MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DE L'EMPLOI DES JEUNES

FONDS NATIONAL DE PROMOTION DE LA JEUNESSE (FNPJ)

REVUE DE LA CONFORMITE DE LA PASSATION DES MARCHES AU TITRE DE LA GESTION 2009

GROUPE II

RAPPORT DEFINITIF

MARS 2011

CABINET EAC (EXPERTISE, AUDIT, COMMISSARIAT AUX COMPTES)

57, AVENUE ALBERT SARRAUT DAKAR BP 22457 DAKAR – PONTY

TEL: 33 823 58 16 / 33 821-97-41 FAX: 842 23 48 email: sdvh@orange.sn

SIGLES ET ACRONYMES

AC	:	Autorité contractante
ARMP	:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AOO	:	Appel d'Offres Ouvert
AOR	:	Appel d'Offres Restreint
CAM	:	Commission d'Attribution des Marchés
CCAG	:	Cahier des Clauses Administratives et Générales
DAF	:	Direction de l'Administration et des Finances
CMP	:	Code des Marchés Publics
SCN	:	Service Civique National
DAO	:	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP	:	Direction Centrale des Marchés Publics
DAGE	:	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DRP	:	Demande de Renseignement des Prix
MEF	:	Ministère de l'Economie et des Finances
MJEJ	:	M ministère de le Jeunesse et de l''Emploi des Jeunes
PPM	:	Plan de Passation des Marchés
PI	:	Prestations Intellectuelles
TDR	:	Termes de référence
UEMOA	:	Union Economique Monétaire Ouest Africaine
CPMP	:	Cellule de Passation des Marchés Publics
PRM	:	Personne Responsable des Marchés
FNPJ	:	Fonds national de promotion de la jeunesse

A l'Attention de Monsieur le Directeur Général
du Fonds National de Promotion de la
Jeunesse (FNPJ) Avenue Bourguiba Dakar
S/C
de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

OPINION

Nous avons examiné le respect par le **Fonds national de promotion de la jeunesse (FNPJ)** du processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2009 afin de mesurer le degré de respect de sa part des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés.

Nous avons effectué nos travaux conformément aux Normes Internationales d'Audit (International Standards on Auditing, ISA) ainsi que celles appliquées par l'Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agréés du Sénégal (ONECCA) et la profession comptable en la matière. Ces normes requièrent que la vérification soit planifiée et réalisée en vue d'obtenir l'assurance raisonnable que **le Fonds national de promotion de la jeunesse** a respecté les dispositions et les procédures édictées par le Code des Marchés. Une vérification de cette nature consiste à examiner par sondages, les éléments probants appropriés. Nous estimons que notre examen constitue une base raisonnable à l'expression de notre opinion.

RESERVES

- Un avis général de passation de marché a été mis à notre disposition. La preuve de sa publication ne nous a pas été fournie. Cet avis aurait du être établi par le Ministère autorité de tutelle.
- L'état de la situation de reversement de la TVA ne nous a pas été présenté. Le lien n'a pas pu nous être fait entre les montants reversés et les précomptes effectués.
- L'absence d'information systématique des soumissionnaires dont les offres n'ont pas été retenues.

Références du marché (Nom/N°/Date) : DRP

Objet du marché : Consultation pour la couverture médicale du personnel du FNPJ

Montant du marché : 21 584 680 FCFA

Références du titulaire (Nom/adresse complète) : NSIA Sénégal 16-20, avenue du président L.S.S de Dakar

- La DRP de 21 584 680 FCFA aurait dû être passée sur appel d'offre conformément aux dispositions de l'article 53 du code fixant les seuils de passation des marchés de l'Etat. En effet, le FNPJ n'est pas doté de la personnalité morale.

- Il nous a été présenté des copies de chèques de reversement de TVA. Concernant les DRP ci-dessous, les chèques n'ont pas été accompagnés d'états qui permettent d'identifier les opérations concernées par ces versements.

Références du marché: DRP du 24 décembre 2008

Objet du marché : Entretien des locaux et du matériel du FNPJ

Montant du marché : 4 248 000 FCFA TTC

Références du titulaire : Etablissement keur Maimouna Rue 65x62 Gueule Tapée Dakar

Références du marché : DRP du 12 mai 2009

Objet du marché : Support de communication agendas

Montant du marché : 2 684 500 FCFA

Références du titulaire : Zoom Informatique 125, BD Général de Gaule centenaire Dakar

A notre avis, à l'exception de l'effet des réserves décrites au paragraphe ci-dessus qui se traduisent par des anomalies significatives au regard du respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés, le **Fonds National de Promotion de la Jeunesse (FNPJ)** s'est conformé au titre de l'exercice budgétaire 2009, dans tous les aspects significatifs, aux dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés.

Dakar le 31 mars 2011

Pour le cabinet EAC

Serge Houéto

Associé Gérant

Sommaire

SIGLES ET ACRONYMES 2
Opinion 3
1. DEROULEMENT DE LA MISSION 7
1.1 CONTEXTE 7
1.1.1. MODALITES D'INTERVENTION 8
1.1.1.1 AUDIT PASSATION 8
1.1.1.2 AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE 9
1.2. CONSTATS GENERAUX RELATIFS A LA PASSATION ET A L'EXECUTION DES MARCHES 11
1.3. CONSTATS SPECIFIQUES RELATIFS A LA PASSATION DES MARCHES 11
2.2. METHOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE 16
2.3 DESCRIPTION DES TRAVAUX D'AUDIT 18
2.3.1. AUDIT DE LA PASSATION DES MARCHES 18
2.3.2. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE DES MARCHES 18
2.3.3. AUDIT TECHNIQUE 19
2.3.4. CONSTITUTION DE L'ECHANTILLON D'AUDIT 20
2.3.5. ÉCHANTILLON POUR L'AUDIT DES ASPECTS LIES A LA PASSATION DES MARCHES 20
2.3.5.1. CORRECTION DE L'ECHANTILLON 20
2.3.5.2. DESCRIPTION DE L'ECHANTILLON 20
2.3.6. ÉCHANTILLON POUR L'AUDIT TECHNIQUE 21
3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES 21
3.1. RAPPELS 21
3 .1.1. REGLEMENTATION EN VIGUEUR 21
3.1.2. PRINCIPES 22
3.1.3. PROCEDURES 22
3.2. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS 30
3.2.1. RESPONSABILISATION DES MO ET MOD 30
3.2.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM 31
3.2.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence 32
3.2.2. EXERCICE DES CONTROLES 32
3.2.2.3 Fonctionnement des CSCM 33
3.2.2.4 - Rôle du Contrôleur financier 33
3.2.3. REGULATION 35
4. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES 38
4.1. CONSTATS GENERAUX 38
4.1.1. CONSTAT DE CARENCE DOCUMENTAIRE 38
4.1.2. FRACTIONNEMENTS POTENTIELS 38
4.1.2.1 Rappels 38
4.1.2.2 Évaluation des fractionnements potentiels 39
4.2. AUDIT DE LA PASSATION DES MARCHES 39
4.2.1. DOSSIERS D'APPELS D'OFFRES (DAO) 39
4.2.1.1 Rappels 39
4.2.1.2 Constats 39
4.2.1.3 Commentaires 40
4.2.2. AVIS D'APPELS D'OFFRES (AAO) 40
4.2.2.1 Rappels 40
4.2.2.2 Constats 40
4.2.3. RECEPTION ET DEPOUILLEMENT DES OFFRES 40
4.2.3.1 Rappels 40
4.2.3.2 Constats 41
4.2.3.3 Commentaires 41
4.2.4. ÉVALUATION DES OFFRES ET ATTRIBUTION DES MARCHES 41
4 .2.4.1 Rappels 41

4 .2.4.2 Constats relatifs à l'évaluation....42
4 .2.4.3 Commentaires relatifs à l'évaluation....42
4 .2.4.4 Constats relatifs à l'Attribution....42
4 .2.4.5 Commentaires relatifs à l'Attribution....42
4.2.5. CAS PARTICULIERS DES MARCHES DE GRE A GRE....42
4.2.5.1 Rappels....42
4.2.5.2 Constats....43
4.2.5.3 Commentaires....43
4.2.6. DELAIS DE PASSATION DES MARCHES....43
4.2.6. DELAIS DE PASSATION DES MARCHES....**Erreur ! Signet non défini.**
4.2.6.1 Rappels....43
4.2.6.2 Constats....43
4.3. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE....43
4.3.1. CONSISTANCE DES TRAVAUX D'AUDIT DU VOLET FINANCIER....43
4.3 .1.1 Concernant l'engagement....43
4.3 .1.2 Concernant le contrôle et de la certification et du service fait....44
4.3.1.3 Concernant la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses....44
4.3.1.4 Limites de l'audit de l'exécution....45
4.3.2. CONSTATS D'AUDIT SUR LE VOLET EXECUTION FINANCIERE....45
4.3.2.1 Production et gestion des garanties contractuelles....45
4.3.2.2 Constats d'audit - Engagement, liquidation et mandatement des dépenses....46
4.3.2.3 Réceptions et paiement des prestations....46
4.4. AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE....46
5. RECOMMANDATIONS....46
5.1. RECOMMANDATIONS GENERALES....46
5.1.1. RECOMMANDATION RELATIVE A L'ARCHIVAGE....46
5.1.2. RECOMMANDATION RELATIVE AUX RAPPORTS DES OBSERVATEURS INDEPENDANTS....46
5.1.3. RECOMMANDATION CONCERNANT LE DEROULEMENT DES AUDITS A POSTERIORI....46
5.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU FRACTIONNEMENT....47
5.3. RECOMMANDATION RELATIVE A LA CAPACITE DE GESTION DU PROCESSUS....47
DE PASSATION DES MARCHES....47
5.4. RECOMMANDATION RELATIVE A L'ATTRIBUTION DES MARCHES....47

Annexe

Note complémentaire **49**

Observations de l'Autorité contractante suite au rapport provisoire

Annexe 7 : Qualité, transparence et efficacité des opérations de passation des marchés **50**

Annexe 8 : Organisation institutionnelle de l'Autorité contractante **52**

1. DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1 CONTEXTE

1. 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 Etat 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 Etats 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.
2. 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).
3. 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.
4. En particulier, l'ARMP est tenue 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.
5. La présente mission concerne la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, 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 avenants et marchés complémentaires conclus au titre de l'exercice 2009 par les autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des présents termes de référence.

