

RÉPUBLIQUE DU TCHAD

UNITÉ – TRAVAIL – PROGRÈS

COUR SUPRÊME

CHAMBRE DES COMPTES



RAPPORT DEFINITIF DE L'AUDIT COOPERATIF SUR LES FLUX FINANCIERS ILLICITES BASES SUR LA CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS

Présenté par :

- Mme ZARA BRAHIM ITNO
- M. OUSMAN MAMADOU AFFONO
- M. NGARKETE DJIDINGAR
- Mme NEPIDE DOSSOUM POPEE
- M. NDOUBAHIDI SAMADINGAR FRANÇOIS

Mai 2023

SOMMAIRE

DELIBERE	1
SIGLES ET ABREVIATIONS	2
TERMES TECHNIQUES	3
SYNTHESE	6
INTRODUCTION	12
1. OBJECTIFS DE VERIFICATION ET QUESTIONS DE VERIFICATION.....	14
2. CRITERES DE VERIFICATION ET SES SOURCES	14
3. METHODOLOGIE.....	15
I. PRESENTATION DES MARCHES PUBLICS (MP)	18
I.1. LE CADRE JURIDIQUE.....	18
I.2. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL	19
I.2.1. <i>La Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics</i>	19
I.2.2. <i>L’Autorité de Régulation des Marchés Publics</i>	19
I.3. LES SEUILS DE PASSATION DE MARCHES.....	20
I.4. LES MODES DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS	20
II. CONSTATATIONS DE VERIFICATION	22
II.1. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	22
II.1.1. <i>Conformité des textes nationaux aux conventions des NU et de l’UA relatives à la lutte contre la corruption</i>	22
II.1.2. <i>L’ancrage institutionnel</i>	22
II.1.3. <i>La Réforme</i>	23
II.1.4. <i>La vulgarisation du nouveau Code des Marchés Publics</i>	24
II.1.5. <i>Les organes de la réglementation, du contrôle et de la surveillance des activités de marchés publics</i>	24
II.2. SYSTEME, METHODES ET PRATIQUES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	25
II.2.1. <i>La transparence</i>	25
II.2.2. <i>La concurrence /compétitivité</i>	27
II.2.3. <i>L’équité/justice</i>	28
II.2.4. <i>L’efficience</i>	28
II.3. ORGANES DE REGLEMENTATION, DU CONTROLE ET DE REGULATION	29
II.3.1. <i>Les vérifications périodiques du système des MP</i>	29
II.3.2. <i>Le suivi des recommandations des vérifications</i>	31
II.3.3. <i>Le traitement des plaintes/conflits au cours du processus de marchés publics</i>	31
II.3.4. <i>Le non-respect des lois sur la passation des marchés</i>	32
II.3.5. <i>Les mécanismes de dénonciation</i>	33
II.3.6. <i>Le contrôle administratif des documents dans le processus des MP</i>	33
II.4. CODE D’ETHIQUE ET DE DEONTOLOGIE AUQUEL SONT SOUMIS LES AGENTS EN CHARGE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	34
II.4.1. <i>La déclaration des intérêts individuels et des conflits d’intérêts par les agents des MP</i>	35
II.4.2. <i>La déclaration du patrimoine des agents des MP</i>	36
II.4.3. <i>La formation des agents des MP</i>	36
II.4.4. <i>La sensibilisation des agents des MP à la corruption et aux mauvaises pratiques</i>	37
II.4.5. <i>Le mécanisme de sélection des agents des MP</i>	38
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	39
LISTE DES ANNEXES	41

DELIBERE

SIGLES ET ABREVIATIONS

FFI : Flux Financiers Illicites

ISC : Institutions Supérieures de Contrôle

AFROSAI : Organisation Africaine des Institutions supérieures de Contrôle des Finances Publiques

CNUCC : Convention des Nations Unies Contre la Corruption

CUAPLCC : Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte Contre la Corruption

MP : Marchés Publics

CMP : Code des Marchés Publics

CPM : Commission de Passation des Marchés

OCMP : Organe de Contrôle des Marchés Publics

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

DG : Directeur Général

DGCMP : Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics

SMP : Système des Marchés Publics

TERMES TECHNIQUESⁱ

Achat Public : tout achat de biens, meubles ou immeubles, réalisé par bon de commande, lettre de commande ou marché.

Acompte : paiement partiel effectué en règlement de fractions exécutées d'une fourniture convenue de biens, de services ou des travaux.

Accord-cadre : Un accord-cadre est un contrat passé entre le pouvoir adjudicateur et un ou plusieurs opérateurs économiques et a pour but de définir les caractéristiques (prix, quantités...) des marchés à passer au cours d'une période donnée. Il permet ainsi de sélectionner les prestataires qui seront mis en concurrence lors des passations de marchés éventuelles.

Allotissement est la décomposition d'un marché en plusieurs lots, susceptibles d'être attribués à des opérateurs économiques distincts, pour des raisons économiques, financières ou techniques.

Lorsqu'une opération comporte des prestations diverses, des lots correspondant aux divers ouvrages, spécialités et usages professionnels peuvent en effet être établis. L'allotissement favorise donc la concurrence en facilitant l'accès au marché à des entreprises de petite taille ou très spécialisées.

Appel d'Offres : Procédure de passation de marchés publics au cours de laquelle un administrateur public choisit parmi les entreprises mises en concurrence celle qui réalisera pour lui une prestation de travaux, de fournitures ou de services.

L'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre.

L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les opérateurs économiques préalablement sélectionnés par l'administrateur public.

Attributaire du marché : soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du marché.

Autorité contractante : personne morale de droit public ou personne morale de droit privé ou son délégué, chargée de définir les projets publics du secteur sous sa responsabilité, de les préparer et d'en planifier la réalisation suivant la procédure d'attribution des marchés publics, d'en suivre et d'en contrôler l'exécution.

Autorité délégente : Autorité contractante pour les conventions de délégation de service public.

Avance : paiement partiel effectué préalablement à l'exécution même fragmentaire d'une prestation convenue.

Avenant : acte contractuel modifiant certaines clauses du marché de base pour l'adapter à des événements survenus après sa signature ;

Avis : opinion, ce que l'on pense d'un sujet, que l'on exprime dans une discussion ou à la demande de quelqu'un.

Avis d'appel : L'avis d'appel public à la concurrence est émis par une administration dans le but d'informer les entreprises des procédures de marchés qu'elle compte entreprendre dans l'année.

Avis d'attribution : Avis publié par le pouvoir adjudicateur visant à donner des informations sur le marché ayant été attribué.

Avis à manifestation d'intérêt : Sollicitation technique émanant de l'Autorité contractante qui décrit, de façon sommaire, les prestations à fournir et indique les qualifications et les expériences requises des candidats ou de leur personnel d'encadrement.

Cahiers des charges : ensemble de documents déterminant les conditions dans lesquelles les marchés sont exécutés. Ils comprennent des documents généraux et des documents particuliers.

Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) : document qui décrit les conditions générales d'exécution des marchés portant sur un même type de prestations (fournitures et prestations de service courant, travaux ou prestations intellectuelles).

Cahier des Clause Administratives Particulières (CCAP) : document qui contient les dispositions dérogeant au CCAG et qui permet de préciser les obligations contractuelles reflétant les circonstances particulières de l'appel d'offres concerné.

Cahier des Clauses Techniques Générales (CCTG) : document réunissant l'ensemble des clauses techniques qui s'appliquent aux fournitures, services ou travaux de même nature.

Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) : document réunissant l'ensemble des clauses techniques particulières dérogeant au CCTG ; il comprend notamment les spécifications techniques de l'appel d'offres concerné.

Candidat : personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer ou qui est retenue par une autorité contractante pour participer à une procédure de passation de marché ou délégation de service public.

Cocontractant : toute personne physique ou morale partie au contrat, en charge de l'exécution des prestations prévues dans le marché.

Commande publique : ordre par lequel l'Autorité contractante demande l'exécution des travaux, la fourniture des biens et services ou la réalisation des prestations intellectuelles en vue d'assurer, dans le cadre d'un marché public, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général.

Commission d'attribution des marchés publics : toute commission constituée par une autorité contractante pour procéder à l'ouverture et à l'évaluation des offres, elle recommande, dans ses conclusions, l'attribution ou non du marché ou de la délégation.

Comité de règlement des différends : instance établie auprès de l'Autorité de régulation des marchés publics chargée de statuer sur les recours relatifs à la passation des marchés publics et délégations de service public.

Commission de réception : commission établie auprès de chaque Autorité contractante en charge de la réception des prestations dans le cadre de l'exécution des marchés.

Concession : contrat par lequel l'autorité contractante (Etat, collectivité locale ou établissement public) confie à un concessionnaire (le plus souvent une personne morale de droit privé) l'exploitation d'un service et/ou la réalisation d'un ouvrage public à ses risques et périls, pour une durée déterminée, moyennant une rémunération versée par les usagers du service.

Contrôle a priori : contrôle destiné à prévenir les irrégularités.

Contrôle a posteriori : contrôle ayant pour but de sanctionner les irrégularités.

Corruption : L'abus d'une fonction publique à des fins privées.

Délégation de service public : contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ; elle comprend les régies intéressées, les affermages ainsi que les concessions de service public, qu'elles incluent ou non l'exécution d'un ouvrage.

Délit de favoritisme : La loi réprime tant les entreprises que les fonctionnaires, les uns par le délit de corruption et les autres par le délit de favoritisme.

Le délit de favoritisme consiste pour un agent public ou pour un élu, dans le cadre d'un marché public, de procurer un avantage injustifié à une entreprise pour l'obtention du marché. Le délit de corruption est constitué lorsqu'une personne, ayant une influence dans la prise de décision lors de contrats publics, cède aux avances ou sollicite une entreprise en arguant de son poids dans l'entreprise de décision.

Dossier d'Appel d'Offres (DAO) : document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution d'un marché et son exécution.

Enrichissement illicite : une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public qu'il ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes (CNUCC Art. 20)

Flux Financiers Illicites : Fonds reçus, transférés ou utilisés de façon illégale provenant de l'évasion fiscale commerciale, la falsification des factures dans le commerce international et des prix des transferts abusifs ; des activités criminelles telles que le trafic des drogues, la traite des personnes, les transactions illégales sur les armes, la contrebande, la corruption active et la concussion des fonctionnaires corrompus.

