. L'échantillon a été validé par le Comité de Suivi, de Supervision et de Validation et dans plusieurs cas le Comité a ajouté des contrats en plus de ceux recommandés par DTI. Le résultat de ces ajouts a été bien évidemment d'augmenter le nombre de contrats à revoir et d'accroître ainsi le degré de représentativité de l'échantillon dans toutes ses composantes;
- Après validation de ces listes par le comité de suivi de la mission, et la mise à disposition des archives relatives à ces contrats par les institutions concernées, l'audit s'est déroulé par la collecte méthodique des informations requises pour l'établissement des fiches de revue détaillées couvrant spécifiquement la procédure de passation depuis la phase de publication ou d'invitation jusqu'à la signature du contrat. La liste des contrats revus est présentée dans l'Annexe 4a du présent rapport.

Les informations couvrant les phases de gestion contractuelle ainsi que les constats résultant de visites d'inspection, sont également rassemblées sur des fiches de revue composées à partir de données de gestion administrative de projet typiquement menée à la suite de la gestion des passations de marchés. La liste des contrats revus est présentée dans l'Annexe 4b du présent rapport.

- Au terme de chaque revue détaillée dans chaque institution auditée, les consultants de DTI, accompagnés de représentants de firmes d'audit locales, ont guidé la préparation d'un document de synthèse.

- Nous référons le lecteur au manuel des procédures d'audit des passations de marchés qui aura servi de référence pour structurer le programme d'audit, autant que pour composer le présent rapport. Il est aussi entendu que, dans la mesure où les documents mis à disposition par les institutions auditées, le permettraient, des considérations plus larges ont été abordées telles que l'appréciation de niveaux de risques de gestion défaillante ou irrégulière sur base des procédures revues et des conditions de l'organisation structurelle telles que constatées.
- En considération du contexte particulier de l'audit et de sa fonction dans le cadre des efforts de réforme des pratiques de gouvernance par les autorités contractantes, comme par les institutions de contrôle et de régulation, un accent particulier a été marqué sur la définition de recommandations pratiques couvrant autant que possible les aspects d'organisation, de gestion des procédures de passation, et du contrôle de conformité des biens et services avec les conditions contractuelles.

Échantillon

La définition des échantillons a suivi l'approche préconisée dans la Proposition Technique DTI du 6 juin 2016 (voir point 1.2.2 de la proposition, page 4).

Sur la base des listes de contrats de chacune des institutions à auditer, disposant des informations minimales en accord avec les TDR (Par. 7), le consultant a établi son échantillon par institution avec l'objectif de couvrir de façon représentative toutes les méthodes de passation, les types et les montants des contrats. Conformément aux TDR, l'échantillon représente de l'ordre de 50% des marchés de montants élevés (au-dessus des seuils de revue préalable), 20% des marchés dont les montants sont sous les seuils de publication (Par. 5.a) afin d'assurer une représentativité fiable avec l'audit de 30% de l'ensemble des contrats signés pendant la période sous audit. D'autres critères sont intervenus en fonction du contenu des listes de contrats, avec par exemple le nombre d'avenants concédés, de procédures de compétitivité restreinte, etc...

Conformément à la proposition technique, les sélections d'échantillons ont été transmises par le consultant à l'agent de la CNMP désignée comme point focal, au fur et à mesure de leur établissement. Comme précisé plus haut, l'échantillon a été validé par le Comité de Suivi, de Supervision et de Validation et dans plusieurs cas le Comité a ajouté des contrats en plus de ceux recommandés par DTI. Le résultat de ces ajouts a été bien évidemment d'augmenter le nombre de contrats à revoir et d'accroître ainsi le degré de représentativité de l'échantillon dans toutes ses composantes.

Tel qu'annoncé dans sa proposition technique, le consultant a adapté les outils d'audit que sont les fiches de revue détaillée telles que présentée en format générique dans le manuel d'audit. L'adaptation ou si l'on préfère la personnalisation des fiches en fonction de l'entité à auditer a pour principal objectif d'assurer la collecte des informations permettant de couvrir les tâches telles que décrites dans le Par. 3 des TDR tout en respectant l'individualité de chacune des entités.

L'échantillon des contrats qui ont fait l'objet de visites d'inspection sur site, a été établi sur proposition de DTI approuvée par la CNMP sur la base du type de marché, de son importance financière et des risques perçus. L'échantillon a également tenu compte du lieu d'exécution du contrat afin de limiter la durée de la visite permettant un aller-retour en une journée depuis Port-au-Prince. Chaque visite a donné lieu à l'établissement d'une fiche de visite avec une brève description

des conditions d'exécution ou de livraison. Comme il était mentionné dans la proposition technique, « même si le consultant proposé par DTI est un ingénieur civil expérimenté dans les travaux publics et la construction, telle démarche dans le cadre de cet audit ne saurait se substituer à un audit technique proprement dit portant sur la qualité des concepts et des phases d'exécution ». Dans d'autres cas, comme celui du MENFP, le consultant a proposé de visiter des sites suite à l'identification de situations apparemment problématiques.

II. LES STRUCTURES DE GESTION DES PASSATIONS DE MARCHES

2.1. Sommaire des Constats

En matière des organisations internes, l'audit a porté sur un contrôle de la normalité à la réglementation pour ce qui est des structures en place, avec une évaluation des dispositifs de gestion tels que la planification, les moyens de contrôle interne, et l'archivage supportant les décisions d'attribution.

Les Structures Organisationnelles

- C01
- Les unités de projets tels que BMPAD et UCLBP ne disposent pas de Commission Spécialisées des Marchés Publics (CSMP). Les activités reposent sur des cellules de passations de marchés dont les fonctions sont limitées pour l'UCLBP aux marchés de montants au-dessus des seuils de revue préalable par la CNMP. Les directeurs de projet sont les Personnes Responsables du Marché (PRM) et prennent sur eux le pouvoir des décisions d'attribution. Il s'agit de situations non-conformes aux dispositifs de la Loi ;
 - MENFP n'est pas structuré avec une Commission Ministérielle des Marchés Publics (CMMP) et dispose, pour les marchés sous financement du budget national, d'une cellule de passation de marchés. Les unités de projets avec financements externes disposent de leurs propres structures. L'absence d'une CMMP rend l'organisation du MENFP non conforme aux dispositifs de la Loi.
 - Les autres ministères audités disposent de leur CMMP avec toutefois des degrés variables dans leur implication selon la présence ou non de cellule de gestion, et selon la source des financements.
 - Les auditeurs n'ont pas évalué les CMMP/CSMP pour les raisons suivantes : dans 3 des 6 institutions, elles n'existent pas (UCLBP, BMPAD, MENFP). Dans 2 institutions, elles ne jouent pas leur rôle : MTPTC et MSPP. Dans ces 2 ministères, elles agissent comme unités de passation des marchés puisque le Ministre n'a pas nommé son représentant et qu'il/elle est toujours la PRM. Seul le MARNDR a une CMMP (pour les marchés sous financement national) et une unité de passation des marchés. Même dans ce cas, les marchés sont très souvent passés directement par les services et départements concernés sans l'intervention de la CMMP.

Les procédures internes de gestion des passations sont hétérogènes permettant des mécanismes décisionnels aux modalités variables.

La Planification

- C02
- L'établissement des plans de passations et des plans prévisionnels annuels est aléatoire, ne couvrant pas nécessairement les contrats de montants sous les seuils, les activités sous financements externes, et n'étant pas non plus toujours validés par une CMMP/CSMP.
 - Les rapports trimestriels ou annuels d'activités ne sont pas, ou irrégulièrement transmis à la CNMP
 - Les plans de passation des marchés reflètent plutôt une expression des besoins. Ces besoins sont convertis en plan de passation des marchés comme si les fonds allaient être disponibles.

La planification n'est utilisée dans aucune Autorité Contractante (AC) auditée comme un outil de gestion ayant un lien avec une programmation budgétaire.

L'irrégularité et/ou le manque d'exhaustivité des plans ne permet pas à la CNMP de disposer d'une information fiable sur les activités de passations sur le plan national.

L'Archivage et la Gestion des Dossiers

- C03
- Il n'existe pas de procédures officielles ni de personnel spécifiquement formé pour l'archivage des dossiers de passation et d'exécution des marchés. Cette situation reflète les lacunes dans les contrôles de qualité des documents et des procédures de passation.
 - Les procédures d'appel d'offres portent généralement un numéro séquentiel.
 - Les questions d'archivage sont traitées dans chacun des rapports individuels rappelons que l'archivage est en règle générale déficient en termes des procédures à suivre, de personnel dédié et bien formé, d'équipement et d'espace disponible. Il n'y a pas de système organisé et la recherche des dossiers est habituellement une question de compétences et de connaissances ou de mémoire de certains membres du personnel. La mission a connu des difficultés plus ou moins grandes dans toutes les institutions pour obtenir les dossiers à vérifier.

2.2. Recommandations portant sur l'Organisation Structurelle

Les constats forcément limités sur le thème de l'organisation des phases de gestion, conduisent aux recommandations suivantes:

Les Structures Organisationnelles

- R01
- Une homogénéité dans les méthodes de gestion nécessite d'assurer la mise en application des rôles réglementaires attribués aux CMMP/CSMP dans les structures de chaque AC. Leur constitution leur permettrait d'assurer un contrôle interne sur le processus de passation et d'avoir le pouvoir de décision d'attribution pour les marchés de montants sous les seuils. En fait, la loi est claire. Elle prévoit qu'une CMMP est formée dans chacun des ministères et qu'une CSMP est formée au sein de chacune des autres institutions (art.6). L'article 7 définit les pouvoirs de la CMMP et de la CSMP.: Chaque AC devrait compter sur une cellule compétente de passation de marchés qui représente la personne responsable du marché alors que la CMMP et la CSMP sont des organes administratifs qui sont placés auprès de la PRM.
 - On retrouve dans chacun des rapports individuels une description détaillée de la situation en ce qui concerne les structures organisationnelles. Pour mémoire, rappelons ici que les dispositions de la loi relatives à l'organisation de la fonction « passation des marchés » sont substantiellement en place au MARND, au MTPTC et au MSPP. Ces entités ont une CMMP. Au MTPTC et au MSPP, il n'y a pas de délégation du Ministre à une personne qui serait en charge des marchés publics, celui-ci étant toujours la PRM. Ceci a pour conséquence que la CMMP joue, de fait, le rôle d'unité de passation des marchés. Le MENFP, le BMPAD et l'ULCBP ont une structure non conforme puisque qu'une CMMP n'a pas été formée au MENFP et qu'une CSMP n'a pas été formée au BMPAD

et à l'UCLBP.

La Planification

- R02
- La prise en considération de la planification dans la préparation budgétaire est un thème qui, pour sa résolution, dépasse le cadre des enseignements de l'audit. Les recommandations ci-dessous reprennent les propositions du rapport suite à l'Evaluation du Système des PPM d'Octobre 2013:
 - (i) *confier aux UEP des ministères la préparation du budget pour chaque programme sectoriel d'investissement, en liaison avec leur cellule de gestion des marchés publics ;*
 - (ii) *développer la capacité de programmation de l'exécution budgétaire au moyen de fiches Programmes d'Investissements avec un plan simplifié de passation de marchés ;*
 - (iii) *former les services de l'administration centrale et des projets à la maîtrise des plans de passation de marchés, y compris la maîtrise des estimations de coûts et des projections de décaissements à courts et moyens termes.*
 - En tout état de cause, l'établissement et la tenue à jour, des plans de passation sont une nécessité dans la bonne pratique de gestion, et une obligation selon la réglementation, par les cellules de passation.
 - Les rapports trimestriels à la CNMP avec les listes de contrats attribués et leurs caractéristiques (objet, méthode de passation, titulaire, montant, date,...) sont à tenir systématiquement.

L'Archivage et la Gestion des Dossiers

- R03
- Les normes pour un archivage effectif sont établies dans le manuel des procédures d'audit, et elles pourraient constituer la référence pour établir un guide à l'adresse des AC.
 - La formation à l'archivage nécessaire et suffisant peut faire l'objet d'une assistance technique ponctuelle, ou bien se concevoir comme partie d'un programme de renforcement plus général des capacités des gestionnaires de passations des AC.
 - L'archivage doit aussi bénéficier d'un espace dédié à cet effet où les documents originaux et confidentiels sont soigneusement conservés et disponibles ;
 - Toutes les autorités contractantes devraient bénéficier d'allocations budgétaires leur permettant d'investir dans (a) une infrastructure de base pour obtenir et aménager les locaux d'entreposage des dossiers en cours ou achevés, pour acheter les filières ou étagères nécessaires à la conservation des dossiers ; (b) la mise en place de systèmes

simples et efficaces de conservation et archivage des dossiers ; et, (c) du personnel compétent et dédié à la fonction.

Il est rappelé que si cette situation n'est pas corrigée en priorité, les audits futurs souffriront du même problème que celui rencontré lors de cet audit.

<i>Actions Suggérées</i>	
	❖ Face aux défaillances en matière de respect de la réglementation en vigueur relative à la mise en place du cadre organisationnel, la production des plans de passation, et les rapports périodiques d'activités, la CNMP aurait à informer la Primature en vue d'un rappel à tous les membres du Conseil des Ministres, des dispositions de la loi et de la nécessité de s'y conformer dans un délai donné; ❖ Etablir un relais administratif de collecte des informations requises des AC pour les transmettre à la CNMP en même temps que les états d'avancement des progrès de la mise en conformité

III. LES PROCEDURES DE PASSATION DE MARCHES

Sur un total de 71 contrats audités dans les six institutions, un nombre de 33 contrats sont jugés non conformes, soit une proportion supérieure à 47.9%, attestant de pratiques de gestion de qualité insuffisante et, pour un certain nombre d'entre elles, irrégulières.

Dépassant le cadre des constats établis par institution, et pour lequel nous référons le lecteur aux rapports individuels, le regroupement des constats est présenté ici par famille qualifiant les caractéristiques de conformité à la réglementation, de la qualité dans la mise en œuvre des procédures et la recherche de la meilleure application des principes fondamentaux d'économie, équité, transparence, et efficacité.

De manière générale, l'auditeur n'a pu faire d'analyse précise sur les temps moyens de traitements de dossiers car les étapes de passation de marché sont rarement documentées au complet (i.e. de la soumission à la mise en vigueur).

En prenant le cas de temps de traitement de la CNMP, un dossier peut contenir la date du rapport d'analyse ainsi que la date de signature du contrat, mais manquer la date du rapport d'Evaluation du COPEO et/ou des éventuelles échanges de commentaires entre l'autorité contractante et la CNMP, ne permettant pas alors de connaître le réel délai de temps entre chaque étape.

Pour les mesures qui ont pu être faites, DTI a constaté que la CNMP reste constant dans son temps de réponses aux autorités contractantes. En moyenne, la CNMP donne son avis conforme sur un DAO dans les 10 jours. La moyenne de temps pour une validation de rapport d'évaluation se trouve aux alentours de 19 jours.

3.1. Sommaire des Constats

Les constats majeurs sont regroupés dans les familles suivantes constituant les "questions d'audit" les plus pertinentes aux cas audités.

Au niveau de la Gestion

- C01 ▪ Conséquence des défaillances dans la tenue des documents et dans l'absence de lien entre les procédures de passation, le contrôle budgétaire, et la gestion contractuelle, les listes de contrats ne présentent pas l'assurance d'être exhaustives
- C02 ▪ Au MSPP, BMPAD et, dans une moindre mesure, au MTPTC (où certains dossiers archivés étaient parfois incomplets) les documents archivés ont toutefois permis aux auditeurs d'effectuer un contrôle effectif. Dans les autres institutions, le pourcentage de procédures insuffisamment ou non-documentées atteint 27% des procédures ce qui constitue une proportion très importante de l'ensemble à auditer.

Au niveau de l'adéquation des procédures

C03 **Les Accords de Gré à Gré**

- Le nombre élevé d'accords directs, avec une proportion globale de 37.5% atteste des lacunes dans le souci du respect de la réglementation mais aussi des principes

fondamentaux d'économie, de transparence et d'équité, susceptibles de relever la confiance du secteur privé dans la commande publique. La pauvreté des dossiers techniques contractuels contribuent aussi largement à l'attribution d'avenants ou de contrats additionnels par accords directs.

- Les raisons le plus souvent invoquées pour justifier l'usage de l'accord de gré à gré sont l'efficacité pour faire face à des situations urgentes, le manque de fournisseurs intéressés aux conditions de paiement, la nécessité de travaux additionnels à un programme et sous un contrat donné. Les principaux cas rencontrés lors de l'audit, contestent le plus souvent ces justifications avec, à titre d'exemple:
 - A l'UCLBP, la référence à un appel à manifestation d'intérêt ne peut s'appliquer à des contrats de travaux, à moins que de servir à établir des listes courtes pour des procédures de demandes de cotations
 - Au MTPTC, l'extension du concept de la situation de l'Etat d'Urgence pour des avenants ou des nouveaux contrats avec des entreprises initialement engagées sous ces conditions ne sont plus justifiées. De même que des travaux en régie par l'usage de multiples contrats de gré à gré correspondent davantage à des interventions d'extrême urgence
 - A la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF) du MARNDR, les accords directs pour l'acquisition de fournitures sont supposés se justifier par le nombre restreint de fournisseurs acceptant les conditions de paiement. Cependant, les accords ne font pas suite à des procédures compétitives qui auraient été jugées infructueuses;
 - Au MENFP, l'urgence qui a conduit à l'attribution de contrats de montants importants paraît davantage due au manque de planification étant donné que les dates butoir que sont les rentrées de classe ne font pas partie de données imprévisibles.
 - Au MSPP et MARNDR, les pratiques d'acquisition par accords directs de fournitures et/ou pour l'addition de travaux complémentaires à certains contrats initiaux sont abusives et peuvent être considérées comme des fractionnements pour éviter l'adoption de procédures réglementaires.
- De façon généralisée, l'importance d'avenants et de contrats pour travaux additionnels, résultent aussi de la pauvreté des dossiers techniques contractuels, aussi bien que de l'imprécision des bordereaux de quantités estimées, nécessitant des prises de décisions sur le tas et des ajustements forcés affectant toute tentative de contrôle des coûts.
- Il est noté qu'une proportion importante d'accords de gré à gré est néanmoins validé, le plus souvent à titre exceptionnel, par la Cours Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSC/CA).

