

**MINISTERE DES MINES, DE L'INDUSTRIE, DE  
LA TRANSFORMATION DES PRODUITS  
ALIMENTAIRES ET DES PME**

-----

**AGENCE DE DEVELOPPEMENT DES PETITES  
ET MOYENNES ENTREPRISES (ADEPME)**

-----

**REVUE DE LA CONFORMITE DE LA PASSATION  
DES MARCHES AU TITRE DE LA GESTION 2008  
– LOT 1**

-----

***RAPPORT DEFINITIF***

**DECEMBRE 2009**

---

**Groupeement BARRY / MONTEIL**

**GROUPEMENT CABINET MONTEIL  
& CIE / MAMADOU BARRY**

Immeuble Café de Rome - Bd de la  
République – Dakar

38, Avenue Malick Sy - Dakar

## **SOMMAIRE**

	<u>Pages</u>
OPINION DE L'AUDITEUR.....	3
1. DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES.....	6
2. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT.....	9
3. PRESENTATION RESUMEE DE L'AUTORITE CONTRACTANTE.....	13
4. SYNTHESE DES CONSTATS SUR L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE.....	15
5. SYNTHESE DES CONSTATS A L'ISSUE DE LA REVUE DES MARCHES.....	19
6. REVUE DETAILLEE DES MARCHES.....	22

## **ANNEXES**

<b>Annexe n°1</b>	Commentaire de l'Autorité Contractante sur le Rapport Provisoire
<b>Annexe n°2</b>	Réponse de l'Auditeur

<b>OPINION DE L'AUDITEUR</b>
------------------------------

<b>COMMENTAIRES PREALABLES A L'OPINION DE L'AUDITEUR</b>
--

La mission de revue devant principalement déboucher sur l'expression d'une opinion sur le degré de respect des dispositions et procédures du Code des Marchés, l'Auditeur a formulé cette opinion selon la stratification ci-après :

**Types d'opinion retenus par l'Auditeur**

**Explicitation des critères propres à chaque type d'opinion**

Opinion « **Performance Parfaite** »

L'Autorité Contractante s'est conformée aux directives de forme et de fond du Code en matière de passation de marchés

Opinion « **Performance Satisfaisante** »

L'Autorité Contractante s'est conformée aux directives de fond, mais n'a pas respecté certaines dispositions de forme en matière de passation de marchés (**ie** dispositions de forme **n'entraînant pas des violations aux principes d'économie, d'équité et transparence.** **Ex** : non établissement et/ou non transmission des rapports périodiques exigés par le Code, archivage défectueux des documents, etc...).

Opinion « **Performance Moyenne** »

L'Autorité Contractante n'a pas respecté, sur un nombre très limité de marchés et pour des montants non significatifs certaines directives de fond en matière de passation de marchés.

Opinion « **Performance Non Satisfaisante** »

L'Autorité Contractante n'a pas respecté les directives en matière de passation de marchés, de manière récurrente et sur un nombre et pour des montants significatifs de marchés

## **OPINION DE L'AUDITEUR**

**Messieurs,**

En exécution de la mission qui nous a été confiée, nous avons procédé à une revue de la conformité de la passation des marchés par **L'agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME)** au titre de la gestion 2008.

Cette revue a été effectuée selon la méthodologie décrite **dans les développements qui suivent**, par référence aux dispositions du **Code des Marchés – Décret n°2007-545 du 25 avril 2007**, complété par le **Décret n° 2007-546 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)** et par le Décret n° 2007-547 portant création de la **Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)**. Il a été également pris en compte les dispositions des Arrêtés et Circulaires pris en application de ces décrets.

La mission a porté, outre la revue de l'organisation institutionnelle de l'Autorité contractante, sur un montant total de marchés de francs CFA 40.240.000.

