

## Notre dossier

### La loi portant code de passation de marché public, six ans après

**«Tout marché ne figurant pas dans les plans de passation de l'année 2015 sera considéré comme non conforme à la loi et sera annulé par l'Autorité de régulation des marchés» (Dncmp).** Cette mise au point a été réitérée en 2016 et cette année. En vain. Depuis toujours, le même appel est lancé à l'intention des autorités contractantes, administrations publiques et sociétés d'Etat, pour qu'elles remettent leurs plans de passation. Très peu se plient à cette exigence.

Suite au contrat de 7 milliards de francs passé «dans l'urgence» sans appel d'offres pour l'achat de groupes électrogènes, le président de la République a promis lors d'une conférence de presse qu'à l'avenir, les règles allaient être respectées. Cependant, certains établissements publics ne semblent pas aussi pressés que ça de s'y conformer. Pour vous permettre de mieux saisir l'importance de cette loi et les réalités dans sa pratique, nous vous proposons son décryptage par Kamardine Soulé, l'entretien que nous a accordé la directrice nationale de contrôle des marchés public, Hadidja Ali, et un commentaire de Ahmed Ali Amir.

### Le Chiffre du Jour

# 25 %

Selon le rapport Doing Business 2017 de la Banque mondiale, dans l'ensemble, les marchés publics représentent en moyenne de 10 à 25 pour cent du Pib, ce qui fait des achats publics une pépinière exceptionnelle d'opportunités d'affaires pour le secteur privé. La passation de marchés publics est le processus d'achat de biens, services ou travaux par le secteur public auprès du secteur privé.

## HADIDJA ALI, DIRECTRICE NATIONALE DE CONTRÔLE DES MARCHÉS PUBLICS : «Nos appels à coopérer continuent d'essuyer l'indifférence des autorités contractantes»



Lire page IV

Depuis décembre dernier, une femme est à la tête de la Direction nationale de contrôle des marchés et délégation des services publics. Pour sa première sortie médiatique, elle a choisi de se confier à Watwan'Eco. Hadidja Ali parle, entre autres, de la résistance dont feraient preuve les

autorités contractantes six ans après le vote de loi portant code des marchés publics. Elle rappelle, avec insistance, que les fonds mobilisés étant des deniers publics, «il est tout à fait normal qu'un organe régulateur, veille sur leur utilisation».

## Appel d'offres, pour une utilisation efficiente des deniers publics

«**P**our cette année 2017, seuls l'Autorité portuaire des Comores et le ministère de la Production ont présenté leurs plans de passation des marchés publics», témoigne la directrice nationale de contrôle des marchés et délégation des services publics (Notre interview à lire en page IV). Plus clairement, les ministères, les administrations, les sociétés d'Etat qui ont programmé des marchés pour l'année 2017 n'ont rien communiqué à la structure, en violation de la loi en vigueur. Cette situation dure depuis six ans. Quand le gouvernement s'engage pour 2017 à réaliser des investissements colossaux d'une quarantaine de milliards de francs, sans en informer la direction nationale de contrôle des appels d'offres, on plonge le pays dans une zone de non droit.

Les conséquences? Des sociétés privées fictives rafferont les marchés alors qu'elles ne sont pas répertoriées au fisc, des biens d'origines douteuses et des services médiocres seront fournis, des infrastructures seront réalisées en deçà des normes établies par les cahiers des charge, etc. Bref, des milliards seront engloutis pour enrichir des hommes d'affaires véreux au détriment du développement du pays.

Or, la loi fixe des seuils de montants qui nous obligent à la procédure d'Appel d'offres. Le principe est de soumettre à différents

offres l'appel pour présenter une proposition commerciale chiffrée en réponse à une formulation détaillée, le cahier des charges établi, du besoin de produit, service ou prestation.

La direction des marchés a pouvoir de rejeter les offres considérées comme anormalement basses et d'attribuer le marché à l'offre la mieux classée. La notification du marché ne peut intervenir qu'après production, dans un délai imparti, des certificats sociaux et fiscaux de l'attributaire retenu.