SYNTHESE

Dans le cadre de l'audit coopératif sur les flux financiers illicites basé sur la corruption lancée par la commission de gestion et de partage des connaissances de l'AFROSAI, l'ISC du Tchad a procédé à un audit de conformité et de performance du système de passation des marchés publics conformément à l'ordre de Mission N°022/CrC/SG/2017 (**annexe n°1**).

La mission principale est de vérifier la mise en œuvre, la conformité et la performance du système de passation des marchés publics aux dispositions des conventions des Nations Unies et de l'Union Africaine contre la corruption à partir de la législation nationale et aux bonnes pratiques de gestion admises généralement.

Pour s'assurer que le cadre juridique et institutionnel mis en place est conforme aux dispositions des conventions et que le dispositif (système, mécanismes et organes) mis en place garantit effectivement la transparence, l'équité, la concurrence et la justice, l'équipe s'est référée aux critères de vérification définie dans la matrice (**annexe 3**) validée lors de l'atelier du lancement dudit audit.

La mission a commencé ses travaux au mois de mai 2017 en procédant à la collecte des informations et des documents, suivi par des analyses et des entretiens et à la rédaction du rapport.

La période retenue pour la vérification couvre les années 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016 dans les domaines ci-après:

- ✓ Le cadre juridique et institutionnel du système de passation des marchés publics ;
- ✓ Le Système, les méthodes et les pratiques de passation des marchés publics ;
- ✓ L'organisme de réglementation, l'organe de contrôle a priori et l'organe de régulation ;
- ✓ Le code d'éthique et de déontologie auquel sont soumis les agents en charge du système de passation des marchés publics.

Les premiers travaux se sont déroulés principalement au siège de la Cour, et en étroite collaboration avec la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP). La mission a aussi contacté les autres structures concernées par les questions liées à cet audit notamment l'ARMP dans le cadre de la régulation du système des MP et le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine dans le cadre de la signature et de la ratification des deux conventions citées ci haut.

Ensuite les travaux de mise à jour ont été effectués par la Chambre des Comptes.

Il importe de noter que le système de passation des MP est toujours dans une phase de transition avec l'application simultanée des anciens et nouveaux textes, et ce malgré l'abrogation des anciens textes par le nouveau code.

Nous tenons également à signaler que nous n'avons pu obtenir toute la documentation sollicitée malgré les multiples relances auprès du point focal. Il y a eu selon la DGCMP 1490 marchés passés de 2012 à 2016, et l'équipe a sollicité les originaux des dossiers complets pour chaque type de marchés par an (de la phase de préparation à la réception). La liste de ces marchés a été mise à la disposition de l'équipe mais la DGCMP n'a pu fournir de façon progressive que trente une (31) copies de MP mais aucune documentation relative à la phase de préparation et d'exécution.

Les résultats des travaux sont résumés comme suit :

CONSTATS :

La Chambre des Comptes a relevé les constats ci-après dans chacun des quatre domaines retenus :

1. Le cadre juridique et institutionnel du système de passation des marchés publics

- Les textes législatifs et réglementaires du Tchad sont d'une manière générale en parfaite harmonie avec les conventions des Nations Unies contre la corruption et de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption, bien que celle des Nations Unies est en cours de ratification.
- L'utilisation simultanée des anciens et nouveaux textes malgré l'abrogation des premiers ;
- La tutelle de l'OCMP connaît des changements perpétuels qui n'assure pas sa stabilité et compromet son bon fonctionnement ;
- La non opérationnalité de certains organes notamment l'Autorité de Régulation des MP (ARMP), les Commissions de Passation des Marchés (CPM), Comité de Règlement de Différend (CRD), etc.
- La forte centralisation du système des marchés publics au Tchad dans la phase d'approbation car à partir du seuil de dix (10) millions FCFA, il relève exclusivement de la compétence du Président de la République ;
- La difficulté à vulgariser les nouveaux textes car la législation est incomplète et le nombre de code édité est très insuffisant ;
- Les organes de régulation, de contrôle et de la surveillance des activités des marchés publics ne sont pas totalement indépendants et n'arrivent pas à exercer convenablement leur mission, ce qui entrave la pertinence des contrôles qu'ils effectuent ;

Les investigations menées par l'équipe d'actualisation ont permis de constater que :

- *Le pays s'est doté d'un du nouveau Code des Marchés Publics et des textes d'application ;*
- *la Convention de Mérida a été ratifiée en date du 26 juin 2018 ;*
- *certaines organes notamment l'Autorité de Régulation des MP (ARMP), les Commissions de Passation des Marchés (CPM), Comité de Règlement de Différend (CRD) sont opérationnels ;*
- *les seuils de différents types de marchés ont été relevés ;*

- *le cadre législatif a été mis à jour et la diffusion du Code est assurée (existence d'un site web) ;*
- *l'Organe de régulation (ARMP) jouit de la plénitude de ses attributions et des moyens de son action. Cependant, la DGCMP ne dispose pas des ressources nécessaires pour s'acquitter de sa mission.*

2. Le Système, les méthodes et les pratiques de passation des marchés publics

- Les mesures de transparence dans le système des MP d'une manière générale ne sont pas appliquées ;
- Les avis d'appels d'offres sont parfois publiés dans des journaux pas trop connus ou moins lus ;
- Le site web des MP qui n'est pas très connu n'est ni alimenté, ni actualisé ;
- La liste noire publiée dans la revue trimestrielle de l'OCMP n'est autre que celle envoyée par le fisc mais la DGCMP n'a pas défini ses propres critères pour dresser sa liste noire des entreprises pour violation ou non-respect du code des MP ;
- La mission a constaté que le nombre des marchés négociés, pendant la période sous revue est décroissant, il est passé de 269 en 2012 à 12 en 2016. Le nombre des marchés négociés durant la période sous revue est de **403 sur un total de 1 841**, soit **21%**.
Le montant des marchés négociés représente **31% (1 265.039.299.204 FCFA / 4 035.252.437.389 FCFA)** du montant total des marchés passés pendant la période sous revue ;
- L'application des critères de sélection et d'attribution des marchés publics définis de manière précise dans les textes en vigueur pose problème dans la pratique ;
- Les délais règlementaires de passation des MP sont anormalement longs et pas conforme aux textes en vigueur.

3. Les organes de règlementation, du contrôle et de régulation

- Les vérifications périodiques ne sont pas réalisées ou réalisées de manière non exhaustive et inefficace ;
- Les textes sur la règlementation des marchés publics ne prévoient pas un mécanisme de suivi des recommandations de vérification ;
- L'absence d'un système d'archivage et l'inexistence de la documentation pouvant permettre de vérifier l'effectivité du traitement des dossiers de recours dans la pratique, pour s'assurer du respect des délais de traitement, de l'objectivité et de la pertinence des décisions issues des recours ;
- La difficulté d'appliquer les sanctions en cas de non-respect des lois sur la passation des marchés publics car elles sont renvoyées aux lois et règlements en vigueur, ce qui est assez vague. Toutefois, les agents publics reconnus fautifs sont, selon la DGCMP, sanctionnés administrativement et/ou judiciairement conformément à la nature de leurs actes et aux textes en vigueur ;
- Le système des MP en vigueur ne dispose ni d'une politique sur la dénonciation, ni des mécanismes d'alerte accessibles au public, ni d'un système de protection des dénonciateurs ;

- Le contrôle administratif des documents dans le processus des MP n'est pas adéquat.

Concernant ce domaine de contrôle, avec la mise en place de l'ARMP qui a été dissociée de la DGCMP, toutes les activités de régulation (réglementation et règlement de différends) relèvent de l'ARMP.

4. Le code d'éthique et de déontologie auquel sont soumis les agents en charge du système de passation des marchés publics

- La réglementation tchadienne ne comporte pas de code d'éthique applicable à la passation et à l'exécution des marchés publics. Un projet de Code d'Ethique et Déontologie des Marchés Publics du Tchad a été élaboré mais non validé jusqu'à ce jour ;
- L'inexistence d'une politique sur les déclarations et des registres de déclaration : les responsables des MP ne font pas des déclarations relatives aux intérêts individuels et n'osent pas non plus déclarer des conflits d'intérêts même s'ils en existent car ils courent des risques d'insubordination ;
- Les textes en vigueur relatives à la déclaration du patrimoine des agents publics ne sont pas appliqués dans la pratique ou difficilement mis en exécution car ils ne sont ni spécifiés ni explicites ; d'où l'impossibilité d'évaluer le patrimoine des personnes concernées en début et en fin de mandat. Dans le domaine des MP par exemple, l'article 59 du Décret 2418 dispose que les membres du Conseil de Régulation doivent, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, faire une déclaration écrite, sur l'honneur, de tous leurs biens et patrimoines adressée au Président de la Cour des Comptes mais ils ne l'ont pas fait ;
- L'insuffisance d'un personnel qualifié tant au niveau de l'OCMP, des autorités contractantes qu'au niveau des différentes entités décentralisées. Sur les quatre-vingt-onze (91) agents que compte la DGCMP, la moitié a reçu une formation de deux ans après le bac ;
- L'insuffisance des formations initiales et continues dans le domaine des marchés publics, l'inexistence d'un plan de formation ou de documents attestant des formations dans le domaine des MP ;
- L'instabilité des agents des MP car bien que les formations restent insuffisantes, le problème est que souvent certains agents formés sont aussitôt mutés ailleurs et d'autres non utilisés à bon escient ;
- L'insuffisance de la sensibilisation des agents des MP à la corruption et aux mauvaises pratiques, et l'inexistence d'un document portant sur la corruption et/ou des documents attestant l'organisation de séminaire ou d'atelier portant sur la sensibilisation contre la corruption ;
- L'inexistence d'un mécanisme clair et précis pour la sélection des agents en fonction de leurs qualifications et des exigences éthiques.

RECOMMANDATIONS :

La Chambre des Comptes recommande :

1. AU GOUVERNEMENT de :

- Harmoniser les textes relatifs aux conventions des Nations Unies contre la corruption et de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption avec les textes législatifs et réglementaires nationaux ;
- Editer en nombre suffisant le Code des marchés publics et ses textes d'application et assurer leur vulgarisation ;
- Prendre les dispositions nécessaires en mettant à la disposition des différents organes des MP (ARMP, CPM, etc.) des locaux et leur accorder les moyens financiers et matériels nécessaires pour accomplir efficacement leur mission ;
- Veiller à la stabilité des agents nommés pour consolider les acquis et améliorer la performance du système ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi des recommandations des vérifications en vue de son application ;
- Doter le système des MP d'un bon système d'archivage pour mieux assurer la gestion et le suivi du système d'information et de gestion des marchés publics ;
- Prendre un acte additif pour préciser les sanctions à appliquer en cas de non-respect du Code des MP ;
- Concevoir un mécanisme efficace de dénonciations qui permet la protection des dénonciateurs et faire bénéficier aux responsables des marchés publics des orientations administratives lorsqu'ils déclarent un conflit d'intérêts.
- Réactualiser le projet du Code d'éthique et de déontologie des Marchés Publics élaboré en Août 2010 pour sa validation ;
- Mettre en cohérence des textes relatifs à la déclaration du patrimoine, les compléter, les clarifier et les spécifier ;
- définir et respecter les critères de sélection des agents en fonction de leurs qualifications et de leur probité morale.