### **Constats à l'issue de ces travaux :**

Au plan institutionnel, le Ministère de tutelle de l'ADEPME s'est conformé au mois de Février 2008, aux dispositions du nouveau Code des Marchés Publics en ce qui concerne la mise en place de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés (décisions n° 00490 et 00491 du 11 Février 2008) ; mais ni la Commission des Marchés ni la Cellule de Passation des Marchés n'ont produit respectivement les rapports trimestriels et le Rapport Annuel sur les Marchés passés au titre de la gestion 2008.

Au plan de la passation des marchés, les Demandes de Renseignements et de Prix ont été suivies, du lancement des lettres d'invitation à l'adjudication, par une commission interne à l'Agence qui (1) n'a pas été créée par un acte réglementaire et n'a pas associé à la procédure la Commission des Marchés et la Cellule de Passation des Marchés du Ministère (2) comprend en son sein un membre d'une structure de contrôle interne (le Contrôleur de Gestion).

### **Conclusion de l'Auditeur :**

Les constats ci-avant amènent à l'expression de la part de l'Auditeur, d'une opinion « Performance moyenne » en ce qui concerne l'ADEPME pour la gestion 2008.

Fait à Dakar, le 31 Décembre 2009

**Le Représentant du Groupement**

**BARRY/ MONTEIL**

<p><b>1- DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES</b></p>
---

## **1. BREF RAPPEL DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU SYSTEME ET DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES**

### **▪ Dispositif institutionnel**

Le décret n° **2007-545 du 24 Avril 2007** institue le Code des Marchés Publics au Sénégal. Il est complété par le **décret n° 2007-546** portant Organisation et Fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et par le **décret n° 2007-547** portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP). Des Arrêtés ont été pris par le Ministère de l'Economie et des Finances, en application de certaines dispositions du Code des Marchés Publics. Le Code des Marchés Publics entre en vigueur, dès le mois de janvier 2008 (circulaire n°4 du PM du 28/12/2007).

Le dispositif institutionnel comprend :

- Les **Autorités Contractantes** avec les structures suivantes installées à leur niveau : les **Commissions de Marchés** et les **Cellules de Passation des Marchés**.
- La **Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)**, en charge, entre autres missions, du contrôle a priori des dossiers transmis par les Autorités Contractantes ; ce contrôle s'exerce à trois niveaux, en fonction de seuils de marchés fixés :
  - Examen préalable des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) ;
  - Examen des procès verbaux d'analyse comparative des offres et recommandations pour l'attribution provisoire des marchés ;
  - Examen juridique et technique des marchés.
- **L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)**, en charge, entre autres missions (avis, propositions, recommandations), du contrôle a posteriori des procédures de passation des marchés (audits) et du règlement des différends portés à son attention (dénonciations d'irrégularités, recours) par les parties concernées par la passation des marchés.

### **▪ Procédures de passation des marchés :**

Les Autorités contractantes établissent leurs prévisions de dépenses pour la gestion à venir (budgets).

Elles établissent un **Plan de Passation des Marchés** (PPM), pour les marchés d'un certain seuil, et un **Avis Général de Passation des Marchés**, transmis à la DCMP et à publier dans les conditions fixées par le décret n°2007-545.

Elles procèdent à des consultations, selon une des formes ci-après et en respectant les modalités de publicité et d'avis préalable de la DCMP définies par le Code des Marchés Publics :

- Appel d'Offres Ouvert (AOO),
- Appel d'Offres Restreint (APR),
- Prestations intellectuelles (PI),
- Demandes de Renseignements et de Prix (DRP),
- Entente Directe (ED).

### ▪ **Procédures d'approbation des marchés**

En fonction de seuils fixés et du type d'autorité contractante (structure d'Etat, Etablissements Publics, Agences, Sociétés Nationales), les marchés sont portés à l'approbation du Premier Ministre, du Représentant de l'Etat ou du Conseil d'Administration de la société.

### ▪ **Procédures d'exécution du marché**

L'exécution du marché (réception, paiement) est assurée par l'Autorité Contractante.