Le processus prévu par la loi comorienne est rigoureux. Il s'agit, pour chaque marché, d'analyser le contenu des offres présentées, vérifier leur conformité en fonction du cahier des charges, éliminer celles qui ne correspondent pas aux exigences et aux spécifications demandées, s'assurer de l'expérience et des compétences des fournisseurs, évaluer au final les offres retenues, vérifier les références fournies pour permettre un choix judicieux. Seul ce processus peut nous préserver des mauvaises surprises.

Le principe veut que l'Etat veille à la transparence, se garde de toute discrimination, garantisse l'égalité de traitement, assure une concurrence loyale, le but est d'assurer la livraison du meilleur produit, l'obtention des meilleurs résultats possibles (fournitures, services ou construction).

Ahmed Ali Amir

## La loi portant code de passation des marchés public, six ans après

Par  
Kamardine Soulé

**Décryptage.** «*Tout marché ne figurant pas dans les plans de passation de l'année 2015 sera considéré comme non conforme à la loi et sera annulé par l'Autorité de régulation des marchés» (Dncmp). Cette mise au point a été réitérée en 2016 et cette année. En vain. Chaque année, le même appel est lancé à l'intention des autorités contractantes (administrations publiques et sociétés d'Etat) pour qu'elles remettent leurs plans de passation. Peu jouent le jeu. A ce jour l'Apc serait la seule institution à s'être pliée à cette*

*exigence. Elle a présenté, pour l'année 2017, une liste prévisionnelle de treize marchés publics, dont trois marchés de travaux et dix de fourniture. Parmi ces marchés dix sont ouverts à la concurrence et les trois autres sont restreints. Le plus gros contrat concerne la construction d'un hangar destiné aux marchandises dépotées pour la coquette 600 millions de francs. Il est suivi, entre autres, de celui de fourniture d'un remorqueur pour les manoeuvres nautiques pour la somme de 300 millions de francs.*

**Chronologie des faits.** Cela va faire six ans que la loi portant passation des marchés publics et délégation des services publics (n°11-027/Au) a été votée par l'assemblée nationale, le 29 décembre 2011. Elle abrogeait toutes les dispositions antérieures régissant les marchés publics, notamment le décret de 2005 portant code des marchés publics. Le nouveau code sera, ainsi, promulgué le 4 février 2012, un peu moins de deux mois après son adoption par les élus.

Le processus de mise en place du cadre institutionnel devant permettre de rendre effective la mise en oeuvre du nouveau code réglementaire s'est poursuivi avec la publication du décret d'application du 31 mai 2012 qui fixait les seuils de passation des marchés publics et instituait aussi les trois principaux organes chargés de la passation des marchés publics ainsi que leurs limites de compétences. Le processus d'élaboration du nouveau code a été, en grande partie, financé par la Banque africaine de développement. Ses dispositions s'inspirent, largement, des directives du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa) en la matière.

**Définition et principes d'un marché public.** Selon la loi, les marchés publics sont des contrats écrits, conclus à titre onéreux, par les personnes morales sous les termes d'«autorités contractantes», avec des personnes publiques ou privées, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Quant aux délégations de service public, ce sont des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire, public ou privé et dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Elles comprennent, notamment, les concessions, les affermage et les régies intéressées, qu'elles incluent ou non l'exécution d'un ouvrage.

**Organes de régulation et de contrôle.** Il s'agit de l'Autorité de régulation des marchés publics (Armp), des Cellules de gestion des marchés et délégation de services publics et de la Direction nationale de contrôle des marchés publics.

Ces structures instituées en mai de 2012 pour réorganiser les procédures de passation des marchés publics constituent une pièce maîtresse dans le dispositif de transparence que le pays s'est engagé à mettre progressivement en place ces dix dernières années.