1.1.1. MODALITES D'INTERVENTION

1.1.1.1 AUDIT PASSATION

Méthodologie

Bien que s'agissant d'une mission spécifique avec des particularités, sa réalisation donnera lieu à la mise en œuvre de normes d'audit généralement admises. Pour cela, un certain nombre d'étapes pouvant se résumer comme suit, seront respectées.

Prise de connaissance

En raison du nombre d'autorités contractantes, pour chacune d'entre elles nous passerons d'abord par une phase essentielle intitulée « Prise de connaissance » qui permet de rassembler toutes les informations générales et particulières se rapportant à la structure. Elles passent par son organisation, son fonctionnement, les ressources humaines, son activité. Cette phase permet d'identifier les points forts et les points faibles. Elle nous permet d'identifier les points sur lesquels nous pourrons nous reposer lors de nos contrôles. Au cours de cette phase sont également privilégiés les entretiens avec le Personnel.

Analyse des types d'appels d'offres

Après la phase de prise de connaissance générale, nous procéderons à une analyse approfondie des différents types de marchés que l'Autorité contractante a eu à signer au cours de l'exercice. Cette phase nous aidera pour la sélection des marchés à auditer et pour déterminer la nature des contrôles qui seront mis en œuvre afin de répondre aux objectifs de la mission.

Validation des différentes étapes à retenir en fonction du type d'appel d'offre

Sur la base des procédures en vigueur au sein de l'Autorité contractante, nous nous assurerons que les étapes retenues pour chaque type d'appels d'offres sont conformes aux dispositions du Code des Marchés Publics. Nous mettrons en évidence les points pouvant paraître contestables, nous ferons toute investigation pouvant justifier leur choix. Des entretiens seront entrepris avec les services internes des Autorités contractantes afin d'obtenir des précisions sur certains points.

Sélection et validation des échantillons de contrats

Après avoir effectué les phases indiquées ci-avant, nous procéderons à la sélection des contrats devant faire l'objet de contrôle conformément aux critères fixés dans les termes de référence.

Cette phase de la mission revêt un caractère très important, puisqu'elle va constituer la base de nos contrôles à partir de laquelle nous nous prononcerons sur la recevabilité ou non des contrats signés par l'Autorité contractante.

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 chaque catégorie de marchés dont la population est inferieure à 10, la revue doit concerner l'ensemble des marchés passés.

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).

Les vérifications seront faites conformément aux éléments indiqués dans les termes de référence en fonction des phases prévues pour chaque type de marchés.

1.1.1.2 AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE

Dispositions particulières pour l'audit de l'exécution physique

Tous les marchés sélectionnés ne pouvant pas faire l'objet d'un contrôle physique (nettoyage, désherbage, gardiennage, fournitures fongibles à consommation immédiate etc.), nous devons prévoir de procéder à un deuxième échantillonnage de marchés devant être soumis à une vérification physique approfondie. Ainsi, l'audit de contrôle physique devra porter sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'Autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Comme indiqué dans les TDR, nous prévoyons l'intervention de 2 experts « domaines » dont le profil sera déterminée après la constitution des échantillons.

Pour chaque marché sélectionné, les contrôles porteront sur les points ci-après :

- Contrôle de la matérialité des dépenses effectuées,
- Diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix, à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation,
- Conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications,
- Justification technique et financière des avenants et ordres de services signés.

De façon plus précise, pour les marchés de travaux, les expertises pourraient porter sur :

- La conformité physique des travaux avec les PV de réception provisoire et définitive,
- La qualité, la véracité et la sincérité des documents de contrôle par rapport aux constatations physiques pouvant être faites sur site,
- L'état de fonctionnement des ouvrages,
- Les prix unitaires pratiqués pour les principales rubriques par rapport à ceux du marché,
- La cohérence des quantités,
- La mise à jour de mal façons,
- Les dangers éventuels pouvant découler de certains ouvrages.

Pour les marchés passés par entente directe, des dispositions devront être prises pour valider les prix de revient.

Dans les recommandations qui seront faites, des indications claires seront données pour les marchés dans lesquels il y a des indices de fraudes et de corruption afin de permettre à l'ARMP de poursuivre les investigations appropriées.

L'audit de l'exécution physique constitue la seconde phase de la mission et fera l'objet d'un rapport séparé.

1.1.1.3 Support informatique

Durant toute la Mission les Equipes ont disposé de supports informatiques adéquats pour la collecte des données et leur traitement.

1.2. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS

1.3. CONSTATS D'AUDIT

1.3.1. ÉCHANTILLONS

Au titre de l'année 2009, nos travaux ont porté sur un échantillon composé de cinq (5) marchés sur une population de cinq (5) marchés passés par le fonds national de la promotion de la jeunesse au cours de l'année 2009, soit un taux de couverture de 100**%**. Cet échantillon est composé comme suit :

Modes de passation de marchés	**marchés passés au titre de la gestion 2009**		**marchés examinés lors de la présente revue**	
	Nombre	**Montant**	**Nombre**	**Montant**
Appel d'offres ouvert (AOO)	2	1 046 251 415	2	1 046 251 415
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	3	28 517 180	3	28 517 180
TOTAL	**5**	**1 074 768 595**	**5**	**1 074 768 595**
			100% du total	**100% du total**

1.3.2. CONSTATS GENERAUX RELATIFS A LA PASSATION ET A L'EXECUTION DES MARCHES

- Un avis général de passation de marché a été mis à notre disposition. Aucune preuve de sa publication ne nous a été présentée. Cet avis aurait du être établi par le Ministère autorité de tutelle.
- L'état de la situation des reversements de la TVA ne nous a pas été présenté.
- L'absence d'information systématique des soumissionnaires dont les offres n'ont pas été retenues.

1.3.3. CONSTATS SPECIFIQUES RELATIFS A LA PASSATION DES MARCHES

I - Les Demandes de Renseignement et de Prix (DRP)

Il nous a été présenté des copies de chèques de reversement de TVA concernant les DRP ci-dessous, cependant ces chèques n'ont pas été accompagnés d'états qui permettent d'identifier les opérations concernées par ces versements.

Références du marché: DRP du 24 décembre 2008

Objet du marché : Entretien des locaux et du matériel du FNPJ

Montant du marché : 4 248 000 FCFA TTC

Références du titulaire : Etablissement keur Maimouna Rue 65x62 Gueule Tapée Dakar

Références du marché : DRP du 12 mai 2009

Objet du marché : Support de communication agendas
Montant du marché : 2 684 500 FCFA
Références du titulaire : Zoom Informatique 125, BD Général de Gaule centenaire Dakar

Références du marché :(Nom/N°/Date) : DRP

Objet du marché : Consultation pour la couverture médicale du personnel du FNPJ
Montant du marché : 21 584 680 FCFA
Références du titulaire (Nom/adresse complète) : NSIA Sénégal 16-20, avenue du président L.S.S de Dakar

- La DRP de 21 584 680 FCFA aurait dû être passée sur appel d'offre conformément aux dispositions de l'article 53 du code fixant les seuils de passation des marchés de l'Etat, le FNPJ n'étant pas doté de la personnalité morale.

1.3.4. CONSTATS SPECIFIQUES A L'EXECUTION FINANCIERE

L'exécution financière des marchés s'est déroulée correctement au plan des paiements. Les garanties de bonne exécution de 5% ont été, le plus souvent, constituées.

1.3.5 RECOMMANDATIONS

- Aviser systématiquement les candidats du rejet de leurs offres par la transmission des PV d'attribution ou tout autre moyen (art 81).
- Etablir l'état de la situation de reversement de la TVA permettant d'identifier les opérations concernées par les versements.
- Le Fonds national de promotion de la jeunesse(FNPJ) n'étant pas doté de personnalité morale, il doit se conformer à la disposition de l'article 53 pour ce qui concerne les seuils de passation des marchés.

2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT

2.1. RAPPEL DES TERMES DE REFERENCES

TACHES DU CONSULTANT

Les services requis du consultant portent principalement sur la vérification, au sein des autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 (pour les ministères sont pris en compte, outre les services centraux, les organismes rattachés, soumis à l'application du CMP), de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés quelle que soit la source de financement (des ressources internes et ressources externes) 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 passation et de l'exécution des marchés.

A cet égard, il devra notamment :

a) en début de mission, 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 chaque catégorie de marchés dont la population est inférieure à 10, la revue doit concerner l'ensemble des marchés passés.
- ✓ 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).

b) 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 ;

c) examiner et analyser le respect 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 disants 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. ;

d) 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)

e) analyser l'organisation en général et des structures (hommes, procédures, système de suivi et de contrôle ….) intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés en particulier ; diagnostic approfondi des cellules des marchés.

f) faire des vérifications sur :

- L'enregistrement des contrats à la charge des titulaires ;
- La production des cautions d'avance de démarrage et de bonne exécution ;
- L'émission des ordres de service s'agissant des travaux ;
- La réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures ;
- La mise à jour du manuel des procédures de marchés et DRP s'agissant des Etablissements Publics, Agences et SPPM ;
- la tenue des registres de marchés côtés et paraphés, mis à jour ;
- L'application des pénalités de retard prévues ;

g) 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 ;

h) formuler des recommandations pour une meilleure application du CMP.

i) en fin de mission assurer une formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice de 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 fera son affaire le recensement de l'ensemble des marchés des autorités contractantes et de la validation des listes qui lui seront transmises par confrontation avec les données qu'il aura recueillies, à cet effet, auprès des services compétents, notamment de la DCMP et d'autres services du Ministère de l'Economie et des Finances.

Le Consultant pourra demander à l'autorité contractante tous les documents pouvant lui permettre de contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des informations communiquées (états d'exécution budgétaires, balances auxiliaires des comptes fournisseurs, extraits de grands livres….). Conformément aux principes d'audit, le consultant devra également procéder aux recoupements et confirmations d'informations des autorités contractantes par rapport à d'autres sources telles que la DCMP, etc. ;

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

Cette liste d'activités n'est pas exhaustive et le Consultant devra faire appel à son expérience pour proposer toute activité pertinente susceptible de contribuer à l'accomplissement satisfaisant des objectifs globaux et spécifiques de la mission.

