GUID 5280

Guide pour l'audit des marchés publics

Les Lignes directrices de l'INTOSAI sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) pour l'élaboration des Normes professionnelles de l'INTOSAI. Pour plus d'informations, visitez le site www.issai.org

INTOSAI

INTOSAI

INTOSAI, 2022

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

OBJECTIFS 3

TERMES ET DÉFINITIONS 4

DOMAINE D'APPLICATION DU GUIDE 5

OBJECTIF D'AUDIT 6

LES PARTIES RESPONSABLES ET LES DESTINATAIRES DU RAPPORT 6
L'OBJET DE L'AUDIT 7
CRITÈRES 7

QUELQUES CONSIDÉRATIONS POUR DÉTERMINER L'OBJET D'AUDIT 10

MÉTHODE STRATÉGIQUE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS 10
LA MANIÉRE DONT LES MARCHÉS PUBLICS SONT TRAITÉS 11
RISQUES DE CORRUPTION ET DE FRAUDE DANS LES MARCHÉS PUBLICS 14
LES MARCHÉS PUBLICS DANS LES SITUATIONS D'URGENCE 16

PLANIFICATION DE L'AUDIT 18

PLANIFICATION DES AUDITS DES MARCHÉS PUBLICS 18
OBJECTIF(S) ET APPROCHE(S) DE L'AUDIT 20
QUESTIONS D'AUDIT 21
CRITÈRES D'AUDIT 25
RISQUES D'AUDIT 30

RÉALISATION D'AUDIT 32

RAPPORTS ET SUIVIE DES RECOMMANDATIONS 34

ANNEXES 37
ANNEXE 1 : PRINCIPES DES MARCHÉS PUBLICS 37
ANNEXE 2 : DÉFINITIONS ET ABRÉVIATIONS 38
ANNEXE 3 : PHASES DE LA PROCÉDURE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS 40
Phase 1. Préparation à un appel d'offres 40
Phase 2. Processus d'appel d'offres 41
Phase 3. Achèvement de l'appel d'offres 42
ANNEXE 4 : PASSATION DE MARCHÉS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE 43
ANNEXE 5 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES RELATIVES AU PRINCIPE 3E DANS L'AUDIT DU PROCESSUS DE PASSATION DE MARCHÉS OU DE LA FONCTION DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS 45

ANNEXE 7 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES CONCERNANT LA MÉTHODE STRATÉGIQUE D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS 49
ANNEXE 8 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES CONCERNANT LA MÉTHODE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS BASÉE SUR LE PROCESSUS 54
ANNEXE 9 : RISQUES DE FRAUDE À CHAQUE ÉTAPE DU PROCESSUS DE PASSATION DE MARCHÉS **61**
Risques de fraude dans la phase de préparation des offres 61
Risques de fraude dans la phase d'appel d'offres 62
Risques de fraude dans la phase de l'achèvement de l'appel d'offres 62
ANNEXE 10 : QUESTIONS D'IDENTIFICATION D'UN RISQUE D'AUDIT **63**

1

INTRODUCTION

1) Les normes et directives professionnelles sont importantes pour garantir la crédibilité, la qualité et le professionnalisme des audits dans le secteur public. L'objectif et l'autorité des Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) ainsi que l'étendue des audits du secteur public sont définis par plusieurs documents d'orientation, notamment la norme 100 de l'ISSAI, intitulée « Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques », sur laquelle les normes ISSAI 300 « Principes de l'audit de la performance » et ISSAI 400 « Principes de l'audit de la conformité » s'appuient, qui développent les principes fondamentaux de la norme ISSAI 100 dans le contexte spécifique des audits de performance et de conformité.

2) Le présent guide est destiné à aider l'auditeur à comprendre le sujet spécifique des marchés publics et à appliquer les normes ISSAI pertinentes.

3) Les marchés publics sont les activités par lesquelles les gouvernements, les entités publiques, les entreprises d'État[1] et d'autres organismes régis par le droit public achètent et reçoivent des biens, des services et des travaux sur une base contractuelle pour atteindre leurs objectifs. À cette fin, des travaux sont en cours pour répondre aux besoins des citoyens par des moyens budgétaires. Il existe aujourd'hui de nombreuses formes de sous-traitance des services, biens et infrastructures publics : concessions, partenariats public-privé et accords dans lesquels les entreprises paient leurs impôts en réalisant des projets publics. Chaque pays dispose de son propre cadre juridique pour ces mécanismes.

---

1 OCDE. Département de l'administration publique. Les marchés publics. Site web https://www.oecd.org/gov/public-procurement

4) Les marchés publics couvrent la quasi-totalité des secteurs de l'économie nationale (y compris l'éducation, la santé, les infrastructures et la défense) et ont un impact considérable sur le développement socio-économique. Les marchés publics représentent en moyenne entre 13 et 20 % du PIB[2].

5) Ces activités sont régies par la réglementation de l'État en raison de leur caractère public. Les systèmes de marchés publics peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre, mais ils présentent actuellement certaines caractéristiques communes et certains principes généraux s'appliquent (voir, par exemple, l'annexe 1). Les intérêts communs et les traités dans le cadre des travaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que de nombreuses années de partage d'expérience montrent que de nombreux aspects juridiques et organisationnels des systèmes nationaux de marchés publics existants sont fondés sur les principes et les dispositions types de la loi type de la CNUDCI sur les marchés publics[3] et y sont largement conformes. Certaines associations de coopération économique disposent de lois et de règlements supranationaux sur les marchés publics. C'est le cas, par exemple, dans les pays de l'UE, où de telles dispositions sont prévues dans les directives sur les marchés publics.[4].

6) Les marchés publics sont également un instrument clé qui affecte directement ou indirectement de nombreux aspects de la vie publique et économique. Ils peuvent être utilisés pour atteindre des objectifs stratégiques nationaux, notamment le développement économique. Des critères et des pratiques visant à assurer la durabilité environnementale et sociale par la protection de l'environnement et de la société et le développement humain s'appliquent. Les marchés publics favorisent également la modernisation technologique et la numérisation.

7) Afin d'identifier les modèles communs et les caractéristiques spécifiques des marchés publics et de l'audit dans les différentes juridictions, ce guide a utilisé les approches et les solutions méthodologiques de plusieurs ISC.

---

2 Voir le site de la Banque mondiale https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve et https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement.

3 Loi type de la CNUDCI sur les marchés publics (2011). Site web : https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

4 Directives européennes sur les marchés publics. Site web : https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm.

2

OBJECTIFS

8) L'objectif de ce guide est de fournir des indications à l'auditeur sur la manière de réaliser des audits de performance et/ou de conformité sur un sujet spécifique des marchés publics.

9) Les normes ISSAI 300 et ISSAI 400 contiennent les principes de l'audit de la performance et de la conformité élaborés par diverses ISC, tandis que les normes ISSAI 3000 et ISSAI 4000 contiennent les exigences selon lesquelles l'auditeur réalise des audits en stricte conformité avec les normes ISSAI. Le présent guide fait référence aux normes ISSAI 300 et ISSAI 400, mais ne les reproduit pas. Les lignes directrices non obligatoires destinées à répondre à ces exigences dans le cadre du système de documentation professionnelle de l'INTOSAI (PDS)[5] sont contenues dans le présent « Guide pour l'audit des marchés publics » (**GUID 5280**).

[5] Systèmes de documentation professionnelle de l'INTOSAI.

3

TERMES ET DÉFINITIONS

10) Les marchés publics concernent l'achat et la location de biens, les contrats de travaux (y compris la construction) et les services pour répondre aux besoins de l'État et de la population. Les marchés publics sont exécutés par un acheteur public ou par une organisation d'achat autorisée conformément aux lois nationales et régionales ou aux règles applicables en matière de marchés publics.

    Dans le même temps, un acheteur public peut être un ministère ou un bureau du gouvernement, une autorité locale ou régionale, toute entité gouvernementale à but lucratif et non lucratif (y compris les entreprises publiques), sa filiale ou une organisation créée par elle, et toute institution ou organisation financée principalement par le budget.

11) La pratique des marchés publics recouvre un grand nombre de définitions. Les définitions et abréviations utilisées dans ce guide sont énumérées à l'annexe 2.

4

DOMAINE D'APPLICATION DU GUIDE

12) Ce guide fournit des indications supplémentaires à l'auditeur sur la manière de réaliser des audits de performance et/ou de conformité sur un sujet spécifique des marchés publics, ainsi que lorsqu'un audit des marchés publics fait partie d'une mission d'audit plus large, qui peut être un audit de conformité et/ou de performance. Dans le cas d'un audit complexe impliquant des questions d'audit financier, l'ISC ou l'auditeur doit se référer à la norme ISSAI 200.

13) Ce guide est un outil destiné à aider les auditeurs à planifier et à réaliser des audits liés aux marchés publics, à savoir élaborer un plan d'audit et identifier les questions et les critères d'audit pertinents pour des objectifs d'audit spécifiques, ainsi qu'établir des rapports et suivre la mise en œuvre des recommandations.

14) Le présent guide peut ne pas couvrir tous les points d'un tel audit et ne contient pas d'exigences supplémentaires.

5

OBJECTIF D'AUDIT

15) Les audits des marchés publics peuvent servir de nombreux objectifs différents. Lors de chaque audit, l'auditeur devra identifier la partie responsable ainsi que les destinataires du rapport d'audit. L'auditeur devra également identifier des objectifs d'audit clairs, les critères d'évaluation de l'efficacité ou de la conformité, les sources d'information pertinentes et les données spécifiques requises, ainsi que la ou les méthodes d'évaluation de ces données par rapport à ces critères. Les points suivants devraient aider l'auditeur à identifier la partie responsable et les destinataires du rapport, ainsi que l'objet et les critères de l'audit.

LES PARTIES RESPONSABLES ET LES DESTINATAIRES DU RAPPORT

16) L'audit des marchés publics fait intervenir de nombreuses parties responsables et destinataires cibles. Il peut s'agir de :

Parties responsables

- Les organisations d'achat, qui peuvent être représentées par les autorités centrales de l'État, les autorités locales, les entreprises d'État ou même les entreprises privées qui reçoivent des fonds du budget ;
- L'autorité publique centrale qui a la responsabilité globale de la législation et de la surveillance des marchés publics.

En outre, d'autres parties sont impliquées dans des aspects spécifiques du processus de passation de marchés, tels que l'analyse et le conseil ou le travail avec des plateformes électroniques.

Destinataires cibles

- Les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement, en particulier le Parlement ;
- Principaux organes ou commissions de contrôle nationaux ou internationaux sur les marchés publics ;
- Responsables des contrats ou des marchés publics ;
- Les parties fournissant un financement ou un cofinancement aux projets de partenariat.

L'OBJET DE L'AUDIT

17) L'objet de l'audit couvert par ce guide sera les marchés publics. L'objet est lié à la question « Qu'est-ce que c'est qui est contrôlé ? » et est défini dans le contenu de l'audit. L'audit débouche généralement sur un rapport contenant une opinion sur l'objet traité. L'opinion exprime l'évaluation de l'auditeur sur l'objet de l'audit faite sur la base des critères que l'auditeur a considéré comme appropriés.

18) En fonction des objectifs et des questions de l'audit, l'objet des audits des marchés publics peut couvrir les étapes du cycle de passation des marchés et les processus des différentes étapes, dans leur intégralité ou séparément, ou porter sur la fonction de passation des marchés dans son ensemble.

CRITÈRES

19) Lors des audits de performance des marchés publics, les critères d'évaluation d'objet sont basés sur les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité**(3E)**. L'une des idées clés des marchés publics est d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour l'organisation d'achat et le public. À cette fin, l'organisation d'achat doit mettre en place un système d'achat qui permettra d'obtenir des biens et des services répondant aux besoins dans la bonne qualité et au meilleur coût possible et qui garantira leur disponibilité où et quand ils sont nécessaires. Le non-respect de ces exigences peut sérieusement affecter l'économie ainsi que la capacité du gouvernement à fournir efficacement des services et à atteindre ses buts ou objectifs (indicateur de performance) et, en fin de compte, à fournir des services aux citoyens. Par exemple, un audit de performance des marchés publics peut examiner si les marchés publics utilisent au mieux les fonds et si les exigences en matière

de biens et de services ont été satisfaites conformément aux critères de référence établis. L'audit peut également examiner en détail si la passation de marché est conforme aux politiques établies, par exemple si les biens et services acquis dans le cadre de cette passation sont respectueux de l'environnement. Les principes 3E sous-jacents sont décrits de manière plus détaillée dans la norme ISSAI 300.

20) Lors de l'examen de conformité des marchés publics, les critères d'évaluation de l'objet du marché sont fondés sur les lois et règlements applicables[6]. Il peut s'agir d'une législation qui autorise des marchés individuels, ainsi que de lois et de règlements sur les marchés publics par les entités du secteur public de manière plus générale. Ces lois et règlements généraux peuvent définir des exigences spécifiques pour le processus de passation des marchés, par exemple en ce qui concerne la manière dont les marchés sont autorisés ou l'utilisation des appels d'offres publics. Dans certains cas, les exigences légales peuvent également s'appliquer aux fournisseurs ou aux biens et services achetés. Ils peuvent être des critères importants dans un audit, en fonction de son contenu.

21) Souvent, les aspects de l'audit de performance et de conformité sont étroitement liés. Le cadre juridique régissant les marchés publics peut refléter un équilibre entre un certain nombre de considérations différentes et les objectifs généraux poursuivis par le législateur. Les objectifs généraux peuvent être de garantir l'égalité et l'équité pour les fournisseurs potentiels, de faciliter les décisions d'achat économiques, de maintenir la flexibilité et de minimiser les coûts administratifs associés au processus de passation de marchés, et de prévenir la fraude et la corruption. Les audits d'efficience visent à optimiser l'économie, l'efficience et l'efficacité. Les exigences légales, quant à elles, peuvent imposer des restrictions au processus de passation de marchés qui servent d'autres objectifs. Par exemple, le principe d'équité envers les fournisseurs peut être une exigence légale et donc considéré comme une question de conformité, ou bien il peut être considéré comme un critère de performance. Le principe d'équité peut impliquer que tous les fournisseurs, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), doivent avoir accès aux appels d'offres pour les marchés publics, etc. Cependant, certaines autres organisations d'achat peuvent être soumises à des dispositions législatives/réglementaires les obligeant à donner la préférence aux marchés publics de sources nationales, ou au respect de listes d'exemption interdisant la passation de marchés avec certains soumissionnaires établis/enregistrés dans certains pays, ou à des dispositions relatives aux compensations,

6 Dans les cas déterminés par la législation nationale, ces critères peuvent également découler d'accords de libre-échange (bilatéraux ou multilatéraux) et d'accords internationaux, tels que les engagements pris par les gouvernements en tant que parties à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC.

etc. Certaines autres organisations d'achat peuvent également être autorisées à n'acheter qu'une certaine catégorie de produits et uniquement auprès de certains fournisseurs, ou certains produits peuvent être exclus de la politique conformément aux exigences légales nationales. Les ISC doivent tenir compte de ces conditions pour le fonctionnement des organisations d'achat.

