



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

AGENCE NATIONALE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
(ANAT)

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
Mail: gmac@orange.sn



✉ 1109 Liberté 1, Dakar BP 23967 Dakar Ponty
☎ (+221) 33 864 06 66 / (221) 77 630 72 97
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 relatif à l'exécution financière	9
1.2.4. Constats sur la matérialité des dépenses.....	9
1.3. RECOMMANDATIONS	9
1.3.1. Recommandations sur le dispositif de gestion des marchés.....	10
1.3.2. Recommandations sur les procédures spécifiques relatives à la DRP	10
II. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION.....	10
2.1. CONTEXTE DE LA MISSION	10
2.1. OBJECTIFS DE LA MISSION	10
III. SELECTION DES MARCHES A AUDITER	13
IV. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES	14
4.1. ETAPES DE LA MISSION	14
4.2. ACTIVITES PREALABLES AU DEMARRAGE DE LA MISSION	14
4.2.1. La Préparation de la mission	14
4.2.2. Mise en place d'une équipe de coordination et d'appui au siège.....	15
4.3. REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES	16
4.4. AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES	17
4.5. CONTROLE DE LA QUALITE DE LA REVUE.....	18
4.6. SYNTHESE DES CONSTATS ET APPRECIATION DES TENDANCES GENERALES	18
4.7. REVUE DES MARCHES LITIGIEUX ET DES MARCHES PAR ENTENTE DIRECTE	20
4.8. RESTITUTION DES RAPPORTS.....	20
V.ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE	20
5.1.LE CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE.....	20
5.2.LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES.....	22
5.2.1.La Cellule de Passation des Marchés (CPM).....	22
5.2.2.La Commission des Marchés	23
5.3. LES ORGANES DE CONTROLE ET DE REGULATION	23
5.3.1. La Direction centrale des Marchés publics (DCMP)	23
5.3.2. L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)	23
5.4. MODIFICATIONS APORTEES PAR LE DECRET N°2011-1048 DU 27 JUILLET 2011 PORTANT CODE DES MARCHES PUBLICS	24
VI. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ANAT	25
6.1. LES ORGANES DE L'AGENCE	26
6.2. ORGANIGRAMME DE L'ANAT	28
6.3. BILAN DES ACTIVITES.....	28
6.4. LE DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS AU SEIN DE L'ANAT.....	29
6.4.1. La Commission des Marchés (CM)	29
6.4.2. La Cellule de Passation des marchés (CPM)	29
6.4.3. Le Plan de Passation des Marchés (PPM).....	30
6.4.4. L'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM)	30
VII. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES	30
7.1. LES MARCHES PASSES PAR DRP	30

7.2. LES MARCHES PASSES PAR APPEL D'OFFRES	42
7.3. AUDIT DE L'EXECUTION FINANCIERE.....	44
7.3.1. Consistance des travaux d'audit du volet financier.....	44
7.3.2. Constats d'audit sur le volet exécution financière.....	45
7.4. AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES	45
7.4.1. Vérification de l'existence physique des acquisitions	45
VIII. RECOMMANDATIONS	46
8.1. RECOMMANDATIONS SUR LE DISPOSITIF DES MARCHES	46
8.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MARCHES PASSES PAR APPEL D'OFFRES.....	47
8.3. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DRP	47
8.3.1. Les violations constatées durant la vérification.....	47
8.3.2. Les recommandations formulées à la suite des violations constatées durant la vérification	49
8.4. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES CAPACITES DES AGENTS DE L'ANAT EN MATERIE DE PASSATION DES MARCHES	50
8.5. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CLASSEMENT ET A L'ARCHIVAGE	50
IX. ANNEXES	51
ANNEXE 1 : LETTRE DE TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE	52
ANNEXE 2: OBSERVATIONS DU DIRECTEUR SORTANT	54

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
ANAT	Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire
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.SYNTHESE 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 l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), conformément aux exigences des termes de référence de la mission que l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) a bien voulu confier au Groupement GMS/SSPM.

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 s'assurer que:

- les marchés attribués au cours de la période sous revue ont été passés de manière transparente et régulière conformément aux dispositions du Code des Marchés Publics et que la mise en œuvre de ces procédures ne comporte pas d'anomalies significatives ;
- l'exécution financière est effectuée conformément aux dispositions contractuelles et à la réglementation en vigueur ;
- les procédures de contrôle de la matérialité des transactions et de suivi de leur exécution physique sont adéquates et permettent de s'assurer de la réalisation des marchés conformément aux prescriptions techniques et aux normes prévues.

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 2, 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 l'ANAT, 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 l'ANAT se présentent comme suit :

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

Une Commission de passation des marchés a été créée au sein de l'ANAT ainsi qu'une Cellule de passation des Marchés pour la conduite des processus de passation des marchés

conformément aux articles 35 et suivants du Code des Marchés Publics, durant l'exercice budgétaire 2011.

Les membres de la CM ne sont pas bien formés aux procédures de passation des marchés. La CPM sensée apporter l'appui nécessaire au bon déroulement du processus est en sous-effectif et le seul membre qui y a été nommé a été envoyé en formation durant l'exercice, rendant ainsi la structure non fonctionnelle.

- **Rapport annuel non élaboré**

Le Rapport annuel sur les marchés publics 2011 que la Cellule de passation des Marchés devait établir avant la date du 31 Mars 2012, conformément à l'article 143 du Décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics, n'a pas été produit.

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

L'ANAT a établi pour l'année 2011 un Plan de Passation des Marchés et un Avis général de passation des marchés conformément aux dispositions des articles 6 et 56 du Code des Marchés Publics.

- **Registre des marchés**

L'ANAT ne dispose pas de registre des marchés (Bonne pratique), ni de registre de transmission et de réception des courriers de marchés et des plis.

- **Manuel de procédures administratives, comptables et financières**

L'ANAT ne dispose pas de manuel opérationnel de procédures administratives, comptables et financières.