Enfin, la mission doit être exécutée conformément aux normes d'audit internationalement reconnues.

DISPOSITIONS PARTICULIERES POUR L'AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE

Tous les marchés sélectionnés ne pouvant pas faire l'objet d'un contrôle physique (nettoyage, désherbage, gardiennage, fournitures fongibles à consommation immédiate etc.), le Consultant procèdera à un deuxième échantillonnage de marchés devant être soumis à une vérification physique approfondie.

A ce propos, l'audit de contrôle physique portera sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Le Consultant devra prévoir dans son offre et dans sa méthodologie l'intervention d'un ou deux experts « domaines » dont le profil sera déterminé a posteriori après la constitution des échantillons. Le temps d'intervention des experts « domaines » ne devra pas dépasser 30 hommes jours.

Le contrôle physique portera pour chaque marché sélectionné, sur les aspects suivants, sans que cette énumération ne soit limitative :

- Contrôle de la matérialité des dépenses effectuées ;
- Diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation ;

- Conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;
- Justification technique et financière des avenants et ordres de services signés.

Plus précisément pour les marchés de travaux, les expertises pourraient porter sur :

- La conformité physique des travaux avec les PV de réception provisoire et définitive ;
- La qualité, la véracité et la sincérité des documents de Contrôle par rapport aux constatations physiques pouvant être faites sur site ;
- L'état de fonctionnement des ouvrages ;
- Les prix unitaires pratiqués pour les principales rubriques par rapport à ceux du marché ;
- La cohérence des quantités ;
- La mise à jour des malfaçons ;
- Les dangers éventuels pouvant découler de certains ouvrages ;
- Etc…

Pour les marchés passés par entente directe, le consultant prendra les dispositions pour s'assurer le contrôle des prix de revient.

Dans ses recommandations, le Consultant donnera des indications claires sur les marchés dans lesquels il ya des indices des fraudes et de corruption afin de permettre à l'ARMP de poursuivre les investigations appropriées.

L'Audit de l'exécution physique constituera la deuxième phase de la mission et fera l'objet d'un rapport séparé.

La liste des marchés passés par autorité contractante est donnée dans le portail des marchés publics du Sénégal (www.marchespublics.sn) à titre indicatif.

Le Consultant accordera une importance particulière aux recommandations que lui inspire la revue effectuée au niveau de chaque autorité contractante. Ces recommandations seront formulées de manière explicite avec des indications précises sur leur mise en œuvre.

2.2. METHOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE

Calendrier et modalités d'émission des rapports :

Rapports	**Date**
Rapport provisoire pour **chaque autorité contractante auditée** en dix (10) exemplaires + rapports sur support informatique (CD). Chaque rapport doit comprendre : ▪ 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 ▪ un sous-rapport de synthèse sur le degré de respect des dispositions du CMP par les autorités contractantes.	J + 60 jours
Une synthèse des rapports provisoires	J + 60 jours
Rapport définitif pour **chaque autorité contractante auditée** en dix (10) exemplaires + rapports sur support informatique (CD). Chaque rapport doit comprendre : ▪ 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 ▪ un sous-rapport de synthèse sur le degré de respect des dispositions du CMP par les autorités contractantes.	J + 90 jours
Une synthèse des rapports définitifs	J + 90 jours

Notre équipe d'intervenants :

Intervenants clés :

Serge HOUETO, Expert Comptable

Alioune TOURE, Expert Comptable

Mansour GAYE, Spécialiste Passation des Marchés

Ingénieurs :

Bassirou THIAM, Ingénieur Génie Electrique
Matar TOURE, Ingénieur Génie Mécanique

PRINCIPALES ETAPES :

a) ordre de mission
b) prise de contact avec les autorités contractantes
c) formation coach de notre équipe
d) note d'orientation
e) rapports provisoires
f) rapports définitifs
g) synthèse de rapports définitifs

2.3 DESCRIPTION DES TRAVAUX D'AUDIT

2.3.1. AUDIT DE LA PASSATION DES MARCHES

La mission de revue se décline à travers les différentes étapes ci-après :

- Prise de connaissance de l'environnement des marchés publics ;
- Prise de contact avec l'Autorité contractante ;
- Collecte d'informations au niveau de l'Autorité contractante ;
- Comparaison des données collectées auprès des structures centrales avec celles issues des documents comptables ;
- Echantillonnage des marchés à auditer ;
- Revue de l'organisation institutionnelle de chaque autorité contractante ;
- Revue approfondie des marchés ;
- Etablissement du rapport provisoire à soumettre à l'autorité contractante et à l'ARMP ;
- Exploitation des commentaires reçus et rédaction du rapport définitif ;
- Organisation d'un atelier de restitution.

2.3.2. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE DES MARCHES

Les documents suivants afférents à l'exécution financière ont été passés en revue, par l'entremise des éléments de la comptabilité de la FNPJ.

- Paiement par banque
- Règlement de la TVA avec vérification des preuves de reversement des précomptes au Trésor
- Constitution des garanties de soumission et de bonne exécution
- Application des pénalités de retard

2.3.3. AUDIT TECHNIQUE

Tous les marchés sélectionnés ne pouvant pas faire l'objet d'un contrôle physique (nettoyage, désherbage, gardiennage, fournitures fongibles à consommation immédiate etc.), le Consultant procèdera à un deuxième échantillonnage de marchés devant être soumis à une vérification physique approfondie. A ce propos, l'audit de contrôle physique portera sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Le contrôle physique portera pour chaque marché sélectionné, sur les aspects suivants, sans que cette énumération ne soit limitative :

- Contrôle de la matérialité des dépenses effectuées ;
- Diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation ;
- Conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;
- Justification technique et financière des avenants et ordres de services signés.

Plus précisément pour les marchés de travaux, les expertises pourraient porter sur :

- La conformité physique des travaux avec les PV de réception provisoire et définitive ;
- La qualité, la véracité et la sincérité des documents de Contrôle par rapport aux constatations physiques pouvant être faites sur site ;
- L'état de fonctionnement des ouvrages ;
- Les prix unitaires pratiqués pour les principales rubriques par rapport à ceux du marché ;
- La cohérence des quantités ;
- La mise à jour des malfaçons ;
- Les dangers éventuels pouvant découler de certains ouvrages ;
- Etc…

Pour les marchés passés par entente directe, le consultant prendra les dispositions pour s'assurer le contrôle des prix de revient.

Dans ses recommandations, le Consultant donnera des indications claires sur les marchés dans lesquels il ya des indices des fraudes et de corruption afin de permettre à l'ARMP de poursuivre les investigations appropriées.

L'Audit de l'exécution physique constituera la deuxième phase de la mission et fera l'objet d'un rapport séparé.

2.3.4. CONSTITUTION DE L'ECHANTILLON D'AUDIT

2.3.5. ÉCHANTILLON POUR L'AUDIT DES ASPECTS LIES A LA PASSATION DES MARCHES

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 chaque catégorie de marchés dont la population est inférieure à 10, la revue doit concerner l'ensemble des marchés passés.

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).

2.3.5.1. Correction de l'échantillon

NEANT

2.3.5.2. Description de l'échantillon

Cet échantillon sera composé comme suit :

	Total des marchés passés en 2009		Année 2009 échantillon	
Libellé	**Nombre**	**Montant**	**Montant**	**Nombre**
DRP du MJEJ	3	28 517 180	3	28 517 180
AOO	2	1 046 251 415	2	1 046 251 415
Total	**5**	**1 074 768 595**	**5**	**1 074 768 595**
taux			**100% du total**	**100% du total**

2.3.6. ÉCHANTILLON POUR L'AUDIT TECHNIQUE

L'audit de contrôle physique portera sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES

3.1.RAPPELS

3 .1.1. REGLEMENTATION EN VIGUEUR

La réglementation applicable aux autorités contractantes au titre de leur gestion 2009 est celle en vigueur à cette date, notamment le Décret N° 2007-545 du 25 Avril 2007 portant Code des Marchés Publics qui a apporté deux innovations majeures :

Au plan de la forme, la simplification de la rédaction du texte, l'ordre séquentiel des articles liés aux différentes étapes et la mise à disposition de documents types, ont contribué à l'amélioration de la transparence et de l'équité dans l'attribution des marchés publics.

Au plan du fond, le nouveau Code a apporté des innovations se fondant sur l'articulation d'éléments juridico-institutionnels et d'outils opérationnels.

Il s'ajoute à ce dispositif, une harmonisation du nouveau texte par rapport aux Directives de l'UEMOA du 9 décembre 2005 relatives aux Marchés publics et aux Délégations de service public, sur les procédures de passation, d'exécution et de règlement (Directive N° 4) et sur le contrôle et la régulation (Directive N° 5).

Les modifications majeures sur la Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration, ont permis, entre autres, d'avancer vers la création d'une Autorité de régulation des marchés publics (article 30 nouveau du COA).

Les Décrets n° 2007-545 du 25 Avril 2007, n° 2007-546 du 25 Avril 2007 et 2007-547 ont défini les principes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des marchés publics avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

Par ailleurs, des Arrêtés, Circulaires et Décisions ont été pris, en application du code des marchés publics, pour donner des précisions sur les Cellules de passation des marchés, la Charte de transparence et d'éthique, les seuils requis pour les garanties de soumission et de bonne exécution, les seuils de contrôle à priori, les modèles types d'avis d'appel d'offres, etc.

3.1.2. PRINCIPES

La bonne gouvernance publique suppose, entre autres, la gestion transparente et rationnelle des ressources publiques. Les marchés publics qui mettent en jeu une part prépondérante des moyens budgétaires internes et externes doivent respecter ces exigences.

A cet effet, il s'impose d'assurer une réelle concurrence entre les prétendants à l'achat public.

Une charte d'éthique et de transparence des marchés publics est adoptée suivant décret n° 2005-576 du 22 juin 2005.

Cette charte qui est un document contractuel de marché, doit être signée par tout acteur impliqué dans la passation de marchés.