### ▪ **Rapports périodiques sur les marchés**

Les **Cellules de Passation des Marchés** de chaque Autorité Contractante doivent établir, en cours d'année, des rapports trimestriels à transmettre à la DCMP.

Les **Commissions des Marchés** doivent établir, avant le 31 mars de chaque année, à l'intention de l'ARMP, un rapport annuel sur l'ensemble des marchés publics de l'année précédente.

La **Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)** publie périodiquement les statistiques relatives aux marchés publics.

**L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)** rend compte, dans un Rapport Annuel, des contrôles effectués et des décisions prises à l'occasion des recours introduits auprès du Comité de Règlement des Différends.



## **2- OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT**

## **2. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET METHODOLOGIE ADOPTEE**

### **2-1 Spécificités de la Gestion 2008**

La gestion 2008 correspond à la première année d'application du nouveau Code des Marchés Publics.

Elle se caractérise donc par la co-existence :

- de marchés exécutés en 2008 mais dont les procédures de passation (appels d'offres, adjudication), avaient été initiées en 2007 selon les dispositions du décret 2002-550 du 30 mai 2002 ;
- de marchés initiés en 2008 selon les dispositions du nouveau code.

Les interventions de l'Auditeur ont concerné exclusivement les marchés **régis par le décret n° 2007-545** (nouveau Code).

### **2-2 Objectifs de l'Audit**

La présente mission a pour **objectif principal** :

- la vérification du processus de passation des marchés et des contrats signés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2008, afin de mesurer le degré de respect des dispositions édictées par le Code des Marchés ;
- l'expression d'un jugement sur l'adéquation des procédures de passation de marchés suivies et les modalités de la gestion des contrats, en relation avec les dispositions du Code des Marchés pour les dépenses des Autorités Contractantes.

Les **objectifs spécifiques** suivants doivent être atteints à l'issue de la mission :

- expression d'une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées ;
- contrôle de la conformité des procédures avec les principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence édictée par le Code des Marchés ;
- expression d'une opinion sur la qualité des contrats (aspects techniques et économiques).

## **2-3 Méthodologie générale retenue pour la mise en œuvre de la mission**

### ***2-3-1 Revue de l'organisation institutionnelle de l'Autorité Contractante***

La revue a consisté en un contrôle des modalités de mise en place et de fonctionnement des Commissions des Marchés et des Cellules de Passation des Marchés et en une appréciation de l'efficacité du système de classement des documents de passation des marchés ; de même, il a été passé en revue les relations entre les Commissions des Marchés, les Cellules de Passation et l'ARMP et la DCMP.

Des demandes ont été adressées par l'Auditeur :

- à la DCMP, pour la confirmation de la réception de la liste des membres des Commissions de Marchés et des Cellules de Passation des Marchés, des Plans de Passation des Marchés, des Autorités Contractantes, au titre de la gestion 2008 ;
- à l'ARMP, pour la confirmation de la réception des rapports annuels 2008 des Commissions des Marchés des Autorités Contractantes.

Les réponses obtenues ont été comparées aux résultats des revues effectuées au niveau des Autorités Contractantes.

### ***2-3-2 Contrôle au départ de l'exhaustivité des données fournies par l'autorité Contractante***

Cette étape -importante à plus d'un titre- a été couverte par le recoupement des données fournies par les Situations, Etats et Rapports suivants :

- budget 2008 exécuté de l'Autorité Contractante ;
- plan de Passation de Marchés 2008 de l'Autorité Contractante ;
- états financiers au 31/12/2008 (Bilan, Compte de Résultat) et Grand-Livre des comptes de l'Autorité Contractante pour retracer les opérations (investissements et dépenses de fonctionnement) de 2008 ;
- rapport d'activités 2008 de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;
- données statistiques sur les marchés immatriculés en 2008 à partir du site web de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;

- rapport Annuel 2008 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) (notamment pour les aspects liés à l'organisation des Cellules de Passation des Marchés et aux recours introduits par les parties concernées par la passation des marchés).

