



KPMG Audit Sénégal S.A.
avec Administrateur Général
Immeuble Horizons S.A.
83, Boulevard de la République
3^{ème} Etage Dakar – Sénégal

Téléphone : + 221 33 849 27 27
Télécopie : + 221 33 822 17 02
NINEA : 22486742 S 3 RC : SN-DKR -2003- B -4225

**MISSION DE REVUE INDÉPENDANTE
DE LA CONFORMITÉ DE LA PASSATION DES
MARCHÉS DES AUTORITÉS CONTRACTANTES
AU TITRE DE LA GESTION 2011
GROUPE I
AUTORITE CONTRACTANTE :
- DIRECTION DE L’ACTION SOCIALE -
RAPPORT DEFINITIF**

Autorité de Régulation des Marchés Publics ARMP
Rue Alpha Hachamiyou Tall x Kléber
BP 11303 - Dakar - Sénégal

Ce document contient 55 pages (incluant celle-ci)

Réf. : NDS-SP- DSDS-2013-05-807



SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE	6
1.1 Déroulement de la mission	6
1.1.1 Contexte	6
1.1.2 Modalités d'intervention	7
1.1.2.1 Audit de la passation	7
1.1.2.2 Audit de l'exécution physique	9
1.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics	9
1.3 Constats de l'audit	10
1.3.1 Échantillons	10
1.3.2 Constats généraux relatifs à la passation et à l'exécution des marchés	10
1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés	11
1.3.4 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière	12
1.4 Recommandations	12
1.5 Suivi des recommandations de la revue de 2010	14
2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT	15
2.1 Rappel des termes de références	15
2.1.1 Contexte de la mission	15
2.1.2 Objectifs de la mission	16
2.1.2.1 Objectif principal	16
2.1.2.2 Objectifs spécifiques	16
2.1.3 Périmètre de la mission	17
2.2 Méthodologie de mise en œuvre	18
2.2.1 Approche contradictoire	18
2.2.2 Synthèse des phases et étapes de notre intervention	19
2.3 Description des travaux d'audit	19
2.3.1 Audit de la passation des marchés	19
2.3.1.1 Revue des textes	20
2.3.1.2 Analyse de l'environnement de la passation des marchés	20
2.3.1.3 Vérification des différentes étapes de la passation des marchés.	20
2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés	21
2.3.3 Audit technique	21
2.4 Constitution de l'échantillon d'audit	21
2.4.1 Échantillon pour l'audit des aspects liés à la passation des marchés	21
2.4.1.1 Description de l'échantillon	21
2.4.1.2 Correction de l'échantillon	22
2.4.2 Échantillon pour l'audit technique	22
3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES	23
3.1 Rappels	23
3.1.1 Réglementation en vigueur pour l'exercice contrôlé	23
3.1.1.1 Rappel relatif à la réglementation des marchés publics au Sénégal	23
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel	24
3.1.2 Principes	25

3.1.2.1	Champ d'application du CMP	25
3.1.2.2	Durée des marchés (article 14 du CMP)	26
3.1.2.3	Seuils de passation de marchés (article 53 du CMP)	27
3.1.2.4	Contrôle à priori de la passation des marchés (arrêté n° 11580 pris en application de l'article 138 du CMP)	27
3.1.2.5	Signature des marchés (articles 27, 28 et 30 du CMP)	28
3.1.2.6	Approbation des marchés	29
3.1.3	Procédures	30
3.2	Constats relatifs au dispositif des marchés publics	30
3.2.1	Responsabilité des MO et MOD	30
3.2.1.1	Modalités de fonctionnement de la CPM	30
3.2.1.2	Capacité de lancer des mises en concurrence	31
3.2.2	Exercice des contrôles	31
3.2.2.1	Rappels	31
3.2.2.2	Exercice des contrôles	31
3.2.2.3	Fonctionnement de la Commission des Marchés de la DAS	33
3.2.2.4	Rôle du Contrôleur Financier	33
3.2.3	Régulation	33
4.	AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES	35
4.1	Constats généraux	35
4.1.1	Constats de carence documentaire	35
4.1.1.1	Carence documentaire concernant la passation	35
4.1.1.2	Carence documentaire concernant l'exécution financière	35
4.1.2	Fractionnements potentiels	35
4.1.2.1	Rappels	35
4.1.2.2	Évaluation des fractionnements potentiels ou de marchés passés hors procédures	35
4.2	Audit de la passation des marchés	36
4.2.1	Dossiers d'Appels d'Offres (DAO)	36
4.2.1.1	Rappels	36
4.2.1.2	Constats	37
4.2.1.3	Commentaires	38
4.2.2	Avis d'Appels d'Offres (AAO)	38
4.2.2.1	Rappels	38
4.2.2.2	Constats	39
4.2.2.3	Commentaires	39
4.2.3	Réception et dépouillement des offres	40
4.2.3.1	Rappels	40
4.2.3.2	Constats	40
4.2.3.3	Commentaires	41
4.2.4	Évaluation des offres et attribution des marchés	41
4.2.4.1	Rappels	41
4.2.4.2	Constats relatifs à l'évaluation	43
4.2.4.3	Commentaires relatifs à l'évaluation	44
4.2.4.4	Constats relatifs à l'Attribution	44
4.2.4.5	Commentaires relatifs à l'Attribution	45
4.2.5	Cas particulier des marchés passés par entente directe	45
4.2.5.1	Rappels	45
4.2.5.2	Constats	48
4.2.6	Délais de passation des marchés	48
4.2.6.1	Rappels	48
4.2.6.2	Constats	49
4.2.6.3	Commentaire	49
4.3	Audit de l'exécution financière	50
4.3.1	Etendue des travaux d'audit du volet financier	50
4.3.1.1	Concernant l'engagement	50

4.3.1.2	Concernant le contrôle et la certification du service fait	50
4.3.1.3	Concernant la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses	50
4.3.1.4	Limites de l'audit de l'exécution financière	50
4.3.2	Constats d'audit sur le volet d'exécution financière	50
4.3.2.1	Production et gestion des garanties contractuelles	50
4.3.2.2	Constats d'audit - Engagement, liquidation et mandatement des dépenses	51
4.3.2.3	Réception et paiement des prestations	51
4.4	Audit de l'exécution physique	51
5.	RECOMMANDATIONS	52
5.1	Recommandations générales	52
5.1.1	Recommandations relatives à l'archivage	52
5.1.2	Recommandations relatives aux rapports et observateurs indépendants	52
5.1.3	Recommandations concernant le déroulement des audits à posteriori	52
5.2	Recommandations relatives au fractionnement	52
5.3	Recommandations relatives à la capacité de gestion du processus de passation des marchés	52
5.4	Recommandations relatives à l'attribution des marchés	53
5.5	Recommandations relatives au renforcement de la régulation	54
6.	ANNEXE : LISTE DES MARCHES CONTROLES	55
6.1	L'appel d'offres	55
6.2	Liste des DRP	55

ABREVIATIONS ET ACRONYMES



ABREVIATIONS ET/OU ACRONYMES	APPELLATIONS COMPLETES/DETAILS
AC	Autorité Contractante
AGPM	Avis Général de Passation des Marchés
AO	Appel d'Offres
AOO	Appels d'Offres Ouvert
AOR	Appel d'Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BL	Bordereau de Livraison
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés Publics
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
COA	Code d'Obligation de l'Administration
CPAR	Country Procurement Accountability Review
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DAS	Direction de l'Action Sociale
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MO	Maître d'Ouvrage
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
N/A	Non applicable
ONAS	Office National de l'Assainissement du Sénégal
PPM	Plan de Passation des Marchés
PRM	Personne Responsable des Marchés
PV	Procès-verbal
SA	Société Anonyme
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SN	Société Nationale
SPM	Spécialiste en Passation des Marchés
SPPM	Société à Participation Publique Majoritaire
TDR	Termes de référence
UEMOA	Union Economique Monétaire Ouest Africaine

1. SYNTHÈSE

1.1 Déroulement de la mission







1.1.1 Contexte

Le Gouvernement du Sénégal a réalisé, entre 2002 et 2003, avec l'appui des partenaires au développement, deux (02) exercices d'évaluation :

-  L'un sur les systèmes de gestion des finances publiques ;
-  L'autre sur la passation des marchés publics ;

visant à améliorer la performance de la gestion des finances publiques sénégalaises. Ces exercices ont donné lieu à la production des rapports CFAA - Country Financial Accountability Assessment et CPAR - Country Procurement Accountability Review.

A ces rapports, s'en sont suivies :

-  L'initiation de mesures de réformes budgétaires et la prévision de l'évolution du Code des Marchés Publics ;
-  En 2004, la première mission d'audit à posteriori de la passation de marchés de six (06) ministères clés et celle de huit (08) ministères l'année suivante ;
-  En 2005, la formulation de directives du Conseil des Ministres de l'UEMOA en faveur de l'amélioration harmonisée des systèmes de passation des marchés publics dans l'Union ;
-  La promulgation du Code des Marchés Publics (CMP) au Sénégal en avril 2007 et dans la foulée, la mise en place des nouveaux organes du système de passation de marchés ;
-  En 2011, un nouveau Code des Marchés Publics a été promulgué (Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011) pour des soucis d'efficacité et d'efficience ;
-  Et la généralisation des revues indépendantes de la conformité de la passation des marchés des Autorités Contractantes sous l'impulsion de la nouvelle Autorité de Régulation des Marchés.

La présente mission de revue indépendante s'inscrit donc dans le cadre de la généralisation précitée.

1.1.2 Modalités d'intervention

1.1.2.1 Audit de la passation

Dans le cadre de l'audit de la passation des marchés, nous avons effectué les tâches suivantes :

- ✚ en début de mission, sélectionner et valider un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés ; **l'échantillon est composé comme suit :**

Modes de passation des marchés	Récapitulatif des marchés passés au titre de la gestion 2011		Échantillon des marchés examinés lors de la présente revue		%	
	Nbre	Montant en FCFA	Nbre	Montant en FCFA	Nbre	Montant
Appel d'Offres Ouvert (AOO)	0	0	0	0	0	0
Appel d'Offres Restreint (AOR)	0	0	0	0	0	0
Prestations Intellectuelles (PI)	0	0	0	0	0	0
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	15	96 648 560	9	81 216 349	60	84%
Entente Directe (ED)	0	0	0	0	0	0
TOTAL	15	96 648 560	0	81 216 349	60	84%

- ✚ vérifier les procédures de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier de consultation, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, délais de passation, délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, etc.) ; à chaque fois que cela est applicable, examiner la conformité des avis de la DCMP avec la réglementation ;

- ✚ examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins 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. ;

- ✚ 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) ;
- ✚ analyser l'organisation en général **et les 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 ;**
- ✚ **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 ;
- ✚ examiner globalement la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, de même que son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés ;
- ✚ vérifier le niveau d'application des recommandations émises par les audits antérieurs ;
- ✚ formuler des recommandations pour une meilleure application du CMP ;
- ✚ demander à l'autorité contractante tous les documents pouvant nous permettre de contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des informations communiquées (états d'exécution budgétaire, balances auxiliaires des comptes fournisseurs, extraits de grands livres....) ;
- ✚ procéder aux recoupements et confirmations d'information des autorités contractantes par rapport à d'autres sources telles que la DCMP, etc. ;
- ✚ organiser des séances de restitution de notre rapport provisoire au niveau de chacune des autorités contractantes concernées.