1.2. Constats d'audit

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. A ce propos, nous avons constaté que les acquisitions effectuées au titre de la gestion 2011 portent sur un (1) appel d'offres pour un montant de cent quatre-vingt-dix millions deux cent trente-six mille francs (190 236 000 F CFA) et sept (7) DRP pour un montant de quarante-trois millions soixante mille huit cent quatre-vingt-cinq francs (43 060 885 F CFA), soit un montant total de **deux cent trente-trois millions deux cent quatre-vingt-seize mille huit cent quatre-vingt-cinq Francs CFA (233 296 885) F CFA**.

Rappel des seuils applicables à l'ANAT en vertu de l'Arrêté n°11 580 du 28 décembre 2007 et de l'article 53.2 du Décret n° 2011-1048 portant Code des Marchés Publics.

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	30 000 000	150 000 000	40 000 000	400 000 000
Travaux	50 000 000	250 000 000	100 000 000	800 000 000
Prestations Intellectuelles	30 000 000	150 000 000	40 000 000	350 000 000
Services	30 000 000	150 000 000	40 000 000	350 000 000

PERIMETRE COUVERT

L'ANAT a passé au titre de la gestion 2011, un marché par appel d'offres et 07 par DRP dont une n'est plus dans le champ du CMP et n'a donc pas fait l'objet de vérification. La revue a donc porté sur ces six (6) DRP et l'appel d'offres.

Par ailleurs, l'ANAT a également eu à faire un bon de commande direct en violation du CMP pour l'achat d'un logiciel de développement d'un système de paie avec production d'un état récapitulatif des salaires pour un montant de 2.902.800 FCFA TTC et attribué à SAPROFA INC SARL.

1.2.2. Constats relatifs à la passation des marchés

Les points suivants résument les principales anomalies observées au cours de la revue.

☐ Constats généraux

a) Aucune des DRP lancées par l'ANAT en 2011 n'a été conforme

Les DRP vérifiées n'ont pas respecté les procédures telles qu'éditées par le CMP en son article 78, et par la circulaire n° 004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009. Ces textes stipulent que les candidats consultés doivent disposer des capacités juridiques, techniques et financières qui leur permettent d'exécuter les prestations projetées. L'Autorité contractante doit par ailleurs s'assurer que les candidats consultés sont disposés à soumettre une offre et non à

décliner l'invitation. Or, aucune des conditions précitées n'a été respectée dans les consultations par DRP que nous avons examinées.

De manière générale, les contrôles ont permis de relever que les acquisitions n'ont pas été effectuées conformément aux dispositions prévues par le CMP et il a été noté une violation de la procédure de DRP dans son ensemble.

b) Absence de dossiers de DRP

Cinq sur les six DRP vérifiées n'ont pas fait l'objet de dossier de consultation élaboré en bonne et due forme. Des lettres de consultation ont été envoyées aux candidats sans aucune mention de spécifications techniques précises. Lesdites lettres d'invitation font juste état de la liste des biens à acquérir.

c) Pratiques de simulation de consultation et de collusion sur la totalité des DRP

Il a été constaté dans les consultations par DRP, que certains candidats ont le même numéro de téléphone, la même adresse, le même registre de commerce, le même NINEA. Certaines entreprises sont gérées par la même personne, ou par des personnes appartenant à la même famille.

d) Non-respect du nombre de candidats requis pour une consultation par DRP

Le nombre minimum de candidats requis dans la procédure de DRP n'est souvent pas respecté au moment du lancement de la consultation et à l'ouverture des plis.

❑ Constats spécifiques

a) Pour le marché n°F-ANAT-05 souscrit le 05/11/11 et relatif à l'« Acquisition de matériels informatiques ». Attribué à El Hadj Ibrahima SAKHO SERVICES, deux fournisseurs El Hadj Ibrahima SAKHO et ZOOM INFORMATIQUE ont le même numéro de téléphone et que trois candidats de la consultation n'ont pas été retrouvés aux adresses indiquées sur leurs offres.

b) Pour le marché F-ANAT-04 du 27 septembre 2011 modifié par avenant au marché de 8 529 040 FCFA TTC portant sur l'acquisition de matériel et mobilier de bureau, attribué à SANA SERVICES, aucun des candidats consultés n'a été trouvé à l'adresse indiquée. Le marché a été également signé par une personne non habilitée, le SG, qui ne dispose pas de tels pouvoirs.

c) Pour le marché F-ANAT-02, acquisition de fournitures de bureaux et de consommables informatiques, pour un montant de 9.574.815 FCFA TTC, deux candidats consultés GIE LES COMMERCANTS et LE GENERAL ont le même NINEA. Ces dernières entités ont été

montées par WOPA INFORMATIQUE et SANA SERVICE qui appartiennent à la même famille. Ces indices permettent de conclure que la consultation n'est pas fiable et que l'ANAT s'est manifestement livrée à une simulation de concurrence entre entités présentant des connexions avérées.

d) Pour le marché S-ANAT-03, d'un montant de 12 000 000 FCFA TTC, pour l'entretien des locaux de la Direction Des Travaux Géographiques Et Cartographiques (DGTGC, les cinq fournisseurs ont présenté des offres composées de la même façon, tirées avec la même imprimante et comportant le même format de caractère et sur la même qualité de papier. En plus, la même phrase a été utilisée pour qualifier les prix en TTC et sur une feuille différente de celle comportant les prix.

e) Pour le marché S-ANAT-O4 à commande passé pour l'entretien des véhicules de l'ANAT pour un montant plafonné à 4.003.150 FCFA TTC, un des candidats n'a pu être localisé.

f) Pour le marché ANAT/C, d'un montant de 2.950.000 FCFA TTC, signé le 08/08/2012 pour le recrutement d'un commissaire aux comptes aux fins de la certification des comptes de L'ANAT, il a été signé par le SG, qui n'a pas présenté à la mission ses délégations de signature. Sous peine de nullité absolue, les marchés doivent être signés par des personnes habilitées (article 27).

g) Concernant l'appel d'offres divisé en trois lots relatif à l'acquisition de matériel roulant pour l'Agence, aucune anomalie significative n'a été relevée.

