



REPUBLIQUE DU SENEGAL

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS
(ARMP)

**REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DE LA PASSATION DES
MARCHES CONCLUS PAR LE GROUPE II
AU TITRE DE LA GESTION 2011**

COMMUNE DE TAMBACOUNDA

RAPPORT FINAL

JUIN 2013

**PRESENTE PAR:
LE GROUPEMENT GMS/ SSPM**



Liberté 6 extension, en face Camp Leclerc
Imm Moustapha, 2ème étage à gauche
Tel : Bur : 33 867 68 00 / 33 867 68 02
Fax: 33 867 68 01 - BP. 9048 Dakar Peytavin
E-Mail : [HYPERLINK "mailto:gmac@orange.sn"](mailto:gmac@orange.sn) gmac@orange.sn



1109 Liberté 1, Dakar BP 23967 Dakar Ponty
(+221) 33 864 06 66 / (221) 77 630 72 97
E-mail sspm@sspm.sn

TABLE DES MATIERES

I. SYNTHESE DE NOS TRAVAUX	5
1.1. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS	5
1.2. CONSTATS D'AUDIT	6
1.2.1 Echantillon	6
1.2.2. Constats relatifs à la passation des marchés	7
1.2.3. Constats sur l'exécution financière	8
1.2.4. Constats sur la matérialité de la dépense	10
1.3. RECOMMANDATIONS.....	11
1.3.1. Recommandations sur le dispositif.....	11
1.3.2. Recommandations sur l'audit des Marchés	11
II. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	12
2.1. CONTEXTE DE LA MISSION	12
2.1. OBJECTIFS DE LA MISSION	13
III. SELECTION DES MARCHES A AUDITER	15
VI. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES	16
4.1. ETAPES DE LA MISSION.....	16
4.2. ACTIVITES PREALABLES AU DEMARRAGE DE LA MISSION	17
4.2.1. La Préparation de la mission	17
4.2.2. Mise en place d'une équipe de coordination et d'appui au siège.....	18
4.3. REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES	19
4.4. AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES	20
4.5. CONTROLE DE LA QUALITE DE LA REVUE.....	21
4.6. SYNTHESE DES CONSTATS ET APPRECIATION DES TENDANCES GENERALES.....	21
4.7. REVUE DES MARCHES LITIGIEUX ET DES MARCHES PAR ENTENTE DIRECTE.....	22
4.8. RESTITUTION DES RAPPORTS.....	23
V. ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE.....	23
5.1. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE	23
5.2. LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES.....	25
5.2.1. La Cellule de Passation des Marchés (CPM).....	25
5.2.2. La Commission des Marchés	26
5.3. LES ORGANES DE CONTROLE ET DE REGULATION	26
5.3.1. La Direction centrale des Marchés publics (DCMP)	26
5.3.2. L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)	26
5.4. MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE DECRET N°2011-1048 DU 27 JUILLET 2011 PORTANT CODE DES MARCHES PUBLICS.....	27
VI. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES	28
6.1. AUDIT DE LA PASSATION DES MARCHES.....	28
6.2. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE	29
6.3. AUDIT PHYSIQUE.....	36
VII. RECOMMANDATIONS.....	38
7.1. RECOMMANDATIONS SUR LE DISPOSITIF DES MARCHES	38
7.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MARCHES	38
7.2. 1. Recommandations relatives aux DRP	38
7.2.2. Recommandations relatives au renforcement des capacités des agents de la Commune de Tambacounda en matière de passation des marchés	39

7.2.3. <i>Recommandations relatives au classement et à l'archivage</i>	39
VIII. ANNEXES	40
ANNEXE 1 : LISTE DES DEPENSES SUR AUTORISATION SPECIALE	41
ANNEXE 2 : PHOTOS	46
ANNEXE 3 : LETTRE DE TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE	51

SIGLES ET ACRONYMES

AAO	Avis d'Appel d'Offres
AC	Autorités Contractantes
AGPM	Avis Général de Passation des Marchés
AI	Auditeur Indépendant
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
ANO	Avis de Non Objection
AO	Appel d'Offres
AOI	Appel d'Offres International
AON	Appel d'Offres National
AOO	Appel d'Offres Ouvert
AOR	Appel d'Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BC	Bon de Commande
BL	Bordereau de Livraison
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés Publics
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
COA	Code des Obligations de l'Administration
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DE	Devis (Détail) Estimatif
DMI	Demande à Manifestation d'Intérêt
DP	Demande de Propositions
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
HT	Hors Taxes
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MI	Manifestation d'Intérêt
MO	Maître d'Ouvrage
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
PAP	Procès-verbal d'Attribution Provisoire
PI	Prestation Intellectuelle
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès-Verbal
PVR	Procès-Verbal de Réception
RAPEV	Rapport d'Evaluation
RAO	Rapport d'Analyse des Offres
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TDR	Terme de Références
TC	Titre de Créance
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

I. SYNTHÈSE DE NOS TRAVAUX

Le présent rapport est relatif à la revue de la conformité des procédures de passation et d'exécution des marchés conclus au titre de l'exercice 2011 par la **Commune de Tambacounda**, conformément aux exigences des termes de référence de la mission que vous avez bien voulu confier au groupement GMS-SSPM.

Au terme de cette mission, dont l'objet est de vérifier la conformité des opérations de passation et d'exécution des marchés conclus par les autorités contractantes du Groupe II, entités ciblées, nous avons établi un certain nombre de constats relatifs au dispositif institutionnel de chaque structure mais aussi à chaque marché ciblé selon un processus d'échantillonnage aléatoire développé dans notre méthodologie.

En ce qui concerne la Commune de Tambacounda, nous vous présentons ci-après la synthèse de nos constats et les recommandations qui en découlent :

1.1. Constats relatifs au dispositif des marchés publics

Les principaux constats relevés relatifs au dispositif des marchés publics de la Commune de Tambacounda se présentent comme suit :

- **Non mise en place de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés**

Il n'existe ni Commission de Passation des Marchés ni Cellule de passation des Marchés au sein de la Commune de Tambacounda, pour la conduite des opérations de passation des marchés conformément aux articles 35 et suivants du Code des Marchés publics durant l'exercice budgétaire 2011.

- **Rapport annuel sur les marchés non élaboré**

Le Rapport annuel sur les marchés publics conclus en 2011 que la Commission des Marchés devait établir avant la date du 31 Mars 2012, conformément à l'article 141 du Code des Marchés Publics, n'a pas été produit.

- **Plan de passation des marchés (PPM) et Avis général de passation des marchés (AGPM) non établis**

La Commune de Tambacounda n'a pas élaboré et transmis de Plan de passation des marchés à la DCMP pour publication et l'Avis général de passation des marchés n'a pas également été établi et publié, en violation des dispositions des articles 6 et 56 du Code des Marchés publics.

- **Registre des marchés**

La Commune de Tambacounda ne dispose pas de registre des marchés en violation des dispositions de l'article 67-3 du Décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics.

1.2. Constats d'audit

La Commune de Tambacounda n'a produit aucun dossier malgré les courriers que l'ARMP a fait parvenir à toutes les autorités contractantes pour les informer du démarrage de la mission et les correspondances envoyées par le cabinet pour demander les documents et prévenir de l'arrivée de l'équipe à Tambacounda. C'est pourquoi, pour effectuer la mission, nous nous sommes rapprochés du Receveur municipal qui a bien voulu mettre à notre disposition toute la documentation relative aux dépenses de la Commune de Tambacounda pour la gestion budgétaire 2011.

1.2.1 Echantillon

Dans le cadre de notre mission, nous avons procédé à une analyse de l'environnement et du cadre d'exécution des opérations de passation des marchés pour nous assurer de la capacité des structures mises en place et des hommes qui les animent à prendre en charge, de manière satisfaisante, le processus de passation des marchés au regard des nouvelles exigences de formalisation, de rigueur, d'équité et de transparence introduites par le Code des Marchés publics.

PERIMETRE COUVERT

En raison des difficultés rencontrées au niveau de la Commune pour obtenir les documents, nous avons, avec le concours du Receveur municipal de Tambacounda, couvert quatorze (14) DRP pour un coût global de **cent trois millions cent quarante-six mille cent dix-neuf francs (103 146 119 F CFA)**.