1.1.2.2 Audit de l'exécution physique

Les marchés de la Direction de l'Action Sociale ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validé avec l'ARMP.

1.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics

Concernant le dispositif des marchés publics au titre de la gestion 2011, nous avons constaté que :

- La DAS n'a pas eu recours à la Commission des Marchés du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale pour le dépouillement et l'évaluation de ses DRP ;
- Elle n'a pas mis en place une commission des marchés conforme aux dispositions du CMP et de l'arrêté N° 011588 du 28/12/07 (arrêté pris en application de l'article 36-1 du Code des Marchés publics et fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes) ; Le dépouillement des DRP était effectué par une commission non habilitée composée de trois personnes dont l'Administrateur du crédit et le chef du Bureau administratif et financier. Cette commission n'a pas été déclarée à la DCMF et à l'ARMP ;
- Les membres de cette commission n'ont pas signé les chartes de transparence et d'éthique ;
- La DAS n'a pas mis en place une cellule de passation des marchés telle que stipulée par le CMP et l'arrêté N° 011586 du 28/12/07 (arrêté pris en application de l'article 35 du Code des Marchés Publics relatif aux cellules de passation des marchés des autorités contractantes) ;
- Le PPM n'a pas été produit par la DAS et celle-ci n'a pas intégré ses DRP dans le plan de passation de marché du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale ;
- Les rapports trimestriels n'ont pas été produits ;
- Le rapport annuel n'a pas été produit ;
- Les chartes de transparence ;
- Le personnel ayant assuré le lancement, l'évaluation et l'attribution des DRP n'a pas respecté la procédure de passation de marchés telle que définie par le CMP et la circulaire n°0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009.

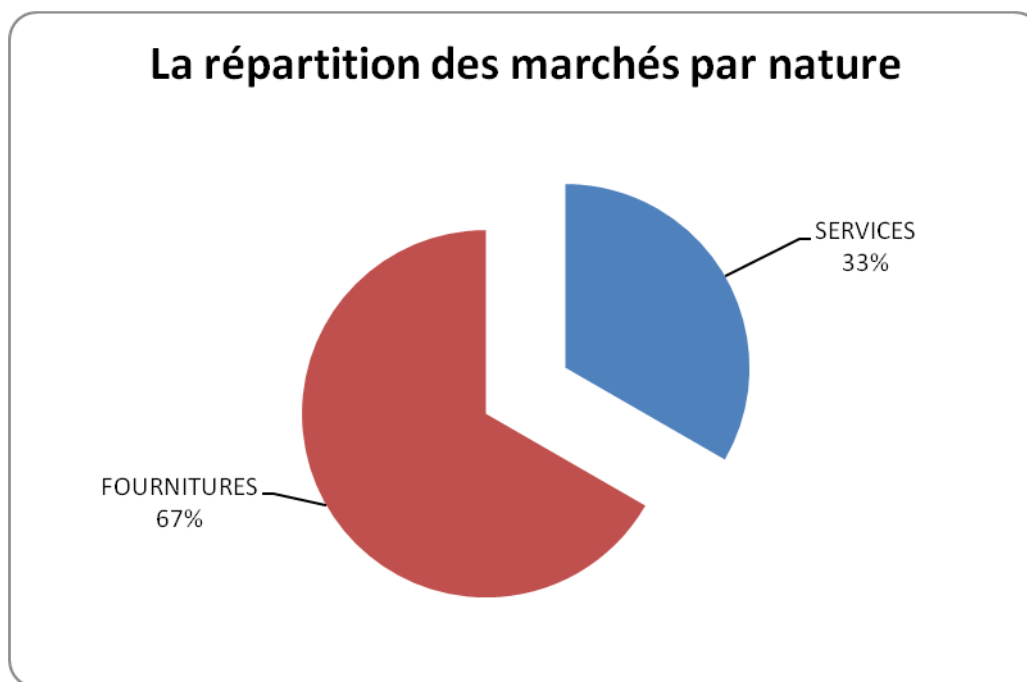
1.3 Constats de l'audit

1.3.1 Échantillons

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons reçu la liste des marchés passés en 2011 par la Direction de l'Action Sociale (DAS). Cette liste est constituée de quinze (15) demandes de renseignements et de prix, d'un montant total de quatre vingt seize millions six cent quarante huit mille cinq cent soixante Fcfa (96 648 560 Fcfa).

Parmi les quinze (15) demandes de renseignements et de prix, nous avons retenu neuf (09) DRP, d'un montant total de quatre vingt un millions deux cent seize mille trois cent quarante neuf (81 216 349 Fcfa).

La répartition par nature des marchés est présentée dans le graphique ci dessous :



Le graphique ci-dessus indique que l'échantillon comprend :

- 67% de marchés de fournitures d'un montant de 74 763 600 FCFA ;
- et 33% des marchés de service d'un montant de 6 452 749 FCFA.

1.3.2 Constats généraux relatifs à la passation et à l'exécution des marchés

Les constats généraux relatifs à la passation de marchés sont les suivants :

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

La procédure de DRP n'a pas été respectée.

- Les dispositions du CMP et de la circulaire n° 0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009 n'ont pas été appliquées, en effet, nous n'avons pas obtenu :
 - Les lettres d'invitation ;
 - les spécifications techniques ;
 - les critères d'évaluation ;
 - les délais de remise des offres et d'exécution ;
 - le formulaire de soumission ;
 - le modèle simplifié d'instruction aux soumissionnaires ;
 - le bordereau de prix ;
 - le projet de contrat ;
 - les offres des fournisseurs ;
 - les lettres informant les fournisseurs du rejet de leur offre ;
 - Etc.
- Les contrats n'ont pas été produits. Ceux mis à notre disposition ne sont signés que par l'administrateur de crédit ;
- Les contrats de marchés ne sont pas enregistrés au niveau des impôts ;
- La DAS ne tient pas de fichier des fournisseurs.

1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés

a) AOO

N/A

b) DRP

Les constats soulevés sont identiques à ceux indiqués au point 1.3.2.

1.3.4 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière

Concernant l'exécution financière des marchés passés par la DAS pour l'exercice 2011, nous n'avons pas relevé d'anomalies majeures.

1.4 Recommandations

N°	Constats	Nombre de constats %	Recommandations	Commentaires de la DAS
DRP				
1	La procédure de DRP n'a pas été respectée. La mise en concurrence des prestataires n'a pas été appliquée. Exemple de documents non obtenus : <ul style="list-style-type: none"> - Les lettres d'invitation ; - les spécifications techniques ; - les critères d'évaluation ; - les délais de remise des offres et d'exécution ; - le formulaire de soumission ; - le modèle simplifié d'instruction aux soumissionnaires ; - le bordereau de prix ; - le projet de contrat ; - les offres des fournisseurs ; - les lettres informant les fournisseurs du rejet de leur offre ; - Etc. 	100%	Veiller à respecter la procédure de DRP telle que définie dans le CMP en vigueur et dans la circulaire n° 0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009.	<i>Bien noté, seulement il faut souligner que pour certains documents il s'agit simplement d'un problème d'archivage</i>
2	Les contrats n'ont pas été produits. Tous les contrats de marché obtenus sont signés que par l'administrateur de crédit.	89%	Veiller à produire les documents en temps réel et faire signer tous les contrats par leur titulaire.	<i>Les contrats envoyés aux finances sont bien signés par les deux parties</i>
3	Les contrats de marchés ne sont pas enregistrés au niveau des impôts.	100%	Faire enregistrer tous les contrats de marché au niveau des impôts.	<i>Certains le sont bien</i>

N°	Constats	Nombre de constats %	Recommandations	Commentaires de la DAS
4	La DAS ne tient pas de fichier des fournisseurs.	100%	Tenir un fichier des fournisseurs.	<i>Bien noté</i>
5	Les offres des fournisseurs n'ont pas été obtenues y compris celle du titulaire de la DRP.	100%	Veiller à appliquer la mise en concurrence des prestataires et à assurer l'archivage des offres reçues.	<i>Bien noté pour l'archivage</i>
Organisation				
1	La DAS n'a pas eu recours à la Commission des Marchés du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale pour le dépouillement et l'évaluation de ses DRP.	N/A	Veiller à la mise en place d'un dispositif organisationnel conforme aux dispositions du Code des Marchés Publics en vigueur.	<i>Bien noté</i>
2	La DAS n'a pas mis en place une commission des marchés conforme aux dispositions du CMP et de l'arrêté N° 011588 du 28/12/07 (arrêté pris en application de l'article 36-1 du Code des Marchés publics et fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes) ;	N/A		<i>Bien noté</i>
3	Le dépouillement des DRP était effectué par une commission non habilitée composée de trois personnes dont l'Administrateur du crédit et le chef du Bureau administratif et financier. Cette commission n'a pas été déclarée à la DCMP et à l'ARMP.	N/A		<i>Bien noté</i>
4	Les membres de cette commission n'ont pas signé les chartes de transparence et d'éthique.	N/A		<i>Bien noté</i>
5	La DAS n'a pas mis en place une cellule de passation des marchés telle que stipulée par le CMP et l'arrêté N° 011586 du 28/12/07 (arrêté pris en	N/A		<i>Bien noté</i>

N°	Constats	Nombre de constats %	Recommandations	Commentaires de la DAS
	application de l'article 35 du Code des Marchés Publics relatif aux cellules de passation des marchés des autorités contractantes).			
6	Le PPM n'a pas été produit par la DAS et celle-ci n'a pas intégré ses DRP dans le plan de passation de marché du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale.	N/A	Veiller à la mise en place d'un dispositif organisationnel conforme aux dispositions du Code des Marchés Publics en vigueur.	<i>Bien noté</i>
7	Les rapports trimestriels n'ont pas été produits.	N/A	Produire les rapports trimestriels conformément à l'arrêté n°11586 du 28/12/2007.	<i>Bien noté</i>
8	Le rapport annuel n'a pas été produit.	N/A	Produire le rapport annuel conformément à l'arrêté n°11586 du 28/12/2007.	<i>Bien noté</i>
9	Les chartes de transparence n'ont pas été signées.	N/A	Veiller à faire signer les membres de la Commission des Marchés et de la Cellule de passation de marchés conformément aux dispositions du CMP et des arrêtés n°11586 du 28/12/2007 et n°11586 du 28/12/2007.	<i>Bien noté</i>
10	Le personnel de l'Action Sociale ayant assuré le lancement, l'évaluation et l'attribution des DRP n'a pas respecté les procédures du CMP.	N/A	Faire bénéficier le personnel de la DAS d'une formation sur les procédures de passation de marchés.	<i>Avis favorable</i>

1.5 Suivi des recommandations de la revue de 2010

La Direction de l'Action Sociale n'a pas fait l'objet de revue de la passation de marchés pour l'exercice 2010.

2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT

2.1 Rappel des termes de références

2.1.1 Contexte de la mission

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

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

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

En particulier, l'ARMP est 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.

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 2011 par les autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des termes de référence.

2.1.2 Objectifs de la mission







2.1.2.1 Objectif principal

La mission a pour **objectif principal**, au sein des autorités contractantes du Groupe 1, de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1^{er} Janvier et le 31 décembre 2011, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés Publics.