1.2.3. Constats relatif à l'exécution financière

Nos travaux sur l'exécution financière n'ont pas révélé d'anomalies particulières.

1.2.4. Constats sur la matérialité des dépenses

Afin de vérifier la matérialité des dépenses, nous avons procédé à l'inspection physique des acquisitions. Nos travaux sur l'exécution physique appellent les remarques suivantes :

- Inexistence des documents comptables pour la bonne tenue de la comptabilité matière au sein de l'ANAT,
- Inexistence de local pour abriter les acquisitions.

1.3. Recommandations

Les recommandations portent notamment sur les points suivants:

1.3.1. Recommandations sur le dispositif de gestion des marchés

Elles s'articulent autour de :

- L'élaboration du Rapport annuel sur les marchés publics que la Cellule de Passation des Marchés devait établir avant la date du 31 Mars 2010, conformément à l'article 143 du Code des Marchés Publics;
- la mise en place d'un manuel de procédures conforme au CMP.
- la mise en place d'un registre des marchés numéroté, paraphé et daté.

1.3.2. Recommandations sur les procédures spécifiques relatives à la DRP

Appliquer rigoureusement les dispositions 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 (DRP) prévue par l'article 78 du Décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.

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.

IV. 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 sélectionné. 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 audité, 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 sur la base des décisions de l'ARMP recensées 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 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 a 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 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° 007-545 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. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ANAT

L'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT) a été créée par décret n°2009-1302 du 20 novembre 2009. Dotée d'une autonomie de gestion et d'une mission de service public, elle a été substituée à la Direction de l'Aménagement du territoire et exerce les attributions anciennement dévolues à la Direction des travaux géographiques et cartographiques et à l'Agence du Cadre de Vie et de la Qualité de la Consommation.

Elle est placée sous la tutelle technique du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et celle financière du Ministre chargé des Finances.

L'Agence a pour mission de promouvoir et de mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, de travaux géographiques et cartographiques et d'amélioration du cadre de vie des populations.

De manière spécifique, elle est chargée :

- a) En matière d'aménagement du territoire,
 - D'élaborer un Plan National d'Aménagement du territoire ;
 - De mettre en œuvre la politique Nationale d'Aménagement du territoire ;
 - De veiller au développement harmonieux des agglomérations et à la répartition équilibrée des activités économiques et des populations sur l'ensemble du territoire ;
 - De veiller à la mise en cohérence des réseaux d'infrastructures et d'équipements publics avec les besoins des populations, en conformité avec les options stratégiques du gouvernement ;
 - D'assurer la coordination de la mise en œuvre des stratégies d'aménagement du territoire prévues dans le plan d'aménagement du territoire (PNAT) et celle du Programme National d'Aménagement pour la Promotion de la Solidarité et de la compétitivité (PNASCOT) ;
 - De conduire à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques contractuelles de l'Etat, notamment les Contrats Plans Etat-Régions (CPER) ;
 - D'assurer les collectivités locales dans la définition de programmes locaux et régionaux de développement ;
 - De contribuer à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques sous régionales ;
 - De procéder à la coordination des évaluations des documents cadres de niveau national, régional et local du Plan National d'Aménagement du Territoire ;
 - De donner un avis sur les projets ayant une incidence sur l'aménagement du territoire ;
 - D'assurer le suivi de l'application des lois sur le Domaine national et la Réforme de l'Administration régionale et locale.

- b) En matière de travaux géographiques et cartographiques
- D'assurer la collecte, la maîtrise de l'information territoriale ainsi que la conservation de la documentation territoriale ;
 - De gérer une base de données sur les indicateurs socio-économiques devant déterminer la localisation des équipements, infrastructures et autres ;
 - De réaliser la cartographie thématique du Sénégal, la cartographie numérisée des territoires et élaborer un Atlas du Sénégal ;
 - D'assurer la représentation du Gouvernement auprès des structures sous-régionales et régionales spécialisées en matière de travaux cartographiques ;
 - D'assurer le secrétariat du Groupe interinstitutionnel de concertation et de coordination chargé de piloter le plan national géomatique du Sénégal (PNG).
- c) En matière d'amélioration du cadre de vie des populations, l'agence, en concertation avec les ministères concernés, est chargée de :
- participer à la lutte contre les encombrements de la voie publique,
 - coordonner les politiques d'élimination des déchets,
 - lutter contre les nuisances sonores et olfactives,
 - surveiller la qualité des produits destinés à la consommation.

De manière générale, l'Agence est chargée de promouvoir la recherche et de mener, notamment, toutes études économiques visant à améliorer les équilibres socio-économiques et spatiaux.

6.1. Les organes de l'Agence

- le Conseil stratégique ;
- le Conseil de Surveillance ;
- la Direction générale.

Le Conseil Stratégique

Le Conseil stratégique fixe les orientations de l'agence, à travers un plan stratégique de mise en Œuvre du Plan national déménagement du Territoire.

Il élabore les axes d'intervention de l'Agence et la lettre de mission pluriannuelle qui fixe des indicateurs précis de performance à l'Agence.

Le Conseil de surveillance

Le Conseil de surveillance est l'organe de supervision, de contrôle et de suivi des actions de l'Agence.

A ce titre, il approuve :

- les programmes pluriannuels d'action et d'investissement ;
- le budget annuel de l'Agence ;
- l'acquisition de tous biens meubles ou immeubles ;
- le manuel de gestion et de procédures ainsi que l'organigramme de l'Agence, préparés par le Directeur général ;
- les conventions et marchés ;
- les états financiers arrêtés par l'Agent comptable, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice, sur la base du rapport du Commissaire aux comptes ou de l'auditeur des comptes ;
- l'organigramme de l'Agence ;
- la grille des rémunérations ou l'accord collectif d'établissement du personnel de l'agence ;
- le rapport de performance dans les six mois suivant la clôture de l'exercice ;
- le règlement intérieur ;
- le rapport annuel d'activités préparé par le Directeur général.

