

**BSC**  
**BUSINESS SYSTEM**  
**CONSULTING GROUP**  
(Conseil - Audit - Expertise)

---

*12 , Rue Saint Michel BP 11 616 Dakar Tél (22 ) 33 821 41 72 Fax (221 )33 822 95 03 E mail bsc@arc.sn*

---

Dakar, le 4 novembre 2009

**A Madame l'Administrateur du Projet de  
Promotion des Investissements Privés (PPIP)  
S/C Agence Nationale chargée de la Promotion  
De l'Investissement et des Grands Travaux  
(APIX SA) - 52, Rue Mouhamed V - Dakar**

**Madame l'Administrateur,**

Conformément à la mission que vous nous avez confiée, nous avons procédé à la vérification du processus de passation des marchés et des contrats financés sur ressources internes et signés par l'Agence de Régulation des Marchés pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2008.

Il s'agit, dans le cadre de cette mission, de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Nouveau Code des Marchés Publics afin d'exprimer une opinion motivée sur l'adéquation des procédures de passation des marchés et de gestion des contrats de l'Agence de Régulation des Marchés avec les dispositions dudit code.

Notre examen effectué conformément aux normes d'audit généralement admises sur le plan international a comporté les sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires en la circonstance. Ces normes requièrent la mise en œuvre de diligences permettant d'obtenir l'assurance raisonnable que les marchés attribués au cours de la période sous revue ont été passés de manière transparente et régulière conformément aux dispositions du Nouveau Code des Marchés Publics et que la mise en œuvre de ces procédures ne comporte pas d'anomalies significatives.

Cet audit a également consisté à examiner, par sondages, les éléments probants justifiant la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés et de suivi des contrats. Nous estimons que nos contrôles fournissent une base raisonnable à l'opinion exprimée ci-après.

Ces travaux appellent de notre part les réserves ci - après:

- le marché de fourniture et pose d'un groupe électrogène de 5,5 KWA a été attribuée, sans consultation d'autres fournisseurs, à PRINT ORGANISATION pour un montant de 2 714 000 F CFA TTC. Nonobstant le prix facturé qui se situe au dessus des tarifs habituels pour un groupe électrogène de même puissance, le dossier ne comporte pas de procès verbal de réception dûment signé par les personnes habilitées pour attester la réalité de la prestation et de son exécution conforme à la commande. Par ailleurs, la TVA n'a pas été entièrement précomptée au fournisseur. Enfin le chèque N° 8858154 du 8 décembre 2008 d'un montant d'un million de F CFA a été anormalement émis au nom d'une personne physique en règlement partiel de la facture présentée par PRINT ORGANISATION ;

- le chèque N° 8858140 du 13 octobre 2008 d'un montant de 2 750 000 F CFA tiré sur le Crédit du Sénégal a été émis au profit de KEUR DABAKH MULTISERVICES en règlement de travaux de réparation de deux véhicules (NISSAN PATROL AD 7693 et HYUNDAÏ AD 7694). A l'appui de ce règlement, l'ARM a produit une facture PRO FORMA du fournisseur. Par ailleurs, nous avons relevé que la souche du chèque porte la mention « règlement de fournitures de bureau » ce qui correspond bien à l'activité de cette entreprise dont la mécanique automobile n'est certainement pas l'activité principale. La liasse présentée par l'ARM pour justifier une consultation comprend une deuxième facture PRO FORMA émise par le GARAGE DIAMALAYE pour 3 005 000 F CFA. Outre le simulacre de consultation réduite au strict minimum, un règlement ne doit pas être effectué sur la base d'une facture pro forma. Enfin, la facture a été intégralement payée au fournisseur TTC alors que ce dernier n'est, a priori, pas autorisée à la facturer puisqu'il n'a pas mentionné son NINEA sur la facture;
- le chèque CLS N° 8676063 en date du 12 février 2008 d'un montant de 2 500 000 F CFA a été émis au profit de SENE SERVICE pour l'achat de fournitures de bureau. A l'appui de la sortie de trésorerie nous n'avons aucune des pièces requises à savoir les lettres de saisine des fournisseurs consultés, les factures pro forma présentées, la fiche de dépouillement des offres, le bon de commande, le bordereau de réception, la facture. Le même constat a été fait pour le paiement par chèque N° 8858152 du 5 décembre 2008 d'un montant de 2 699 840 F CFA au profit de SOCDIS pour l'achat de fournitures de bureau et pour le chèque N° 8858145 du 17 octobre 2008 d'un montant de 1 500 000 F CFA émis au profit de BELEL INTERNATIONAL AUTOMOBILE pour la révision des véhicules NISSAN et HYUNDAÏ. Il convient de noter qu'entre le 13 octobre et le 17 octobre 2008, des paiements respectifs de 2 750 000 F CFA (la facture pro forma est datée du 13 octobre) et 1 500 000 F CFA ont été effectués au profit de deux garagistes différents pour les mêmes véhicules. En l'absence d'attestations de services faits, il subsiste une incertitude sur la réalité de la prestation ;
- plusieurs paiements ont été effectués au profit de trois prestataires pour la construction de magasins de stockage ; lesdits paiements se chiffrent à 10 500 000 F CFA pour l'entreprise TOUBA MADYANA, 5 000 000 F CFA pour ATEX et 5 000 000 F CFA pour ENTRASE et aucun document relatif à la sélection des prestataires n'a été mis à notre disposition.