6

QUELQUES CONSIDÉRATIONS POUR DÉTERMINER L'OBJET D'AUDIT

22) Dans de nombreux cas, l'objet d'audit sera simplement une décision d'achat particulière ou un ensemble d'achats d'un type particulier effectués par une partie responsable particulière. Cependant, il peut aussi y avoir un plus large éventail d'approches pour le choix des objets et des critères pertinents. Voici des exemples d'options et de circonstances spécifiques que les auditeurs peuvent trouver utiles pour déterminer l'objet de l'audit.

MÉTHODE STRATÉGIQUE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

23) L'auditeur peut examiner les marchés publics afin d'évaluer si le gouvernement ou l'organisation concernée a adopté une méthode stratégique de passation des marchés afin de garantir que les activités et les priorités pertinentes sont intégrées dans les priorités générales du gouvernement ou de l'organisation. La méthode stratégique est un facteur important dans la gestion des coûts et des risques globaux liés aux achats.

24) Voici des exemples de bonnes pratiques courantes en matière d'audit dans le cadre de la méthode stratégique de passation des marchés publics :

1) **Modèle d'efficacité des marchés**[7] est utile pour toutes les approches de la passation de marchés publics en termes de rentabilité, indépendamment du coût de la passation et du cadre juridique et réglementaire applicable. Ce modèle décompose l'analyse en trois niveaux, où les marchés publics sont considérés au niveau des stratégies gouvernementales, des fonctions ministérielles et des projets spécifiques (voir annexe 6, tableau 2).

[7] Résumé du sommaire du Guide d'audit des marchés publics de l'UE (Guide pratique d'audit des marchés publics). Le modèle d'efficacité des marchés publics a été développé par le comité de contact des ISC de l'UE dans le cadre de la boîte à outils pour l'audit des marchés publics. La boîte à outils est disponible à l'adresse suivante : https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf

2) Évaluer comment les objectifs stratégiques de l'organisation en matière d'achats sont atteints par le biais d'analyses :

- Buts, orientation stratégique, objectifs et gouvernance peuvent inclure l'examen de divers matériaux et documents, notamment les plans d'affaires, les communications stratégiques des cadres supérieurs, etc. (voir annexe 7, tableau 3).
- Portefeuille des achats — des procédures détaillées pour l'analyse du portefeuille peuvent être trouvées dans le Manuel du praticien des achats de l'ONU[8] comme référence sur les meilleures pratiques (voir annexe 7, tableau 4).
- Les rôles et les capacités en matière de passation de marchés, qui peuvent inclure les éléments suivants : rôles, responsabilités, structure et rapports, systèmes et processus de passation de marchés, compétences et capacités en matière de passation de marchés et efforts déployés pour les améliorer dans les programmes de développement institutionnel (voir annexe 7, tableau 5).

Une fois la phase analytique terminée, l'organisation développe généralement une stratégie d'achat pour définir les objectifs stratégiques d'achat (voir annexe 7, tableau 6).

Afin de déterminer comment atteindre les objectifs, un plan de mise en œuvre est élaboré, qui définit les activités, les délais et les responsables (voir annexe 7, tableau 6).

On élabore généralement des normes qui peuvent être utilisées pour évaluer si les objectifs de la stratégie d'achat ont été atteints. Des normes ou des indicateurs clés de performance (ICP) sont fixés et doivent être pertinents, spécifiques, convenus avec les parties prenantes concernées et sous le contrôle de l'organisation. Les indicateurs de performance seront également liés à des stratégies spécifiques ou à des processus clés (voir annexe 7, tableau 7).

LA MANIÉRE DONT LES MARCHÉS PUBLICS SONT TRAITÉS

25) Les marchés publics peuvent également être analysés sous l'angle de leur processus de mise en œuvre.

8 Cette analyse s'inspire du Manuel du praticien des achats de l'ONU, disponible sur : https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2

26) Le processus de passation des marchés publics est organisé conformément aux règles applicables et la manière dont il peut être décomposé en phases opérationnelles individuelles du cycle complet des marchés publics dépendra de la façon de la réglementation du processus dans les différents pays. En comparant les systèmes à ce jour, on peut dire que les activités requises pour mener à bien un processus de passation de marchés publics sont, dans une certaine mesure, communes et standardisées pour tous[9], indépendamment de la géographie et des réglementations.

27) Il peut y avoir des phases opérationnelles portant des noms différents selon les concepts logiques, mais les activités restent très similaires[10]. Les principes de l'OCDE relatifs à l'intégrité dans les marchés publics divisent le processus de passation des marchés publics en trois phases et neuf étapes :

- **Préparation à un appel d'offres** (1. Évaluation des besoins, 2. Planification et préparation du budget, 3. Définition des besoins, 4. Sélection des procédures) ;
- **Réalisation d'un appel d'offres** (5. Appel d'offres, 6. Évaluation, 7. Attribution de l'appel d'offres) ;
- **Achèvement de l'appel d'offres** (8. Gestion des contrats, 9. Commande et paiement).

Figure 1. Phases et étapes des marchés publics



9 La loi type de la CNUDCI sur les marchés publics et d'autres directives sur les marchés publics élaborées par des organisations supranationales et internationales ont sans aucun doute une influence.

10 Par exemple, le Guide de la Commission européenne sur les marchés publics à l'intention des praticiens des marchés publics classe le processus en cinq étapes typiques des marchés publics (1. Préparation et planification, 2. Publication et transparence, 3. Soumission des offres, ouverture des offres et sélection, 4. Evaluation et attribution de l'offre, 5. Mise en œuvre des contrats), qui comprend essentiellement les neuf étapes de l'approche de l'OCDE.

28) Ces phases et étapes reflètent les activités typiques qui résultent de, ou contribuent à, des actions de contrôle requises dans les marchés publics ou sont des contributions à de telles actions. Le contenu de chaque phase est décrit à l'annexe 3.

29) En fonction des objectifs, un audit des processus d'achat peut couvrir l'ensemble du cycle d'achat, se concentrer sur des phases spécifiques ou analyser les processus à des étapes individuelles.

30) Lors de l'adoption de la méthode technologique de passation des marchés publics, l'auditeur examine la manière dont la fonction de passation des marchés est gérée et conclut sur les points suivants :

- Des réglementations et des directives sur la manière dont le processus de passation de marchés doit être mené sont en place ;
- Les processus de passation de marchés sont bien organisés et documentés ;
- Les rôles et responsabilités des participants sont clairement définis ;
- Lorsque les procédures de marchés publics sont menées par des moyens électroniques, le processus est correctement enregistré et documenté et permet une piste d'audit claire ;
- Les procédures électroniques garantissent un niveau de sécurité adéquat (accès aux données, stockage des données, gestion des urgences, signatures qualifiées)[11];
- Toutes les décisions, évaluations et avis sont faites par des fonctionnaires autorisés ;
- Un financement suffisant, opportun et formellement approuvé a été obtenu pour couvrir les coûts encourus ;
- Des systèmes de contrôle interne sont en place à tous les stades du processus de passation des marchés et sont efficaces pour contrôler l'application des règles de passation des marchés publics ainsi que pour contrôler l'évaluation des besoins, les niveaux d'autorisation, les bons de commande, l'exécution et le respect des contrats, les paiements, la documentation et la comptabilité ;
- Une répartition des responsabilités est assurée entre ceux qui achètent les biens et les services, les commandent, en vérifient l'exécution et approuvent les paiements[12];
- Des mécanismes ont été mis en place pour éviter les conflits d'intérêts dans le processus de passation de marchés (par exemple, codes de conduite, formation à

[11] Voir Annexe 4 « Passation de marchés par voie électronique »
[12] Dans certains pays, comme le Pérou, les fonctions incompatibles n'existent pas.

l'éthique des affaires, déclarations, politique en matière de cadeaux et d'hospitalité, mécanisme d'alerte, contrôle de l'intégrité des marchés) ;

- Des examens réguliers des processus de passation de marchés sont effectués.

RISQUES DE CORRUPTION ET DE FRAUDE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

31) Compte tenu des fonds alloués et des conflits d'intérêts potentiels, les marchés publics sont l'une des activités publiques les plus exposées au vol, à la fraude et à la corruption. On estime que la corruption dans les marchés publics peut entraîner des coûts supplémentaires de 10 à 25 %. Dans près de la moitié des cas, c'est dans le domaine des marchés publics que la corruption se produit[13]. Le gain personnel, la croissance financière et les avantages politiques peuvent inciter les participants aux marchés publics à se livrer à des pratiques contraires à l'éthique et/ou à la corruption, comme fournir des informations confidentielles et privées, influencer des personnes pour qu'elles prennent certaines décisions ou faire preuve de partialité envers les fournisseurs. Dans le domaine des marchés publics en situation d'urgence, la probabilité de telles pratiques est fortement accrue[14].

32) Les risques de fraude et de corruption en rapport avec les objectifs d'audit figurent donc parmi les principales questions abordées dans les audits des marchés publics. Une influence et un comportement inappropriés non seulement mettent en péril l'intérêt public et les besoins du public, mais conduisent également à des achats coûteux et inefficaces. Les facteurs de risque majeurs sont :

- Grand montant du budget alloué ;
- Une variété d'articles pour les marchés publics, dont beaucoup sont achetés en grands volumes/quantités ;
- La spécification complexe des propriétés et des caractéristiques qualitatives des nombreux articles à acquérir, ce qui rend difficile l'évaluation de la justification des marchés publics ;
- La complexité des systèmes, des règles, des règlements, des normes, des

[13] Voir : https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, https://www.oecd.org/ gov/ethics/48994520.pdf, https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/

[14] En octobre 2020, le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a lancé un avertissement urgent selon lequel la corruption pendant le COVID-19 pourrait empêcher le monde d'atteindre les Objectifs de développement durable.

exigences et des mechanismes de gouvernance pour le processus de passation de marchés ;

- Approbation et utilisation de procédures exceptionnelles accélérées et déformalisées de passation de marchés publics dans des situations d'urgence ;
- La complexité de conception des systèmes de supervision ;
- Un conflit d'intérêt majeur ou une collusion ;
- Au fil des ans, la tendance est à la passation de marchés en regroupant les exigences. Cela peut augmenter la probabilité que les petits et nombreux soumissionnaires ne soient pas en mesure de répondre aux critères d'éligibilité pour soumissionner, ce qui à son tour peut conduire à une moindre concurrence, créant la possibilité d'un comportement et de risques non concurrentiels ;
- Conditions contractuelles vagues et lacunes réglementaires ;
- Manque de transparence dans les processus de passation des marchés publics ;
- Formation inadéquate des fonctionnaires impliqués dans les marchés publics ;
- Absence de concurrence ouverte et réutilisation de l'appel d'offres avec un seul soumissionnaire ;
- Absence de procédures de condamnation clairement définies et rapides.

33) Les circonstances spécifiques et l'évaluation des situations sont ici importantes, mais les caractéristiques typiques des marchés publics donnent une indication générale des principaux risques de fraude et de corruption et des situations dans lesquelles ils se produisent. Les risques pour l'intégrité des marchés publics à plusieurs étapes et phases du processus de passation des marchés publics sont résumés à l'annexe 9, inspirée des Principes de l'OCDE relatifs à l'intégrité dans les marchés publics.

34) La publication de l'OCDE suggère également des mesures de sauvegarde pour réduire les risques identifiés de fraude et de corruption à plusieurs étapes du processus de passation de marchés. Elles visent principalement à limiter les exceptions à la règle de la mise en concurrence et à prendre des mesures contre la corruption et les conflits d'intérêts. Ces mesures peuvent être prises comme base pour établir les critères d'audit.

35) Les normes ISSAI 100/47 et 400/55 définissent la manière dont les auditeurs évaluent les risques de fraude pertinents pour les objectifs d'audit lors de la planification d'un audit, ainsi que les demandes et les procédures d'identification et de réponse à ces risques. Au cours de ce processus, les auditeurs acquièrent une compréhension des systèmes de contrôle interne pertinents.

36) Afin d'être capable de détecter la fraude et la corruption dans les marchés publics et de promouvoir leur prévention dans le cadre des systèmes de contrôle interne, les auditeurs considèrent les risques associés ainsi que les mesures de contrôle mises en œuvre par les réglementations et l'audité pour prévenir les risques dans le processus de passation de marchés. Pour ce faire, l'auditeur se concentre sur les processus internes et les principaux facteurs de risque qui augmentent la vulnérabilité du système et exacerbent ses risques inhérents. En particulier, on considère ce qui suit :

- Volume des transactions de passation de marchés : plus il est élevé, plus les risques et les vulnérabilités sont importants ;
- Volume des contrats attribués dans le cadre de procédures de passation de marchés fermées ou restreintes ;
- La complexité relative du système de passation de marchés et le champ d'application du système de contrôle interne : une complexité excessive ou une incohérence entre le système de contrôle interne et le champ d'application des marchés publics réalisés donne lieu à un risque élevé ;
- La sensibilité du système lors d'achats complexes et à composants multiples ou lors de l'achat de grandes quantités de nomenclatures hétérogènes et peu coûteuses ;
- Nombre de marchés publics réalisés dans différentes zones territoriales ou géographiques où le fournisseur (vendeur, soumissionnaire) est la même personne, ce qui crée un risque de corruption et de fraude ;
- La conduite passée (antécédents) des soumissionnaires ou des fournisseurs de l'organisation, ainsi que des fonctionnaires qui sont membres des comités de sélection de l'organisation.