Le Directeur Général

L'Agence est dirigée par un Directeur général nommé par décret, sur proposition du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, parmi les fonctionnaires ou agents de l'Etat de la hiérarchie A ou assimilés. Le Directeur général de l'Agence assiste au Conseil de surveillance avec voix consultative. Il en assure le secrétariat. Le Directeur général est chargé notamment :

- d'assurer la bonne organisation et de veiller au bon fonctionnement de l'Agence ;
- d'élaborer les programmes pluriannuels d'action et d'investissement ;
- de préparer le budget annuel et de l'exécuter en qualité d'ordonnateur, conformément aux orientations arrêtées par le Conseil de surveillance ;
- de proposer le manuel de gestion et de procédures ainsi que l'organigramme de l'Agence ;
- de conclure les conventions et marchés ;
- de soumettre au Conseil de surveillance, pour approbation, les états financiers arrêtés de l'Agent comptable, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice, sur la base du rapport du Commissaire aux comptes ou de l'auditeur des comptes ;
- d'établir, à l'intention du Ministre de tutelle, les rapports périodiques sur les indicateurs de performance ;
- de soumettre au Conseil de surveillance son rapport annuel d'activités ;
- de rechercher, en relation avec les services compétents de l'Etat, les ressources nécessaires à la réalisation de ses missions ;
- de représenter l'Agence en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il prend toutes les mesures nécessaires au recrutement et à la gestion du personnel. Il peut accorder des délégations de signature à certains de ses agents.

6.2. Organigramme de l'ANAT

6.3. Bilan des activités

Les activités menées par l'ANAT en 2011 peuvent être classées selon qu'elles relèvent de la gestion financière, comptable et administrative (1.1), de l'aménagement du territoire (1.2) ou des travaux géographiques et cartographiques (1.3).

L'année 2011 constitue la première année d'exercice effectif pour l'Agence. En effet, même si cette dernière a été créée en novembre 2009 et devait normalement commencer à fonctionner à plein régime en 2010, elle n'a pas bénéficié au cours de cette dernière année de dotation budgétaire propre.

C'est à partir de l'année 2011 qu'elle a commencé à bénéficier de dotations budgétaires de la part de l'Etat. Pour cette année, le budget de l'ANAT a été arrêté à la somme de sept cent millions (700 000 000) de francs CFA, en produits comme en charges ; les produits provenant essentiellement de la dotation de l'Etat fixée à 650 000 000 francs CFA et, subsidiairement, des ressources propres estimées à 50 000 000 de Francs CFA.

Ce budget a été réparti, initialement, entre les charges de fonctionnement et celles relatives à l'équipement, pour les montants respectifs de quatre cent quatre-vingt-huit millions (488 000 000) de F CFA et deux cent douze millions (212 000 000) de F CFA.

En cours de gestion, pour tenir compte d'un certain nombre d'exigences importantes essentielles, la répartition des fonds a été modifiée. C'est ainsi que le budget de fonctionnement est passé de 471 926 921 F FCA et les charges d'équipement à de 228 073 079 F FCA.

Le budget doit être exécuté dans le respect des règles édictées par les lois et règlements relatifs aux finances et dépenses publiques, notamment le code des marchés publics, ainsi que par le système comptable ouest africain (SYSCOA), applicable à l'ANAT en vertu du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création de l'ANAT et fixant les règles relatives à son organisation et son fonctionnement.

Il a servi, pour l'essentiel, à rémunérer les services et à acquérir le matériel et la logistique nécessaires pour l'installation et le fonctionnement des services de l'Agence. Dans ce cadre, les marchés ci-dessous ont été passés, par voie d'appel d'offres ouvert (AOO) ou de demande de renseignements et de prix (DRP) :

- AAO pour l'acquisition de matériel roulant (véhicules et moto) ;
- DRP pour l'acquisition de matériels et mobilier de bureau ;
- DRP pour l'acquisition de matériels et consommables informatiques ;
- DRP pour la sélection d'un prestataire de services pour l'entretien et la réparation du matériel roulant ;
- DRP pour la sélection d'un prestataire de services pour l'entretien des locaux ;
- DRP pour la sélection d'un réceptif hôtelier pour l'organisation de séminaires ;
- DRP pour le recrutement d'un commissaire aux comptes
- BC pour la sélection d'un organe de presse pour la publication de divers avis, notamment ceux exigés lors de passation des marchés publics ;
- BC pour la sélection d'un prestataire pour l'aménagement d'un stand à l'occasion de la foire internationale de Dakar.

6.4. Le dispositif des marchés publics au sein de l'ANAT

6.4.1. La Commission des Marchés (CM)

La CM a été mise en place par une décision du DG n°004/ANAT du 27 janvier 2011 qui a été reprise par la décision n°010/ANAT du 03 mai 2011. Elle comprend 06 membres avec des suppléants et tous ont tous signé la charte de transparence et d'éthique (CTE). Le rapporteur des travaux de la CM a été désigné en la personne du coordonnateur de la CPM.

Il faut noter cependant qu'un seul membre, le chef de la division financière de l'ANAT, a été formé aux nouvelles procédures de passation des marchés par l'ARMP.

6.4.2. La Cellule de Passation des marchés (CPM)

La CPM a été mise en place par une décision du DG n°002/ANAT du 27 janvier 2011 et comprend une seule personne nommée coordonnateur dans le même acte.

Il faut noter cependant qu'en 2011, la CPM n'a pas fonctionné à cause du départ en formation au Japon du coordonnateur. Par conséquent, les documents de marchés ont été conservés au niveau de la division financière avec qui la mission a eu à travailler pour retracer les opérations de passation des marchés. C'est également ce qui explique les difficultés d'archivage et de classement, notamment la centralisation des informations au niveau de la CPM.

De plus, l'appui nécessaire à la CM et aux services de l'ANAT n'a pu être apporté. Cette absence de contrôle interne peut expliquer les manquements qui ont été observés durant la revue.