Cette pratique suscite des préoccupations majeures de la part des auditeurs. En effet, il faut se référer au Rapport diagnostique d'octobre 2014 (page 3 et 4) qui note que "Le rôle de la CSC/CA en matière de passation des marchés est subordonné à son rôle d'audit des comptes de l'Administration. En outre, le visa des contrats entre l'Administration et les tiers, essentiellement une revue de la forme des contrats et non de leur substance et/ou modalités de conclusion, le rôle de la CSC/CA est de s'assurer que les règles de la comptabilité publique ont été respectées;" et de plus "La CSC/CA a pour mission de certifier les comptes de l'Administration et elle s'intéresse à la passation des marchés que de manière incidente notamment lors des vérifications relatives au paiement des biens et services livrés. La

CSC/CA ne possède pas – tout comme l'IGF – les ressources nécessaires pour s'investir dans l'audit des marchés.

Les auditeurs ont été confrontés à une situation très particulière : dans plusieurs cas, malgré le fait que les procédures prévues de passation des marchés n'ont pas été suivies, le marché a reçu le visa de la CSC/CA. Il n'appartient pas aux auditeurs de déclarer non-conforme une procédure qui a été visée par la CSC/CA. Par contre, les auditeurs constatant la situation, formule des recommandations (voir R03 ci-dessous) que la CSC/CA pourrait adopter et mettre en œuvre.

C04 Les Appels d'Offres Restreints

- Une variante dans la réduction des qualités des procédures compétitives, est l'abus d'appels d'offres restreints (AOR), dans le but erroné de conduire à des procédures plus expéditives. Compte tenu que ces AOR, tels qu'appliqués, ne reposent pas sur un véritable contrôle des qualifications, l'expérience montre en outre que l'efficacité de ces procédures est très variable et aléatoire avec des délais d'attribution de plusieurs mois, et que, dans le cas du MARNDR, les sous-qualifications d'un titulaire, pourtant pré-qualifié, a conduit à un arrêt de chantier et une résiliation de fait.
- Le concept d'adopter des périodes de soumission réduites, parfois jusqu'à 7 jours, pour des AOR, n'est pas conforme.

Au niveau des Documents et des Conditions d'Appel d'Offres

C05 L'absence de standards pour les passations de contrats sous les seuils

- Le manque de réglementation et de documents d'application couvrant les procédures de passation de marchés sous les seuils, permet l'usage de documents d'appel d'offres ou de demandes de prix non standardisés, variables d'une institution à l'autre, et dont la qualité des conditions d'appel d'offres et critères de sélection ne sont pas adéquates pour des procédures compétitives de sélection transparentes.
- L'usage de documents ou de procédures inadéquates, et/ou les abus pour éviter un contrôle de qualité a priori, ont conduit à réduire la compétition par le manque d'intérêt de firmes qualifiées.

C06 La qualité des dossiers techniques

- Comme mentionné plus haut, une première conséquence de dossiers techniques incomplets ou incohérents, est de conduire à des avenants et des contrats pour travaux additionnels dans les conditions très défavorables d'accords directs. Les cas les plus patents se révèlent au MTPTC, MARNDR, mais ceux à l'impact le plus important sont vraisemblablement à l'UCLBP pour les chantiers de la cité administrative pour lesquels les dossiers techniques n'avaient pas subi de contrôle de qualité dans une phase de validation fiable.
- D'autres situations aux conséquences similaires, sont des contrats revus sans dossier technique (MSPP : Fiches MS05, MS06, MS07) ou bien disposant seulement d'un rapport d'étude, sans plan ou levé topographique, associée à un bordereau sommaire de quantités

estimées (MARNDR : Fiches MA01, MA02, MA04, MA07, MA08).

C07 Les critères de qualifications ou autres critères de sélection d'offres

- Pratiquement dans chaque institution, et spécialement pour des procédures relatives à des marchés de travaux de montants sous le seuil applicable, les critères de qualifications des soumissionnaires sont confus et/ou mal adaptés, avec par exemple,
 - pour les critères d'ordre financier, des conditions sur chiffres d'affaires sans effet car trop basses mais des conditions de crédit/liquidités beaucoup trop strictes;
 - pour les critères techniques, des mesures de qualifications de personnel pouvant ne pas être considéré comme personnel-clé, des impositions sur l'équipement peu en rapport avec les objectifs de rendement ou de qualité des opérations.
- L'usage de grille de qualification par points tel qu'appliqué pour les AOO de travaux, combinant des facteurs mal proportionnés, des critères non pertinents ou incluant des critères-clé d'expérience, ne conduisent pas à des évaluations transparentes. Par exemple, la recevabilité du dossier administratif est en fait une condition pure et simple de la considération de l'offre, et les considérations de l'"esthéticité" et de l'exhaustivité de l'offre qui sont pour l'une, une ouverture à la subjectivité des évaluations, et pour l'autre, une condition sine qua non de la recevabilité de l'offre. Ces conditions peuvent être mal comprises par les soumissionnaires et forcément jugées non crédibles par les soumissionnaires écartés.
- Dans certains cas (MSPP), les évaluations pour contrats de travaux, se basent sur un rapport (T/F = 70/30) entre les qualifications et le coût à la manière des évaluations de propositions de consultants.
- Lors de demandes de cotations (BMPAD) ou sollicitations de prix, la qualité de fournitures offertes est aussi jugée sur base d'une grille conduisant à une évaluation combinée (T s/45 pts, F s/55 pts) sujette à des considérations subjectives et non transparentes, contraires aux règles de telles procédures.
- Un exemple de spécifications au MENFP, impose une marque pour l'acquisition d'équipements de large distribution, rendant ainsi les conditions de concurrence insuffisantes.

C08 Les délais de livraison ou d'exécution

- Dans la plupart des procédures compétitives, les délais d'exécution de travaux ou de livraison de fournitures, ne sont pas imposés alors qu'ils constituent une composante essentielle des coûts du fait du niveau de ressources à mobiliser, et donc du montant d'une soumission.
- Lorsque les qualifications sont mesurées à l'aide de grille par points, le délai proposé est évalué comme une donnée pouvant varier alors qu'un délai inacceptable pourrait bien être associé à une offre jugée globalement "mieux-disante".

- Dans d'autres situations (MTPTC, UCLBP) où les délais sont imposés, ceux-ci sont irréalistes et inadéquats aux programmes de travaux, beaucoup trop courts et finalement sans conséquence dans les conditions de gestion contractuelle.

C09 Les clauses contractuelles

- En conséquence de l'absence de normes ou de documents modèles pour traiter des procédures sous les seuils, les formulaires de contrats et le contenu lui-même des documents contractuels varient largement avec des situations où, outre les cas mentionnés plus haut d'absence de dossier technique, certains contrats ne disposent ni de CCAG, ni de CCAP, et dans un cas revu, le document contractuel inclut le rapport d'analyse des offres, supposé confidentiel.
- Différents contrats revus (UCLBP) prévoit des avances non cautionnées de 50% jusqu'à 70% du montant contractuel.
- Sauf dans les cas de contrats de montants au-dessus des seuils, les conditions de cautionnement bancaire de bonne exécution, ne sont jamais appliquées en dépit des dispositions contractuelles faisant partie des DAO. Dans plusieurs cas revus, les cautions de BE faisant partie des documents contractuels, sont établies et signés par les titulaires eux-mêmes, rendant le document sans valeur.

Au niveau de la Participation et des qualifications des soumissionnaires

C10 La participation du secteur privé

- En dépit des relativement mauvaises conditions de procédures de passation, on note, dans les procédures ouvertes, une participation satisfaisante en nombre d'offres avec une moyenne de 6.58 soumissionnaires par procédure.
- Pour les procédures couvrant des contrats de montants correspondant le mieux à des appels d'offres nationaux, soit entre 25 et 50 millions de Gourdes, les prix offerts tels que lus à l'ouverture, sont relativement compétitifs avec des écarts assez réduits pour la majorité des offres. La même observation se fait pour les procédures restreintes.

Les capacités et qualifications des soumissionnaires

- Les causes combinées de conditions d'appel d'offres confuses ou inadéquates, et le manque patent des soumissionnaires à déposer des offres recevables et qualifiées, ont pour résultat d'affecter les conditions de compétition de manière démesurée. En effet, de façon globale, on observe que sur les procédures compétitives, sur un ensemble de 77 soumissions reçues, 57 (74.0%) sont jugées non conformes ou non recevables, et parmi celles-ci, 36 offres (63.15%) sont écartées pour raisons administratives (quitus, CIF, statuts, cautionnement provisoire non soumis ou non conforme, ...).
- Il existe deux problèmes distincts :
 - (a) les faibles capacités des privés à répondre aux appels d'offres : il existe parfois un grand nombre de conditions administratives à remplir de sorte que certaines sont oubliées ou ne sont pas remplies. Les prestataires de services ne sont pas toujours des gens d'affaires sophistiqués et il arrive que leurs offres soient rejetées pour des raisons

purement administratives.

(b) le second problème est plus important et procède des faibles compétences et qualifications du secteur privé. Le gouvernement est conscient de la situation et a lancé une démarche en vue de favoriser la participation des nationaux à la commande publique. Abaisser les qualifications et les compétences ne permettra pas d'améliorer la qualité de la commande publique. Il faut plutôt envisager de renforcer les capacités des privés à fournir des prestations de qualité soit en favorisant les partenariats avec des prestataires étrangers, soit en organisant les appels d'offres sur la base des prestations qui correspondent aux capacités, compétences et qualifications des privés haïtiens. La CNMP devrait reprendre à son compte et poursuivre les travaux déjà entrepris sous ce titre.

3.2. Sommaire des Recommandations relatives à la Conduite des Procédures

R01, R02: L'exhaustivité des listes de contrats

- Les mesures suggérées pour l'amélioration de l'archivage des documents de procédures devraient globalement permettre d'établir des listes plus fiables quant à l'exhaustivité des contrats conclus durant une période donnée. Toutefois, les moyens de contrôle pourront utilement s'accompagner de:
 - (i) la conduite coordonnée d'audits comptables et financiers avec l'audit des procédures de passation, et/ou bien,
 - (ii) disposer avant l'initiation des audits de passations de marchés, de registres qui pourraient être établis au niveau de la CSC/CA.

R03: Les Accords de Gré à Gré

S'agissant des contrats de montants inférieurs aux seuils, l'instance de contrôle est la CSC/CA qui pourra se montrer plus stricte dans l'imposition de la réglementation qui est très claire en la matière, et limiter au maximum les validations accordées à titre exceptionnel. Ceci nécessite que la CSC/CA adopte une procédure interne qui préciserait les conditions et modalités d'exercice de ses attributions en matière de visa des marchés publics. Il s'agirait plus précisément de définir les objectifs, l'étendue et les modalités d'octroi du visa de la CSC/CA. De plus, si la CSC/CA décidait d'exercer un contrôle réel sur les marchés publics, elle devra être dotée des moyens humains et financiers qui lui permettront de renforcer ses capacités ce qui lui permettra de jouer un rôle plus significatif dans le secteur des marchés publics et une capacité améliorée pour intervenir en tant que de besoin lors de mandats spéciaux.

- Pour ces mêmes contrats de montants inférieurs aux seuils, la CSC/CA pourra se montrer attentive aux tentatives de fractionnement de procédures en vue d'éviter l'application de la réglementation.
- Dans le cadre des fonctions de suivi et de contrôle interne, par les CMMP/CSMP confirmées dans leurs rôles, celles-ci devraient mettre en œuvre un stade obligatoire de contrôle de la qualité et de l'exhaustivité des dossiers techniques en vue de limiter les imprévus en s'assurant que les programmes de travail tels que définis, couvrent bien l'ensemble des

objectifs cherchés, évitant au maximum l'attribution d'avenants et de contrats pour travaux complémentaires.

- La référence à l'appel à manifestation d'intérêt de 2012 invoquée par l'UCLBP ne peut s'appliquer à l'attribution de contrats de travaux, sauf pour l'établissement de listes courtes d'usage pour les demandes de cotations dans le cadre de petits travaux.
- L'implémentation contrôlée des planifications de gestion recommandée dans les efforts de meilleure organisation, évitera des situations d'urgence "créées" ou résultant de négligences de la part des gestionnaires.
- La pratique d'accords directs avec des fournisseurs supposés être seuls à accepter des conditions de paiements à crédit, ne pourrait se concevoir qu'après une procédure compétitive ouverte qui aurait valablement été déclarée infructueuse.
- Des mesures réalistes devraient être envisagées pour adapter les règles de la comptabilité publique à la passation de très petits achats, tels que ceux relatifs à des frais de fonctionnements inférieurs à 8 millions de Gourdes. Ceci pourrait se concevoir comme le résultat d'une concertation d'un groupe de travail comprenant le MEF, la CNMP, la CSC/CA afin d'élaborer un projet de politique réaliste à cet effet.

R04: Du Bon usage des Appels d'Offres Restreints

- A raison, la procédure AOR est selon la réglementation, considérée exceptionnelle et réservée lorsque les biens et services ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre limité de prestataires, ou bien suite à un appel d'offre infructueux. Quel que soit le montant estimé du contrat, ces principes de bonne concurrence, restent évidemment valables, et même dans ces cas, la pré-sélection ne tenant pas lieu de pré-qualification, les critères de recevabilité et de qualification, comme la durée des périodes de soumission, doivent s'appliquer au même titre que selon un appel d'offres ouvert.
- L'incompréhension de ce concept est à lever auprès des AC par une formation adéquate, mais l'origine du malentendu est bien entendu causée par l'absence totale dans la réglementation, de textes applicables aux contrats de montants sous les seuils.
- Ces textes, couvrant des procédures allégées et actuellement validés par la CNMP, sont à l'état de projet, et leur officialisation par arrêtés, permettra de clarifier les procédures de bonne pratique applicables dans ces conditions.

R05: L'absence de standards pour les passations de contrats sous les seuils

- Une raison fondamentale des cas de non-conformité affectant les procédures relatives aux contrats de montants sous les seuils de revue préalable, est le manque de guidance disponible aux AC sur la bonne pratique capable de répondre aux exigences de concurrence prescrite dans la Loi. Il apparaît donc primordial de mettre en application les outils nécessaires pour remplir cette lacune et du même coup définir des méthodes uniformes au service de tous les AC.

R06: La Qualité des Dossiers Techniques

- C'est une condition essentielle pour les projets de construction et de génie civil de disposer d'études complètes et bien adaptées aux objectifs. Avant d'entamer une procédure de passation, les CMMP/CSMP se doivent d'exiger des directions techniques une revue responsable des dossiers techniques incluant des plans sans ambiguïté, des bordereaux établis sur des mètrés fiables et précis, et des spécifications techniques claires s'appuyant sur des CCTG et CCTP bien développés.
- Les directions techniques doivent assumer ces responsabilités et répondre de toute source d'avenant ou contrat pour "travaux additionnels", justifiant les dispositions du dossier technique initial.
- Pour être en mesure de remplir ce rôle, les directions techniques devront être constituées des capacités et ressources nécessaires pour assumer un véritable contrôle de qualité des études ou pour des dossiers plus complexes, ne pas négliger de sous-traiter ce service de contrôle par une expertise extérieure.

R07: Les critères de qualifications ou autres critères de sélection d'offres

- Les meilleurs principes pour des participations et sélections transparentes reposent sur des critères mesurables de façon objective permettant aux soumissionnaires eux-mêmes de juger de leurs qualifications pour le programme de travail en objet. A cet effet, les grilles par points pour la mesure de qualifications des entreprises de travaux, n'apportent pas cette assurance de transparence et sont dès lors à éviter.
- A titre d'exemple, des termes mesurables qui restent à établir selon les contraintes spécifiques liées au programme de travail, à l'estimation budgétaire, et au délai d'exécution pourraient être les suivantes:
 - pour les qualifications financières:
 - la condition sur le chiffres d'affaires moyen minimum des 3 ou 5 dernières années devrait au moins couvrir l'équivalent du volume des travaux annuels correspondant à l'estimation budgétaire sur 12 mois ($CdA > n \times (E \times 12/d)$ où n est un coefficient multiplicateur entre 1.0 et 1.5, E = estimation, d = délai d'exécution imposé en mois);
 - la condition sur le niveau de crédit/liquidités disponibles doit être limité à couvrir 2 à 3 mois d'activités sur chantier (soit $E \times (2 \text{ à } 3)/d$), les liquidités se mesurant à l'actif liquide du dernier bilan augmenté si nécessaire, d'une ligne de crédit mise à disposition d'une banque reconnue.
 - Pour les qualifications techniques, en plus des critères d'expérience générales et spécifiques de projets similaires (en montant et complexité):
 - seuls le gestionnaire de projet (pour (i) son niveau académique, (ii) expérience professionnelle, (iii) expérience à un poste similaires) et, le ou les conducteurs de travaux (pour leur expérience professionnelle et spécifique) sont les personnel-clés pertinents

- les conditions sur la disponibilité d'équipements ne devraient porter que sur l'assurance de rendements compatible avec les délais imposés et/ou sur les niveaux de qualité imposée pour des prestations spécifiques.
- Pour les appels d'offres internationaux, comme la mesure des qualifications associée à des groupements d'entrepreneurs, les documents types devraient s'inspirer des dispositions des DAO standards du type de la Banque Mondiale ou de la BID qui utilisent des normes et un vocabulaire connu par les entrepreneurs qui participent aux appels d'offres internationaux. Il s'agit ici d'adopter une approche pratique.
- L'efficacité des évaluations sera optimale en procédant au contrôle des qualifications limité successivement aux offres classées moins disantes sur base des offres corrigées et établies sur la monnaie de référence.
- Dans les cas de demandes de cotations pour travaux, comme pour les sollicitations de prix pour fournitures, le prix offert est le seul critère d'attribution. Ce système doit donc reposer sur des spécifications détaillées et ne concerner que des soumissionnaires reconnus qualifiés ;
- En 2013, la CNMP a demandé à DTI de produire un ensemble de documents-type pour les marchés égaux ou inférieurs aux seuils d'intervention qu'elle a approuvé et transmis aux autorités pour adoption. Il existe des documents-types pour ces contrats qui devraient être approuvés par les autorités et utilisés pour tous ces marchés. Les documents-type en possession de la CNMP pourraient le cas échéant, faire l'objet d'ajustements mineurs pour répondre aux éventuels commentaires. La mission recommande donc aux autorités d'examiner et d'approuver l'utilisation des documents-types qui ont été adoptés par la CNMP.