Il s'agit principalement d'apprécier l'adéquation des procédures de passation des marchés et les modalités de gestion des contrats aux dispositions du CMP pour les dépenses effectuées par lesdites autorités contractantes.

2.1.2.2 Objectifs spécifiques

La mission comprend **les objectifs spécifiques** suivants :

-  se faire une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ; **l'opinion doit être fournie individuellement pour chaque autorité contractante** ;
-  vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, efficacité, équité et transparence, édictés par le CMP ;
-  fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
-  identifier les cas de non-conformité des procédures avec les directives du CMP, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins - disantes, de fractionnement de marchés, de non respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non respect des éléments constitutifs des cahiers des charges, de non respect des seuils fixés pour les avenants, de non respect des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, nous apporterons un jugement sur l'acceptabilité de telles situations en regard des dispositions du CMP ;
-  procéder à la revue des plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur ; en ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, nous examinerons également le degré d'application (en pourcentage), par l'autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ces décisions ;
-  pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP), examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette direction ;

- ✚ dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution ;
- ✚ examiner et évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe en passant en revue l'ensemble des marchés passés par ce système afin d'en déduire d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; nous évaluerons aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;
- ✚ examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations sur le fonctionnement et les capacités des commissions internes de marchés, des cellules de passation de marchés et des différents contrôles internes ;
- ✚ examiner les éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives) telles qu'elles sont définies dans les Directives publiées par la Banque Mondiale ;
- ✚ évaluer éventuellement le niveau de prise en compte des recommandations de l'audit précédent et leur application par l'Autorité contractante, ainsi que l'impact éventuel de ces mesures sur les pratiques au niveau de cette autorité ;
- ✚ exprimer nos recommandations pour le futur.

En fin de mission nous assurerons à cinq (5) à sept (7) experts de l'ARMP et cinq (5) à sept (7) experts de la Direction Centrale des Marchés Publics DCMP, une formation de deux (2) jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés. Les sessions de formation seront organisées au siège de l'une desdites institutions.

2.1.3 Périmètre de la mission

Notre mission porte principalement sur :

- ✚ la vérification, au sein des autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des TDR (pour les ministères sont pris en compte, outre les services centraux, les organismes rattachés, soumis à l'application du CMP, indiqués à l'annexe 1), 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 (ressources internes et ressources externes) leurs budgets (budget de l'Etat pour les services centraux des ministères ; budget des organismes rattachés aux ministères, soumis à l'application du CMP ; budget des collectivités locales) ;
- ✚ la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la passation et de l'exécution des marchés ;

- ✚ l'organisation des séances de restitution de nos rapports provisoires au niveau de chacune des autorités contractantes concernées ;
- ✚ en fin de mission, la formation sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice de cinq (05) à sept (7) experts de l'ARMP et cinq (05) à sept (7) experts de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP). Les sessions de formation seront organisées au siège de l'une desdites institutions pour une durée de deux (02) jours.

2.2 Méthodologie de mise en œuvre

2.2.1 Approche contradictoire

Ce type de mission requiert la pleine collaboration des Autorités Contractantes (AC). A ce titre, il a été planifié une réunion de démarrage de la mission avec chaque Autorité Contractante. Au cours de ces réunions, notre équipe :

- ✚ s'est assurée que chaque Autorité Contractante disposait bien des termes de référence de la mission ;
- ✚ a rappelé le périmètre de la mission et ses nouveautés par rapport à la revue de l'année précédente, avec notamment le contrôle d'exécution physique et le rapprochement avec l'exécution budgétaire ;
- ✚ a insisté sur le partage préalable des résultats de la revue avant la production du rapport provisoire ;
- ✚ a confirmé avec l'AC, le calendrier des travaux de terrain et les conditions logistiques y afférentes.
- ✚ a demandé les documents suivants :
 - Organisation/Organigramme
 - Plan de Passation des Marchés ;
 - Liste des marchés passés ;
 - Balance générale des comptes ou état d'exécution budgétaire détaillé de 2011 ;
 - Grand livres des comptes et tableau de passation 2011 ;
 - Cycle passation et organisation du manuel des procédures en vigueur ;
 - Note éventuelle sur l'évolution institutionnelle de l'AC ou les rapports d'activités transmis à l'ARMP le cas échéant ;
 - Composition de la Commission des marchés / correspondance de transmission aux organes ad hoc ;
 - Composition de la Cellule de Passation des marchés / correspondance de transmission aux organes ad-hoc ;
 - Attestations de prise de connaissance de la charte d'éthique et de transparence.

2.2.2 Synthèse des phases et étapes de notre intervention

Notre intervention comprend **cinq (05) phases** clés tenant compte des finalités poursuivies par la mission. Ces cinq (05) phases clés sont composées d'activités pouvant pour certaines d'entre elles, être simultanées.

1. **Cadrage général de la mission ;**
2. **Revue des marchés ;**
3. **Contrôle d'exécution physique ;**
4. **Rapports et restitutions aux AC ;**
5. **Formation.**

PHASE	INTITULE DE LA PHASE	N° ACTIVITE	INTITULE ACTIVITE
1	CADRAGE GENERAL DE LA MISSION		
		1.1	Confirmation de notre démarche avec l'ARMP
		1.2	Contact des Responsables des Cellules de Passation de Marchés de chaque Autorité Contractante et obtention des listes de marchés et DRP
		1.3	Détermination des échantillonnages
2	REVUE DES MARCHES		
		2.1	Prise de connaissance des Autorités Contractantes et revue de leur organisation
		2.2	Analyse des pratiques courantes et revue du système de contrôle interne
		2.3	Travaux d'audit
3	CONTROLE D'EXECUTION PHYSIQUE		
		3.1	Confirmation des marchés à contrôler et planification
		3.2	Travaux de contrôle d'exécution physique
		3.3	Rapport de contrôle d'exécution physique
4	RAPPORTS ET RESTITUTIONS AUX AC		
		4.1	Rapports
		4.2	Présentation des rapports provisoires
		4.3	Ajustements et production des rapports finaux de la phase d'audit du processus de passation et des rapports de synthèse
5	FORMATION		
		5.1	Programmation et conception des modules
		5.2	Délivrance de la formation et compte-rendu

2.3 Description des travaux d'audit

2.3.1 Audit de la passation des marchés





Dans le cadre de l'audit de la passation des marchés, nous avons effectué les travaux présentés ci-dessous:

2.3.1.1 Revue des textes







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

2.3.1.2 Analyse de l'environnement de la passation des marchés





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














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

2.3.1.3 Vérification des différentes étapes de la passation des marchés.

-  rapprochement du Plan de Passation des Marchés (PPM) obtenu de l'AC avec celui qui a été publié par la DCMP sur le portail des marchés publics ;
-  rapprochement de l'avis général de passation des marchés avec le plan de passation des marchés ;
-  rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec les données statistiques consignées dans le portail des marchés publics ;
-  contrôle et rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec les mouvements cumulés des comptes fournisseurs retracés dans la balance auxiliaire des comptes fournisseurs, les comptes de charges et d'immobilisation pour s'assurer de la réalité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des marchés ;
-  sélection, conformément aux termes de référence de la mission, d'un échantillon de marchés à contrôler sur la base de critères combinés liés au mode de passation, au montant et au type de marchés ;
-  contrôle de la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés.








Ces contrôles ont porté sur les aspects relatifs à :

-  la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation ;
-  au respect des règles en matière de revue préalable, par la DCMP, des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'évaluation ou des contrats ;
-  au respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels ;
-  au contenu des dossiers d'appel à candidatures ;

-  au contenu des avis d'appel à candidatures et / ou invitations à soumissionner ;
-  au respect des délais de préparation des offres ;
-  au respect des délais de passation des marchés ;
-  au contenu des procès verbaux d'ouverture des offres ;
-  au contenu des rapports d'évaluation technique des offres ;
-  au contenu des rapports d'évaluation financière des offres ;
-  au contenu des procès verbaux d'attribution provisoire ;
-  à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante et préalable ;
-  au contenu des lettres de notification ;
-  à la publicité des attributions provisoires et / ou définitives et au contenu des avis ;
-  à l'information des soumissionnaires non retenus ;
-  au respect des délais d'exécution des marchés ;
-  à la réception effective des biens et services.

2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés

Nos travaux ont consisté essentiellement à vérifier :

-  le règlement de la TVA avec vérification de reversement des précomptes au Trésor ;
-  le respect de l'application des clauses de pénalités ;
-  le contenu des contrats et le respect des dispositions relatives au paiement ;
-  le recueil des garanties (garantie de soumission ou garantie de bonne exécution) ;
-  la conformité aux modèles fournis dans les DAC et la durée de validité ;
-  la vérification de l'habilitation par le MEF des organismes qui délivrent les garanties ;
-  les paiements effectués en relation avec les clauses contractuelles.

2.3.3 Audit technique

2.4 Constitution de l'échantillon d'audit

2.4.1 Échantillon pour l'audit des aspects liés à la passation des marchés

2.4.1.1 Description de l'échantillon

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons reçu la liste des marchés passés en 2011 par la Direction de l'Action Sociale (DAS). Cette liste est constituée de quinze (15) demandes de renseignements et de prix, d'un montant total de quatre vingt seize millions six cent quarante huit mille cinq cent soixante Fcfa (96 648 560 Fcfa).

Parmi les quinze (15) demandes de renseignements et de prix, nous avons retenu neuf (09) DRP, d'un montant total de quatre vingt un millions deux cent seize mille trois cent quarante neuf (81 216 349 Fcfa).

2.4.1.2 Correction de l'échantillon

L'échantillon sélectionné et validé en début de mission a été transmis à la DAS avant le début effectif de la mission.

2.4.2 Échantillon pour l'audit technique

Les marchés de la DAS ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validés avec l'ARMP.

3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES




3.1 Rappels

3.1.1 Réglementation en vigueur pour l'exercice contrôlé




3.1.1.1 Rappel relatif à la réglementation des marchés publics au Sénégal

Le Code des Marchés Publics (décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011) ;




Le Code des Marchés Publics (décret n° 545 du 25 avril 2007) ainsi que le Décret n° 2008-1165 portant modification du décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics (décret modifiant l'article 63) et le Décret n° 2010 – 1188 du 13 septembre 2010 modifiant et complétant le décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics fixent les règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les autorités contractantes pour répondre à leurs besoins en matière de :

-  réalisation de travaux ;
-  d'achat de fournitures ;
-  d'achat de services ;

Le Code en vigueur a été pris en application :

-  de la Directive N° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA);
-  de la Directive N° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine ;
-  des dispositions relatives aux modes de conclusions des contrats administratifs du COA (Code des Obligations de l'Administration), qui résultent de la Loi n°65-51 du 19 juillet 1965, modifiée par la Loi n°2006-16 du 30 juin 2006. C'est ce que prévoit en particulier l'article 23 du COA.