6.4.3. Le Plan de Passation des Marchés (PPM)

Le PPM a été élaboré et publié sur le site des marchés publics. Il comprend l'ensemble des marchés vérifiés à l'exception de celui relatif au commissaire au compte, qui, en vertu de l'article 6 du CMP, peut être considéré comme nul et de nullité absolue.

6.4.4. L'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM)

L'AGPM a été élaboré et publié dans le journal quotidien « Le Soleil » du 19 février 2011. Les mentions requises y figurent.

VII. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES**7.1. Les marchés passés par DRP**

Le tableau ci-dessous donne un résumé de la situation des marchés passés par DRP durant l'exercice 2011 :

N° d'ordre	Demande de renseignements et de prix (DRP)	Montants FCFA TTC	Observations
1	Sélection d'un commissaire aux comptes	2 950 000	Le cabinet « DIENG & ASSOCIES SARL » est nommé commissaire aux comptes de l'ANAT pour un mandat de trois ans, renouvelable, couvrant les exercices sociaux de 2011 à 2013. Le contrat est conclu pour la gestion de 2011, équivalent à la première année d'exercice. Il sera renouvelé chaque année par un avenant signé par les parties.
2	DRP relative à l'entretien et la réparation des véhicules de l'ANAT	4 003 150	Marché à commande, prestations effectuées sur les prix unitaires (fixes et non révisables). Les paiements interviennent après exécution des services conformément aux termes du contrat par les parties.
3	DRP relative à l'entretien des locaux de l'ANAT	5 500 000	Marché attribué à TOUNET pour cinq mois sur l'exercice 2011 à raison de 1 100 000 FCFA par mois (juillet à novembre).
4	DRP relative à l'acquisition de matériels et mobiliers de bureau	8 529 040	Marché attribué à SANA SERVICES SUARL. Service fait, matériels livrés.
5	DRP relative à l'acquisition de matériels informatiques	9753 880	Marché attribué à EL. IBRAHIMA SAKHO SERVICES. Service fait, matériels livrés.

6	DRP relative à l'acquisition de fournitures et consommables informatiques	9 574 815	Marché attribué à WOPA INFO. Service fait, matériels livrés.
	TOTAL	40 310 885	

L'ANAT a passé au total 07 DRP dont l'une est exclue du champ du CMP ; il s'agit de la DRP relative à la Sélection d'un hôtel pour l'organisation du séminaire de restitution de la stratégie nationale d'aménagement du territoire «SNAT» des 02 et 03 novembre 2011.

- 1) **Marché n°F-ANAT-05** souscrit le 05/11/11 et relatif à l'« Acquisition de matériels informatiques ». titulaire El Hadj Ibrahima SAKHO SERVICES, Arafat II Rufisque, tél: 77 642 36 76.

Le dossier de consultation est constitué d'une lettre d'invitation et d'une liste de matériel informatique à fournir. **Aucune spécification technique n'a été définie** pour orienter les offres des fournisseurs. Il n'y a non plus de règlement de la consultation. Par conséquent, la demande de renseignement et de prix n'a obéi ni aux procédures édictées par le CMP en son article 78, ni à la circulaire 004/PM/CB/CP du 31 mars 2009.

Cinq fournisseurs ont été consultés par l'autorité contractante. Il s'agit de :

fournisseur	Registre de commerce	NINEA	téléphone	Montant FCFA TTC
SENEGAL REPROGRAPHIE (immeuble Vendôme Point E, Allées SEYDOU N. TALL	non fourni	21038522C1	76 681 52 32	8 937 500
ETS TOUBA SAR SARA (Fassdelorme, 60 rue 22 prolongée)	3620-A-2002	21673792X1	33 821 70 88	11 206 460
TOUBA IMPRIMERIE, (Keury Kao Rufisque, rue	SN DKR-2006-MO-2440	00327982E1	33 842 05 01	10 560 410

hippodrome)

ZOOM INFORMATIQUES,

(125, blvrdGl De Gaulle 2002-B-2001 22639452T6 77 642 36 76 10 679 090
Centenaire)

EL H. I. SAKHO SERVICES SNDKR-2007- 28370132E1 77 642 36 76 9 906 960
(Arafat II Rufisque) A-17561

Il ressort de l'examen des offres et du choix de l'attributaire que:

- Les offres ne sont constituées que de factures pro forma non datées à l'exception de celle de ETSS.
- **Deux fournisseurs ont le même numéro de téléphone, il s'agit de ZOOM INFORMATIQUE et EL HADJ IBRAHIMA SAKHO.**
- L'évaluation des offres a été conduite par des agents de l'ANAT. Le rapport d'analyse comparative est très sommaire et ne contient aucune analyse détaillée sur la conformité **par insuffisance de spécification**, et le choix a été basé essentiellement sur le prix. Les offres sont composées de factures pro-forma sans lettre d'accompagnement. L'analyse a abouti au choix du moins disant en l'occurrence l'entreprise EL HADJ IBRAHIMA SAKHO. Les membres de la Commission des Marchés se sont réunis le 14 septembre 2011 pour attribuer le marché.
- Contrairement aux recommandations de la circulaire citée ci-dessus, **il n'y a aucune publication de l'Avis d'attribution provisoire ou définitive** sur le site des marchés publics.
- Le bon de commande du 17/10/2011 a été signé par le SG avec un délai de réception des articles de 30 jours à compter de la réception du BC/ lieu de livraison DGTC sise à Hann derrière "le soleil".
- Le délai d'exécution est de 30 jours. Mais il n'y a pas possibilité de dire qu'il a été respecté conformément au contrat parce que le PV de réception est non daté. Il ressort également de sa lecture que deux têtes d'imprimante n'ont pas été livrées conformément au bordereau de livraison n° 37 non daté. Avec le départ du comptable des matières, il n'a pas été possible de vérifier l'enregistrement des fournitures dans le registre des matières encore moins leur affectation. . Toutefois, il a été noté qu'une bonne partie du matériel acquis n'a pas encore fait l'objet d'affectation et est conservée au secrétariat général et au niveau de la DTCG dans de mauvaises conditions, exposé à la poussière et aux intempéries.