Le recouplement des données issues de ces différents documents a permis de vérifier et de mettre en évidence :

- les marchés (Appels d'Offres, DRP) révélés par l'Autorité Contractante à l'Auditeur, au départ de la mission ;
- les marchés non portés à l'attention de l'Auditeur ;
- les transactions intervenues sans appel d'offres ou DRP.

### ***2-3-3 Constitution de l'échantillon***

L'Auditeur a constitué l'échantillon :

- selon les modalités définies par les Termes de Références ;
- ou bien, lorsque les marchés passés n'étaient pas en nombre significatif, à 100 % des dossiers ;
- et en y ajoutant systématiquement les transactions intervenues sans appel d'offres ou DRP.

### ***2-3-4 Revue détaillée des marchés retenus***

Une revue détaillée des marchés a été effectuée :

- contrôle sur pièces et appréciation des procédures appliquées par rapport aux dispositions du Code des Marchés ;
- analyse des contrats établis ;
- vérifications physiques, dans le cas où ces vérifications s'avèrent possibles ;
- dans certains cas, contrôle de la compétitivité des prix ;
- contrôle du niveau et du rythme des paiements.

**3- PRESENTATION RESUMEE DE L'AUTORITE  
CONTRACTANTE**

### **3. PRESENTATION RESUMEE DE L'AUTORITE CONTRACTANTE**

L'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME) créée par décret n°2001.1036 du 29 novembre 2001 est une structure administrative autonome, rattachée au Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation Alimentaire, des Produits Agricoles et des Petites et Moyennes Entreprises. Elle a pour rôle d'assister et d'encadrer les petites et moyennes entreprises qui en font la demande ou qui bénéficient de prêts de la part de l'Etat. Les micro-entreprises entrent dans le champ d'activités de l'Agence.

#### **3.1 Responsabilités**

L'Agence accueille et informe les promoteurs et les opérateurs sur les différents services d'appui aux entreprises. Elle leur offre un ensemble d'informations pratiques sur la création et / ou le développement d'entreprises, les sources de financement et d'intermédiation financière locales et internationales accessibles aux MPE et PME etc.

**Pré-diagnostic** : L'ADEPME aide les promoteurs à mieux cerner leurs besoins et leur offre : des services préliminaires d'analyse de projet d'entreprise, d'évaluation des motivations et compétences entrepreneuriales, d'analyse de la faisabilité financière et commerciale des projets; plans d'affaires.

**Conseil en création et en développement d'entreprise** : L'Agence assiste et accompagne les promoteurs tout au long du processus de mise en place de leurs entreprises.

**Renforcement des capacités des chefs d'entreprises** : L'Agence organise des séances périodiques de formation sur des thèmes visant l'amélioration: de la compétence des entrepreneurs; de leur compétitivité; de l'intégration des PME dans un environnement professionnel.

#### **Budget 2008**

L'ADEPME a mobilisé en 2008 un budget de 369 millions de francs CFA par rapport à des prévisions de 699 millions. Elle a complété le budget avec son solde disponible en 2007 qui se chiffrait à 158 millions.

Elle a tenu, courant 2008, des séminaires de formation en faveur des entreprises, le lancement de consortia d'exportation et du programme de labellisation. Elle a initié également durant cette période des démarches à l'étranger pour la recherche de nouveaux partenaires techniques et financiers en faveur des PME.

<p><b>4- SYNTHESE DES CONSTATS SUR L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE</b></p>
--

## 4. SYNTHESE DES CONSTATS SUR L'ORGANISATION

### 4-1 Mise en place de la Commission de Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés

L'ADEPME, n'ayant pas de personnalité morale propre, fait ainsi partie des organismes placés sous l'autorité du Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation Alimentaire des Produits Alimentaires et des Petites et Moyennes Entreprises (MMITAPAPME).