LES MARCHÉS PUBLICS DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

37) Dans les situations d'urgence, le besoin urgent de biens, de fournitures, de services et l'extrême nécessité d'une réponse rapide entraînent généralement des dépenses publiques importantes pour les marchés publics d'urgence, pendant lesquels les procédures et les contrôles standard, normalement appliqués, sont relâchés. Les contrôles préalables sont absents, les processus sont simplifiés et les conditions de paiement sont plus souples, par exemple, des paiements anticipés sont introduits. Dans ces circonstances, la fraude et la corruption peuvent se développer sous diverses formes.

D'autre part, étant donné que les marchés publics dans les situations d'urgence jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins urgents et immédiats, les risques pouvant affecter la réalisation des nouveaux objectifs découlant de l'urgence doivent être identifiés et pris en compte.

38) En plus d'une mauvaise planification, d'une concurrence réduite et d'une documentation insuffisante, des situations frauduleuses liées aux marchés publics peuvent également se produire : exigences gonflées, attribution directe biaisée de contrats sans suivre les procédures appropriées, manipulation du marché et des prix, demandes de remboursement et exécution incorrecte des contrats, y compris des paiements non autorisés pour des contrats non exécutés ou mal exécutés[15]. Il convient de prendre en compte les risques liés à l'interaction personnelle ou réelle entre le fournisseur et l'agent public, par exemple lors de la signature du contrat, dans le cadre du mécanisme de contrôle utilisant une signature numérique et lorsqu'il n'y a pas de contrôle physique des biens à fournir.

39) En veillant à son indépendance, l'ISC peut apporter une valeur ajoutée à l'audit des marchés publics d'urgence en cours en réduisant le contenu de l'audit, en fournissant des résultats de l'audit dans un délai plus court et en fournissant des rapports ou des déclarations de faits intermédiaires plus courts. Un tel audit peut être utilisé pour combler des lacunes dans les informations ou les actions de l'organisation (par exemple, dans le but de divulguer des informations sur les achats effectués). L'ISC peut également coopérer avec les organisations d'achat publiques et/ou les organes d'audit interne et émettre des directives pour une situation d'urgence sur la base des résultats de l'audit. Les ISC peuvent rappeler dans leurs rapports d'audit les règles de base qui doivent être prises en compte même en cas d'urgence.

40) Le respect de toutes les lois et réglementations pertinentes peut ne pas être possible en raison des procédures d'urgence qui peuvent être mises en place pendant la phase d'urgence post-catastrophe. La nécessité de contourner certaines règles dans des circonstances exceptionnelles doit être envisagée et évaluée afin de donner la priorité au sauvetage de vies et à l'atténuation de la souffrance humaine. Toutefois, les écarts par rapport aux règles doivent être documentés et expliqués en temps opportun s'ils sont raisonnablement nécessaires ou exigés par les réglementations gouvernementales[16].

---

15 Voir Guide INTOSAI GUID 5330 « Orientations sur l'audit de la gestion des catastrophes », https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-disaster-management/ et Guide INTOSAI GUID 5270 « Lignes directrices pour l´audit de la prévention de la corruption », qui mentionne les marchés publics..

16 Voir Guide INTOSAI GUID 5330 « Orientations sur l'audit de la gestion des catastrophes ».

7

PLANIFICATION DE L'AUDIT

41) Le processus d'audit des marchés publics comprend les étapes suivantes :



PLANIFICATION DES AUDITS DES MARCHÉS PUBLICS

42) La sélection des objets d'audit fait partie du processus de planification stratégique de l'ISC, qui peut s'étendre sur plusieurs années. Les ISC identifient les objets de l'audit possibles et les sélectionnent en fonction de leur mandat et de la matérialité des objets (importance financière, sociale ou politique), des risques associés (par exemple, sous-performance, fraude, non-respect des règles, des principes ou des objectifs) et/ou de leur potentiel à contribuer à une meilleure mise en œuvre des politiques et à un meilleur rapport coût-efficacité, ainsi que des attentes et de l'impact que les audits peuvent avoir. L'importance des objets est également en rapport avec la capacité de l'ISC à réaliser des contrôles et le caractère vérifiable de l'objet.

43) Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les ISC choisissent d'auditer les marchés publics ou des domaines prioritaires spécifiques au sein de ceux-ci. Les marchés publics

représentent une part importante des dépenses budgétaires destinées à répondre aux besoins de la population. L'incapacité à garantir une offre efficace et efficiente pourrait entraîner un gaspillage de ressources financières et avoir un impact négatif sur les principaux objectifs nationaux, notamment le bien-être des citoyens. Les marchés publics, quant à eux, sont un outil efficace pour accroître le rapport qualité-prix et contribuer à d'autres objectifs publics, tels que les politiques économiques, sociales, environnementales et numériques. L'audit est un moyen efficace d'évaluer la contribution des marchés publics à ces politiques. En outre, les marchés publics comportent généralement des risques de détournement de fonds, de fraude et de corruption, en particulier dans les situations d'urgence (voir les sections « Risques de corruption et de fraude dans les marchés publics » et « Les marchés publics dans les situations d'urgence »).

44) Au sein de l'objet des marchés publics, de nombreux sujets peuvent présenter des caractéristiques qui doivent bien sûr être considérées dans le contexte spécifique de chaque pays et d'autres priorités contradictoires. Exemples de thèmes possibles dans les audits des marchés publics :

- Si les marchés publics et les ressources connexes sont alignés sur les stratégies stratégiques, d'investissement, environnementales et autres stratégies globales ;
- Si les marchés publics favorisent l'innovation dans l'administration publique et l'économie ;
- Si l'étendue, la taille, la quantité, la variété, le prix et le montant des marchés publics sont justifiés et s'ils sont raisonnables par rapport aux besoins et aux résultats attendus ;
- Si les marchés publics sont menés conformément aux principes de transparence et de concurrence loyale et ouverte et s'ils offrent le meilleur rapport qualité-prix ;
- Si l'intégrité, l'exhaustivité et/ou la conformité des marchés publics sont contrôlées de manière adéquate pour prévenir les risques de fraude et de corruption ;
- Si la structure, l'organisation, la planification et le suivi de la gestion des achats et des contrôles internes sont efficaces et efficients, et dans quelle mesure ils répondent aux risques identifiés ;
- Si les marchés publics et les transactions, processus et procédures connexes sont conformes aux lois, règlements et exigences légales applicables ;
- Si les marchés publics réalisés sont opportuns et rentables à toutes les étapes du processus visé ;

- Si les termes des contrats ont été respectés, si les paiements effectués sont conformes aux produits reçus et si le travail effectué, les biens fournis et les services rendus sont conformes aux normes attendues.

Ces sujets peuvent être abordés de manière globale, en touchant à des acteurs, des investissements et des contrats spécifiques, mais aussi en se concentrant sur des domaines particuliers tels que la santé, l'éducation et l'administration locale.

45) Lorsqu'elles effectuent un audit des marchés publics, les ISC peuvent envisager de réaliser un audit ou de formuler des questions d'audit sur la manière dont les systèmes de passation des marchés publics assurent une protection solide contre la fraude et la corruption. Dans ce cas, l'ISC peut décider de déterminer l'adéquation et la qualité de l'évaluation des risques/vulnérabilité effectuée par le gouvernement ou l'organisation, la réponse de la direction aux risques identifiés et la manière dont ces actions sont mises en œuvre.

46) Les sections suivantes se concentrent sur la deuxième partie de la phase de planification, c'est-à-dire sur la recherche préliminaire et la conception d'un audit des marchés publics. Elles concernent ce qui doit être vérifié, les critères à appliquer et la manière de procéder à l'analyse. Les normes ISSAI 300 et ISSAI 400 fournissent des informations sur les méthodes de collecte de données qui peuvent être utilisées dans ce processus.

OBJECTIF(S) ET APPROCHE(S) DE L'AUDIT

47) Afin d'identifier l'objet de l'analyse et de déterminer les objectifs et les questions d'audit, il convient d'analyser les informations obtenues par le biais d'outils numériques tels que les bases de données publiques, les portails de données transparents ou ouverts, les systèmes d'information sur la gestion des marchés publics et d'autres systèmes similaires avant de lancer le processus de planification de l'audit des marchés publics.

48) Les audits des marchés publics ont pour objectif de réaliser des audits de conformité, qui visent à vérifier que les ressources publiques sont dépensées conformément au cadre juridique et technique, et des audits de performance, qui visent à vérifier le respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Le ou les objectifs définissent l'approche d'audit[17] et sa structure.

[17] Il existe trois approches de l'audit de performance :
l'approche axée sur le système est applicable, par exemple, aux audits des stratégies, de l'organisation et des questions de gestion ; l'approche axée sur les résultats est une simple vérification que les objectifs ont été atteints ;
l'approche orientée vers les problèmes est applicable en cas de déficiences et/ou de déviations.

49) Le choix du ou des objectifs d'audit, les questions auxquelles l'auditeur entend répondre et les critères d'audit pertinents identifiés déterminent les travaux à effectuer pour recueillir des éléments probants suffisants et appropriés. Ce sera l'approche de l'audit.

50) La section sur les critères d'audit examine les critères possibles pour l'audit des marchés publics.

QUESTIONS D'AUDIT

51) En règle générale, les objectifs d'audit peuvent être formulés sous la forme d'une question d'audit générale, qui peut être décomposée en sous-questions plus précises. Les objectifs d'audit peuvent être thématiquement liés (c'est-à-dire couvrir les activités de la phase de passation de marchés ou du cycle de passation de marchés), complémentaires, non redondants et collectivement exhaustifs dans la réponse à la question d'audit globale.

52) Il est important que les auditeurs disposent d'une certaine structure et organisation dans les requêtes envoyées et les questions posées, étant donné la grande quantité d'informations impliquées dans une activité de passation de marchés donnée, ainsi que la diversité possible des parties prenantes et du personnel impliqués dans l'audit. La pratique des ISC en matière de contrôle des marchés publics permet d'identifier un ensemble commun de groupes de questions interdépendantes. Ils sont énumérés dans les annexes de ce guide.

53) Les questions spécifiques et la nature de la demande sont laissées à la discrétion des auditeurs, sur la base des informations dont ils disposent. La direction peut fournir à l'auditeur une méthodologie pour mener des enquêtes et poser des questions initiales afin de trouver un point de départ pour l'audit. L'auditeur peut ensuite poser des questions complémentaires sur la base des informations et des réponses reçues au cours de l'audit, dans le but d'obtenir des réponses plus approfondies.

54) Les questions à utiliser lors de l'audit dépendent de l'objectif de l'audit et de l'approche applicable. Dans le cas des marchés publics, les questions dépendent également de la manière dont l'ISC décide d'examiner la complexité de l'objet du contrôle.

55) Des exemples de groupes de questions d'audit sont donnés dans les annexes 5-8 :

- L'annexe 5 comprend des questions d'audit possibles qui, au cours de l'audit, permettront de mettre l'accent sur l'économie, l'efficience et l'efficacité dans le cadre de l'approche d'audit ;

- L'annexe 6 comprend des questions d'audit possibles pour évaluer l'efficacité des marchés publics d'un point de vue stratégique, au niveau du gouvernement, au niveau de l'organisation ou du département et au niveau d'un projet de marché spécifique ;
- L'annexe 7 comprend des questions d'audit possibles pour évaluer l'efficacité stratégique des marchés publics en termes de fonctions stratégiques ;
- L'annexe 8 comprend des questions d'audit possibles pour analyser les marchés publics selon la méthode des processus (en fonction des étapes du processus de passation).

56) Les audits de projets complexes et à long terme, tels que les grands investissements dans la construction, les partenariats public-privé et les concessions, sont souvent réalisés à un stade précoce, avant ou pendant la mise en œuvre des projets. Ces audits évaluent, par exemple, les préparatifs du démarrage des projets, la crédibilité et la faisabilité des études prospectives, la régularité et l'adéquation des dépenses budgétaires, le respect des exigences statutaires et la conformité des dépenses avec les avantages réels et attendus de la mise en œuvre des projets.

57) La déclaration incluse dans l'annexe 10 fournit aux auditeurs des idées de questions d'audit que les ISC peuvent utiliser lorsqu'elles doivent contrôler la fraude et la corruption dans les marchés publics. Les questions d'audit, les listes de contrôle, les indications d'activités suspectes et les signes à prendre en compte spécifiquement dans le domaine des marchés publics affectés par les risques de fraude et de corruption sont également contenus dans les guides régionaux[18].

58) Un audit des garanties appliquées par un pays ou une organisation contre la fraude et la corruption dans les marchés publics peut se concentrer sur le système global de contrôles tout au long du processus de passation de marchés. Les documents suivants vous aideront à planifier cet audit : lignes directrices de l'INTOSAI GUID 5270 « Lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption »[19], lignes directrices de l'Initiative de développement de l'INTOSAI[20] et lignes directrices de l'EUROSAI sur le contrôle de l'éthique des entreprises dans les organisations du secteur public[21]. Ces documents

[18] Liste de contrôle sur les audits financiers et de conformité des marchés publics dans l'outil d'audit des marchés publics : https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf et les lignes directrices de l'ASOSAI en matière de lutte contre la fraude et la corruption.

[19] https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/

[20] https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file.

[21] https://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20 ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf

décrivent les principaux éléments du système (définissant l'objet des questions d'audit) et fournissent des orientations sur les critères et les procédures d'audit.

59) Lors de la planification d'un audit, les auditeurs doivent rechercher des indices de transactions et d'opérations impliquant des activités frauduleuses ou corrompues dans les marchés publics et leur financement (norme ISSAI 100/47).

60) Exclusivement dans le contexte des marchés publics d'urgence, les auditeurs se concentrent sur les domaines de risque et les sujets pertinents tels que

a. la flexibilité des procédures d'attribution,
b. la planification de réserves pour répondre aux besoins d'urgence,
c. la gestion de livraisons pour répondre efficacement à ces besoins,
d. politique de prix,
e. garanties d'une passation de marché équitable et transparente,
f. des indications sur d'éventuelles activités frauduleuses et corrompues,
g. l'exhaustivité des spécifications et la qualité des fournitures pertinentes, et
h. l'exhaustivité de la documentation et de la piste d'audit.