A notre avis, les procédures de passation et d'exécution des marchés ne sont pas conformes aux principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence édictés par le NCMP.

## SOMMAIRE

	Lexique des abréviations et sigles	4
1	Synthèse des non conformités identifiées et formulation de recommandations	6
1.1	Non conformités identifiées	6
1.2	Formulation de recommandations	8
1.3	Tableau récapitulatif des violations du NCMP par marché	9
2	Contexte de l'intervention et objectifs de la mission	11
2.1	Contexte de l'intervention	11
2.2	Objectifs de la mission	11
2.3	Tâches du consultant	12
2.4	Rapports attendus et durée de la mission	13
3	Approche méthodologique	16
3.1	Revue des textes	16
3.2	Analyse de l'environnement de la passation des marches	17
3.3	Vérification des différentes étapes de la passation des marches	17
4	Résultats de nos travaux	20
4.1	Observations sur l'environnement de la passation des marches	20
4.2	Examen des marchés	22

## Liste des abréviations et sigles

AC	Autorités Contractantes
AO	Appel d’Offres
AOO	Appel d’Offres Ouvert
AOR	Appel d’Offres restreint
ARMP	Autorité de Régularisation des Marchés Publics
CD	Commande Directe
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés publics
COA	Code des Obligations de l’Administration
COF	Coordonateur des Opérations Financières
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d’Appel à la Concurrence
DAO	Demande d’Appel d’Offres
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DP	Demande de Propositions
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
HT	Hors Taxes
KWA	Kilo Watt
MFA	Ministère des Forces Armées
NCMP	Nouveau Code des Marchés Publics
NTM	Note Technique Minimale
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès Verbal
RAPEV	Rapport d’Evaluation
SGPR	Secrétariat Général de la Présidence
TDR	Termes De Référence
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## **SECTION 1**

### **SYNTHESE DES NON CONFORMITES ET DES RECOMMANDATIONS**

## 1. SYNTHESE DES NON CONFORMITES IDENTIFIEES ET FORMULATION DE RECOMMANDATIONS

### 1.1 NON CONFORMITES IDENTIFIEES

SYNTHESES DES ANOMALIES
<ol style="list-style-type: none"><li>1. non respect des dispositions de l'article 6 du NCMP précisé par la circulaire du Premier Ministre 003 du 20 novembre 2007 sur la nécessaire inscription dans le plan de passation des marchés des acquisitions de l'exercice ;</li><li>2. le marché de fourniture et pose d'un groupe électrogène de 5,5 KWA a été attribué, sans consultation d'autres fournisseurs, à PRINT ORGANISATION pour un montant de 2 714 000 F CFA TTC. Nonobstant le prix facturé qui se situe au dessus des tarifs habituels pour un groupe électrogène de même puissance, le dossier ne comporte pas de procès verbal de réception dûment signé par les personnes habilitées pour attester la réalité de la prestation et de son exécution conforme à la commande. Par ailleurs, la TVA n'a pas été entièrement précomptée au fournisseur. Enfin le chèque N° 8858154 du 8 décembre 2008 d'un montant d'un million de F CFA a été anormalement émis au nom d'une personne physique en règlement partiel de la facture présentée par PRINT ORGANISATION ;</li><li>3. le chèque N° 8858140 du 13 octobre 2008 d'un montant de 2 750 000 F CFA tiré sur le Crédit du Sénégal a été émis au profit de KEUR DABAKH MULTISERVICES en règlement de travaux de réparation de deux véhicules (NISSAN PATROL AD 7693 et HYUNDAI AD 7694). A l'appui de ce règlement, l'ARM a produit une facture PRO FORMA du fournisseur. Par ailleurs, nous avons relevé que la souche du chèque porte la mention « règlement de fournitures de bureau » ce qui correspond bien à l'activité de cette entreprise dont la mécanique automobile n'est certainement pas l'activité principale. La liasse présentée par l'ARM pour justifier une consultation comprend une deuxième facture PRO FORMA émise par le GARAGE DIAMALAYE pour 3 005 000 F CFA. Outre le simulacre de consultation réduite au strict minimum, un règlement ne doit pas être effectué sur la base d'une facture pro forma. Enfin, la facture a été intégralement payée au fournisseur TTC alors que ce dernier n'est, a priori, pas autorisé à la facturer puisque ne disposant pas de NINEA ;</li></ol>

