

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 la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) pendant la période allant du 1^{er} 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:

1. Réserves

- la procédure d'attribution du marché relatif aux études et au suivi des travaux de réalisation d'infrastructures a été anormalement longue et le marché attribué au - delà des délais de validité des offres ;
- en lieu et place d'une garantie bancaire en bonne et due forme, la SAPCO a accepté d'un prestataire le dépôt de deux chèques barrés non certifiés libellés au nom de la SAPCO de montants respectifs 43 270 600 F CFA et 10 817 650 F CFA tirés sur UBA à la date du 10 juillet 2009 pour garantir la restitution de l'avance de

démarrage sur le marché ci – avant mentionné en violation des dispositions du NCMP relatives à la constitution des garanties ;

- il y'a une insuffisante formalisation des procédures de lancement de DRP et d'évaluation des offres des soumissionnaires ; de surcroit, la plupart des achats ont été faits par « commandes dites directes » sans consultation d'autres fournisseurs en violation des dispositions de l'article 75 du NCMP;
- des bons de commande de régularisation N° 1476 du 29 mai 2008 et N° 757 du 3 juillet 2008) ont été émis au profit de SOS ALL SYSTEM pour l'acquisition de caméras de surveillance et d'un onduleur facturés respectivement les 10 juin et 17 juin 2008 à 1 582 900 F CFA et 225 000 F CFA.

2. Limitations à l'étendue de nos travaux

- le rapport annuel de la Commission des Marchés (article 141 du NCMP) destiné à la DCMP et à l'ARMP n'a pas été préparé;
- les rapports trimestriels de la Cellule de Passation des Marchés non plus n'ont pas été transmis à la DCMP et à l'ARMP.

A notre avis, à l'exception des points évoqués aux paragraphes 1 et 2 ci – avant, les procédures de passation et d'exécution des marchés sont 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	7
1.3	Tableau Récapitulatif des Violations du NCMP par marché	8
2	Contexte de l'intervention et objectifs de la mission	10
2.1	Contexte de l'intervention	10
2.2	Objectifs de la mission	10
2.3	Tâches du consultant	11
2.4	Rapports attendus et durée de la mission	13
3	Approche méthodologique	15
3.1	Revue des textes	15
3.2	Analyse de l'environnement de la passation des marches	16
3.3	Vérification des différentes étapes de la passation des marches	16
4	Résultats de nos travaux	19
4.1	Observations sur l'environnement de la passation des marches	19
4.2	Périmètre Couvert	20
4.3	Examen des marchés	21
4.3.1	Marchés conclus par Demande de Proposition	21
4.3.2	Marchés conclus par Demande de Renseignements et de Prix	24

Liste des abréviations et sigles

AC	Autorités Contractantes
AO	Appel d'Offres
AOO	Appel d'Offres Ouvert
ARMP	Autorité de Régularisation des Marchés Publics
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés publics
CPM	Cellule de Passation des Marchés
CSPLP	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DMTA	Direction du Matériel et du Transit Administratif
DP	Demande de Propositions
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NCMP	Nouveau Code des Marchés Publics
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès Verbal
RAPEV	Rapport d'Evaluation
SAPCO	Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SECTION 1