61) Les questions d'audit à prendre en compte peuvent être les suivantes[22] :

- Si le gouvernement et les entités auditées ont élaboré des lignes directrices et des systèmes de rapport appropriés sur la passation de marchés dans les situations d'urgence soumises à la législation sur les situations d'urgence ;
- Si les actions de l'organisation d'achat sont conformes à ces lignes directrices ;
- S'il existe des pouvoirs spéciaux dans les procédures en raison de lacunes dans le cadre réglementaire des marchés publics en cas d'urgence ;
- Si les paiements directs étaient limités aux montants strictement nécessaires ;
- Si les achats effectués dans le cadre de procédures exceptionnelles (par exemple, attribution directe de contrats, exemption de contrôle) ont été effectués pour répondre à des besoins urgents et s'ils étaient proportionnés à ces besoins (nombre et durée des contrats) ;
- Si les attributions de contrats directs ont été réglées pendant la période prévue par les règles applicables ;

[22] Voir: http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and- Recovery-Toolkit.pdf; https://web-archive.oecd.org/2020-04-30/552097-COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf; https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf, https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good.

- S'il existe des liens étroits et suspects entre les responsables des marchés publics et les fournisseurs ou tout autre manquement à l'intégrité ;
- S'il y a des indications et des preuves d'une préférence pour certains fournisseurs ;
- S'il existe des indices et des preuves de collusion sur le marché et sur les prix entre les fournisseurs ;
- Si le contrôle sur les commandes et les livraisons conduisant à la fourniture d'équipements frauduleux est absent ;
- S'il y a eu détournement de marchandises ;
- Si la publicité et la transparence concernant les marchés publics d'urgence ont été suffisantes, dans la mesure du possible ;
- Si les processus d'acquisition de matériaux et de travaux ont été correctement documentés, si la piste d'audit est reconnaissable ;
- Si le risque de non-conformité a été évalué par l'autorité publique et si elle a réagi en conséquence ;
- Si les biens achetés/fournis ont effectivement répondu aux exigences de l'urgence, telles que la disponibilité en temps voulu aux endroits spécifiés et la conformité à des normes (de qualité) spécifiques ;
- Si les fonds budgétaires ont été dépensés à des fins publiques conformément à la prescription du droit en vertu de laquelle ils ont été alloués.

62) Les questions d'audit, notamment celles figurant dans les annexes, sont regroupées autour des approches d'audit et des méthodes de passation de marchés publics possibles et représentent des options parmi lesquelles l'auditeur peut choisir. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de questions. Ils doivent être adaptés au contexte de chaque pays et de chaque système et complétés par des critères d'audit applicables et/ou développés.

63) En comprenant l'objet de l'audit et son contexte, l'auditeur prend en considération et évalue le risque de divers types de déficiences, d'irrégularités et d'inexactitudes pouvant survenir en rapport avec l'objet de l'audit (norme ISSAI 100/46).

64) Une condition préalable importante pour identifier et atténuer les risques pour les entités contrôlées est un système efficace et actualisé de contrôles internes et un environnement de contrôle sain, en particulier pour gérer les risques de fraude, sur la base, par exemple, des décisions pertinentes du Comité des organisations de parrainage de la Commission Treadway (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, COSO) ou de directives similaires élaborées dans le cadre de la juridiction locale. L'audit des contrôles internes peut être inclus dans l'objet de l'audit.

65) Afin de gérer activement les risques, l'auditeur peut développer une échelle de risques (en utilisant des couleurs ou des notations) pour chaque question d'audit liée au cycle des marchés publics ou pour l'audit de la fonction de passation de marchés. Le tableau suivant fournit des indications sur l'analyse du niveau de risque et les éventuelles mesures d'atténuation nécessaires.

Niveau de risques	**rouge**	Risque extrême	Un plan d'action détaillé est requis
	orange	Risque élevé	L'attention de la direction générale est requise
	jaune	Risque modéré	Les domaines de responsabilité de la direction doivent être définis
	vert	Risque faible	Géré selon les procédures normales
Consé-quences	5	Extrêmement graves	La réalisation des objectifs/tâches fonctionnels s'arrêtera
	4	Essentielles	Menace sur les objectifs/tâches fonctionnels
	3	Modérées	La nécessité d'une adaptation substantielle de la fonction globale
	2	Mineures	Menace sur un élément de la fonction

CRITÈRES D'AUDIT

66) Les critères d'audit sont les points de référence utilisés pour évaluer l'objet de l'audit (norme ISSAI 100/27). L'auditeur utilise de nombreuses sources différentes pour déterminer les critères d'audit.

67) Suivre un modèle particulier ne permet pas toujours d'obtenir des performances optimales. Il convient de noter que les bonnes pratiques évidentes ont conduit à des résultats effectifs et, à l'inverse, les lacunes identifiées dans un cas particulier ont eu un impact négatif sur les résultats et les autres activités.

68) Les critères d'audit peuvent être qualitatifs ou quantitatifs, généraux ou spécifiques, portant sur ce qui devrait être selon les lois, les règlements ou les objectifs, ou sur ce qui est raisonnablement attendu selon les connaissances scientifiques et les meilleures pratiques, ou sur ce qui pourrait être dans des conditions plus favorables.

69) Dans le cadre des audits des critères de régularité des marchés publics, il est établi que l'auditeur doit vérifier le respect formel de toutes les exigences légales et réglementaires pertinentes, des règlements et des méthodologies dans le domaine des marchés publics approuvés par les autorités supérieures, ainsi que le respect des obligations contractuelles et des accords de marchés publics, des normes industrielles, des conditions de licence et des autres règles et exigences qui ont un impact sur l'objet de l'audit. Dans ce contexte, les critères suivants peuvent être considérés comme des exemples :

- Réalisation de toutes les procédures obligatoires préalables à la passation de marchés ;
- Caractère raisonnable du choix de la méthode de passation (procédure) et du type de marché public, conformément à la législation et à la réglementation ;
- Conformité des principaux documents de passation de marchés (appel d'offres ou invitation à soumissionner, avis d'attribution du marché, spécifications techniques, instructions aux soumissionnaires, projet de contrat, etc.) avec les dispositions légales qui sont des exigences obligatoires ;
- Respect de toutes les procédures de sélection des offres, d'attribution et de signature des contrats ;
- Conformité du contrat signé avec la législation et les besoins définis par le client ;
- Conformité du délai, de l'étendue, de la qualité et de la quantité des biens/travaux/services à fournir avec les normes, exigences, etc. et avec les dispositions du contrat ;
- Cohérence des résultats réels avec les résultats escomptés, etc.

70) Pour établir les critères de conformité, l'auditeur doit généralement vérifier le respect des principes généraux, des normes et des exigences qui guident le fonctionnement du système de passation de marchés dans son ensemble et le comportement des personnes impliquées dans le processus de passation. L'audit avec critères de conformité peut, par exemple, prendre en compte le respect des codes de conduite des affaires, des documents internes de lutte contre la corruption, des principes de non-discrimination et de concurrence loyale dans les marchés publics, etc.

- Lors de l'audit des marchés publics, les auditeurs peuvent utiliser trois stratégies analytiques afin d'établir des critères pour des questions d'audit spécifiques : l'analyse coûts-avantages basée sur la comparaison des coûts et des avantages obtenus (bénéfices), l'avantage direct ou indirect des marchés publics ;

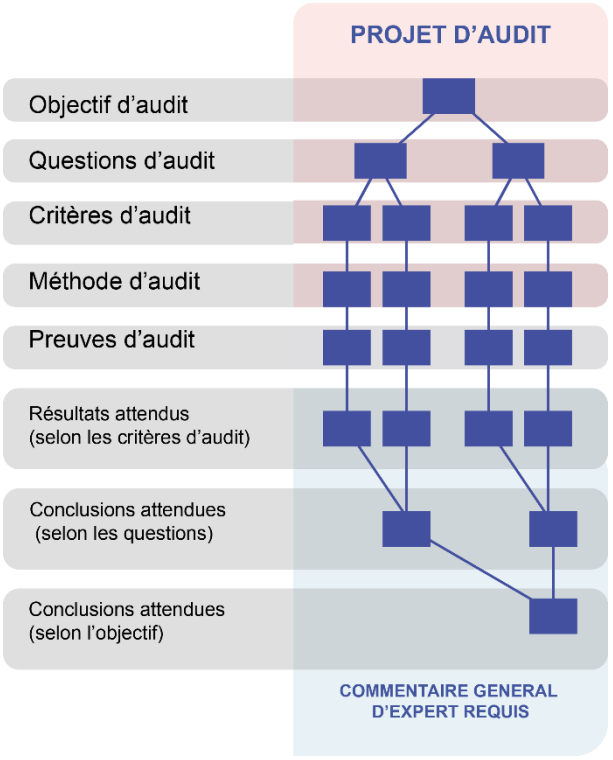
- Une évaluation de type « et si » permet d'évaluer et d'analyser différents scénarios et alternatives, en indiquant les gains et pertes possibles associés aux changements des paramètres d'achat. Cette approche repose sur l'identification des facteurs susceptibles d'influencer le résultat d'une procédure de passation de marché public ;
- L'analyse comparative (benchmarking) vise principalement à évaluer les tendances et à identifier d'autres options. Différentes bases peuvent être utilisées dans la comparaison pour déterminer, par exemple, la qualité du travail effectué, la comparaison des résultats planifiés et réels, les produits du travail réels et planifiés ; des contrats d'approvisionnement similaires ou des résultats de travail similaires obtenus par des institutions ou des agences peuvent être comparés, etc. L'une des questions clés de l'analyse comparative est de savoir s'il est possible d'obtenir un meilleur résultat aujourd'hui ou à l'avenir que celui qui a déjà été obtenu.

71) Voici quelques exemples de critères possibles pour l'évaluation de la performance du processus de passation de marchés et des résultats. Cette série de groupes de critères n'est pas exhaustive.

Groupes de critères	Critères / Critères de mésure
Un processus compétitif	• La couverture et le mode de placement de l'annonce de l'appel d'offres ; • Nombre de candidatures et d'offres éligibles (par exemple, inférieur à la moyenne) ; • Nombre de fournisseurs en concurrence (par exemple, inférieur à la moyenne) ; • Les fournisseurs donnent au candidat le temps de réagir au processus et une période de réflexion et de négociation ; • Si un délai suffisant, tel que prescrit dans les règles du acheteur public, a été accordé pour la soumission des offres ; • Des réunions sont organisées avant de soumettre les demandes ; • Les clarifications, si elles sont demandées par les soumissionnaires, seront fournies à tous les soumissionnaires potentiels.
Réduction/maîtrise des coûts	• Niveau/volume des économies/réductions réalisées ; • Réductions des stocks ; • Réduction de la demande ; • Nombre de « déficits » ; • Nombre de marchandises défectueuses ; • Utilisation accrue des alternatives ; • Encouragement des achats en masse.
Gestion des fournisseurs	• Nombre de nouveaux fournisseurs participant à l'appel d'offres ; • Nombre de livraisons inopportunes, endommagées ou inadéquates ; • Niveau de qualité atteint.
Systèmes et processus internes	• Volume des transactions de faible valeur ; • Utilisation d'arrangements agrégés ou d'accords à long terme ; • Réduction des coûts de transaction ; • Satisfaction des clients internes.
Gestion des marchés publics	• % des fonctionnaires chargés des achats certifiés ; • Nombre de jours-hommes de formation ; • Composition et fonctionnement efficaces des comités de passation des marchés, y compris leur indépendance, formation, etc.

72) Le tableau ci-dessous donne un exemple des critères d'audit correspondant à une question d'audit qui peuvent être complétés par des données sur un aspect spécifique des marchés publics (stratégique ou opérationnel).

Figure 2. Matrice de conception de l'audit



Processus des marchés publics :
Phase : Préparation de l'appel d'offres***(exemple)***

Groupe de questions d'audit :
La passation de marchés a-t-elle été gérée efficacement ?

Question d'audit :
L'autorité publique a-t-elle envisagé et évalué des alternatives rentables à cet achat ?

Groupe de critères d'audit :
Évaluation des systèmes et processus internes

Critères d'audit :
Utilisation d'arrangements agrégés

73) En l'absence de critères élaborés par l'entité concernée et de critères provenant d'autres sources, les auditeurs peuvent élaborer eux-mêmes des critères appropriés. L'auditeur doit garder à l'esprit que la légitimité des critères établis par les auditeurs dépend de la façon dont ils sont considérés comme raisonnables et persuasifs par les destinataires du rapport d'audit.

74) En ce qui concerne les marchés publics dans les situations d'urgence, les critères de performance suivants peuvent être envisagés, en tenant compte de l'évolution des circonstances :

a. Évaluation de la stabilité de la chaîne d'approvisionnement, notamment dans le domaine des soins de santé et des systèmes de gestion des stocks ;
b. Un équilibre entre la rapidité de la livraison, le prix et la transparence du processus ;
c. Des exigences plus strictes en matière de capacité juridique des fournisseurs (même si les exigences sont considérées comme excessives dans une situation normale, elles sont justifiées pour compenser les risques de faillite des organisations et de résiliation des contrats).

RISQUES D'AUDIT

75) Le risque d'audit peut être lié à la nature technique de certains aspects de l'audit. Par exemple :

- Les études financières et techniques qui sous-tendent les décisions de construire des infrastructures complexes peuvent être biaisées ;
- Les exigences excessives qui ne sont pas nécessaires/exigées dans une situation donnée, pour lesquelles certains fournisseurs sont favorisés, peuvent être incluses dans les spécifications techniques de telle manière qu'elles ne peuvent être détectées que par des experts du marché concerné grâce aux spécifications définies par les fournisseurs ;
- Des critères d'évaluation biaisés ou injustes peuvent être intégrés dans des algorithmes d'évaluation complexes ;
- La déficience de livraison peut être due à la mauvaise qualité des matériaux ou à la productivité de la main-d'œuvre, voire à une conception défectueuse des articles achetés.

76) Les auditeurs atténuent les risques d'audit lors de la planification de l'audit ou pendant la phase d'enquête préliminaire. L'annexe 8 contient un certain nombre de questions qui peuvent contribuer à atténuer les risques d'audit.