Le contrôle des marchés publics est en outre fondé sur les textes suivants :

-  le décret n° 2005-576 du 22 juin 2005, portant Charte de Transparence et d'Éthique ;
-  le décret n° 2007-546 du 25 avril 2007, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
-  le décret n° 2007-547 du 25 avril 2007, portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics ;

✚ les textes subséquents d'application parmi lesquels les arrêtés suivants :

- Arrêté N° 011580 du 28/12/07 pris en application de l'article 138 du Code des Marchés Publics fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers de passation de marchés.
- Arrêté N° 011583 du 28/12/07 pris en application de l'article 111 du Code des Marchés Publics fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- Arrêté N° 011584 du 28/12/07 pris en application de l'article 112 du Code des Marchés Publics fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;
- Arrêté N° 011585 du 28/12/07 pris en application de l'article 77-3 du Code des Marchés Publics relatif aux commandes pouvant être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;
- Arrêté N° 011586 du 28/12/07 pris en application de l'article 35 du Code des Marchés Publics relatif aux Cellules de Passation des Marchés des Autorités Contractantes ;
- Arrêté N° 011587 du 28/12/07 pris en application de l'article 45-e du Code des Marchés Publics fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la Charte de Transparence et d'Éthique en matière de Marchés Publics ;
- Arrêté N° 011588 du 28/12/07 pris en application de l'article 36-1 du Code des Marchés Publics et fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des Autorités Contractantes ;
- Arrêté N° 03193 du 3/4/2010 pris en application de l'article 78 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés Publics, relatif aux procédures applicables aux marchés passés par les communautés rurales et certaines communes ;

✚ Ainsi que les circulaires, décisions, résolutions, etc. précisant les modalités d'application du CMP.

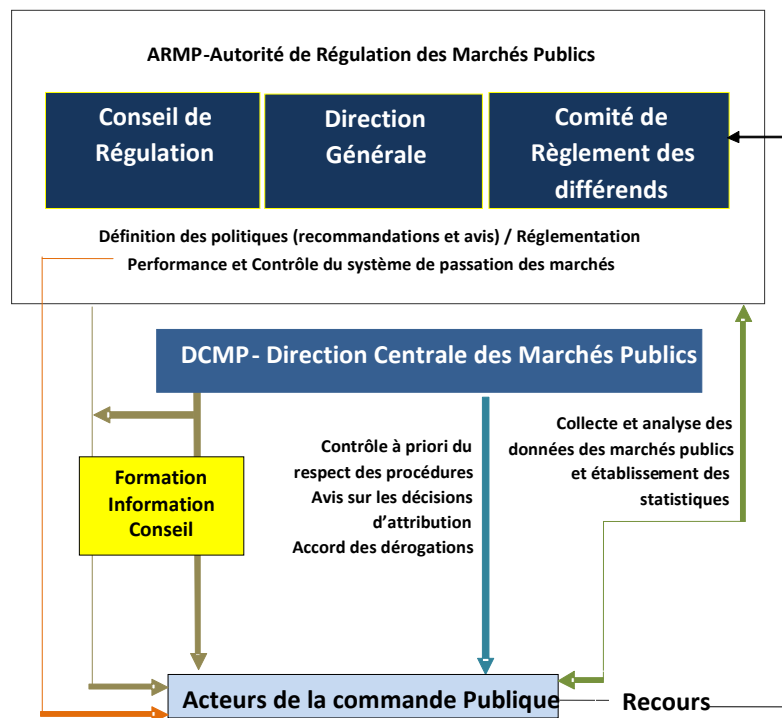
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel

Le dispositif institutionnel mis en place comporte deux (02) nouvelles structures dont la création met fin à l'existence de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) et du Bureau des Marchés du Ministère de l'Économie et des Finances :

- ✚ l'Autorité de Régulation des Marchés Publics – ARMP ;
- ✚ la Direction Centrale des Marchés Publics – DCMF ;

dont les rôles clés sont schématisés ci-après :

Figure 1 - Les acteurs institutionnels clés de la commande publique au Sénégal



3.1.2 Principes

3.1.2.1 Champ d'application du CMP

Le Code des Marchés Publics s'applique aux marchés conclus par les autorités contractantes suivantes :

1. l'État et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité ;
2. les collectivités locales, y compris les groupements mixtes et les établissements publics locaux visés respectivement par les articles 74 et 327 du Code des collectivités locales ;
3. les établissements publics ;
4. 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'État ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général ;




5. les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ;
6. les associations formées par des personnes visées au point 1) à 4) du CMP.

Les marchés passés en application d'accords de financement ou de traités internationaux sont soumis aux dispositions du Code des Marchés Publics, sous réserve de l'application de dispositions contraires au code résultant des procédures prévues par lesdits accords ou traités internationaux.

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, 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 prévues par le CMP.

3.1.2.2 Durée des marchés (article 14 du CMP)

La durée d'un marché est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Elle ne peut en principe être supérieure à un an sauf pour les marchés suivants :

-  les marchés à commandes et de clientèle, conformément aux dispositions des articles 25 et 26 du CMP ;
-  les marchés afférents à des programmes d'investissement et d'entretien de routes qui peuvent être contractés pour plusieurs années à la condition que les engagements qui en découlent demeurent respectivement dans les limites des autorisations de programme et des crédits de paiement contenus dans les lois de finances.
-  Les marchés de gestion et d'entretien par niveau de services (GENIS) qui se fondent sur une obligation de résultats en lieu et place de l'obligation de moyens des marchés classiques ou les marchés pluriannuels d'entretien peuvent être contractés pour une durée allant jusqu'à sept ans.

3.1.2.3 Seuils de passation de marchés (article 53 du CMP)




Pour l'application des procédures de passation des marchés, il est tenu compte des seuils suivants relatifs à la valeur estimée des marchés, TVA comprises :

SEUILS DE PASSATION DE MARCHES en F CFA				
	État / Collectivités locales / Établissements publics	SN ¹ / SA ² à participation publique majoritaire	Agences et organismes	
			Dotés de la personnalité morale	Non dotés de la personnalité morale
Fournitures	15 000 000	30 000 000	30 000 000	15 000 000
Travaux	25 000 000	50 000 000	50 000 000	25 000 000
Prestations intellectuelles	25 000 000	30 000 000	30 000 000	25 000 000
Services	15 000 000	30 000 000	30 000 000	15 000 000

Les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils ci-dessus font l'objet de Demande de Renseignements et de Prix (DRP).

3.1.2.4 Contrôle à priori de la passation des marchés (arrêté n° 11580 pris en application de l'article 138 du CMP)

La Direction chargée du Contrôle des Marchés publics assure le contrôle à priori des procédures de passation de marchés. A ce titre elle :

-  émet un avis sur les dossiers d'appel à la concurrence avant le lancement de la procédure de passation concernant :
 - les marchés fractionnés quel que soit leur montant ;
 - les marchés que l'autorité contractante souhaite passer par appel d'offres restreint ou par entente directe ;
 - les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés par l'arrêté n° 11580 du 28 décembre 2007 ;
 - les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat ;
 - les avenants aux marchés ci-dessus ou qui ont pour effet de porter le montant du marché au montant du seuil d'examen du dossier ;
-  émet un avis sur le rapport d'analyse comparative des offres ou propositions et sur le procès-verbal d'attribution provisoire du marché établis par la commission des marchés, relatifs aux marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés par l'arrêté n° 11580 du 28 décembre 2007 ;
-  effectue un examen juridique et technique avant leur approbation des projets de marchés pour lesquels elle a indiqué souhaiter faire un tel contrôle lors de l'examen du dossier d'appel à la concurrence ou qui répondent aux conditions de nature et de montants fixés par l'arrêté n° 11580 du 28 décembre 2007.

¹ Sociétés Nationales






² Sociétés Anonymes

La Direction chargée du Contrôle des Marchés publics peut également donner un avis sur les dossiers que lui soumettent spontanément les autorités contractantes.



3.1.2.5 Signature des marchés (articles 27, 28 et 30 du CMP)

La procédure de passation du marché est conduite par la personne responsable du marché qui est habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls de nullité absolue.

Les personnes responsables des marchés chez les différentes autorités contractantes sont respectivement :


-  pour les marchés de l'Etat et dans chaque département ministériel : le Ministre chargé du département concerné, qui est responsable des marchés passés par les services centraux, des marchés passés dans la Région de Dakar et des marchés des agences ou organisations sans personnalité morale relevant de son département ;
-  pour les marchés de l'Etat passés dans les Régions autres que la Région de Dakar : le gouverneur de région ;
-  pour les marchés des collectivités locales : les présidents des conseils régionaux, les maires et les présidents des conseils ruraux ou leurs représentants dûment habilités sont responsables respectivement des marchés à passer par les régions, les communes et les communautés rurales ;
-  pour les marchés des établissements publics, agences et autres organismes ayant la personnalité morale : l'organe exécutif désigné conformément aux règles qui leur sont applicables ;
-  la signature des marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire relève de la compétence du Directeur Général de la société quel que soit leur montant.

Toutefois, pour les marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire, l'avis favorable du Conseil d'Administration préalable à la signature des marchés, matérialisé par le procès verbal des délibérations, est requis lorsque :

-  les marchés sont passés par une société nationale ou une société anonyme à participation publique majoritaire créée depuis moins de 12 mois ;
-  lorsque le représentant légal décide de retenir un candidat autre que celui proposé par la commission des marchés.

3.1.2.6 Approbation des marchés

L'acte d'approbation, matérialisé par la signature de l'autorité compétente à ce titre, est la formalité administrative nécessaire pour donner effet au marché. Les autorités compétentes pour l'approbation des marchés sont présentées dans les tableaux qui suivent :

 pour les marchés des administrations centrales de l'Etat :


SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)	
Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Marché \geq 100 000 000	Ministre chargé des finances
100 000 000 > marché \geq 50 000 000	Ministre dépensier
Marché < 50 000 000	Ministre dépensier pour la région de Dakar
	Gouverneur de région excepté Dakar

 pour les marchés des collectivités locales :

Les marchés des collectivités locales dont les montants sont indiqués dans le tableau ci-dessous sont approuvés par le représentant de l'État :

SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)		
Caractéristiques	Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Toutes les régions (Conseils régionaux)	marché \geq 100 000 000	Gouverneur de région
- Villes de la région de DAKAR - Communes chef-lieux de région - Communes d'un budget \geq 300 000 000	marché \geq 50 000 000	Préfet
Autres communes	marché \geq 15 000 000	Préfet
Communautés rurales	marché \geq 15 000 000	Sous-Préfet





Les marchés d'un montant inférieur aux seuils ci-dessus ne sont pas soumis à la formalité d'approbation.

 pour les marchés des établissements publics, agences et organismes dotés de la personnalité morale :

SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)	
Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Marché \geq 150 000 000	Ministre chargé des finances
150 000 000 > marché \geq 50 000 000	Président du Conseil d'Administration
Marché < 50 000 000	Directeur de l'établissement





3.1.3 Procédures

Le code des marchés publics prévoit quatre (04) procédures d'appel d'offres à savoir :

-  appel d'offres ouvert (article 60 à 70 du CMP) ;
-  appel d'offres avec pré-qualification (article 60 à 65 et 71 du CMP) ;
-  appel d'offres ouvert en deux étapes (article 60 à 65 et 72 du CMP) ;
-  appel d'offres restreint (article 60 à 65, 73 et 74 du CMP).

Toutefois 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 prévues par le CMP.

En effet, le CMP prévoit des procédures spécifiques telles que :

-  l'entente directe qui est applicable dans les cas prévus à l'article 76 du CMP ;
-  la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) pour les fournitures, travaux ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du CMP et rappelés au point 3.1.2.3 du présent rapport ;
-  la consultation restreinte pour les marchés de prestations intellectuelles ;
-  Les marchés à commande ou marchés de clientèle lorsque l'autorité contractante ne peut déterminer à l'avance le volume et le rythme des commandes de fournitures ou services courants nécessaires à ses besoins.