SYNTHESE DES NON CONFORMITES ET RECOMMANDATIONS

1. SYNTHESE DES NON CONFORMITES IDENTIFIEES ET FORMULATION DE RECOMMANDATIONS

1.1 NON CONFORMITES IDENTIFIEES

SYNTHESE DES NON CONFORMITES
<ol style="list-style-type: none">1. lenteurs dans la mise en œuvre des différentes étapes de la passation des marchés aussi bien par les Autorités Contractantes qui, au cours de cette première année de mise en œuvre du NCMP, ont pêché par un manque de maîtrise des procédures que par la Direction Centrale des Marchés Publics dont les avis d'une très grande pertinence arrivent très souvent au-delà des délais réglementaires de délivrance des réponses. En conséquence les délais d'attribution des marchés sont anormalement longs et dépassent la période de validité des offres et des garanties de soumission sans que des demandes formelles de prorogation desdits délais ne soient adressées aux soumissionnaires (marché relatif aux études et au suivi des travaux de réalisation d'infrastructures) ;2. en lieu et place d'une garantie bancaire en bonne et due forme, la SAPCO a accepté d'un prestataire le dépôt de deux chèques barrés non certifiés libellés au nom de la SAPCO de montants respectifs 43 270 600 F CFA et 10 817 650 F CFA tirés sur UBA à la date du 10 juillet 2009 pour garantir la restitution de l'avance de démarrage sur le marché ci – avant mentionné en violation des dispositions du NCMP relatives à la constitution des garanties ;3. il y a une insuffisante formalisation des procédures de lancement de DRP et d'évaluation des offres des soumissionnaires. De surcroit, la plupart des achats ont été faits par « commandes dites directes » sans consultation d'autres fournisseurs en violation des dispositions de l'article 75 du NCMP;4. des bons de commande de régularisation N° 1476 du 29 mai 2008 et N° 757 du 3 juillet 2008) ont été émis au profit de SOS ALL SYSTEM pour l'acquisition de caméras de surveillance et d'un onduleur facturés respectivement à 1 582 900 F CFA et 225 000 F CFA.

1.2 FORMULATION DE RECOMMANDATIONS

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Il conviendrait que la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) s'approprie et applique à la lettre, le NCMP et plus particulièrement dans ses dispositions relatives :

1. à l'attribution des offres pendant leur période de validité. Il conviendrait, dès lors qu'un risque de dérapage est identifié, de demander aux soumissionnaires une prorogation de la durée de validité de leurs offres. Par ailleurs, le retard de la DCMP à donner son avis sur les dossiers qui lui sont présentés dans les délais impartis ne doit pas empêcher la SAPCO de poursuivre la procédure de passation des marchés (cf. article 139 du NCMP et décision de l'ARMP sur les délais d'examen des dossiers soumis à la revue préalable de la DCMP);
2. à la constitution des garanties de restitution d'avances et à leur paiement;
3. au respect des dispositions du NCMP relatives à la procédure des DRP;
4. à la proscription de la pratique des régularisations.

1.3 TABLEAUX RÉCAPITULATIFS DES VIOLATIONS DU NCMP PAR MARCHÉ

Non conformités identifiées	DP N° 1	DRP N°1 Tables & Chaises	DRP N° 2 Fosses Village Artisanal	CD N° 1 Caméras de surveillance	CD N° 2 ... Logiciel Arc View
Attributaires	Grestec	Esther Bâtiment	Moussa Niass	Oasis Média	SOS All System
Montants en F CFA TTC	216 353 000	3 855 000	6 823 600	1 650 000	1 582 900
Violation des dispositions de l'article 6 NCMP précisé par la circulaire du Premier Ministre 003 PM du 20 novembre 2007 sur la nécessaire inscription dans le plan de passation des marchés des acquisitions de l'exercice		√	√	√	√
Violation de l'article 38 NCMP sur la désignation de la commission technique par la commission des marchés	√				
Violation des dispositions de l'article 39 sur le délai de convocation aux réunions des commissions des marchés	√				
Violation des dispositions des articles 43, 45 et 46 du NCMP relatives à l'accès à la commande publique	√				
Violation de l'article 44 du COA sur la pratique du fractionnement				√	√
Violation des dispositions de l'article 67 – 4 relatif à l'information des soumissionnaires au regard de la transmission des procès verbaux d'ouverture et de la notification du rejet de leurs offres		√	√		
Violation des dispositions des articles 75 et 76 sur les ententes directes				√	√
Violation de l'article 77 NCMP sur la procédure des DRP		√	√		
Violation des dispositions des articles 91 à 94 sur les avances	√				
Violation de l'article 138-a NCMP sur la pratique du fractionnement				√	√
Violation de l'article 139 NCMP portant sur les délais impartis à la DCMP pour l'examen des dossiers qui lui sont soumis	√				

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^{er} 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 de la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) 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 la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) 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.

La Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) est une Société Anonyme avec Conseil d'Administration au capital de 1 200 000 000 F CFA.