Ainsi, nous émettons des réserves sur l'exhaustivité des marchés passés par la Commune de Tambacounda puisque les Comptes de gestion au titre de la gestion 2011 ne nous ont pas été transmis. Cette position est confortée par l'existence de dépenses d'un montant de quatre cent quatre-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA), initiées sur la base d'une autorisation spéciale du budget après délibération du 15 octobre 2011 non inscrites au PPM en violation des dispositions de l'article 6 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics ;

Rappel des seuils applicables à la Commune de Tambacounda en vertu de l'Arrêté n°11 580 du 28 décembre 2007

Type de marchés	Seuils de passation	Seuil de contrôle DCMP sur DAC	Seuil de contrôle DCMP sur RAO/PAP	Seuil de contrôle DCMP sur CONTRAT
Fournitures	15 000 000	150 000 000	40 000 000	400 000 000
Travaux	25 000 000	250 000 000	100 000 000	800 000 000
Prestations Intellectuelles	25 000 000	150 000 000	40 000 000	350 000 000
Services	15 000 000	150 000 000	40 000 000	350 000 000

1.2.2. Constats relatifs à la passation des marchés

Comme indiqué ci-dessus, l'audit a été réalisé sur la base des documents requis au titre du traitement des mandats de la Commune de Tambacounda. Ces documents qui comprennent l'ensemble des pièces relatives à la passation des marchés, nous ont permis d'effectuer la revue et de relever les anomalies suivantes :

❑ Sur les Demandes de Renseignements et de Prix

- Absence des lettres d'invitation adressées aux candidats sur tous les dossiers de DRP passés en revue ;
 - Absence de formulaire de soumission, d'un modèle d'instructions aux soumissionnaires et d'un projet de contrat en violation du point 2 de la circulaire 0004/PM/CAB/CP du 31 Mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP, pour tous les dossiers passés en revue ;
 - Les conditions d'accès à la commande publique telles qu'édictées par les articles 43 et 45 du CMP n'ont pas été respectées, seul un tableau comparatif des prix a été préparé pour justifier le choix du prestataire ;
 - Les procès-verbaux de dépouillement et d'attribution ne sont pas toujours signés par le Secrétaire Général et, sur tous les dossiers sous revue, le Receveur municipal ou son représentant n'a pas signé ;
 - Il n'y a aucun élément justificatif montrant que les candidats consultés ont les capacités et les qualifications requises pour exécuter les marchés, en violation de l'article 78-1 du décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant Code des Marchés publics et du point 2 de la circulaire N°0004/PM/CAB /CP du 31 Mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de renseignements et de prix ;
- Le critère de spécialisation n'a pas été pris en compte dans le choix des candidats invités. En effet, les mêmes candidats (une liste de sept à huit prestataires), ont été

systématiquement sollicités pour fournir une offre quelle que soit la nature des prestations (travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles) ;

- Il n'y a pas de traces matérialisant l'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues en violation de l'article 78-2 du décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant Ccode des Mmarchés publics ;
- Il a été constaté l'absence de publication des résultats des DRP sur le site des marchés publics ;
- Les procès-verbaux de réception n'ont pas été signés par tous les membres de la Commission de réception. En effet, très souvent le Secrétaire général et/ou le président de la commission n'ont pas signé ;
- Toutes les procédures initiées sur la base d'une autorisation spéciale du budget après délibération du 15 octobre 2011 n'ont pas été inscrites au PPM pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA), en violation des dispositions de l'article 6 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics ;
- Pratique de fractionnement généralisée: par exemple, Les marchés relatifs aux Travaux de remblais et de terrassement et installation de réseau électrique inscrits sur le PPM et l'AGPM (non publiés) ont été fractionnés, la procédure de DRP, utilisée et l'exécution confiée au même prestataire (Mamadou LY)
- Le critère de spécialisation n'a pas été pris en compte dans le choix des candidats invités. En effet, les mêmes candidats (une liste de sept à huit prestataires), ont été systématiquement sollicités pour fournir une offre quelle que soit la nature des prestations (travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles). La liste ci-après donne une indication de la trop forte concentration des marchés autour de quelques prestataires:

Libellé	Nombre de marchés	Montant
Mamadou LY	72	263 480 457
Adama BA	22	46 429 840
Mbaye DIALLO	16	41 851 250
chérif SEYE	22	43 251 570
Mor KA	22	37 348 693
TOTAL	154	432 361 810

1.2.3. Constats sur l'exécution financière

☐ Revue des dépenses de notre échantillon

La revue des dépenses de notre échantillon permet de relever les constats suivants sur l'exécution financière:

- Pour l'essentiel des marchés revus, les paiements ont été effectués alors que tous les membres de la Commission de réception (le Secrétaire Général et le Président) n'ont pas apposé leur signature sur les documents qui nous ont été présentés pour attester du service fait;
- les marchés relatifs aux études d'un montant de 10 000 000 F CFA attribués à Mr Mamadou LY ont été facturés et payés alors que les rapports n'ont pas été produits ; l'attributaire de ce marché de prestations intellectuelles normalement destiné aux bureaux d'études est un commerçant impliqué également dans tous les marchés de fournitures, services et travaux de la Commune;
- Pratique de surfacturation sur le marché relatif à l'acquisition de matériels de ventilation et de climatisation. En effet, la facture de Monsieur Mamadou LY n° 162/11 du 13/10/2011 comprend deux rubriques ainsi libellées:
 - split 3,5w - PU= 850 000 pour 4 unités
 - split 3,5w - PU= 400 000 pour 4 unités ;

❑ Dépenses sur autorisation spéciale

Concernant le budget 2011, la Commune a disposé de crédit supplémentaire pour un montant de cinq cent quatre-vingt-douze millions six cent cinq mille quatre cent trente francs (592 605 430 F CFA) .

Par délibérations :

:

- N°05/CT-2011 du 15 octobre 2011 portant autorisation spéciale de recettes et de dépense relatives au fonds de dotation, gestion 2011,
- Et n°006/CT-2011 du 15 octobre 2011 portant approbation d'une autorisation spéciale de recettes et de dépenses, au titre de la gestion 2011, ;

Ces ressources ont été réparties comme suit :

La commune a disposé de crédit supplémentaire pour un montant de cinq cent quatre vingtquatre douze-vingt-douze millions six cent cinq mille quatre cent trente francs (592 605 430 F CFA) répartis comme suit :

Recettes	Contribution des patentes :	494 605 430 F CFA
Fonds de dotation de la décentralisation :	92 000 000 F CFA	Fonds de concours de l'Etat :
6 000 000 F CFA	Dépenses	Dépenses de fonctionnement :
586 605 430 F CFA	Dépenses d'investissement :	6 000 000 F CFA

Ainsi, Sur cette base, la Commune de TambaTambacounda a engagé des procédures de dépenses (Cf. liste des dépenses concernées en annexe du présent rapport) qui ont été exécutées et payées entre les mois de novembre et décembre 2011 pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA).

Nous émettons des réserves sur la régularité des procédures qui ont conduit aux choix des prestataires, sur l'effectivité des prestations facturées et payées pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA).- pour l'essentiel des marchés sous revue les paiements ont été effectués alors que tous les membres de la Commission de réception (le Secrétaire Général et le président) n'ont pas apposé leur signature sur le document et aucun autre document certifiant le service fait ne nous a été présenté ; - les marchés relatifs aux études d'un montant de 10 000 000 F CFA attribués à Mr Mamadou LY ont été facturés et payés alors que les rapports n'ont pas été produits ; l'attributaire de ce marché de prestations intellectuelles destiné aux bureaux d'études est un commerçant impliqué dans tous les marchés de fournitures de la commune.- Pratique de surfacturation sur le marché relatif à l'acquisition de matériels de ventilation et de climatisation. En effet, la facture de Mamadou LY n° 162/11 du 13/10/2011 comprend deux rubriques et est ainsi libellée : - split 3,5w - PU= 850 000 pour 4 unités - split 3,5w - PU= 400 000 pour 4 unités ; En l'absence de documents liés à la procédure de passation et à l'exécution et compte tenu des délais (2 mois) relativement courts, nous émettons des réserves sur la régularité des procédures qui ont conduit aux choix des prestataires et sur l'effectivité des prestations facturées et payées pour un montant de quatre cent quatre-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA).