3.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics









3.2.1 Responsabilité des MO et MOD

3.2.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM

Les membres de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) ont été désignés au titre de la gestion 2011.

Conformément à l'arrêté n° 011586 du 28 décembre 2007 relatif aux cellules de passation des marchés des autorités contractantes, la CPM est responsable des activités suivantes :

-  examen préalable de tout document à soumettre à l'autorité contractante en matière de marchés publics ;
-  examen préalable de tout document à transmettre à des tiers en matière de marchés publics ;
-  examen préalable de tout document à signer avec des tiers en matière de marchés publics ;
-  classement et archivage de tous les documents relatifs aux marchés publics passés par les différents services ;
-  établissement, en début d'année, du plan consolidé annuel de passation des marchés de l'Autorité contractante ;

-  établissement de l'avis général de passation des marchés et sa publication conformément aux articles 6 et 56 du Code des Marchés Publics ;
-  insertion des avis et autres documents relatifs à la passation des marchés dans le système national informatisé de gestion des marchés ;
-  tenue du secrétariat de la Commission des Marchés ;
-  appui aux différents services pour les opérations de passation de marchés ;
-  réalisation et tenue de tableaux de bord sur les délais de mise en œuvre des différentes étapes des procédures de passation des marchés et réalisation des calendriers d'exécution des marchés ;
-  identification des besoins de formation des services en matière de marchés publics ;
-  liaison avec les missions extérieures, notamment celles d'audit des marchés, initiées par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
-  établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés à l'intention des autorités compétentes pour transmission à la Direction Centrale des Marchés Publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

3.2.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence




Le personnel doit être suffisamment formé pour une meilleure maîtrise des procédures de passation de marché.

3.2.2 Exercice des contrôles

3.2.2.1 Rappels

Article 137 CMP 2007 / 139 CMP 2011 :


Sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des dépenses respectivement applicables aux autorités contractantes, le contrôle des marchés publics est assuré par :

-  la Direction chargée du Contrôle des Marchés Publics qui est chargée de contrôler a priori la passation des marchés ;
-  les organes de contrôle interne existant au sein de l'autorité contractante qui effectuent un contrôle à posteriori dans des conditions fixées par chaque autorité contractante.
-  l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics qui effectue un contrôle à posteriori.

3.2.2.2 Exercice des contrôles

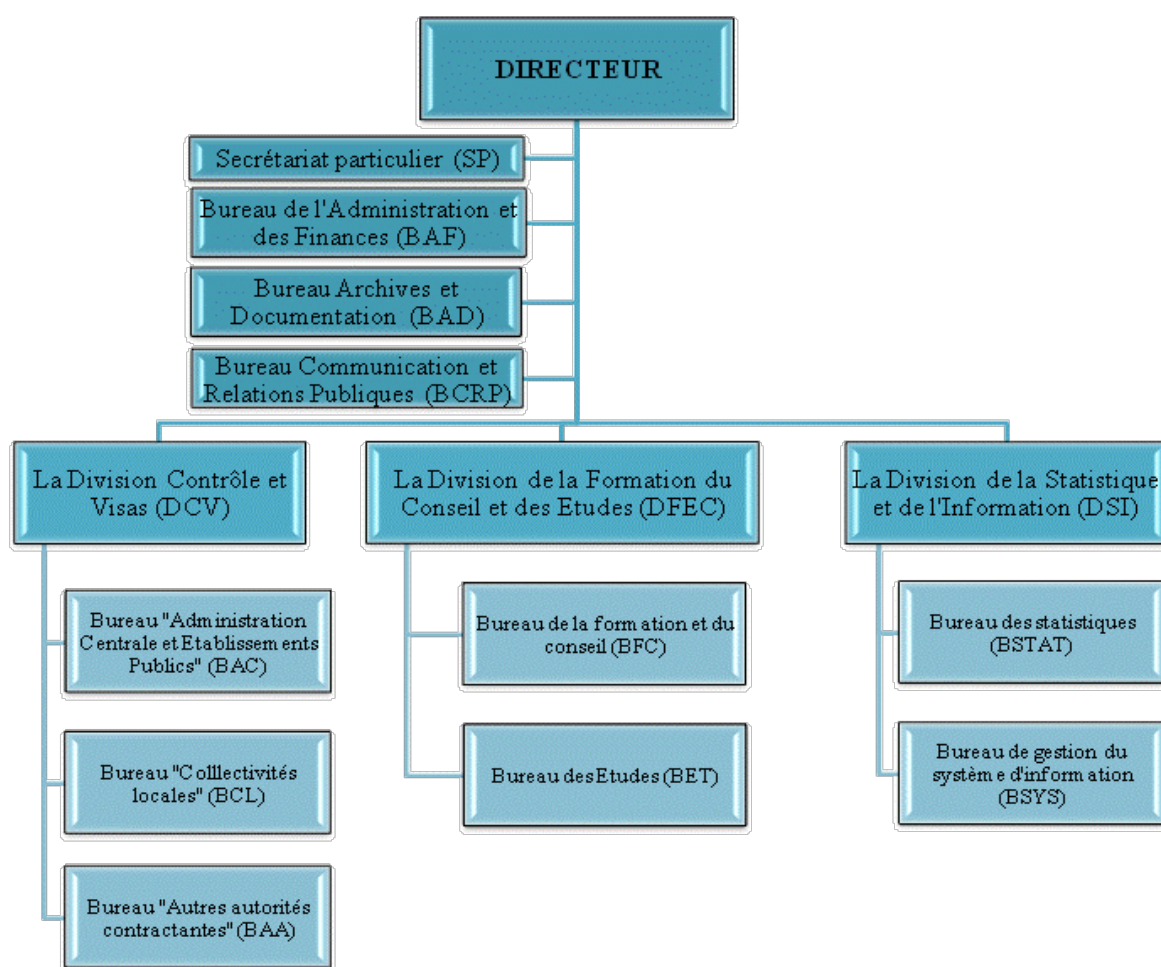
Le contrôle de la passation des marchés est effectué par la Direction du Contrôle des Marchés Publics (DCMP).

Créée par le décret n°2007-547 du 25 avril 2007, la DCMP a pour mission :

-  d'assurer le contrôle à priori des procédures de passation et d'attribution des marchés publics ;

- ✚ d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés et d'accorder à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation ;
- ✚ d'assurer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la Commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ;
- ✚ de contribuer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics.

L'organigramme de la DCMP est présenté ci-dessous :



Ainsi, la DCMP est un acteur majeur du système institutionnel de la passation des marchés.

Soulignons par ailleurs, que les Commissions de Marchés et Cellules de Passation des Marchés jouent également un rôle important dans le respect de la conformité du processus.

3.2.2.3 Fonctionnement de la Commission des Marchés de la DAS

Rappelons ici que le CMP prévoit la mise en place de Commissions des Marchés chargées de l'Ouverture des plis, de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire des marchés ainsi que celles de Cellules de Passation des Marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la CM.

La Direction de l'Action Sociale n'a pas mis en place une commission des marchés publics contrairement aux dispositions du CMP et à l'arrêté n°11588 du 28 décembre 2007.

Le dépouillement, l'évaluation et l'attribution des DRP étaient assurés par les personnes suivantes :

Poste	Titulaire	Fonction
Président	Monsieur Aladji COLY	Administrateur de crédit
Membres	Monsieur Oumar Madany SONKO	Chef du Bureau Administratif et Financier
	Monsieur Amadou CAMARA	

Le personnel ayant assuré le lancement, l'évaluation et l'attribution des DRP n'a pas respecté la procédure de passation de marchés telle que définie par le CMP et la circulaire n°0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009.




3.2.2.4 Rôle du Contrôleur Financier




En l'absence de Commission de Marchés, le Contrôleur financier ne siège pas.

3.2.3 Régulation

La régulation des marchés publics est assurée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui est une autorité administrative indépendante, rattachée à la Primature. Elle est créée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant le Code des Obligations de l'Administration et est dotée de l'autonomie financière et de gestion. La mission et les attributions de l'ARMP sont définies par le décret n° 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public. 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 en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
-  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 des marchés publics et des délégations de service public ;
-  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 publics et des délégations de service public, ou de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l’occasion de leur exécution.

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

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

4.1 Constats généraux

4.1.1 Constats de carence documentaire

4.1.1.1 Carence documentaire concernant la passation

Nous n'avons pas obtenu les documents suivants :

- Le formulaire de soumission, le projet de contrat, le modèle simplifié d'instruction et le qui accompagnent les lettres d'invitation ;
- Les lettres informant les candidats du rejet de leur offre ;
- Les rapports trimestriels produits par la Cellule ;
- Les spécifications techniques des marchés ;
- Les délais d'exécution ou de livraison ;
- le bordereau de prix ;
- le projet de contrat ;
- les offres des fournisseurs ;
- Etc.

4.1.1.2 Carence documentaire concernant l'exécution financière

Nous n'avons pas relevé d'anomalies majeures concernant l'exécution financière.

4.1.2 Fractionnements potentiels

4.1.2.1 Rappels

Article 54.5 du CMP :

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 CMP.

4.1.2.2 Évaluation des fractionnements potentiels ou de marchés passés hors procédures

Nous avons procédé à une revue de la situation de crédit de la DAS et nous avons relevé deux acquisitions qui n'ont pas été répertoriées dans la liste que nous avons reçue.

Il s'agit de :

1. Conférence, congrès, séminaires d'un montant de 4 050 202 FCFA
2. Entretien véhicules d'un montant 599 646 FCFA.

Pour ces acquisitions, nous n'avons obtenu aucun document.
Nous n'avons pas constaté de cas de fractionnement potentiel.

4.2 Audit de la passation des marchés

4.2.1 Dossiers d'Appels d'Offres (DAO)

4.2.1.1 Rappels

a) AOO

Article 58 (Section 3 - Dossier d'appel à la concurrence)

Le dossier d'appel à la concurrence contient la totalité des pièces et documents nécessaires à la consultation et à l'information des candidats selon la procédure choisie, à savoir:

- a) les pièces relatives aux conditions de l'appel à la concurrence : la référence à l'avis d'appel d'offres ou à l'avis d'appel à candidatures, ou la lettre de consultation, ainsi que le règlement de la procédure, sauf si les informations figurant dans l'avis d'appel à la concurrence sont suffisantes eu égard à la procédure et au marché concernés ;
- b) les pièces constitutives du futur marché, notamment : projet, date de soumission, cahier des prescriptions spéciales, cahier des clauses administratives générales, cahier des clauses techniques générales, autres pièces requises en fonction de l'objet du marché;
- c) des informations communiquées par l'autorité contractante à titre indicatif en vue de faciliter l'établissement de leurs offres par les candidats, qui ne sont pas des pièces constitutives du marché.

Le dossier d'appel à la concurrence est remis aux candidats gratuitement ou à des conditions financières stipulées dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans la lettre de consultation.