## SYNTHESES DES ANOMALIES

4. le chèque CLS N° 8676063 en date du 12 février 2008 d'un montant de 2 500 000 F CFA a été émis au profit de SENE SERVICE pour l'achat de fournitures de bureau. A l'appui de la sortie de trésorerie, nous n'avons aucune des pièces requises à savoir les lettres de saisine des fournisseurs consultés, les factures pro forma présentées, la fiche de dépouillement des offres, le bon de commande, le bordereau de réception, la facture. Le même constat a été fait pour le paiement par chèque N° 8858152 du 5 décembre 2008 d'un montant de 2 699 840 F CFA au profit de SOCDIS pour l'achat de fournitures de bureau et pour le chèque N° 8858145 du 17 octobre 2008 d'un montant de 1 500 000 F CFA émis au profit de BELEL INTERNATIONAL AUTOMOBILE pour la révision des véhicules NISSAN et HYUNDAÏ. Il convient de noter qu'entre le 13 octobre et le 17 octobre 2008, des paiements respectifs de 2 750 000 F CFA (la facture pro forma est datée du 13 octobre) et 1 500 000 F CFA ont été effectués au profit de deux garagistes différents pour les mêmes véhicules. En l'absence d'attestations de services faits, il subsiste une incertitude sur la réalité de la prestation ;
5. plusieurs paiements ont été effectués au profit de trois prestataires pour la construction de magasins de stockage ; lesdits paiements non supportés par des pièces justificatives probantes se chiffrent à 10 500 000 F CFA pour l'entreprise TOUBA MADYANA, 5 000 000 F CFA pour ATEX et 5 000 000 F CFA pour ENTRASE. Aucun document relatif à la sélection des prestataires n'a été mis à notre disposition.

## 1.2 FORMULATIONS DES RECOMMANDATIONS

### SYNTHESE DE RECOMMANDATIONS

Les principales recommandations formulées pour palier les dysfonctionnements identifiés lors de notre revue sont résumées comme suit :

1. se conformer aux dispositions de l'article 6 du NCMP en veillant à une bonne planification des activités lors de la mise en œuvre des allocations budgétaires ;
2. les responsables de la passation des marchés au niveau de l'Agence de Régulation des Marchés devraient s'approprier et appliquer à la lettre et avec toute la bonne foi et la sincérité requises le NCMP et plus particulièrement dans ses dispositions relatives aux conditions d'accès à la commande publique, à la transparence et à l'équité dans les opérations de sélection des fournisseurs. D'autant plus que l'AC doit veiller à l'économie financière de ses opérations et à une correcte application des dispositions de l'article 308b nouveau, du code général des impôts relatives au précompte de la TVA. Veiller à l'émission de chèque au nom de personnes morales qui ont contracté avec l'AC et non au nom de personnes physiques ;
3. se conformer aux dispositions de l'article 77 du NCMP sur le choix des cinq fournisseurs au moins et verser les offres des soumissionnaires dans le dossier de passation afin de s'assurer de la réalité des consultations et des capacités juridiques, techniques et financières des soumissionnaires. Les paiements doivent être effectués sous présentation de la facture définitive et non d'une facture pro forma;
4. joindre les documents nécessaires à la procédure (lettres de saisine, bon de commande, contrat, attestations de services faits...) au dossier de passation pour attester de la réalité des opérations ;
5. apporter des preuves adéquates aux paiements des prestations exécutées après exécution des contrats.