- Concernant le règlement du marché, une facture définitive n° 45/11/11 non datée pour 9.753.880 FCFA TTC a été déposé par le fournisseur. Un règlement de 8.266.000 FCFA a été fait par chèque n° 6676621.

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP qu'en plus du fractionnement noté, la procédure n'a pas été transparente et a été entachée d'irrégularités substantielles. Les fournisseurs El Hadj Ibrahima SAKHO et ZOOM INFORMATIQUE ont le même numéro de téléphone et que trois candidats de la consultation n'ont pas été retrouvés aux adresses indiquées sur leurs offres.

Par conséquent, il ressort des constats ci-dessus, une forte probabilité de procédures concurrentielle simulées destinées à régulariser des choix opérés à l'avance.

- 2) **Le Marché F-ANAT-04 du 27 septembre 2011 modifié par avenant au marché de 8 529 040 FCFA TTC a été passé pour l'acquisition de matériel et mobilier de bureau.** Le titulaire de ce marché est SANA SERVICES inscrit au Registre du commerce sous le numéro SN DKR 2005B566 et disposant du NINEA 2605767R2. Son numéro de téléphone est 77 377 34 25.

Ce marché est inscrit au PPM et fait l'objet de **fractionnement en deux opérations : le marché F-ANAT-05 d'acquisition de matériel informatique et le marché de fournitures de bureau et de consommables informatiques.**

Cinq fournisseurs semblent avoir été invités par lettre n°77/ANAT/SG du 28 mai 2011 adressé à 5 candidats. Cependant **l'absence de registre de transmission et d'accusé de réception** ne permet de confirmer que les lettres d'invitation sont bien arrivées à destination.

La liste des prestataires invités qui ont déposé des offres est établie comme suit :

fournisseur	Registre commerce	de NINEA	téléphone	Montant FCFA
EBANEL (BOP VILLA 73)	SN DKR 2007 R 101 002	106171 30D1	tél: 77 740 19 21 -33 820 20 93	11 056 600
SIB (rue 6X31 Médina)	SN DKR 2008 A 13035	néant	tél: 77 638 11 44 - 33 821 20 55	9 460 040

SANA	SN	DKR	2605767R2	tél 77 377 34 25	8 865 340
SERVICES	2005B566				
NEGODIS	SN DKR 2007 B		282 269 22R2	tél 33 821 49 67	10 249 480
(-rue 6X27 15041 Médina)					
MSI	SN DKR 2002 B		252 396 93A3	tél 33 821 38 18	11 080 200
(99 rue A.A. 12872 NDOYE)				-33 823 0084	

Le candidat SIB n'a pas de NINEA.

Le PV d'ouverture des plis a été élaboré le jour de la séance d'ouverture des offres et signé par les membres présents de la CM. Les cinq membres de la Commission des marchés ont pris part à cette rencontre à laquelle n'a pas assisté le représentant de la Cellule de Passation des Marchés (CPM).

Le rapport d'évaluation des offres du 07 juillet 2011 est très sommaire et ne laisse paraître aucune analyse comparative sur la conformité des offres par rapport aux **spécifications techniques. Ce manquement découle des insuffisances substantielles notées dans le dossier consultation.**

Au total cinq offres ont été déposées par les fournisseurs consultés et étaient composées uniquement de factures pro-forma sans lettre d'accompagnement.

La réunion de la CM pour l'attribution du marché s'est tenue le 07 juillet 2011 et un PV a été établi à cet effet, signé par les membres de la CM et approuvé par le DG. Il n'a été noté aucune publication de l'avis d'attribution provisoire (AAP) ou de l'avis d'attribution définitive (AAD).

L'ordre de service de démarrage des prestations est matérialisé par le bon de commande (BC) du 28/09/2011 sans numéro signé par le DG, avec un délai de réception des articles de 30 jours à compter de la réception du BC. Le lieu de livraison spécifié dans le BC est la DGTC sise à Hann derrière "le soleil".

Au regard PV de réception du 30 janvier 2012 de 20 articles et du bordereau de livraison (BL) n°25/01/2012 du 30/01/2012 de 21 articles, le délai d'exécution de 30 jours n'a pas été respecté. Aucune pénalité de retard n'a été appliquée au titulaire du marché.

Pour les besoins de son paiement, le fournisseur a fait parvenir à l'ANAT sa facture définitive n° 25/01/12 du 30/01/2012 pour un montant de 8 865 340 FCFA TTC, donc supérieur au marché initial. Mais seuls deux bibliothèques ont été livrées au

lieu de 3. Ce qui a entraîné une modification du montant marché par un avenant de 8 529 040 FCFA TTC. Le mandat n°486 non date de 8 529 040 FCFA TTC a été établi et signé par le SG ainsi qu'un ordre de paiement n°199 et un bon d'engagement 199. Le règlement n'a pas encore été fait.

La procédure n'a pas fait l'objet de recours.

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP qu'en plus du fractionnement noté, la procédure n'a pas été transparente et a été entachée d'irrégularités significatives portant sur des pratiques de collusion de la part des fournisseurs dont aucun n'a été trouvé à l'adresse indiquée. Le déroulement de la consultation met en doute sa fiabilité.

Le marché a été également signé par une personne non habilitée, le SG, qui ne dispose pas de tels pouvoirs.

La procédure n'est, par conséquent, pas conforme.

- 3) **Le Marché F-ANAT-02, acquisition de fournitures de bureaux et de consommables informatiques, pour un montant de 9.574.815 FCFA TTC** et financé sur le budget de fonctionnement de l'ANAT, a été signé par le Directeur général le 28/10/11.