2. AUX ORGANES DES MARCHES PUBLICS :

- Appliquer les mesures de transparence, de compétitivité, et d'équité dans le système des MP telles que prévues par les textes en vigueur ;
- Publier les avis dans les journaux à grand tirage pour assurer une bonne mise en concurrence des candidats et respecter le principe de la transparence ;
- Mettre en place une bonne politique de communication (actualisation et alimentation du site web, journées portes ouvertes, etc.) ;
- Publier la liste noire des entreprises exclues de la commande publique conformément aux textes en vigueur (Cf. art 203 du CMP)
- Organiser des journées portes ouvertes pour sensibiliser les opérateurs économiques sur les nouveaux textes et communiquer davantage avec tous les acteurs concernés ;
- Respecter les dispositions du Code des MP notamment l'article 2 alinéa 2 du Décret 2417 relatif aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats ;
- Veillez au respect des délais réglementaires prévus par les articles 127.4, 132.1 et 2, 137, 138.2, 139 et 185.3 du CMP ;

- Procéder à une évaluation régulière du système afin de corriger les insuffisances et se conformer aux textes en vigueur en matière de contrôle ;
- Procéder régulièrement à une analyse de la situation des marchés approuvés et communiquer le résultat à toutes les structures concernées ainsi que les parties prenantes et publier dans le journal des MP ;
- Veiller à l'application stricte des dispositions de l'article 34 du Décret 2418 relative à la gestion de la documentation, des statistiques et de l'archivage ; ainsi que de l'article 7 du Décret 2419 qui dispose qu'en concertation avec l'ARMP, l'OCMP est chargé de la collecte et de la centralisation de la documentation et des statistiques sur l'attribution, le contrôle et l'exécution des MP ;
- Veiller à ce que les dossiers soumis aux contrôles administratifs soient conformes aux dispositions de l'article 46 du CMP ;
- Se conformer aux dispositions de l'article 59 du Décret 2418 relatif à la déclaration des biens des membres du Conseil de Régulation ;
- Veiller à l'application stricte des textes en vigueur notamment les articles 8 et 35 des Décrets 2418 et 2419 relatifs à la formation et aux renforcements des capacités;
- Etablir un plan de formation pertinent pour tous agents impliqués dans la passation des MP et définir une périodicité pour la mise à jour des connaissances portant sur les marchés publics.

INTRODUCTION

Au cours des 50 dernières années, les pertes de l'Afrique sont estimées à plus de 1 000 milliards de dollars du fait des flux financiers illicites (FFI)¹.

Ce chiffre est à peu près équivalent à l'ensemble de l'aide publique au développement reçue par l'Afrique pendant la même période. Actuellement, on estime que l'Afrique perd plus de 50 milliards de dollars par an du fait des FFI. Mais ces estimations sont peut-être très en deçà de la réalité du fait qu'il n'existe pas de données précises pour tous les pays africains, car elles excluent souvent certaines formes de flux financiers qui par nature sont secrets et ne peuvent donc être correctement estimés, par exemple les sommes résultant de la corruption, du trafic de drogues, de la traite des personnes et du trafic des armes à feu. Les sommes perdues chaque année par l'Afrique du fait des FFI dépassent sans doute considérablement le chiffre de 50 milliards de dollars.

Ces sorties de capitaux sont très préoccupantes étant donné l'insuffisance de la croissance, les niveaux élevés de pauvreté, les besoins de ressources et l'évolution défavorable de l'aide publique au développement.

Prenant conscience des effets néfastes des flux financiers sur l'Afrique, la 4^{ème} Réunion annuelle conjointe de l'Union Africaine et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de l'UA/CEA a adopté la résolution 886 qui crée le Groupe de haut niveau chargé de la question des FFI en provenance d'Afrique. Le Groupe est présidé par M. Thabo Mbeki, ancien président de la République d'Afrique du Sud, et comprend neuf autres membres, Africains ou non. L'équipe a rendu son rapport en février 2015.

Suite à la publication de ce rapport réalisé par ce panel de haut niveau sur les FFI d'Afrique, l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI) a intensifié ses efforts pour mettre en évidence les contributions des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) dans la lutte contre ce phénomène.

Fort de cela, le 51^{ème} Comité des Directeurs de l'AFROSAI, tenu en juillet 2016 à Windhoek en Namibie, a décidé de s'attaquer activement à ce fléau à travers un audit coopératif pour les ISC membres de l'AFROSAI, en mettant l'accent sur l'un des trois aspects des FFI qu'est la corruption, et plus spécifiquement sur la domestication des instruments internationaux de lutte contre la corruption, notamment la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte Contre la Corruption (CUAPLCC).

Pour réaliser ledit audit coopératif, treize (13) ISC se sont liées à travers un Protocole (**Cf. Annexe N° ...**) en date du 28 février 2017 à Nairobi au Kenya.

¹ (Kar et Cartwright-Smith, 2010; Kar et Leblanc, 2013)

C'est dans ce cadre que l'ISC du Tchad participe avec une dizaine des ISC des pays membres de l'AFROSAI à cet audit coopératif qu'elle a pris en compte dans son programme d'activités 2017.

Etant donné que la question de déclaration de patrimoine est très peu structurée au Tchad, notre ISC a opté pour l'aspect relatif aux marchés publics.

Ainsi par Décision N°009/CrC/SG/2017, le Président de la Cour des Comptes en date du 10 mai 2017 a mis en place l'équipe chargée de cet audit coopératif par l'ISC du Tchad, initialement composée comme suit :

Mme ZARA BRAHIM ITNO, Présidente ;
M. OUSMAN, membre ;
M. NGARKETE DJIDINGAR, membre ;
Mme AMMA ABDERAHIM NDIAYE, membre ;
M. DOGO DJANRANG, Rapporteur.

Par la suite, un léger remaniement de ladite équipe a été faite par Décision N°011/PCrC/SG/2017, en date du 05 juillet 2017, portant remplacement de **Mme AMMA ABDERAHIM NDIAYE** qui était membre du Parquet Général par **M. KOULOVAR SINGA**, Conseiller Référendaire.

Conformément à l'Ordre de Mission N°022/CrC/SG/2017, du 03 août 2017, l'équipe a débuté ses travaux qui se sont déroulés principalement à la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) sise au Ministère des Finances et du Budget.

La Constitution du 04 mai 2018 a consacré la dissolution de la Cour des comptes et la création au sein de la Cour Suprême de la Chambre des Comptes.

Mise en place par Ordonnance N° 015/PR/2018, du 31 Mai 2018, portant Attributions, Organisation, Fonctionnement et Règles de procédure devant la Cour Suprême, la Chambre des comptes conserve les mêmes prorogatives que l'ancienne Cour des Comptes. En raison de la recomposition de la Chambre des Comptes, l'équipe en charge de l'audit a été remaniée et se présente comme suit :

Mme ZARA BRAHIM ITNO, Présidente de la Chambre des Comptes, Chef de mission ;
Mme NEPIDE DOSSOUM POPEE, Présidente de la Section de Contrôle, des Affaires Financières et Budgétaires, Rapporteur ;
M. OUSMAN MAMADOU AFFONO, Président de la Section de Jugement des Comptes, membre ;
M. NGARKETE DJIDINGAR, Conseiller, membre ;
M. NDOUBAHIDI SAMADINGAR FRANÇOIS, Conseiller, membre.

1. Objectifs de vérification et questions de vérification

L'objectif général de cet audit est d'évaluer la mise en œuvre et la conformité du système de passation des marchés publics aux dispositions des conventions des NU et de l'UA contre la corruption.

La Chambre des Comptes devra spécifiquement :

- S'assurer que le cadre juridique et institutionnel mis en place est conforme aux dispositions desdites conventions ;
- S'assurer que le dispositif (système, mécanismes et organes) mis en place garantit effectivement la transparence, l'équité, la concurrence et la justice conformément aux bonnes pratiques proposées et, en partie, aux dispositions des conventions.

Le vendredi 05 mai 2023

Lors de ses travaux sur le terrain, la Chambre des Comptes a voulu notamment s'assurer que :

- le nouveau Code des marchés publics est d'application effective et les textes subséquents existent et sont conformes aux instruments internationaux ;
- l'information est disponible et accessible au public ;
- les principes de transparence, d'équité, de la libre concurrence, d'efficacité, d'efficience et d'économie sont respectés ;
- le système des MP est décentralisé ou non ;
- Qu'il existe un code d'éthique et de déontologie applicable aux agents chargés des marchés publics ;
- Que les agents sont suffisamment sensibilisés et informés contre les méfaits de la corruption, les conflits d'intérêt ;
- Que des sanctions ont été prévues en cas des comportements déviants, etc.

2. Critères de vérification et ses sources

En ce qui concerne les textes du cadre juridique cités ci-dessus, les constats ont été faits en référence à ceux en vigueur durant la période couvrant les travaux (Décrets 2417/2015 et 503/2003).

En se référant aux critères définis préalablement dans la matrice de l'audit coopératif (Cf. annexe n°...) validée par toutes les ISC et sur la base des documents collectés, notamment les textes du cadre juridique cités ci-dessus, l'équipe a fait ses constats par rapport à ceux en vigueur durant la période couvrant les travaux (Décrets 2417/2015 et 503/2003).

Elle a d'abord vérifié la conformité du cadre juridique et institutionnel de ces textes avec les dispositions de l'AUCPCC et la CNUCC en matière des marchés publics.

Elle a ensuite évalué la performance du système, des méthodes et des pratiques définis dans le domaine des marchés publics. Elle a aussi vérifié s'ils sont appropriés et s'ils favorisent la transparence, la compétitivité, l'équité/justice et l'efficience dans les marchés publics.

Aussi, l'équipe a voulu s'enquérir de l'opérationnalité et de l'efficacité des organes de réglementation/contrôle des marchés publics ou de surveillance.

L'existence d'un code d'éthique et de déontologie pour les agents publics impliqués dans les marchés publics n'a pas été perdue de vue.