1.2.4. Constats sur la matérialité de la dépense

Afin de vérifier la matérialité des dépenses, nous avons procédé à des inspections physiques sur un échantillon représentant 47% en montant des marchés sous revue. La vérification physique appelle de notre part les observations suivantes :

☐ Sur les marchés relatifs aux études

Nos investigations auprès de la Commune et de Monsieur LY indiquent qu'aucun rapport n'a été produit pour justifier le paiement.

☐ Sur le marché relatif à l'aménagement d'un réseau électrique

La totalité du marché a été payée même si Les travaux sont inachevés (Cf. photos en annexe).

☐ Acquisition de matériels de ventilation et de climatisation

Le procès-verbal de réception n'a pas été signé par le Secrétaire général et le Président de la commission de réception. Deux split 3.5w installés au niveau du Trésor nous ont été présentés alors que huit splits de 3.5w ont été facturés et payés (Cf. photos en annexe).

☐ Acquisition de matériels de signalisation

Le procès-verbal de réception n'a pas été signé par le Secrétaire général et le Président de la commission de réception. Aucune acquisition ne nous a été présentée.

1.3. Recommandations

A l'issue des constats de violations relevés dans le présent rapport, les recommandations suivantes ont été formulées:

1.3.1. Recommandations sur le dispositif

- **MISE EN PLACE DE LA COMMISSION DES MARCHES ET LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES**

La commune de Tambacounda devra se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics relatives à la mise en place de la Commission des Marchés et la Cellule de Passation des Marchés en vue d'assurer une bonne conduite des procédures de passation des marchés. En outre, elle devra :

- Mettre à la disposition de la Cellule de Passation des marchés un bureau fonctionnel ;
- Etablir avant le 31 mars de chaque année le Rapport annuel de la Cellule de Passation des Marchés ;
- Elaborer un système d'archivage au niveau de la CPM conformément au manuel d'archivage de l'ARMP;
- Mettre en place un registre des marchés numéroté, paraphé et daté.

1.3.2. Recommandations sur l'audit des Marchés

Nous recommandons l'application rigoureuse des dispositions du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics et celles de la circulaire n° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de demande de renseignements et de prix, notamment sur les points ci-dessous indiqués :

- Les prescriptions techniques;
- Les critères de qualification ;
- Le formulaire de soumission et le modèle d'instructions aux soumissionnaires ;
- Les lettres matérialisant l'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues ;
- La publication de l'attribution du marché sur le site des marchés publics ;

- La signature des procès-verbaux par l'ensemble des membres de la Commission des marchés ;

La Commune devra en outre :

- Bannir le fractionnement des marchés en passant des appels d'offres ouverts quand les seuils sont atteints,
- Veiller à la signature des procès-verbaux de réception par l'ensemble des membres de la commission de réception ;
- Inviter le Receveur municipal de Tambacounda à participer aux sessions de la commission des marchés conformément aux dispositions du CMP.

II. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

2.1. Contexte de la mission

L'article 2 du Décret n°2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés publics dispose en son alinéa 8 « l'ARMP est chargée de faire réaliser des audits techniques et/ou financiers 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. Dans ce cadre, l'ARMP commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et conventions, transmet aux autorités compétentes les cas de violations constatées de dispositions réglementaires et établit des rapports périodiques sur l'exécution des marchés et conventions sur la base des enquêtes et audits réalisés dont elle assure la publication et qu'elle transmet également aux autorités ».

C'est en application des dispositions précitées que l'ARMP entreprend cette année, comme elle l'a fait pour les années précédentes, une campagne de revue indépendante de la conformité de la passation des marchés des autorités contractantes au titre de l'exercice 2011.

2.1. Objectifs de la mission

La mission a pour objectif principal de vérifier la conformité du processus de passation et d'exécution des marchés conclus au cours de la période de référence par les autorités contractantes du Groupe II, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés publics. La mission vise 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, d'efficacité, d'équité et de transparence, édictés par le Code des Marchés publics ;
- fournir autant que faire se peut, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
- identifier les cas de non-conformité des procédures par rapport aux dispositions du Code des Marchés publics, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins-disants, de fractionnement de marchés, de non-respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, des éléments constitutifs des cahiers des charges, des seuils fixés pour les avenants, des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, il s'agira de porter un jugement sur l'acceptabilité de telles situations au 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 (CRD) de l'ARMP, le consultant examinera en outre le degré d'application par l'autorité contractante, des décisions auxquelles elles ont donné lieu, de même que la pertinence desdites décisions ;
- pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue par la Direction Centrale des Marchés publics (DCMP), examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette structure ;
- dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport aux niveaux d'exécution ;
- examiner les conditions d'attribution des marchés par entente directe en évaluant leur fréquence et leur conformité eu égard aux exigences réglementaires ; la compétitivité et le caractère raisonnable ou non des prix proposés dans les marchés par entente directe seront passés en revue ;

- examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, formuler, 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 des marchés (CM), des cellules de passation des marchés (CPM) et des différents organes de contrôle interne ;
- 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 ;
- formuler des recommandations pour le futur.

En ce qui concerne l'exécution des marchés, les prestations du Consultant devront porter sur :

- le contrôle de la qualité des contrats attribués en analysant les évolutions et modifications qualitatives et quantitatives de l'étendue de chaque contrat sur la base de la soumission et du marché initialement signé ;
- le contrôle de la situation des réceptions/livraisons pour vérifier le respect des dates et des quantités livrées / réceptionnées ; tout écart sera relevé et la manière dont il a été traité au niveau de l'autorité contractante sera examinée ;
- le contrôle des délais prescrits aux différentes étapes de l'exécution des marchés et du paiement des avances et des factures, en cohérence notamment avec les spécifications du marché et le référentiel des délais d'exécution de la dépense publique ;
- l'état des marchés qui connaissent des difficultés d'exécution ;
- l'analyse des causes et conséquences des difficultés rencontrées.

Au plan du contrôle de la matérialité de l'exécution des marchés, des inspections physiques in situ devront être effectuées sur 25% des marchés en cours ou déjà exécutés par l'AC pour l'exercice concerné par la revue (en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique) auxquels s'ajouteront les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe. Le contrôle physique portera pour chaque marché sélectionné, sur les aspects suivants. Il s'agira de :

- vérifier la matérialité des dépenses effectuées ;

- faire un diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix, à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation ;
- s'assurer de la cohérence entre les biens livrés inspectés et les documents contractuels (le contrat et les pièces justificatives ayant servi au paiement) et donner un avis sur la conformité et la qualité ;
- s'assurer de la justification technique et financière des avenants et ordres de services signés ;
- vérifier l'existence d'une comptabilisation des biens au niveau de l'autorité contractante.

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

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

III. SELECTION DES MARCHES A AUDITER

Sur la base de la liste des marchés fournie par les Autorités contractantes du Groupe II dont la constitution est établie en annexe 1, après vérification de l'exhaustivité de chaque liste, nous allons procéder à l'échantillonnage des marchés conformément aux modalités arrêtées dans les TDR ; la liste des marchés à auditer devra inclure :

- au moins 15% des marchés dont les montants ont atteint les seuils de contrôle de la DCMP (non compris les marchés par entente directe) ;

- au moins 25% des marchés dont les montants sont compris entre les seuils de contrôle de la DCMP et les seuils de passation de marchés (en excluant les marchés par entente directe) ;
- au moins 25% des demandes de renseignements et de prix ;
- 100% des marchés passés par entente directe.

Pour chaque catégorie de marchés dont le nombre est inférieur à 10, la revue doit concerner l'ensemble des marchés passés.

Nous nous assurerons que les échantillons sont représentatifs des différents modes de passation des marchés, mais aussi des différentes catégories de marchés (fournitures et services, prestations intellectuelles, travaux).

La sélection sera effectuée sur la base d'un progiciel de tri aléatoire sans remise.