Le marché figure sur le PPM et **fait l'objet de fractionnement**. Il a notifié le 21/09/2011 au titulaire WOPA INFO/ NINEA 3031 4742 D1/RC SN-DKR-2008-M-13172/ rue Blaise Diagne, Dakar.

fournisseur	Registre commerce	de NINEA	téléphone	Montant FCFA TTC
SANA SERVICES SUARL (rue 6X23 Médina DKR)	2005B566	26057672R2	77466 27 70	12 768 711
WOPA INFO rue blaise Diagne Dakar	SN-DKR-2008-M-13172	30314742D1	77 377 34 25	9 000 000
AZIMEX	SN DKR 2009 D 13172	21406020D2	77 898 49 22 33 822 25 93	11 396 637

GIE	LES	SN	DKR	2003	<u>01235485 R3</u>	77 895 65 20	11 960 303
COMMERANTS		R01				33854 54 00	
LE GENERAL		SN	DKR	2003	<u>01235485 R3</u>		12 815 626
		R01					

Il ressort de l'examen des offres que :

- tous les 5 candidats consultés ont répondu à la consultation. Ils sont récapitulés dans le tableau ci-dessus ;
- **Les candidats GIE LES COMMERANTS et LE GENERAL ont le même NINEA ;**
- La lettre d'invitation n°75/ANAT/SG du 27 mai 2011 a été adressée aux cinq candidats ci-dessus avec une liste des biens à acquérir, sans aucune indication sur les spécifications techniques ni aucun règlement de la consultation.
-
- La traçabilité de la procédure n'a pas été établie à travers un registre de transmission des lettres d'invitation et des accusés de réception. Ce qui ne permet pas de confirmer que ces lettres sont arrivées à destination.
- L'ouverture des plis, sanctionnée par PV n° 0002, a été effectuée le 22 juin 2011 à 15H30 dans les locaux de l'ANAT en présence des 5 membres de la CM, et en l'absence du représentant de la CPM.
- Le rapport d'évaluation des offres, enregistré sous le numéro 02 du 06 juillet 2011 est très sommaire. Il ne fait apparaître aucune analyse comparative sur la conformité des offres par rapport aux spécifications établies. Ce manquement découle des insuffisances décelées dans le dossier de consultation dont la composition n'est pas conforme aux exigences de la circulaire 004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009. Les offres sont composées de factures pro-forma sans lettre d'accompagnement. Il faut noter la mention relative à des noms de marques dans la liste des fournitures à acquérir telles que « BIC, HP, MAGENTA».
- Le PV d'attribution a été enregistré sous le n° 02 du 08 juillet 2011 signé par les membres de la CM.
- L'attributaire a été informé par lettre n° 121/ANAT/SG/DAF/DA du 19 septembre 2011. Les candidats non retenus n'ont pas été avisés. Il n'a été relevé aucune trace dans ce sens ni aucune publication de l'AAP ou de l'AAD sur le site de marchés publics.
- L'ordre de service de démarrage des prestations a été donné par bon de commande sans numéro du 28/09/2011 signé par le DG avec un délai de réception des articles de 30 jours à compter de la réception du BC. Le lieu de

livraison prévu est la DGTC sise à Hann derrière "le soleil". Le montant total des articles spécifié dans le BC est de 9.000.000 FCFA TTC.

- Le délai d'exécution des prestations est de 01 an tel que stipulé à l'article 2 du contrat contrairement à sa page de garde qui mentionne un délai de 30 jours.
- Au total 67 articles ont été livrés en plus de 16 cartouches conformément au bordereau de livraison du 21 octobre 2011 et au PV de réception non daté qui a été vérifié.
- Pour se faire payer le fournisseur a déposé la facture définitive n° 85/00287 du 22/11 pour 9.000 000 FCFA TTC. Le paiement a été fait par chèque n°667607 pour un montant de 7.267.119 FCFA.

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP qu'en plus du fractionnement noté, la procédure n'a pas été transparente et a été entachée d'irrégularités substantielles portant sur des pratiques de collusion de la part des fournisseurs GIE LES COMMERÇANTS et LE GENERAL qui ont le même NINEA. Ces dernières entités ont été montées par WOPA INFORMATIQUE et SANA SERVICE qui appartiennent à la même famille. Ces indices permettent de conclure que la consultation n'est pas fiable et que l'ANAT s'est manifestement livrée à une simulation de concurrence entre entités présentant des connexions avérées.

- 4) **Marché S-ANAT-03, d'un montant de 12 000 000 FCFA TTC, pour l'entretien des locaux de la Direction Des Travaux Géographiques Et Cartographiques (DGTGC). Les prestations ont consisté au nettoyage de 45 locaux à usage de bureau, de salle de cours, de salle de vente et de stockage.**

Il est financé sur le budget de fonctionnement de l'ANAT et figure sur le PPM. Il ne fait pas l'objet de fractionnement et a été signé par le DG le 01 novembre 2011. Il a été notifié le 11/07/2011, au titulaire TOUNET sis à la cité SIPRES 1 près mosquée ABASS SALL

fournisseur	Registre de commerce	de NINEA	téléphone	Montant FCFA TTC
ABC (HLM GRD YOFF villa 400)	0410C SN DKR	NINEA 23344232C6	77568 63 19 776349090.	2 500 000
MAAG	SN DKR 2009 B	004124210..	77 574 15 06	3 000 000

	17741			
(Almadies Lot 4)			33 867 96 35	
ADS	SN DKR 2009 6	NEANT	NEANT	2 000 000
(HLM GRD YOFF villa 400)	B 3872			
TOUNET	SN DKR 2008 A	30416712Y1	645 95 29	1 100 000
(SIPRES 1 près mosquée Abass SALL)	14 485		76586 79 00	
PRONET	SN TNF 204 A	NEANT	NEANT	2 000 000
(73 Cité CSE 2 voies CAMP PENAL DKR	0394			

A l'ouverture des plis, 5 offres ont été reçues. Il ressort de l'examen de ces dernières que :

- ADS n'a ni NINEA ni numéro de téléphone dans les documents fournis;
- PRONET n'a ni NINEA ni numéro de téléphone ;
- Les offres présentées par les candidats semblent avoir été tirées avec la même imprimante et comportent le même format de caractères ;
- la même phrase a été utilisée pour qualifier les prix en TTC et sur une feuille différente de celle comportant les prix.