3.1.3. PROCEDURES

Détermination des besoins et planification

L'innovation majeure en la matière est l'obligation désormais faite aux services contractants d'élaborer et de publier périodiquement un plan de passation de marchés et un avis général de passation de marchés.

Cet outil qui permettra aux candidats potentiels de préparer des offres dans de meilleures conditions et à l'administration de faire jouer pleinement la concurrence, contribuera significativement à la promotion de la transparence notamment en rendant sans objet l'argument de l'urgence pour justifier le recours à la procédure de gré à gré. Son efficacité dépendra de la capacité des administrations à cerner leurs besoins en début de gestion.

Pour l'application de cette disposition :

- En début d'exercice, les autorités contractantes doivent désormais évaluer le montant total des marchés qu'elles envisagent de passer au cours de l'année concernée et établir un plan de passation des marchés comprenant l'ensemble de ces marchés et le communiquer à la Direction chargée du Contrôle des Marchés publics qui en assure la publicité.
- A l'exception des marchés considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige, les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans ces plans de passation de marchés, à peine de nullité.
- Les projets de marchés figurant dans le plan de passation des marchés qui doivent donner lieu à une procédure d'appel d'offres comportant un appel public à la concurrence, devront faire l'objet de publication d'un avis général avant la fin du mois de janvier de l'année prévue pour leur passation.

Procédures spécifiques de passation de marchés

Dans une optique de renforcement de l'efficacité des approvisionnements de l'administration en biens courants, les marchés dits « à commandes » ont été prévus à côté des marchés dits « de clientèle » déjà définis dans le code de 2002. Cependant, les définitions de ces types de procédures ont été réajustées pour recouper leur véritable signification. Il en est de même pour les marchés à exécution par tranches qui permettent de choisir un cocontractant en l'absence de couverture financière complète et de suspendre l'exécution d'une ou de plusieurs fractions de l'objet du marché jusqu'à obtention des ressources manquantes. Ainsi :

- ❖ Lorsque l'autorité contractante ne peut déterminer à l'avance le volume et le rythme des commandes de fournitures ou de services courants nécessaires à ses besoins, elle peut avoir recours :

  - à un marché à commande qui fixe le minimum et le maximum des fournitures ou prestations, arrêtées en valeur ou en quantité, susceptibles d'être commandées au cours d'une période déterminée n'excédant pas celle d'utilisation des crédits de paiement, les quantités des prestations ou fournitures à exécuter étant précisées, pour chaque commande, par l'autorité contractante en fonction des besoins à satisfaire ; ou
  - à un marché de clientèle par lequel l'autorité contractante s'engage à confier au prestataire ou au fournisseur retenu des commandes portant sur une catégorie déterminée de prestations ou fournitures sans indiquer la quantité ou la valeur globale des commandes ;

Les marchés de clientèle ou à commande sont conclus pour une durée égale à un an, renouvelable par avenant, sans pouvoir dépasser deux ans.

- Lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché, la personne publique peut passer un marché comportant une tranche ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles. Le marché définit la consistance, le prix ou ses modalités de détermination et les modalités d'exécution des prestations de chaque tranche qui doivent constituer un ensemble cohérent. L'exécution de chaque tranche conditionnelle est subordonnée à une décision de la personne responsable du marché, notifiée au titulaire dans les conditions fixées au marché.

Avenants aux marchés

Le changement introduit dans le CMP concerne l'interdiction de conclure un avenant sur un marché après la réception des fournitures, services ou travaux qui constituent son objet. Cette règle empêchera de contourner l'obligation de lancer un nouveau marché.

Le montant d'un avenant ne peut dépasser 30% du montant du marché initial

Suppression de l'adjudication

L'appel d'offres est consacré mode de principe de passation des marchés. L'adjudication qui tenait cette place, n'était quasiment jamais utilisée.

La raison à cela est que cette procédure ne recèle pas la rationalité souhaitée en matière notamment de sélection de l'offre la plus avantageuse pour l'administration sur la base de critères multiples comprenant, outre le prix, des caractéristiques liées à la qualité, aux performances ou aux coûts d'utilisation.

Appel d'offres restreint

L'appel d'offres restreint n'est plus lié à des considérations de montant ni de complexité des prestations et ne peut plus être utilisé qu'après avis de la DCMP, dans les cas suivants :

- les marchés pour lesquels, l'urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour l'autorité contractante, n'est pas compatible avec les délais exigés par les procédures d'appel d'offres et, notamment, pour faire face à des situations d'urgence impérieuse relevant d'une catastrophe naturelle ou technologique ;
- les marchés qui ont donné lieu à un appel d'offres infructueux;

- les marchés de travaux, fournitures ou services qui ne sont exécutés qu'à titre de recherches, d'essais, d'expérimentation ou de mise au point ;
- les marchés que l'autorité contractante doit faire exécuter aux lieu et place des titulaires défaillants et à leurs frais et risques.

L'appel à manifestation d'intérêt n'est plus requis.

Procédures de gré à gré

Le projet réduit le recours à la procédure exceptionnelle de gré à gré ou d'entente directe aux seuls cas où un unique candidat peut être pressenti et lorsque le secret ou les mesures de sécurité requises par la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exigent. Les autres cas de gré à gré admis par la réglementation actuelle et pour lesquels il était obligatoire d'organiser une consultation écrite avant de choisir un candidat sont maintenant rangés dans les conditions de marchés par appel d'offres restreint.

Les cas de gré à gré sont désormais applicables dans les 3 cas suivants :

- pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige ;
- pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé ;
- pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire, à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'appel d'offres que le marché complémentaire porte sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenus nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, et que ces fournitures, services ou travaux ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.

Offres anormalement basses

La commission des marchés compétente peut désormais rejeter, par décision motivée, une offre qu'elle juge anormalement basse, si elle détermine que son montant ne correspond pas à une réalité économique par rapport à la prestation offerte, après avoir demandé au candidat toutes précisions utiles concernant en particulier les sous détails des prix.

Le candidat peut justifier son prix notamment du fait :

- de l'économie résultant des solutions ou procédés techniques adoptés ;
- des conditions exceptionnellement favorables dont dispose le candidat pour exécuter les travaux ou pour fournir les produits ou les services ;
- de la nécessité d'utiliser des ressources qui sinon resteraient inactives.

Les modalités de détermination d'une offre anormalement basse seront arrêtées par décret.

Publication des attributions et information des candidats

Dès qu'elle a approuvé la proposition d'attribution l'autorité contractante doit aviser immédiatement les autres candidats du rejet de leurs offres, leur restituer les garanties de soumission et publier un avis d'attribution provisoire dans les trois (3) jours ouvrables qui suivent celui de la décision de la commission des marchés ou l'avis de la DCMP. La publication de cet avis constitue le point de départ des recours des soumissionnaires sur l'attribution.

Dans les quinze (15) jours suivant la notification du marché, l'autorité contractante doit publier un avis d'attribution définitive.

Les avis d'attribution sont publiés dans les mêmes conditions que les avis d'appel à la concurrence.

Encadrement de l'approbation des marchés

Le refus d'approbation d'un marché par les autorités chargées de l'approbation ne peut intervenir qu'en l'absence du document attestant de l'existence des crédits suffisants. Autrement, l'approbation du marché ne pourra être refusée que par une décision motivée, rendue dans les trente (30) jours de la transmission du dossier d'approbation et susceptible de recours devant le Comité de Règlement des Différends, par toute partie au contrat.

Garanties exigées des candidats et titulaires de marchés

Les termes « cautionnement provisoire » et « cautionnement définitif » sont remplacés par « garantie de soumission » et « garantie de bonne exécution » ;

Le montant de la garantie de soumission est maintenant compris entre 1 % et 3 % du montant estimatif du marché au lieu de 1 % à 5 % pour éviter qu'elle ne contribue à réduire le nombre des candidats et par voie de conséquence, fausser le jeu normal de la concurrence notamment pour les marchés de grande taille.

La garantie de bonne exécution et la retenue de garantie sont plafonnées chacune à un maximum de 5%.

Dans un souci de protéger davantage l'administration contre les dérives de certains cocontractants, la possibilité de requérir un nouveau type de garantie plus sûre dénommée « garantie à première demande » est expressément prévue. En ce qui concerne les titulaires de marchés, ils peuvent choisir de la produire en lieu et place des précomptes qu'ils devraient subir sur les sommes qui leur sont dues à titre de paiement pour constituer la retenue de garantie exigible en cas de marché comportant un délai de garantie.

Dans l'hypothèse où la garantie ou la caution ne serait pas constituée ou complétée à la date à laquelle le titulaire remet la demande de paiement correspondant au premier acompte, une retenue correspondant au taux de la garantie de bonne exécution est prélevée sur chaque acompte et le titulaire perd jusqu'à la fin du marché la possibilité de substituer à la retenue de garantie une garantie à première demande ou une caution.

Contrôle a priori de la passation des marchés

L'innovation dans ce domaine réside dans l'exercice du contrôle a priori par une structure administrative (la DCMP) distincte de celle chargée de la régulation, comme énoncé dans le COA.

La DCMP, suivant des seuils à fixer par le MEF et le PM, sera chargée de donner son avis sur les dossiers d'appel à la concurrence et/ou les rapports d'évaluation et propositions d'attribution des marchés.

Les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis et rendre ses avis sont fixés par Décision de l'ARMP. En l'absence d'une réponse dans le délai imparti, l'avis de la DCMP est réputé favorable et la procédure de passation du marché peut se poursuivre.

Si l'autorité contractante passe outre à un avis défavorable ou à des réserves accompagnant un avis favorable de la DCMP sur un dossier d'appel à la concurrence, elle doit motiver sa décision par écrit et en rendre compte à l'autorité d'approbation du marché dont elle relève et en informer l'ARMP.

Si l'autorité contractante n'accepte pas les avis et recommandations qui, le cas échéant, auront été formulées par la DCMP concernant la possibilité d'utiliser une procédure autre que l'appel d'offres ouvert ou relatives à la proposition d'attribution du marché, elle ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends.

Contrôle a posteriori de la passation des marchés

L'ARMP assure, outre son rôle de conseil, un contrôle a posteriori du respect des règles nationales et de l'UEMOA relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat.