77) Si le risque d'audit est important, il peut être nécessaire de développer des stratégies d'atténuation du risque et/ou de modifier le plan d'audit. L'auditeur peut alors développer et modifier la stratégie de collecte des preuves afin de réduire le risque d'audit. Par exemple, il est utile de considérer ce qui suit :

- Mettre en place une structure de personnel différente, par exemple, faire appel à du personnel plus expérimenté dans l'audit des marchés publics ;
- Engager des spécialistes internes ou externes supplémentaires ayant une expertise approfondie des aspects des marchés publics, tels que des ingénieurs ou des experts en la matière ou des experts en informatique, lorsque cela est possible. Ces connaissances spécialisées sont nécessaires, par exemple, pour appliquer des méthodes d'audit numérique ou pour effectuer des contrôles et des inspections physiques, par exemple d'équipements médicaux, de l'achat de biens complexes ou de l'introduction de la technologie du bâtiment ;

- Accorder l'importance voulue au principe d'intégrité, par exemple en identifiant et en gérant les conflits d'intérêts potentiels et les relations au sein des membres internes et externes de l'équipe d'audit ;
- Établir des dispositions spécifiques pour l'interaction avec l'entité auditée ;
- Établir des mesures spécifiques de contrôle de la qualité ;
- Mettre en place des mécanismes de contrôle complets et professionnels pour ces audits.

8

RÉALISATION D'AUDIT



78) Les auditeurs doivent obtenir des preuves suffisantes et pertinentes. Les méthodes habituelles d'audit, telles que l'examen de la documentation, les entretiens et, lorsque cela est possible et approprié, les inspections physiques, seront appropriées. Les ressources internes pour les audits des marchés publics sont souvent similaires à celles utilisées pour d'autres types d'audits.

79) Les audits de projets d'infrastructure ou d'autres marchés techniques importants peuvent toutefois nécessiter l'intervention d'experts techniques.

80) Les outils informatiques d'analyse de données numériques deviennent une méthode puissante pour analyser largement les données ouvertes (ou confidentielles) sur les procédures de passation de marchés publics, dont l'utilisation est de plus en plus répandue. Des bases de données incluent généralement et des plateformes électroniques qui publient des informations sur les procédures de passation de marchés publics menées, le contenu des documents de passation, les contrats attribués et les entreprises qui ont signé ces contrats. Plus ces informations sont détaillées, plus puissants algorithmes seront en mesure d'effectuer un travail d'audit approfondi, ce qui ajoutera de la valeur aux audits des marchés publics. Les ISC peuvent utiliser des outils d'analyse de données et l'intelligence artificielle pour examiner et analyser les données contractuelles existantes afin d'identifier les procédures et les relations inhabituelles, ainsi que les modèles, les tendances et les anomalies indiquant une sélection biaisée des fournisseurs

ou une éventuelle collusion, non seulement au stade de la planification, mais aussi pendant l'audit. Cela est particulièrement important lors de la vérification des résultats préliminaires d'un audit, qui présentent le même schéma que l'audit lui-même. Cela pourrait constituer un défi majeur pour l'ISC, car il faudrait non seulement engager des experts en conception assistée par ordinateur, mais aussi former les auditeurs à l'utilisation de ces outils. La capacité des auditeurs à extraire des données des systèmes d'information et à analyser en temps utile des données précédemment contrôlées pendant les audits est essentielle lorsque les ressources sont rares, notamment lorsque les délais sont serrés.

81) L'audit des marchés publics dans les situations d'urgence se heurte à des obstacles car la situation sur le terrain peut rendre difficile l'utilisation des méthodes d'audit courantes. Les inspections physiques sont importantes pour ce type d'achats urgents et déformalisés, mais elles peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Dans les situations où l'ISC ne peut pas se permettre d'être physiquement présente dans les locaux de l'entité contrôlée, l'ISC peut passer au travail à distance avec le soutien de solutions en ligne et de plateformes d'information. Dans ces circonstances, l'ISC peut avoir besoin de développer des mesures pour assurer l'efficacité opérationnelle et la sécurité de ces canaux de communication. Les auditeurs peuvent être amenés à évaluer en permanence l'adéquation des éléments probants obtenus par ces méthodes afin de s'assurer que les conclusions de l'audit sont pratiques, pertinentes et fiables.

9

RAPPORTS ET SUIVIE DES RECOMMANDATIONS



82) Le rapport et le suivi des recommandations d'un audit de marchés publics suivent les mêmes étapes et exigences que celles définies pour les audits de performance (ISSAI 3000) et les audits de conformité (ISSAI 4000).

83) L'auditeur est censé formuler des recommandations constructives, susceptibles de contribuer de manière significative à l'élimination des faiblesses ou des problèmes identifiés dans le processus de passation de marchés, et d'aider à remédier aux non-conformités importantes observées ou aux faiblesses constatées dans les contrôles.

84) L'examen des constatations et des recommandations les plus courantes des contrôles des marchés publics effectués par les ISC[23] permet de conclure qu'elles couvrent de nombreux domaines et situations, mais que les plus courantes peuvent être mises en évidence :

[23] Un résumé des informations incluses dans le Guide pratique d'audit des marchés publics.

- L'absence d'une approche stratégique des marchés publics, l'incapacité des marchés à atteindre des objectifs innovants ou environnementaux, l'absence de planification, de gestion ou de contrôle appropriés des marchés publics ;
- Partage inefficace des risques entre les fournisseurs et les pouvoirs publics ;
- Justification inadéquate et recherche de fond insuffisante sur les besoins, les investissements et les achats ;
- Définition inexacte de l'objet du marché, ventilation de l'objet du marché ou estimation des coûts ;
- Manque d'informations importantes dans les documents de passation de marchés : délais de soumission des offres, détails de l'objet de la passation, exigences en matière de passation de marchés ;
- Manque de publicité et/ou de transparence des justifications lors des procédures de passation de marchés ;
- Procédures de passation de marchés non concurrentielles, sans justification ou contraires aux règles ;
- Exigences et spécifications techniques discriminatoires, illégales ou excessives ;
- Définition incorrecte ou partiale des critères de sélection et d'attribution ;
- Non-respect des exigences et des délais établis pour la soumission des offres ;
- Surfacturation, preuve de collusion et de conflit d'intérêts ;
- Lacunes dans les activités d'évaluation des offres ou des décisions déraisonnables d'attribution de contrats ;
- Défauts dans les contrats (garanties insuffisantes pour couvrir les risques d'inexécution ; durée excessive des contrats) ;
- Modifications illégales des appels d'offres et modifications matérielles injustifiées des contrats ;
- Gestion inefficace des contrats (supervision des commandes, des livraisons et des paiements, contrôle des sous-traitants, retard de livraison, respect des conditions convenues, mauvaise qualité, augmentation des volumes, coûts excessifs, fournisseurs fictifs) ;
- Les documents de gestion du sujet ne sont pas mis à jour, ce qui rend difficile la détermination du degré d'implication des fonctionnaires et/ou des employés impliqués dans l'attribution des marchés publics.

85) Outre les conclusions et les recommandations incluses dans les rapports d'audit de l'ISC, tous les cas spécifiques de suspicion de fraude et de corruption identifiés au cours de l'audit doivent être documentés et présentés à la direction et aux autorités compétentes. En fonction de l'autorité de l'ISC individuel et des procédures établies au niveau national, l'ISC peut être autorisé à transmettre des informations aux autorités chargées de l'enquête. Certaines ISC travaillent en étroite collaboration avec les agences de lutte contre la corruption[24].

86) L'étape finale de l'audit des marchés publics est le suivi des recommandations formulées sur la base des résultats de l'audit. L'ISC établit un algorithme de suivi pour contrôler et assurer la mise en œuvre effective des recommandations des auditeurs. L'objectif principal de l'ISC est de fournir un retour d'information, d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations au sein de l'entité contrôlée et d'évaluer le résultat final de la mise en œuvre des recommandations. Dans le processus de suivi, il est souvent utile de se concentrer non pas tant sur le processus de mise en œuvre des recommandations que sur les résultats en matière d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système de contrôle interne, d'élimination des contraintes pesant sur la gestion des marchés publics et, par conséquent, d'élimination des irrégularités et des erreurs, de réduction des coûts inutiles et d'amélioration de l'efficacité globale des marchés publics.

24 Le 30 juillet 2019, l'INTOSAI a signé un protocole d'accord avec l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Ce protocole d'accord réaffirme le rôle important joué par les ISC dans la lutte contre la corruption et renforce la coopération entre les ISC et les organismes de lutte contre la corruption afin de prévenir et de combattre plus efficacement la corruption.

ANNEXE 1 : PRINCIPES DES MARCHÉS PUBLICS

Les auditeurs se réfèrent principalement aux principes des marchés publics énoncés dans la législation nationale. Ces principes sont destinés à guider le contenu des règlements, l'interprétation des dispositions légales et le processus décisionnel tout au long du processus de passation de marchés.

Les lois et réglementations nationales sur les marchés publics font désormais souvent référence à des principes reconnus au niveau international, qu'elles reflètent, influencés par les meilleures pratiques internationales en matière de marchés publics et les directives des Nations unies incluses dans la loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services. Si un pays est partie (ou candidat à la signature) à l'AMP de l'OMC, cet accord et les obligations qui en découlent pour le pays peuvent également jouer un rôle.

La CNUDCI est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies. Elle rédige notamment des lois types, c'est-à-dire des textes législatifs recommandés aux États pour qu'ils les intègrent dans leur législation nationale. La Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services encourage l'inclusion des principes suivants dans les lois nationales sur les marchés publics :

Participation ouverte et concurrence	Tous les fournisseurs potentiels qualifiés doivent être autorisés à participer aux procédures de passation de marchés publics, sauf dans des circonstances spécifiques, réglementées et justifiées permettant des exceptions.
Équité et égalité	Tous les soumissionnaires intéressés/potentiels doivent avoir accès et se fier à des informations et critères clairs, objectifs et complets diffusés publiquement par l'acheteur public. Les soumissionnaires sont également en droit d'attendre un traitement équitable sur un pied d'égalité avec les autres soumissionnaires.

Intégrité et transparence	Les contribuables et les citoyens en général sont en droit d'attendre que les marchés publics soient menés de bonne foi, uniquement dans la transparence et dans l'intérêt public.
Économie, efficience et/ou efficacité	Les citoyens s'attendent également à ce que les prix payés pour les biens, les services et les travaux soient fixés équitablement et que les biens, les services et les travaux soient achetés à temps, dans la bonne qualité et quantité.

Lorsque l'ISC estime qu'il est opportun de comparer la qualité des règles et procédures de passation des marchés publics d'un État avec celle des recommandations internationales, la loi type de la CNUDCI ou d'autres instruments internationaux, tels que les principes de l'OCDE relatifs à l'intégrité dans les marchés publics, peuvent définir les critères d'audit.

ANNEXE 2 : DÉFINITIONS ET ABRÉVIATIONS

Concepts de base	Définition
Audit des marchés publics effectué par l'ISC	Audit des marchés publics effectué par l'ISC ou ses représentants, qui comprennent la vérification de l'existence physique des actifs acquis, le contrôle de la conformité, l'examen et l'évaluation des processus, des résultats et de l'efficacité des marchés publics, la préparation de rapports à la fin de l'audit.
Critères d'attribution des offres	Critères utilisés par l'acheteur public pour évaluer les offres soumises et pour sélectionner un ou plusieurs soumissionnaires les mieux classés pour répondre à certains besoins.
Soumissionnaire	Personnes morales ou physiques participant à la procédure de passation de marchés dans le cadre du contrat avec l'acheteur public.
Marchés publics Contrat/Contrat public	Le contrat/accord conclu entre l'acheteur public et le fournisseur conformément aux lois nationales et régionales en vigueur ou aux règles applicables en matière de marchés publics.
Cycle des marchés publics	Le processus se compose de trois phases distinctes : la préparation de l'appel d'offres, la réalisation de l'appel d'offres et l'achèvement de l'appel d'offres. Les étapes suivantes sont caractéristiques : (1) préparation et planification, (2) publication et transparence, (3) soumission des offres, ouverture et sélection, (4) évaluation et attribution de l'offre, (5) mise en œuvre et achèvement du contrat.

Concepts de base	Définition
Organisations d'achat	Les autorités publiques centrales, les autorités locales, les entreprises d'État ou même les entreprises privées qui reçoivent des fonds du budget.
Processus de passation de marchés	Un processus est une série d'étapes, d'actions et de décisions impliquées dans la réalisation d'une activité de passation de marchés.
Critères de qualification	Critères utilisés par l'acheteur public pour évaluer la capacité des fournisseurs/vendeurs à remplir le contrat d'achat correspondant.
Phase de passation des marchés	Un ensemble de mesures prises par l'acheteur public pour atténuer les risques contractuels identifiés.
Fournisseur (vendeur)	Un processus d'achat typique de haut niveau dans le cycle des marchés publics, qui peut être divisé en sous-processus, procédures/activités d'achat et dont les résultats ou éléments font partie des aspects de contrôle requis dans les marchés publics.
Gestion des risques liés aux marchés publics	Un ensemble de mesures prises par l'acheteur public pour atténuer les risques contractuels identifiés.
Utilisateurs	Le client public, les citoyens et les groupes spécifiques de personnes qui consomment le produit acheté ou l'utilisent dans leur vie quotidienne, à des fins professionnelles, etc.

Concepts de base	Abréviations
UE	Union européenne
ID	Initiative de développement de l'INTOSAI
PDS	Systèmes de documentation professionnelle de l'INTOSAI
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
Norme ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ICP	Indicateurs clés de performance
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

ISC	Institution supérieure de contrôle
PME	Petites et moyennes entreprises
OMC	Organisation mondiale du commerce
CNUDCI	Commission des Nations unies pour le droit commercial international

ANNEXE 3 : PHASES DE LA PROCÉDURE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Phase 1. Préparation à un appel d'offres

Cette phase comprend l'évaluation des besoins et du marché, la planification et la budgétisation des achats, la détermination de ce qui sera acheté et le choix d'une procédure d'achat. Ces activités constituent la base d'un marché public réussi et, en règle générale, un travail de qualité à cette phase détermine la qualité du travail qui peut être réalisé à des phases ultérieurs.

