

I- ETUDE DES PRATIQUES FRAUDULEUSES SUR L'UTILISATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DANS LES MARCHES PUBLICS

L'ANRMP a initié auprès des services émetteurs de documents administratifs et des autorités contractantes, un audit des pratiques frauduleuses sur l'utilisation de documents administratifs dans le processus de passation des marchés publics. Cette étude a porté sur les documents suivants : l'attestation de mise à jour de la CNPS, l'attestation de régularité fiscale, les cautionnements ou garanties, les attestations de bonne exécution et les diplômes.

Cette étude s'est déroulée en deux phases :

- la première phase a consisté en la collecte de statistiques sur les cas de fraudes concernant les documents sus cités. Cette collecte s'est faite auprès des structures émettrices notamment, la Direction Générale de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS), quatre (4) Directions Régionales des Impôts et de la Direction des Marchés Publics (DMP) qui tient une base de données des pièces frauduleuses rencontrées lors des appels d'offres ;
- la deuxième phase a consisté en l'administration d'un questionnaire auprès des opérateurs économiques et des autorités contractantes dans le but d'appréhender les raisons de ces pratiques frauduleuses en vue de proposer des mesures correctives.

Les résultats de cette étude se présentent comme ci-dessous.

1.1 Analyse des résultats statistiques

Les informations récoltées proviennent essentiellement de la Direction Générale de la CNPS et de la DMP. Les courriers adressés aux différentes Directions Régionales des impôts sont sollicités n'ont pas donné suite à nos.

La Direction générale de la CNPS a enregistré pour l'ensemble de ses antennes sur toute l'étendue du territoire, 43 cas de fraudes portant sur un total de 10423 documents émis, soit 0,5%.

Il est à noter que les structures émettrices ne décèlent les cas de faux que lorsqu'elles sont saisies pour authentification par la DMP, les Commissions d'Ouverture et de Jugement des Offres et l'ANRMP à l'occasion des recours ou dénonciation devant la Cellule Recours et Sanctions.

La Direction des Marchés Publics a enregistré au cours de l'année 2010, 61 entreprises auteurs d'au moins un cas de fraude sur les documents administratifs dans le cadre des appels d'offres. Le nombre de documents falsifiés au cours de la même année est de 122 portant essentiellement des attestations de bonne exécution.

1.2 – Analyse des résultats de l'enquête

A l'analyse des résultats, les principales raisons invoquées pour justifier de pratiques frauduleuses sont les suivantes :

- ***Au titre des attestations de régularité fiscale***, la première raison avancée par 80% des enquêtés est « le fait que l'attestation de régularité fiscale soit une pièce éliminatoire aux appels d'offres » et la seconde est le non paiement ou le paiement tardif des marchés/factures pour 40% des répondants. Le non paiement ou le paiement tardif joue sur la trésorerie des entreprises rendant difficile le paiement des impôts ;

- *En ce qui concerne les attestations de mise à jour de la CNPS*, le non paiement des cotisations sociales ou la non déclaration des employés à la CNPS est la principale raison pour 67% des répondants ; Ensuite, le fait que l'attestation de mise à jour de la CNPS soit une pièce éliminatoire a été évoquée par 60% des répondants ;
- *Au titre des garanties et des cautionnements*, les exigences des banques constituent la principale raison (pour 93% des structures interrogées) de falsification de ces pièces. Le fait que ces pièces soient éliminatoires dans certains cas est cause de fraude selon 67% des enquêtés et la lenteur dans la délivrance constitue pour 40% des structures interrogées une cause de pratiques frauduleuses ;
- *Pour les attestations de bonne exécution (ABE)*, la principale raison avancée est le montant trop élevé du chiffre d'affaires demandé pour remporter un lot au cours des appels d'offres. Cette raison a été évoquée par 80% des répondants. La seconde raison est le fait que l'exigence des attestations de bonne exécution pénalise les nouvelles entreprises selon 60% des structures enquêtées ;
- *Relativement à la fraude sur les diplômes*, tous les répondants ont affirmé que la non vérification de la présence effective du personnel présenté dans la soumission est cause de fraude sur les diplômes ou sur la qualification. L'autre raison évoquée par près de la moitié (47%) des répondants est le coût élevé de la main d'œuvre qualifiée.

II- L'EVALUATION DU SYSTEME : EVALUATION DES DELAIS SUR LA CHAINE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Le système ivoirien de passation des marchés publics ne dispose pas de délais réglementaires sur toutes les étapes. Ainsi, il n'existe réellement pas d'études depuis les deux dernières réformes du système des marchés publics pour évaluer les délais sur la chaîne de passation des marchés publics.

En attendant un financement pour réaliser une évaluation des délais, la cellule audit indépendant a procédé à un sondage sur un échantillon de 50 appels d'offres lancés en 2010 et ayant été conduits à leur terme.

Les résultats de cette étude et les solutions à trouver aux problèmes soulevés devront faire l'objet de discussion avec tous les acteurs concernés sur la chaîne de passation.

2.1. – Méthodologie

Un échantillon de 50 appels d'offres a été constitué pour évaluer les délais sur la chaîne de passation des marchés. Cet échantillon comprend quatre (4) ministères, trois (3) projets financés par la Banque Mondiale, deux (2) collectivités et deux (2) Etablissements Publics Nationaux.

Ces différentes structures ont chacune fourni les données sur cinq (5) dossiers d'appels d'offres conduits jusqu'à terme.