Lorsque le dossier d'appel à la concurrence n'est pas remis gratuitement, ces conditions financières doivent être fixées de façon à ne pas dépasser les frais engagés pour le reproduire et le remettre aux candidats. Toutefois, dans ce dernier cas, un exemplaire du dossier devra être disponible pour être consulté gratuitement sur place par les candidats qui le souhaitent.

b) DRP

Article 77.2 du CMP 2007 / 78.2 du CMP 2011 :

L'autorité contractante sollicite simultanément par écrit des prix auprès d'au moins cinq entreprises en définissant la nature des prestations recherchées et en faisant référence à des normes dans toute la mesure du possible

Circulaire N° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix.

Pour les travaux, fournitures et services dont la valeur TTC est supérieure aux seuils fixés par l'arrêté n° 11585 du 28 décembre 2007 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et n'atteint pas ceux définis à l'article 53 du CMP, la saisine des candidats

présélectionnés doit se faire par une lettre d'invitation précisant au minimum :

- ✚ l'objet de la consultation ;
- ✚ la description concise des prestations ;
- ✚ les spécifications techniques requises ;
- ✚ les délais de remise des offres et délais d'exécution.

Elle doit également être accompagnée :

- ✚ d'un formulaire de soumission ;
- ✚ d'un modèle simplifié d'instructions aux soumissionnaires mentionnant s'il y'a lieu les qualifications minimales requises ;
- ✚ d'un bordereau de prix ;
- ✚ et d'un projet de contrat.

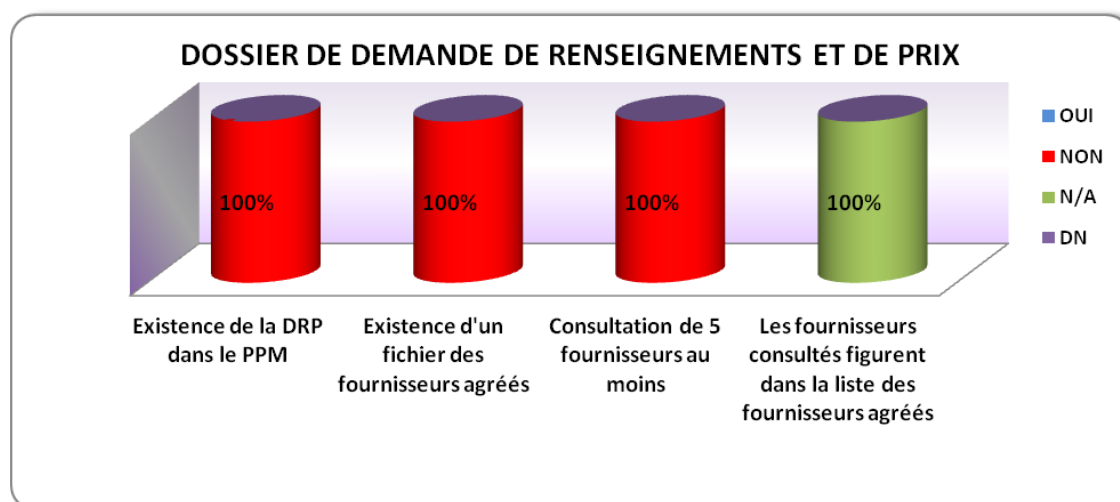
Les modalités de publicité pour la présélection des candidats sont libres. Toutefois, la liste des candidats présélectionnés peut être établie à partir d'un fichier de prestataires constitué par l'autorité contractante au terme d'un appel à manifestations d'intérêt initié en début de gestion, et mis à jour périodiquement en fonction des nécessités de service.

4.2.1.2 Constats

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.1.3 Commentaires

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

La Direction de l'Action Sociale n'a pas élaboré de plan de passation de marchés et elle n'a pas intégré ses DRP dans le plan de passation de marchés du Ministère de tutelle (Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité Nationale).

La DAS ne tenait pas un fichier des fournisseurs.

Pour toutes les DRP, nous n'avons pas obtenu les lettres d'invitation des fournisseurs, ni les offres reçues. Par conséquent, nous ne pouvons nous assurer de la consultation effective des cinq (05) fournisseurs tel que défini par le Code et la circulaire n°0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009.




4.2.2 Avis d'Appels d'Offres (AAO)

4.2.2.1 Rappels

a) AOO

Article 60 du CMP

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 dans le CMP.
-  L'appel d'offres peut également être organisé en deux étapes, dans les conditions prévues dans le CMP, 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.

b) DRP (invitation des candidats)

Article 77.2 du CMP 2007/78.2 du CMP 2011 :

L'autorité contractante choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature du marché.

Circulaire N° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix.

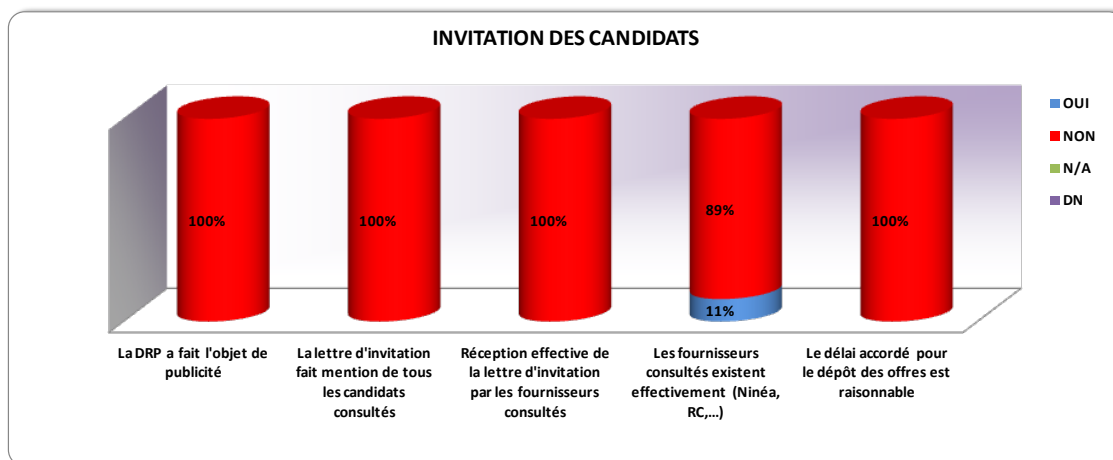
La lettre d'invitation, adressée simultanément aux fournisseurs à consulter, doit obligatoirement inclure les noms des candidats consultés (5 au moins, conformément à l'article 77 du CMP 2007/78 du CMP 2011). Les délais prescrits pour la remise des offres et l'exécution des prestations doivent être raisonnables et compatibles avec la consistance de la commande envisagée.

4.2.2.2 Constats

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.2.3 Commentaires

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

Les DRP passées par la DAS, n'ont pas fait l'objet de lettre d'invitation contrairement à ce que stipule la circulaire n°0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009. Par conséquent, toutes les dispositions relatives à la publicité n'ont pas été appliquées. Exemple : mentionner le nom de tous les candidats consultés ; définir des spécifications techniques requises, préciser les délais de remise des offres etc.

En l'absence des offres des fournisseurs et même d'adresse des fournisseurs consultés, nous n'avons pas pu vérifier leur existence effective.

4.2.3 Réception et dépouillement des offres

4.2.3.1 Rappels

c) AOO

Article 67 du CMP

A l'expiration des dates et heures 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.

d) DRP

Circulaire N° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix.

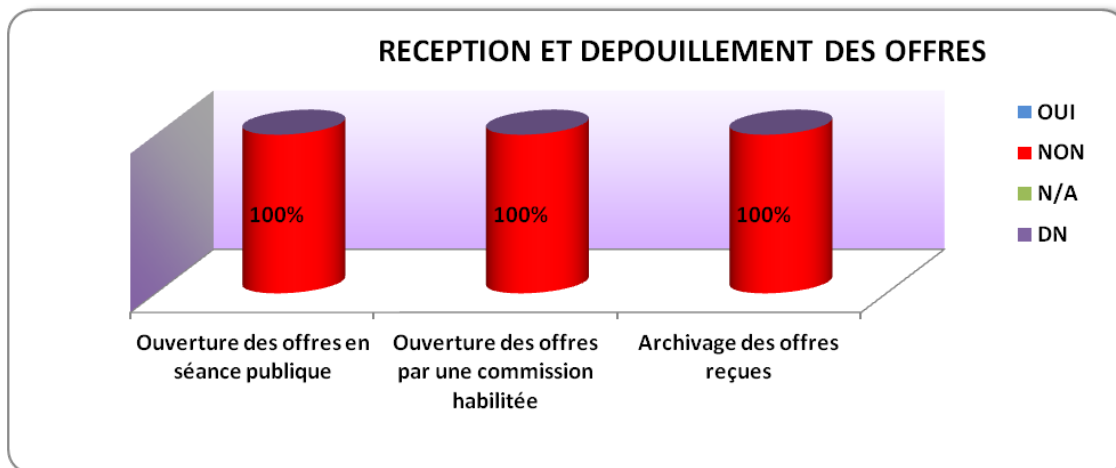
La présence des soumissionnaires à la séance d'ouverture des plis n'est pas obligatoire.

4.2.3.2 Constats

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.3.3 Commentaires

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

Les membres de la commission ayant assuré l'ouverture des plis des DRP ne sont pas habilités à siéger. En effet, les personnes, ayant assuré l'ouverture des DRP n'ont pas été formellement nommées et sont différentes de celles désignées pour siéger à la commission des marchés du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale.

A savoir :

1. **Monsieur Aladji COLLY : Président**
2. **Monsieur Oumar Madany SONKO : BAF / Membre**
3. **Monsieur Amadou CAMARA : Membre**

Les offres des fournisseurs n'ont pas été obtenues y compris celle des attributaires.

4.2.4 Évaluation des offres et attribution des marchés

4.2.4.1 Rappels

a) AOO**Article 68 du CMP**

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 CMP 2007 /44 CMP 2011, et rejette les offres non recevables.

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

Article 69 du CMP

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.

Article 70 du CMP 2007




La commission procède ensuite à une évaluation détaillée en fonction des critères établis conformément à l'article 59 du CMP, mentionnés 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.

Article 70 CMP 2011 :

La commission procède ensuite à une évaluation détaillée en fonction des critères établis conformément à l'article 59 du CMP, mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence. Elle propose à l'autorité contractante dans un délai maximum de quinze (15) jours à compter de la séance d'ouverture des plis, 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. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet de prorogation dans la limite maximale de dix (10) jours, sur demande motivée de l'autorité contractante adressée à la Direction chargée du contrôle des marchés publics.

Article 79-5 du CMP 2007/80.7 du CMP 2011

L'évaluation des propositions et la désignation de l'attributaire s'effectuent dans tous les cas :

-  soit sur la base de la qualité technique de la proposition, résultant en particulier de l'expérience du candidat, de la qualification des experts et de la méthode de travail proposés, ainsi que du montant de la proposition ;
-  soit sur la base d'un budget prédéterminé dont le candidat doit proposer la meilleure utilisation possible ;
-  soit sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu une note technique minimum ;

- ✚ soit, dans les cas où les prestations sont d'une complexité exceptionnelle ou d'un impact considérable ou encore lorsqu'elles donneraient lieu à des propositions difficilement comparables, exclusivement sur la base de la qualité technique de sa proposition. Dans ce dernier cas, l'exécution du marché doit donner lieu à un contrôle des prix de revient.
- ✚ Le marché peut ensuite faire l'objet de négociations avec le candidat dont la proposition est retenue. Les négociations ne peuvent en aucun cas être conduites avec plus d'un candidat à la fois.

b) DRP

Article 77.2 du CMP 2007/ 78.2 du CMP 2011 :

L'autorité contractante attribue le marché au candidat présentant l'offre évaluée la moins disante et rédige un procès-verbal d'attribution.