R08: Les délais de livraison ou d'exécution

- Compte tenu que les délais d'exécution ou de livraison sont une composante du coût, il est indispensable que ces délais soient imposés dans les conditions d'appel d'offres.
- Les délais doivent être définis de façon réaliste en évitant d'imposer sans raison spécifique des délais trop courts. Par contre, cette condition sera un critère de qualification définissant la conformité substantielle d'une offre, et donc une cause de rejet si elle n'était pas satisfaite selon les termes de la soumission.

R09: Les clauses contractuelles

- Outre la condition de délai, la disponibilité d'avance de démarrage est une autre clause contractuelle contribuant à la définition des coûts. La bonne pratique en la matière, confirmée par le cadre légal lui-même, est qu'elle ne dépasse pas 20% du montant contractuel et qu'elle soit cautionnée à 100% par une banque reconnue. Cette disposition est donc à faire respecter par les autorités contractantes

- Une approche supplémentaire et acceptable pour limiter les coûts financiers de l'entrepreneur, est de permettre le paiement partiel (40% par exemple) de matériaux stockés mais non encore installés.

R10: La Participation et les Qualifications des soumissionnaires

- Constatant la bonne participation des PME Haïtiennes aux appels d'offres ouverts nationaux, ce type de procédure est à promouvoir avec des volumes de travail et des conditions adaptées.
- Cependant, il est aussi vrai que le taux de rejets d'offres durant les évaluations, atteste, si non de qualifications limitées, plutôt du manque de capacités à organiser et composer des soumissions satisfaisant tous les critères de recevabilité administrative. Pour atténuer l'impact du manque général de capacités des soumissionnaires, et spécialement, dans le cadre attendu de l'adoption de procédures allégées standardisées pour les montants sous les seuils on pourrait envisager de fournir une formation ciblée portant sur la méthodologie à suivre, comment obtenir les documents à produire, etc. Les séances d'information et les séances de formation pourraient être organisées par la CNMP et la Chambre de Commerce, ou les associations professionnelles ou industrielles par exemple;
- Entretemps, il est aussi de bonne pratique, d'organiser une réunion d'information en période de soumission pour un contrat donné dans le but tout d'abord de répondre formellement aux questions des soumissionnaires, et d'exposer de façon claire et détaillée, ce qui est attendu en terme de dossier de soumission pour que celle-ci soit jugée recevable et qualifiée. Telle réunion, sous la présidence du CMMP/CSMP, doit faire l'objet d'un procès-verbal reprenant les questions et réponses, et ce procès-verbal tiendra lieu d'addendum au DAO.

<i>Actions Suggérées</i>	
	L'implémentation de ces recommandations se fera le plus utilement dans le cadre de l'accomplissement des actions suivantes ❖ Officialisation d'une révision des seuils à la baisse, telle que proposée par ailleurs, et en cours d'approbation; ❖ Adoption officielle de textes de procédures allégées, avec leurs manuels, applicables aux procédures pour montants contractuels inférieurs aux seuils prescrits par la réglementation, ainsi qu'aux situations d'Etat d'Urgence proclamé; ❖ Programme de formation des gestionnaires des autorités contractantes aux procédures allégées et documents standardisés correspondants; ❖ Poursuite d'audits périodiques des procédures de passation de marchés; ❖ Programme de formation et d'information à l'adresse des PME Haïtiennes, en vue du renforcement de leurs capacités à participer avec plus de succès aux procédures de la

	commande publique ; ❖ Prise en charge par la CNMP et poursuite des travaux déjà en marche pour favoriser la participation des opérateurs privés nationaux à la commande publique.
--	--

IV. LES CONDITIONS DE GESTION CONTRACTUELLE

4.1. Sommaire des Constats

C01 : Les Conditions à l'Exécution

- Un premier constat est que, lorsque pris individuellement, les écarts par rapport aux bonnes pratiques de gestion semblent limités, mais une fois mis dans le contexte de l'ensemble du processus de la passation des marchés et la gestion contractuelle, leur impact s'avère significatifs. A ce titre, les lacunes de planification qui conduisent à des décisions urgentes si non bâclées, avec des mises en exécution sur des dossiers techniques incomplets, des financements aléatoires, des engagements par accords négociés avec des titulaires peu qualifiés et/ou sans garantie.
- Les conséquences des dossiers techniques incomplets ou incohérents, outre leur impact sur la qualité des passations, se répercutent tout au long de la phase d'exécution, soit en permettant des exécutions de qualité insuffisantes, soit en provoquant des coûts supplémentaires.
- Aggravant ces conditions citées, la faiblesse des ressources en gestion de projets avec les moyens de supervision directe par les AC ou de gestion des bureaux de supervision, ajoute aux risques associés à des travaux de faible qualité, de titulaires défaillants, ou de budgets insuffisants.
- En dépit de ces conditions, l'audit a constaté que généralement, la qualité des travaux paraissait satisfaisante, mais c'est une opinion qui reste à confirmer par un audit technique proprement dit.

C02: L'impact des passations

- Les conséquences de passations de marchés non conformes se sont le plus souvent révélées par des surcoûts en cours d'exécution et un nombre de chantiers arrêtés en raison de titulaires n'ayant pas les qualifications suffisantes notamment sur le plan financier.
- Cette situation ajoute à la charge des gestionnaires de l'AC chargés de l'exécution de projet. Cette capacité de gérer des titulaires défaillants n'est pas assurée par l'encadrement existant et est une cause additionnelle de faiblesse des AC qui finissent par partager les conséquences de projets mal gérés.

C03: Les prévisions budgétaires

- Nombre de projets, spécialement au MSPP, sont arrêtés, par faute de trésorerie des AC. Cette situation de mise en suspens de projets équivaut à un échec total car une reprise ne pourra se faire que dans les conditions difficiles de remobilisation (ou de relancement de procédures selon le volume des travaux restants), de réparation de dégradations, de remplacement d'équipements disparus ou rendus inopérants. Ces défauts de trésorerie

résultent de l'absence de lien entre la planification et la gestion budgétaire, mais aussi malheureusement, de changements de priorité de l'AC.

- La dévaluation de la Gourde a un impact important sur les projets incluant des matériels et équipements importés. Deux marchés importants de l'UCLBP (Fiches UC06, UC07) ont été modifiés pour être totalement exprimés en Dollars Américains.

C04: Les négligences dans l'application des dispositions contractuelles

- De façon générale, pour les marchés de montants sous les seuils, les conditions de cautionnement bancaire d'avance ou de garantie de bonne exécution, ne sont pas appliquées, causant une situation de risque important pour l'AC.
- Quels que soient la raison, les arrêts de travaux ne sont pas associés à des états des lieux établis contradictoirement, ni de procédures formelles de résiliation avec solde de compte. Des factures pour travaux additionnels non formellement engagés sur contrat, restent sans suite ouvrant la porte à des disputes difficiles dans le futur.
- On a vu plus haut que les délais d'exécution imposés ne sont souvent pas définis de façon cohérente avec le volume ou la complexité des travaux. Cette situation a progressivement rendu cette condition contractuelle obsolète et sans véritable contrôle. Il s'en suit qu'il apparaît à présent que le suivi des délais est négligé et qu'aucun cas d'application de pénalités de retard n'ait été constaté.
- Il a été constaté que les procédures de réception ne présentent pas le formalisme requis associé avec une prise en charge du projet par son institution bénéficiaire. Au MENFP, d'importants contrats de fournitures livrées ne disposent d'aucun document attestant de l'effectivité des livraisons, des procédures de réception attestant de la conformité de leurs qualité et quantités.

4.2. Recommandations relatives aux Conditions de Gestion Contractuelle

R01: Les conditions d'exécution

- Il est nécessaire de concevoir pour une autorité contractante, la gestion de projet comme un exercice intégré depuis l'identification des besoins jusqu'aux réceptions définitive, sur base d'une planification qui tienne compte de toutes les exigences et contraintes pouvant être raisonnablement identifiées. La qualité de chaque étape affectera les conditions d'exécution de la suivante et pour ce qui concerne la gestion contractuelle, la qualité des dossiers techniques, la passation de marchés sous des conditions de compétition adéquates et transparentes, et l'assurance des conditions de financement, seront les objectifs majeurs de chaque phase du processus.
- Les AC assureront que leurs directions techniques ou autres services en charge des opérations, aient les moyens matériels et les ressources appropriées d'un personnel compétent et en nombre pour gérer et faire appliquer les dispositions nécessaires à

l'établissement d'études complètes et à la supervision des travaux et/ou des bureaux de suivi qui en ont la charge en sous-traitance.

R02: L'impact des procédures de passations

- L'amélioration des conditions des passations de marchés au service de la gestion contractuelle, passe par une coordination entre les gestionnaires techniques et les CMMP/CSMP pour définir le plus adéquatement les critères de qualifications techniques et financiers qui apporteront le plus de chance de bonne réussite dans l'exécution et le bon achèvement des travaux.
- Pour faire face à des titulaires défaillants, les gestionnaires de projet auront à acquérir les capacités d'être particulièrement proactifs à utiliser toutes les dispositions contractuelles qui permettent de rectifier de façon formelle, les situations inacceptables par les moyens de réunions de chantier suivies, des notes de service, des mises en demeure, l'application de pénalités et si nécessaire, des résiliations claires pour des réattributions rapides.

R03: Les prévisions budgétaires

- L'intégration des prévisions budgétaires dans la planification des passations de marchés et la programmation des travaux est un objectif majeur dans la réforme de la gouvernance économique. Cet objectif ne saurait être atteint immédiatement, mais sa prise en compte par le souci permanent d'assurer le financement préalablement à tout engagement dont on aura par ailleurs limité le risque des imprévus, sera le meilleur atout pour parvenir à cette fin.
- Compte tenu des fluctuations du taux de change de la Gourdes spécialement par rapport au Dollar américain, il est suggéré que les soumissions puissent s'exprimer en distinguant les coûts locaux (matériaux, main d'œuvre locale, sous-traitance, frais généraux, ...) en Gourdes, des coûts en devises, isolant les matériaux importés et les expertises étrangères, en USD ou Euros, par exemple. cette méthode éviterait la nécessité de révision par avenant ou par formule de révision sur un montant total par trop défavorable à l'AC.

R04: Les négligences dans l'application des dispositions contractuelles

- Dès lors que le cautionnement bancaire de garantie de bonne exécution est une clause contractuelle réglementaire, cette disposition doit être valablement appliquée.
- Face aux difficultés de cautionnement bancaire sur le marché Haïtien, et si l'Administration tend, comme il est constaté, à négliger cette obligation, les seules alternatives pouvant être prises à titre provisoire, seraient les suivantes:
 - il est indispensable pour vérifier que la gestion de trésorerie du titulaire puisse se substituer à une avance de démarrage, qu'un contrôle des qualifications financières s'applique en vue de s'assurer d'un niveau de crédit ou de liquidités compatible avec deux à trois mois de travaux. La définition judicieuse d'un délai d'exécution adéquat, pourra aussi aider les entreprises à limiter leurs dépenses mensuelles courantes.
 - quant à l'absence de caution de bonne exécution, elle ne peut se substituer qu'avec l'application d'une retenue de garantie supérieure.

- Les situations d'arrêts ou d'abandons de travaux doivent se résoudre administrativement par des mesures administratives de résiliation et de solde de tout compte avec le titulaire tout en tenant compte des retenues de garantie accumulées, des remboursements d'avance, et de réalisation des cautions en place.
- On assurera que moyennant la définition d'un délai d'exécution raisonnable, tout dépassement sera sanctionné par l'application des pénalités de retard prévues au contrat. Le cas échéant ces pénalités pourront se calculer sur des délais partiels préalablement convenus avec le titulaire, déterminé sur le planning contractuel des travaux.
- Le plus grand formalisme devra s'établir dans la conduite des procédures de réception en commençant par des inspections pouvant impliquer des membres des CMMP/CSMP et des représentants des institutions bénéficiaires ou des usagers. Les certificats sont à établir sur format imposés avec la compréhension qu'ils correspondent à une prise en charge des travaux achevés par le bénéficiaire tout en dégageant l'entrepreneur ou le fournisseur de ses responsabilités d'entretien ou de gardiennage. Les documents tels que bons de livraison, PV d'inspection, liste de travaux correctifs, certificats de conformité et de réception, doivent obligatoirement être soigneusement archivés afin de pouvoir attester de la bonne gestion contractuelle.

V. LA COMPOSANTE DE FORMATION DES FIRMES D'AUDIT LOCALES

5.1. INTRODUCTION

Le mandat de la firme DTI inclut une composante de formation d'une sélection de firmes d'audit locales intéressées à fournir dans le futur les services d'audits des procédures de passation de marchés publics. Cette composante de la mission a pour objet de renforcer les capacités des firmes d'expertise comptable haïtiennes en vue de les rendre aptes à mener des missions similaires dans les prochaines années.

Les firmes locales sélectionnées par la CNMP sont les firmes Thomas Bois et Associés, Turnier S.A., Domond et Associés, FARUD.

Il est essentiel de mentionner ici que DTI n'avait aucune responsabilité par rapport aux firmes, à l'exception de celle de « (faire) tous les efforts nécessaires pour intégrer les représentants des firmes locales d'audit et représentants de l'IGF dans le but du plus grand succès de la mission et de sa composante de transfert de savoir-faire durant le séjour de l'équipe de DTI en Haïti ». Voir proposition technique page 29. DTI a proposé dans sa proposition une fiche standard (page 11) qui a été discutée avec les experts tout en faisant ressortir que le format de la fiche doit être conforme à la situation sous examen. Il est très fréquent que 2 auditeurs utilisent des fiches qui comportent des variations l'une par rapport à l'autre étant entendu que les fiches doivent couvrir toute la réalité. Il est également normal que des auditeurs moins expérimentés utilisent des fiches moins sophistiquées que celles utilisées par des auditeurs plus expérimentés. Toutes les fiches préparées par les experts des firmes locales ont été revues par les experts DTI et il n'a été noté aucune incohérence entre les conclusions des uns et des autres.

On doit ajouter qu'il peut y avoir des variations produites par les experts DTI. Ces variations ne portent que sur la forme et sont de nature très mineure. Elles sont souvent nécessaires en raison du manque de documents dans les différents dossiers archivés. Finalement, il arrive que l'auditeur devant une situation quelconque décide de personnaliser la fiche afin de mieux communiquer ses observations, constats, conclusions et recommandations.

Dans la conduite des audits, les représentants de FARUD ont accompagné DTI lors des missions à l'UCLBP, le BMPAD, et le MTPTC.

DTI avec la firme Domond et Associés ont exécuté l'audit dans les deux directions DIA et DAAF du MARNDR.

La firme Turnier au MSPP et la firme Thomas Bois au MENFP, ont assisté DTI dans les audits de ces deux institutions.

Dans le cadre de ce mandat, DTI a consacré ses efforts de renforcement de capacités de ces firmes en conduisant tout d'abord une réunion de formation rappelant les grands axes du manuel des procédures d'audit qui avait supporté l'atelier de formation de mars/avril 2015, en détaillant spécifiquement les étapes pour la constitution des fiches de revue et la structure d'un rapport d'audit.

Deux autres journées ont été consacrées à rassembler et commenter les constats et résultats intermédiaires.

5.2. CONSTATS

- Les représentants des firmes désignées ont accompagné assidument et attentivement les membres de l'équipe de DTI dans la conduite des trois composantes de l'audit: l'examen des structures organisationnelles, la revue des procédures de passation de marchés, et la revue des conditions de gestion contractuelle.
- Bien que ces firmes aient été sélectionnées parce qu'ayant participé au programme de formation de mars/avril 2015, tous leurs représentants désignés pour accompagner DTI au cours de cet audit, n'avaient pas effectivement bénéficié de cette formation. Certains d'entre eux découvraient, à l'occasion de cet audit, les principes même des documents et procédures de passation.
- Les représentants des firmes ont établi ou ont été activement impliqué dans l'établissement de fiches de revue détaillée de procédures.
- Il a été constaté que pris individuellement et, considérant leur approche analytique qui est celle de leur fonction de base, les participants des firmes disposaient des compétences et les qualifications pour poursuivre l'apprentissage aux techniques d'audit des passations de marchés.