2.2 – Analyse des résultats

Les résultats de l'étude (cf tableau n°1 ci-dessous) montrent qu'il s'écoule en moyenne six mois (183 jours), depuis l'initiation d'un Dossier d'Appel d'Offres jusqu'à l'approbation du marché. Ce délai est de 138 jours depuis la publication jusqu'à l'approbation du marché.

Le délai de soumission c'est-à-dire du moment où une entreprise soumissionne jusqu'à la signature de son marché qui en découle, est en moyenne de trois mois et demi (105).

L'analyse par source de financement montre qu'il s'écoule en moyenne 159 jours depuis l'initiation d'un Dossier d'Appel d'Offres jusqu'à l'approbation du marché pour les marchés sur budget Etat et 228 jours pour les marchés sur financement Banque Mondiale.

La passation des marchés sur budget Etat se fait en moyenne sur 4 mois (118 jours). Par contre la passation des marchés financés par la Banque Mondiale se déroule en moyenne sur six (6) mois (177 jours). Le délai de soumission pour les marchés financés par l'Etat est en moyenne d'environ trois mois (84 jours) et de près de cinq mois (140 jours) pour les projets.

L'examen des délais par étape permet de faire les observations suivantes :

2.2.1. – Les délais approximativement respectés

- **La publication** : le délai moyen de publication est de 32 jours ce qui est conforme aussi bien à la norme imposée par le Code de marchés publics qui est d'au moins 30 jours (art. 63.2) qu'aux directives de la Banque mondiale qui recommandent un délai de publicité d'au moins 4 semaines pour les Appels d'Offres Nationaux (A.O.N.) ;
- **Approbation et notification** : l'approbation se fait en moyenne sur dix sept (17) jours contre quinze (15) jours réglementaires. Après l'approbation des marchés, la notification d'approbation est faite au titulaire dans un délai moyen de dix (10) jours. Cependant, l'analyse par source de financement montre une disparité entre les marchés sur financement Etat et sur financement bailleurs, l'approbation des marchés sur financement extérieur met trois (3) fois plus de temps que l'approbation des marchés sur financement Etat. En effet, les marchés sur financement extérieur s'approuvent en moyenne sur un mois (31 jours) contre dix (10) jours pour les marchés sur financement Etat.

2.2.2.- Les retards où allongement des délais

- **La validation du DAO** : le premier point se situe au niveau de la validation du dossier d'appel d'offres. Il est mis en moyenne 47 jours à cette étape. La question est d'en déterminer les causes, est-ce la faiblesse des capacités des maîtres d'œuvre et autorités contractantes à monter un DAO ? est-ce l'inexistence des DAO type réglementaires, ou est-ce de la lenteur de traitement de ces dossiers par les services de la DMP ou de la Banque Mondiale ?
- **De l'ouverture au jugement des appels d'offres** : de l'ouverture au jugement des appels d'offres il s'écoule en moyenne un mois (28 jours). Des efforts peuvent être faits à ce niveau pour raccourcir les délais. Ce délai est en moyenne de deux mois (58 jours) pour les marchés financés par la Banque contre moins de deux semaines (12 jours) pour les marchés sur financement Etat
- **Confection du projet de marché** : après l'attribution définitive, les maîtres d'œuvre et les autorités contractantes mettent en moyenne 45 jours pour présenter le projet de marché à la signature de l'autorité approbatrice. Ce qui revient à constater que deux mois (60 jours) en moyenne séparent le jugement à la présentation du projet de marché à l'autorité approbatrice ;
- **L'Avis de Non Objection (A.N.O.)** : Depuis l'attribution provisoire jusqu'à la signature de l'ANO, il s'écoule en moyenne trois (3) semaines (21 jours) dont dix (10) jours que mettent les Autorités Contractantes et les maîtres d'œuvre à transmettre le dossier à la DMP. La DMP quant à elle valide l'attribution provisoire dans un délai de treize (12) jours en moyenne, contre sept (7) jours réglementaires (art.74.4).

Remarque : Seuls les délais règlementés sont approximativement respectés. La question est de savoir si c'est l'absence de réglementation sur les autres étapes qui est source de retard ou allègement des délais ?

Tableau n°1 : Délais sur la chaîne de passation des marchés publics par source de financement.

ETAPES	Etat	Banque Mondiale	Toute source	Délais réglementaires	ECARTS
Dépôt DAO à la DMP - 1 ^{ère} publication	45	51	47	Non disponible	
1 ^{ère} publication – Ouverture	32	32	32	30	2
Ouverture - Jugement	12	58	28	Non disponible	
Jugement – Dépôt ANO à la DMP	9	--	9	Non disponible	
Date de transmission demande ANO à la DMP	12	--	12	7	5
Signature ANO – Dépôt du projet de marché à l'Autorité approbatrice	37	--	45	Non disponible	
Jugement – Dépôt du projet de marché à l'Autorité	62	58	60	Non disponible	
Délai d'approbation	10	31	17	15	2
Délai de notification d'approbation	9	11	10	Non disponible	
Délai de soumission : Ouverture-approbation	84	140	138	Non disponible	
Publication – Jugement	118	177	105	Non disponible	
Dépôt DAO à la DMP – Approbation	159	228	183	Non disponible	

La recommandation principale à l'étude sur les délais est de mener une autre étude en 2011 pour encadrer toutes les étapes de la procédure par des délais qui devront être homologués par un texte réglementaire. Cette étude devra également répondre à toutes les questions posées au point 3.2.2. qui demeurent valables pour les autres étapes des procédures.