L'Autorité de régulation, directement rattachée à la présidence de l'Union, est l'organe de régulation du système de passation des marchés publics et des délégations des services publics. Elle est composée d'un secrétariat permanent et du Conseil de régulation des marchés publics. Douze membres nommés pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois, composent ce conseil. Il s'agit de six représentants de l'administration publique, quatre pour le secteur privé et deux membres issus de la société civile.



C'est elle qu'on saisit en cas d'une dénonciation ou d'une plainte liée à des irrégularités commises à l'occasion d'une procédure de passation ou d'exécution d'un marché public ou d'une délégation de service public. Quant aux Cellules de gestion des marchés et délégations de services publics, elles constituent les structures de

bases auprès des maîtres d'ouvrage. Ce sont elles qui sont chargées de la planification, de la préparation des dossiers d'appel d'offres et de consultation et de la procédure de passation. Ces cellules sont placées sous la tutelle des présidents des institutions, ministres, préfets, maires ou directeurs généraux des entreprises publiques. Pour ce qui est de la Direction nationale de contrôle des marchés, qui relève du ministère des Finances, elle assure le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics quels que soient leurs montants. C'est elle qui valide les plans de passation des marchés présentés par les autorités contractantes et les dossiers d'appel d'offres avant leurs lancement à la concurrence, en émettant à cet effet un avis de non objection. Une Direction insulaire est créée dans chaque île et placée sous la tutelle de la Direction nationale.



**Les seuils de passation.** 30 millions de francs pour les marchés de travaux et 10 millions pour les marchés de fournitures ou de services. En effet, la loi portant sur la passation des marchés fixe des seuils qui rendent obligatoire l'appel à la concurrence toute dépense d'exécution de travaux, de fourniture ou prestations de services. 30 millions et 10 millions, ce sont les seuils applicables aux marchés d'Etat et des établissements publics, sociétés et offices. Ceux applicables aux marchés des îles autonomes et des collectivités territoriales et leurs établissements publics s'élevaient à 25 millions pour les marchés des travaux et à 10 pour les marchés de fournitures ou de services.

## La loi portant code de passation de marché...



Les compétences des organes de passation des marchés publics se limitent à ces montants arrêtés par la loi : 100 millions de francs pour le cas des marchés des travaux, 40 pour les marchés de fournitures, et 30 pour le cas des marchés de services.

**Le gré à gré.** Selon la loi sur la passation des marchés publics, un marché est dit de gré à gré ou "par entente directe" lorsqu'il est passé sans appel d'offres, après autorisation spéciale de la direction nationale de contrôle des marchés. La demande d'autorisation de recours à cette procédure doit décrire, les motifs la justifiant. La loi note, également, que même dans le cas de marché dit de «gré à gré», l'autorité contractante a une obligation de mise à concurrence d'au moins trois candidats susceptibles d'exécuter le marché. Dans le cas des marchés dits restreints, il y a l'obligation de publier l'appel d'offres, parce qu'il se pourrait qu'il y ait une société qui soit vraiment compétente dans le domaine concerné qu'on aurait ignoré d'associer.

**Autorités contractantes.** Ce sont l'État et les collectivités territoriales décentralisées. Mais aussi les établissements publics ainsi que les autres organismes créés par l'État ou les entités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général et dont l'activité est financée majoritairement par l'État ou sur fonds propres ou qui bénéficient du concours financier et/ou de la garantie de l'État, d'une collectivité publique ou d'une association formée par deux ou plusieurs de ces personnes morales de droit public.

Rassemblés par  
Kamardine Soulé

### 10 points pour identifier des soumissions concertées

1. Nombre de marchés attribués à la même entreprise;
2. Tableaux comparatifs des offres pour un projet;
3. Entreprises soumissionnaires qui obtiennent ensuite un contrat de sous-traitance pour le projet;
4. Rotation des soumissionnaires les moins-disant;
5. Ecart systématique en pourcentage entre les offres;
6. Proportion spécifique des travaux proposés dans une zone géographique à une ou plusieurs entreprises sur une période;
7. Ecart systématique en pourcentage entre l'offre la plus basse et les estimations de l'ingénieur;
8. Adresse du soumissionnaire le moins-disant et de ceux classés deuxième et troisième;
9. Différents prix unitaires proposés par un soumissionnaire pour différents projets au même endroit;
10. Ecart entre le nombre d'entreprises ayant demandé un dossier d'appel d'offres et le nombre effectif de soumissionnaires.