5.3. APPRECIATION ET ACQUIS DE L'EXERCICE DE FORMATION

Cette première expérience de transfert de savoir-faire peut être considérée comme un succès et s'est avérée appropriée aux difficiles circonstances associées à l'audit de six institutions qui avaient remis tardivement leurs listes de contrats forçant ainsi une programmation de court terme pour la définition des échantillons, les visites préliminaires couvrant les aspects organisationnels, les revues proprement dites des procédures, et les visites d'inspections physiques avec des représentants gestionnaires techniques des AC. La décomposition en équipes a permis de couvrir tous les aspects du mandat et d'associer effectivement les firmes locales dans toutes ses phases.

Les représentants des firmes ont exprimé leur satisfaction quant aux enseignements acquis au terme cet exercice de trois semaines et c'est l'opinion de DTI que la méthodologie de l'accompagnement s'est avérée la plus adéquate pour une session de formation bénéfique.

Il reste que le domaine des audits de passations de marchés publics réclame non seulement l'apprentissage de techniques mais aussi la formation à un discernement et à un jugement qui ne peuvent s'acquérir que par la pratique soit en gestionnaire, soit même en tant que soumissionnaire, soit en accumulant l'expérience d'auditeur dans la variété des projets, des types de contrats, et des procédures auditées. A titre d'exemple, et pour affirmer ces considérations dans un format de déclaration des qualifications requises, nous soumettons en annexe un document établissant sommairement le profil requis pour la conduite indépendante de ce type d'audit.

5.4. RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS POUR FUTURES ACTIONS

- Afin d'accélérer les efforts de formation, de nouvelles séances pourraient s'organiser en s'orientant exclusivement sur des exercices couvrant des cas pratiques de complexité variable pour tous types de procédures et nature de contrats.
- Une revue détaillée des rapports d'audit (dans leur état final) de chaque institution pourrait être conduite sous les auspices de la CNMP, suscitant les questions, échanges et commentaires sur les constats et recommandations.
- Prenant compte du fait que l'exercice d'audit proprement dit est un travail dont les qualifications individuelles de l'auditeur sont primordiales, il est suggéré que les bénéfices de la formation soient personnalisés aux individus eux-mêmes, mettant possiblement sur pied un système national de certification ou d'agrément attestant de leurs qualifications propres, plutôt que celles de leur firme.

LISTE DES ACRONYMES

AC	Autorité Contractante
AOO	Appel d'Offres Ouvert
AOR	Appel d'Offres Restreint
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BMPAD	Bureau de Monétisation des Projets de l'Aide au Développement
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CMMP	Commission Ministérielle des Marchés Publics
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
COPEO	Commission d'Ouverture des Plis et d'Évaluation des Offres
CSMP	Commission Spécialisées des Marchés Publics
CSC/CA	Cours Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
DAAF	Directions des Affaires Administratives et Financières
DAO	Document d'Appel d'Offres
DIA	Directions des Infrastructures Agricoles
DTI	Daniel Thirion International
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENFP	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Communication
PPM	Plan Prévisionnel Annuel de Passation des Marchés
PRM	Personne Responsable du Marché
SBQC	Sélection Basée sur la Qualité et le Cout
UEP	Unité des Etudes et de la Programmation
UCLBP	Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics
UCP	Unité de Coordination de Projets
UPMP	Unité de Passation des Marchés Publics

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

COMMISSION NATIONALE DES MARCHES PUBLIC (CNMP) 4, Rue Coutilien Musseau, Delmas 60				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
JEAN MARI	Florient	Coordonnateur	4895-2575	jeanmarieflorient@yahoo.fr
MOISE	Lucien	Membre	2943 0545 3748 8451	llmoise87@yahoo.com llmoise87@gmail.com
FAROUL	Esther	Membre	3701-9201	Efaroul233@hotmail.com
LAGUERRE	Noel	Membre	4895-2778	Noel05laguerre@yahoo.com
CLAUDE	Dalberg	Service Technique Principal	2943 0545 3701 9059	Dalberg.claude@yahoo.com
JOSEPH	Edlin	Secrétariat Technique, Comité de Suivi	4891-5566	edlinhaiti@gmail.com
JEANELUS	Ingrid	Secrétariat Technique, Comité de Suivi	4820 9974	Delva_mirlanda@yahoo.fr
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES UNITE DE COORDINATION DE PROJETS (UCP) 19, Rue Armand Holly, Turgeau				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
FAUCHER	Lys	Coordonnateur	(509)2517 0772 (509) 2943 6633	Lys_faucher@yahoo.fr
METELLUS	Frantz	Consultant	3713-9718	Metellus.frantz@yahoo.com
SAINTIL	Marie Rose Lamothe	Assistante Administrative	(509) 2943 2044 (509) 3701 8762	mrsaintil@ucp.gouv.ht lamothesaintil@yahoo.fr ucpmefhaiti@yahoo.fr
BENOIT	Frantz	Responsable de Passation de Marchés	(509) 3701 3283	Frantzbenoit@yahoo.fr
INSPECTION GENERALE DES FINANCES (IGF) 5, Avenue Charles Sumner				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
MICHEL	Jean Ronald	Inspecteur, Comité de Suivi	4711-0808	jeanronaldmiche@yahoo.fr
MORENCY JEAN LOUIS	Goethie Varnelle	Inspecteur General II	3704-9062	Varnelle80@yahoo.fr
BANQUE MONDIALE 7 Rue Ogé, Pétionville				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
DEME	Mamadou	Sr. Financial Management Specialist	3442 8385	Mdeme1@worldbank.org
CADET	Rose			rcadet@worldbank.org
FIRME THOMAS BOIS & ASSOCIES 15 bis, Rue Nissage Saget, Delmas 31				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
BOIS	Jean Emmanuel	Associé, CPAH	(509) 3464 6501	Janbwa@hotmail.com
SAINTILUS	Fabiola P.	Auditeur Sr.	3732-0258	iolepier@hotmail.com
PIERRE	Marie Yolene D	Vérificateur/Compt	3784-2720	yoledominiquepierre@yahoo.com

				o.com
DORCILY	Maria D	Vérificateur/Compt.	3464-2821	Mardas_fr@yahoo.fr
DELAROSE	Delile	Verificateur/Compt.	3178-8040	deliledelarose@yahoo.fr
FIRME TURNIER 60, Rue Merisier, Delmas 48				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
TURNIER	Lionel	Associé Directeur	(509)2231-1516 (509)3650-1515	lturnier@firmeturnier.ht
SALOMON	Migee	Auditeur	3142-2809	msalomon@firmeturnier.ht
OVIL	Alexandre	Auditeur	3378-3304	oalexandre@firmeturnier.ht
RIZIEN	Maxime	Auditeur	3766-0765	mrizien@firmeturnier.ht
FIRME DOMOND ET ASSOCIES 6, Rue Tertulien Guilbaud, Bourdon				
RODOLPH	Paul	Manager	3715 3121	Rpaul@domondassocie.com
GUILLAUME	Jean	Vérificateur/Compt.	3718 6945	Guillaume197328@yahoo.fr
DORVAL	Cathia	Vérificateur/Compt.	3687 5545	cathiadorval@yahoo.fr
FIRME FARUD/ CONSULTANTS INDEPENDENTS				
MENTOR	Joseph	Administrateur Associé	3894 0199	Mentor2ib@gmail.com
DOMOND	Reynald	Vérificateur/Jr.	3382 6631	reydomond@gmail.com
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (MENFP) 5, Avenue Jean Paul				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
MEXIL	Emmanuel		(509)4653 6649	Emexil406@gmail.com
SONEY	AIME			
PAUL	Eliccel	Directeur du Cabinet	3726 1073	eliccel@gmail.com
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIC ET DE LA POPULATION (MSPP) 1 Angle Avenue Mais Gaté et Rue Jacques Roumain				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
KESSLER	Guillaume	Comptable, CMMP	(509) 3426-7852	
PELLERIN	Agathe	Assistance Technique UEP	3413 9260	
UNITE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET BATIMENTS PUBLICS (UCLBP) 32, rue Faubert, Pétion-Ville, Haïti				
Nom	Prénom	Titre	Tel	Email
BARTOLI	M.	Dir. Cellule Passation des Marchés	3161 4444	
CAJEMITTE	Pascal	Architecte	4898 0442	Pascalcayemitte.culp@gmail.com
GUILLAUME	Innocent	Directeur Adjoint	3893 7677	
PHILIPPE	Jean Pierre	Chargé de Projet	4894 9947	Pierrephilippejean.uclbp@email.com
EMMANUEL	Breau	Représentant	3176 7015	
CLEMENT	Marc-Antoine	ESC (Bureau de Suivi)		
MALVORSIN	Archange	ESC (Bureau de Suivi)		
FONTIN	Yves Frantzy	ESC (Bureau de Suivi)		
MARC	Jean Michel	ESC (Bureau de Suivi)		
Camille	M.	Assistant Cellule Passation des Marchés		
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR) Route Nationale No. 1, Damien				

GOURDET	Anoux	Ingénieur	3720 9693	
SAINT GERMAIN	Mme.	Coordinatrice UMPM		
BRUNET	Georges	Ingénieur	3845 3998 3999 3998	
MONTES	Charles	Ingénieur, Juriste DIA Coordonnateur CMMP	3766 3232 3995 5975	Montes.charles@yahoo.com
RICCARDY	Brice	Comptable	4896 2083	bjriccardy@gmail.com
	Senat		3843 9139	
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS, TRANSPORT ET COMMUNICATION (MTPTC) 29 Rue Toussaint Louverture, Delmas 33				
PIERRE	Charles Raymond	Directeur General	3435 2792	Crp5304@yahoo.com
JUSSOME	Magali	Attaché Direction Générale	4640 8982	mbjussome@gmail.com
VIXAMAR	Raoul	Cellule de Passation	3110 4322	rvixamar@yahoo.com
CASSAGNOL	Marguerite	Cellule de Passation	3717 8170	margueritecassagnol@hotmail.com
BUREAU DE MONETISATION DES PROGRAMMES D'AIDES AU DEVELOPPEMENT (BMPAD) 12 bis, Boulevard Harry Truman, Bicentenaire				
CHERIE	Joanne	Responsable Service des Marchés Publics	3949 5824	

ANNEXE 3

QUALIFICATIONS POUR LA FONCTION D'AUDITEUR NATIONAL EN PASSATION DES MARCHES

A. Fonction

Dans le cadre de ses attributions d'entreprendre et de faire entreprendre des audits de procédures de passations des marchés gérées par les autorités contractantes du Secteur Public, la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), fait appel à des experts indépendants afin de conduire ces missions d'audit.

A la demande de la CNMP, l'Auditeur en passation de marchés à la mission de procéder à une revue des procédures de passation des marchés et de gestion contractuelle en termes de leur conformité aux dispositions légales et réglementaires et leur compatibilité aux principes fondamentaux de bonne gouvernance en la matière. Selon les besoins établis par l'CNMP et des objectifs spécifiques définis par elle-même, l'Auditeur peut être requis de procéder à des revues ou enquêtes spécifiques, ainsi qu'à des missions d'assistance ou de formation, dans le cadre de ses attributions et qualifications.

B. Responsabilités

- En qualité de consultant indépendant, l'Auditeur assume les responsabilités correspondantes aux droits et obligations définis dans un contrat spécifique conclu avec la CNMP.
- L'Auditeur exécutera les prestations et remplira ses obligations de façon diligente, efficace et économique;
- L'Auditeur utilisera dans l'exercice de sa mission, des techniques de pointe appropriées et des équipements et procédés sûrs et efficaces;
- L'Auditeur se comportera toujours en conseiller loyal et défendra en toutes circonstances les intérêts légitimes de la CNMP, évitant notamment toute situation de possible conflit d'intérêt avec d'autres missions ou autres institutions. A cet effet, l'Auditeur s'interdira entre autres de s'engager directement ou indirectement dans des activités commerciales ou professionnelles qui pourraient être incompatibles avec la conduite d'audit au sein d'autorités contractantes institutionnelles.
- L'Auditeur s'engage à garder la plus grande confidentialité et à ne divulguer en aucune circonstance, quelque information sur les documents ou procédures, ou toute autre information qu'il aurait pris connaissance dans l'exercice de ses prestations;
- L'Auditeur a la responsabilité de se tenir informé et d'appliquer les dernières dispositions légales et réglementaires relatives aux procédures de passation des marchés et de gestion contractuelle par l'Administration publique de la République de Haïti.

C. Critères de Performance

- Qualité et précision des rapports d'audit;
- Respect des délais d'exécution des audits programmés et de production des rapports;
- Fiabilité totale des constats établis lors des revues de procédures de passation et de gestion de contrat, ainsi que des inspections physiques;
- Clairvoyance et discernement dans les opinions et recommandations énoncées et rapportées;
- Professionnalisme dans les relations avec les représentants des Autorités Contractantes auditées.

D. Profil Requis

Formation

- Niveau de Maîtrise, de préférence en administration publique, gestion des affaires, ingénierie, finances ou droit.

Expérience

- 10 ans au moins dans une position de responsable, dont au moins 5 années à un niveau exécutif dans une institution publique ou une entreprise privée, en charge de la gestion de projets au budget important, incluant la gestion des acquisitions et/ou des soumissions.

Connaissances techniques

- Connaissance approfondie du milieu et des procédures administratives officielles nationales.
- Connaissance des principes et techniques associées à la gestion des passations de marchés publics, y compris de programmes à financement externe.

Personnalité

- Capacité d'organiser son propre travail de façon indépendante;
- Capacité d'exercer un jugement indépendant sous les meilleures caractéristiques d'honnêteté professionnelle;
- Capacité de communiquer effectivement avec les représentants des autorités contractantes auditées et de maintenir un devoir de réserve dans toutes les interactions avec les parties impliquées dans les procédures de gestion contractuelle et de passation des marchés.

ANNEXE 4

4a. LISTE DES CONTRATS REVUS

PASSATION DES MARCHÉS							
#	Objet de la transaction	Nature	Montant USD	Montant HTG	Mode de passation	Entreprise attributaire	Opinion
BM01	Travaux d'electrification: Fort Jacques, Formont Guillaume	T		3,342,285	AOR	ERECOM	C
BM02	Travaux d'electrification: Tiberard, Sanois, Dobeille	T		4,248,285	AOR	INGECO	C
BM03	Construction Lycée Bocozele de St Marc	T		44,764,452	AOO	DELTA ENG.	C
BM04	Constructon Lycée Mirebalais	T		45,392,828	AOO	CONSTRUTEC	C
BM05	Construction Lycee Stenio Vincent de Cerca-la-Source	T		48,443,324	AAO	EXTRACO	NC
BM06	Construction Bibliotheque de Hinche	T		24,778,671	AAO	EXTRACO	C
BM07	Construction du Centre stockage Lafiteau	T		149,969,133	AOO	EXECO	C
BM08	Travaux additionnels Centre de stockage Lafiteau	T		43,998,926	Gré à Gré	EXECO	C
BM09	Acquisition 140 Motos PNH & Presidence	F		41,510,994	AOR	AUTOPLAZA	C
BM10	Acquisition de materiels d'ameublement pour le Lycee Peralte de Belladeres	F		3,163,300	DP	JOCA	C
BM11	Acquisition de materiels de Labo Informatique Lycée Charlemagne Peralte de Belladeres	F		1,227,600	DP	BITS	C
BM12	Supervision trvx du centre de stockage de Lafiteau	S		9,448,055	AD	ARCHIVOLT	C
BM13	Supervision trvx du Lycée Mirebalais	S		6,200,000	SBQC	SAINT GILLES	C
MS01	Construction d'un CSL à Bras de Gauche	T		23,678,522	AOR	AEC	C
MS02	Construction d'un CSL à Tozia	T		25,830,850	AOR	BACEE	C
MS03	Construction Centre d'isolement EBOLA	T		28,920,886	AOR	JMN Constructions	C
MS04	Réhabilitation Hôpital Notre Dame du Perpétuel Secours Phase 2	T		37,675,787	AOR	ETRAMEC SA	C
MS05	Réhabilitation Bloc opératoire (Bon Repos)	T		37,553,592	AOR	ETRAMEC SA	NCA
MS06	Construction Buanderie, chambre froide, réfectoire & cuisine	T		32,336,565	AOR	EC (Engineering Corps)	NCA
MS07	Acquisition 8 véhicules ambulance pour le Centre ambulancier	F	\$ 432,000.00	19,440,000	DC	Hinoto	C