VI. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES

4.1. Etapes de la mission

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

1. collecte de l'information au niveau de l'autorité contractante suite à une prise de contact ;
2. revue de l'organisation institutionnelle de chaque autorité contractante ;
3. échantillonnage des marchés à auditer ;
4. comparaison des données collectées auprès des structures avec celles des documents comptables (comptabilité administrative des administrateurs de crédits, SIGFIP, et autres documents selon la personnalité juridique de l'entité) et ajustement de nos sélections s'il existe des marchés non reportés sur la liste et exécutés par le processus requis ;
5. revue approfondie des marchés et contrôle qualité ;
6. élaboration préalable d'une note d'orientation ;
7. élaboration des rapports provisoires individuels et d'un rapport de synthèse ;
8. exploitation des réponses et observations venant des autorités contractantes ;
9. élaboration des rapports définitifs individuels et de synthèse.

4.2. Activités préalables au démarrage de la mission

Afin de garantir l'efficacité de la mission et la fiabilité des résultats, les tâches préparatoires suivantes ont été mises en œuvre.

4.2.1. La Préparation de la mission

Dans la perspective de garantir le démarrage de la mission dans des conditions optimales, l'ARMP a envoyé aux autorités contractantes et à la Direction générale des Finances, les correspondances suivantes :

- Une lettre d'information (n°001928 ARMP/DG/DAF du 06 décembre 2012) adressée aux Autorités contractantes pour les sensibiliser sur les objectifs et spécificités de la mission et les inviter à prendre les dispositions utiles pour rendre accessibles aux auditeurs tous les documents relatifs aux marchés visés (publicité préalable, dossiers de consultation, lettres de saisine, couverture budgétaire, offres des soumissionnaires, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, publication des attributions, contrats signés avec les titulaires des marchés, bordereaux de livraisons, justificatifs des paiements, cautions et enregistrements, attestation de bonne exécution...). Par ce courrier, il était également requis des AC la mise à disposition en un lieu unique, en l'occurrence la CPM, de toutes les informations requises, ainsi que la disponibilité au cours de la période de revue, des interlocuteurs intervenant dans les marchés.
- Une lettre (n°001929 ARMP/DG/DAF du 07 décembre 2012) adressée à la Direction générale des Finances pour une mise à disposition des données du SIGFIP, notamment les engagements marchés et les engagements hors marchés, afin de faciliter les recoupements afférents à l'exhaustivité des commandes effectuées par les entités de l'Etat. Ces informations du SIGFIP ont été reçues par le cabinet mais sous un format trop agrégé pour permettre des contrôles d'exhaustivité ; à ce propos des requêtes complémentaires seront initiées aux fins de la mise à disposition de données additionnelles ;
- Un courrier d'introduction auprès des autorités contractantes (n°000028 ARMP/DG/DAF du 07 janvier 2013) pour confirmer le démarrage de la mission.

De son côté, le Cabinet a pris l'initiative, suite à la réunion d'information organisée par l'ARMP, de prendre contact avec toutes les structures à auditer, à qui une liste des documents à préparer a été soumise. Les documents suivants ont été requis, en fonction du statut de chaque autorité contractante:

- la liste complète de tous les marchés initiés en 2011 par mode de passation et par type de marchés ;
- l'avis général de passation des marchés au titre de l'exercice 2011;
- le budget de la gestion 2011 ;

- l'état d'exécution budgétaire de la gestion 2011 ;
- le plan de passation des marchés 2011 ;
- l'organigramme de la structure ;
- le manuel de procédures, le cas échéant ;
- les états financiers selon le type d'AC ;
- les extraits détaillés du compte de gestion, le cas échéant ;
- les balances (générale et auxiliaire fournisseur et immobilisation) selon le type d'AC ;
- les textes désignant les membres des commissions et de la CPM ainsi que ceux portant organisation de l'AC ;
- les rapports d'audit, le cas échéant.

4.2.2. Mise en place d'une équipe de coordination et d'appui au siège

Notre expérience de ce type de mission montre qu'il est d'une importance capitale de mettre en place une équipe au Siège. L'équipe d'appui du Siège sera composée d'un noyau centré autour du Cabinet et composé d'experts dotés d'une expérience significative en passation de marchés. Le recours à une expertise ponctuelle est également envisagé en cas de besoin.

Le support des équipes d'experts se concentrera sur quatre domaines clefs que nous avons identifiés comme étant cruciaux, et de nature à garantir la réussite la mission.

L'équipe d'appui du siège sera placée sous la responsabilité d'un spécialiste avéré en passation de marché et rompu aux missions d'audits techniques et de revue de procédures de passation de marchés.

Elle comprendra également un expert financier, un expert informaticien, un expert qualité ainsi qu'une assistante de direction. Cette équipe aura pour tâche essentielle d'aider le chef de mission dans sa fonction de pilotage et de coordination des activités, notamment dans le traitement des données collectées sur le terrain et dans la constitution des échantillons de marchés à cibler dans les différentes phases de la mission.

Il reste entendu que les membres de l'équipe d'appui peuvent être appelés à descendre sur le terrain pour prêter mains fortes aux experts et les aider à résoudre des problèmes ponctuels ou à faire face à une charge de travail exceptionnellement importante.

Le coordonnateur de l'équipe d'appui du siège aura un rôle central dans la revue qualité des rapports conformément aux procédures en vigueur.

4.3. Revue des procédures de passation des marchés

Dans le cadre de la planification de la mission, nous avons pris connaissance de l'ensemble des actes législatifs et réglementaires et normatifs qui régissent le secteur des marchés publics au Sénégal. Nous avons pris en considération les spécificités de la mission à réaliser et avons établi, un cadre pour la méthodologie proposée et l'approche d'audit à suivre.

En début de mission, nous avons pris contact avec les AC et un courrier leur a été envoyé avec comme requête de nous communiquer les informations pertinentes pour la mission.

Nous avons sélectionné et validé un échantillon représentatif par type de contrat, taille et mode de passation des marchés ; l'échantillon sera composé conformément aux modalités décrites dans les termes de référence (TDR) et aux normes et pratiques en vigueur en matière d'audit. Le processus d'échantillonnage est d'essence aléatoire.

Pour chacune des catégories de marchés, nous avons veillé à 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). Cependant ce réajustement n'a pas été possible pour certaines structures qui, compte tenu de leurs spécificités, ne passent qu'une catégorie bien déterminée de marchés (prestations intellectuelles ou fournitures par exemple).

Au niveau de chaque autorité contractante, nous allons nous assurer de la mise en place conforme des organes en charge des marchés, et par la suite évaluer leur efficacité.

De plus, nous allons mener des tests sur chaque échantillon de contrats sélectionnés. Ces tests nous permettent de nous assurer de la traçabilité des contrats, de l'expression du besoin jusqu'au paiement. Ils nous permettront d'identifier et de statuer sur l'efficacité et la transparence des procédures appliquées par les autorités contractantes et leur conformité avec le CMP.

Les tests qui sont mis en œuvre pour la revue des procédures de passation des marchés comprennent outre l'analyse institutionnelle et organisationnelle, une vérification des éléments suivants:

- procédure de budgétisation/couverture budgétaire ;
- publicité préalable ;
- adéquation du mode de passation de marché avec l'enveloppe budgétaire et la nature de la commande (travaux, fournitures ou services) ;
- rapports d'évaluation des offres ;
- traitement des plaintes ;

- respect des obligations contractuelles (exécution par le titulaire du marché et paiement par l'autorité contractante) ;
- conformité à certaines dispositions particulières 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 des 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.

Pour chaque marché ou DRP, une fiche (check-list) a été méticuleusement renseignée. L'ensemble des fiches ont servi de base à une analyse des tendances ainsi qu'à la déduction de statistiques pertinentes pour fonder une opinion sur la gestion d'un ou de plusieurs types de marchés ainsi que sur les performances de chaque autorité contractante.

4.4. Audit de l'exécution physique des marchés

Conformément aux termes de référence (TDR), nous allons procéder à un échantillonnage de marchés devant faire l'objet de contrôle physique (vérification de la matérialité). Cet échantillonnage exclut logiquement les marchés de nettoyage de locaux, de désherbage, de reprofilage léger de routes, etc, objet de prestations à durabilité éphémère. Les vérifications seront faites sur la base des procès-verbaux de réception, des documents de comptabilité des matières, et des visites de terrains.