Source : Banque mondiale

## 55 milliards de francs de marchés publics en trois ans

Le premier rapport sur les marchés publics a été établi sur la période du quatrième trimestre 2012. Au cours de cette période, les autorités contractantes ont passé des marchés sans les plans de passation des marchés publics qui devraient constituer un préalable à la mise en oeuvre des procédures de passation des marchés. Quarante trois marchés furent passés par les dites autorités contractantes pour un volume total de plus de 8 milliards de francs. L'année suivante, 2013, a constitué le début de présentation de ces plans par les différentes entités de l'Etat. Quarante six marchés publics ont été passés durant cette année là pour une valeur totale de plus de 7 milliards de francs. En 2014, le nombre de contrats a plus que doublé par rapport à l'année précédente. Ce sont cent vingt et un marchés publics conclus au cours de l'année pour une valeur totale de plus de 17 milliards de francs.

Mais l'observation faite par l'Autorité de régulation des marchés publics (Armp) est toujours la même, le plupart des autorités contractantes n'avaient pas déposé leurs marchés à la direction nationale pour les contrôler a priori. Sur soixante-sept marchés passés et attribués, seuls... dix-huit ont été enregistrés au niveau de l'Armp en vue de paiement de redevance.

En 2015, on a totalisé soixante marchés publics passés pour une valeur totale évaluée à un peu plus de 21 milliards de francs. En 2016, une régression spectaculaire a été observée : Aucun marché, note l'Armp dans son rapport 2016, n'a été déclaré pour un contrôle. Seul un marché, passé en 2014, sera enregistré à l'Armp en 2016, sous forme de régularisation. Au total 55 milliards de francs, soit la valeur des marchés publics connus passés entre 2012 à 2015.

Ks

### Légende. Ci-dessous, la situation en 2012, en 2013, en 2014 et en 2015

Modes de passation	Nombre	Pourcentage	Valeur (KMF)	% de la valeur
Appel d'offres Ouverts international	0			
Appel d'offres Ouverts national	33	76.76	5 168 051 694	58.33
Appel d'offres international restreint	0	0	0	
Appel d'offres national restreint	05	11.62	159 793 595	1.79
Gré à gré	05	11.62	3 567 902 287	40.10
Cotation	0	0		
Modes non précisés	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>	<b>8 895 747 486</b>	<b>100%</b>

Mode de passation des marchés	Nombre	Pourcentage	Valeur (KMF)	% de la valeur
Appel d'offres Ouverts international	0	0	0	0
Appel d'offres Ouverts national	40	86.95	6 800 260 111	91.06
Appel d'offres international restreint	0	0	0	0
Appel d'offres national restreint	04	8.71	546 663 600	7.32
Gré à gré	02	4.34	120 526 026	1.62
Cotation	0	0	0	0
Modes non précisés	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>	<b>7 467 449 737</b>	<b>100%</b>

Mode de passation des marchés	Nombre	Pourcentage	Valeur (KMF)	% de la valeur
Appel d'offres Ouverts international	0		0	0
Appel d'offres Ouverts national	76	62.80	16 653 279 022	94.07
Appel d'offres international restreint	0	0	0	0
Appel d'offres national restreint	06	4.95	224 382 289	1.29
Gré à gré	08	6.64	382 115 200	2.15
Cotation	31	25.61	441 887 557	2.49
Modes non précisés	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>100%</b>	<b>17 701 664 068</b>	<b>100%</b>