### 1.3 TABLEAU RECAPITULATIFS DES VIOLATIONS DU NCMP PAR MARCHE

Description	ECHANTILLON EXAMINE ET CONSTITUE A PARTIR DU JOURNAL DE BANQUE				
Nature des prestations	Groupe Electrogène	Entretien et réparation de véhicules	Fournitures de bureau	Fournitures de bureau	Entretien et réparation de véhicules
Attributaires	Print Organisation	Keur Dabakh Multi services	Sene Service	SOCDIS	Belel International Automobile
Montants des marchés en F CFA TTC	2 714 000	2 750 000	2 500 000	2 669 840	1 500 000
Non inclus dans le PPM en violation de l'article 6 du NCMP	√	√	√	√	√
Précompte de TVA non effectuée en violation de l'article 308b du nouveau code général des impôts		√			
Violation de l'article 141 sur la production du rapport annuel destiné à la DCMP et à l'ARMP	√	√	√	√	√

Description	ECHANTILLON EXAMINE ET CONSTITUE A PARTIR DU JOURNAL DE BANQUE		
Nature des prestations	Construction de magasins de stockage	Construction de magasins de stockage	Construction de magasins de stockage
Attributaires	Touba Madyana	Atex	Entrase
Paiements de 2008 en F CFA TTC	10 500 000	5 000 000	5 000 000
Non inclus dans le PPM en violation de l'article 6 du NCMP	√	√	√

## **SECTION 2**

### **CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

## **2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

### **2.1 CONTEXTE DE L'INTERVENTION**

Conscient du volume important de dépenses que représente la commande publique, du flot considérable de transactions qu'elle génère et désireux de promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation, essentielles à une bonne gouvernance, dans un État de droit, le Gouvernement du Sénégal a procédé à une profonde réforme de son système de passation de marchés publics. Cette réforme aligne le système sénégalais sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en transposant les directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des marchés publics des États membres de l'Union. Elle comporte d'importantes innovations par rapport à la réglementation antérieure en ce qu'elle consacre la régulation, institue le recours suspensif des soumissionnaires au stade de passation de marchés, rationalise le contrôle a priori, supprime définitivement les régimes dérogatoires, responsabilise davantage les ministères et organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori.

Au plan institutionnel, la réforme a contribué à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sous forme d'autorité administrative indépendante, distincte du service administratif chargé du contrôle a priori de la passation des marchés, en l'occurrence la Direction centrale des Marchés publics (DCMP).

Les missions de l'ARMP, autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière, s'organisent autour du principe qui vise à séparer les fonctions de contrôle des marchés publics (conférées à la DCMP) des fonctions de régulation qui lui permettent d'intervenir sur l'ensemble du secteur, tant à travers des missions d'assistance dans l'élaboration des politiques ou de la conception d'outils de passation (documents et formulaires standards...), qu'en matière de formation ou de développement du cadre professionnel en plus des fonctions mêmes qui constituent le cœur de la régulation, l'audit et le règlement des conflits.

En particulier, l'ARMP est tenu de faire réaliser, à la fin de chaque gestion budgétaire, un audit indépendant en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et conventions.

La présente mission concerne la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, au titre de la gestion 2008 et, en référence au Code des Marchés publics (CMP), de la transparence et des conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés publics des autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des présents termes de référence.

### **2.2 OBJECTIFS DE LA MISSION**

La mission a pour objectif principal de vérifier le processus de passation des marchés ainsi que les contrats signés entre le 1<sup>er</sup> Janvier et le 31 décembre 2008 et financés sur ressources internes, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés. Il s'agira principalement de dégager 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 CMP.

La mission comprend les objectifs spécifiques suivants :

- se faire une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ; **l'opinion doit être fournie individuellement pour chaque autorité contractante** ;
- vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, efficacité, équité et transparence, édictés par le CMP ;
- fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
- identifier les cas de non-conformité des procédures avec les directives du CMP, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins - disantes, de fractionnement de marchés, de non respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non respect des éléments constitutifs des cahiers des charges, de non respect des seuils fixés pour les avenants, de non respect des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, le consultant apportera un jugement sur l'acceptabilité de telles situations en regard des dispositions du CMP ;
- procéder à la revue des plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur ; en ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, le consultant examinera aussi le degré d'application (en pourcentage), par l'autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ces décisions ;
- pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue de la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette direction ;
- dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution ;
- examiner et évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe : le consultant passera en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduira en fin de revue d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; il évaluera aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;
- examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des commissions internes de marchés, des cellules de passation de marchés et des différents contrôles internes ;
- recommandations pour le futur.

## 2.3 TACHES DU CONSULTANT

Les services requis du consultant portent principalement sur la vérification de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation des marchés financés au moyen des ressources internes de leurs budgets (budget de l'Etat pour les services centraux des ministères ; budgets des organismes rattachés aux ministères, soumis à l'application du CMP ;

budgets des collectivités locales), la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la mise en œuvre de la passation et de l'exécution des marchés.