A ce titre, l'ARMP :

- commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés ;
- peut initier et procéder avec ses moyens propres ou faire procéder à tout moment à des contrôles externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration et de passation ainsi que des conditions d'exécution des marchés publics ;
- rend compte à l'autorité contractante concernée, au Ministre du secteur concerné et au Ministre chargé des Finances, de la procédure suivie lors des contrôles et enquêtes, des anomalies relevées et propose le cas échéant des améliorations ;
- saisit les autorités compétentes au niveau national ou de l'UEMOA de toutes infractions ou irrégularités constatées au cours des enquêtes et contrôles effectués ;
- tient la liste des personnes physiques et morales exclues des procédures de passation ;
- rend compte des contrôles effectués dans un rapport annuel transmis au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et à la Cour des Comptes, qui donne ensuite lieu à publication.

Règlement des différends

❖ **Recours au stade de la passation**

Tout candidat à une procédure d'attribution d'un marché est habilité à saisir la personne responsable dudit marché d'un recours. Ce recours peut porter :

- sur la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer le marché ;
- les conditions de publication des avis ;
- les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées ;
- le mode de passation et la procédure de sélection retenue ;
- la conformité des documents d'appel d'offres à la réglementation ;
- les spécifications techniques retenues ; et,
- les critères d'évaluation.

Il doit invoquer une violation caractérisée de la réglementation des marchés publics. Il doit être exercé dans un délai de cinq (5) jours ouvrables à compter de la publication de l'avis d'attribution du marché, de l'avis d'appel d'offres ou de la communication du dossier d'appel d'offres.

La personne responsable du marché est tenue de répondre à cette réclamation dans un délai de cinq (5) jours ouvrables au-delà duquel le défaut de réponse sera constitutif d'un rejet implicite du recours gracieux.

En l'absence de suite favorable de son recours gracieux le requérant dispose de trois (3) jours ouvrables à compter de la réception de la réponse de l'autorité contractante ou de l'expiration du délai de cinq (5) jours mentionné ci-dessus pour présenter un recours au Comité de Règlement des Différends.

Si le Comité de Règlement des Différends, s'il juge le recours recevable, ordonne à l'autorité contractante de suspendre la procédure de passation du marché. Toutefois ce recours n'est pas suspensif si l'autorité contractante certifie par notification écrite adressée au Comité de Règlement des Différends et à la Direction chargée du Contrôle des Marchés publics que l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement pour des raisons tenant à la protection des intérêts essentiels de l'Etat résultant de situations d'urgence impérieuse liées à une catastrophe naturelle ou technologique.

La décision du Comité de Règlement des Différends doit être rendue dans les sept (7) jours ouvrables à compter de la réception du recours, faute de quoi l'attribution du marché ne peut plus être suspendue. Elle est finale et immédiatement exécutoire par l'autorité contractante. Elle ne peut avoir pour effet que de corriger la violation alléguée ou d'empêcher que d'autres dommages soient causés aux intérêts concernés, ou de suspendre ou faire suspendre la décision litigieuse ou la procédure de passation.

Le candidat qui s'estimerait débouté à tort conserve ses droits à réclamer réparation du préjudice subi devant les juridictions compétentes. Ce dernier recours n'a cependant pas d'effet suspensif.

- **Règlement amiable dans le cadre de l'exécution des marchés**

En cas de différends relatifs à l'exécution des marchés publics l'autorité contractante ou le titulaire du marché peut recourir au Comité de Règlement des Différends. Dans ce cas le Comité a pour mission de rechercher des éléments de droit ou de fait en vue de proposer une solution amiable et équitable aux différends qui lui sont soumis.

La saisine peut être faite :

- soit par l'autorité contractante, de sa propre initiative ou à la demande du titulaire du marché,
- soit par le titulaire, dès lors que la personne responsable du marché a rejeté une de ses demandes.

En cas d'accord des parties, la solution proposée par le Comité doit être appliquée immédiatement. En cas de désaccord, les parties peuvent saisir la juridiction compétente.

Le recours au Comité de Règlement des Différends n'a pas d'effet suspensif de l'exécution du marché.

❖ **Recours contentieux**

Les litiges relatifs aux marchés constituant des contrats administratifs sont soumis aux juridictions compétentes pour connaître du contentieux des contrats administratifs dans les conditions prévues par le Code des Obligations de l'Administration.

Les litiges relatifs aux marchés des Sociétés Nationales et Sociétés Anonymes à participation publique majoritaire sont soumis aux tribunaux de droit commun.

Ces litiges peuvent également être soumis à un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage, à condition qu'une clause compromissoire conforme audit Acte soit expressément prévue par les cahiers des charges.

3.2. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS

3.2.1. RESPONSABILISATION DES MO ET MOD

Le Code des marchés publics désigne l'Autorité contractante pour chaque type de service maître d'ouvrage ou Maître d'ouvrage délégué couvrant le champ d'application dans les domaines suivants :

a) l'Etat, les collectivités locales, y compris leurs services décentralisés et les organisations ou agences non dotées de la personnalité morale, placées sous leur autorité ;
b) les établissements publics ;
c) les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé, autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général ;
d) les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire régies par la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 susvisée ;
e) les associations formées par les personnes visées au paragraphe a) à d) ci-dessus.

Les marchés passés par une personne morale de droit public ou privé pour le compte d'une autorité contractante sont soumis aux règles qui s'appliquent, conformément au présent décret, aux marchés passés directement par ladite autorité contractante. La délégation des tâches relatives à la passation de marchés concernant la réalisation d'ouvrages ou de projets doit être effectuée dans les conditions stipulées aux articles 31 à 34 du présent décret.

L'Autorité contractante a la responsabilité de la préparation, de la passation et de l'exécution des marchés dans son champ d'application.

3.2.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM

L'article 35 du Code des Marchés publics dispose qu'au niveau de chaque autorité contractante, il est mis en place une cellule de passation des marchés, chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des finances après avis de l'Organe chargé de la régulation des marchés publics.

L'Arrêté N° 011586 du 28.12.2007 fixe les attributions de ces cellules qui devront contribuer à aider les autorités contractantes à assurer la conformité des procédures de passation de marchés et, de façon plus générale, la qualité des actes relatifs aux marchés publics. A ce titre, elles sont chargées, entres autres, de procéder à la revue préalable, pour le compte de l'autorité contractante, de tous les actes en matière de marchés publics qui lui sont soumis pour signature, d'assurer le secrétariat de la commission des marchés, d'identifier les besoins de formation en passation de marchés et, de centraliser, de consolider et de conserver les données sur les marchés. En particulier, elles procèdent à la consolidation des plans de passation et des avis généraux de passation de marchés.

En raison de leur implication permanente dans les activités de passation des marchés des autorités contractantes, les personnels des cellules de passation de marchés sont tenus d'attester par écrit de leur prise de connaissance des dispositions de la Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés publics.

Le nombre et la composition du personnel des cellules de passation des marchés est fonction de la spécificité et de la charge de travail de chaque autorité contractante. Dans tous les cas, ce personnel devra comprendre au moins une personne choisie en fonction de ses compétences particulières en matière de marchés publics.

3.2.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence

L'article 1 du Code des marchés publics fixe les règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les personnes morales ci-dessous indiquées, pour répondre à leurs besoins en matière de réalisation de travaux et d'achat de fournitures ou de services ainsi que la passation et le contrôle des contrats portant participation à l'exécution d'un service public.

3.2.2. EXERCICE DES CONTROLES

Contrôle interne et a posteriori

Au sein de chaque autorité contractante l'organe de contrôle interne doit s'assurer de façon permanente du respect rigoureux des dispositions légales et réglementaires applicables aux marchés publics.

Chaque commission des marchés établit avant le 31 mars de chaque année à l'intention de l'autorité dont elle relève et de l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics un rapport annuel sur l'ensemble des marchés publics passés l'année précédente. Entre autres informations, ce rapport fournit la liste des entreprises défaillantes et précise la nature des manquements constatés et, un compte rendu détaillé des marchés passés par entente directe.

Contrôle externe et a posteriori

L'Organe chargé de Régulation des Marchés publics assure, outre son rôle de conseil, un contrôle à posteriori du respect des règles nationales et de l'UEMOA relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat.
A ce titre, l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics :

− commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés ;
− peut initier et procéder avec ses moyens propres ou faire procéder à tout moment à des contrôles externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration et de passation ainsi que des conditions d'exécution des marchés publics ;
− rend compte à l'autorité contractante concernée, au Ministre du secteur concerné et au Ministre chargé des Finances, de la procédure suivie lors des contrôles et enquêtes, des anomalies relevées et propose le cas échéant des améliorations ;

− saisit les autorités compétentes au niveau national ou de l'UEMOA de toutes infractions ou irrégularités constatées au cours des enquêtes et contrôles effectués ;
− tient la liste des personnes physiques et morales exclues des procédures de passation ;
− rend compte des contrôles effectués dans un rapport annuel transmis au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et à la Cour des Comptes, qui donne ensuite lieu à publication.

3.2.2.1 Fonctionnement des CSCM

Le FNPJ a créé en son sein une commission des marchés qui a statué pour les DRP en violation de l'arrêté numéro 011588 du 28/12/2007 MEF fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes. C'est la commission des marchés du ministère de la jeunesse qui est compétente. Mais elle n'a pas de statuts sur les dossiers des DRP du FNPJ.

La Commission des marchés qui a été mise en place par note de service, N°0000003 MJ/FNPJ/DAF/SP du 17 aout 2008 de l'administrateur du FNPJ, n'était pas compétente pour statuer valablement sur les dossiers d'attributions des marchés.

La déclaration indiquant la prise de connaissance des dispositions du décret 2005-576 du 22 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics par les membres de la commission a été mise à notre disposition.

Par ailleurs, la Commission des Marchés n'a pas établi de rapport annuel.

Enfin, la commission des marchés est composée comme suit :

Le Président, le Directeur Administratif et financier

Membres :

- Le comptable des matières
- Le chef de la division de l'administration générale et de la logistique

3.2.2.2 - Rôle du Contrôleur financier

Le service du contrôle financier, rattaché au secrétariat général de la Présidence de la République, est dirigé par un fonctionnaire de la hiérarchie A, nommé par décret, qui prend le titre de **contrôleur financier**.