La société a pour objet toutes les activités permettant :

- la mise en place des infrastructures nécessaires à la viabilisation des terrains de la petite côte ;
- la mise en place d'équipement collectif et leur administration ;
- la location de terrains viabilisés ;
- de faire respecter par les promoteurs appelés à s'établir sur la zone, les normes et les règles d'urbanisme et d'architecture, dans le cadre du plan d'aménagement établi par le Gouvernement ;
- de faire respecter sur la zone, la politique d'animation culturelle préalablement définie par la société ;
- de favoriser les investissements nationaux ou étrangers en faveur de la zone.

La SAPCO est soumise à un contrôle interne effectué par une structure de contrôle de gestion et d'audit interne placée sous l'autorité du Président Directeur Général.

La SAPCO élabore son Plan de Passation des Marchés qu'elle transmet à la DCMP, lance les avis spécifiques de passation des marchés (AO, DRP, DP) et en assure le dépouillement.

Nous avons vérifié l'existence d'un Plan de Passation des Marchés qui a été transmis à la DCMP. Le rapprochement de cette version avec celle qui figure dans le portail des marchés publics a permis de constater la conformité du PPM transmis avec celui qui figure dans le portail des marchés publics.

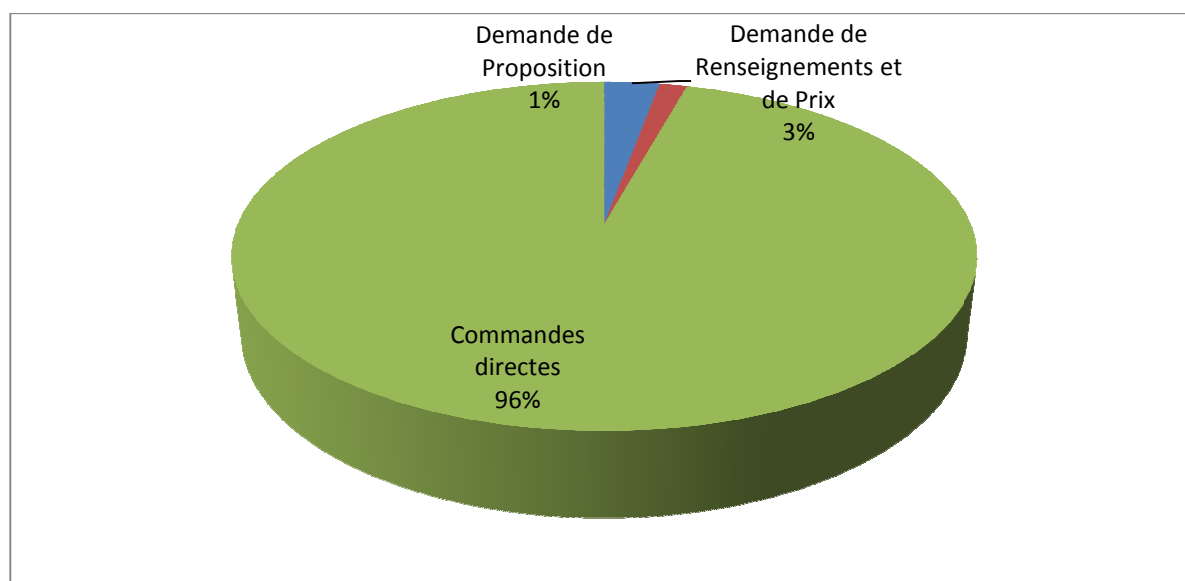
La SAPCO n'a pas de Spécialiste Passation des Marchés attitré; les procédures de passation des marchés sont pilotées par une Commission des Marchés avec l'appui d'une Cellule de Passation des marchés dont les membres sont au fait des procédures de passation des marchés.