Le consultant devra notamment :

- sélectionner et valider un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés ; l'échantillon devra être composé comme suit :
  - au moins 15% des marchés atteignant les seuils de contrôle de la DCMP (non compris les marchés par entente directe),
  - au moins 25% des marchés n'atteignant pas les seuils de contrôle de la DCMP mais supérieurs aux seuils de passation de marchés (non compris les marchés par entente directe),
  - au moins 25% des demandes de renseignements et de prix et,
  - 100% des marchés passés par entente directe.

Pour chacune des 2 premières catégories de marchés ci-dessus, le consultant devra s'assurer d'une distribution adéquate en prenant en compte à la fois les différents modes de passation et natures de marchés (fournitures et services, prestations intellectuelles, travaux) ;

- vérifier la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier de consultation, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, délais de passation, délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, etc.) ; à chaque fois que cela est applicable, examiner la conformité des avis de la DCMP avec la réglementation ;
- examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement demandées par les candidats, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les seuils des avenants, le respect des délais d'exécution, les cas de résiliation, etc. ;
- établir des statistiques sur les marchés ; procéder, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP) ;
- examiner globalement la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, de même son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés ;
- formuler des recommandations pour une meilleure application du CMP ;
- le consultant devra assurer une formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice d'environ 5 experts de l'ARMP et 5 experts de la Direction Centrale des Marchés Publics – DCMP). Les sessions de formation seront organisées au siège desdites institutions.

Le consultant organisera des séances de restitution de son rapport provisoire au niveau de chacune des autorités contractantes concernées.

## **2.4 RAPPORTS ATTENDUS ET DUREE DE LA MISSION**

1. Le Consultant devra produire
  - un rapport individuel provisoire en dix (10) exemplaires 2,5 mois après le début des prestations et,
  - un rapport individuel final en dix (10) exemplaires 2 semaines après notification des observations de l'ARMP et des autorités contractantes. Ces différents rapports doivent aussi être soumis sur support informatique (CD).
2. Outre une description des procédures d'audit utilisées, les rapports du consultant doivent contenir, au moins, un sous rapport sur la qualité des structures de passation des marchés (notamment Commission des Marchés, cellules de passation des marchés et contrôles internes) comprenant une analyse des insuffisances en rapport avec le CMP et un sous-rapport de synthèse sur le degré de respect des dispositions du CMP par les autorités contractantes.

### **SECTION 3**

#### **APPROCHE METHODOLOGIQUE**

### **3 APPROCHE METHODOLOGIQUE**

#### **3.1 REVUE DES TEXTES**

Nous avons fait à l'entame de la mission une prise de connaissance approfondie du cadre général de la passation des marchés publics, avec notamment une revue des textes législatifs et réglementaires en vigueur et de l'ensemble des référentiels de base applicables à la passation des marchés et à l'autorité contractante à savoir :

- directive N° 4/2005 /CM/ UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- directive N° 5/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public de l'UEMOA ;
- décret 2007 - 545 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2007 - 546 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ;
- décret 2007 - 547 portant création de la DCMP ;
- décret 2005 - 576 du 16 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de passation des marchés publics ;
- arrêté du Premier Ministre 11 580 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 138 du NCMP fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers de passation des marchés ;
- arrêté du MEF 092 286 du 3 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement de la DCMP ;
- arrêté du MEF 11 583 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 111 du NCMP fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- arrêté du MEF 11 584 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 112 du NCMP fixant les seuils à partir desquels il est requis de garantie de bonne exécution ;
- arrêté 11 585 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 77 Alinéa 3 du NCMP relatif aux commandes pouvant être dispensés de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoire ou factures ;
- arrêté 11 586 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 35 du NCMP relatif aux CPM et CM ;
- arrêté 11 587 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 45 du NCMP fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics ;
- arrêté 11 588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 36 Alinéa 1 du NCMP fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des Commissions de Marchés des Autorités Contractantes;
- circulaire du Premier Ministre 003 du 20 novembre 2007 portant directives pour la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics ;
- circulaire du Premier Ministre 005 du 28 décembre 2007 portant directives pour la mise en place des Cellules de Passation des Marchés par les Autorités Contractantes ;
- loi 06 – 16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65 – 61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- décret 2003 – 101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité Publique.



