

GROUPEMENT DE CABINETS

REPUBLIQUE DU SENEGAL
A.R.M.P

Autorité de Régulation
des Marchés Publics

CABINET BEMF/For Africa

(EXPERTISE PASSATION DES MARCHES PUBLICS)

Sis au Point E (Rue de THIES x DIOURBEL)

DAKAR.

Tel : 00 (221) 33.824.49.13

E-mail : bemfall@yahoo.fr

BP: 1176/R.P.

CABINET G.T.I

(EXPERTISE COMPTABLE)

Sis à V.D.N x Liberté 6 Extension

N°88-Cité J.C.L. DAKAR

Tel : 00 (221) 33.867.56.55

E-mail : gti_expertises@hotmail.com

B.P: 21711 Dakar Ponty

**MISSION DE REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DE
LA PASSATION DES MARCHES DES AUTORITES
CONTRACTANTES AU TITRE DE LA GESTION 2011**

(GROUPE IV)

RAPPORT DEFINITIF

**AGENCE POUR LA PROMOTION ET LE DEVELOPPEMENT
DE L'ARTISANAT**

APDA

MAI 2013

SOMMAIRE

I- RESUME EXECUTIF DE LA MISSION

- 1- CONTEXTE DE LA MISSION D'AUDIT**
- 2- OBJECTIFS DE LA MISSION**

II- TACHES DU CONSULTANT

III- METHODOLOGIE DE TRAVAIL

- 1- REVUE DES TEXTES REGLEMENTAIRES**
- 2- ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES**
- 3- VERIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES**

V- RESULTATS DE NOS TRAVAUX D'AUDIT

- 1- OBSERVATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES.**
- 2- ANOMALIES IDENTIFIEES LORS DE L'EXAMEN DES MARCHES**

0 – LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES

AOO	Appel d’Offres Ouvert
APDA	Agence pour la Promotion et le Développement de l’Artisanat
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés Publics
CNQCE	Commission Nationale de Qualification et de Classification des Entreprises de BTP
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d’Appel à la Concurrence
DAF	Direction Administrative et Financière
DAGE	Direction de l’Administration Générale et de l’Equipement
DAO	Dossier d’Appel d’Offres
DASP	Direction d’Appui au Secteur Privé
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DP	Demande de Proposition
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
HT	Hors Taxes
MEF	Ministère de l’Economie et des Finances
NCMP	Nouveau Code des Marchés Publics
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès Verbal
RAPEV	Rapport d’Evaluation
TTC	Toutes Taxes Comprises
HTT	Hors Toutes Taxes
DDP	Droits de Douanes Payés
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

I – RESUME EXECUTIF DE LA MISSION

L'ARMP, en conformité avec le Code des Marchés Publics (dans sa récente version) découlant des directives de l'UEMOA, commande, chaque année, des Audits (ou revues a posteriori) menés de façon indépendante par des Cabinets Spécialisés en vue de vérifier la régularité des procédures appliquées par les Autorités Contractantes.

A cet effet, il est question ici de procéder à la revue du processus de passation des marchés et des contrats financés sur ressources internes et signés par l'Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat (APDA) pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2011.

Il s'y ajoute que **cet Audit de la gestion 2011** doit capitaliser sur les acquis et les enseignements tirés des Audits annuels précédents (**depuis l'exercice 2008**). Il faudra, désormais, prendre en compte certains aspects névralgiques constatés auprès de certaines structures spécifiques

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

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

Cet audit a également consisté à examiner, par sondages, les éléments probants justifiant la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés et de suivi des contrats.

Nous estimons que nos contrôles fournissent une base raisonnable à l'opinion exprimée ci-après.

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

- Concernant la gestion 2011, l'Autorité contractante **ne dispose pas de PPM, ni d'AGPM**. Il ne nous a été fourni **aucun acte de nomination de la Commission des Marchés ou de la Cellule de Passation des Marchés ;**

- Une inexistence totale des documents relatifs au processus de passation des marchés ;

- **Un montant total de 21.590.580 FCFA** été décaissé au profit de six(06) structures. Or, dans le mouvement crédit, l'Autorité Contractante n'a pas spécifié la nature de la

prestation correspondante. En effet, elle a reporté le nom des fournisseurs comme libellés ce qui nous met dans l'impossibilité de présumer des prestations pour lesquelles ces montants ont été décaissés.

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

En effet, le Code des Marchés Publics, objet d'un décret datant de 2007, est applicable depuis plus de 05 ans, et l'APDA existe depuis bientôt 10ans, en vertu du décret 2002-934 du 03 octobre 2002.