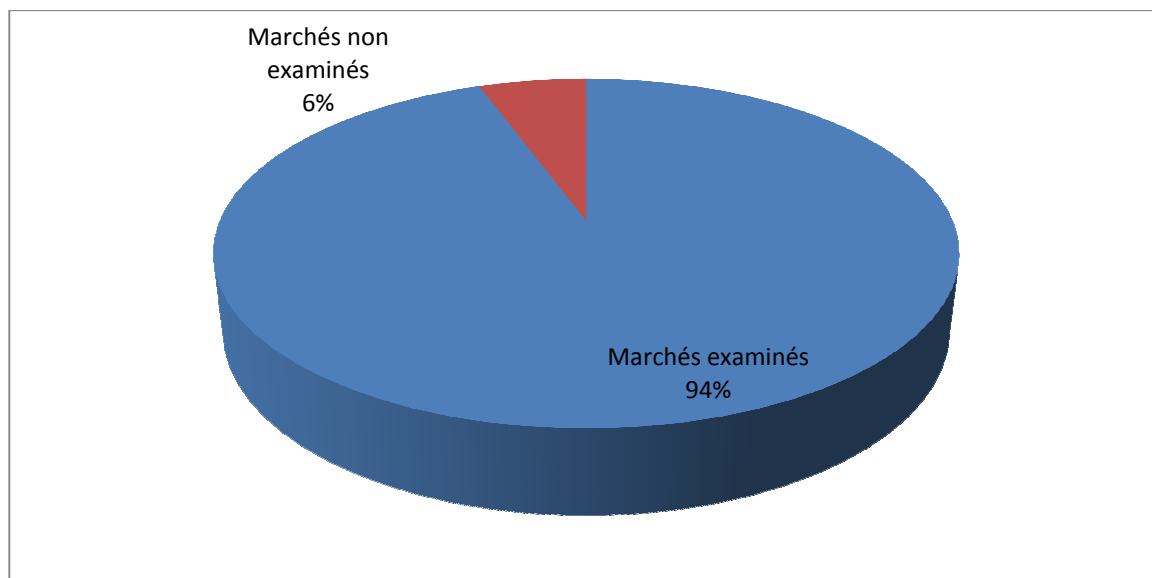
Rappel des seuils applicables à la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO) en vertu de l'arrêté 11 580 du 28 décembre 2007

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	50	500	200	800
Fournitures et services	30	250	100	400
Prestations Intellectuelles	30	125	100	350

4.2 PERIMETRE COUVERT

Modes de passation de marchés	Typologie des marchés passés au titre de la gestion 2008		Typologie des marchés examinés lors de la présente revue		Taux de couverture	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Appel d'offres ouvert (AOO)						
Appel d'offres restreint (AOR)						
Demande de Proposition (DP)	1	216 353 000	1	216 353 000	100%	100%
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	2	10 678 600	2	10 678 600	100%	100%
Commandes directes	67	65 124 669	27	48 823 037	40,30%	74,97%
TOTAL	70	292 156 269	30	275 854 637	42,86%	94,42%





4.3 EXAMEN DES MARCHES

4.3.1 MARCHES CONCLUS PAR DEMANDE DE PROPOSITION

La SAPCO a lancé au cours de l'exercice sous revue, un seul marché sur les six initialement prévus dans son Plan de Passation des Marchés soit un taux d'exécution de 16,66 %. Les principales constatations sont présentées ci - après :

DP N° 1 – ETUDES ET SUIVI DES TRAVAUX DE REALISATION D'INFRASTRUCTURES DE BASE

Date de publication de la sollicitation de manifestation d'intérêt : 17 janvier 2008 dans Sud Quotidien, 18 janvier 2008 dans l'Office, 21 janvier 2008 dans le Soleil

Date de dépôt des manifestations d'intérêt : 7 février 2008

Délai de préparation des manifestations d'intérêt : 21 jours

Soumission de la liste restreinte des cabinets retenus à la non objection de la DCMP : 20 mai 2008

Non objection de la DCMP : 4 août 2008

Date de transmission de la Demande de Propositions : 25 août 2008

Date limite de dépôt des offres : 6 octobre 2008

Délais de préparation des propositions : 45 jours

Date d'attribution provisoire: 26 décembre 2008

Date de souscription :

Date d'approbation :

Date de notification :