L'objectif global de cette étape de la mission est de permettre à l'ARMP de se former une opinion sur la conformité de l'exécution technique au sens large, d'un échantillon de projets d'infrastructures.

L'audit technique est articulé sur les points suivants :

- conformité technique et qualité des prestations exécutées ;
- revue de la conduite générale des projets ;
- vérification de la conformité des dépenses effectuées.

Il débouche sur la formulation de recommandations relatives aux points suivants :

- i) mesures correctives permettant d'éviter que les éventuelles anomalies observées n'aient un impact sur la qualité du projet et sa durabilité dans les horizons prévus ;
- ii) principaux enseignements généraux de cet audit pour des actions futures.

4.5. Contrôle de la qualité de la revue

Le contrôle de qualité qui relève d'une exigence interne du Cabinet a pour objet de s'assurer que l'équipe a réalisé la mission dans le respect des normes internationales et des exigences des termes de référence de la mission.

De plus, au cours de l'audit des procédures de passation comme lors des vérifications relatives à l'exécution physique, l'expérience pratique de nos experts sera mise à profit pour détecter tous les indices de fraudes et de corruption qui peuvent donner lieu, en fonction de leur gravité, soit à un examen approfondi dans le cadre de la présente mission, soit à une proposition d'ouverture d'enquête au niveau de l'ARMP.

4.6. Synthèse des constats et appréciation des tendances générales

Pour chaque structure auditée, les constats sont systématiquement relevés et classés en fonction de leur fréquence d'occurrence. Sur cette base, nous allons proposer des mesures appropriées et dont la faisabilité est établie, pour l'éradication des dysfonctionnements notés avec une claire définition des modalités de mise en œuvre. Suite à cette revue, nous allons établir des statistiques sur les marchés en procédant, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP...).

Cet exercice sera facilité par le recours à un outil informatique que nous avons conçu pour les besoins de la mission.

En effet, la bonne exécution de la mission requiert la mise en place d'un support informatique qui sera utile tant pour les aspects liés à la passation des marchés que pour la partie technique. En effet, les annexes 2 à 8 de la demande de propositions permettent en l'état une analyse qualitative qui ne serait pertinente que si elle est précédée d'un recueil de données quantitatives. Pour ce faire, les annexes 2 à 8 sont transformées en questionnaires joints en annexe 3 du présent rapport. Les données

ainsi recueillies permettent d'établir des statistiques sur les marchés (Cf. points 11-d des TDR) mais de manière générale sur tous les aspects liés à la passation des marchés et à leur exécution.

Les auditeurs disposent d'un « masque de saisie » qui leur permet d'enregistrer toutes les données relatives à la passation et à l'exécution des marchés. ;

Dans un deuxième temps, toutes les données sont centralisées dans un fichier unique sur lequel sont effectués les traitements (compilations statistiques, contrôle, calculs de délais, vérification de la cohérence des données, etc.).

Cet outil informatique présente des avantages significatifs pour la conduite des travaux d'audit des marchés, parmi lesquels on peut noter :

- ❑ la structuration préalable des champs (i.e. les « zones de saisie ») prévus pour la captation des données traitées et leur cohérence permet d'éviter des traitements inutiles et/ou des interprétations différenciées selon la perception de chaque auditeur
- ❑ l'exhaustivité des données à saisir, du fait qu'elles sont pré identifiées, facilite leur collecte puis leur saisie par les auditeurs ;
- ❑ enfin, le logiciel utilisé facilite l'élaboration des constats, à travers la production de tableaux de synthèse qui mettent en évidence les résultats sous forme thématique et transversale ; sous cet angle, il présente les atouts suivants :
 - une aide à la décision/ expression de l'opinion ;
 - une standardisation de la présentation des résultats ;
 - une production automatisée de statistiques.

Cependant, la procédure informatique présente une limite pour les autorités contractantes qui ne passent pas un nombre important de marchés. Elle n'en demeure pas moins incontournable pour des conclusions rigoureuses et pertinentes.

4.7.Revue des marchés litigieux et des marchés par entente directe

Un Spécialiste en passation de marchés en régulation passe en revue les dossiers relatifs aux litiges concernant des marchés passés par les AC du groupe II au cours de la période sous revue.

Après une analyse statistique des décisions (fréquence des AC impliquées, typologie des marchés litigieux, pourcentage des requérants déboutés, etc.), nous procéderons, conformément aux exigences des TDR, à la revue des conditions de traitement des litiges en termes de délais et de respect des procédures mais également à une analyse de la pertinence des décisions.

4.8. Restitution des rapports

A la fin de l'audit, nous tenons une réunion de clôture entre l'équipe d'audit et les responsables de chacune des autorités contractantes. Le but de la réunion est de revoir les constatations de l'audit. Chaque autorité contractante fait l'objet d'un rapport distinct. Nos rapports sont présentés en deux étapes:

- rapport provisoire ;
- rapport final.

V. ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE

Le système sénégalais des marchés publics est organisé dans un cadre juridique comprenant une partie législative et une partie réglementaire.

5.1. Le cadre institutionnel et réglementaire

Il est régi par un ensemble de textes parmi lesquels on peut noter :

- Directive n°4/2005/CM/ UEMOA du 09 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 ;
- Directive n°5/2005/CM/UEMOA du 09 Décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine ;
- Loi organique n°2007-29 du 10 Décembre 2007 modifiant la loi organique 2001-09 du 15 Octobre 2001 relative aux lois de Finances ;

- Loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65-61 du 19 Juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- Loi n° 2003-101 du 13 Mars 2003 portant Réglementation générale sur la comptabilité publique ;
- Loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, modifiée ;
- Loi n°99-20 du 04 Mai 2009 portant loi d'orientation sur les Agences d'exécution ;
- Décret n°2007-0434 du 23 Mars 2007 modifiant le décret n°81-844 du 20 Aout 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux Collectivités locales et aux Etablissements publics ;
- Décret n°2005-576 du 22 Juin 2005 portant charte de Transparence et d'Ethique en matière de marchés publics ;
- Décret n°2007-545 du 25 Avril 2007 portant Code des marchés publics, modifié par le décret 2010-1188 du 13 Septembre 2010, lui-même modifié par le décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 ;
- Décret n°2007-546 du 25 Avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), modifié par le décret 2010-1396 du 20 Octobre 2010 ;
- Décret n° 2007-547 du 25 Avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;
- Arrêté n°11580/ PM/ du 28 Décembre 2007 pris en application des dispositions de l'article 138 du CMP fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers de passation des marchés ;
- Arrêté 11583/MEF/ du 28 Décembre 2007 pris en application de l'article 111 du CMP fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- Arrêté n°11584/MEF/ du 28 Décembre 2007 pris en application de l'article 112 du CMP fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;
- Arrêté n°11585 /MEF/ du 25 Décembre 2007 pris en application de l'article 77-3 du CMP relatif aux commandes pouvant être dispensées de la forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;

- Arrêté n°11586/MEF/ du 27 Décembre 2007 pris en application de l'article 35 du CMP relatif aux cellules de passation des marchés des autorités contractantes ;
- Arrêté n°11587 /MEF du 28 Décembre 2007 pris en application de l'article 45-e du CMP fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés publics ;
- Arrêté n° 11588/MEF/ du 27 Décembre 2007 pris en application de l'article 36-1 du CMP et fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes ;
- 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 (DRP) prévue par les dispositions de l'article 78 du CMP ;
- Décision n°0001/CRMP du 06 Mars 2008 fixant les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis.

5.2.Les organes chargés de la passation des marchés

La passation des marchés publics relève d'un processus d'une certaine complexité et nécessite un suivi particulier. Aussi, le Décret n°2007-545 du 25 Avril 2007 a-t-il prévu au niveau de chaque AC, la mise en place d'une Cellule de Passation des Marchés et d'une Commission des Marchés, structures encadrées respectivement par les articles 35 et 36 du Code des Marchés Publics.