La justification de l'exigence et les preuves pour la justifier sont des éléments qui doivent être pris en compte dans tous les types de marchés publics, y compris dans les situations d'urgence.

Le choix de la procédure est déterminé par les principes et règlements applicables au niveau national ou supranational. Les procédures de passation de marchés les plus courantes sont les procédures d'appel d'offres, car elles sont les plus efficaces pour garantir l'égalité d'accès de tous les fournisseurs potentiels aux marchés publics et créer les conditions permettant aux acheteurs publics d'obtenir l'offre la plus avantageuse. Ces procédures d'appel d'offres sont généralement longues et détaillées. Ainsi, les réglementations de nombreuses autorités nationales ou étatiques autorisent la passation de marchés relativement peu coûteux par le biais de procédures concurrentielles simplifiées, d'appels d'offres restreints ou d'achats directs, afin de rendre le processus de passation plus efficace et plus rapide. Les achats limités ou purs et simples sont autorisés dans des circonstances exceptionnelles, comme les urgences. Les auditeurs peuvent être amenés à vérifier si les raisons exceptionnelles étaient justifiées et si elles ont effectivement eu lieu. Comme ces types de procédures augmentent le risque de favoriser les fournisseurs, d'autres contrôles, tels que la justification et la transparence des décisions, doivent être appliqués.

Les procédures alternatives comprennent les achats centralisés, la mise en commun des besoins et les achats dans le cadre d'accords-cadres. L'agrégation des marchés et l'utilisation d'accords-cadres permettent aux acheteurs publics de négocier de meilleurs prix et conditions et de mener ensuite des procédures de passation de marchés plus souples et plus efficaces. Mais, selon les règles applicables à ces dispositifs et pratiques acceptées, ils peuvent réduire la probabilité que de petits soumissionnaires multiples se qualifient pour l'appel d'offres ou qu'un comportement contraire à l'éthique se produise. Si ces risques ne sont pas traités, il peut en résulter une réduction du nombre de soumissionnaires éligibles, une diminution de la concurrence et un éventuel comportement non concurrentiel.

Des procédures complexes de passation de marchés, telles que les dialogues compétitifs, peuvent être utilisées pour passer des marchés dans le cadre de partenariats public-privé ou pour passer des contrats pour le développement de nouveaux biens et services.

De plus en plus, on utilise des plateformes de passation de marchés en ligne où les versions électroniques des documents de passation de marchés sont diffusées, où il y a des communications électroniques à tous les stades de la procédure, des approches fondées sur les données à différents stades du processus de passation de marchés, et des procédures spécifiques de passation de marchés en ligne - systèmes de passation de marchés dynamiques, catalogues électroniques et enchères électroniques anonymes inversées. Ces procédures électroniques peuvent combiner des procédures concurrentielles et opérationnelles.

Phase 2. Processus d'appel d'offres

Après la première étape, une documentation est préparée pour informer les fournisseurs potentiels des exigences, de la manière dont ils peuvent soumissionner pour le contrat afin de répondre à ces exigences, et de la manière dont leurs offres seront ensuite évaluées.

La rédaction des documents de passation de marchés, la définition des spécifications et des normes, la fixation des critères d'évaluation des offres et des soumissionnaires, la fixation des délais de soumission des offres et la publicité du processus de passation et de ses phases sont des éléments clés pour garantir l'objectivité, la transparence et l'égalité tout au long de la procédure. Les candidatures sont ensuite acceptées et vérifiées par rapport aux exigences.

Certains systèmes et procédures peuvent prévoir un processus de sélection en deux étapes, comprenant, dans un premier temps, un examen des qualifications des fournisseurs afin de sélectionner les fournisseurs à approuver pour la procédure et, dans un second temps, la soumission et/ou la sélection de leurs offres. Il se peut également que le système exige une distinction complète entre la sélection des soumissionnaires et la sélection des offres, avec une séparation claire des critères et des opérations pertinentes.

Quelle que soit la procédure spécifique applicable (cérémonies d'ouverture des offres, procédures électroniques, processus de qualification préalable, etc.), les offres restent confidentielles et sont conservées dans un endroit sûr jusqu'au moment de leur divulgation officielle. Après l'ouverture régulière des offres, chaque offre est examinée pour vérifier sa conformité aux exigences décrites dans le dossier d'appel d'offres.

Toutes les offres éligibles sont ensuite évaluées conformément à la méthodologie d'évaluation définie dans les documents d'appel d'offres afin de sélectionner celle qui répond le mieux aux critères d'attribution. La méthodologie ne doit pas être déviée, modifiée ou omise afin de préserver l'intégrité du processus d'appel d'offres. Une analyse minutieuse est essentielle à ce stade. Les outils importants pour garantir l'objectivité et la transparence sont les matrices d'évaluation, la collégialité, la justification des évaluations et des décisions, les rapports d'évaluation, les notifications, la publicité des décisions et les droits de recours. Cette étape se termine par la signature du contrat entre l'acheteur public et le fournisseur.

Phase 3. Achèvement de l'appel d'offres

L'objectif de la dernière étape du cycle de passation de marchés est de s'assurer que le contrat est exécuté, que le fournisseur et l'acheteur public remplissent leurs obligations et que l'objectif national est atteint. Cette phase comprend l'exécution et le suivi du contrat, la livraison, le respect des délais et des exigences de performance, le versement des paiements, la tenue des registres, les plaintes, les recours, les modifications du contrat et la clôture/termination des transactions. Le contrat peut être résilié soit pour cause d'expiration, soit pour cause du dédit.

La phase qui suit l'attribution du contrat (achèvement de l'appel d'offres) est importante car elle se concentre sur la qualité réelle des biens, des travaux et des services fournis à l'acheteur du secteur public et sur le respect des conditions du contrat. Avant l'attribution du contrat, la procédure peut être considérée comme correcte et complète,

mais un nombre important de lacunes peuvent apparaître lors de sa mise en œuvre. Il existe des risques d'assouplissement lors de l'attribution du contrat et de modification des conditions du contrat en faveur de l'entrepreneur. Si ces risques sont prévus et traités avant l'appel d'offres/la passation de marché, cela peut faire une différence significative dans l'environnement concurrentiel de l'appel d'offres. Conformément aux règles applicables, les modifications contractuelles doivent être évaluées afin de distinguer des modifications mineures, l'application de dispositions de révision qui figuraient dans les documents de passation de marché initiaux et un changement de circonstances inévitable et admissible par rapport aux modifications jugées importantes, qui modifient l'équilibre concurrentiel convenu lors de la passation de marché et fixé dans le contrat et qui modifient sensiblement le contrat par rapport à l'option initiale. Dans ce cas, une nouvelle procédure de passation de marché peut être nécessaire.

ANNEXE 4 : PASSATION DE MARCHÉS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

Les marchés publics sont de plus en plus souvent effectués par voie électronique. Cela peut concerner les moyens de communication et d'échange d'informations lorsque les documents de passation de marché sont disponibles par voie électronique ; lorsque les demandes, soumissions, réponses et avis peuvent suivre une procédure électronique ; ou même lorsque des procédures spécifiques de passation de marché ou des étapes d'une procédure sont menées par voie électronique sur une plateforme de passation de marché électronique (par exemple, place de marché/commande directe, appel d'offres par soumission sans publicité, enchères électroniques inversées, catalogues électroniques, etc.).

Les autorités publiques doivent veiller à ce que les moyens électroniques utilisés ne créent pas d'obstacles techniques pour les soumissionnaires potentiels. Les outils et dispositifs utilisés pour la communication électronique doivent être compatibles avec les technologies courantes et être largement disponibles.

Les questions de sécurité sont également un sujet de préoccupation. L'utilisation de signatures électroniques, les niveaux d'accès, les procédures d'accréditation, les règles et les algorithmes utilisés par le système font partie des exigences strictes en matière de sécurité. Ces procédures doivent être établies pour garantir que les

soumissions et les décisions sont prises par des personnes compétentes ; que les offres scellées dans les enveloppes ne peuvent être consultées avant la date d'ouverture (même par les responsables de l'appel d'offres) ; qu'un accès égal et simultané aux informations est assuré après l'ouverture des enveloppes ; et qu'un strict anonymat est garanti lorsque cela est nécessaire (par exemple, dans les enchères électroniques inversées).

Les offres soumises sous forme de catalogue électronique et l'utilisation d'enchères électroniques inversées nécessitent l'utilisation d'algorithmes.

ANNEXE 5 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES RELATIVES AU PRINCIPE 3E DANS L'AUDIT DU PROCESSUS DE PASSATION DE MARCHÉS OU DE LA FONCTION DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

TABLEAU 1. ÉCONOMIE, EFFICIENCE, EFFICACITÉ ET APPROCHES D'AUDIT

Économie :

- Les biens et services fournis par le biais du processus de passation de marchés ou de la fonction de passation de marchés sont-ils fournis au bon moment, au bon endroit, en bonne quantité, de bonne qualité et au prix le plus bas possible ?

Efficacité :

- La plus grande production en termes de quantité et de qualité provient-elle des ressources qui entrent dans la fonction d'achat ou des ressources qui entrent dans le processus d'achat (la phase d'achat ou une activité d'achat distincte) ? ou
- Les mêmes résultats auraient-ils pu être obtenus avec moins d'entrées ?

L'efficience évalue la relation entre les entrées et les sorties. Les audits de performance peuvent se concentrer sur :

l'efficacité technique, par exemple :

- Les processus d'achat peuvent-ils être rationalisés pour gagner en efficacité ?

l'efficacité de l'allocation, par exemple :

- L'efficacité peut-elle être améliorée en allouant des ressources de fonctions d'achat ou de la phase de passation de marchés de différentes manières, par exemple par l'automatisation (c'est-à-dire l'automatisation des processus à l'aide de systèmes informatiques par opposition aux processus manuels), contribuant ainsi à une productivité accrue ?

ou sur l'ampleur ou l'efficacité des synergies, par exemple :

- Est-il possible d'obtenir les mêmes résultats avec moins d'entrées en partageant les fonds ou les processus, voire en mettant en commun les organisations (c'est-à-dire en consolidant les coûts/les achats conjoints) ?

Efficacité :

La question sur les performances comporte deux parties correspondant aux sous-questions suivantes :

1) Dans quelle mesure les objectifs d'achat (stratégie/politique/plan/processus) sont-ils atteints ?
2) Cela est-il dû aux résultats de la stratégie/politique/plan/processus d'achat ?

Une approche axée sur les résultats :

- Quelle a été l'efficacité de la fonction/du processus de passation de marchés et quels ont été les résultats obtenus, les exigences et les objectifs atteints ?
- La quantité et la qualité des biens achetés répondent-elles aux attentes ?
- Le prix était-il proche de l'estimation ou a-t-il atteint les objectifs ?

Une approche axée sur les problèmes :

- Quel est le problème ? Par exemple, la préparation et la planification de la phase de passation de marchés ?
- Quelles sont les raisons du problème ? Par exemple, l'absence d'une concurrence suffisante ?
- La soumission des offres, la phase d'ouverture des offres et la sélection des soumissionnaires appropriés dans le processus de passation de marchés ?
- Qu'est-ce qui a fait que le projet de travail a dépassé le budget de plusieurs fois ?
- Pourquoi le projet informatique est-il clairement en retard sur le calendrier ?
- Quelles sont les raisons pour lesquelles le prestataire de services n'a pas été en mesure de respecter les normes ?

Une approche axée sur les systèmes :

Ce type d'audit peut utiliser des questions descriptives, par exemple :

- Quel est l'objectif du système/processus de gestion des achats ?
- Qui sont les acteurs responsables au sein du système ?

ANNEXE 6 : PROBLÈMES D'AUDIT POSSIBLES CONCERNANT L'UTILISATION DU MODÈLE DE PERFORMANCE DES MARCHÉS PUBLICS

TABLEAU 2. MODÈLE D'EFFICACITÉ DES ACHATS [25]

Évaluation de la stratégie globale des gouvernements en matière de marchés publics

1) Le gouvernement dispose-t-il d'une stratégie et/ou d'une politique globale en matière de marchés publics ?
2) La politique gouvernementale encourage-t-elle et/ou protège-t-elle la concurrence loyale ?
3) Les politiques et pratiques d'achat sont-elles conformes aux normes (internationales) de pratique professionnelle ?
4) Les performances de plusieurs fonctions/unités d'achat à différentes étapes du processus d'achat sont-elles comparées les unes aux autres ?
5) Les prix/la qualité obtenus par plusieurs fonctions/unités d'achat sont-ils comparés en termes de performance concurrentielle ou d'amélioration du rapport coût-efficacité ?
6) Le gouvernement dispose-t-il d'une documentation détaillée sur la nature de la réglementation des marchés publics ?

Évaluation de la fonction/unité d'achat d'une organisation ou d'un département particulier :

7) L'externalisation et les partenariats public-privé sont-ils considérés comme des options pour remplacer le travail du personnel interne dans ce domaine ?
8) L'organisation/département dispose-t-elle d'une stratégie d'achat conforme à la stratégie nationale, a-t-elle été mise en œuvre ?
9) La fonction/division achats de l'organisation/département est-elle bien organisée, y compris en termes d'adéquation des ressources, par exemple du personnel avec des rôles clairement définis ?
10) Le processus de passation de marchés est-il bien organisé et documenté ? Le processus de passation de marchés est-il bien organisé et documenté conformément au manuel, aux règles, aux règlements et aux procédures de passation de marchés ?

[25] Pour plus de détails sur la manière dont chacune de ces 17 dimensions doit être évaluée, voir https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf.

11) Le personnel dispose-t-il des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener à bien les achats ?

12) Y a-t-il un système en place pour le développement régulier des capacités du personnel ?

13) Des contrôles adéquats sont-ils en place pour garantir que les marchés publics respecté la législation en vigueur et les règlements applicables ?

14) Existe-t-il des mécanismes pour évaluer les performances des fournisseurs de l'organisation/division ?

15) La gestion des risques est-elle effectuée pour fournir une assurance avec une vision raisonnable des objectifs d'achat de l'organisation ou du service ?

16) Existe-t-il des examens et des analyses réguliers de l'efficacité de la fonction/unité d'achat ?