	du Sud						
	Acquisition 4 véhicules fermés modèle 2015 (type ambulance)	F	\$ 216,000.00	9,720,000	DC	Hinoto	NCA
MS08	Matériels de Bureaux Hôpital Notre Dame du Perpétuel Secours à Bon Repos	F		10,991,937	DC	General Engineering Services	NCA
MA01	Lot (1) : Travaux de réaménagement des approches du dalot de franchissement de RN2 par les drains BINO LESTER (amont et aval) et MOUREL (amont et aval) dans le département de l'Ouest, à Léogane	T		23,884,886	AOR	AAA	C
MA02	Lot (2) : Travaux de Rectification de lit et d'aménagement de dérivation partielle à Deslandes dans le département de l'Ouest, à Léogane	T		38,958,250	AOR	SOTECH	C
MA03	Travaux additionnels pour reconstituer la berge sur plus de 600 mètres en amont de l'aménagement en gabions exécuté et pour corriger aussi la zone de rejet de la ravine Balizier dans la Rouyonne	T		11,738,507	Gré à gré	SOTECH	NCA
MA04	Travaux de renforcement de la berge droite du tronçon des Trois Rivières longeant la ville de Pilate	T		16,497,094	AOR	HEDS	C
MA05	Travaux de construction de Trente Cinq (35) micro-retenues en amont de la rivière Rouyonne, à Léogane	T		19,000,000	AOR	GTACC	NC
MA06	Lot (2) : Construction d'un déversoir plan, d'un bassin de dissipation et d'un mur bajoyer au niveau du barrage de Dubreuil, dans la Rivière L'Acul, à Chantal	T		28,067,685	AOR	SOCAP SA	C
MA07	Travaux additionnels au niveau des rives droite et gauche de la rivière l'Acul, au voisinage immédiat du barrage Dubreuil	T		4,500,000	AOR	SOCAP SA	C
MA08	Lot (1) : Construction d'un mur de soutènement et d'un mur de pied en maçonnerie de moellons au niveau du barrage de Dubreuil, dans la Rivière L'Acul, à Chantal	T		18,543,070	AOR	ENCOTRA	C
MA09	Acquisition d'un Inverter	F		916,105	Gré à gré	Halissa Ram	NC
MA10	Acquisition de 70, brouettes, derapine	F		1,017,922	Gré à gré	Haiti Equipement	NC
MA11	Acquisition d'outils agricoles	F		2,256,090	Gré à gré	X Depot	NC
MA12	Païement pour installation d'un système de pointage	S		2,824,317	Gré à gré	Instal & Repairs	NC
MA13	Païement pour location de véhicules	S		2,657,120	Gré à gré	Zenith Rent a Car	NA
MA14	Acquisition de 600 dérapines, 600 pioches, 600 râtaux, 600 pelles, 750 brouettes, 500 serpettes, 500 machettes, 500 houes.	F		5,085,455	Cotation de prix	Express Transport	NC
MA15	Acquisition de divers matériels de bureau	F		2,638, 162.45	Cotation de prix	Halissa Ram	NC
MA16	Acquisition de 250 brouettes, 150 pelles, 150 houes, 150	F		1,736,350	Cotation	Carribean	NC

	machettes, 150 serpettes, 150 râteliers, 150 pioches, 150 dérapants.				de prix	Products & Services	
MA17	Achat de fournitures et matériels de bureau	F		2,420,468	Cotation de prix	Global Home & Office	C
UC01	Réhab. Pl. Canapé Vert	T		29,562,500	Gré à Gré	TECINA	NCA
UC02	Réhab. Commissariat Cité Soleil	T		534,650	Gré à Gré	Ficones	NCA
UC03	Réhab. 80 maisonnettes Port-de-Paix	T		8,100,000	Gré à Gré	Mieux construire	NCA
UC04	Rep. et embellissement façades maison St Anne	T		800,000	Gré à Gré	Ficones	NCA
UC05	Aménagement Terrains Delmas2, Linthau2, Thom25	T		34,961,891	Gré à Gré	FBC Construction	NCA
UC06	Construction Complexe Admin. MEF, ADG, DGI	T	\$61,928,980.00	2,786,804,100	AOO	Hongyuan	C
UC07	Construction Cour Supérieur des Comptes	T	\$27,725,863.23	1,247,663,845	AOO	Hongyuan	C
UC08	Etudes Palais de Justice, Parquet, Barreau	E	\$ 799,837.00	35,992,665	AOO	Millet/More Arquitectos	C
UC09	Etudes Rue Mgr. Guilloux et Ch de Mars	E	\$ 444,227.50	19,990,238	AAO	SGS	C
UC10	Etudes Sismique MCI	E		5,895,500	Gré à Gré	Philippe Lauture	NCA
UC11	Etudes Sismique MICT	E		5,895,500	Gré à Gré	Philippe Lauture	NCA
UC12	Audit technique et financière des projets	C	\$ 90,901.00	4,407,482	Gré à Gré	Génie conseil	NC
MT01	Travaux de réparation et de protection du Pont situé sur les Trois Rivières à l'entrée de Gros Mornes	T		27,846,363	AOR	CESA	NCA
MT02	Projet d'Entretien au Projet d'Entretien Périodique de la Rue Chavannes à Pétion Ville (Ouest)	T		9,005,755.00	AOR	FICOSA	C
MT03	Contrat d'Exécution de Travaux de Drainage & Voirie Rue Moïse et d'Aménagement de l'Intersection Route de Kenscoff	T		39,891,265	Gré à Gré	Ingenieria Estrella S.A.	C
MT04	Curage d'Ouvrage de Drainage	T		6,000,000	Gré à Gré	GBF	NCA
MT05	Curage d'Ouvrage de Drainage	T		6,000,000	Gré à Gré	APEC	NCA
MT06	Curage d'Ouvrage de Drainage	T		6,000,000	Gré à Gré	ENCOTRA	NCA
ME01	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,653,077	AOO	Office Star	C
ME02	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,653,077	AOO	Office Star	C
ME03	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		34,452,611	AOO	Fourniture Expo	C
ME04	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		34,452,611	AOO	Fourniture Expo	C
ME05	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,499,832	AOO	GS Distribution	C
ME06	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,499,832	AOO	GS Distribution	C
ME07	Dotation des manuels scolaires	F		24,948,000	Gré à Gré	Éditions Pédagogie	NCA

						Nouvelle	
ME08	Dotation des manuels scolaires	F		10,852,380	Gré à Gré	Edition Canape Vert	NCA
ME09	Dotation des manuels scolaires	F		129,873,296	Gré à Gré	Editions Henri Deschamps	NCA
ME10	Subvention des manuels scolaires	F		319,606,858	Gré à Gré	Editions Henri Deschamps	NCA
ME11	Subvention des manuels scolaires	F		13,256,338	Gré à Gré	Kopivit-l'Action Sociale	NCA
ME12	Achat de 28 Laptop dans le cadre de la remise des primes aux Laureats Nationaux	F		1,119,580	Cotation de prix	Galaxie Office	NC
ME13	Achat d'Alcool en faveur du magasin dans le cadre des Examens d'Etat 2014	F		3,456	Cotation de prix	Roi des Rois Market	NC
ME14	Versement Final (80%) pour l'acquisition de Fournitures dans le cadre des examens d'Etat 2014.	F		8,587,500	AOO	Pressmax	C

4b. CONTRATS DONT LA PHASE D'EXÉCUTION A ÉTÉ INSPECTÉE

GESTION CONTRACTUELLE						
#	Objet de la transaction	Nature	Montant USD	Montant HTG	Mode de passation	Entreprise attributaire
BM03G	Construction Lycée Bocozele de St Marc	T		44,764,452	AOO	DELTA ENG.
BM07G	Construction du Centre stockage Lafiteau	T		149,969,133	AOO	EXECO
BM08G	Travaux additionnels Centre de stockage Lafiteau	T		43,998,926	Gré à Gré	EXECO
MS04G	Réhabilitation Hôpital Notre Dame du Perpétuel Secours Phase 2	T		37,675,787	AOR	ETRAMEC SA
MS05G	Réhabilitation Bloc opératoire (Bon Repos)	T		37,553,592	AOR	ETRAMEC SA
MA01G	Lot (1) : Travaux de réaménagement des approches du dalot de franchissement de RN2 par les drains BINO LESTER (amont et aval) et MOUREL (amont et aval) dans le département de l'Ouest, à Léogane	T		23,884,886	AOR	AAA
MA02G	Lot (2) : Travaux de Rectification de lit et d'aménagement de dérivation partielle à Deslandes dans le département de l'Ouest, à Léogane	T		38,958,250	AOR	SOTECH
MA05G	Travaux de construction de Trente Cinq (35) micro-retenues en amont de la rivière Rouyonne, à Léogane	T		19,000,000	AOR	GTACC
UC01G	Réhab. Pl. Canapé Vert	T		29,562,500	Gré à Gré	TECINA
UC06G	Construction Complexe Admin. MEF, ADG, DGI	T	\$ 61,928,980.00	2,786,804,100	AOO	Hongyuan
MT02G	Projet d'Entretien au Projet d'Entretien Périodique de la Rue Chavannes à Pétion Ville (Ouest)	T		9,005,755	AOR	FICOSA
MT03G	Contrat d'Exécution de Travaux de Drainage & Voirie Rue Moïse et d'Aménagement de l'Intersection Route de Kenscoff	T		39,891,265	Gré à Gré	Ingenieria Estrella S.A.
ME03G	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		34,452,611	AOO	Fourniture Expo
ME04G	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		34,452,611	AOO	Fourniture Expo
ME05G	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,499,832	AOO	GS Distribution
ME06G	Acquisition de 6 lots de kits scolaires	F		27,499,832	AOO	GS Distribution
ME10G	Subvention des manuels scolaires	F		319,606,858	Gré à Gré	Editions Henri Deschamps
ME11G	Subvention des manuels scolaires	F		13,256,338	Gré à Gré	Kopivit-l'Action Sociale

ANNEXE 5

STATISTIQUES DE CONFORMITE PAR PROCEDURE

Tableau 1:

Type de Contrat	Nbre Echant.	Montants (Gourdes)	Conforme (C)	Non-Conforme Acceptable (NCA)	Non-Conforme (NC)
TRAVAUX					
Montant au-dessus du seuil	7	4,367,036,608	6	0	1
Montant sous le seuil	28	548,257,359	15	12	1
Total	35	4,915,293,967	21	12	2
FOURNITURES					
Montant au-dessus du seuil	10	670,202,187	7	2	1
Montant sous le seuil	17	119,380,642	5	5	7
Total	27	789,582,829	12	7	8
CONSULTANTS, SERVICE, ETUDE					
Montant au-dessus du seuil	1	35,992,665	1	0	0
Montant sous le seuil	8	57,318,211	4	2	2
Total	9	93,310,876	5	2	2
TOTAL	71	5,798,187,672	38	21	12

Le résultat de cet exercice démontre que la majorité des cas de non-conformités se trouvent en dessous des seuils (32 non-conforme/non-conforme acceptable, dont 3 procédures validées à titre exceptionnelle par la CSC/CA).

Définitions :

Procédure conforme : celle qui suit, en tous points, les dispositions de la réglementation en vigueur ;

Procédure non conforme : celle qui dévie des dispositions de la réglementation en vigueur, qu'il s'agisse de déviations majeures ou de déviations considérées mineures ;

Procédure non conforme mais acceptable : Il s'agit des cas où les procédures ont été validées par la CNMP et par la CSCCA. Le cas des manuels scolaires est un exemple frappant : la CNMP a été forcée d'accepter la procédure de gré à gré, sans quoi les classes auraient débuté sans que les élèves puissent disposer des manuels en questions.

On pourrait utiliser les termes « non conforme mais acceptées ». En effet, il n'appartient pas au consultant de revoir la décision d'un organisme dont la décision est finale.

Tableau 2:

Type de Marché	Nbre Echant.	Montants (Gourdes)	Conforme (C)	Non-Conforme Acceptable (NCA)	Non-Conforme (NC)
GRE A GRE					
Montant au-dessus du seuil	12	597,176,628	43,998,926	553,177,702	-
Montant sous le seuil	12	114,818,018	42,548,385	60,847,718	11,421,915
Total	24	711,994,647	86,547,311	614,025,420	11,421,915
APPEL D'OFFRE OUVERT/RESTREINT					
Montant au-dessus du seuil	14	4,579,752,378	4,531,309,055	-	48,443,324
Montant sous le seuil	21	442,694,339	325,957,819	97,736,520	19,000,000
Total	35	5,022,446,718	4,857,266,874	97,736,520	67,443,324
DEMANDE DE COTATION					
Montant au-dessus du seuil	-	-	-	-	-
Montant sous le seuil	11	57,546,308	26,251,368	20,711,937	10,583,003
Total	11	57,546,308	26,251,368	20,711,937	10,583,003
AUTRES					
Montant au-dessus du seuil		-	-	-	-
Montant sous le seuil	-	-	6,200,200	-	-
Total	1	6,200,000	6,200,000	-	-
TOTAL	71	5,798,187,673	4,976,265,553	732,473,877	89,448,242

Sur un total de 71 procédures auditées, il y avait 38 procédures conformes, 21 procédures non-conformes acceptables, et 12 procédures non-conformes.

Tableau 3 :

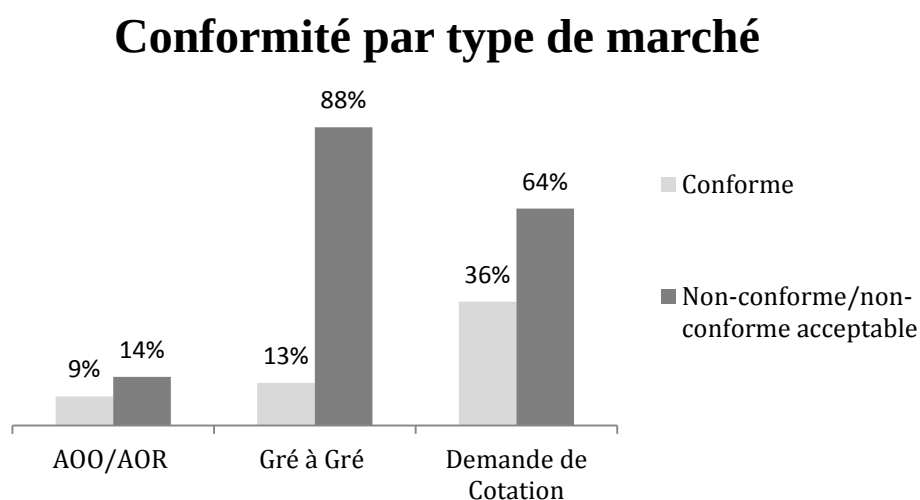


Tableau 4 : Justifications de Non-Conformité

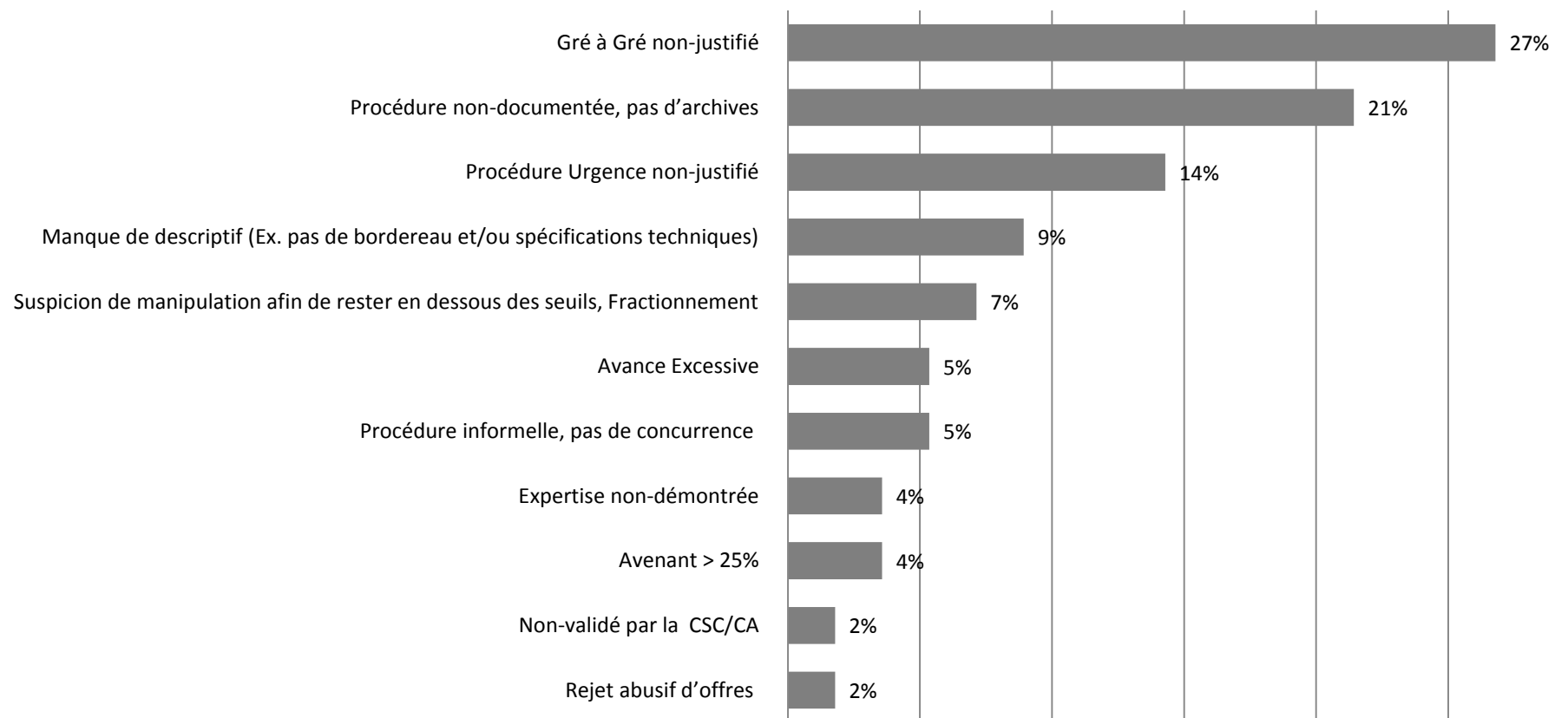
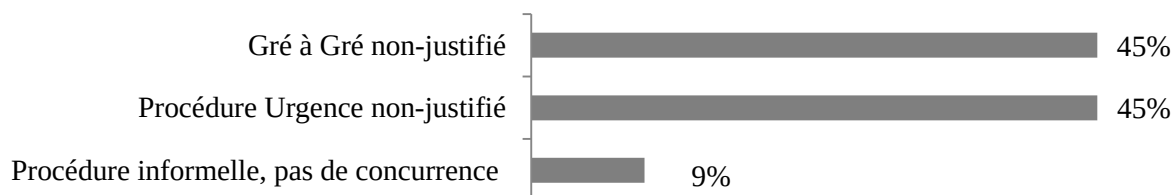
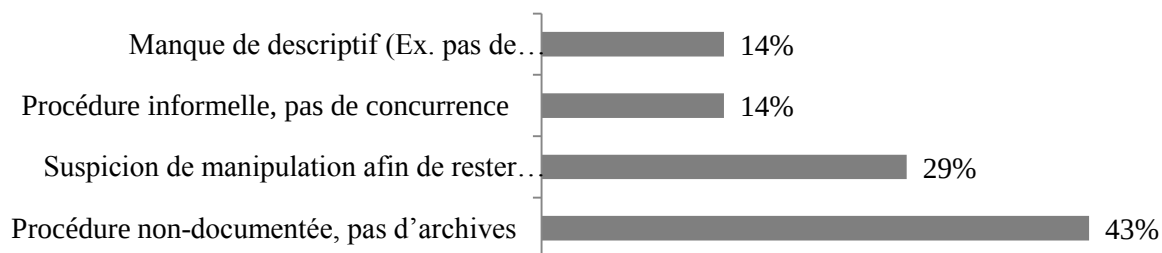