### **3.2 ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES**

Nous avons également effectué une revue succincte de l'organisation et du fonctionnement l'Agence de Régulation des Marchés pour apprécier la capacité des structures à mettre en œuvre de manière efficace les procédures de contrôle des opérations de passation des marchés par la mise en œuvre des modules d'analyse et d'évaluation ci - après :

- analyse de l'organisation institutionnelle mise en place en application des dispositions de l'article 35 du NCMP (CM, CPM), des systèmes de gestion financière et des procédures de contrôle interne pour apprécier leur aptitude à gérer la commande publique,
- évaluation de la qualité des procédures de passation des marchés quant à leur conception et à leur correcte mise en œuvre,
- contrôle de la régularité des dépenses,
- revue de la conformité des actes de nomination des membres des Commissions des Marchés et des Cellules de Passation des Marchés.

### **3.3 VERIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES**

- rapprochement du plan de passation des marchés obtenu de l'Agence de Régulation des Marchés avec celui qui a été publié par la DCMP sur le portail des marchés publics,
- rapprochement de l'avis général de passation des marchés avec le plan de passation des marchés,
- rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec les données statistiques consignées dans le portail des marchés publics,
- contrôle et rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec la situation d'exécution budgétaire et avec les mouvements cumulés des comptes fournisseurs retracés dans la balance auxiliaire des comptes fournisseurs,
- sélection, conformément aux termes de référence de la mission, d'un échantillon de marchés à contrôler sur la base de critères combinés liés au mode de passation, au montant et au type de marchés,
- contrôle de la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés.

Ces contrôles ont porté sur les aspects relatifs à :

- la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation,
- au respect des règles en matière de revue préalable, par la DCMP, des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'évaluation ou des contrats,
- à l'autorisation préalable de la DCMP sur toutes les ententes directes,
- au respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels,
- au contenu des dossiers d'appel à candidatures,
- au contenu des avis d'appel à candidatures et / ou invitations à soumissionner,
- au respect des délais de préparation des offres,
- au respect des délais de passation des marchés,
- au contenu des procès verbaux d'ouverture des offres,
- au contenu des procès verbaux ou rapports d'évaluation technique des offres,
- au contenu des procès verbaux ou rapports d'évaluation financière des offres,
- au contenu des procès verbaux d'attribution provisoire,

- à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante et préalable,
- au contenu des lettres de notification,
- à la publicité des attributions provisoires et / ou définitives et au contenu des avis,
- à l'information des soumissionnaires non retenus,
- au respect des délais de passation des marchés,
- au respect des délais d'exécution des marchés et éventuellement à l'application des clauses de pénalités,
- au contenu des contrats et au respect des dispositions relatives au paiement,
- au recueil des garanties (garantie de soumission ou garantie de bonne exécution), à leur conformité aux modèles fournis dans les DAC et à leur durée de validité,
- à la vérification de l'habilitation par le MEF des organismes qui délivrent les garanties,
- à la réception effective des biens et services,
- aux paiements effectués en relation avec les clauses contractuelles....

## **SECTION 4**

### **RESULTATS DES TRAVAUX**

## **4 RESULTATS DE NOS TRAVAUX**

### **4.1 OBSERVATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES.**

L'Agence de Régulation des Marchés (ARM) a été créée en 2002 pour faire évoluer la Cellule de Gestion et de Surveillance des Marchés du riz (CGSMR).

Elle a pour missions d'assurer le suivi et la régulation des marchés sur toute l'étendue du territoire national. Elle est à ce titre chargée de :

- mettre en place un système d'information performant afin de permettre aux décideurs de déclencher des mesures de régulation idoines pour un meilleur approvisionnement du marché ;
- faire bénéficier aux autres acteurs de la filière des informations à temps réel, pouvant favoriser des actions d'ajustement de la distribution de leurs produits ;
- étudier et suivre les marchés des produits céréaliers, agricoles et industriels ;
- contribuer à la promotion de la commercialisation de la production, notamment agricole ;
- établir une typologie de la consommation, permettant d'asseoir une bonne politique commerciale ;
- constituer une banque de données, notamment sur la production, le niveau de consommation, l'évolution des prix, les tendances du marché, l'identification des opérateurs économiques ;
- fournir des prestations de services à d'autres partenaires (projets comportant un volet commercial) ;
- constituer un système d'alerte permettant en cas de menaces de pénurie, d'alerter le Ministre chargé du Commerce pour le déclenchement des procédures d'urgence de normalisation du marché ;
- éditer un bulletin de conjoncture ;
- établir un fichier national des commerçants et des producteurs ;
- asseoir un cadre de concertation regroupant les différents acteurs des filières pour d'avantage, stimuler les relations intersectorielles indispensables au fonctionnement régulier des marchés.