Évaluation d'un projet d'achat individuel

17) Le projet d'achat a-t-il un objectif clair et cet objectif est-il conforme aux besoins déclarés des utilisateurs ?

18) Le projet d'approvisionnement est-il géré efficacement ?

19) Des contrôles adéquats sont-ils en place pour garantir que les marchés publics respecté la législation en vigueur et les règlements applicables ?

Justification :

Le modèle de performance en matière de passation de marchés développe des questions clés qui servent de référence aux auditeurs qui évaluent la performance des marchés publics. Ce modèle s'applique à tous les types de politiques et de processus de marchés publics, indépendamment de leur valeur et du cadre juridique et réglementaire applicable. Il est utile pour toutes les approches de l'optimisation des ressources en matière de marchés publics.

ANNEXE 7 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES CONCERNANT LA MÉTHODE STRATÉGIQUE D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS

TABLEAU 3. LE MANDAT ET LA STRATÉGIE GLOBALE DE L'ORGANISATION

- L'organisation a-t-elle une stratégie/un plan stratégique ?
- Les achats sont-ils alignés sur le mandat et la stratégie globale de l'organisation (font-ils partie de la stratégie organisationnelle) ?

Justification :

Le but ultime des achats est d'accroître l'efficacité de l'organisation dans la réalisation de ses buts et objectifs. Les achats fournissent un soutien quotidien à l'autorité organisationnelle en obtenant les intrants nécessaires pour permettre à l'organisation de mener à bien son travail.

TABLEAU 4. PORTEFEUILLE D'ACHATS

Dans ce cas, les questions d'audit peuvent être soulevées de deux manières : soit de manière descendante (approche descendante), soit de manière ascendante (approche ascendante).

Portefeuille d'achats

- L'organisation dispose-t-elle d'une image complète et détaillée (portefeuille d'achats) de ses besoins en matière d'achats ?

(sous-question)

- Le portefeuille d'achats présente-t-il certains coûts passés et prévus sur les achats et les niveaux de risque associés sous la forme d'une matrice ?

Analyse des dépenses

- Les coûts passés et projetés des achats et des produits de base, services et travaux (analyse des coûts) ont-ils été analysés ?
- Les données historiques sur les dépenses constituent-elles une bonne base pour prévoir les dépenses futures ?

(sous-questions)

- Y a-t-il eu des événements spéciaux qui ont affecté les dépenses historiques mais qui ne se répéteront pas, comme une catastrophe naturelle ou un projet à grande échelle qui a provoqué une augmentation significative mais temporaire des dépenses ?
- Des activités spéciales sont-elles prévues qui auront une incidence sur les coûts futurs, comme un prochain projet de grande envergure ?
- Y a-t-il des événements dans l'environnement externe qui peuvent affecter le portefeuille de dépenses, tels que des changements politiques et économiques dans le programme/pays ou dans le comportement de la communauté de parrainage ?
- Y a-t-il des questions organisationnelles stratégiques qui pourraient affecter les coûts, par exemple, des changements dans le profil de financement ou les priorités de l'organisation ?

Analyse des risques du portefeuille d'achats

- Les difficultés et les risques liés à la fourniture de ces biens, services et travaux ont-ils été analysés ?

approche ascendante (questions qui peuvent aider à comprendre le portefeuille d'achats qui en résulte)

- Quels sont les biens, services et travaux achetés et combien sont-ils dépensés ?
- Comparaison des coûts historiques de chaque élément avec les coûts prévus ?
- Comment sont achetés les biens, les services et les travaux ?
- A qui sont achetés les biens, les services et les travaux ?
- Où sont situés géographiquement les fournisseurs (par exemple, au niveau local, régional, international) ?

Justification :

Un portefeuille d'achats existant et analysé est un bon indicateur du fait qu'une image complète et détaillée (portefeuille d'achats) des besoins d'une organisation en matière d'achats a été développée. L'analyse des coûts d'acquisition fournit des données qui peuvent être utilisées comme base de référence pour évaluer les améliorations et également pour fournir des données fiables permettant à l'auditeur de comprendre quels objectifs et stratégies d'acquisition peuvent générer des économies à court et à long terme.

TABLEAU 5. FONCTIONS ET OPPORTUNITÉS D'ACHAT

Rôles, responsabilités, structure, rapports

- Les rôles et les responsabilités sont-ils clairement définis ?
- Quelles sont les fonctions/structures impliquées dans les achats et quelle est la chaîne de commandement ?
- Y a-t-il une personne responsable de cette fonction au sein de la direction générale ?
- Dans quelle mesure la passation de marchés est-elle déléguée et/ou décentralisée ?
- Dans quelle mesure les organismes de passation de marchés décentralisés coordonnent-ils la passation de marchés pour des produits uniques ?
- Les responsables des achats partagent-ils des informations sur les marchés, les fournisseurs et les produits ?
- Comment évaluer la performance d'une organisation d'achat ?

Système et processus

- Comment se déroule le processus/système de passation de marchés pour les différents types de biens, services et travaux et quels sont les coûts de transaction associés ?
- Des composants électroniques contenant des catalogues, des appels d'offres électroniques, la gestion des stocks, des systèmes de paiement, etc. sont-ils utilisés dans le système de passation de marchés ?
- Comment sont gérés les accords d'achats centralisés, c'est-à-dire les accords à long terme, les fournisseurs pré-qualifiés, les achats coordonnés d'articles communs ?
- Les informations relatives à la gestion des achats (portefeuille d'achats, informations sur les performances des fournisseurs) sont-elles obtenues et facilement accessibles ?
- Quels sont les outils existants et comment sont-ils utilisés, par exemple les documents d'appel d'offres standard, les manuels de passation de marchés, les guides de bonnes pratiques, etc.?
- Quelles sont les dernières conclusions et recommandations des audits internes et externes ?
- Quelles questions et tendances apparaissent dans les procès-verbaux des commissions des marchés ?

Compétences et opportunités

- Les niveaux de compétences du personnel chargé des achats sont-ils en adéquation avec le portefeuille d'achats ?
- Les niveaux de compétences sont-ils évalués périodiquement ?
- Les compétences en matière de passation de marchés sont-elles systématiquement développées ?
- Existe-t-il une stratégie à long terme pour le recrutement, la sélection, la formation et l'attestation du personnel ? Des politiques sont-elles en place pour le développement des compétences du personnel ?
- Le personnel chargé des achats a-t-il les compétences nécessaires pour acheter des articles complexes/spécialisés (par exemple, des IT) ?
- L'organisation des achats comprend-elle les marchés d'approvisionnement et les fournisseurs et a-t-elle la capacité de négocier avec ceux ?
- Le personnel a-t-il la capacité de s'assurer que les entrepreneurs travaillent le plus efficacement possible ?

Justification :

Dans les trois cas, il est important qu'ils soient cohérents avec le portefeuille d'achats.

TABLEAU 6. OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET STRATÉGIE D'ACHATS

OBJECTIFS STRATÉGIQUES D'ACHATS

- Existe-t-il des objectifs de passation de marchés pour chaque catégorie de biens, de services et de travaille dans la matrice de positionnement de l'offre ?
- Y a-t-il des objectifs pour les achats importants (achats sous réserve des effets de levier, des contraintes et des catégories stratégiques de la matrice de positionnement de l'offre) ?
- Existe-t-il des objectifs pour la gestion de la fonction achats ?

Justification :

Ces objectifs varient d'une organisation à l'autre et au sein d'une même organisation. Ils peuvent également varier d'une année à l'autre. Ce faisant, ils sont importants et ont un impact direct sur les aspects de 3E.

STRATÉGIE D'ACHATS

- Une stratégie d'approvisionnement a-t-elle été élaborée et approuvée ?

(sous-question)

- Existe-t-il un plan de mise en œuvre qui définit les activités, les délais et les responsables ?
- La stratégie d'approvisionnement est-elle suivie ?

Justification :

L'introduction de pratiques stratégiques dans les marchés publics peut conduire à une utilisation optimale des ressources publiques et réduire la corruption dans le processus de passation des marchés. La stratégie de passation de marchés contient des suggestions d'actions spécifiques qui peuvent être prises par les acheteurs publics. La stratégie de passation de marchés démontre les avantages qui peuvent être obtenus par une approche stratégique de la passation de marchés, ainsi que les conditions spécifiques de la façon dont l'approche de la passation de marchés soulignée dans la stratégie peut être réalisée dans chaque activité spécifique.

Il est important que la stratégie d'achat comprenne des mesures prises par les acheteurs publics. L'auditeur peut évaluer si les services de passation de marchés se sont acquittés de la tâche spécifique de mise en œuvre et de suivi de la stratégie dans le cadre de politiques spécifiques de stratégie de passation de marchés liées à l'efficience, l'efficacité ou l'économie.

TABLEAU 7. ÉVALUATION

- Un cadre de résultats a-t-il été élaboré pour garantir le respect et la réalisation des objectifs stratégiques en matière d'achats ?
- Les ICP sont-ils pertinents, spécifiques, convenus avec les parties prenantes concernées et contrôlés par l'organisation ?
- Les indicateurs de performance sont-ils liés à des stratégies spécifiques ou à des processus clés ?
- Une méthode de benchmarking est-elle utilisée avec d'autres unités d'achat (à l'intérieur ou à l'extérieur du système de l'organisation) pour collecter des données et mesurer les performances ?

Justification :

Les normes sont importantes pour déterminer si les objectifs de la stratégie d'achat ont été atteints. L'évaluation des performances est importante pour garantir les principes d'intégrité et de responsabilité et pour identifier les forces et les faiblesses des activités de passation de marchés.

ANNEXE 8 : QUESTIONS D'AUDIT POSSIBLES CONCERNANT LA MÉTHODE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS BASÉE SUR LE PROCESSUS

TABLEAU 8. PHASE DE PRÉPARATION DE L'APPEL D'OFFRES (identification des besoins ; engagement des parties prenantes ; analyse du marché ; définition de l'objet de l'appel d'offres ; choix de la procédure ; projet des spécifications incluant les critères ; préparation des documents d'appel d'offres ; publicité du contrat ; fourniture de clarifications).

- L'achat est-il raisonnablement justifié ?
- Dans le cas d'investissements à coût élevé, une analyse coûts-avantages favorable a-t-elle été réalisée ?
- Est-ce que les bons produits, dans les bonnes quantités, de la bonne qualité, au bon moment et aux bons prix, sont achetés grâce à l'analyse des besoins et aux spécifications pour répondre aux besoins des utilisateurs ?
- L'échelle et la complexité du projet d'achat ont-elles été prises en compte de manière adéquate ?
- Les besoins et les conditions sont-ils élaborés de manière exhaustive et sans ambiguïté, sans ambiguïté ni mauvaise interprétation, et protègent-ils les intérêts des citoyens ?
- Avec quelle précision l'autorité publique calcule-t-elle la valeur du contrat sur la base de prix réalistes et cette valeur est-elle cohérente avec le coût final ?
- La description du marché et le calendrier de livraison répondent-ils aux besoins et aux exigences légales ?
- Le cas échéant, l'autorité publique a-t-elle correctement géré les activités des experts externes engagés pour aider à la procédure de passation de marchés ?
- L'autorité publique choisit-elle la méthode de passation de marchés appropriée et autorisée ?
- La procédure choisie garantit-elle la concurrence, la transparence, l'égalité de traitement des participants et le rapport qualité-prix ?
- Les documents d'appel d'offres sont-ils complets, transparents, non discriminatoires et exempts de toute incohérence ?
- Les documents d'appel d'offres sont-ils d'intérêt public ?
- Tous les candidats bénéficient-ils d'un accès égal et en temps utile aux documents et informations relatifs aux appels d'offres ?

- La soumission d'offres alternatives avec des approbations aux niveaux appropriés et une justification complète est-elle réglementée et acceptée ?
- Les soumissionnaires ont-ils bien compris les documents et déclarations à soumettre avec l'offre ?
- Les spécifications techniques (caractéristiques requises du matériel, de la conception, du produit, de la fourniture ou du service) ont-elles facilité l'égalité d'accès des soumissionnaires à l'appel d'offres, contenaient-elles des caractéristiques discriminant directement ou indirectement le soumissionnaire, le produit, le processus ou la source, ou à l'inverse, donnant un avantage à la liste ?
- Les motifs d'exclusion, les critères de sélection des soumissionnaires et les critères d'attribution figurent-ils dans les documents de passation de marché ?
- Les spécifications techniques, la quantité d'informations requises, les motifs d'exclusion et les critères de sélection sont-ils justifiés par des raisons objectives de réduction de la concurrence, liés et proportionnés à l'objet du marché et donc pas indûment exigeants ou discriminatoires ?
- Les critères d'attribution sont-ils clairement définis, sont-ils liés à l'objet et à l'orientation du contrat, sont-ils cohérents, et quelle marge d'appréciation arbitraire laissent-ils ?
- L'autorité publique publie-t-elle les marchés publics, en fonction de leur portée, afin de garantir une concurrence fiable (calendrier correct, informations suffisantes et diffusion adéquate) conformément aux règles applicables ?
- Les demandes de clarification sont-elles acceptables, dûment résolues, soumises à tous les participants en temps utile ?
- Si des modifications sont apportées aux documents de passation de marché, y compris aux critères, sont-elles autorisées par la réglementation applicable avant l'appel d'offres et les soumissionnaires disposent-ils d'un délai supplémentaire pour préparer leurs offres ?
- La confidentialité est-elle assurée lorsque cela est nécessaire ?
- La procédure garantit-elle une large publicité, une concurrence ouverte conformément aux règles applicables et réduit-elle les préjugés à l'encontre des soumissionnaires ?

Contexte :

Dans cette phase, les besoins réels seront identifiés et devront être examinés sous tous les angles. Le nombre de personnes intéressées par les fournitures nécessaires sera déterminé. Les données obtenues seront utilisées pour créer une image claire de ce qui est nécessaire, à quelle norme, dans quel délai, à quel coût estimé et dans quelles conditions. L'implication d'experts externes dans l'élaboration des exigences augmente les risques pour les principes d'intérêt public, d'égalité de traitement et de transparence, principalement s'ils sont impliqués dans le processus d'appel d'offres d'une manière ou d'une autre. La procédure spécifique à adopter dépend des règles applicables et des objectifs à atteindre.