Tableau 5 : Justifications de Non-Conformité par Institution

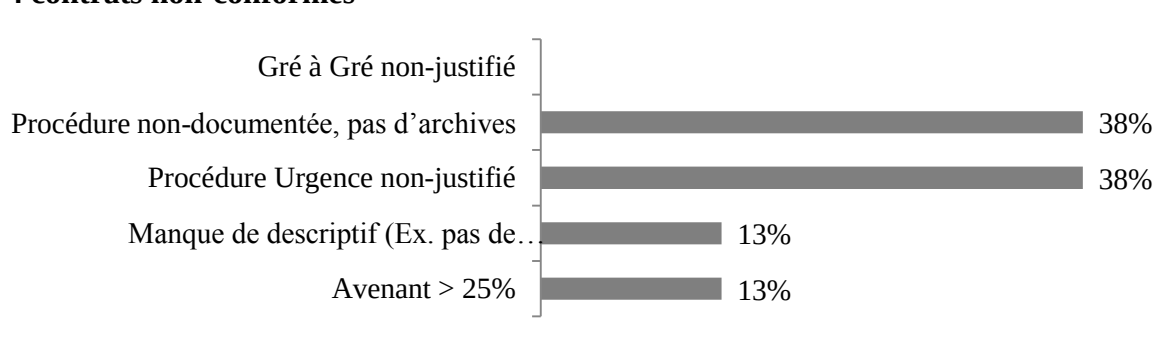
Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
7 contrats non-conformes



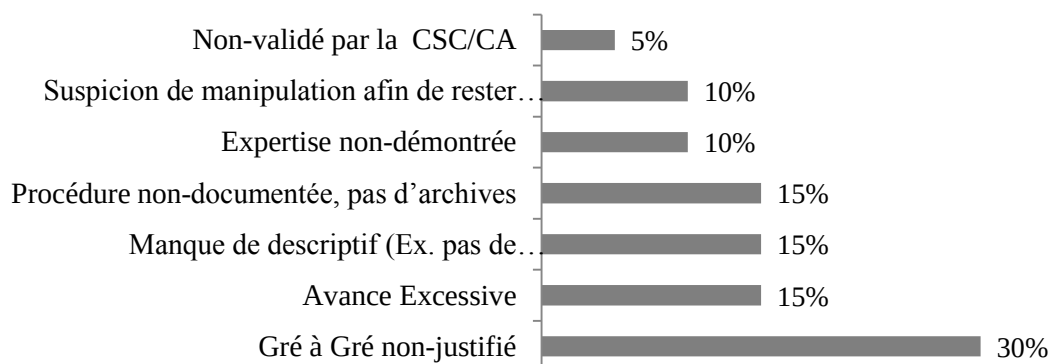
Ministère de la Santé Publique et de la Population
4 contrats non-conformes



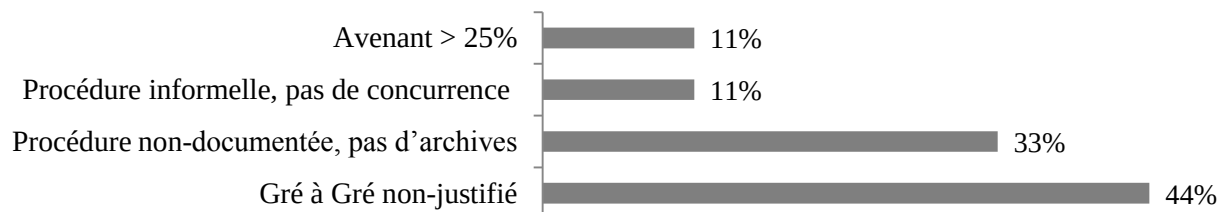
Ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Communication
4 contrats non-conformes



Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics
8 contrats non-conformes



Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
9 contrats non-conformes



Bureau de Monétisation des Projets de l'Aide au Développement
1 contrat non-conforme



ANNEXE 6

TERMES DE REFERENCE POUR L'AUDIT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Exercice 2014-2015

1. CONTEXTE

L'efficacité, la transparence, l'équité et l'économie sont les caractéristiques de tout bon système de passation des marchés publics. Dans le but de conférer ces attributs au système national, le Gouvernement de la République d'Haïti s'est lancé depuis décembre 2004 dans la réforme de ce dernier. Cette refonte du secteur a conduit à la promulgation de nouveaux textes légaux et réglementaires, tels la loi du 10 juin 2009 fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public et près d'une vingtaine d'arrêtés, notamment l'arrêté d'application de ladite loi, les arrêtés sanctionnant le manuel de procédures et les documents d'appels d'offres.

Cette loi confie à la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), l'Organe de régulation et de contrôle du système, la charge de veiller à l'application, lors de la passation et de l'exécution des marchés publics, des dispositions prônées par le cadre réglementaire. Pour ce, en vertu de l'article 221 de l'arrêté du 26 octobre 2009 précisant les modalités d'application de la loi du 10 juin 2009, elle a l'autorité de mener des audits indépendants sur les différents marchés conclus par les autorités contractantes, qu'ils se trouvent en dessous ou au-dessus des seuils de passation de marchés.

Dans le but de pouvoir disposer des moyens pour remplir cette mission, la CNMP a réalisé au mois de mars 2015 avec l'assistance technique de la Banque Mondiale une session de formation en Audit des marchés publics. A cette formation ont pris part des professionnels venant de cabinets privés d'audit et des institutions publiques de contrôle. Contribuant à développer au niveau local une capacité de mener des audits de passation de marchés publics pouvant répondre à une demande de réalisation de mission de ce genre.

La CNMP, depuis sa création, a, outre son rôle de régulation, effectué le contrôle à priori des marchés publics. Elle veut aussi mettre l'accent sur le contrôle à posteriori. Ainsi à partir du don de la Banque Mondiale, dans le cadre de l'appui aux réformes de la gouvernance économique, elle compte utiliser les services d'une firme d'audit des marchés publics pour conduire une revue des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution de marchés publics de l'exercice fiscal 2014-2015 au niveau de six (6) institutions publiques indiquées à l'annexe 1 des présents termes de référence.

2. OBJECTIFS DE L'AUDIT

2-1- Objectif général

La mission d'audit vise deux (2) objectifs :

- Vérifier la régularité des processus de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics conclus entre le **1^{er} octobre 2014 et le 30 septembre 2015**, afin de mesurer le degré de respect, par les autorités contractantes visées à l'annexe 1 des dispositions et procédures prescrites par la réglementation relative aux marchés publics ;
- Renforcer les capacités des firmes d'expertise comptable haïtiennes en vue de les rendre aptes à mener des missions similaires dans les prochaines années.

2-2- Objectifs spécifiques

Dans le cadre de cette mission, les objectifs spécifiques suivants sont assignés à l'auditeur:

- (i). Exprimer son opinion sur l'adéquation des procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés par échantillonnage ;
- (ii). Vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, efficacité, équité et transparence édictés par la loi relative aux marchés publics;
- (iii). Fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques;
- (iv). Identifier les cas de non-conformité des procédures en regard des dispositions réglementaires, et le cas échéant des Directives applicables. Examiner en particulier les cas de rejet d'offres moins-disantes, d'altération des conditions d'appel d'offres lors de l'évaluation, ou des conditions contractuelles lors de l'attribution;
- (v). Vérifier que les procédures respectent une planification compatible avec les objectifs d'efficacité de gestion;
- (vi). Vérifier que les listes de contrats et les archives relatives aux procédures permettent une gestion exécutive et un contrôle externe effectifs.
- (vii). Vérifier et évaluer la capacité des gestionnaires de l'autorité contractante auditée à s'acquitter de leurs responsabilités dans la gestion des procédures, en déterminant spécialement si les procédures en matière de planification, mise en œuvre des procédures, suivi et tenue des données de gestion, sont respectées;
- (viii). Pour un échantillon de contrats, vérifier par inspections physiques, que les travaux, fournitures ou services ont été livrés en accord avec les termes contractuels et que les documents attestant de la conformité des livraisons (bons de livraison) ou travaux (certificats de réception provisoire) sont correctement établis ;
- (ix). Dans la mesure du possible émettre une opinion sur les prix unitaires rencontrés dans les procédures revues en regard de prix couramment rencontrés sur le marché national.
- (x). Etablir des recommandations pour le futur ;

L'Auditeur pourra être requis de procéder à une sélection de visites de terrain afin de conduire des inspections physiques et de conclure sur la conformité des biens fournis et des travaux achevés en

référence avec les dispositions contractuelles. L'évidence et la conformité de services rendus seront établies pour leur part, sur base des rapports de consultants, acceptés par les autorités contractantes.

3. TÂCHES PRINCIPALES DU CONSULTANT

Les services requis du consultant portent principalement sur la vérification, au sein des autorités contractantes indiquées à l'**annexe 1**, de l'application des dispositions prônées par la réglementation en vigueur dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés, la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la passation et de l'exécution des marchés.

A cet égard, il devra notamment :

- a) en début de mission et en rapport avec la CNMP, sélectionner et valider un échantillon représentatif des marchés en tenant compte du type, montant et mode de passation des marchés ;
- b) vérifier la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier d'appel à concurrence, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, délais de passation, délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, taux de décaissement, etc.) ; examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du cadre réglementaire telles que, l'attribution aux soumissionnaires moins-disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les cas de résiliation des contrats, etc.
- c) établir des statistiques sur les marchés ; procéder, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non (ou peu) compétitives (marchés par entente directe, appels d'offres restreints, consultations restreintes ; etc) ;
- d) analyser l'organisation en général et les structures (ressources humaines, procédures, système de suivi et de contrôle, système de classement et d'archivage des dossiers) intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés en particulier ; diagnostic approfondi des commissions de passation et de contrôle des marchés et faire des recommandations pour leur renforcement ;
- e) faire des vérifications sur :
 - la production des cautions d'avance de démarrage et de garantie de bonne exécution ;
 - l'émission des ordres de service s'agissant des travaux ;
 - la réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures ;
 - la tenue des registres de marchés côtés et paraphés, mis à jour ;
 - l'application des pénalités de retard prévues ;
- f) examiner globalement la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, de même que son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés ;

g) déterminer le temps moyen de traitement des dossiers par les Commissions Ministérielles des Marchés Publics (CMMP), les Commissions Spécialisées des Marchés Publics (CSMP) CPMP et le Secrétariat Technique de la CNMP ;

h) faire la répartition des marchés audités par rapport à la nationalité des titulaires ;

j) formuler des recommandations pour une application rigoureuse des dispositions du cadre réglementaire.

Le consultant s'occupera personnellement du recensement de l'ensemble des marchés des autorités contractantes et de la validation des listes qui lui seront transmises par confrontation avec les données qu'il aura recueillies, à cet effet auprès des services compétents. Le Consultant pourra demander à l'autorité contractante tous les documents pouvant lui permettre de contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des informations communiquées (états d'exécution budgétaires, balances auxiliaires des comptes fournisseurs, extraits de grands livres....).

Conformément aux principes d'audit, le consultant devra également procéder aux recoupements et confirmations d'informations des autorités contractantes par rapport à d'autres sources.

Le consultant organisera des séances de restitution de son rapport provisoire au niveau de chacune des autorités contractantes concernées. Un cadre de la CNMP participera aux séances.

Cette liste d'activités n'est pas exhaustive et le Consultant devra faire appel à son expérience pour proposer toute activité pertinente susceptible de contribuer à l'accomplissement satisfaisant des objectifs de la mission.

Enfin, la mission doit être exécutée conformément aux normes d'audit internationalement reconnues.

4. DISPOSITIONS PARTICULIERES POUR L'AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE

Tous les marchés sélectionnés ne pouvant pas faire l'objet d'un contrôle physique (travaux de reprofilage, nettoyage, désherbage, gardiennage, fournitures fongibles à consommation immédiate etc.), le Consultant procèdera à un deuxième échantillonnage de marchés devant être soumis à une vérification physique approfondie. A ce propos, l'audit de contrôle physique portera sur 15% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Le contrôle physique portera pour chaque marché sélectionné, sur les aspects suivants, sans que cette énumération ne soit limitative :

- contrôle de la matérialité des dépenses effectuées ;
- diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour des prestations intellectuelles) par référence à leur prix, à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation ;
- conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;
- justification technique et financière des avenants et ordres de services signés.

Plus précisément pour les marchés de travaux, les expertises pourraient porter sur :

- la conformité physique des travaux avec les PV de réception provisoire et définitive ;
- la qualité, la véracité et la sincérité des rapports de contrôle des bureaux d'étude par rapport aux constatations physiques pouvant être faites sur site ;
- l'état de fonctionnement des ouvrages ;
- les prix unitaires pratiqués pour les principales rubriques par rapport à ceux du marché ;
- la cohérence des quantités ;
- la mise à jour des malfaçons ;
- les dangers éventuels pouvant découler de certains ouvrages ;
- autres défaillances non négligeable sur l'ouvrage.

Pour les marchés par entente directe le consultant prendra les dispositions pour s'assurer le contrôle des prix de revient de même qu'une étude comparative de leurs prix unitaires avec ceux résultant des procédures de droit commun.

Le consultant prendra toutes les dispositions dans sa proposition pour assurer l'exécution de ce volet important de la mission.

Dans ses recommandations, le Consultant donnera des indications claires sur les marchés dans lesquels il y a des indices de fraudes et de corruption afin de permettre à la CNMP de faire les investigations appropriées.

Le Consultant accordera une importance particulière aux recommandations que lui inspire la revue effectuée au niveau de chaque autorité contractante.

Ces recommandations seront formulées de manière explicite avec des indications précises sur leur mise en œuvre.

Un cadre de la CNMP désigné par le Coordonnateur de la CNMP va accompagner ponctuellement la mission sur les sites des autorités contractantes afin de faciliter l'introduction auprès desdites autorités et de les appuyer dans le cadre de la constitution de la documentation.

5. ORIENTATION METHODOLOGIQUE

Sur la base des indications méthodologiques ci-dessous, le consultant devra proposer une méthodologie détaillée d'exécution de cette mission. Mais en tout état de cause, cette méthodologie doit comprendre, entre autres éléments, les principales parties suivantes :

a- L'échantillonnage

Le consultant définira une méthode d'échantillonnage et sélectionnera un échantillon représentatif de l'ensemble des marchés de chaque autorité contractante indiquée à l'annexe 1 à examiner, de façon à se faire une opinion fiable de la régularité, de l'efficacité et de l'efficacité de l'ensemble des opérations.

Sélection de l'échantillon

L'auditeur doit sélectionner un échantillon représentatif des marchés passés par l'autorité contractante au titre de l'exercice 2014-2015.

A titre indicatif, les critères de sélection peuvent être l'un des suivants :

- La fréquence du contentieux : il sera procédé à la revue systématique de tous les marchés ayant fait l'objet de réclamations soumise à l'autorité contractante et/ ou au Comité de règlement des Différends placé auprès de la CNMP et / ou à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSC/CA) ;
- Un échantillon représentatif des marchés passés par modes dérogatoires dont le gré à gré, sera audité ;
- Le seuil financier du marché : le consultant peut sélectionner les marchés à auditer en se basant sur leur montant élevé (50% des marchés à auditer). Ce critère cadre avec la nécessité de proportionner les investigations aux enjeux financiers. Cependant, dans la mesure où les actes d'irrégularités peuvent également se produire dans la gestion des marchés de montant en dessous des seuils de publication (consultations de fournisseurs), il convient également de procéder à une sélection aléatoire de quelques-uns de ces derniers (20% des marchés à auditer) ;
- La spécificité, la complexité, et le degré de sensibilité : le consultant peut également utiliser ce critère pour sélectionner les marchés à auditer car ils concernent les procédures qui, en raison des dérogations qu'elles comportent ou de la complexité des règles qui les gouvernent, comportent des risques d'agissements illégaux difficilement décelables (marchés d'entente directe, marchés de sécurité et de défense nationales, les appels d'offres restreints, etc.). Ces marchés représenteront 40% de l'échantillon à auditer;

Le consultant peut proposer toute autre méthode d'échantillonnage qui serait à même de couvrir les opérations essentielles du marché et les risques d'irrégularités qui les caractérisent.

Quelle que soit, la méthode de sélection utilisée par le Consultant, l'échantillon constitué doit représenter, conformément aux termes de référence de la mission, au moins **15% du nombre total des marchés passés par l'autorité contractante concernée.**

Évaluation des résultats de la sélection de l'échantillon

Après avoir effectué des tests de procédures et des contrôles substantifs sur un échantillon, le consultant doit :

- analyser toutes les erreurs détectées dans l'échantillon ;
- projeter ces erreurs à l'ensemble des opérations sélectionnées dans l'échantillon ;
- réévaluer le risque d'échantillonnage.

b- La cartographie des risques

Dans la méthodologie qu'il proposera et en parallèle avec la définition des échantillons, le consultant fera une présentation d'une cartographie des risques d'irrégularités qu'il va vérifier. Cette cartographie des risques devra couvrir les phases de préparation du marché, du déroulement de la procédure de passation, du suivi de l'exécution, de la réception des prestations et du paiement. Pour plus de clarté et par souci de rationalité, ces phases devront être subdivisées en rubriques avec, pour chacune d'elles, les risques identifiés.