L'ARM comprend un Comité d'Orientation et une Cellule de Coordination.

Le Comité d'Orientation de l'ARM a pour missions de :

- définir les orientations stratégiques de l'Agence ;
- valider ou proposer les stratégies de régulation des marchés des produits de base, notamment agricoles ;
- s'assurer de la bonne exécution des missions de l'Agence ;
- approuver le budget annuel ainsi que le business plan de l'Agence ;
- approuver le manuel de gestion et de procédure, ainsi que l'organigramme, préparé par le Directeur Général de l'Agence ;

- approuver les états financiers arrêtés par le Directeur Général, au plus tard dans les six (06) mois qui suivent la clôture de l'exercice ;
- adopter le rapport annuel d'activités préparé par le Directeur Général.

La Cellule de Coordination est placée sous l'autorité d'un Coordinateur nommé par arrêté du Ministre chargé du Commerce. Elle est composée de trois pôles relatifs à la production, au marché intérieur et aux marchés extérieurs. Chaque pôle est placé sous la supervision d'un assistant.

Elle est chargée, sous la supervision de l'administrateur de :

- mettre en œuvre le plan d'actions et les programmes d'activités définis par l'administrateur ;
- gérer les relations avec les administrations et les partenaires du secteur privé impliqués dans l'exécution des activités de l'Agence.

L'ARM est soumise à un contrôle interne effectué par une structure de contrôle de gestion et d'audit interne placée sous l'autorité de l'Administrateur.

L'Agence est, en outre, soumise à la vérification des organes de contrôle compétents de l'Etat.

L'ARM élabore son Plan de Passation des Marchés qu'elle transmet à la Cellule de Passation des Marchés du Ministère du Commerce qui a en charge la consolidation de l'ensemble des plans des structures sous la tutelle technique du Ministère.

L'ARM peut lancer les avis spécifiques de passation des marchés (AO, DRP, DP), en assurer le dépouillement dans la limite des seuils définis dans l'article 53 Alinéa 1 du NCMP relatif aux seuils de passation des marchés. Au delà de ces seuils, l'ARM doit faire appel à la Commission des Marchés du Ministère du Commerce pour l'ouverture, l'évaluation et l'attribution des marchés.

Nous avons vérifié l'existence d'un Plan de Passation des Marchés qui a été transmis à la CPM du Ministère du Commerce. Le rapprochement de cette version avec celle qui figure dans le portail des marchés publics a permis de constater des disparités car seule une DRP sur sept figure dans le portail des marchés publics.

L'ARM n'a pas de Spécialiste Passation des Marchés ; les procédures de passation des marchés sont pilotées par le Directeur Administratif et Financier et le Directeur Général qui se trouvent d'un bout à l'autre du processus ce qui n'est pas conforme à la nécessaire séparation des fonctions.

## Rappel des seuils applicables à l'ARM en vertu de l'arrêté 11 580 du 28 décembre 2007

Type de marchés	Seuils de passation	Seuil de contrôle DCMP sur DAC	Seuil de contrôle DCMP sur RAPEV	Seuil de contrôle DCMP sur CONTRAT
Travaux	25	250	100	800
Fournitures et services	15	150	40	400
Prestations Intellectuelles	25	150	40	350

### 4.2 EXAMEN DES MARCHES

L'Agence de Régulation des Marchés avait positionné sur son plan de passation des marchés un appel d'offres portant sur la construction d'infrastructures de stockage ; cette opération n'a finalement pas été exécutée en 2008 du fait des restrictions budgétaires. Aucune DRP ne figurait dans le PPM.

Pour les besoins de nos travaux, nous avons exploité le journal de banque et avons sélectionné, sur base de sondage, les opérations les plus significatives réalisées par l'ARM au cours de l'exercice 2008.

Les anomalies identifiées dans les dossiers examinés déjà énoncées dans l'opinion se présentent comme suit :