5.2.1.La Cellule de Passation des Marchés (CPM)

Au niveau de chaque AC, il est mis en place une Cellule de Passation des Marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la Commission des Marchés. Les attributions de la CPM sont définies par l'arrêté n°11586/MEF du 28 Décembre 2007. Elles portent en particulier sur :

- l'examen préalable de tout document à soumettre à l'autorité contractante en matière de marchés publics ;
- l'établissement, en début d'année du Plan de Passation des Marchés ;
- la tenue du secrétariat de la Commission des Marchés
- l'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés.

5.2.2. La Commission des Marchés

L'Arrêté n°11588/MEF/ du 28 Décembre 2007 détermine la composition des commissions des marchés, et fixe le nombre de leurs membres. La commission des marchés est chargée notamment :

- de recevoir les offres des candidats à l'heure et à la date fixées par le DAO ;
- de les évaluer conformément aux prescriptions des cahiers de charges ;
- de proposer un attributaire provisoire à l'autorité contractante.

Les membres de la CPM et de La CM doivent appartenir au moins à la hiérarchie B.

5.3. Les organes de contrôle et de régulation

Le Décret n°2007-545 /MEF du 25 Avril 2007 portant Code des Marchés publics distingue les fonctions de contrôle de celles de régulation et les répartit entre deux entités qui constituent les piliers du système.

5.3.1. La Direction centrale des Marchés publics (DCMP)

Le contrôle à priori est confié à la DCMP qui émet des avis sur les dossiers types, les attributions selon des seuils fixés et procède à l'immatriculation des marchés dûment approuvés.

La DCMP, structure administrative placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances, est créée par le Décret n°2007-545 du 25 Avril 2007.

5.3.2. L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)

L'ARMP dont l'organisation et le fonctionnement découlent du décret 2007-546 du 25 Avril 2007 comprend trois structures essentielles :

- le Conseil de régulation (CR) chargé de l'orientation ;
- le Comité de règlement des différends (CRD) qui statue sur les litiges non juridictionnels ;
- la Direction générale chargée de la gestion et de l'application de la politique générale de l'ARMP sous le contrôle du Conseil de Régulation.

5.4.Modifications apportées par le Décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant Code des Marchés publics

Le processus de réforme des textes relatifs à la commande publique répond aux soucis d'équité, de transparence, d'économie et d'efficacité dans la gestion des deniers publics. Ainsi, tous les acteurs de la commande publique sont chacun à son niveau, concernés par les réformes dans le secteur des Marchés publics. Il est important de souligner que ces réformes interviennent suite à un diagnostic approfondi des procédures de passation des marchés par le moyen d'une revue analytique du système effectué depuis 2003.

Ces réformes entrées en vigueur en janvier 2008, se sont traduites par la signature du Décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant code des Marchés publics abrogeant celui de 2002.

Confronté à la réalité du terrain, ledit décret a subi plusieurs modifications en vue de son adaptation au contexte de sa mise en œuvre. En définitive, du fait des insuffisances révélées dans la pratique, il a été abrogé et remplacé par le décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant code des Marchés publics qui reprend pratiquement le 2007-545 du 25 avril 2007 avec certaines modifications qui portent principalement sur :

- Le champ d'application
- Les dérogations
- Les exclusions
- Les opérations préalables
- Les modes de passation et/ou les contrôles
- Les procédures avec consultation restreinte
- Les DRP
- La procédure d'entente directe
- La Possibilité d'une contractualisation pluriannuelle qui est désormais élargie à tous les marchés d'entretien.

Les modifications ont en outre porté sur le processus d'immatriculation des marchés clairement dévolu à la DCMP, ainsi que sur l'interdiction de cumul des fonctions d'autorité signataire et de celles d'autorité approbatrice.

Le CMP a enfin défini de manière exhaustive les conditions de participation aux appels d'offres des entreprises publiques et posé pour les soumissionnaires l'obligation de s'acquitter de la redevance de régulation des marchés publics.

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

6.1. *Audit de la passation des marchés*

L'audit a été réalisé sur la base des documents mis à disposition par le Receveur municipal et exigés au titre du traitement des mandats.. Ainsi, l'analyse de ces documents nous a permis de relever les anomalies suivantes :

➤ **Sur les Demandes de Renseignements et de Prix**

- Absence des lettres d'invitation adressées aux candidats sur tous les dossiers de DRP passés en revue ;
- Absence de formulaire de soumission, d'un modèle d'instructions aux soumissionnaires et d'un projet de contrat, en violation du point 2 de la circulaire 0004/PM/CAB/CP du 31 Mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP, pour tous les dossiers passés en revue ;
- Les conditions d'accès à la commande publique telles qu'édictées par les articles 43 et 45 du CMP n'ont pas été respectées, seul un tableau comparatif des prix a été préparé pour justifier le choix du prestataire ;
- Les procès-verbaux de dépouillement et d'attribution ne sont pas toujours signés par le Secrétaire Général et sur tous les dossiers sous revue le receveur municipal ou son représentant n'a pas signé ;
- Il n'y a aucun élément justificatif montrant que les candidats consultés ont les capacités et les qualifications requises pour exécuter les marchés, en violation de l'article 78-1 du décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant code des marchés publics et du point 2 de la 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 ;
- Le critère de spécialisation n'a pas été pris en compte dans le choix des candidats invités. En effet, les mêmes candidats (une liste de sept à huit prestataires), ont été systématiquement sollicités pour fournir une offre quelle que soit la nature des prestations (travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles) ;
- Il n'y a pas de traces matérialisant l'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues en violation de l'article 78-2 du décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant code des marchés publics ;
- Il a été constaté l'absence de publication des résultats des DRP sur le site des marchés publics ;
- Les procès-verbaux de réception n'ont pas été signés par tous les membres de la Commission de réception. En effet, très souvent le Secrétaire général et/ou le président de la commission n'ont pas signé ;

- Toutes les procédures initiées sur la base d'une autorisation spéciale du budget après délibération du 15 octobre 2011 n'ont pas été inscrites au PPM pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA), en violation des dispositions de l'article 6 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics. ;

Pratique de fractionnement

- Les marchés relatifs aux Travaux de remblais et de terrassement et installation de réseau électrique inscrits sur le PPM et l'AGPM (non publiés) ont été fractionnés, la procédure de DRP utilisée n'est pas régulière et l'exécution confiée au même prestataire (Mamadou LY). Cette pratique constitue une violation substantielle des dispositions du CMP ;

6.2. *Audit de l'exécution financière*

☐ **Dépenses sur autorisation spéciale** Constats sur le budget 2011

Par délibération :

- N°05/CT-2011 du 15 octobre 2011 portant autorisation spéciale de recettes et de dépense relatives au fonds de dotation, gestion 2011,
- Et n°006/CT-2011 du 15 octobre 2011 portant approbation d'une autorisation spéciale de recettes et de dépenses, au titre de la gestion 2011 ;

La Ccommune a disposé de crédit supplémentaire pour un montant de cinq cent quatre vingtquatre douze-vingt-douze millions six cent cinq mille quatre cent trente francs (592 605 430 F CFA) répartis comme suit :

Recettes

Contribution des patentes :	494 605 430 F CFA
Fonds de dotation de la décentralisation :	92 000 000 F CFA
Fonds de concours de l'Etat :	6 000 000 F CFA

Dépenses

Dépenses de fonctionnement :	586 605 430 F CFA
Dépenses d'investissement :	6 000 000 F CFA

Sur cette base, la Commune de TambaTambacounda a engagé des procédures de dépenses (Cf. liste des dépenses concernées en annexe du présent rapport) qui ont été exécutées et payées entre les mois de novembre et décembre pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA).

Nous émettons des réserves sur la régularité des procédures qui ont conduit aux choix des prestataires, sur l'effectivité des prestations facturées et payées pour un montant de quatre cent quatre vingtquatre seize-vingt-seize millions huit cent cinquante un mille trois cent soixante un francs (496 851 361 F CFA).