Le Contrôle Financier est rattaché depuis 2001 à la Primature. Il a pour vocation première d'examiner et de donner un avis sur les projets de lois, informer le Président de la République sur la gestion des finances publiques et éventuellement effectuer pour le compte de celui-ci des missions de contrôle.

Les pouvoirs du CF

Le contrôle financier peut soit viser le texte qui lui est soumis, soit le refuser en émettant un avis défavorable pour des motifs se rapportant à l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements ou à la régularité de l'exécution du budget. L'avis doit être motivé et donné dans un délai de huit jours à compter de la date à laquelle le projet lui a été communiqué. Il ne peut passer outre l'avis défavorable du contrôleur financier que sur décision du Président de la République ou du Premier Ministre.

Si le contrôleur financier relève dans les situations qui lui sont présentées des erreurs ou des irrégularités, il en rend compte immédiatement au Ministre des finances.

Le Contrôleur des Opérations Financières

Pour les marchés dont les règlements suivent la procédure classique d'exécution des dépenses publiques, le Contrôleur des opérations financières intervient dans la procédure.

Le contrôle administratif a priori des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par le Contrôle des opérations financières relevant du Ministère chargé des Finances. Il peut disposer de représentants auprès des ministères dépensiers et auprès des services extérieurs de l'Etat.

Tous les actes portant engagement de dépenses sont soumis au visa préalable du contrôleur des opérations financières et notamment les contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire des administrations.

Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

A cet effet, le contrôleur des opérations financières peut obtenir communication de toutes les pièces propres à justifier les engagements de dépenses et à éclairer sa décision.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités au regard des dispositions qui précédent, il refuse son visa.

Aucun mandat ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur avant d'avoir reçu le visa du contrôleur des opérations financières.

Il est fait défense au comptable direct du Trésor de mettre en paiement des mandats non revêtus de ce visa.

Le contrôleur des opérations financières s'assure notamment que les mandats se rapportent à un engagement de dépenses déjà visé par lui et se maintiennent à la fois dans ses limites et dans celles des crédits.

Le contrôleur des opérations financières peut obtenir communication de toutes les pièces justificatives des dépenses et dispose à cet effet de pouvoir d'enquête le plus étendu, notamment en ce qui concerne la sincérité des certifications de service fait.

Si les mandats lui paraissent entachés d'irrégularités, il doit en refuser le visa.

Les dispositions de la présente section peuvent être étendues à tout autre organisme public, même non doté d'un comptable public, dans les conditions définies par les textes qui lui sont propres.

Cependant pour les marchés examinés les règlements ne suivent pas la procédure classique d'exécution des dépenses publiques, le Contrôleur des opérations financières n'intervient pas dans la procédure.

3.2.3. REGULATION

L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)

L'ARMP est une autorité administrative indépendante, rattachée à la Primature, créée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant le Code des Obligations de l'Administration. Elle est dotée de l'autonomie financière et de gestion.

L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. Cette mission de régulation a pour objet :

- d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation ;
- de contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle ;

- d'exécuter des enquêtes, de mettre en œuvre des procédures d'audits indépendants, de sanctionner les irrégularités constatées, de procéder au règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés ;
- de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés.

L'ARMP est composée de trois organes : le Conseil de Régulation, le Comité de Règlement des Différends et la Direction Générale.

Le Conseil de Régulation est un organe tripartite de neuf (09) membres représentant, sur une base paritaire, l'Administration publique, le Secteur privé et la Société civile. Il dispose des pouvoirs les plus étendus pour administrer l'ARMP, définir et orienter sa politique générale et, évaluer sa gestion dans les limites fixées par ses missions organiques ou statutaires. Le Président du Conseil de Régulation est élu par ses membres parmi les représentants de l'Administration publique, pour la durée de son mandat (3ans renouvelable une fois).

La Direction Générale est assurée par un Directeur Général, recruté sur appel d'offres par le Conseil de Régulation. Le Directeur Général est chargé de la gestion et de l'application de la politique générale de l'ARMP sous le contrôle du Conseil de Régulation à qui il rend compte de sa gestion.

Le Comité de Règlement des Différends est établi auprès de l'ARMP. Il siège, en fonction des faits dont il est saisi, soit sous la forme d'une Commission Litiges, soit en formation disciplinaire.

Le Comité est composé de membres issus du Conseil de régulation tel qu'il suit ;

- le président du Conseil de régulation ;
- un autre membre parmi les représentants de l'Administration;
- deux membres appartenant l'un au secteur privé et l'autre à la société civile, désignés par le Conseil de Régulation.

Dans tous les cas, au moins un des membres de l'Administration doit être un magistrat. La présidence du Comité est exercée de droit par le Président du Conseil de Régulation.

Le Comité de Règlement des Différends est chargé de :

- recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à la passation des marchés publics, le Président du Comité saisit, soit la Commission Litiges, soit le Comité en formation disciplinaire, selon le cas ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à l'exécution des marchés publics, il saisit le Comité en formation disciplinaire ; s'ils constituent une infraction pénale, il saisit les juridictions compétentes ;
- recevoir et enregistrer les recours exercés par les candidats et soumissionnaires aux marchés publics et délégations de service public relatifs à la procédure de passation des marchés, ainsi qu'à leur exécution.

La Commission Litiges a pour mission:

- de tenter de concilier les parties concernées et de statuer sur les irrégularités et violations des réglementations communautaires et nationales qu'elle constate ;
- d'ordonner toute mesure conservatoire, corrective, ou suspensive de l'exécution de la procédure de passation, l'attribution définitive du marché étant suspendue jusqu'au prononcé de la décision de la Commission ;
- de rendre des avis dans le cadre de la procédure de règlement amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés.

Les décisions de la Commission sont exécutoires et ont force contraignante sur les parties ; elles sont définitives, sauf en cas de recours devant une juridiction administrative ou judicaire, ce recours n'ayant pas d'effet suspensif ; le Président du Conseil de Régulation peut également saisir la Commission à l'effet de statuer sur toute irrégularité de procédure dont l'ARMP aurait été saisie.

La Commission Litiges statue sur les litiges entre les organes de l'administration intervenant dans le cadre de la procédure de passation ou d'exécution des marchés publics dont le Comité a été saisi.

Le Comité de Règlement des différends statuant en formation disciplinaire a pour mission de prononcer des sanctions, sous la forme d'exclusions temporaires et de pénalités pécuniaires à l'encontre des soumissionnaires, candidats ou titulaires de marchés, en cas de violation de la réglementation afférente en matière de passation ou d'exécution des marchés.

Ces sanctions peuvent également être prononcées par la Commission Litiges statuant en matière de recours.

Le Comité de Règlement des Différends informe les autorités de tutelle compétentes ainsi que les autorités judiciaires des fautes commises par les agents de l'Etat à l'occasion de la passation ou de l'exécution des marchés.

4. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES

4.1. CONSTATS GENERAUX

4.1.1. CONSTAT DE CARENCE DOCUMENTAIRE

Les dossiers sont classés dans des chronos et des chemises à rabats, en fonction des différents types de marchés.

Les documents de reversement de la TVA à l'Administration fiscale, ont été mis à notre disposition.

Il nous a été présenté des copies de chèques de reversement de TVA cependant ces chèques n'ont pas été accompagnés d'états qui permettent d'identifier les opérations concernées par ces versements.

4.1.2. FRACTIONNEMENTS POTENTIELS

4.1.2.1 Rappels

L'article 53 du décret portant Code des marchés publics définit les seuils de passation de marchés suivants.

1. Pour ce qui concerne les marchés de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics :

   a) 25.000.000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
   b) 15.000.000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;
   c) 25.000.000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

2. Pour ce qui concerne les marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire et les agences ou autres organismes ayant la personnalité morale, mentionnés à l'article 2.1 c) :

   a) 50.000.000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
   b) 30.000.000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;
   c) 30.000.000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles

3. Les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du Code des marchés publics.
4. Les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils visés à l'article 53 font l'objet de demandes de renseignement et de prix.

4.1.2.2 Évaluation des fractionnements potentiels

Nous n'avons constaté aucun cas de pratique de fractionnement au cours de nos vérifications.

4.2. AUDIT DE LA PASSATION DES MARCHES

4.2.1. DOSSIERS D'APPELS D'OFFRES (DAO)

4.2.1.1 Rappels

L'appel d'offres est la procédure par laquelle une autorité contractante attribue le marché, après appel à la concurrence, au candidat réunissant les conditions de qualification qui remet l'offre conforme évaluée la moins disante, sur la base de critères quantifiés en termes monétaires préalablement portés à la connaissance des candidats, sans négociation.

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. Il est dit ouvert lorsque tout candidat peut remettre une offre, et restreint lorsque seuls peuvent remettre une offre les candidats qui y ont été directement invités par l'Autorité Contractante.

L'appel d'offres ouvert peut comprendre une phase de pré-qualification.

L'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées au présent décret.

L'appel d'offres peut également être organisé en deux étapes, dans les conditions prévues par le présent décret, en vue dans un premier temps de préciser les critères ou les solutions techniques auxquels les offres devront répondre puis, dans un deuxième temps, d'attribuer le marché sur les bases retenues par l'autorité contractante.

4.2.1.2 Constats

Les Dossiers d'appel d'offres n'ont pas appelé d'observations particulières de notre part.

4.2.1.3 Commentaires

Ils sont satisfaisants et n'appellent aucune observation de notre part.

4.2.2. AVIS D'APPELS D'OFFRES (AAO)

4.2.2.1 Rappels

Tout appel d'offres ouvert est porté à la connaissance du public par la publication d'un avis d'appel public à la concurrence dans les conditions prévues à l'article 56 du présent décret.

L'avis d'appel d'offres, établi conformément au modèle spécifié par Décision de l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics, fait connaître au moins :

a) l'objet du marché ;
b) le lieu et la date où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges ou les modalités d'obtention de ces documents ;
c) le lieu et la date limite de réception des offres ;
d) le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;
e) les justifications à produire concernant les qualités et capacités exigées des candidats ;
f) le montant de la garantie de soumission à constituer ;

Des renseignements complémentaires peuvent être sollicités de la personne responsable du marché six jours ouvrables au plus tard avant la date limite de dépôt des offres. L'ensemble des candidats ayant retiré un dossier d'appel à la concurrence devront être destinataires des réponses de la personne responsable des marchés.