Les principaux critères de vérification sont les suivantes :

- La conformité du cadre juridique
- La diffusion publique des informations
- Les critères de sélection et d'attribution des MP
- Le système de recours
- La déclaration d'intérêt
- Les procédures de contrôle

3. Méthodologie

3.1. Collecte des données

Les données constituent la matière première de la vérification. Aussi, pour asseoir son travail sur des bonnes bases, et faute d'avoir eu accès à des rapports précédents (internes ou externes) afin d'apprécier les diligences à mettre en œuvre pour la collecte des données, la mission a procédé de la manière suivante :

- a. Une première lettre de notification (à laquelle ont été joints la lettre de mission et l'ordre de mission) a été envoyée en date du 06 juillet 2016 (Cf. Annexe N°...) au Premier Ministre, Autorité chargée des MP (Art. 53, Décret 2417 portant Code des MP), pour l'informer et le sensibiliser sur l'objectif de la mission et l'inviter à prendre les dispositions nécessaires pour le lancement de ladite mission prévue pour la date du 12 juillet 2017 ;
- b. Après le changement de tutelle des MP survenu par Décret N°1001/PR/PM/2017 du 20 juillet 2017 plaçant la DGCMP sous l'autorité du Ministre en charge des Finances, la mission a contacté ce dernier pour la poursuite de ses travaux.
- c. Ensuite une demande a été adressée à la DGCMP pour requérir la mise à la disposition de la mission des documents suivants :
 - Les documents permanents (Décrets, Arrêtés, Décisions et Notes de Service, Actes de nomination, PV de passation des services, manuels de procédures, règlement intérieur, etc...);
 - L'organigramme actualisé ;
 - La liste des marchés exécutés ;
 - Les différents rapports d'activités ;
 - Tous les rapports de contrôle antérieurs (interne et externe) ;
 - Les PV des Conseils d'Administration ou des comités de pilotage ;

- Les originaux des dossiers complets pour chaque type de marchés par an (de la phase de préparation à la réception) ;
 - La liste noire des entreprises ;
 - Tout autre document pouvant être utile à l’accomplissement de la mission.
- d. Une lettre de notification pour un entretien a été adressée au Secrétaire Général du Ministère des Affaires Etrangères à la date du 31 juillet 2017. À la suite de cela, une rencontre a eu lieu audit Ministère le 2 août 2017 (Cf. PV en annexe N°.....).
- e. Une rencontre a aussi été organisée avec la DGCMP en date du 03 Octobre 2017 (Cf. PV en annexe N°.....).

A l’issue de cette rencontre la Chef de mission a demandé à la DGCMP de mettre à la disposition de l’équipe de contrôle les documents complémentaires suivants :

- Les Notes circulaires du Premier Ministre ;
 - Les fiches de rappel de la DGCMP relatives à la désignation des membres des différentes structures ;
 - La liste détaillée des 1490 marchés passés entre 2012 à 2016.
- f. En date du 04 Octobre 2017, la mission a eu une entrevue avec le Directeur Général de l’ARMP. Les échanges ont porté essentiellement sur l’opérationnalité de cette structure. Aux termes des entretiens, la mission a demandé au DG de lui faire parvenir dans les meilleurs délais les documents ci-après :
- Les actes de nomination ;
 - Le plan d’actions ;
 - Le cadre logique.

La revue des premiers documents transmis par la DGCMP a permis à la mission d’avoir une première vue d’ensemble du fonctionnement et de la gestion des MP.

Les réponses recueillies lors des entretiens directs avec les différents responsables intéressant l’audit (Ministère des Affaires Etrangères, DGCMP, ARMP) et les documents complémentaires transmis par les trois entités rencontrées ont :

- Permis aux auditeurs de se faire une première opinion sur l’objectif poursuivi ;
- Servi de base à l’échantillonnage des marchés à auditer.

L’équipe a prévu d’analyser les cinq gros marchés pour les quatre différents types de marchés (travaux publics, prestations intellectuelles, fournitures et services) pendant la période sous revue. Ce qui fera au total cent (100) dossiers à analyser.

3.2.Période couverte

L’audit s’est déroulé de mars à novembre 2017 à N’Djamena, essentiellement dans les locaux de la DGCMP, structure sous tutelle du Ministère des Finances et du Budget.

La période sous revue est de cinq (05) années allant de 2012 à 2016.

Le lancement de cet audit prévu pour le mercredi 12 juillet 2017 et la date du dépôt du projet de rapport fixée au 30 août 2017, ont connu un retard dû essentiellement à la lenteur

administrative, l'indisponibilité des autorités de tutelle et au changement de tutelle de la DGCMP.

3.3. Mécanisme de contrôle qualité

Le contrôle qualité du présent audit est assuré respectivement par la Présidente Mme ZARA BRAHIM ITNO, chargée de superviser les travaux d'une part ; et par Monsieur Mamadou FALL, mentor de l'équipe du Tchad, dont les observations avisées ont permis de corriger et d'améliorer le contenu du présent rapport.

La revue qualité a été assurée par le Président de la Cour.

I. PRESENTATION DES MARCHES PUBLICS (MP)

Les MP au Tchad, comme ailleurs, constituent l'un des moyens par lesquels la puissance publique se procure les moyens nécessaires à son fonctionnement et à l'exercice de sa mission. L'organisation et la réglementation des MP s'adaptent aujourd'hui au contexte international. Le cadre juridique et institutionnel des MP doit à la fois garantir les droits des soumissionnaires à l'accès équitable et concurrentiel à la commande publique.

La matérialisation de la réforme du système des Marchés Publics en 2015 au Tchad s'est traduite par la mise en place d'un nouveau cadre juridique et institutionnel.

Les Marchés Publics au Tchad sont principalement régis par le DECRET N° 2417 /PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant Code des Marchés Publics et de ses textes subséquents.

I.1. Le cadre juridique

Le cadre juridique des marchés publics et délégations de service public du Tchad repose sur les textes suivants :

- Décret n° 2417 /PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant Code des Marchés Publics ;
- Décret n° 2418/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant organisation et fonctionnement de l' Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret n° 2419/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant organisation et fonctionnement de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics ;
- Décret n° 2420/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- Arrêté n° 6076/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant Cahier de Clauses Administratives Générales applicables aux Marchés Publics des travaux ;
- Arrêté n° 6077/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant Cahier de Clauses Administratives Générales applicables aux Marchés Publics de prestations intellectuelles ;
- Arrêté n° 6078/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant Cahier de Clauses Administratives Générales applicables aux Marchés Publics de fournitures et services ;
- Arrêté n° 6079/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant publication du dossier type d'appel d'offres des Marchés Publics des travaux ;
- Arrêté n° 6080/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant publication du dossier type d'appel d'offres des Marchés Publics de prestations intellectuelles ;
- Arrêté n° 6081/PR/PM/2016 du 11 novembre 2016 portant publication du dossier type d'appel d'offres des Marchés Publics de fournitures et services.
- Loi n° 001/PR/2017 du 08 mai 2017 Portant Code Pénal en République du Tchad ;
- Décret n° 503/PR/PM/SGG/2003 du 05 décembre 2003 portant Code des Marchés Publics dans la République du Tchad, abrogé par le Décret n° 2417 susvisé ;

- Circulaire n° 001/PR/PM/SG/2016 en date du 15 janvier 2016 précisant la procédure de préparation et de passation des Marchés Publics et Délégations de Service Public ;
- Circulaire n° 002/PR/PM/SG/2016 en date du 15 janvier 2016 précisant le circuit d'approbation des Marchés Publics et des délégations de Services Publics ;
- Circulaire n° 012/PR/PM/SG/2016 en date du 31 octobre 2016 relative aux conditions de désignation de Président de Commission de Passation des Marchés Publics ;
- Manuels des procédures de Passation, d'Exécution et de Contrôle des Marchés Publics.

I.2. Le cadre institutionnel et organisationnel

Le cadre institutionnel et organisationnel des Marchés Publics est régi par le Décret n° 2417/PR/PM/2015 portant Code des Marchés Publics, qui, en son article 40, institue deux (2) principaux organes sur le fondement du principe de séparation des fonctions de contrôle et de régulation des marchés publics. Il s'agit de la Direction Générale de Contrôle des Marchés publics (DGCMP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

I.2.1. La Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics

La Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) est l'entité administrative chargée du contrôle a priori de la régularité, de la préparation, de la passation et du suivi des modalités d'exécution des marchés publics et des délégations de service public.

A ce titre, elle est chargée, entre autres :

- De contrôler l'application de la réglementation relative aux marchés publics et délégations de service public afin de garantir la conformité du marché aux textes en vigueur ;
- D'émettre des avis motivés, d'accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur.

La structure organisationnelle de la DGCMP se présente comme suit :

- Une Direction Générale ;
- Une Commission Spécialisée ;
- Quatre (4) Directions Techniques (Direction des marchés publics des travaux, Direction des marchés publics des fournitures et services, Direction des marchés publics de prestations intellectuelles, Direction du contrôle et du suivi des marchés) ;
- Des Délégations Régionales.

La DGCMP est placée sous l'autorité du Ministre en charge des Finances.

I.2.2. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics

L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), autorité administrative indépendante, de composition tripartite (administration publique, secteur privé et société civile), dotée de

l'autonomie financière, est investie des missions de régulation et de contrôle à posteriori des marchés publics et délégations de service public ainsi que du règlement non juridictionnel des litiges nés des marchés publics.

Les missions assignées à l'ARMP lui permettent d'intervenir sur l'ensemble du secteur, tant à travers des missions d'assistance dans l'élaboration des politiques qu'en matière de formation ou de développement du cadre professionnel, en plus des missions d'audit qui se situent au cœur de la régulation.

En particulier, l'ARMP est tenue de faire réaliser, à la fin de chaque gestion, un audit indépendant en vue de contrôler les conditions et modalités de mise en œuvre de la réglementation des marchés publics et délégations de service public.

Les structures organiques de l'ARMP sont :

- Le Conseil de Régulation ;
- La Direction Générale ;
- Le Comité de Règlement des litiges.

L'ARMP est instituée auprès de la Présidence de la République.

I.3. Les seuils de passation de marchés

L'article 5 du Décret n°2417/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant Code des Marchés Publics dispose que « les marchés portant sur des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles dont les montants sont inférieurs à dix millions (10 000 000) francs CFA sont soumises aux dispositions allégées d'un Bon de Commande Administratif (BCA) écrit et numéroté ».