Délai d'exécution : 12 mois

Attributaire : GRESTEC pour un montant de **216 353 000 F CFA TTC**

Non conformités identifiées

- un délai anormalement long s'est écoulé entre la date limite de remise des manifestations d'intérêt (7 février 2008) et la date de dépouillement desdites manifestations d'intérêt (30 avril 2008). Cette anomalie vient s'ajouter au court délai de préparation accordé aux potentiels candidats (21 jours). Globalement un délai d'un an s'est écoulé entre le lancement de l'avis d'appel à manifestation d'intérêt et l'attribution provisoire du marché pour des raisons liées à la fois aux lenteurs internes à la SAPCO dans la mise en œuvre du processus d'évaluation mais aussi, au non respect par la DCMP, des délais qui lui sont impartis pour l'examen des dossiers qui sont soumis à son contrôle a priori ;
- la convocation des membres de la Commission des Marchés de la SAPCO mentionne en objet le dépouillement des manifestations d'intérêt plutôt que le terme plus approprié d'ouverture des plis ;
- la lettre de transmission du procès verbal d'ouverture des plis de la manifestation d'intérêt à la DCMP (N° 00865 SAPCO/DETPP/es) fait état de la « sélection de cabinet relatif à l'étude d'exécution de travaux d'infrastructures de base des sites prioritaires de Pointe Sarène, Mbodiène et Joal Finio » alors qu'à ce stade du processus, il est plutôt question de pré - sélection de cabinets à retenir sur une liste restreinte de candidats auxquels une demande de proposition sera transmise s'il n'y a pas d'objection sur ladite liste restreinte. Il convient de noter sous ce rapport que la DCMP a mis 75 jours pour donner sa non objection alors qu'au terme de l'article 139 du NCMP, ce délais d'examen fixé par l'ARMP est de dix jours ouvrés à compter de la réception du dossier pour tout avis portant sur un DAC avant le lancement de la procédure de consultation et que tout avis non émis dans le délais imparti équivaut à un accord implicite sur le dossier ;
- le procès verbal d'ouverture des plis en date du 30 avril 2008 annonce qu'une commission technique a été chargée d'analyser les manifestations d'intérêt sans en désigner nommément les membres (article 38 NCMP) ;
- le rapport de la commission technique qui nous a été transmis et sur la base duquel la Commission des Marchés a dressé sa liste restreinte de cabinets pré – sélectionnés ne comprend qu'une grille d'évaluation sans donner le détail des notes attribuées aux différents candidats par les membres de la Commission Technique. Il s'agit d'une omission dans la constitution du dossier de passation qu'il faudra compléter ;
- le procès verbal d'ouverture des offres suite à la transmission de la DP ne comporte pas de tableau récapitulatif des pièces administratives fournies par les soumissionnaires avec leurs dates limites de validité. Il mentionne, de manière répétitive pour chaque soumissionnaire, la liste des pièces avec un commentaire sur sa disponibilité ou non dans le dossier présenté alors qu'un tableau synoptique aurait permis de faire la synthèse de la fourniture des pièces administratives requises pour accéder à la commande publique ;
- par lettre N° 01880 du 3 novembre 2008, le Directeur Général a convoqué les membres de la Commission des Marchés pour siéger le 5 novembre 2008 à l'effet d'examiner le rapport de la Commission Technique relatif à la demande de proposition sur les études et le suivi des travaux ne respectant pas les dispositions du NCMP qui imposent un délai de cinq jours francs entre la réception de la convocation par ses membres et la date de réunion de la Commission des Marchés (article 39 NCMP) ;

- par lettre N° 2089 du 30 décembre 2008, le Directeur Général transmet à la DCMP pour avis, « le procès verbal d'ouverture des offres financières et le rapport d'évaluation des offres ... ». Au-delà de l'examen du rapport d'évaluation, il s'agit d'obtenir l'avis de la DCMP sur le procès verbal d'attribution provisoire qu'il faut par conséquent mentionner dans la lettre de transmission. Dans ce cas également, nous notons que la réponse de la DCMP a été faite au-delà du délai réglementaire qui est de cinq jours pour un marché soumis à revue préalable ;
- le rapport de présentation du projet de marché soumis à la revue technique et juridique de la DCMP indique que le montant du marché est de 265 436 280 F CFA TTC qui correspond à l'offre du soumissionnaire . Il faut cependant noter qu'à la suite de la notification de l'attribution provisoire, des négociations ont été menées qui ont conduit à une réduction du volume des prestations et à une réduction des honoraires qui se chiffrent après négociation à 216 353 000 F CFA. C'est ce montant qui aurait dû figurer dans le rapport de présentation tout comme il est indiqué dans le contrat soumis à l'examen de la DCMP ;
- aux termes de l'article 12 du marché, le paiement de l'avance de démarrage est assujéti à la production d'une caution bancaire délivrée par une banque dûment agréée par le Ministère de l'Economie et des Finances. Nous notons qu'en lieu et place d'une garantie bancaire en bonne et due forme, le prestataire a déposé deux chèques libellés au nom de la SAPCO de montants respectifs 43 270 600 F CFA et 10 817 650 F CFA tirés sur UBA à la date du 10 juillet 2009.