Mode de passation des marchés	Nombre	Pourcentage	Valeur (KMF)	% de la valeur
Appel d'offres Ouverts international	0	0	0	
Appel d'offres Ouverts national	48	71.65	1 522 111 063	7.24
Appel d'offres international restreint	0	0	0	0
Appel d'offres national restreint	13	19.40	19 240 279 458	91.55
Gré à gré	05	7.46	251 229 909	1.19
Cotation	01	1.49	1 600 000	0.07
Modes non précisés	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>	<b>21 015 220 430</b>	<b>100%</b>

## CONTRÔLE DES MARCHÉS PUBLICS : «Il faut le respect strict du cadre légal»

**«Notre message aujourd'hui est clair : les fonds mobilisés dans les marchés publics restent des deniers de l'État et il est indispensable qu'un organe régulateur, en l'occurrence la direction de contrôle et l'autorité de régulation des marchés publics, veille sur leur utilisation». Le rôle de la Direction nationale de contrôle des marchés et délégation des services publics consiste,**

**également, à faciliter la libre concurrence en encourageant des pratiques saines. Pour la toute nouvelle directrice nationale de contrôle des marchés publics, Hadidja Ali, en effet, «seul un environnement de transparence, d'équité, et de libre concurrence peut permettre aux entreprises de rester motivées quelle que soit leur taille».**

**W'E. : Cela fait déjà un mois que vous êtes à la tête de la Direction nationale de contrôle des marchés publics et délégation des services. Quelles sont vos priorités?**

**H.A. :** Ma mission consiste à contrôler les procédures de passation des marchés publics. Il y a, en fait, trois structures qui sont chargées de gérer, du début à la fin, les marchés publics et la délégation des services publics. Il s'agit de la Direction nationale de contrôle, les Cellules de gestion et l'Autorité de régulation des marchés publics. Ma mission consiste à contrôler a priori les procédures de passation des marchés publics. Comment cela se fait? Au niveau des ministères et des directions générales il y a des cellules de passation, des autorités contractantes.

Dans chaque instance, il y a une cellule chargée d'élaborer les besoins de chaque ministère ou direction et qui fixe les plafonds de chaque marché. Ensuite, elle envoie le dossier d'appel d'offres chez nous ici. Mais avant d'élaborer des dossiers d'appel d'offres, il y a ce qu'on appelle les plans de passation prévisionnels. Les autorités contractantes sont tenues de nous communiquer ces plans à chaque fin d'année. C'est la liste des marchés et prestations qu'une entité prévoit au cours de l'année conformément à son plan d'investissement.

**W'E. : Il y a eu, justement, une campagne de sensibilisation auprès des autorités contractantes quant au respect de présenter ces plans de passation. Où en est-on?**

**H.A. :** Jusqu'à aujourd'hui, malheureusement, nous n'avons pas eu de réponse positive. Nous venons de reprendre le travail de sensibilisation. J'ai écrit à tous les ministères et à toutes les directions. Nous les avons rappelés. Mais jusqu'à maintenant nous n'avons pas eu de suite. L'année dernière quelques autorités contractantes s'étaient pliées au jeu mais pas au niveau que nous avions prévu. En fait, il y a toujours de la résistance au niveau des plans de passation.

**W'E. : Qu'est ce que vous envisagez pour faire face à cette résistance?**

**H.A. :** Nos priorités restent toujours ces plans de passation car rien ne peut se faire dans la légalité sans ces plans que chaque autorité contractante est obligée de présenter chaque année. Notre position aujourd'hui c'est quoi? Désormais, aucune société publique ou ministère ne peut se présenter avec des dossiers d'appel d'offres pour



que nous les validons et donnons notre accord de non objection, sans que cette autorité contractante ait, au préalable, présenté son plan de passation annuel pour que nous puissions avoir la confirmation que le projet existe dans la programmation annuelle. Cela est bien dit dans le code qui dispose que «tout marché public ou service public n'existant pas dans le plan de passation de l'autorité contractante est considéré comme nul».