Article 77.3 du CMP 2007/ 78.3 du CMP 2011:

Les marchés relatifs au DRP donnent lieu à des contrats écrits de forme libre. Par dérogation, les commandes répondant à des conditions de montant et de nature spécifiées par Arrêté n° 11585 du 28 décembre 2007 du Ministre chargé des Finances peuvent être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures.

Circulaire N° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix.

L'ouverture des plis et la désignation de l'attributaire provisoire doivent être matérialisées par des procès verbaux.

La publication d'un avis d'attribution telle que prescrite aux articles 81 et 83 du CMP 2007 /83 et 85 du CMP 2011 n'est pas obligatoire. Toutefois, l'autorité contractante a l'obligation d'informer par écrit les soumissionnaires non retenus.

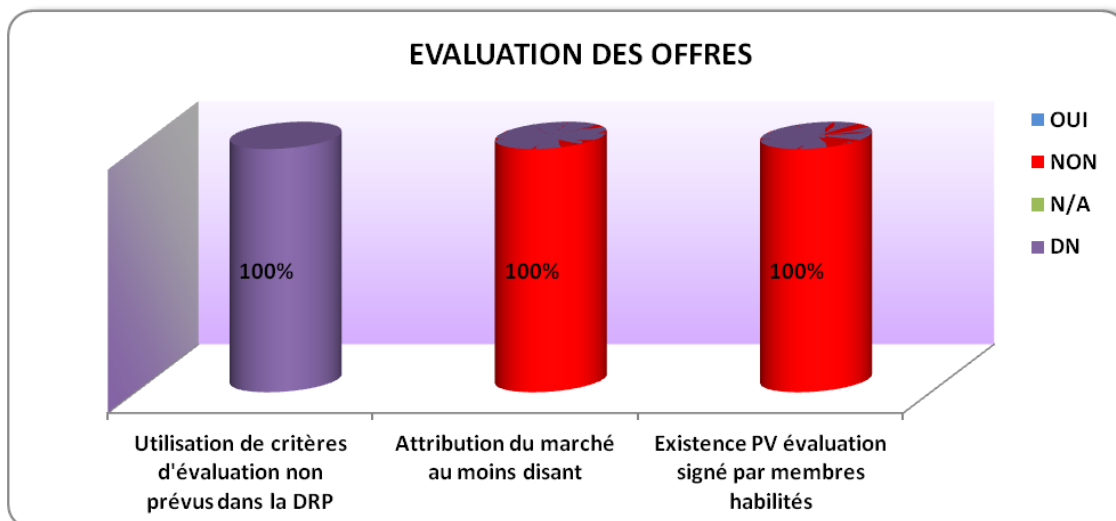
La publication d'un avis d'attribution telle que prescrite aux articles 81 et 83 du CMP /83 et 85 du CMP 2011 n'est pas obligatoire. Toutefois, l'autorité contractante a l'obligation d'informer par écrit les soumissionnaires non retenus.

4.2.4.2 Constats relatifs à l'évaluation

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.4.3 Commentaires relatifs à l'évaluation

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

Pour toutes les DRP, les critères d'évaluation n'ont pas été définis.

Selon les PVs d'évaluation obtenus, l'attribution a été faite sur la base du moins disant. Cependant, en l'absence des offres des fournisseurs, nous n'avons pas pu nous assurer de l'exactitude des montants reportés dans les PV.

Tous les PV d'évaluation ont été signés par les personnes ci-dessous, bien qu'elles ne soient pas habilitées.

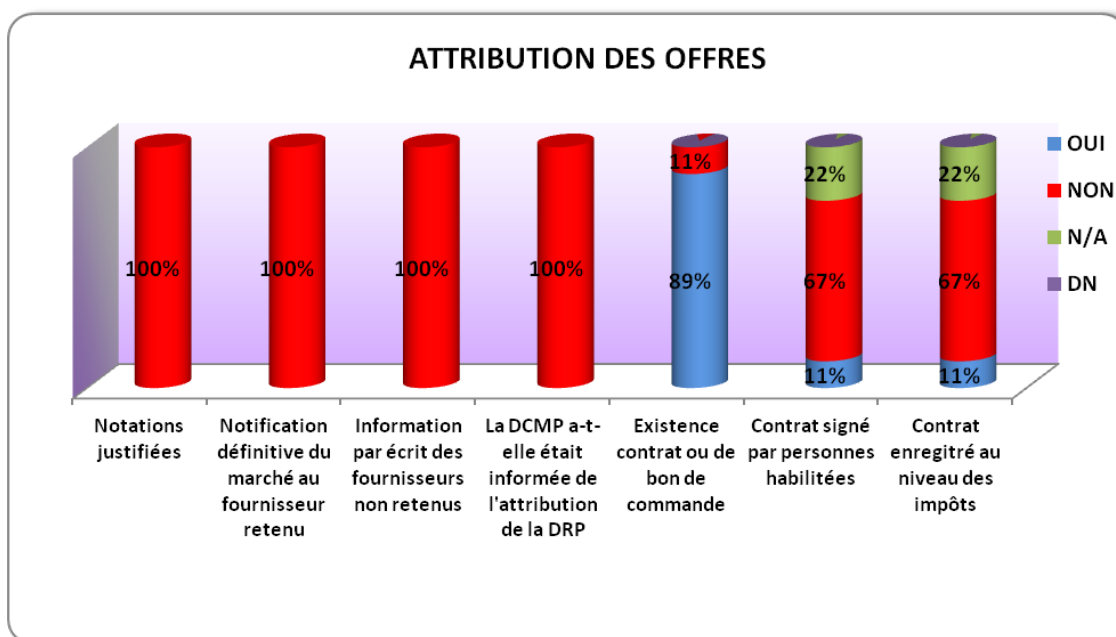
1. *Monsieur Aladji COLLY : Président*
2. *Monsieur Oumar Madany SONKO : BAF / Membre*
3. *Monsieur Amadou CAMARA : Membre*

4.2.4.4 Constats relatifs à l'Attribution

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.4.5 Commentaires relatifs à l'Attribution

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

Les critères d'évaluation n'ont pas été définis pour toutes les DRP.

Les lettres d'information aux fournisseurs non retenus n'ont pas été produites.

La DCMP n'a pas été informée de l'attribution des DRP passées après juillet 2011.

Pour la DRP « Entretien et maintenance du réseau et du parc informatique de la direction de l'action sociale », attribuée au GIE KARAMBENE, d'un montant de 597 749 FCFA, nous n'avons pas obtenu le bon de commande (bon d'engagement).

Les contrats n'ont pas été produits. Ceux mis à notre disposition ne sont signés que par l'administrateur de crédit.

Les contrats n'ont pas été enregistrés au niveau des impôts.

4.2.5 Cas particulier des marchés passés par entente directe

4.2.5.1 Rappels




Article 75 du CMP 2007/ 76 du CMP 2011 :

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.

Article 76 du CMP 2007 :


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 :

-  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.

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.

Article 76 du CMP 2011 :

Il ne peut être passé de marchés par entente directe qu'après :

-  autorisation de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :
 - a) 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 ;
 - b) 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 et que le marché complémentaire ne porte que sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initial conclu mais qui sont devenues 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.

🚩 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.

Sont considérés comme secrets :

- les marchés de fournitures, services et travaux passés pour assurer les besoins de la défense nationale et concernant :
 - Les marchés de fournitures et de services qui ont pour objet la conception, l'essai, l'expérimentation, la réalisation, l'acquisition, le maintien opérationnel, l'utilisation ou la destruction des armes, munitions et matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet la réalisation de démonstrateurs ou de prototypes d'armes, munitions ou matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet les composants, les outillages, les consommables et les moyens d'évaluation et d'essais, spécifiquement conçus pour la fabrication, l'emploi ou le maintien en condition opérationnelle des armes, munitions et matériels de guerre ou l'emploi des armes, munitions et matériels de guerre ou concourant à leur efficacité militaire ;
 - Les marchés de service qui présentent un lien direct avec la stratégie militaire ou l'emploi des armes et qui ont pour objet soit les études exploratoires et les études technico-opérationnelles relatives aux équipements futurs, les études biologiques, médicales, hydrographiques, soit les études prospectives ;
 - Les marchés de travaux directement liés à la réalisation, l'emploi, le maintien en condition opérationnelle et l'évaluation des armes, munitions et matériels de guerre ;
- les marchés portant sur des fournitures, services et travaux :
 - destinés à des fins de défense civile. Ces marchés portent sur des prestations visant à assurer l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général ainsi que l'appui au maintien ou au rétablissement de la liberté d'action des autorités militaires sur l'ensemble du territoire ;
 - relatifs à la sécurité nationale passés en vue de prévenir une menace, notamment terroriste, et plus généralement de prestataires, qui du fait de leurs prestations, accèdent à des informations ou domaines sensibles dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité et la sûreté de l'Etat et à son potentiel scientifique et économique. Relèvent notamment de ces marchés, les travaux qui doivent être exécutés dans l'espace présidentiel particulièrement au Cabinet du Président de la République, au Palais de la République et ses annexes.
 - les marchés passés en vertu d'un accord international relatif à la participation des troupes sénégalaises à des opérations de maintien de la paix ;

b) Les marchés pour lesquels, l'urgence impérieuse, résultant de circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieurs à l'autorité, n'est pas compatible avec les délais et règles de forme exigés par la procédure d'appel ouvert ou restreint ;

c) les marchés passés dans le cadre des mesures de mobilisation générale et de mise en garde.

Pour les marchés visés aux paragraphes b) et c), l'organe chargé du contrôle des marchés publics en avise dans les vingt quatre heures. Ce délai passé, pour poursuivre la procédure, l'autorité contractante doit s'en référer au Premier Ministre qui décide de la continuation ou non de la procédure.

Dans tous les cas, en cas d'avis négatif émis par la DCMP, l'autorité contractante, qui en informe le Premier Ministre, ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la régulation des marchés publics d'une requête motivée, accompagnée de l'avis contesté dont copie est transmise au Premier Ministre.

Le Premier Ministre peut certifier par notification écrite à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics et à celui chargé du contrôle des marchés publics que, pour des raisons tenant aux circonstances exceptionnelles du cas concerné impliquant des motifs impérieux d'intérêt général, l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement.

4.2.5.2 Constats

La DAS n'a pas eu recours à la procédure d'entente directe au cours de l'exercice 2011.

4.2.6 Délais de passation des marchés

4.2.6.1 Rappels

a) AOO

Délais de présentation des offres et des candidatures (Article 63 du CMP)

DELAIS DE PRESENTATION DES OFFRES ET DES CANDIDATURES				
Procédures	Délai de dépôt des offres ou demande de participation	Publication électronique	Procédure d'urgence	Procédure d'urgence et publication électronique
Appel d'Offres Ouvert avec ou sans préqualification	30 jours	25 jours	20 jours	15 jours

Article 82 du CMP 2007 / 84 du CMP 2011

Les marchés sont transmis à la personne responsable du marché pour signature dans un délai de quinze jours suivant la publication de l'avis d'attribution.