Les actes du 11 février portant création et composition de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés, ont été transmis à la DCMP et à l'ARMP au mois de Février 2008.

Les membres de la Commission des Marchés et ceux de la Cellule de Passation des Marchés sont en conformité respectivement avec les dispositions de l'Arrêté n° 11588 et 11586 du Ministère de l'Economie et des Finances du 28/12/2007, au plan de leur nomination, de leur nombre et de leur niveau hiérarchique (niveau cadre ou assimilé).

Les membres de la Commission des Marchés et ceux de la Cellule de Passation des Marchés ont bénéficié d'une formation dans le cadre du nouveau Code des Marchés Publics. **Mais les services de l'ADEPME n'ont pas encore participé à un atelier de familiarisation avec le nouveau CMP.**

### 4-2 Fonctionnement de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés

#### *Problèmes identifiés par l'Auditeur*

L'Auditeur a constaté que la Direction Générale de l'ADEPME, par note de service n° 25125/ADEPME/DG-Is-08 sans date, a décidé d'instituer une commission interne d'attribution des marchés passés par Demande de Renseignement et de Prix. Cette commission est composée par le Directeur Administratif et Financier de l'Agence, le Contrôleur de Gestion, l'Auditeur Interne. Cette décision pose un double problème :

- d'une part, la mise en place d'une Commission sur les marchés doit résulter d'un acte réglementaire (**cf. L'Arrêté n° 11588 du Ministre de l'Economie et des Finances dans sa partie Note de Présentation**) ;
- d'autre part, les structures en charge du contrôle interne (cf. Audit Interne, Contrôle de Gestion) ne peuvent être membres de commissions de marchés).



### **4-3 Conservation / Archivage des informations**

#### ***Problèmes identifiés par l'Auditeur :***

L'archivage est encore très embryonnaire. Les dossiers sont incomplets.

### **4-4 Rapports périodiques :**

#### ***Problèmes identifiés :***

- Les rapports trimestriels que la Cellule de Passation des Marchés devait établir, conformément aux dispositions de l'Arrêté n° 11568 du Ministre de l'Economie et des Finances, n'ont pas été produits et envoyés à la DCMP, au cours de la gestion 2008 ;
- Le Rapport Annuel sur les marchés publics 2008 que la Commission des Marchés devait établir avant la date du 31 Mars 2009, conformément à l'article 141 du Code des Marchés Publics, n'a pas été ni produit.

### **RECOMMANDATIONS**

L'Auditeur recommande que :

- La Commission interne de l'Agence en charge des DRP soit consacrée par un acte du Ministre de tutelle ; par ailleurs, il convient d'en exclure le Contrôleur de Gestion et de nommer un autre cadre à sa place ;
- La Cellule de Passation des Marchés et la Commission des Marchés se conforment aux dispositions du Code des Marchés en établissant et en transmettant à la DCMP et à l'ARMP les rapports sur les marchés conclus par l'Agence.

**Points de Vérification**  
**Organisation Institutionnelle**

**Nom de l'Autorité Contractante : ADEPME**

<b>N°</b>	<b>Rubriques</b>	<b>Constats et Commentaires</b>	<b>Notations</b>
1	Commission des Marchés	Les membres de la Commission ont été nommés le <b>11 février 2008</b> . Le Secrétariat est assuré dans des conditions non satisfaisantes par le Responsable de la Cellule de Passation des Marchés. La Commission des Marchés n'a pas été impliquée dans la passation des DRP. La Commission n'a pas produit le Rapport Annuel sur les marchés.	3
2	Cellule de Passation des Marchés	La Cellule de Passation des Marchés a été mise en place le <b>11 février 2008</b> . La Cellule étant localisée en dehors des bureaux de l'ADEPME, au Ministère, l'archivage des documents de passation de marchés est assuré par le Directeur Administratif et Financier de l'ADEPME. Cet archivage n'est pas encore satisfaisant. Par ailleurs, la Cellule n'a pas produit les rapports trimestriels sur les marchés.	3
3	Capacités en matière de passation de Marchés	Il est difficile avec ce qui précède, (passation d'un seul marché) et compte tenu du fait que la Commission et la Cellule n'ont pas été associées à la passation des DRP, de juger de la capacité en matière de passation de marchés.	N/A
4	Conclusion	Performances non satisfaisantes.	3

**Système de notation :**

Performance satisfaisante : 1

Performance moyenne : 2

Performance non satisfaisante : 3

Le système de notation a été reconduit pour toutes les grilles suivantes.