VOICI UN ECHANTILLON DE MARCHES EXECUTES TROUVES DANS LE MOUVEMENT CREDIT DU GRAND LIVRE POUR LA GESTION 2011

LIBELLES (GRAND LIVRE)		
AUDITEX	ACHAT AUDITEX	2 271 500 FCFA
NICOA BUSINESS GROUP	ACHAT NICOA BUSINESS GROUP	1 150 000 FCFA
VSM	ACHAT VSM	1 180 000 FCFA
UNIVERS INFORMATIQUE	ACHAT UNIVERS INFORMATIQUE	11 689 080 FCFA
GIE MBOUR ET GOUNASS	GIE MBOUR ET GOUNASS	1 500 000 FCFA
MAGOU ENTREPRISE	MAGOU ENTREPRISE	3 800 000 FCFA
TOTAL		21.590.580 FCFA

NOTA BENE: DANS LE MOUVEMENT CREDIT L'A.C A SEULEMENT MIS COMME LIBELLES LE NOM DES FOURNISSEURS ET N'EST PAS ENTRE DANS LES DETAILS DE L'OPERATION QUI A ÉTÉ FAITE.

1- CONTEXTE DE LA MISSION D'AUDIT

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

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

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

En particulier, l'ARMP est 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, titre de la gestion 2008 et, en référence au Code des Marchés publics (CMP), de la transparence et des conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés publics des autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des présents termes de référence.

2- OBJECTIFS DE LA MISSION

La mission a pour objectif principal de vérifier le processus de passation des marchés ainsi que les contrats signés entre le 1er Janvier et le 31 décembre 2011 et financés sur ressources internes, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le

Code des Marchés. Il s'agira principalement de dégager un jugement sur l'adéquation des procédures de passation de marchés suivies et les modalités de la gestion des contrats, en relation avec les dispositions du CMP.

La mission comprend les objectifs spécifiques suivants :

- se faire une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ; l'opinion doit être fournie individuellement pour chaque autorité contractante ;
- vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, efficacité, équité et transparence, édictés par le CMP ;
- fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
- identifier les cas de non-conformité des procédures avec les directives du CMP, en

particulier dans les cas de rejet d'offres moins - disantes, de fractionnement de marchés, de non respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non respect des éléments constitutifs des cahiers des charges, de non respect des seuils fixés pour les avenants, de non respect des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, le consultant apportera un jugement sur l'acceptabilité de telles situations en regard des dispositions du CMP ;

- procéder à la revue des plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur ; en ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, le consultant examinera aussi le degré d'application (en pourcentage), par l'autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ces décisions ;

- pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue de la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette direction ;

- dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution ;

- examiner et évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe : le consultant passera en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduira en fin de revue d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; il évaluera aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;

- examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations

en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des commissions internes de marchés, des cellules de passation de marchés et des différents contrôles internes ;

- recommandations pour le futur.

II- TACHES DU CONSULTANT

Les services requis du consultant portent principalement sur la vérification de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation des marchés financés au moyen des ressources internes de leurs budgets (budget de l'Etat pour les services centraux des ministères ; budgets des organismes rattachés aux ministères, soumis à l'application du CMP budgets des collectivités locales), la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la mise en œuvre de la passation et de l'exécution des marchés.

Le consultant devra notamment :

- sélectionner et valider un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés ; l'échantillon devra être composé comme suit : au moins 15% des marchés atteignant les seuils de contrôle de la

DCMP (non compris les marchés par entente directe), au moins 25% des marchés n'atteignant pas les seuils de contrôle de la

DCMP mais supérieurs aux seuils de passation de marchés (non compris les marchés par entente directe), au moins 25% des demandes de renseignements et de prix et, 100% des marchés passés par entente directe.

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

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

- examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement demandées par les candidats, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les seuils des avenants, le respect des délais d'exécution, les cas de résiliation, etc. ;

- établir des statistiques sur les marchés ; procéder, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP) ;
- examiner globalement la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations

III - METHODOLOGIE DE TRAVAIL

1- REVUE DES TEXTES REGLEMENTAIRES

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

- directive N° 4/2005 /CM/ UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- directive N° 5/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public de l'UEMOA ;
- décret 2007 - 545 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2007 - 546 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ;
- décret 2007 - 547 portant création de la DCMP ;
- décret 2005 - 576 du 16 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de passation des marchés publics ;
- arrêté du Premier Ministre 11 580 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 138 du NCMP fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers de passation des marchés ;
- arrêté du MEF 092 286 du 3 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement de la DCMP ;
- arrêté du MEF 11 583 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 111 du NCMP fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- arrêté du MEF 11 584 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 112 du NCMP fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;
- arrêté 11 585 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 77 Alinéa 3 du NCMP relatif aux commandes pouvant être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoire ou factures ;
- arrêté 11 586 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 35 du NCMP relatif aux CPM et CM ;