L'article 38 du Code indique que les marchés au-delà du seuil de 10 000 000 F CFA doivent être approuvés préalablement par l'autorité approbatrice. Dans le cas d'espèce, c'est le Président de la République.

I.4. Les modes de passation de marchés publics

L'article 65 du Décret n°2417/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant Code des Marchés Publics dispose que « les marchés publics sont passés après mise en concurrence des candidats potentiels sur appel d'offres ouvert ou exceptionnellement selon la procédure de gré à gré dans les conditions définies par le présent Code ».

Les marchés de prestations intellectuelles font l'objet de procédures spécifiques conformément aux articles 82 et 83 du Code.

Le Décret précité précise les conditions de recours aux procédures dérogatoires (appel d'offres restreint et gré à gré) qui sont soumises à l'autorisation préalable de l'Organe de Contrôle des Marchés Publics (OCMP). Ils doivent être motivés.

Ce rapport est réalisé conformément aux normes de l'INTOSAI [ISSAI 5800, 100, 300, 400,

3000 (117), 4000 (218, 221)], à l'article 65 de la Loi Organique N°17/PR/2014 du 19 mai 2014 portant organisation, attributions, fonctionnement et règles de procédure de la Cour des Comptes, au Guide de vérification et Manuel de procédures de la Cour.

II. CONSTATATIONS DE VERIFICATION

II.1. Cadre juridique et institutionnel

II.1.1. Conformité des textes nationaux aux conventions des NU et de l'UA relatives à la lutte contre la corruption

Les marchés publics en République du Tchad sont encadrés par le Décret n° 2417 du 17 Décembre 2015 et de ses textes subséquents.

La Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption a été adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo et signée par le Gouvernement de la République du Tchad le 06 décembre 2004. Elle est ratifiée le 03 mars 2015 et est entrée en vigueur le 5 août 2016.

Quant à la Convention des Nations Unies adoptée par la résolution 58/4 de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 31 octobre 2003, elle est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elle a été ratifiée par la République du Tchad en date du 23 juin 2018².

Constat 1 :

La Chambre des Comptes a constaté, après analyse et comparaison de ces différentes conventions que les textes législatifs et règlementaires du Tchad dans le cadre de la préparation, de la passation et de l'exécution des marchés publics sont en parfaite harmonie avec les conventions des Nations Unies contre la corruption et de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption.

Recommandation 1 :

La Chambre recommande au Gouvernement de transposer et harmoniser les textes relatifs auxdites conventions dans les textes législatifs et règlementaires nationaux.

II.1.2. L'ancrage institutionnel

Institué par le Décret n° 458/PR/PM/SGG/2004 du 29 septembre 2004, l'OCMP était d'abord placé sous l'autorité directe du Ministre Secrétaire Général du Gouvernement.

Les dispositions de l'article 41 du Décret n° 2417/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 et celles de l'article 2 du Décret n° 2419/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 portant organisation et fonctionnement de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) placent cette dernière sous l'autorité directe du Premier Ministre.

Le Décret n° 1001/PR/PM/2017 du 20 juillet 2017 portant changement de tutelle de la DGCMP et de la Commission Interministérielle chargée des achats groupés la place sous l'autorité du Ministre des Finances et du Budget.

² Loi n° 005/PR/2018 du 30 mai 2018 portant ratification de l'Ordonnance n°008/PR/2018 du 30 mars 2018 autorisant le Président de la République à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée le 31 octobre 2003 à Mérida (Mexique).

Constat 2 :

La Chambre des Comptes constate que le changement récurrent de tutelle de la DGCM n'assure pas sa stabilité et compromet son bon fonctionnement.

Recommandation 2 :

La Chambre des Comptes recommande au gouvernement de rendre stable la tutelle des MP pour un meilleur fonctionnement.

II.1.3. La Réforme

La Déclaration de Paris adoptée à l'issue du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement tenu du 28 février au 2 mars 2005, a mis l'accent sur la passation et l'exécution des marchés publics qui doivent être conformes aux bonnes pratiques. Cette Déclaration à laquelle le Tchad a adhéré, a préconisé un certain nombre des réformes à mettre en œuvre à travers des indicateurs pour évaluer le nombre des pays partenaires dotés d'un système de passation des marchés conforme aux bonnes pratiques généralement acceptées en la matière.

C'est ainsi que le Tchad a entrepris le processus de réforme des MP qui a abouti au Décret n° 2417/PR/PM/2015 du 17 décembre 2015 et de ses textes subséquents qui intègrent substantiellement les normes internationales remédiant ainsi aux insuffisances du Décret n° 503/PR/PM/SGG/2003 portant Code des marchés publics en République du Tchad.

Constat 3 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Le nouveau Code des Marchés publics est entré en vigueur le 17 décembre 2015, mais vu que tous les textes subséquents ne sont pas pris jusqu'à ce jour, certains responsables continuent à travailler avec les anciens textes abrogés. Ce qui pose un problème juridique car tous les actes posés sur la base des anciens textes encourent la nullité ;
- Certains organes (ARMP, CPM, CRD) ne sont pas encore opérationnels au cours de la période sous revue;
- Le système des marchés publics au Tchad qui est décentralisé dans la phase de la passation demeure fortement centralisé dans l'approbation car à partir du seuil de dix (10) millions FCFA, il relève exclusivement de la compétence du Président de la République, ce qui peut entraîner une lourdeur administrative dans la prise de décision.

Recommandation 3 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de :

- Prendre les dispositions nécessaires pour compléter, dans les meilleurs délais, les textes subséquents afin de permettre l'application effective des nouveaux textes en vigueur ;

- Fixer une date limite aux responsables des structures étatiques soumises à l'application du Code des Marchés Publics pour la désignation des membres des différents organes en charge des MP et doter ces organes des moyens nécessaires pour permettre leur opérationnalité ;

Dans leurs éléments de réponse à cette recommandation en date du 10 mai 2021, les responsables de la DGCMP affirment que leurs structures respectives sont opérationnelles et possèdent des sites web qui sont accessibles au grand public. Par ailleurs, le CRD joue pleinement son rôle dans le règlement des conflits. En outre, tous les départements ministériels et autres institutions concernés par le Code des marchés publics ont en leur sein des commissions de passation des marchés ou des commissions spécialisées de passation des marchés conformément aux dispositions du Code.

- Relever le montant du seuil d'approbation à un niveau raisonnable pour faciliter la prise de décisions et procéder aux commandes des biens et services en temps opportun.

S'agissant du seuil d'approbation, en date du 21 décembre 2020, les Décrets n° 2499 et 2500 ont été pris pour rehausser les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et portant la simplification de la commande.

II.1.4. La vulgarisation du nouveau Code des Marchés Publics

La DGCMP a prévu d'éditer 2000 exemplaires du Code des Marchés Publics. Mais vu que la législation est incomplète et faute de moyens, elle a édité 500 exemplaires qui ont été distribués dans tous les secteurs. Le Code est disponible sur le site web de la DGCMP.

Constat 4 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- La DGCMP peine à vulgariser le nouveau code des marchés publics ;
- Le nombre de Code édité est très insuffisant.

Recommandation 4:

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour permettre à la DGCMP de vulgariser le nouveau Code dans les meilleurs délais en prévoyant un budget spécial pour son édition en quantité suffisante.

II.1.5. Les organes de la réglementation, du contrôle et de la surveillance des activités de marchés publics

Les articles 40 à 53 du Décret n° 2417 portant Code des marchés publics définissent les organismes chargés de la réglementation, du contrôle et de la surveillance des activités de marchés publics. Leurs attributions sont aussi définies.

Constat 5 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Bien qu'existants ces organes ne sont pas totalement indépendants et n'arrivent pas à exercer convenablement leur mission, ce qui entrave la pertinence des contrôles qu'ils effectuent ;
- L'ARMP peine à être opérationnel car elle n'a ni bâtiment ni subvention pour démarrer ses activités malgré qu'un Directeur Général a été nommé le 15 Mai 2017 ainsi que les membres du Conseil de Régulation. Deux de ses membres ont été mutés aussitôt après leur nomination.

Recommandation 5 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de :

- Promouvoir l'indépendance financière et matérielle des organes chargés de la réglementation, du contrôle et de la surveillance des activités des marchés publics afin de leur permettre d'effectuer des contrôles périodiques et pertinents ;
- Mettre à la disposition de l'ARMP un local et lui accorder les moyens nécessaires pour lui permettre d'accomplir efficacement sa mission;
- Veiller à la stabilité des agents nommés.

II.2. Système, méthodes et pratiques de passation des marchés publics

II.2.1. La transparence

Sur la transparence, le Code des Marchés Publics dispose en substance en son article 2.2 (D.2417) que les marchés publics doivent respecter les principes de transparence des procédures.

La diffusion publique des informations concernant les procédures des marchés publics, les contrats, les appels d'offres et l'attribution des marchés ; la mise en place des conditions de participation, les critères de sélection et d'attribution ; l'utilisation de critères objectifs et prédéterminés pour les décisions relatives aux marchés publics, sont tous prévus par les articles 2 et 70 du Code des Marchés Publics.

Ces éléments susmentionnés contenus dans les dispositions de la réglementation nationale sont conformes aux articles 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption et 7 de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Une revue trimestrielle intitulée « Bulletin des Marchés Publics » est éditée par la DGCMP en 2.000 exemplaires et dispatchée dans toute l'administration. La situation des marchés approuvés durant le trimestre, quelques avis d'appels d'offres, des thématiques et la liste noire des entreprises, y figurent.

L'insolvabilité, la faillite, la liquidation consommée ou en cours, le non-paiement d'impôts ou de cotisation de sécurité sociale sont les causes d'irrecevabilité des dossiers de soumission, quand ces faits sont établis. (art. 117 D. 2417 CMP).

Dans un dossier de soumission, quand il est constaté que les informations contenues sont inexactes ou fausses, celui-ci est transmis à l'ARMP pour un examen approfondi voire une prise de sanction, le cas échéant (art. 122 D. 2417 CMP).

L'article 123.5 D. 2417 CMP dispose que lors de l'ouverture ou de dépouillement des offres, les candidats qui le souhaitent peuvent être présents ou se faire représenter.

L'article 113 du D 2417 CMP prévoit les échanges d'informations par voie électronique mais dans les conditions prévues par les articles 114, 115 et 116 dudit décret.

L'article 88 du D 2417 CMP prévoit la passation de marchés de gré à gré mais suite à l'agrément de la hiérarchie. Quant aux dispositions des articles 89, 90 et 91 dudit décret, elles en fixent les conditions et les limites.