Il est important que les documents de passation de marchés soient préparés avec soin car ils garantissent l'objectivité, la transparence, la distribution égale des informations à tous les soumissionnaires, l'adéquation des offres et la comparabilité des offres. Cela favorise une concurrence efficace et facilite le processus d'évaluation. Les demandes de propositions, les demandes de devis et les invitations à soumissionner sont ensuite publiées par des moyens approuvés/reconnus. Les demandes des soumissionnaires potentiels reçoivent une réponse rapide et sont diffusées parmi tous les soumissionnaires potentiels.

TABLEAU 9. PHASE DE L'APPEL D'OFFRES (réception des offres et ouverture des offres ; application des motifs d'exclusion ; sélection des soumissionnaires appropriés ; évaluation des offres ; attribution et signature du contrat ; notification des offres et publication de la décision)[26]

- L'ouverture des offres a-t-elle été effectuée conformément à la procédure applicable ?
- L'ouverture du système d'appel d'offres garantit-elle la transparence totale et la confidentialité des offres avant leur divulgation ?
- La plateforme électronique (si elle est utilisée) offre-t-elle un accès ouvert et égal à tous les soumissionnaires potentiels, garantit-elle les exigences de sécurité et la confidentialité des offres scellées dans les enveloppes et l'anonymat conformément à la procédure ?
- L'ouverture des enveloppes et la vérification de leur recevabilité sont-elles suffisamment surveillées ?
- Les offres ont-elles été examinées pour s'assurer qu'elles respectent les délais et comprennent les informations requises ?
- L'acheteur public examine-t-il les objections à l'admission des offres ?

26 Il convient de vérifier si cela s'applique aux consortiums avec des entreprises étrangères qui sont autorisés par la législation nationale sur les marchés publics.

- L'acheteur public vérifie-t-il les conflits d'intérêts potentiels des soumissionnaires et des agents publics impliqués dans l'évaluation des offres ou dans le processus de passation de marché ?
- L'acceptation technique des demandes reçues répondait-elle à certains critères de qualification/techniques ?
- Des certificats faux ou falsifiés ont-ils été fournis par les soumissionnaires ?
- Les offres ont-elles été vérifiées pour s'assurer de leur conformité aux spécifications techniques et aux critères d'éligibilité minimaux ?
- Le rejet et l'acceptation des offres ont-ils été correctement justifiés et enregistrés ?
- Le contrat a-t-il été clairement attribué au soumissionnaire sur la base de critères de sélection ou d'un niveau minimum de capacité répondant à toutes les exigences ?
- Les demandes ont-elles été correctement évaluées ?
- Le processus d'évaluation est-il documenté de manière transparente et précise ?
- Y a-t-il des preuves de collusion entre les soumissionnaires ?
- L'évaluation et l'attribution étaient-elles strictement fondées sur des critères définis et publiés ?
- L'évaluation a-t-elle été effectuée et revue par plus d'une personne ? Une bonne pratique consiste ici à suivre le principe de la vérification croisée avec d'autres.
- Est-il clair qu'aucune modification n'a été apportée à certains critères au cours du processus d'évaluation ?
- N'y a-t-il pas d'indications de partialité ou de pression dans l'évaluation des offres ?
- Est-il clair que lorsque les négociations sont acceptables, elles n'impliquent pas de modifications des aspects substantiels de l'appel d'offres ou des exigences/procédures en matière de marchés publics ?
- Les résultats du processus d'évaluation ont-ils été correctement réalisés et communiqués ?
- La décision d'attribuer le contrat est-elle fondée sur les résultats de l'évaluation des offres ?
- Un avis d'attribution est-il donné pour qu'il puisse être contesté ?
- Les plaintes déposées par les soumissionnaires/candidats au sujet d'un acte ou d'une omission d'une autorité publique ont-elles été correctement résolues ?

- Les termes et conditions du contrat sont-ils conformes aux détails fournis dans les documents d'appel d'offres et aux résultats de la procédure de passation de marché ?
- Les négociations après l'appel d'offres sont-elles autorisées et conformes aux directives/instructions existantes ?
- Les conditions incluses dans le contrat protègent-elles contre le risque de non-exécution ou de mauvaise conduite de la part du fournisseur, n'y a-t-il pas de dispositions contradictoires ?
- Y a-t-il des déviations/circonstances imprévues dans le processus de passation de marchés ? Des moyens de réagir à des événements inattendus ? Le processus actuel de passation de marchés sera-t-il mis à jour ou modifié à la lumière des déviations identifiées ?
- Les délais requis dans les procédures d'appel d'offres, d'évaluation et de notification d'attribution sont-ils respectés ?

Contexte :

À cette étape, les demandes de participation et/ou les offres sont acceptées, examinées et évaluées sur la base des exigences et des critères de sélection, le cas échéant. Les offres doivent rester confidentielles et être stockées dans un endroit sûr, comme décrit dans les règles applicables. Les candidats peuvent être évalués qualitativement en termes de qualifications économiques, financières, techniques, professionnelles, de qualité ou environnementales si nécessaire et conformément aux exigences claires du dossier d'appel d'offres. L'évaluation doit avoir lieu avant, ou indépendamment, de l'évaluation des offres. Les offres seront soumises à un contrôle de conformité. Assurez-vous qu'ils sont soumis conformément aux instructions données aux soumissionnaires dans les documents d'appel d'offres. Les erreurs, omissions, divergences et autres problèmes liés aux offres non conformes seront examinés, une décision sera prise quant à l'exclusion ou à la clarification du problème avec le soumissionnaire. Il peut être décidé d'exclure un fournisseur ou une offre du processus en raison de critères obligatoires d'exclusion ou de non-conformité. Dans ce cas, le soumissionnaire sera informé de la raison de l'exclusion.

Toutes les offres recevables sont évaluées strictement selon la méthode d'évaluation définie dans les documents d'appel d'offres. La méthodologie ne doit pas être déviée, modifiée ou omise afin de préserver l'intégrité du processus d'appel d'offres. Le résultat attendu d'une évaluation crédible, une fois terminée, est une identification claire des applications préférées. Les approbations internes nécessaires à l'engagement du contrat seront obtenues, l'attribution sera publiée par des moyens reconnus. Après le délai requis, suffisant pour permettre aux autres soumissionnaires ou au marché lui-même de soulever des objections à l'attribution, le contrat est conclu avec le fournisseur et les parties procèdent à son exécution.

TABLEAU 10. PHASE DE L'ACHÈVEMENT DE L'APPEL D'OFFRES (gestion et suivi des performances, émission des commandes et des paiements, modification ou résiliation du contrat si nécessaire, clôture du contrat)

- Y a-t-il une préférence pour le suivi après attribution (y compris les mesures disciplinaires à l'encontre des fournisseurs) afin d'éviter les dépassements de délais et de coûts, les pertes pour le client public et/ou les avantages indus pour les fournisseurs ?
- Des mesures ont-elles été prises après la mise en œuvre du marché par les autorités publiques en ce qui concerne le respect du plan de mise en œuvre ?
- Les exigences opérationnelles et les niveaux de service sont-ils contrôlés par le client gouvernemental ?
- Des mesures appropriées sont-elles en place pour éviter des pertes à l'acheteur public en cas d'inexécution du contrat ?
- A-t-on confirmé que les livraisons ont été effectuées conformément aux termes du contrat (coût, spécifications, volume, calendrier, etc.) ?
- Les paiements ont-ils été vérifiés et approuvés et sont-ils conformes aux termes du contrat et aux livraisons réelles ?
- Dans le cas de paiements anticipés, peut-on les éviter et, si l'on y a recours, existe-t-il des garanties adéquates pour assurer la pleine protection des deniers publics ?
- Des mesures sont-elles en place pour éviter ou atténuer les risques de surveillance inappropriée des contrats ?
- Lorsque cela est justifié, l'autorité chargée des marchés publics demande-t-elle et applique-t-elle une indemnisation en cas de non-respect des règles ?
- Des modifications importantes ont-elles été apportées aux contrats ou aux travaux supplémentaires et à leurs produits livrables, alors qu'il aurait fallu recourir à un nouveau contrat après une procédure régulière ?
- Combien de contrats des parties (organisations) concernées sont soumis à l'arbitrage ?
- Les raisons de soumettre le contrat à l'arbitrage contre le fournisseur ont-elles été identifiées ?
- Le contrat n'a-t-il été clôturé que lorsque le client public a formellement reconnu que toutes les livraisons avaient été effectuées conformément aux conditions contractuelles et que les paiements avaient été dûment effectués ?

Contexte :

Cette phase complète le cycle de passation de marché et se poursuit jusqu'à la fin du contrat, quelle qu'en soit la raison, qu'il s'agisse de l'expiration ou du dédit. Un plan détaillé de gestion du contrat sera préparé pendant la procédure d'appel d'offres, ou devrait être préparé pendant cette phase. Un plan détaillé de gestion du contrat couvre tous les éléments clés du contrat, transférés dans l'environnement commercial normal. Le plan est une approche documentée pour gérer le contrat dans tous ses aspects jusqu'à la fin de son terme. Il convient d'accorder une attention particulière au respect des conditions contractuelles, au respect des livraisons et des paiements et aux modifications importantes du contrat.

ANNEXE 9 : RISQUES DE FRAUDE À CHAQUE ÉTAPE DU PROCESSUS DE PASSATION DE MARCHÉS[27]

Risques de fraude dans la phase de préparation des offres



- Absence d'évaluation fiable des besoins ;
- Influence des acteurs ou consultants externes sur les décisions des fonctionnaires ;
- Arrangement contractuel informel.

- Déficiences, planification inefficace des achats ;
- Les achats ne sont pas alignés sur le processus global de prise de décision en matière d'investissement ;
- Absence de budgétisation réaliste ou déficits budgétaires.

- Les spécifications techniques conçues pour une entreprise sont trop vagues ou ne reposent pas sur des exigences de performance ;
- Les critères de sélection et d'attribution des contrats ne sont pas clairement et objectivement définis, ni prédéterminés ;
- Octroi de licences à des entreprises non qualifiées, par exemple en fournissant des tests ou des certificats d'assurance qualité frauduleux ;
- Demande pour des échantillons de marchandises qui peuvent affecter l'objectivité ;
- Achat par les entreprises d'informations sur les spécifications et les calendriers des projets .

- Absence de stratégie de passation de marchés pour l'utilisation de procédures non concurrentielles ;
- Abus des procédures non concurrentielles sur la base d'exceptions légales par : fractionnement des contrats ; abus de l'extrême urgence ; poursuite incontrôlée des contrats existants ;
- Les délais ne s'appliquent pas toujours à tous les soumissionnaires ou sont insuffisants pour garantir des conditions de concurrence équitables.

27 Cité dans les lignes directrices de l'AFROSAI-E sur l'audit de la performance des marchés publics : https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/

Risques de fraude dans la phase d'appel d'offres



- Absence d'avis public d'appel d'offres ;
- Les critères d'attribution et d'évaluation n'ont pas été annoncés avant la clôture de l'appel d'offres ;
- Confidentialité des informations classifiées divulguées ;
- Manque de concurrence ou, dans certains cas, truquage des offres.

- Conflit d'intérêts et corruption dans le processus d'évaluation (par exemple, connaissance personnelle de longue date des soumissionnaires, intérêts personnels tels que cadeaux ou emplois supplémentaires, absence de mise en œuvre effective du principe des quatre yeux, etc.) ;
- La composition de l'équipe d'évaluation est inadéquate (en termes de compétence, d'expérience et de professionnalisme) ;
- Incohérence des critères d'évaluation.

- Conflit d'intérêts et corruption dans le processus d'approbation (par exemple, absence de séparation effective des pouvoirs financiers, contractuels et de projet) ;
- Manque d'accès aux dossiers de procédure .

Risques de fraude dans la phase de l'achèvement de l'appel d'offres



Abus du contractant dans l'exécution du contrat, notamment en matière de qualité, de prix et de délais :

a) Modification significative des termes et conditions du contrat visant à augmenter le temps et/ou le prix pour le soumissionnaire ;
b) Produits de substitution ou travaux et services non standard qui ne sont pas conformes aux spécifications du contrat ;
c) Vol de nouveaux biens avant leur livraison à l'utilisateur final ou avant leur enregistrement dans le registre des biens ;
d) Manque de surveillance de la part des responsables gouvernementaux et/ou collusion entre les entrepreneurs et les responsables de la surveillance ;
e) Sous-traitants et partenaires sélectionnés de manière non transparente ou non soumis à déclaration ;
f) Une séparation inadéquate des responsabilités financières et/ou un manque de surveillance de la part des agents publics conduisant à :
g) Fausse comptabilité et répartition incorrecte des coûts ou des réductions de coûts entre les contrats ;
h) Le fait de ne pas payer ses factures à temps ;
i) Fausses factures ou doubles factures pour des biens et services non livrés et pour des paiements intermédiaires effectués à l'avance.

ANNEXE 10 : QUESTIONS D'IDENTIFICATION D'UN RISQUE D'AUDIT

TABLEAU 11. QUESTIONS POUR IDENTIFIER LE RISQUE D'AUDIT

- Y a-t-il assez de données fiables ?
- L'équipe d'audit dispose-t-elle de compétences et de connaissances suffisantes en matière de marchés publics pour réaliser cet audit particulier, en tenant également compte des spécificités et des technicités de l'objet de la passation de marché ?
- L'audit nécessite-t-il l'intervention d'experts ?
- Le délai et les ressources (heures/moyens) nécessaires à l'audit sont-ils suffisants et/ou réalisables ?
- L'objet de l'audit est-il limité, connu ou controversé ? (degré de confidentialité des informations en matière de politique, de médias, de questions parlementaires)
- L'audit et/ou l'objet de l'audit sont-ils complets ?
- Y a-t-il un risque lié à la gestion de l'intégrité ou aux relations au sein de l'organisation ?
- Comment les conflits d'intérêts sont-ils gérés ?

Justification :

Il est de bonne pratique d'inclure dans le plan d'audit ou l'étude préliminaire une discussion sur les risques d'audit spécifiques et sur la manière dont l'auditeur prévoit de les atténuer.