Recommandations

- les marchés doivent être attribués pendant la période de validité des offres. Il conviendrait, dès lors qu'un risque de dérapage est identifié, de demander aux soumissionnaires une prorogation de la durée de validité de leurs offres. Par ailleurs, le retard de la DCMP à donner son avis sur les dossiers qui lui sont présentés dans les délais impartis ne doit pas empêcher la SAPCO de poursuivre la procédure de passation des marchés (cf. article 139 du NCMP et décision de l'ARMP sur les délais d'examen des dossiers soumis à la revue préalable de la DCMP) ;
- la SAPCO devrait se conformer à la terminologie du NCMP dans la confection des documents de passation des marchés et veiller à ce que le contenu des procès verbaux soit conforme aux modèles préconisés par l'ARMP plus particulièrement pour la désignation nominative des membres des commissions techniques d'évaluation dans les procès verbaux d'ouverture;
- le détail des notes données par les membres de la Commission Technique d'évaluation doit être inséré au rapport d'évaluation ;
- le procès verbal d'ouverture des offres suite à la transmission de la DP doit comporter un tableau récapitulatif des pièces administratives fournies par les soumissionnaires avec leurs dates limites de validité (article 45 NCMP) ;
- veiller au respect des dispositions du NCMP sur les délais de convocation des Commissions de Marché ;
- veiller au respect des dispositions du NCMP relatives à la garantie de restitution d'avance qui doit revêtir les conditions de formes et de fonds requises et être délivrée par une banque dûment agréée par le Ministère de l'Economie et des Finances. L'acceptation de chèques de garantie n'est pas conforme au NCMP.

4.3.2 LES MARCHES CONCLUS A LA SUITE D'UNE DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX

La SAPCO n'avait positionné aucune DRP sur son plan de passation des marchés. Pour les besoins de nos travaux, nous avons exploité, outre l'état récapitulatif des acquisitions de 2008, la balance auxiliaire des comptes fournisseurs pour établir un échantillon d'opérations significatives à contrôler.

Le constat général qui se dégage à l'issue du contrôle des dépenses sélectionnées est que la SAPCO n'a pas formalisé la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix et que, pour la plupart des transactions figurant dans notre échantillon, les commandes sont directement faites à des fournisseurs sans appel à la concurrence. Lorsque cette concurrence est organisée, les constatations ci – après ont été faites :

- il n'y a pas de lettre de saisine des fournisseurs qui sont en général consultés au téléphone,
- le nombre de factures pro forma, lorsqu'elles sont classées dans les dossiers, n'atteint presque jamais le minimum requis de cinq offres,
- le dépouillement des offres reçues n'est pas formalisé dans un tableau comparatif,
- il n'y a pas de lettre de notification de l'attribution au soumissionnaire sélectionné et a fortiori les candidats non retenus ne sont pas non plus informés (article 67 alinéa 4 du NCMP),
- les achats de matériel informatique sont fractionnés et effectués auprès de commerçants n'ayant pas les capacités techniques pour assurer le service après vente,
- des achats sont faits par entente directe en violation des dispositions des articles 75 et 76 du NCMP (logiciel Arc View acheté 1 650 000 F CFA chez Oasis Média sans production de la justification de la représentation exclusive de ce fournisseur pour ce logiciel, un traceur de plan a été acheté chez Vérizon Sénégal à 2 083 000 sans consultation....),
- des bons de commande de régularisation N° 1476 du 29 mai 2008 et N° 757 du 3 juillet 2008) ont été émis au profit de SOS ALL SYSTEM pour l'acquisition de caméras de surveillance et d'un onduleur facturés respectivement les 10 juin et 17 juin 2008 à 1 582 900 F CFA et 225 000 F CFA.