Constat 6 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Les avis d'appels d'offres sont parfois publiés dans des journaux peu connus ou moins lus ;
- Le site web des MP qui n'est pas très connu n'est ni alimenté, ni actualisé ;
- La liste noire publiée dans la revue trimestrielle n'est autre que celle envoyée par le fisc mais la DGCMP n'a pas défini ses propres critères pour dresser sa liste noire des entreprises pour violation ou non-respect du Code des MP ;
- Les mesures de transparence dans le système des MP d'une manière générale ne sont pas appliquées.

Recommandation 6 :

La Chambre des Comptes recommande aux responsables des MP :

- La publication des avis dans les journaux à grand tirage pour assurer une bonne mise en concurrence des candidats et respecter le principe de la transparence ;
- La mise en place d'une bonne politique de communication (actualisation et alimentation du site web, journées portes ouvertes, etc.) ;
- La publication de la liste noire des entreprises exclues de la commande publique conformément aux textes en vigueur (Cf. art 203 du CMP) ;
- Le respect des dispositions de l'article 2 alinéa 2 du Décret 2417³.

³ Les Marchés Publics doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des Candidats et de transparence des procédures. Sauf dérogation expressément prévue par le présent Code, un Marché Public ne pourra commencer à être exécuté avant d'avoir été notifié dans les conditions prévues par ledit Code.

II.2.2. La concurrence /compétitivité

Le Code des Marchés Publics dispose en substance en son article 65 (D.2417) que les marchés publics sont passés après mise en concurrence des candidats potentiels sur appel d'offres.

La réglementation prévoit le rejet des offres anormalement basses (art. 131.1 CMP).

La corruption est une cause de disqualification (art. 210 CMP).

La réglementation sur les marchés publics énonce que les soumissions présentées par les personnes reconnues coupables d'infractions à ladite réglementation ou exclues des procédures de passation des marchés publics par une décision de justice devenue définitive en matière pénale, fiscale, ou sociale ou par l'Autorité de Régulation de Marchés Publics, sont irrecevables (art. 117.1f et 117.2 CMP).

Constat 7 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Le nombre de marchés négociés, pendant la période sous revue est décroissant, il est passé de **269** en 2012 à **12** en 2016 soit **21% (403 / 1.841)** du nombre total des marchés pendant la période sous revue et le montant des marchés négociés représente **31% (1 265.039.299.204FCFA/4 035.252.437.389 FCFA)** du montant total des marchés passés pendant la période sous revue.

SITUATION DES MARCHES DE 2012 A 2016

SITUATION DES MARCHES	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre de marchés approuvés par appel d'offre	227	590	348	139	134	1.438
Nombre de marchés approuvés gré à gré	269	59	37	26	12	403
Total nombre des marchés	496	649	385	165	146	1.841
Montant des marchés codifiés par appel d'offre	152.575.117.418	420.094.097.400	333.712.767.432	125.674.653.788	364.980.502.147	2770.213.138.185
Montant des marchés codifiés en gré à gré	694.501.851.299	326.250.078.437	167.770.616.900	72.308.113.198	4.208.639.370	1265.039.299.204
Total montant	847.076.968.717	746.344.175.837	501.483.384.332	197.981.766.986	369.189.141.517	4035.252.437.389

Source : DGCMF

Recommandation 7 :

La Chambre des Comptes recommande aux responsables des MP le respect strict du Code des Marchés Publics en vigueur afin que le système de passation des MP au Tchad respecte les principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

II.2.3. L'équité/justice

Selon les dispositions de l'article 70 du Code des MP, la procédure d'appel d'offres se conclut sans négociations, sur la base des critères objectifs d'évaluation préalable portés à la connaissance des candidats dans le DAO et exprimés, dans la mesure du possible, en termes monétaires.

L'insolvabilité, la faillite, la liquidation consommée ou en cours, le non-paiement d'impôts ou de cotisation de sécurité sociale sont les causes d'irrecevabilité des dossiers de soumission, quand ces faits sont établis. (art. 117 D. 2417 CMP).

Dans un dossier de soumission, quand il est constaté que les informations contenues sont inexactes ou fausses, celui-ci est transmis à l'ARMP pour un examen approfondi voire une prise de sanction, le cas échéant (art. 122 D. 2417 CMP).

L'article 123.5 D. 2417 CMP dispose que lors de l'ouverture ou de dépouillement des offres, les candidats qui le souhaitent peuvent être présents ou se faire représenter.

L'article 113 du D 2417 CMP prévoit les échanges d'informations par voie électronique mais dans les conditions prévues par les articles 114, 115 et 116 dudit décret.

L'article 88 du D 2417 CMP prévoit la passation de marchés de gré à gré mais suite à l'agrément de la hiérarchie. Quant aux dispositions des articles 89, 90 et 91 dudit décret, elles en fixent les conditions et les limites.

Constat 8 :

La Chambre des Comptes a constaté que selon les textes, le système des marchés publics est fondé sur des critères objectifs mais n'a pu obtenir les DAO pour vérifier l'effectivité dans la pratique. Néanmoins, il nous a été relevé lors de nos entretiens que l'application pose problème.

Recommandation 8 :

La Chambre des Comptes recommande aux responsables des MP l'application stricte des textes pour permettre un traitement égal des soumissionnaires.

II.2.4. L'efficience

La méthodologie retenue, selon la matrice, pour analyser si le système des marchés publics tchadiens garantit des procédures efficaces est de calculer la période de décision moyenne définie comme étant le temps écoulé entre la date limite de réception des offres (ou des demandes de participation) et l'attribution du contrat.

Sur les trente-unes (31) copies de marchés soumises à la mission, les dix-huit (18) marchés passés entre 2012 et 2015 sont régis par l'ancien Code et les treize (13) marchés passés en 2016 sont régis par le nouveau.

Il y'a lieu de relever que l'ancien Code n'a prévu que le délai de réception des offres par la DGMCP qui est de 50 jours et qui peut être réduit à 30 ou 20 jours selon le cas. C'est l'une des insuffisances qui a été corrigée par le nouveau Code. Ce dernier prévoit des délais précis pour la passation et la signature des marchés à chaque étape. N'ayant pas obtenu la documentation complète, la mission s'est contentée juste de calculer la période écoulée entre les différents circuits des visas et signatures.

Constat 9 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Pour la période de 2012 à 2015, les délais de passation de dix-huit (18) marchés étaient longs, entre cinq(5) à sept (7) mois environ. Ce retard est dû principalement à l'insuffisance de la réglementation qui a été corrigée par le nouveau Code ;
- Pour la période de 2016, les délais règlementaires de la plupart des treize (13) marchés sont anormalement longs ce qui impactera sans doute l'efficacité de la procédure.

Recommandation 9 :

La Chambre des Comptes recommande à l'autorité approbatrice ainsi qu'à toutes les structures intervenant dans le circuit de passation et d'approbation de respecter les délais règlementaires prévus par les articles 127.4, 132.1 et 2, 137, 138.2, 139 et 185.3 du D. 2417 CMP.

II.3. Organes de réglementation, du contrôle et de régulation

Les articles 40 à 53 du Décret n° 2417, l'article 3 du Décret n°2419, les articles 2 et 32 du Décret n° 2418, ainsi que les articles 10 et 11 du Décret 2420 définissent les organes chargés de la réglementation, du contrôle et de la surveillance des activités de marchés publics, leurs missions et leurs attributions.

Ainsi donc, l'ARMP est chargée d'assurer une régulation indépendante des marchés publics et par le biais des audits indépendants, le contrôle à posteriori de la passation, de l'exécution des marchés publics et des délégations de service public.

La DGCMP est chargé du contrôle à priori de la procédure de passation et du suivi des modalités d'exécution des MP par les Maîtres d'ouvrage ou Maîtres d'ouvrage délégués.

Quant aux ressources financières et matérielles, les articles 39, 40 et 41 du Décret n° 2419 et l'article 52 du Décret n° 2418 disposent que des ressources budgétaires « suffisantes » soient mises à la disposition de ces organes pour remplir efficacement leurs missions.

II.3.1. Les vérifications périodiques du système des MP

Selon les dispositions de l'article 53 alinéa 2 du Décret n° 2417, l'ARMP fait réaliser, indépendamment des contrôles réalisés par les autres structures de l'Etat, des audits techniques et financiers à la fin de chaque exercice budgétaire en vue de contrôler à posteriori la mise en œuvre de la réglementation des MP.

Quant à la DGCMP, elle est chargée de procéder conformément aux dispositions de l'article 15 du Décret 2419, à travers le Service de la Règlementation et des Etudes et en concertation avec les services de l'ARMP, à une évaluation qualitative périodique du SMP et à l'identification des faiblesses et incohérences du système et à la proposition des améliorations requises.

Constat 10 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- L'ARMP n'étant pas fonctionnelle pendant la période sous revue, aucun contrôle à posteriori à partir de l'année 2016 n'a pu avoir lieu ;
- Quant à la période de 2012 à 2015, la DGCMP est confrontée à d'énormes difficultés, selon les différents rapports d'activités, et n'a pu réaliser des vérifications ou des contrôles de manière exhaustive. Les principales difficultés relevées dans ces rapports sont :
 - ✓ L'insuffisance des moyens matériels et financiers : faible subvention et difficulté d'y accéder, manque de véhicules propres tout terrain pour les missions de contrôle et du suivi des marchés (réception et visites inopinés). A titre d'exemple, sur le budget général de l'Etat 2014, sur un montant de 5 591 741 008 FCFA alloués au Secrétariat Général du Gouvernement, tutelle des MP; seulement 267 062 615 FCFA sont destinés à la Direction Générale des Marchés Publics, ses directions techniques et délégations de service dont 125 756 615 FCFA soit **2,25%** sont réservés au fonctionnement ; ce qui est très insignifiant ;
Aussi, à titre d'illustration, souvent les agents de la DGCMP en mission de ce genre sont transportés par les entrepreneurs ou les fournisseurs qui sont supposés être contrôlés par ces derniers ;
 - ✓ Le manque des matériels de mémorisation de référence pour l'archivage ;
 - ✓ L'insuffisance de matériel informatique ;
 - ✓ L'absence d'un système d'information approprié et suffisant pour la circulation de l'information.

Recommandation 10 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de mettre à la disposition de l'ARMP et de la DGCMP les moyens adéquats pour leur permettre d'assurer efficacement leurs missions respectives de contrôle à priori et à posteriori.