Pour chaque risque identifié, le consultant pourra mettre en place des signaux d'alerte constitués par des indicateurs dont la présence dans le marché public peut signifier que l'irrégularité à laquelle ces derniers se rapportent s'est produite.

c- L'analyse de l'existant

Le consultant fera une présentation de la méthode d'analyse de l'existant, et notamment des pratiques d'achat de l'autorité contractante comparées à la cartographie des risques. Cette analyse de l'existant peut se faire au moyen de la vérification des documents du marché, qu'ils soient juridiques, financiers ou techniques. La méthodologie d'analyse de l'existant pourrait aussi inclure des entretiens avec les agents de l'autorité contractante, le personnel du titulaire et toute autre personne impliquée dans la préparation, la passation et l'exécution du marché.

Avec cette analyse, la plupart des dossiers à risques devront être identifiés et feront l'objet d'une étude minutieuse de la part du consultant.

d- La définition des « questions d'audit »

Dans la méthodologie qu'il proposera, le consultant fera une présentation d'un aperçu des questions d'audit et de leurs destinataires. Ces questions vont le guider dans ses investigations et analyses. Elles devront couvrir tous les risques d'irrégularités susceptibles d'affecter le marché examiné. La liste des questions proposées par le consultant ne peut être qu'indicative ; celui-ci devra les compléter et les réadapter selon les éléments administratifs, juridiques, financiers, architecturaux, etc. du marché à auditer.

Si plusieurs questions sont formulées, il est indispensable qu'elles aient un lien thématique, qu'elles soient complémentaires, qu'elles ne chevauchent pas les unes sur les autres.

e- Formulation des constats

Au moyen des réponses apportées à ses questions d'audit, le consultant effectuera des constats sur le marché examiné. Le consultant évitera de formuler des constats en des termes trop généraux, ne livrant aucune information probante sur le marché.

A titre d'exemple, pour les constats négatifs, il s'agira de faire état des faits et agissements qui ne répondent pas aux exigences prévues par les référentiels externes (dispositifs réglementaires, normes, cahiers des charges, etc.) et internes (compétence, procédure décisionnelle, modalités de contrôles, etc.).

Le consultant veillera à la cohérence de ses constats. Pour ce faire, il pourra les regrouper en différentes rubriques selon les étapes du marché et / ou la nature des questions, (administrative, financière, juridique, technique, etc.).

Chaque constat pourra être assorti d'une note (dont le barème sera défini par le consultant) qui renseignera sur la performance de telle ou telle autre opération du marché audité.

6. PROFIL RECHERCHE

La mission sera accomplie par un Consultant individuel, disposant d'une solide expérience générale en matière d'audits des marchés publics et ayant conduit au moins cinq (5) missions d'audit des marchés publics au cours des 10 dernières années. Il doit justifier, par les attestations de bonne fin ou de membre d'équipe, de ces missions d'audit.

Le consultant individuel, chef de l'équipe, s'adjoindra trois (3) autres experts ayant les compétences techniques suivantes :

- 1. Deux (2) Experts seniors en passation des marchés**, justifiant d'une expérience d'au moins cinq (5) ans en marchés publics et ayant participé à la réalisation de trois (3) missions d'audits des marchés publics au moins, au cours des 10 dernières années (attestation du Cabinet employeur ou attestation de bonne fin d'exécution);
- 2. Un expert en audit d'exécution des marchés**, ingénieur génie civil (BAC + 5 au moins) spécialiste en surveillance d'exécution des marchés publics, ayant participé au moins à 3 missions d'audits d'exécution des marchés publics au cours de 10 dernières années. Toutes ces trois missions seront prouvées par les attestations de participation ou de bonne fin d'exécution.

L'équipe du consultant doit avoir une expérience avérée dans l'encadrement d'une équipe et le renforcement des capacités ainsi que le transfert des connaissances dans le cadre des missions similaires.

Tout le personnel clé doit :

- Avoir une bonne connaissance des procédures d'audits interne et externe suivant les standards relatifs à cette profession ;
- Avoir une bonne maîtrise des logiciels et outils informatiques de base (MS Excel, Word, Power point...);
- Maîtriser la langue française : des compétences considérables dans l'efficacité des communications verbales et écrites y compris des techniques d'écoute et de rédaction des conclusions et recommandations.

Il est à noter que : Le Consultant doit réaliser la mission d'audit en étroite collaboration avec des firmes locales en vue du renforcement des capacités de celles-ci. Les noms des cadres des firmes à intégrer dans l'équipe seront communiqués au Consultant.

7. DONNEES, DOCUMENTS, ET SERVICES FOURNIS PAR LA CNMP ET LES AUTORITES CONTRACTANTES AUDITEES

Au plus tard une (1) semaine après la signature du contrat pour les services d'audit, la CNMP remettra à l'Auditeur un Ordre de Commencer la mission en même temps que lui sera remis la liste des contrats sujets à audit, conclus par l'Autorité Contractante durant la période définie plus haut. Cette liste de contrats inclura au minimum les informations suivantes par contrat :

- un numéro identifiant le contrat
- l'objet du contrat
- la nature du contrat (travaux, fournitures, services)
- le nom du titulaire
- la date de signature du contrat
- le montant contractuel, distinguant les attributions d'avenants avec leur montant si applicable
- le type de procédure ayant été utilisé
- les dates d'approbation de revues préalables (CNMP), si applicables
- la date de réception

Les autorités contractantes devront mettre à disposition pour les besoins de l'audit le premier jour de la revue dans l'institution, les documents archivés selon le type de procédure de sélection,

nécessaires à la conduite de l'audit. La liste de ces documents est reprise dans le Manuel d'Audit des procédures de passation des marchés.

L'Auditeur est considéré travailler en toute indépendance et couvrir ses besoins logistiques en relation avec l'exécution de sa mission.

Durant sa mission de revue au sein de l'institution auditée, l'Auditeur travaillera en constante coordination avec le staff de l'Autorité Contractante, en vue d'accéder à toutes les informations pertinentes à l'exécution de sa mission considérant que les constats, opinions et recommandations devront être fondés sur une documentation vérifiée.

Ainsi, les Autorités Contractantes auront à désigner un agent qui aura pour mission de fournir tous les documents requis par l'Auditeur, de coordonner la mise à disposition des locaux et autres facilités, de répondre ou d'obtenir les réponses aux demandes de l'Auditeur dans le cadre de l'exécution de sa mission.

8. COMITE DE SUIVI, VALIDATION ET SUPERVISION DE LA MISSION

Au cours de la réalisation des tâches susmentionnées, le Consultant aidé des firmes d'expertise locales sera accompagné de deux (2) cadres de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et de deux (2) Inspecteurs et Vérificateurs qui proviendront de l'Inspection Générale des Finances (IGF).

Les personnes désignées par la CNMP et l'Inspection Générale des Finances constitueront le Comité de suivi, validation et supervision de la mission d'audit et auront pour tâche, la revue du rapport d'audit. Ce Comité constitue l'interface entre l'auditeur et la CNMP.

9. RAPPORTS ATTENDUS ET DUREE DE LA MISSION

La mission est étalée sur une période de travail effectif de **soixante (60) jours**. Par suite, il sera requis du consultant de remettre son **rapport final** à la CNMP dans un délai de **60 jours calendaires** à partir de la date de signature de l'Ordre de Commencer la mission d'audit correspondant à la remise des listes de contrats, postérieurement à la signature du contrat de services entre la CNMP et le cabinet/firme.

Le **rapport préliminaire** devra être transmis en imprimé et version électronique à la CNMP dans un délai de **trente (30) jours calendaires**. Les commentaires sur le rapport préliminaire seront remis à l'Auditeur dans un délai de **15 jours calendaires** après la réception de ce rapport.

Outre une description des procédures d'audit utilisées, les rapports du consultant doivent contenir, au moins, une section ou paragraphe sur la qualité des structures de passation des marchés (notamment la personne responsable des marchés, les membres des commissions de passation et de contrôle des marchés) comprenant une analyse des insuffisances et une section de synthèse sur le degré de respect des dispositions du cadre réglementaire par les autorités contractantes.

Le Consultant fera pour chaque autorité contractante auditée, une analyse approfondie des indicateurs de suivi et contrôle et formulera une opinion sur les performances des autorités contractantes par rapport auxdits indicateurs. Il devra également mesurer le progrès de l'application des procédures de passation, de contrôle et d'exécution au niveau de chaque autorité contractante.

Le rapport final, incluant les commentaires et recommandations de la CNMP et de l'autorité contractante, devra mettre en évidence, les conclusions et recommandations du consultant, les détails de la méthodologie, des procédures suivies et les éléments qui soutiennent ses conclusions. Le rapport final de la mission doit respecter les standards en vue de sa publication. Il sera remis dans les deux semaines suivant la remise des commentaires en cinq (5) exemplaires reliés et rédigés en français, sous format Word. Le rapport sera délivré aussi sur support informatique CD, USB.

10. INTRANTS FOURNIS PAR LA CNMP

11.

La CNMP mettra à la disposition du Consultant :

- un bureau qui servira au Consultant de lieu de travail ;
- la liste complète mais non exhaustive des marchés à auditer ;
- la liste et adresse physique, électronique et numéros des téléphones des institutions à auditer ;
- toutes autres informations et documentations jugés utiles par le Consultant.

12. ANNEXE 1-

LISTE DES AUTORITES CONTRACTANTES RETENUES AU TITRE DE CETTE MISSION.

Liste des autorités contractantes à auditer :

<i>Liste des institutions</i>
➤ MARNDR ;
➤ MENFP ;
➤ MSPP
➤ MTPTC
➤ UCLBP
➤ BMPAD.

ANNEXE 7

MÉTHODOLOGIE DE LA PROPOSITION TECHNIQUE ACCEPTÉE

1.1. Compréhension du Mandat

La mission s'inscrit dans le cadre de la loi de 2009 et de ses modalités d'application désignant la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) comme ayant l'autorité de mener des audits indépendants sur les marchés conclus par les autorités contractantes. Les autorités contractantes (AC) retenues au titre de cette mission sont les MARNDR, MENFP, MSPP, MTPTC, UCLBP, et BMPAD. L'audit porte sur les marchés conclus entre le 01/10/14 et le 30/09/15.

Dans ce cadre, les textes de référence de l'audit seront ceux associés à la loi et à ses textes d'application tandis que l'exercice d'audit couvrira aussi la mesure du degré de respect des principes fondamentaux d'économie, d'efficacité, de transparence, et d'équité dans la pratique des procédures et l'organisation interne des autorités contractantes.

L'insertion dans l'équipe de consultants d'auditeurs indépendants nationaux, atteste d'une mission parallèle de transfert de savoir-faire.

1.2. Organisation et Méthodologie

1.2.1. Organisation

La mission sera accomplie par une équipe de consultants chevronnés dans les domaines des revues de procédures de passation des marchés, leur organisation, la gestion contractuelle, et le transfert de savoir-faire dans le cadre d'une assistance effective aux agences de régulation, aux gestionnaires et aux auditeurs en passation de marchés. La mission est conçue pour travailler en étroite collaboration avec des représentants de firmes locales d'audit et des inspecteurs et vérificateurs de l'Inspection Générale des Finances (IGF). L'accompagnement permanent de représentants de la CNMP au cours de la mission, assurera de plus un niveau optimal de suivi et de validation de la mission.

Compte tenu du volume de travail imposé par les objectifs de la mission dans les six institutions, la conduite de visites d'inspection, et le haut niveau requis de coordination entre les responsables des institutions à auditer, les firmes locales d'audit, l'IGF, et la CNMP, nous comptons sur la désignation, avant l'arrivée de la mission à Port-au-Prince d'un agent de la CNMP servant de point focal permettant relayer et coordonner efficacement les informations entre les acteurs. Il sera dès lors possible de coordonner notre plan d'action avec cet agent et d'en suivre la progression.

Un plan de travail détaillant une planification des phases de travail, est présenté plus loin. Il sera convenu que la date du début effectif de la mission sera définitivement fixée après la date de la signature du Client. Le délai entre la date de l'Ordre de Commencer et le début de la mission ne pouvant être inférieur à 7 jours selon les TDR.

1.2.2. Méthodologie

L'approche méthodologique proposée aura le souci de couvrir fidèlement les objectifs spécifiques, les tâches et l'orientation méthodologique exposés dans les Termes de Référence tout en respectant les phases de travail et leur structure telles qu'elles sont exprimées dans le manuel des procédures d'audit qui avait servi de support aux séances de formation qui s'étaient tenues en avril 2015. A ce titre il est demandé aux représentants des firmes d'audit locales, aux agents de l'IGF et ceux de la CNMP de consacrer le temps nécessaire, avant le début de la mission à se re-familiariser avec le manuel des procédures et de toujours participer aux séances de travail muni du manuel afin d'en posséder les méthodologies et de s'y référer aux commentaires pour toute instance de constats discutables.

Phase 1. Définition des Echantillons

La première opération est relative à la réception par le consultant des listes de contrats de chacune des institutions à auditer et de l'Ordre de Commencer, marquant le début du délai d'exécution de la mission de 60 jours calendaires.

Dès réception des listes de contrats disposant des informations minimales en accord avec les TDR (Par. 7), le consultant établira son échantillon par institution avec l'objectif de couvrir de façon représentative toutes les méthodes de passation, les types et les montants des contrats. Selon les TDR, l'échantillon représentera de l'ordre de 50% des marchés de montants élevés (au-dessus des seuils de revue préalable), 20% des marchés dont les montants sont sous les seuils de publication (Par. 5.a) afin d'assurer une représentativité fiable avec l'audit de 30% de l'ensemble des contrats signés pendant la période sous audit. D'autres critères pourront intervenir selon le contenu des listes de contrats, avec par exemple le nombre d'avenants concédés, de procédures de compétitivité restreinte, etc...

Afin de permettre une collecte efficace par la CNMP des archives des Autorités Contractantes (AC) nécessaires aux audits, les sélections d'échantillons seront transmises par le consultant à l'agent de la CNMP désignée comme point focal, au fur et à mesure de leur établissement. L'objectif est de pouvoir disposer dès le 8ième jour du délai (le 1er jour de la 2ème semaine) des jeux d'archives d'au moins les deux premières AC et ainsi initier la revue des documents dès le premier jour de mission sur place.

Durant cette phase 1, l'équipe de consultants DTI se familiarisera de nouveau avec les dispositions réglementaires nationales ainsi qu'avec les mécanismes d'évaluation et d'attribution au sein des AC. Durant cette phase, le consultant adaptera les outils d'audit que sont les fiches de revue détaillée telles que présentée en format générique dans le manuel d'audit. L'adaptation aura pour principal objet d'assurer la collecte des informations permettant de couvrir les tâches telles que décrites dans le Par. 3 des TDR.

Phase 2. Prise de Contact entre Participants, Réunion de Coordination

La mission sur place débutera par une réunion de coordination au siège de la CNMP, rassemblant, outre le Comité de suivi (point focal et représentants de la CNMP et de l'IGF), les représentants des firmes d'audit locales et des cadres désignés de la CNMP qui feront partie de l'équipe d'audit.

Outre la phase de prise de contact entre les participants, la réunion aura notamment pour objet les thèmes suivants:

- survol du Manuel des procédures en insistant sur l'approche globale et ensuite sur chacune des étapes. Il s'agira de rappeler les notions essentielles de l'audit. C'est pourquoi, il est demandé aux participants de faire au préalable un travail de reprise de contact avec le Manuel des procédures
- rappel de la description du mandat selon les TDR;
- présentation des listes de contrats reçus et des échantillons sélectionnés;
- organisation pratique et calendrier des revues de procédures aux sièges des AC;
- standardisation des supports (fiches de revue) suivant le manuel;
- rappel des points-clé de contrôle;
- organisation pratique des visites d'inspection;
- moyens de collecte des résultats en format synoptique en vue des restitutions;
- ainsi que tout autre sujet jugé opportun pour un déroulement régulier de mission et optimiser les objectifs recherchés par la CNMP dans son rôle d'autorité de régulation et de contrôle.

Phase 3. Conduite des Audits

A moins que l'organisation pratique générale ne soit affectée par le contenu des listes de contrats qui seront soumises par les AC à la CNMP (nombre de contrats, répétition de situations exceptionnelles telles les cas de résiliations, accords directs répétés, etc...), le plan de travail est de couvrir les procédures des six (6) institutions sélectionnées en trois (3) semaines. Compte tenu des exigences exprimées dans les TDR et des contraintes de délai de la mission, il s'agit d'un programme dont le caractère ambitieux dépendra d'une part, du nombre de contrats sujets à audit et d'autre part, du nombre de contrats éligibles aux inspections physiques. A titre d'information, une moyenne journalière du nombre de contrats audités par un auditeur expérimenté serait de l'ordre de 4 à 5 procédures régulières sans pré-qualification et adéquatement archivées. De plus, la méthodologie prévoit jusqu'à 10 jours qui seront consacrés aux inspections physiques dans la région de Port-au-Prince permettant des visites ne dépassant pas une journée.

La méthodologie proposée respectera strictement les phases et procédures exprimées dans le manuel des procédures d'audit (Juin 2015) avec son guide d'utilisation. L'accent sera spécialement mis sur la liste des tâches principales telles qu'elles sont formulées dans les TDR (Par. 3, 4, et 5). Ces tâches principales se définissent par rapport à deux objectifs majeurs:

- (i) le contrôle de l'application conforme de la réglementation en vigueur;
- (ii) l'expression de recommandations portant d'une part, sur la conduite des procédures de passation, et d'autre part, sur le renforcement organisationnel de leur gestion.