L'état récapitulatif ci – après présente les marchés examinés qui couvrent une Demande de Proposition initiée en janvier 2008 et finalisée en juin 2009, deux DRP, et 27 achats directs sans consultation.

DATE	TYPE DE MARCHÉ	MODE DE PASSATION	MONTANT	BENEFICIAIRE
17/01/2008 26/06/2009	ETUDE ET SUIVI DES TRAVAUX DE REALISATION D'INFRASTRUCTURES DE BASE	Demande de proposition	216 353 000	GRESTEC
12/01/2008	TABLES & CHAISES	Consultation restreinte	3 855 000	ESTHER BATIMENT
12/03/2008	FOSSES VILLAGE ARTISANAL	Consultation restreinte	6 823 600	MOUSSA NIASS
01/02/2008	LOGICIEL ARC VIEW	Commandes directes	1 650 000	OASIS MEDIA
31/03/2008	3 ORDINATEUR + 1 ONDULEUR	Commandes directes	2 750 000	E/SE BOROM DARADJI
03/04/2008	ORDINATEUR + IMPRIMANTE	Commandes directes	2 190 000	E/SE BOROM DARADJI
12/06/2008	TRACEUR PLAN	Commandes directes	2 083 000	VERIZON SENEGAL
31/03/2008	ORDINATEUR + ONDULEUR	Commandes directes	1 150 000	E/SE BOROM DARADJI
17/06/2008	CAMERAS DE SURVEILLANCE	Commandes directes	1 582 900	SOS ALL SYSTEM
05/03/2008	SALON EN CUIR	Commandes directes	1 160 715	SENEGAL EQUIP
12/01/2008	CARRELAGE CUISINE	Commandes directes	2 736 497	TOUBA BATI +
31/01/2008	CARRELAGE CUISINE	Commandes directes	1 881 000	E/SE GENERAL C MICHEL
18/03/2008	BAIES VITREES	Commandes directes	1 447 984	E/SE GENERAL C MICHEL
31/03/2008	CARRELAGE CUISINE	Commandes directes	490 000	E/SE GENERAL C MICHEL
07/04/2008	DALLAGE + PEINTURE	Commandes directes	1 606 535	TOUBA BATI +
24/04/2008	REFECTION TOITURE	Commandes directes	1 099 627	TOUBA BATI +
26/05/2008	REFECTION TOITURE	Commandes directes	2 716 000	MBAYE SOW
22/10/2008	ELECTRICITE & PLOMBERIE	Commandes directes	4 990 500	E/SE GENERAL DE BATIMENT
10/03/2008	REFECTION TOILETTE CENTRE COMM.	Commandes directes	1 249 500	ABDOULAYE MARONE
10/03/2008	REFECT° MOSQUEE VILL ARTISANAL	Commandes directes	1 768 320	ABDOULAYE MARONE
10/03/2008	DALLAGE CENTRE COMMERCIAL	Commandes directes	420 300	ABDOULAYE MARONE
10/03/2008	REFECT° TOILETTE VILL ARTISANAL	Commandes directes	364 900	ABDOULAYE MARONE
10/03/2008	REFECT° TROTOIRE VILL ARTISANAL	Commandes directes	718 200	ABDOULAYE MARONE
10/03/2008	DECORATION VILL ARTISANAL	Commandes directes	3 774 600	VIRGO GROUP
12/03/2008	LAMPE S/ PIED	Commandes directes	2 158 780	MAISON DES LUMINAIRES
26/05/2008	REFECT° TOITURE VILL ARTISANAL	Commandes directes	2 743 950	MBAYE SOW
20/06/2008	MUR DE CLOTURE STAT° DE POMPAGE	Commandes directes	3 089 729	GIE SAMMBA
12/06/2008	SEMI REMORQUE	Commandes directes	3 000 000	GIE KEBE
	TOTAL		275 854 637	