La Chambre des Comptes recommande aux structures en charge de la passation et de l'exécution des MP de :

- Se conformer aux textes en vigueur en matière de contrôle ;
- Procéder à une évaluation régulière du système afin de corriger les insuffisances ;
- Procéder régulièrement à une analyse de la situation des marchés approuvés et communiquer le résultat à toutes les structures concernées ainsi que les parties prenantes et le publier dans le journal des MP.

II.3.2. Le suivi des recommandations des vérifications

Constat 11 :

La Chambre des Comptes relève que les textes sur la réglementation des marchés publics ne prévoient pas un mécanisme de suivi des recommandations de vérification.

Recommandation 11 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de mettre en place un mécanisme de suivi des recommandations des vérifications en vue de leur application.

II.3.3. Le traitement des plaintes/conflits au cours du processus de marchés publics

Les recours précontractuels dont l'organe de régulation reçoit et statue sur l'attribution des marchés ainsi que les conditions de publications des avis d'appel d'offres sont prévus par l'article 4 du Décret n°2418 de l'ARMP.

En ce qui concerne les plaintes/conflits survenant au cours du processus de marchés publics, les dispositions de la réglementation sur les marchés publics sont assez édifiantes. Les articles 193 à 209 du Décret n° 2417 du CMP situent les différentes étapes du contentieux :

- la tentative de règlement à l'amiable (art.193) ;
- le recours contentieux à l'attribution (art. 194) ;
- du recours entre la publication de l'avis d'appel d'offres à l'ouverture des plis (art.195) ;
- du recours à l'ouverture des plis (art.196) ;
- du recours entre la publication des résultats et la notification de l'attribution (art. 197) ;
- du recours après la publication des résultats d'attribution (art.198) ;
- du recours devant le CRD de l'ARMP (art. 199) ;
- des modalités d'exercice des recours (art 200) ;
- du recours hiérarchique (art. 201) ;

- du recours juridictionnel (art. 202) ;
- de la réparation des dommages (art 209).

Il est prévu un Comité de Règlement des Différends (art. 38 du Décret n° 2418).

Les décisions de cet organe sont exécutoires et ont force contraignante pour les parties. Elles sont définitives, sauf en cas de recours devant les juridictions compétentes. Ce recours n'a pas d'effet suspensif (art. 43 du Décret n° 2418).

Constat 12 :

La Chambre des Comptes a relevé ce qui suit :

- Pour la période de 2012 à 2015, tous les dossiers de recours ont été gérés par le Comité de Recours et de Règlement Amiable (CRRRA), et suite à la réforme intervenue, un nouveau comité, le Comité de Règlement de Différend (CRD) est créé au sein de l'ARMP. Cette dernière n'étant pas fonctionnelle, la mission n'a pas pu obtenir ni des dossiers de recours en cours, ni les dossiers traités par l'ancienne structure en charge desdits dossiers jusqu'en 2015.
- L'inexistence de la documentation pouvant permettre de vérifier l'effectivité du traitement des dossiers de recours dans la pratique pour s'assurer du respect des délais de traitement, de l'objectivité et de la pertinence des décisions issues des recours. Mais lors de nos entretiens, certains agents ont relevé qu'il existe des recours et des réclamations. A titre d'exemple, ils ont relevé qu'une commission avait procédé à l'ouverture des dossiers quelques minutes avant l'heure prévue et suite à la réclamation d'un soumissionnaire, la séance a été annulée.
- L'absence d'un système d'archivage.

Recommandation 12 :

La Chambre des Comptes recommande :

- Au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour doter les organes des MP d'un bon système d'archivage et permettre à l'ARMP et ses différents organes de démarrer leurs activités ;
- A l'ARMP de veiller à l'application stricte de l'article 34 du Décret n° 2418 relative à la gestion de la documentation, des statistiques et de l'archivage ;
- A la DGCMP de veiller à l'application stricte de l'article 7 du Décret n° 2419 qui stipule qu'en concertation avec l'ARMP, la DGCMP est chargée de la collecte et de la centralisation de la documentation et des statistiques sur l'attribution, le contrôle et l'exécution des MP.

II.3.4. Le non-respect des lois sur la passation des marchés

Selon les dispositions de l'article 203 du Décret n° 2417, les personnes ayant passé des marchés publics en violation des dispositions dudit Code sont passibles des sanctions prévues par les

lois et règlements en vigueur. Les violations des dispositions du présent Code sont considérées comme constitutives d'atteinte à la fortune publique et sont sanctionnées conformément aux lois en vigueur.

Les articles 204 à 210 définissent des éléments constitutifs des violations, de la complicité, de la violation du secret professionnel, de la malversation et des défaillances dans le contrôle, des actes de régulation, de la réparation des dommages et de la nullité des contrats.

Constat 13 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- le renvoi des sanctions aux lois et règlements en vigueur est assez vague et ne permet pas leur application effective ;
- Les agents publics reconnus fautifs sont, selon la DGCMP, sanctionnés administrativement et/ou judiciairement conformément à la nature de leurs actes et aux textes en vigueur.

Recommandation 13 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de prendre un acte additif pour préciser les textes à appliquer en cas de sanctions.

II.3.5. Les mécanismes de dénonciation

La réglementation sur les MP n'a pas prévu des mécanismes de dénonciation.

Constat 14 :

La Chambre des Comptes a constaté :

- L'inexistence d'une politique sur la dénonciation et des mécanismes d'alerte accessibles au public ;
- L'absence d'un système de protection des dénonciateurs.

Recommandation 14 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de concevoir de façon efficace un mécanisme de dénonciations qui permet la protection des dénonciateurs.

II.3.6. Le contrôle administratif des documents dans le processus des MP

La réglementation sur les marchés publics dispose en substance que l'Organe de Contrôle des Marchés Publics (OCMP) assure le contrôle à priori des procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public (art. 41 du Décret n° 2417 CMP) en donnant un avis à chaque étape de la procédure.

L'article 46 du Décret n° 2417 CMP donne les détails que doivent contenir les dossiers soumis à chacune de ces étapes.

Constat 15 :

La Chambre des Comptes a constaté que les dossiers soumis aux différentes étapes du contrôle a priori sont soit incomplets soit mal archivés.

Recommandation 15 :

La Chambre des Comptes recommande à l'OCMP de veiller à ce que les dossiers soumis aux différentes étapes du contrôle soient conformes aux dispositions de l'article 46 du Décret n° 2417⁴.

II.4. Code d'éthique et de déontologie auquel sont soumis les agents en charge du système de passation des marchés publics

En matière des ressources humaines et de renforcement des capacités ainsi que des ressources matérielles et financières nécessaires au bon fonctionnement des marchés publics, il ressort des bonnes pratiques généralement acceptées que l'édiction d'un Code d'éthique assorti d'un engagement des acteurs s'avère indispensable en matière des marchés publics.

Selon les dispositions de l'article 3, alinéa 3 du Décret n° 2418 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP, cette dernière a pour mission de promouvoir la mise en œuvre, pour l'ensemble des acteurs du système, des dispositifs d'éthique et de pactes d'intégrité visant à proscrire la corruption.

L'Ordonnance N°011/PR/2012 du 15/06/2012 portant régime de prévention et de répression de la corruption et infractions assimilées ou connexes en République du Tchad en ses articles 7 et 8 dispose :

- Article 7 : « Les administrations, les assemblées élues, les collectivités territoriales décentralisées, les établissements publics, les entreprises publiques ayant des activités économiques sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des Chartes d'éthique et de déontologie pour prévenir les conflits d'intérêts, encourager l'intégrité et la responsabilité des agents publics ainsi qu'assurer l'utilisation appropriée des ressources qui leur sont confiées dans le cadre de leurs attributions ».

⁴ Les dossiers soumis à l'examen de l'Organe de Contrôle des marchés Publics doivent contenir notamment :

a) Pour l'examen du Dossier d'Appel d'Offres :

- une note de présentation du Maître d'Ouvrage ou du Maître d'Ouvrage Délégué concerné ;
- les pièces attestant de la disponibilité du financement ou de l'inscription budgétaire ;
- le Dossier d'Appel d'Offres examiné et adopté par la Commissions de Passation des Marchés, comprenant notamment l'avis, les instructions aux soumissionnaires ou le règlement particulier de l'appel d'offres, les critères d'évaluation, le modèle du projet de marché, les rapports d'études et les plans, le cas échéant ;
- le procès-verbal de la séance d'adoption du Dossier d'Appel d'Offres par la Commission de Passation des Marchés ;
- la non-objection des partenaires financiers, le cas échéant ;

b) Pour l'attribution :

- le procès-verbal de la séance d'ouverture des plis ;
- l'autorisation du gré à gré, le cas échéant ;
- le rapport d'analyse et, éventuellement, le rapport de synthèse signés par les membres de la sous-commission d'analyse;
- le procès-verbal de la séance d'examen du rapport d'analyse par la Commission de Passation des Marchés ;

- Article 8 : « Les Chartes d'éthique et de déontologie doivent être obligatoirement affichées dans un endroit accessible au personnel et au public ».

Constat 16 :

La Chambre des Comptes a constaté que la réglementation tchadienne ne comporte pas de Code d'éthique applicable à la passation et à l'exécution des marchés publics. Et pourtant, dans le cadre du Programme d'Appui aux Réformes en matière de Gouvernance, la République du Tchad par le truchement de la Cellule Economique sous le parrainage du Ministère de l'Economie et du Plan a commis en Août 2010 un consultant international pour l'élaboration d'un Code d'Ethique et de Déontologie des Marchés Publics du Tchad dont les travaux ont débouché sur un rapport provisoire disponible mais non validé jusqu'à ce jour.

Recommandation 16:

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement la réactualisation du projet du Code élaboré et sa validation.

II.4.1. La déclaration des intérêts individuels et des conflits d'intérêts par les agents des MP

En ce qui concerne les conflits d'intérêt (déclaration d'intérêt), les dispositions de l'article 13 Décret n° 2417 CMP sur les marchés publics sont très explicites et prohibent la corruption et les conflits d'intérêt dans la passation des marchés publics ou des délégations de service public.

Constat 17 :

La Chambre des Comptes a constaté que :

- Les déclarations relatives aux intérêts individuels sur les marchés publics ne sont pas effectuées par les agents car il n'existe pas des registres de déclaration ou des politiques sur les déclarations ;
- les responsables des MP n'osent pas déclarer des conflits d'intérêts même s'ils en existent car ils courent des risques d'insubordination.