Article 83 du CMP 2007 / 85 du CMP 2011

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

b) DRP

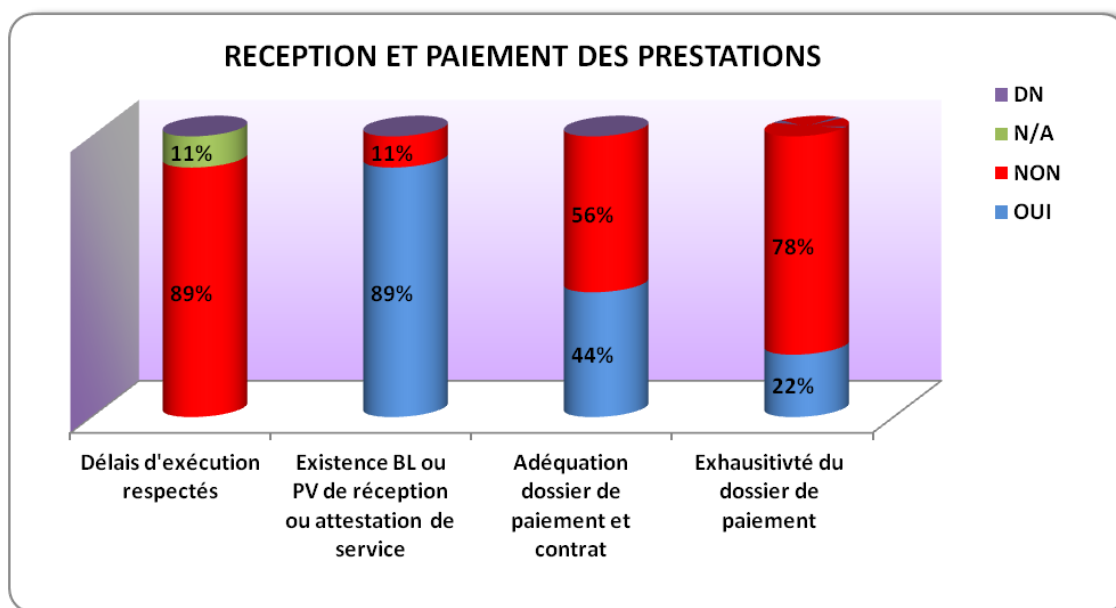
Les délais prescrits pour la remise des offres et l'exécution des travaux doivent être raisonnables et compatibles avec la consistance de la commande envisagée (cf. Circulaire n°4 du 31/03/2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de DRP).

4.2.6.2 Constats

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP



4.2.6.3 Commentaire

a) AOO

La Direction de l'Action Sociale, n'a pas passé de marchés par appel d'offres ouvert.

b) DRP

Sur toutes les DRP, les délais d'exécution n'ont pas été définis.

Pour la DRP « entretien et maintenance du réseau et du parc informatique de la direction de l'action sociale », d'un montant de 597 749 FCFA, nous n'avons pas obtenu l'attestation de service fait.

Pour 56% des DRP, nous n'avons pas obtenu le contrat signé par les deux parties. Nous ne pouvons nous prononcer sur l'adéquation entre le contrat et le dossier de paiement.

78% des dossiers de paiement ne sont pas exhaustifs.

4.3 Audit de l'exécution financière

4.3.1 Etendue des travaux d'audit du volet financier

4.3.1.1 Concernant l'engagement

Pour les marchés passés par Appel d'Offres ouvert (AOO), et par Demandes de Renseignement de Prix (DRP) revus, nous avons effectué le contrôle sur la procédure d'exécution financière.

4.3.1.2 Concernant le contrôle et la certification du service fait

Nous avons vérifié l'existence d'un procès verbal de réception, d'un bon de livraison ou d'un certificat administratif attestant que les travaux ou services ont été réalisés

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

Pour chaque marché sélectionné, nous avons vérifié l'existence :

1. d'une facture définitive liquidée ;
2. d'une copie du moyen de paiement déchargée par le fournisseur

4.3.1.4 Limites de l'audit de l'exécution financière

Nous n'avons pas relevé d'anomalies majeures dans l'exécution financière des DRP que nous avons revus.

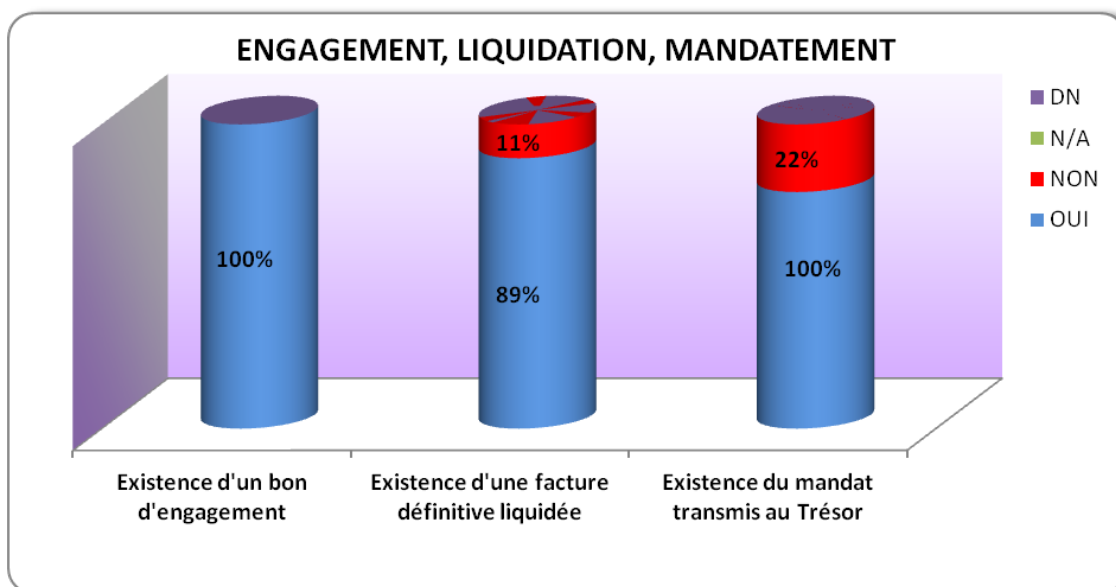
Toutefois, pour les marchés passés avec le budget de la Direction de l'Action Sociale par le DAGE du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, nous n'avons pas pu faire la revue, étant donné que nous n'avons pas pu obtenir les contacts du DAGE ayant assuré l'exercice 2011.

4.3.2 Constats d'audit sur le volet d'exécution financière

4.3.2.1 Production et gestion des garanties contractuelles

N/A

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



Pour la DRP « entretien et maintenance du réseau et du parc informatique de la direction de l'action sociale », d'un montant de 597 749 FCFA, nous n'avons pas obtenu la facture définitive.

4.3.2.3 Réception et paiement des prestations

Nous n'avons pas relevé d'anomalies particulières sur l'exécution financière.

4.4 Audit de l'exécution physique

Les marchés de la Direction de l'Action Sociale ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validé avec l'ARMP.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Recommandations générales

5.1.1 Recommandations relatives à l'archivage

Constats	Nombre de constats %	Recommandations	Commentaires de la DAS
Les offres des fournisseurs n'ont pas été obtenues y compris celle du titulaire de la DRP.		Veiller à appliquer la mise en concurrence des prestataires et à assurer l'archivage des offres reçues	<i>Bien noté pour l'archivage</i>

5.1.2 Recommandations relatives aux rapports et observateurs indépendants

Cf. rapport de synthèse du Groupe I.

5.1.3 Recommandations concernant le déroulement des audits à posteriori

Cf. rapport de synthèse du Groupe I.

5.2 Recommandations relatives au fractionnement

Nous n'avons pas constaté de cas de fractionnement potentiel.

5.3 Recommandations relatives à la capacité de gestion du processus de passation des marchés

Constats	Recommandations	Commentaires de la DAS
Le personnel de l'Action Sociale ayant assuré le lancement, l'évaluation et l'attribution des DRP n'a pas respecté les procédures du CMP.	Faire bénéficier le personnel de la DAS d'une formation sur les procédures de passation de marchés.	<i>Avis favorable</i>

5.4 Recommandations relatives à l'attribution des marchés

N°	Constats	Nombre de constats %	Recommandations	Commentaires de la DAS
DRP				
1	<p>La procédure de DRP n'a pas été respectée. La mise en concurrence des prestataires n'a pas été appliquée. Exemple de documents non obtenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les lettres d'invitation ; - les spécifications techniques ; - les critères d'évaluation ; - les délais de remise des offres et d'exécution ; - le formulaire de soumission ; - le modèle simplifié d'instruction aux soumissionnaires ; - le bordereau de prix ; - le projet de contrat ; - les offres des fournisseurs ; - les lettres informant les fournisseurs du rejet de leur offre ; - Etc. 		<p>Veiller à respecter la procédure de DRP telle que définie dans le CMP en vigueur et dans la circulaire n° 0004/PM/CAB/CP4 du 31 mars 2009.</p>	<p><i>Bien noté, seulement il faut souligner que pour certains documents il s'agit simplement d'un problème d'archivage</i></p>
2	<p>Les contrats n'ont pas été produits. Ceux mis à notre disposition ne sont signés que par l'administrateur de crédit.</p>		<p>Veiller à produire les documents en temps réel et faire signer tous les contrats par leur titulaire.</p>	<p><i>Les contrats envoyés aux finances sont bien signés par les deux parties</i></p>
3	<p>Les contrats de marchés ne sont pas enregistrés au niveau des impôts.</p>		<p>Faire enregistrer tous les contrats de marché au niveau des impôts.</p>	<p><i>Certains le sont bien</i></p>

5.5 Recommandations relatives au renforcement de la régulation

Cf. rapport de synthèse du Groupe I.

6. ANNEXE : LISTE DES MARCHES CONTROLES

6.1 L'appel d'offres

N/A

6.2 Liste des DRP

N° d'ordre	Objet du marché	Montant en FCFA	Titulaire
1	Achat de prothèses pour personnes handicapées (matériel orthopédique)	14 805 000	EGCB
2	Surveillance et sécurité des locaux de la direction de l'action sociale	1 700 000	GIE NIASSE SECURITE DAKAR
3	Entretien et maintenance du réseau et du parc informatique de la direction de l'action sociale	597 749	GIE KARAMBENE SCAT URBAM VILLA N°44/P DAKAR
4	Fourniture de cannes pour handicapées	14 800 000	ENTREPRISE SERIVES PLUS
5	Achat de ciment et de tôles	14 927 000	DAROU SALAM MACKE ET FRERE
6	Achat de fauteuils roulants et d'appareils auditifs	14 101 000	ENTREPRISES BEUGUE BOROM TOUBA
7	Désinfection et la dératisation des locaux de la direction de l'action sociale	4 155 000	ETS LINGUERE NGOUILLE FAMA, HANN FORT B MARISTES LOT N°7
8	Achat de verres de correction	6 136 000	DAROU SALAM MABACKE ET FRERE
9	Achat de lattes et de poutrelles pour la réhabilitation des villages de reclassement social de Fadiga	9 994 600	SECODIS SENEGAL S.A.R.L DOMICILIE AU N°18 AVENUE PETERSEN
		81 216 349	