4.2.2.2 Constats

Les Avis d'appel d'offres n'ont pas appelé d'observations particulières de notre part.

4.2.3. RECEPTION ET DEPOUILLEMENT DES OFFRES

4.2.3.1 Rappels

A l'expiration des dates et heure limites de dépôt des offres, la commission des marchés est chargée de procéder à l'ouverture des plis. Seuls peuvent être ouverts les plis reçus au plus tard à la date et heure limites de dépôt des offres.

Les plis sont ouverts en séance publique en présence des membres de la commission des marchés compétente à la date et à l'heure limites de dépôt des offres précisées dans le dossier d'appel à la concurrence ou à la date spécifiée en cas de report. Les plis reçus après le délai fixé doivent être renvoyés aux candidats sans avoir été ouverts.

Tous les candidats qui ont soumis des offres sont autorisés par l'autorité contractante à assister ou à se faire représenter à l'ouverture des plis. Les candidats ou leurs représentants qui sont présents signeront un registre attestant de leur présence. Les représentants des organismes de financement peuvent également assister à l'ouverture des plis ou se faire représenter. Cette faculté est mentionnée dans l'avis d'appel d'offres.

Le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie financière, les rabais éventuels ainsi que toute autre information que l'autorité contractante peut juger utile de faire connaître, sont lus à haute voix lors de l'ouverture des plis. Dès la fin des opérations d'ouverture des plis, ces informations sont consignées dans un procès-verbal signé par les membres de la commission des marchés présents et remis à tous les candidats.

4.2.3.2 Constats

Le Registre attestant de la présence des candidats n'existe pas (Tous les marchés sur AO).

4.2.3.3 Commentaires

Cette procédure n'appelle aucune observation de notre part.

4.2.4. ÉVALUATION DES OFFRES ET ATTRIBUTION DES MARCHES

4 .2.4.1 Rappels

Avant de procéder à l'analyse, à l'évaluation et à la comparaison des offres, la commission des marchés compétente procède à un examen préliminaire, afin de déterminer si les candidatures sont recevables en application de l'article 43 et sont accompagnées des pièces mentionnées à l'article 45, et rejette les offres non recevables.

La commission détermine ensuite si les offres sont conformes aux conditions et spécifications des cahiers des charges.

Il ne peut y avoir de négociation avec les candidats et aucune modification des offres ou des prix ou des conditions de concurrence ne peut être demandée, offerte ou autorisée. La commission peut toutefois corriger les erreurs purement arithmétiques découvertes au cours de l'examen des offres et peut demander aux candidats de préciser la teneur de leurs offres afin d'en faciliter l'examen, l'évaluation et la comparaison. Cette demande doit être faite par écrit dans le respect strict des cahiers des charges. La réponse doit également être adressée par écrit.

La commission procède ensuite à une évaluation détaillée en fonction des critères établis conformément à l'article 59 du présent décret, mentionné dans le dossier d'appel à la concurrence. Elle propose à l'autorité contractante l'attribution du marché au candidat qui a l'offre conforme évaluée la moins disante et qui est reconnu réunir les critères de qualification mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence.

4 .2.4.2 Constats relatifs à l'évaluation

Les évaluations sont faites par la commission des marchés désignée à cet effet.

4 .2.4.3 Commentaires relatifs à l'évaluation

Elles sont faites dans le respect des dispositions du CMP.

4 .2.4.4 Constats relatifs à l'Attribution

Les attributions ont fait l'objet de publication en conformité des dispositions prévues par le code des marchés publics.

4 .2.4.5 Commentaires relatifs à l'Attribution

Les attributions sont toujours faites à l'offre conforme la moins disante.

4.2.5. CAS PARTICULIERS DES MARCHES DE GRE A GRE

4.2.5.1 Rappels

Les marchés sont dits par "entente directe" lorsque l'autorité contractante engage directement les discussions qui lui paraissent utiles avec les candidats et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu.
Le marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle spécifique des prix de revient durant l'exécution des prestations. Le marché précise les obligations de transmission d'informations financières et comptables auxquelles le titulaire du marché sera soumis en vue de permettre ce contrôle.

1. Il ne peut être passé des marchés par entente directe qu'après avis de la Direction chargée du Contrôle des Marchés publics dans les cas suivants :

a) pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige ;

b) pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé ;
c) pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire, à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'appel d'offres que le marché complémentaire porte sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenus nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, et que ces fournitures, services ou travaux ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.

2. Les marchés passés par entente directe donnent lieu à un compte rendu détaillé dans le rapport annuel établi par l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics.

4.2.5.2 Constats

Le fonds national de promotion de la jeunesse n'a pas passé de marché de gré à gré pendant la gestion 2009.

4.2.5.3 Commentaires

4.2.6. DELAIS DE PASSATION DES MARCHES

Les délais de passation des marchés sont raisonnables.

4.2.6.1 Rappels

Les délais de passation des marchés ne doivent pas avoir pour effet de perturber les économies tirées des marchés en induisant une actualisation des prix ou de provoquer des procédures sans suite.

4.2.6.2 Constats

Les délais de passation des marchés sont raisonnables.

4.3. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE

4.3.1. CONSISTANCE DES TRAVAUX D'AUDIT DU VOLET FINANCIER

4.3 .1.1 Concernant l'engagement

L'engagement est défini par l'article 88 du décret 2003- 101- du 13 mars 2003 portant règlement sur la comptabilité publique. Comme étant "l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif, habilité à cet effet, crée ou constate à l'encontre de l'Etat une obligation de laquelle résultera une charge".

L'engagement est donc le fait générateur de la dépense, c'est l'acte qui va rendre l'Etat débiteur

L'engagement est pris par l'ordonnateur dans la limite des crédits disponibles. En effet, cet acte a non seulement un aspect juridique (naissance d'une obligation), mais aussi comptable : l'ordonnateur doit tenir à cet égard une comptabilité des dépenses engagées qui lui permet de connaître à tout moment le montant des crédits disponibles.

La proposition d'engagement se matérialise par l'établissement d'un bon d'engagement en triple exemplaires transmis à l'ordonnateur délégué, qui après visa va donner lieu à l'émission d'un titre de créance adressé au fournisseur et d'un titre de certification destiné à l'administrateur de crédits.

4.3 .1.2 Concernant le contrôle et de la certification et du service fait

La règle du service fait est un véritable dispositif pour la sécurité des deniers publics.
Elle veut que le paiement d'une dette à la charge de l'Etat n'intervienne qu'après exécution par ses partenaires du contrat qui les lie. En d'autres termes, ces derniers ne peuvent prétendre au paiement de leurs droits qu'après avoir rempli leurs obligations - livraisons des fournitures, réalisation des travaux, etc.…

Les certifications du service fait, sont faites chaque fois par une commission désignée à cet effet, à la réception des prestations. Elles sont matérialisées par l'établissement d'un procès verbal daté et signé par tous les membres présents.

Il appartient dés lors à l'ordonnateur de vérifier l'existence du service fait. Il le fait lui-même ou par l'intermédiaire d'agents dûment désignés par lui. C'est ainsi qu'il peut s'assurer en recevant le procès verbal de réception que les fournitures ont été livrées.

4.3.1.3 Concernant la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses

Une créance ne peut faire l'objet de liquidation à la charge de la collectivité qu'après un engagement régulier sur des crédits disponibles

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle n'intervient qu'après service fait. Vérifier la réalité de la dette consiste à s'assurer que les droits du créancier existent et qu'ils sont exigibles Arrêter ces droits consiste à fixer le montant exact de sa créance à la date de la liquidation.

La liquidation ne peut donc être faite qu'au vu des titres ou de pièces offrant la preuve des droits acquis par le créancier.

Il faut préciser sur cette étape de la liquidation que, la responsabilité de l'ordonnateur en ce qui concerne la légalité, la régularité et l'exactitude des certifications qu'il délivre engage sa responsabilité personnelle

Après l'engagement et la liquidation des droits du créancier, il reste le mandatement de la dépense pour permettre aux ayants droits d'entrer dans leurs fonds : c'est ce que l'on appelle également l'ordonnancement.

- **L'ordonnancement** ou l**e mandatement** est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur donne au comptable l'ordre de payer une créance liquidée à la charge de l'Etat ; il est matérialisé par l'établissement d'un mandat, transmis au comptable chargé du paiement avec toutes les justifications pour désintéresser le créancier.
- le paiement des mandats incombe au comptable et constitue la dernière étape de la procédure d'exécution de la dépense.

Au préalable il doit effectuer un double contrôle : en sa qualité de payeur et plus tard au moment de désintéresser le créancier en sa qualité de caissier

Règlement ou paiement de la dépense

Il peut intervenir selon 3 modes : le paiement en espèces, le virement bancaire ou postal, et par mandat carte. On peut ajouter la compensation opposable au redevable du trésor.

Le paiement est l'acte par lequel le comptable éteint la dette de l'Etat.

Le rôle du comptable en sa qualité de caissier apparaît et nécessite un contrôle avant remise des fonds selon le mode de règlement. Le règlement doit se faire au profit du véritable créancier pour que l'acquit soit libératoire.

4.3.1.4 Limites de l'audit de l'exécution

4.3.2. CONSTATS D'AUDIT SUR LE VOLET EXECUTION FINANCIERE

4.3.2.1 Production et gestion des garanties contractuelles

Les garanties financières sont régulièrement produites il s'agit des cautions de soumission et de bonne exécution.

4.3.2.2 Constats d'audit - Engagement, liquidation et mandatement des dépenses

S'agissant des marchés examinés, les règlements des factures sont faits par chèque et traite. La procédure classique d'exécution des dépenses publiques ne s'applique pas.

4.3.2.3 Réception et paiement des prestations

Certains marchés passés durant la gestion ont été réceptionnés par une commission désignée à cet effet. A l'issue des réceptions, des procès-verbaux ont été établis et signés par tous les membres. D'autres sont en cours d'exécution.