Recommandation 17 :

La Chambre des Comptes recommande :

1. au Gouvernement de :

- Rendre obligatoire la déclaration d'intérêt et définir une politique claire de dénonciation pour rassurer les agents⁵ ;
- Faire bénéficier aux responsables des marchés publics des orientations administratives lorsqu'ils déclarent un conflit d'intérêts.

⁵ Ordonnance n° 11/PR/2012 du 15 juin 2012 portant régime de prévention et de répression de la corruption et des infractions assimilées ou connexes en République du Tchad

2. à la DGCMP de :

- Prévoir un registre de déclaration ;
- Etablir des feuilles types de déclaration et des décisions connexes.

II.4.2. La déclaration du patrimoine des agents des MP

La réglementation sur les marchés publics prévoit que les membres du Conseil de Régulation doivent, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, faire une déclaration écrite, sur l'honneur, de tous leurs biens et patrimoines adressée au Président de la Cour des Comptes (art 59 du Décret n° 2418).

Par ailleurs, le Code de Transparence et de Bonne Gouvernance dans la Gestion des Finances Publiques en son article 54 exige la déclaration du patrimoine en début et fin de mandat ou de fonction aux détenteurs de toute autorité publique, élus, membres du Gouvernement ou hauts fonctionnaires mais en relevant qu'une loi spécifique précisera les conditions, le périmètre d'application de ce principe et définira les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.

L'Ordonnance N°011/PR/2012 du 15/06/2012 Portant régime de prévention et de répression de la corruption et infractions assimilées ou connexes en République du Tchad en son article 10 dispose que « tout dépositaire de l'autorité de l'Etat est tenu d'établir une déclaration de patrimoine dès sa prise de service, puis tous les trois ans pendant la durée de son emploi ou de sa fonction et lorsqu'il est mis fin à son emploi ou à sa fonction. ».

Constat 18 :

La mission a constaté que :

- Les textes ne sont pas appliqués dans la pratique ou difficilement mis en exécution car ils ne sont ni spécifiés ni explicites ; d'où l'impossibilité d'évaluer le patrimoine des personnes concernées en début et en fin de mandat.
- Les membres du Conseil de Régulation n'ont pas jusqu'à ce jour fait la déclaration de leur patrimoine auprès de la Cour des Comptes.

Recommandation 18 :

La Chambre des Comptes recommande :

- Au Gouvernement la mise en cohérence des textes relatifs à la déclaration du patrimoine, les compléter, les clarifier et les spécifier.
- Aux membres du Conseil de Régulation de se conformer aux dispositions de l'article 59 du Décret n° 2418 pour établir leur déclaration.

II.4.3. La formation des agents des MP

Selon les dispositions de l'article 8 du décret n° 2418, l'ARMP est chargée de programmer et d'organiser la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics et délégations de service public en se mettant en relation avec les centres ou écoles de

formation mis en place, au niveau national, sous régional ou international, spécialisés dans le domaine de la pratique des MP et délégations de service public. A cet effet, il est créé une direction technique de la formation composée de deux divisions dont une division de la formation chargée de planifier et d'organiser la formation du personnel et des acteurs des MP et une division des appuis techniques chargée d'assister les structures impliquées dans le processus de passation et d'exécution des MP et d'assurer la production du matériel didactique.

Quant à l'organe de contrôle des MP, il a pour mission d'assurer, par le biais de sa direction de contrôle et de suivi des marchés, le suivi de la formation des acteurs de la commande publique en collaboration avec l'ARMP.

Constat 19 :

La Chambre des Comptes a constaté, à travers le rapport d'activité de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) au titre de l'exercice 2014 d'une part et d'autre part à travers les entretiens, ce qui suit :

- une insuffisance du personnel qualifié tant au niveau de la DGCMP, des autorités contractantes qu'au niveau des différentes entités décentralisées ;
- une insuffisance de formation initiale et continue dans le domaine des marchés publics. Sur les quatre-vingt-onze (91) agents que compte la DGCMP, la moitié a reçu une formation de deux ans après le bac ;
- L'inexistence d'un plan de formation ou de documents attestant des formations dans le domaine des MP.

Recommandation 19 :

La Chambre des Comptes recommande :

- au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour doter la DGCMP et l'ARMP, conformément aux textes en vigueur, des moyens financiers et matériels leur permettant d'accomplir efficacement leur mission.
- aux organes en charge de la passation et de l'exécution des MP de :
 - Veiller à l'application stricte des textes en vigueur notamment les articles 8 et 35 des Décrets 2418 et 2419 ;
 - Définir une périodicité de la mise à jour des connaissances portant sur les marchés publics;
 - Etablir un plan de formation pertinent pour les agents des MP.

II.4.4. La sensibilisation des agents des MP à la corruption et aux mauvaises pratiques

Selon les dispositions de l'article 49 du Décret n° 2417, l'ARMP a pour mission de contribuer, en concertation avec la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP), à la formation, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques et institutions

concernées par les marchés publics, sur le cadre réglementaire et institutionnel gouvernant ces contrats publics, notamment par la publication régulière d'un bulletin officiel des marchés publics.

Constat 20 :

La Chambre des Comptes a constaté, à travers les rapports d'activités de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) et les entretiens, ce qui suit :

- La sensibilisation des agents des MP sur la corruption et les mauvaises pratiques est insuffisante ;
- L'inexistence d'un document portant sur la corruption et/ou des documents attestant l'organisation de séminaire ou d'atelier portant sur la sensibilisation contre la corruption ;
- L'instabilité des agents des MP car bien que les formations restent insuffisantes, le peu des agents formés sont aussitôt mutés ailleurs et d'autres ne sont pas utilisés à bon escient.

Recommandation 20 :

La Chambre des Comptes recommande :

- au Gouvernement de prendre toutes les dispositions nécessaires pour doter la DGCMP et l'ARMP, conformément aux textes en vigueur, des moyens financiers et matériels leur permettant d'accomplir efficacement leur mission ;
- à la DGCMP et à l'ARMP le respect strict des textes en mettant un accent particulier sur la formation initiale et continue de ses agents.

II.4.5. Le mécanisme de sélection des agents des MP

L'article 42 du Décret n° 2419 dispose que « Le Directeur Général et les Directeurs Techniques sont choisis parmi les fonctionnaires, détenteurs au moins d'un diplôme universitaire de deuxième cycle, jouissant d'une probité morale et d'une expérience professionnelle avérée dans les domaines juridiques, techniques, économiques ou financiers et maîtrisant la réglementation et les procédures de passation des marchés publics ».

Constat 21 :

La Chambre des Comptes a constaté qu'il n'existe pas un mécanisme clair et précis pour la sélection des agents en fonction de leurs qualifications et des exigences éthiques.

Recommandation 21 :

La Chambre des Comptes recommande au Gouvernement de :

- Mettre en place un document définissant les critères de sélection des agents publics en charge des MP en fonction de leurs compétences, leurs qualifications et de leurs exigences éthiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le combat contre la corruption est un des défis difficile à relever, notamment dans le domaine des MP qui est une source importante de corruption. La comparaison de cet audit coopératif pourra démontrer sans doute que plusieurs initiatives légales intéressantes ont été prises et ont donné des résultats probants tels que l'adoption du nouveau Code des marchés publics en 2015 qui a comblé plusieurs lacunes des anciens textes. Nous pouvons citer entre autres la séparation entre les fonctions de contrôle de celles de régulation, la suppression de certains visas et signatures, et la fixation des délais pour les visas et les procédures d'approbation des marchés afin de faciliter la prise de décision et respecter les délais pour les commandes des biens et services.

D'autres ont donné beaucoup moins des résultats probants à l'exemple de la fixation du seuil d'approbation tandis que d'autres sont en cours notamment le Code d'éthique et de déontologie.

Mais ces initiatives ne sont que des armes dans la croisade contre la corruption car les mesures légales ne peuvent à elles seules enrayer la corruption si elles ne sont soutenues par une nécessaire volonté politique et si elles ne bénéficient des ressources indispensables et des dispositifs opérationnels pour engager et soutenir ce combat.

A cet effet, et pour rendre le système tchadien des MP performant et opérationnel, les principales recommandations formulées consistent à :

- Compléter les textes législatifs et réglementaires pour une application effective du nouveau Code ;
- Procéder en urgence à l'installation des différents organes prévus dans le cadre de la préparation, de la passation, de l'exécution des marchés publics et de contrôle et les rendre opérationnels (Autorité de Régulation, Commission de Passation des Marchés, Conseil de Régulation, Comité de Règlement des Différends, etc.) ;
- Mettre à la disposition des organes chargés du contrôle et du suivi de l'exécution des marchés publics les moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer convenablement leurs missions de contrôle ;
- Rendre stable la tutelle des MP pour un meilleur fonctionnement ;
- Mettre en place des procédures rigoureuses de sélection des responsables et agents des MP en fonction de leurs compétences et de leurs qualifications et de leur probité ;
- Renforcer les capacités des agents du système des MP à travers les formations initiales et continues ;
- Doter les MP d'un système d'information approprié ;
- Limiter au strict minimum les marchés négociés ;
- Organiser des journées portes ouvertes pour sensibiliser les opérateurs économiques sur les nouveaux textes et communiquer davantage avec tous les acteurs concernés ;
- Procéder régulièrement à des évaluations afin de corriger les insuffisances ;

- Intégrer dans le Code des Marchés Publics les principes d'efficacité et d'économie auxquelles les procédures de la commande publique doivent être soumises ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi des recommandations des vérifications en vue de son application ;
- Prendre un acte additif pour préciser les sanctions à appliquer en cas de non-respect du Code des Marchés Publics ;
- Concevoir de façon efficace un mécanisme de dénonciations qui permet la protection des dénonciateurs et faire bénéficier aux responsables des marchés publics des orientations administratives lorsqu'ils déclarent un conflit d'intérêts ;
- Réactualiser le projet du Code d'éthique et de déontologie pour sa validation ;
- Mettre en cohérence les textes relatifs à la déclaration du patrimoine, les compléter, les clarifier et les spécifier.

Par ailleurs, il s'avère nécessaire de sensibiliser davantage le public aux effets nuisibles de la corruption et convaincre les responsables, le parlement et la société civile de l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption.

Aussi, pour accroître la transparence et combattre les flux financiers illicites, il faut accorder une plus grande attention à plusieurs questions, notamment une évaluation périodique sur les résultats des mécanismes légaux mis en place au plan régional et un raffermissement de la coopération entre les Etats développés et en développement.

LISTE DES ANNEXES

ⁱ Code des marchés publics édité par l'ARMP et ...