- le marché de fourniture et pose d'un groupe électrogène de 5,5 KWA a été attribuée, sans consultation d'autres fournisseurs, à PRINT ORGANISATION pour un montant de 2 714 000 F CFA TTC. Nonobstant le prix facturé qui se situe au dessus des tarifs habituels pour un groupe électrogène de même puissance, le dossier ne comporte pas de procès verbal de réception dûment signé par les personnes habilitées pour attester la réalité de la prestation et de son exécution conforme à la commande. Par ailleurs, la TVA n'a pas été entièrement précomptée au fournisseur. Enfin le chèque N° 8858154 du 8 décembre 2008 d'un montant d'un million de F CFA a été anormalement émis au nom d'une personne physique en règlement partiel de la facture présentée par PRINT ORGANISATION ;
- le chèque N° 8858140 du 13 octobre 2008 d'un montant de 2 750 000 F CFA tiré sur le Crédit du Sénégal a été émis au profit de KEUR DABAKH MULTISERVICES en règlement de travaux de réparation de deux véhicules (NISSAN PATROL AD 7693 et HYUNDAI AD 7694). A l'appui de ce règlement, l'ARM a produit une facture PRO FORMA du fournisseur. Par ailleurs, nous avons relevé que la souche du chèque porte la mention « règlement de fournitures de bureau » ce qui correspond bien à l'activité de cette entreprise dont la mécanique automobile n'est certainement pas l'activité principale. La liasse présentée par l'ARM pour justifier une consultation comprend une deuxième facture PRO FORMA émise par le GARAGE DIAMALAYE pour 3 005 000 F CFA. Outre le simulacre de consultation réduite au strict minimum, un règlement ne doit pas être effectué sur la base d'une facture pro forma. Enfin, la facture a été intégralement payée au fournisseur TTC alors que ce dernier n'est, a priori, pas autorisée à la facturer puisque ne disposant pas de NINEA ;

- le chèque CLS N° 8676063 en date du 12 février 2008 d'un montant de 2 500 000 F CFA a été émis au profit de SENE SERVICE pour l'achat de fournitures de bureau. A l'appui de la sortie de trésorerie nous n'avons aucune des pièces requises à savoir les lettres de saisine des fournisseurs consultés, les factures pro forma présentées, la fiche de dépouillement des offres, le bon de commande, le bordereau de réception, la facture. Le même constat a été fait pour le paiement par chèque N° 8858152 du 5 décembre 2008 d'un montant de 2 699 840 F CFA au profit de SOCDIS pour l'achat de fournitures de bureau et pour le chèque N° 8858145 du 17 octobre 2008 d'un montant de 1 500 000 F CFA émis au profit de BELEL INTERNATIONAL AUTOMOBILE pour la révision des véhicules NISSAN et HYUNDAÏ. Il convient de noter qu'entre le 13 octobre et le 17 octobre 2008, des paiements respectifs de 2 750 000 F CFA (la facture pro forma est datée du 13 octobre) et 1 500 000 F CFA ont été effectués au profit de deux garagistes différents pour les mêmes véhicules. En l'absence d'attestations de services faits, il subsiste une incertitude sur la réalité de la prestation ;
- plusieurs paiements ont été effectués au profit de trois prestataires pour la construction de magasins de stockage ; lesdits paiements se chiffrent à 10 500 000 F CFA pour l'entreprise TOUBA MADYANA, 5 000 000 F CFA pour ATEX et 5 000 000 F CFA pour ENTRASE. Aucun document relatif à la sélection des prestataires n'a été mis à notre disposition.

Description	ECHANTILLON EXAMINE ET CONSTITUE A PARTIR DU JOURNAL DE BANQUE				
Nature des prestations	Groupe Electrogène	Entretien et réparation de véhicules	Fournitures de bureau	Fournitures de bureau	Entretien et réparation de véhicules
Attributaires	Print Organisation	Keur Dabakh Multi services	Sene Service	SOCDIS	Belel International Automobile
Montants des marchés en F CFA TTC	2 714 000	2 750 000	2 500 000	2 669 840	1 500 000
Non inclus dans le PPM	√	√	√	√	√
Pas de saisine de cinq fournisseurs	√	√	√	√	√
Pas de factures pro forma dans le dossier	√	2 pro forma dans le dossier	√	√	2 pro forma dans le dossier
Pas de bon de commande			√	√	
Pas de bordereau de livraison ou PV de réception	√	√	√	√	√
Facture non liquidée et non certifiée bon à payer	√				
Facture non revêtue de la mention payée après son règlement	√				
Paiement effectué sur la base d'une facture pro forma		√			
Chèque de règlement émis sans autre support			√	√	√
Précompte de TVA non effectuée		√			



Description	ECHANTILLON EXAMINE ET CONSTITUE A PARTIR DU JOURNAL DE BANQUE		
Nature des prestations	Construction de magasins de stockage	Construction de magasins de stockage	Construction de magasins de stockage
Attributaires	Touba Madyana	Atex	Entrase
Paiements de 2008 en F CFA TTC	10 500 000	5 000 000	5 000 000
Chèque de règlement émis sans autre support	√	√	√