☐ Revue des dépenses de notre échantillon

- pour l'essentiel des marchés sous revue les paiements ont été effectués alors que tous les membres de la Commission de réception (le Secrétaire Général et le président) n'ont pas apposé leur signature sur le document et aucun autre document certifiant le service fait nous a été présenté ; - les marchés relatifs aux études d'un montant de 10 000 000 F CFA attribués à un commerçant déjà impliqué dans tous les marchés de fournitures de la Commune, en l'occurrence Mamadou LY. Les « prestations » ont été facturées et payées alors que les rapports n'ont pas été produits ; - Pratique de surfacturation sur le marché relatif à l'acquisition de matériels de ventilation et de climatisation. En effet, la facture de Mamadou LY n° 162/11 du 13/10/2011 comprend deux rubriques et est ainsi libellée: - split 3,5w - PU= 850 000 pour 4 unités - split 3,5w - PU= 400 000 pour 4 unités ; - Pour l'essentiel des marchés revus, les paiements ont été effectués alors que tous les membres de la Commission de réception (le Secrétaire Général et le Président) n'ont pas apposé leur signature sur les documents qui nous ont été présentés pour attester du service fait;

- les marchés relatifs aux études d'un montant de 10 000 000 F CFA attribués à Mr Mamadou LY ont été facturés et payés alors que les rapports n'ont pas été produits ; l'attributaire de ce marché de prestations intellectuelles normalement destiné aux bureaux d'études est un commerçant impliqué également dans tous les marchés de fournitures, services et travaux de la Commune;

- Pratique de surfacturation sur le marché relatif à l'acquisition de matériels de ventilation et de climatisation. En effet, la facture de Monsieur Mamadou LY n° 162/11 du 13/10/2011 comprend deux rubriques ainsi libellées:

- split 3,5w - PU= 850 000 pour 4 unités
- split 3,5w - PU= 400 000 pour 4 unités ;

Le tableau suivant présente le détail des observations relevées sur les marchés sous revue.

Objet	Fournisseur	Montant	BC	BL	FACTURE	Observation
Entretien parcs squares et jardins : aménagement espace verts + plantes eucalyptus	Mamadou LY	3 700 000	14-oct	14-oct	14-oct	PV de dépouillement daté du 11/10/2011 n'a pas été signé par le SG et le receveur municipal ou son représentant - la facture n° 150/2011 a été payée au courant du mois d'octobre
Entretien parcs squares et jardins : aménagement espace verts + plantes	Mor KA	1 727 313	14-oct	PVR n°106	13-oct	le PV de réception n'est pas signé par le SG et le pdt de la commission de réception- absence des signatures SG et TPR sur le PV de dépouillement - facture payée courant octobre
Entretien parcs squares et jardins	Mor KA	1 727 500	14-oct	pvr n°107	13-oct	facture liquidée le 14/10/2011 ; le SG et le PDT de la commission n'ont pas signé le PVR- pv de dépouillement en date du 05/10/2011 n'est pas signé par le SG et TPR- BE n°05 du 18/10
Acquisition de matériels de signalisation	Mamadou LY	5 000 000	14-nov	pvr n°123 du 14/11/2011	10-nov	facture n°170 du 10/11/2011 - pvr non signé par le SG et le PDT de la commission - BE n°1 du 25/11/11 - pv de dépouillement non signé par le SG et TPR

Acquisition de matériels de ventilation et de climatisation	Mamadou LY	5 000 000	14/11/2011 non numéroté	n°110 du 14/10/2011	n° 162/11 du 13/10/2011	pvd daté du 13/10/11 n'a pas été signé par le SG et TPR - surfacturation en effet la facture comprend deux rubriques ainsi libellés: - split 3,5w avec - PU= 850 000 pour 4 unités et split 3,5w avec -PU= 400 000 pour 4 unités
Acquisition matériels de perception moto jakarta	Mamadou LY	4 000 000	non numéroté du 11/11/2011	pvr n°121 du 11/11/2011- le SG et le Pdt n'ont pas signé	n°148du 10/11/2011	Absence de pv de dépouillement BE n°1 du 11/11/11
Aménagement réseau électrique	Mamadou LY	14 995 000	BC sans numéro daté du 22/09/2011	BL n° 87 daté du 22/09/2011 le Pdt de la comission n'a pas signé	facture n°01 du 22/09/2011	BE n°01 du 22/09/2011- absence Pv de dépouillement -la facture a été réglée au mois de septembre 2011
Travaux de remblais et de terrassement	SOCOMI Dakar	17 400 000	BC sans numéro daté du 28/09/2011	BL n°88 du 28/09/2011	facture n°01 du 01/09/2011	pv de dépouillement daté du 05/08/2011 non signé par le TPR ou son représentant - BE n°01 du 14/10/2011

Travaux de remblais et de terrassement	Mamadou LY	12 599 500	BC sans numéro daté du 28/09/2011	BL n°90 du 28/09/2011	facture n°2 du 19/09/11	BE n°02 du 04/10/2011 - pv de dépouillement du 23/09/2011 non signé par le SG et le TPR ou son représentant- la procédure a été initiée le 23 septembre, les travaux exécutés et payés soit une durée d'exécution d'une semaine
réhabilitation du réseau électrique du tronçon avenue demba diop angle kandiouranoba(pndl)	ESEN - TP (Gérant mamadou LY)	13 996 806	BC sans numéro daté du 07/09/2011	pvr daté du 30/08/2011 signé par l'ARD, la SENELEC et la commune		pv d'attribution daté du 28/07/2011 date de notification 21/07/2011- OS daté du 28/07/2011 - contrat daté du 28/07/2011 pour une durée d'exécution de 3 mois- BE daté du 13/09/2011
entretien des réseaux d'éclairage public	Mamadou LY	13 000 000	BC non numéroté du 11/11/11	BL n° 118 du 11/11/2011 - le SG et le président de la commission n'ont pas signé le PV de réception	Facture n°190 du 10/11/2011	PV dépouillement daté du 02/11/2011 non signé par le SG et le TPR ou son représentant - BE n°03 du 11/11/2011
études et projet de construction de passerelle et panneau sur le long du Mamacounda	Mamadou LY	5 000 000				Aucun document relatif à la procédure et à l'exécution des prestations n'a été mis à la disposition de la mission.

études et réalisation de périmètres maraîchers sur le Mamacounda	Mamadou LY	5 000 000				Aucun document relatif à la procédure et à l'exécution des prestations n'a été mis à la disposition de la mission.
TOTAL		103 146 119				

6.3. Audit physique

Afin de vérifier la matérialité des dépenses, nous avons procédé à des inspections physiques sur un échantillon représentant 47% en montant des marchés sous revue. Les observations relevées sont consignées dans le tableau ci-dessous.

ECHANTILLON AUDIT PHYSIQUE				
Description	Bénéficiaire	Montant (en F CFA)	Observations	Commentaire AC
Acquisition de matériels de signalisation	Mamadou LY	5 000 000	Le procès-verbal de réception n'a pas été signé par le Secrétaire général et le président de la commission de réception. Aucune acquisition ne nous a été présentée.	
Acquisition de matériels de ventilation et de climatisation	Mamadou LY	5 000 000	Le procès-verbal de réception n'a pas été signé par le Secrétaire général et le président de la commission de réception. Deux splits 3.5w installés au niveau du trésor nous ont été présentés alors que huit splits de 3.5w chacun ont été facturés et payés (Cf. photos en annexe)	
entretien des réseaux d'éclairage public	Mamadou LY	13 000 000	Le procès-verbal de réception n'a pas été signé par le Secrétaire général et le président de la commission de réception.	
études et projet de construction de passerelle et panneau sur le long du Mamacounda	Mamadou LY	5 000 000	Aucun rapport ne nous a été présenté.	
études et réalisation de périmètres maraîchers sur le Mamacounda	Mamadou LY	5 000 000	Aucun rapport ne nous a été présenté.	
Aménagement réseau électrique	Mamadou LY	14 995 000	Travaux inachevés. Cependant, la totalité du marché a été payé (Cf. photos en annexe).	
TOTAL		47 995 000		
TOTAL DEPENSE ECHANTILLON		103 146 119		
TAUX DE COUVERTURE		47%		

VII. RECOMMANDATIONS

7.1. Recommandations sur le dispositif des marchés

- **MISE EN PLACE DE LA COMMISSION DES MARCHES ET LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES**

La Commune de Tambacounda devra se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics relatives à la mise en place de la Commission des Marchés et la Cellule de Passation des Marchés en vue d'assurer une bonne conduite des procédures de passation des marchés.