**5- SYNTHÈSE DES CONSTATS À L'ISSUE DE LA  
REVUE DES MARCHES**

## **5. SYNTHESE DES CONSTATS A L'ISSUE DE LA REVUE DES MARCHES**

### **5.1 Plan de Passation des Marchés / Avis Général de Passation des Marchés**

Le Plan de Passation des Marchés (PPM) 2008 de l'ADEPME a été envoyé, le 11 août 2008 à la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP). Le PPM envoyé n'est pas complet. Il y manque la date prévue de démarrage des prestations, la date d'achèvement des prestations, le montant estimé. Aucune des Demandes de Renseignements et de Prix de 2008 ne figure dans le PPM.

### **5.2 Tableau de synthèse des marchés passés par le l'ADEPME et de l'échantillon constitué par l'Auditeur**

Au titre de la gestion 2008, l'ADEPME a passé 04 marchés :

1. Acquisition de véhicules
2. Formation
3. Conception maquette et impression
4. Brochures et autres supports de communication

Compte tenu du faible nombre des marchés, l'Auditeur les a passés en revue en totalité.

Trois (3) autres DRP prévues dans le PPM de même que les Installations de réseaux informatiques n'ont pas été réalisées en 2008..

Le tableau de synthèse et l'échantillon constitué (100 %) sont décrits dans le tableau ci-après.

### **5-3 Commentaires de synthèse sur les marchés contrôlés**

Les infractions aux dispositions du Code des Marchés ont surtout concerné (1) la non implication de la Commission des Marchés et la Cellule de Passation du Ministère de tutelle dans les procédures de passation des Demandes de Renseignements et de Prix (2) l'implication de membres de structures de contrôle interne (Contrôleur de Gestion) dans les procédures de passation des marchés.

**QUALITE, TRANSPARENCE ET EFFICACITE DES OPERATIONS DE  
PASSATION DE MARCHES**

Modes de passation de marchés	Récapitulatif des marchés passés au titre de la gestion 2008		Récapitulatif des marchés examinés lors de la présente revue	
	<i>Nombre</i>	<i>Montant</i>	<i>Nombre</i>	<i>Montant</i>
Appel d'offres ouvert (AOO)	1	23 000 000	1	23 000 000
Appel d'offres restreint (AOR)	0	-	0	-
Prestations intellectuelles (PI)	0	-	0	-
Demande de Renseignements et de Prix (DPR)	3	17 240 000	3	17 240 000
Entente Directe (ED)	0	-	0	-
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>40 240 000</b>	<b>4</b>	<b>40 240 000</b>
	100%	100%	100%	100%

NATURE DES MARCHES	Récapitulatif des marchés passés au titre de la gestion 2008		Récapitulatif des marchés examinés lors de la présente revue	
	<i>Nombre</i>	<i>Montant</i>	<i>Nombre</i>	<i>Montant</i>
Travaux	0	-	0	-
Fournitures	1	23 000 000	1	23 000 000
Prestations intellectuelles (PI)	1	5 000 000	1	5 000 000
Services	2	12 240 000	2	12 240 000
		-		-
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>40 240 000</b>	<b>4</b>	<b>40 240 000</b>

<b>6- REVUE DETAILLEE DES MARCHES</b>
---------------------------------------



ERROR: syntaxerror  
OFFENDING COMMAND: --nostringval--

STACK:

-mark-  
/sfnts