4.4. AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE

5. RECOMMANDATIONS

5.1. RECOMMANDATIONS GENERALES

- Etablissement des rapports trimestriels par la cellule de passation et annuel de la commission des marchés.
- Ouvrir un registre de présence des fournisseurs (Art 67 Al 3 du code des marchés publics) ;
- Aviser systématiquement les candidats du rejet de leurs offres par la transmission des PV de dépouillement et d'attribution (art 81).
- Etablir l'état de la situation de reversement de la TVA pour identifier les opérations concernées par ces versements.
- Etablir l'avis général de passation et procéder à sa publication conformément aux dispositions de l'article 56 du CMP

5.1.1. RECOMMANDATION RELATIVE A L'ARCHIVAGE

Archiver de façon exhaustive tous les documents relatifs à la passation des marchés : lettre d'invitation, facture proforma, contrat de DRP, PV de dépouillement, PV de réception, PV d'attribution de marché, situation des paiements.

5.1.2. RECOMMANDATION RELATIVE AUX RAPPORTS DES OBSERVATEURS INDEPENDANTS

Nous n'avons pas connaissance de l'intervention d'observateurs indépendants au niveau du Fonds National de Promotion de la Jeunesse.

5.1.3. RECOMMANDATION CONCERNANT LE DEROULEMENT DES AUDITS A POSTERIORI

Les conditions d'accueil de la mission n'appellent pas de commentaires particuliers.

5.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU FRACTIONNEMENT

Aucune pratique de fractionnement n'a été relevée pendant la mission d'audit.

5.3. RECOMMANDATION RELATIVE A LA CAPACITE DE GESTION DU PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES

Faire subir des stages de mise à niveau aux membres de la Cellule et Commission des marchés pour renforcer leurs capacités en procédures de passation des marches publics.

5.4. RECOMMANDATION RELATIVE A L'ATTRIBUTION DES MARCHES

Aucune recommandation particulière n'est à faire à ce niveau, les dispositions du CMP ont toujours été respectées ; les attributions ont toutes été faites à l'offre conforme la moins disante.

ANNEXE

NOTE COMPLEMENTAIRE AU RAPPORT D'AUDIT DE
DU FONDS NATIONAL DE PROMOTION DE LA JEUNESSE – F.N.P.J.

Les réponses apportées par la Direction Générale du FNPJ Sur le rapport d'audit appellent de notre part les observations ci-après :

PAGE 2

- Etat de reversement TVA l'article 308 de la Loi 9240 du 09-07-92.

- Réserve maintenue : Les dispositions de l'article 308 modifié par la loi 2004-12 du 6 février 2004 ne dispensent pas du versement de la TVA qui doit être précomptée. Donc les dispositions du CGI ont été violées.

- JFA.

ASSURANCE

Réserve maintenue : Les dispositions de l'article 467 modifié par la loi 98-54 concernent les droits d'enregistrement et non la TVA

PAGE 4

L'information des soumissionnaires par téléphone n'est pas une procédure prévue par CMP.

Les réserves restent maintenues

Les autres points évoqués dans la note seront pris en compte dans le rapport définitif.

Dakar le 23 mars 2011

Pour le cabinet EAC
Serge Houéto
Associé Gérant

ANNEXE 7

POINTS DE VERIFICATION POUR APPRECIER

LA QUALITE, LA TRANSPARENCE ET L'EFFICACITE

DES OPERATIONS DE PASSATION DE MARCHES

Nom de l'Autorité contractante : FNPJ

Modes de passation de marchés	Récapitulatif des marchés passés au titre de la gestion 2009		Récapitulatif des marchés examinés lors de la présente revue	
	Nombre	**Montant**	**Nombre**	**Montant**
Appel d'offres ouvert (AOO)	2	1 046 251 415	2	1 046 251 415
Appel d'offres restreint (AOR)				
Prestations intellectuelles (PI)				
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	3	28 517 180	3	28 517 180
Entente directe (ED)				
TOTAL		**1 074 768 595**	**5**	**1 074 768 595**
			100 % du total	**100 % du total**

N°	Rubrique	Constats et commentaires	Notation[1]
1.	Plan de passation de marchés	Le plan de passation de marchés est-il exhaustif ? Le Plan de passation des marchés n'a pas été mis à disposition. Celui que le Ministère de la Jeunesse a présenté au Cabinet ne contient aucun marché.	4
2.	Avis général de passation de marchés	L'avis général de passation de marchés a-t-il été publié ? L'Avis général de passation des marchés du MJ a été mis à notre disposition. Aucune preuve de sa publication ne nous a été présentée. Permet-il d'identifier de façon précise les marchés à passer ? indiquer les Dates et supports de publication Autres commentaires	4
3.	Demande de Renseignements de Prix (DRP)	Les fournisseurs sont invités par écrit pour présenter des offres.	

[1] Notes de 1 à 5 : 1 = Performance très satisfaisante ; 2 = Performance assez satisfaisante ; 3 = performance moyenne (risque moyen) ; 4 = Performance insuffisante ; 5 = Performance non satisfaisante (haut risque) ; Seules les lignes obligatoires dans le processus de passation du marché examiné seront notées ;

		Les listes restreintes établies dans le cadre de DRP sont suffisamment diversifiées et les mêmes fournisseurs ne sont pas consultés à chaque fois. Les DRP sont attribuées aux moins-disants Apprécier la qualité globale des dossiers de consultation : les dossiers de consultations sont satisfaisants	2
4.	Délais de passation des marchés	Les délais observés pour l'évaluation des offres sont-ils raisonnables ? Les délais observés pou l'évaluation des offres nous paraissent raisonnables. Ils sont au maximum de trois jours pour les DRP et un mois pour les marchés sur appel d'offres, en raison du caractère technique des prestations.	1
5.	Procès verbaux d'ouverture de plis	Pour les marchés sur appel d'offres, les soumissionnaires sont informés des décisions, par la communication du procès verbal d'ouverture des plis. Pour les marchés sur DRP, les résultats ne sont pas communiqués par écrit	2
6.	Publications des attributions	Les publications d'attributions provisoire et définitive sont faites systématiquement, dans un journal local à grande diffusion, conformément au Code des marchés publics.	1
7.	Recours	Un seul recours a été fait et a été géré conformément à la réglementation.	1
8.	Gestion des marchés	La gestion des marchés s'est bien déroulée. Les délais d'exécution ont été respectés. Toutefois les paiements ont été effectués en hors TVA. L'effectivité du reversement de la retenue n'est pas établie. Il nous a été présenté des copies de chèques non accompagnés d'Etats permettant d'identifier les opérations concernées par les versements.	2
9.	Archivage des dossiers	L'Autorité contractante dispose t-elle d'un dispositif de classement et d'archivage des dossiers de marchés ? Oui Si Oui, selon quelle méthodologie ? Les documents sont disponibles dans des classeurs.	1
10.	Violations de la réglementation	Indiquer les violations éventuelles à la réglementation constatées - Le défaut de communication des procès verbaux d'ouverture des plis pour les DRP - La DRP de 21 584 680 F CFA aurait due être passée sur appel d'offres, conformément aux dispositions de l'article 53 du CMP fixant les seuils de marchés sur appel d'offres. En effet le FNPJ n'est pas doté de la personnalité morale. - Défaut de précision de la date effective d'ouverture des plis pour certaines DRP (Achat d'agendas)	3
11.	Conclusion	La planification des procédures n'est pas effective, du fait de l'absence du Plan de passation des marchés et de l'Avis général de passation des marchés. La Commission qui a statué sur les attributions des marchés sur les DRP n'est pas conforme avec la règlementation, du fait qu'elle est composée essentiellement d'agents du FNPJ.	2

ANNEXE 8

Points de vérification pour apprécier

L'organisation Institutionnelle de l'Autorité Contractante

Nom de l'Autorité contractante : FNPJ

N°	Rubrique	Constats et commentaires	Notation[2]
1.	Commission des Marchés	Les membres de la commission des marchés sont-ils nommés conformément à la législation ? Le FNPJ a créé en son sein une Commission de marchés pour les DRP, en violation de l'Arrêté MEF N°011588 du 28.12.2007 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des Commissions des marchés des Autorités contractantes. C'est la Commission des marchés du Ministère de la Jeunesse qui est compétente. Le secrétariat est-il systématiquement assuré par les membres de la cellule de passation de marchés ? Le Secrétariat de la Commission des marchés n'est pas assuré par un membre de la Cellule de passation des marchés du Ministère de la Jeunesse.	3
2.	Cellule de passation des marchés	Existe-t-il une cellule de passation de marchés ? Si oui, la cellule dispose t-elle effectivement des prérogatives que lui confère la réglementation ? La composition de la cellule est-elle en adéquation avec les besoins de l'Autorité contractante ? L'archivage des documents de marchés par la cellule est-elle effective et exhaustive ? Un Arrêté non signé, ne portant ni numéro ni date, nomme une Cellule de passation des marchés au sein du Ministère de la Jeunesse composé d'un Coordonnateur et d'un membre. Il convient de noter que la Cellule de passation des marchés mise en place par le Ministère n'intervient pas dans la gestion des dossiers du FNPJ. La Commission des marchés n'a pas produit le Rapport annuel. La Cellule de passation des marchés n'a pas produit les Rapports trimestriels. Un rapport annuel de la Cellule de passation des marchés est disponible, établi par le FNPJ, sans références sur une transmission à la DCMP.	4
3.	Capacités en matière de passation de marchés	La Commission des marchés du Ministère de la Jeunesse semble avoir les compétences requise, du fait des profils dégagés par ses membres. L'absence d'intervention de la Cellule de passation des marchés ne nous permet de donner une appréciation.	2
4.	Conclusion	Opinion sur l'organisation institutionnelle La Commission des marchés du Ministère de la Jeunesse a les capacités nécessaires pour la gestion des procédures. Toutefois, le FNPJ a créé, en son sein, des structures parallèles qui ont interféré et empiété sur ses missions.	3

[2] Notes de 1 à 5 : 1 = Performance très satisfaisante ; 2 = Performance assez satisfaisante ; 3 = performance moyenne (risque moyen) ; 4 = Performance insuffisante ; 5 = Performance non satisfaisante (haut risque) ; Seules les lignes obligatoires dans le processus de passation du marché examiné seront notées ;