- **Plan de passation des marchés et Avis général de passation des marchés**

La Commune de Tambacounda doit se conformer aux dispositions du CMP en élaborant un PPM et un AGPM chaque année.

- **Etablir avant le 31 mars de chaque année le Rapport annuel de la Cellule de passation des marchés non mis à disposition ;**
- **Mettre à la disposition de la Cellule de Passation des marchés un bureau fonctionnel.**

7.2. Recommandations relatives aux marchés

7.2. 1. Recommandations relatives aux DRP

Nous recommandons l'application rigoureuse des dispositions du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics et celles de la 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, notamment sur les points ci-dessous indiqués :

- Les prescriptions techniques
- Les critères de qualification
- Le formulaire de soumission et le modèle d'instruction aux soumissionnaires
- Les lettres matérialisant l'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues
- La publication des résultats des DRP sur le site des marchés publics

- La signature des procès-verbaux par l'ensemble des membres de la Commission des marchés

La Commune devra en outre :

- Bannir le fractionnement des marchés en passant des appels d'offres ouverts quand les seuils sont atteints,
- Veiller à la signature des procès-verbaux de réception par l'ensemble des membres de la commission de réception ;
- Inviter le Receveur municipal de Tambacounda à participer aux sessions de la commission des marchés conformément aux dispositions du CMP.

7.2.2. Recommandations relatives au renforcement des capacités des agents de la Commune de Tambacounda en matière de passation des marchés

Après mise en place de la Cellule des marchés, nous recommandons à la Commune de Tambacounda de prévoir un programme de renforcement des capacités de ses membres et de ceux de la Commission des Marchés, à travers des séminaires de formation, notamment ceux régulièrement organisés par l'ARMP.

7.2.3. Recommandations relatives au classement et à l'archivage

La Commune de Tambacounda devrait améliorer son système de classement concernant la passation des marchés pour respecter les instructions de l'ARMP.

VIII. ANNEXES

ANNEXE 1 :
LISTE DES DEPENSES SUR AUTORISATION SPECIALE

SERVICE BUDGETAIRE		NOMENCLATURE	PREVISIONS BUDGETAIRES INITIALES	AUTORISATIONS SPECIALES	VIREMENTS DE CREDITS		PREVISIONS BUDGETAIRES FINALES	REALISATIONS	POURCENTAGE
					PRELEVEMENTS	AFFECTATIONS			
721		contribution des patentes	95000000	494605430			589605430	595489502	101%
755		Fonds de dotation de la décentralisation		92000000			92000000	92000000	100%
313	6130	Carburant	12000000	12000000			24000000	21071453	88%
313	622	Frais de mission	5000000	10000000	6000000		9000000	7040000	78%
313	63321	Communications téléphoniques	1200000	2000000			3200000	3200000	100%
313	64551	Coupes récompenses et prix	6000000	4100000			10100000	10100000	100%
313	6470	Indemnité de représentation du Maire, du PCR ou du PCr	10800000	10800000	10800000		10800000	10800000	100%
313	6490	dépenses diverses	10000000	10000000			20000000	18635700	93%
321	6130	Carburant	8500000	5000000		6000000	19500000	13499652	69%
321	63310	Imprimés et registres	12500000	9000000			21500000	21500000	100%
321	633703	Installation appareils téléphoniques		8000000			8000000		0%
321	65301	Indemnité pour travaux supplémentaires	6266500	6000000			12266500	11560020	94%
331	6130	Carburant	2000000	6168000			8168000	8166439	100%
331	6131	Lubrifiant		500000			500000	1200000	240%
331	616	fournitures de bureaux	1000000	1000000			2000000	2000000	100%
331	6311	Entretien et réparations des bâtiments locaux	500000	22832000			23332000	22853800	98%
331	63130	Entretien et réparation du mobilier de bureau		750000			750000	750000	100%
331	63132	Entretien de machines et matériels de bureau		750000			750000	750000	100%
331	63141	Réparation voitures particulières		1200000			1200000		0%

GROUPEMENT GMS/SSPM

331	63310	Imprimés et registres	1000000	1800000			2800000	2800000	100%
331	63370 0	Acquisition mobilier bureau		1000000			1000000	1000000	100%
331	63370 1	Acquisition de machines et appareils de bureau		1000000			1000000	1000000	100%
331	63370 4	Acquisition et installation appareils de ventilation et de climatisation		5000000			5000000	5000000	100%
331	63370 6	Acquisition de matériel de perception		4000000			4000000	4000000	
341	6490	Dépenses diverses	1000000	2250000			3250000	3250000	100%
351	6311	Entretien et réparations des bâtiments locaux	1000000	14789714			15789714	18285350	116%
371	610	Produits pharmaceutiques et d'hygiène	300000	8500000			8800000	8800000	100%
381	63100	Entretien de parcs, squares et jardins	3000000	8000000			11000000	10154813	92%
381	63371 4	Acquisition de matériel de signalisation	300000	5000000			5300000	5300000	100%
401	6130	Carburant	15000000	10000000			25000000	25000000	100%
401	63371 5	Pièces ou matériel de rechange	1500000	3000000			4500000	3500000	78%
401	63371 6	Pneumatiques	2000000	5000000			7000000	6996000	100%
411	6181	Consommation d'eau dans les bâtiments et lieux publics	4500000	5000000			9500000	8500000	89%
411	63371 5	Pièces ou matériel de rechange	500000	1000000			1500000	1500000	100%
421	6183	Eclairage des bâtiments et lieux publics	18000000	20000000			38000000	32950000	87%
421	63126	Entretien et réparation du réseau électrique	2000000	14000000			16000000	14170000	89%
441	6130	Carburants		8560000			8560000	8558550	100%

441	616	Fournitures de bureau	500000	5500000			6000000	4000000	67%
441	617	Fournitures scolaires	7000000	10690400			17690400	17690400	100%
441	6192	Produits de désinfection		2026000			2026000	2026000	100%
441	6311	Entretien et réparation des bâtiments communaux	2000000			12600000	14600000	3978000	27%
441	63133	Entretien divers	1500000	14000000		11000000	26500000	26490000	100%
441	63370 2	Acquisition petit matériel de bureau		581600			581600	581600	100%
441	64551	Coupes, récompenses et prix		2000000			2000000	2000000	100%
441	64553	Frais de transport des étudiants	1500000	2000000		2000000	5500000	5500000	100%
441	6465	Participation à la semaine nationale de la jeunesse (vacances citoyennes)	7000000	18000000			25000000	18000000	72%
451	610	Produits pharmaceutiques et d'hygiène	500000	27736800			28236800	28226600	100%
451	6130	Carburants		6221040			6221040	6221040	100%
451	616	Fournitures de bureau		3000000			3000000	2995000	100%
451	6181	Consommation d'eau dans les bâtiments et lieux publics		1036840			1036840	1035000	100%
451	6183	Eclairage des bâtiments et lieux publics		2592100			2592100	2520000	97%
451	6192	Produits de désinfection		3500000			3500000	3500000	100%
451	620	Transport du personnel		1555260			1555260	1554777	100%
451	63140	Entretien de véhicules		1555260			1555260	1555260	100%
451	63321	Communications téléphoniques		1555260			1555260	1550000	100%
451	63370 2	Acquisition petit matériel de bureau		2000000			2000000	2000000	100%
451	64510	Secours aux indigents		3628940			3628940	3628900	100%
451	6490	Dépenses diverses		1868400			1868400	1868400	100%
451	655	Frais de recyclage et de formation professionnelle		2592100			2592100	5592100	216%

461	6490	Dépenses diverses	200000	10000000			10200000	10200000	100%
509	6490	Dépenses diverses	30000000	27300000			57300000	43761615	76%
TOTAL DEPENSES INSCRITES AU BUDGET			176066500	378939714	16800000	31600000	56980621 4	510366469	90%
DEPENSES NON BUDGETISER				117 911 647					
TOTAL DEPENSES AUTORISATION SPECIALE				496 851 361					

ANNEXE 2 : PHOTOS









**ANNEXE 3 :
LETTRE DE TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE**