**W'E. : Combien de plans de passation ont-ils été déposés chez-vous cette année?**

**H.A. :** Pour cette année 2017, seuls l'Autorité portuaire des Comores et le ministère de la Production ont présenté leurs plans de passation des marchés publics. Récemment nous avons encore fait des rappels à toutes les administrations publiques de l'Union et des îles. Je me suis personnellement déplacée pour essayer d'expliquer aux différents directeurs généraux des sociétés et établissements publics et aux secrétaires généraux au niveau des ministres en espérant des améliorations, en vain. Nos

**«Rien ne peut se faire dans la légalité sans les plans que chaque autorité contractante est obligée de présenter chaque année. Désormais, aucune société publique ou ministère ne peut se présenter avec des dossiers d'appel d'offres pour que nous les validons et donnons notre accord de non objection, sans que cette autorité contractante ait, au préalable, présenté son plan de passation annuel pour que nous puissions avoir la confirmation que le projet existe dans la programmation annuelle».**

### Question :

**«Achat de camions-citerne, d'une vingtaine de véhicules ou d'un porte-conteneur, contrat de fourniture de produits pétroliers, etc. Ces derniers jours la rumeur enfle sur d'innombrables achats et autres contrats en cours. Des centaines de millions de francs seraient en jeu :**

### Réponse :

**«Depuis que je suis là, je n'ai pas eu connaissance de tels projets ou marchés. Nous n'avons été sollicités ni pour une procédure ouverte, ni restreinte ou de gré à gré sur aucun des marchés cités. Pour cette année 2017, seuls l'Autorité portuaire et le ministère de la Production ont présenté leur plan de passation des marchés publics».**

appels continuent d'essuyer l'indifférence des autorités contractantes.

**W'E. : Achat de camions citerne, d'une vingtaine de véhicules ou d'un porte-conteneur. Contrat de fourniture de produits pétroliers, etc. Ces derniers jours la rumeur enfle sur d'innombrables achats et autres contrats en cours. Des centaines de millions de francs seraient en jeu. La direction de contrôle des marchés publics a-t-elle eu connaissance de ces transactions qui seraient menées par certaines sociétés publiques?**

**H.A. :** Absolument pas. Depuis que je suis là, je n'ai pas eu connaissance de tels projets ou marchés. Nous n'avons été sollicités ni pour une procédure ouverte, ni restreinte ou de gré à gré sur aucun des marchés cités. Rien.

**W'E. : Face à tout cela et six ans après le vote de la loi portant code des marchés publics, qu'aimeriez vous dire à ceux qui sont censés s'y conformer?**

**H.A. :** Le message aujourd'hui, c'est de réitérer ce que nous avons toujours plaidé. Il faut un respect strict du cadre légal. Car les fonds mobilisés dans les marchés publics restent des deniers de l'État et il est tout à fait normal qu'un organe régulateur, en l'occurrence la direction de contrôle et l'autorité de régulation des marchés publics, veille sur l'utilisation de cet argent public. Notre rôle c'est, aussi, de faciliter la libre concurrence en encourageant des pratiques saines. En effet, seul un environnement de transparence, d'équité et de libre concurrence va permettre aux différentes entreprises de rester motivées quelle que soit leurs tailles. Comme je l'ai dit, les marchés publics sont des deniers publics, par conséquent ils doivent impérativement être gérés et partagés de façon équitable de façon à ce que le meilleur et le plus méritant l'emporte. Il y va de l'intérêt du pays.

Propos recueillis par  
Kamardine Soulé

## Who's who

Née à Ntsinimwashongo dans le Mbadjini ouest à Ngazidja, **Hadidja Ali** est directrice nationale de contrôle des marchés publics depuis décembre de l'année dernière. Elle a toujours travaillé au sein de cette direction. Elle a fait ses études supérieures à l'Université des Comores. Elle y a fait Administration économique et sociale (Aes) et est détentrice d'un Master I en développement économique et en management local.