- arrêté 11 587 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 45 du NCMP fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics ;
- arrêté 11 588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 36 Alinéa 1 du NCMP fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des Commissions de Marchés des Autorités Contractantes;
- circulaire du Premier Ministre 003 du 20 novembre 2007 portant directives pour la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics ;
- circulaire du Premier Ministre 005 du 28 décembre 2007 portant directives pour la mise en place des Cellules de Passation des Marchés par les Autorités Contractantes ;
- loi 06 – 16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65 – 61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- décret 2003 – 101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité Publique.

2- ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES

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

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

3- VERIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES

- sélection à partir de la balance auxiliaire des comptes fournisseurs, et conformément aux termes de référence de la mission, d'un échantillon de marchés à contrôler,
- contrôle de la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés.

Ces contrôles ont porté sur les aspects relatifs à :

- la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation,

- au respect des règles en matière de revue préalable, par la DCMP, des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'évaluation ou des contrats,
- à l'autorisation préalable de la DCMP sur toutes les ententes directes,
- au respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels,
- au contenu des dossiers d'appel à candidatures,
- au contenu des avis d'appel à candidatures et / ou invitations à soumissionner,
- au respect des délais de préparation des offres,
- au respect des délais de passation des marchés,
- au contenu des procès verbaux d'ouverture des offres,
- au contenu des procès verbaux ou rapports d'évaluation technique des offres,
- au contenu des procès verbaux ou rapports d'évaluation financière des offres,
- au contenu des procès verbaux d'attribution provisoire,
- à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante et préalable,
- au contenu des lettres de notification,
- à la publicité des attributions provisoires et / ou définitives et au contenu des avis,
- à l'information des soumissionnaires non retenus,
- au respect des délais de passation des marchés,
- au respect des délais d'exécution des marchés et éventuellement à l'application des clauses de pénalités,
- au contenu des contrats et au respect des dispositions relatives au paiement, - au recueil des garanties (garantie de soumission ou garantie de bonne exécution), à leur conformité aux modèles fournis dans les DAC et à leur durée de validité,
- à la vérification de l'habilitation par le MEF des organismes qui délivrent les garanties,
- à la réception effective des biens et services,
- aux paiements effectués en relation avec les clauses contractuelles

IV- RESULTATS DE NOS TRAVAUX D'AUDIT

1- OBSERVATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES.

Au regard de toutes nos investigations, il est à noter que des manquements graves existent par ailleurs sur les niveaux évoqués.

2- ANOMALIES IDENTIFIEES LORS DE L'EXAMEN DES MARCHES





En l'absence de PPM et d'état d'exécution du PPM, un échantillon a été constitué à partir de la balance auxiliaire des comptes fournisseurs.

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

- concernant la gestion 2011, l'Autorité contractante ne dispose pas de PPM, ni d'AGPM. Il ne nous a été fourni aucun acte de nomination de la Commission des Marchés ou de la Cellule de Passation des Marchés ;
- une inexistence totale des documents relatifs au processus de passation des marchés ;
- un montant total de 21 590 580 été décaissé au profit de 6 structures, cependant dans le mouvement crédit l'Autorité contractante n'a pas spécifié la nature de la prestation. En effet elle a reporté le nom des fournisseurs comme libellés ce qui nous met dans l'impossibilité de présumer les prestations pour lesquelles ces montants ont été décaissés.





Il s'y ajoute qu'il y a une carence notoire de documents de passation des marchés relatifs à la gestion concernée.

Par ailleurs, la Mission d'Audit a souhaité disposer des référentiels suivants relatifs à la gestion 2011 :

-  L'acte de nomination des membres de la commission des marchés ;
-  L'acte de nomination des membres de la cellule de passation des marchés ;
-  L'Avis Général de Passation des Marchés ;
-  Le Plan de Passation des Marchés.

En réponse à cette demande, il nous a été précisé l'inexistence des dossiers demandés. Alors, il est demandé au Directeur Général de notifier l'inexistence de ces documents pour la gestion en question, par l'établissement d'un PV de carence (voir pièce jointe en annexe).

Ainsi, à défaut des documents demandés, l'APDA mettra à la disposition des auditeurs les référentiels suivants, afin de nous permettre d'avoir une certaine opinion sur la gestion 2011, à savoir :

-  Les états financiers 2011 ;
-  Le manuel des procédures administratives et financières ;
-  Le rapport d'audit de 2008 ;
-  La balance.