Outre la conduite de l'audit dans l'esprit d'un contrôle externe suivant les modalités du manuel des procédures d'audit, les tâches suivantes seront particulièrement développées:

1. La sélection judicieuse d'un échantillon représentatif répondant aux exigences du Par. 5. a. des TDR. Cet aspect est couvert par la Phase 1 décrite plus haut.
2. La vérification du déroulement conforme des procédures contrat par contrat. Cette vérification est menée suivant une collecte méthodique des informations requises pour l'établissement des fiches de revue détaillées telles qu'elles sont présentées dans le Chapitre III du manuel des procédures d'audit.

Ces fiches de revue détaillée ont été établies sur base d'une expérience exceptionnelle dans la conduite d'audits indépendants de telles procédures. L'attention sera attirée aussi sur des dispositions spécifiques de la réglementation relatives notamment aux attributions aux soumissionnaires moins-disants qualifiés, au non-fractionnement, à la conformité des cahiers de charge, etc... Il faut noter que ces fiches de revue détaillées couvrent spécifiquement la procédure de passation depuis la phase de publication ou d'invitation jusqu'à la signature du contrat. Les informations couvrant les phases de gestion contractuelle (telles que le respect de délais d'exécution, délais de paiement, conduite des procédures de réception, etc...) seront rassemblées sur un tableau spécifique composé à partir de données de gestion administrative de projet typiquement menée en dehors de la gestion des passations de marchés. Il faut souligner que la qualité des informations rapportées sur les fiches de revue détaillées dépend à la fois de la qualité des services de l'auditeur et aussi de la disponibilité effective des informations archivées. Les défaillances dans le domaine de l'archivage sont au titre de la réglementation, une cause de non-conformité de procédure, mais le manque à ce jour de pratique systématique de contrôles peut laisser présager cette éventualité qui conduirait naturellement à limiter les enseignements sur la bonne application des principes fondamentaux de transparence, équité, économie, et efficacité.

3. La distribution statistique des procédures de passation des marchés sera établie sur base de leur nombre et de leur valeur contractuelle. Cet exercice sera fait sur base des listes de contrats signés durant la période sous audit. En conformité avec la condition des TDR, les listes de contrats, ou à tout le moins les contrats de l'échantillon soumis à audit si l'information n'était pas directement disponible, les marchés seront aussi répertoriés suivant la nationalité des titulaires.

4. Le diagnostic sur l'adéquation des organisations en place au sein des AC pour certifier de l'efficacité et de la régularité des procédures et des décisions d'attribution. La première source d'information reste l'ensemble des données des fiches de revue détaillée qui permettront de guider la collecte de renseignements auprès des gestionnaires et des commissions impliquées dans les évaluations et les décisions d'attribution. Corollairement, l'évaluation des temps de traitement par les entités en charge permettra de juger du niveau d'efficacité des mécanismes de décision (CMMP, CSMP, CPMP, CNMP,...).

5. L'évaluation des modalités de gestion contractuelle pourra se faire dans le cadre de visites d'inspection, réunissant au préalable les informations relatives à la bonne application des conditions de contrat avec pour les marchés de travaux: cautions, respect des délais, procédure d'avenant, certification des états d'avancement, niveaux de décaissement, procédures de réception,...; et pour les marchés de fournitures, les attestations par bons de livraison et les certificats de conformité lors des procédures de réception. Chaque visite donnera lieu à l'établissement d'une fiche de visite avec une brève description des conditions d'exécution ou de livraison. Il faut toutefois signaler que, même si le consultant proposé par DTI est un ingénieur civil expérimenté dans les travaux publics et la construction, telle démarche dans le cadre de cet audit ne saurait se substituer à un audit technique proprement dit portant sur la qualité des concepts et des phases d'exécution.

6. L'expérience de DTI couvrant l'audit de plus de 120 projets au niveau international conduira particulièrement à:

(i) estimer de façon fiable les caractéristiques de gestion en regard des exigences de la réglementation et des critères de qualité associés avec les objectifs établis par les principes fondamentaux d'un système solide de gestion des passations de marchés publics;

(ii) définir des recommandations pratiques répondant le plus judicieusement et efficacement aux conditions de gestion qui auront été dégagées des revues détaillées des procédures.

7. Au terme de chaque revue détaillée dans chaque institution auditée, les consultants de DTI guideront la préparation d'un document de synthèse par les participants des firmes locales d'audit, les agents de l'IGF et de la CNMP. Il est important de mettre les experts Haïtiens en situation réelle puisque lors des audits qu'ils réaliseront dans l'avenir, ils auront à préparer un tel document de synthèse et à en communiquer les conclusions aux gestionnaires de l'entité auditée. Avec l'appui des experts de DTI, ils feront une restitution succincte aux gestionnaires de l'institution, récapitulant les principaux constats et leur signification, et présentant des premiers axes de recommandations tout en recueillant autant que possible, les premières réactions des gestionnaires et/ou des membres des commissions impliquées.

La Question de la Cartographie des Risques d'Irrégularités

L'approche méthodologique dans la revue détaillée des procédures et la collecte des informations de gestion, est conçue pour dégager toute source de non- conformité, d'irrégularité, et de déceler les situations susceptibles de résulter de cas de fraude, de corruption, de collusion, ou de coercition. Chaque situation peut se révéler par l'examen entraîné par lequel le consultant qualifié applique son expertise à traduire par exemple les conditions de compétition, la disparité des prix offerts, la répétition de conditions similaires, la durée ou les changements apportés à des évaluations, etc...

Une mesure des risques ou circonstances affectant spécifiquement la qualité de la gestion des passations de marchés, peut s'établir suivant les points de vue et critères suivants:

Le système de gestion

- **Cadre légal et réglementaire:** adéquation des lois et textes d'application aux impératifs des autorités contractantes;
- **Organisation et encadrement:** organisation et séparation des fonctions au sein des unités de gestion des passations de marchés encadrées par un personnel compétent;
- **Effectivité des contrôles et existence de manuel de procédures:** qualité des pratiques administratives internes incluant la mise en place d'initiatives de lutte contre la corruption, l'existence de procédures de recours et de résolution de différends, existence de manuel de procédures et d'un code d'éthique, effectivité de contrôles externes;
- **Archivage:** disponibilité, qualité et exhaustivité des documents de gestion des passations de marchés.

Les Procédures

- **Planification des procédures:** Evaluation de la qualité de la planification mise en place et de son suivi par les mises à jour rapprochées;
- **Publications:** Evaluation de la qualité et de l'effectivité des publications des avis de mise en concurrence (Avis d'Appel d'Offres, Appel à Manifestation d'Intérêt, etc...), et si applicable, de la publication des résultats de procédures;
- **Dossiers d'Appel d'Offres:** Evaluation de l'adéquation des impositions associées à la participation et à la qualification des soumissionnaires lors des mises en concurrence ainsi que la qualité du dossier technique décrivant les biens et services faisant l'objet des DAO;

- **Evaluation:** Contrôle du strict respect par les commissions d'évaluation des conditions de participation et de qualification telles qu'elles sont explicitement définies dans les conditions d'appel d'offres sans considération subjective;
- **Attribution:** Contrôle de l'adéquation entre la décision d'attribution et les considérations et résultats objectifs concluant les phases d'évaluation des offres.

La gestion contractuelle

- **Exécution des contrats:** Evaluation de la qualité des mesures mises en place pour certifier la conformité et la bonne exécution des conditions contractuelles telles qu'elles étaient définies dans les conditions d'appel d'offres ou suivant des modifications formellement approuvées par avenant;
- **Paiements:** Vérification de la promptitude des paiements en accord avec les délais établis dans les conditions contractuelles;
- **Conformité:** Vérification de la matérialité des acquisitions et de leur conformité au dossier technique qui fait partie intégrante du DAO et des conditions contractuelles.

La mesure globale des risques peut se concevoir suivant une échelle objective de valeurs permettant de classer comme:

Conditions de risque faible lorsque le système national, les procédures, et la gestion contractuelle sont de la plus haute qualité, fiabilité, promptitude, sous des mécanismes transparents de gestion

Conditions de risque modéré lorsque le système national, les procédures, et la gestion contractuelle sont généralement de bonne qualité, fiabilité, efficacité sous des mécanismes transparents ne requérant que des corrections mineures.

Conditions de risque substantiel lorsque les faiblesses du système ou les défaillances dans les procédures et/ou la gestion contractuelle affectent la promptitude ou l'achèvement effectif des objectifs de passation, mais que la résolution par l'application de mesures correctives est vraisemblable.

Conditions de risque élevé lorsque les constats de faiblesses du système ou les défaillances dans les procédures et/ou la gestion contractuelle affectent la promptitude ou l'achèvement effectif des objectifs de passation, alors que la mise en place des mesures correctives est incertaine ou peu vraisemblable dans le contexte de gestion.

L'Analyse de l'Existant

La méthodologie de l'analyse de l'existant repose en premier lieu sur la compilation méticuleuse et précise des données de chaque procédure dans la fiche de revue détaillée. Toute incohérence ou insuffisance de données serait d'abord questionnée auprès du ou des gestionnaires de l'AC. Parallèlement, le Consultant s'entretiendra avec le gestionnaire désigné de l'AC afin d'obtenir une compréhension aussi précise que possible des mécanismes et pratiques de l'organisation depuis la définition des acquisitions (dossier technique avec spécifications, descriptif, plans, estimation et disponibilité budgétaire, contraintes de délais, etc...).

Pour mémoire, une fiche de revue détaillée de type générique applicable à un appel d'offres ouvert, est présentée ci-après. Ce modèle est celui faisant partie du manuel d'audit.

Les "Questions d'Audit"

Les TDR suggèrent de faire une présentation thématique des questions d'audit. Ces questions sont inhérentes aux thèmes présentés plus haut dans la cartographie des risques d'irrégularités. Le manuel des procédures d'audit présente une liste dans le but de constituer un aide-mémoire utile à l'auditeur pour s'assurer du caractère complet de sa revue.

L'expérience montre que des thèmes récurrents constituent une cartographie d'une sélection des risques de base devant être spécifiquement examinés:

au niveau de la gestion

- les conditions d'archivage sont un premier signe de gestion appropriée
- la cohérence entre les informations des plans de passation si ils existent, les listes de contrats, et les documents revus eux-mêmes;

au niveau des documents d'appel d'offres ou de demandes de proposition

- les conditions d'appel à la concurrence et leur adéquation avec la qualité ou les caractéristiques des biens et services à acquérir (conditions administratives d'éligibilité du soumissionnaire, de recevabilité d'offre, de qualifications technique et financière du soumissionnaire);
- l'adéquation du type de procédure appliquée et sa conformité aux termes de la législation;

au niveau des conditions en période de soumission

- le formalisme des relations avec les soumissionnaires
- la durée de la période de soumission
- les conditions de dépôt et d'ouverture des offres

au niveau des phases d'évaluation

- mesure de la stricte cohérence des critères de sélection avec les conditions d'appel d'offres telles que publiées
- respect formel des phases vérification de la conformité des offres et de leur classement sur base des critères objectifs de qualification et de coût;
- cohérence de la recommandation d'attribution avec les considérations certifiées par les évaluateurs;
- caractère exhaustif du rapport d'évaluation; etc...

au niveau de la décision d'attribution

- cohérence ou non avec les conclusions du rapport d'évaluation
- au niveau des documents contractuels
- strict respect des conditions contractuelles telles qu'annoncées dans les documents de mise en concurrence.

Il s'agit ici d'un énoncé non exhaustif des axes de contrôle sur base des données qui seront rendues explicites dans les fiches de revue détaillée. La structure de ces fiches est explicite dans le manuel des procédures qui offre également un aide-mémoire pratique en vue de guider les commentaires de l'auditeur.

Formulation des Constats

Chaque fiche de revue détaillée inclura en commentaire une appréciation de la procédure auditée indiquant explicitement si la procédure est jugée conforme (C) ou non conforme, auquel cas la ou les raisons de non-conformité seront clairement exposées avec référence au constat rendu évident par l'annotation des données recueillies à partir des documents revus. Si un constat résulte d'un

commentaire d'un représentant de l'AC, ce constat sera identifié comme tel. Le rapport d'audit présentera un tableau synoptique des cas de non-conformité par AC, soulignant ainsi par leur fréquence, l'importance des manquements, des insuffisances, irrégularités, ou autres, permettant dès lors de guider dans la définition et la priorisation des recommandations.

Format générique de Fiche de Revue Détaillée
(applicable, dans ce cas, à un appel d'offres ouvert)

1	AUTORITE CONTRACTANTE	SPECIMEN
OBJET DU CONTRAT		
SERVICE BENEFICIAIRE		
MONTANT CONTRACTUEL		
PROCEDURE DE PASSATION		AOO

DOCUMENTS D'APPEL D'OFFRES		
I. Avis d'Appel d'Offres	Date de Publication	
	Date de remise annoncée	
	Caution de Soumission	
	Qualifications requises	
II. Instructions aux Soumissionnaires	suivant DAO standards	
III. Cahier des Clauses Particulières	Conformité administrative	
	Capacité financière	
	Capacité technique	
	Délai de livraison	
Formulaires de Soumission	Formulaire de l'Offre Formulaires de Capacité Technique Formulaires de Capacité Financière Présentation des Expériences (Autorisation du fabricant) Formulaire Caution de Soumission	
IV. Clauses Administratives Générales	suivant DAO standard	
V. Clauses Contractuelles Particulières	Délai d'Exécution/Livraison Caution BE Base PU ou Forfait	
VIa. Spécifications Techniques, Plans		
VIb. Bordereau des Quantités		
Avis CNMP sur DAO		
	Date de la demande	
	Date de la non objection	
PV D'OUVERTURE		
	Date	
	Nombre d'Offres	

	Offre moins disante à l'ouverture	
Rapport d'Evaluation		
	Date du rapport, signatures	
	Contrôle de recevabilité administrative	
	Classement des offres corrigées	
	Contrôle des qualifications	
	Recommandation	
COPEO		
	Date	
	PV d'Attribution du COPEO	
Avis CNMP sur Attribution		
	Date de la demande	
	Date de l'avis de la CNMP	
Revue de l'offre sélectionnée		
	Conformité	
Contrat signé		
	Date de signature	
	Montant	
	Entrepreneur/Fournisseur	
	Délai d'exécution/livraison	
	Conformité au modèle des DAO	
	Date de mise en vigueur	
Commentaires		

Phase 4. Restitution et Rapport Préliminaire

Au terme de la phase de conduite des audits au sein des AC, l'équipe de consultants DTI présentera à la CNMP, et en coordination avec les autres membres de l'équipe d'auditeurs (firmes d'audit locales, agents de l'IGF et de la CNMP) une synthèse des résultats préliminaires de la mission, indiquant le volume et les caractéristiques des procédures revues, des principaux constats dégagés pour chaque AC.

Des axes de recommandations seront proposés en vue de rassembler un consensus sur leur faisabilité dans le cadre des conditions courantes de gestion et de disponibilité de ressources des autorités contractantes nationales.

Un troisième thème de la restitution traitera du niveau d'appréciation des efforts et des acquis dans le transfert de savoir-faire en matière d'audit des procédures de passation de marchés publics vers les représentants des firmes d'audit locales et les agents de l'IGF et de la CNMP..

De retour au siège de DTI, l'équipe préparera sous la direction de Daniel Thirion, un rapport dont la structure et la composition suivra le modèle de manuel des procédures d'audit. Le rapport présentera un chapitre distinct pour chacune des autorités contractantes auditées pour une "personnalisation" effective des conditions d'audit, des constats, et des recommandations adaptées aux pratiques rencontrées et à l'organisation spécifique de l'AC. Selon les cas et la nature des recommandations, l'auditeur pourra être appelé à proposer un plan d'actions de court et de moyen termes, en relation avec les axes de recommandations du rapport. La qualité des recommandations contribue grandement à l'effort de formation qui est associé à la mission de contrôle. En conformité avec les TDR, une copie imprimée du rapport sera soumise à la CNMP simultanément à son envoi sous format électronique en version Word 2010.

Phase 5. Examen et Commentaires par CNMP

Le rapport préliminaire sera envoyé dans les 10 jours calendaires suivant la mission d'audit sur place, soit au plus tard 40 jours après réception de l'Ordre de Commencer la mission en accord avec les dispositions confirmées par courrier électronique au consultant en date du 02 mars 2016. L'Ordre de Commencer fera suite à la réception par le consultant des listes de contrats incluant les informations reprises au Paragraphe 7 des TDR.

Suivant les dispositions convenues entre le consultant et la CNMP, la CNMP disposera alors de 10 jours calendaires pour émettre ses observations et commentaires sur le rapport préliminaire et les transmettre au consultant par voie électronique (dti_consulting@yahoo.com).

Phase 6. Finalisation du Rapport d'Audit

Dès réception des commentaires et observations de la CNMP, DTI entreprendra la composition finale du rapport d'audit en tenant compte des observations et/ou en complétant si nécessaire certaines déclarations du rapport. Il est de bonne pratique dans la composition du rapport final d'audit indépendant que le Consultant ne soit pas attendu ou requis de changer ses constats mais qu'il adresse les commentaires qui ont trait à des mises au point tendant à améliorer la qualité ou à compléter le rapport. Si un désaccord existait entre le client ou les AC et la position du Consultant, le Consultant pourrait maintenir ses constats et recommandations, mais devrait alors incorporer les commentaires, verbatim, dans le rapport final clarifiant la position du client ou de l'AC sur le sujet.