Pour la consultation des candidats, les lettres d'invitation n° 57, 58, 59, 60,61/ANAT/SG du 29 avril 2011 ont été adressées à 5 candidats. Mais il n'a pas été relevé d'accusé de réception, ce qui ne permet pas d'affirmer que les lettres sont arrivées à destination.

Les membres de la CM ont été convoqués par courrier n° 078/ANAT/DG/SG/SP du 31 mai 2011 pour procéder à l'ouverture des plis. A la suite de cette rencontre, il a été établi le PV n° 0001 du 22 juin 2011 à 15H30 dans les locaux de la Direction des travaux géographiques et cartographiques. Le représentant de la CPM n'a pas assisté aux travaux, et la séance a été levée à 16H précises. Le contrôle financier était représenté.

Le rapport de la commission d'évaluation, enregistré sous le numéro 01 du 08 juillet 2011, est très sommaire et ne présente aucune analyse comparative sur des spécifications qui auraient dû être mentionnées dans la DRP. L'analyse s'est basée essentiellement sur le prix. Les offres ne sont composées que de factures pro-forma sans lettre d'accompagnement ni de documents permettant d'apprécier les capacités techniques, juridiques et financières des candidats.

Pour l'attribution du marché, la CM s'est réunie le 08 juillet 2011. Il a été à cet effet établi le PV d'attribution n°01 du même jour, signé par les membres de la CM et approuvé par le DG. Le montant approuvé est de 1.100.000 FCFA TTC par mois.

Les candidats non retenus ont été informés par lettre n°130/ANAT/SG/DAF/DF du 08 juillet 2011.

L'ordre de service de démarrage des prestations a été retenu comme étant la date de notification du marché soit le 11/07/2011. Le délai d'exécution 01 an.

Il n'y a pas eu de PV de réception des prestations. Toutefois le règlement du marché a été fait par chèque n°667

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP que la procédure n'a pas été transparente et a été entachée de pratiques de collusion de la part des cinq fournisseurs qui ont présenté des offres composées de la même façon, tirées avec la même imprimante et comportant le même format de caractère et sur la même qualité de papier. En plus, la même phrase a été utilisée pour qualifier les prix en TTC et sur une feuille différente de celle comportant les prix.

Par conséquent, on peut dire que la consultation a été simulée et que la procédure n'est pas conforme..

- 5) **Le Marché S-ANAT-O4 est un marché à commande passé pour l'entretien des véhicules de l'ANAT pour un montant plafonné à 4.003.150 FCFA TTC.**

Il a été souscrit par le DG de l'ANAT le 28/09/11 ou le 10/02/2012 et est financé sur le budget de fonctionnement à l'imputation 624 200.

Pour consulter les candidats, une DRP F-ANAT 01 a été élaborée. On notera que le code affecté à la DRP correspond à celui des fournitures précédé en général d'un « F ». Il aurait fallu utiliser un « S » en lieu et place comme il s'agit ici d'un marché de service.

Le marché est inscrit sur le PPM et ne fait pas l'objet de fractionnement. Il a été notifié au titulaire GARAGE LOUL SESSENE, le 05/08/2011 et porte sur l'entretien de 17 voitures et d'une moto.

Fournisseur	Registre commerce	de NINEA	téléphone	Montant FCFA TTC
GARAGE LOUL	NEANT	NEANT	77653 76 09	

SESSENE

(route front de terre-)

GARAGE DU BAOL **NEANT** 28283932B1 6 76 591 25 85

(rueFelix Eboue X

Faidherbe-)

la Sénégalaise du SN DKR 2008 B 30606052 B2 33 867 95 76

Commerce et des 17443 - V2

Services

(74 LIBERTE VI

EXTENSION)

Il ressort de l'examen des offres que :

- GARAGE LOUL SESSENE ne dispose ni de NINEA, ni de registre de commerce ;
- GARAGE DU BAOL n'a pas non plus de RC dans les documents présentés.

Cinq candidats ont été consultés une première fois par lettre d'invitation n°42/ANAT/SG du 13 AVRIL 2011. Il n'a pas été noté d'accusé de réception sauf pour le garage MONTANARY. Mais à cause d'une absence spécifications, la procédure a été relancée par lettre d'invitation à soumissionner n° 89 du 04 juillet 2011. Une DRP a été, cette fois-ci, élaborée et remise aux candidats. Le dépôt des offres était prévu le 08 juillet à 09h 30 à la DTGC et l'ouverture des plis le même jour à la même heure.

A l'issue de la première consultation, un procès-verbal (PV) n° 0007 a été établi et qui précise que l'ouverture des plis a eu lieu le 22 juin 2011 à 15H30 dans les locaux de la DTGC, en présence des 5 membres de la CM. Il n'y a pas eu pas de représentant de la CPM, et la séance a été levée à 16H précises.

La commission d'évaluation s'est réunie le 07 juillet 2011. Le rapport établi à cet effet est très sommaire et ne laisse paraître aucune analyse comparative à partir de spécifications précises. L'examen des offres a été basé essentiellement sur le prix. Le PV d'attribution a été établi le même jour, 07 juillet 2011.

Les candidats non retenus ont été informés par lettres n° 148, 149, 150, 151/ANAT/SG/DAF/DA du 28 septembre 2011.

Pour le démarrage des prestations un bon de commande sans numéro du 28/09/2011 a été émis et signé par le DG.

Le PV de réception du 30 janvier 2012 signé par le SG, l'ACP, le comptable matières, précise que 20 articles ont été reçus alors que le BL n°25/01/2012 du 30/01/2012 fait état de 21 articles livrés.

Le règlement des prestations, prévu par virement bancaire, n'a pas encore été effectué.

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP que, la procédure édictée par la réglementation n'a pas été respectée et manque de transparence. .. Un des candidats n'a pu être localisé.

On peut dire, au vu du déroulement de la procédure de consultation, que celle-ci a été simulée. Par conséquent, elle n'est pas conforme.

- 6) **Le Marché ANAT/C**, d'un montant de 2.950.000 FCFA TTC, a été signé le 08/08/2012 pour le recrutement d'un commissaire aux comptes aux fins de la certification des comptes de L'ANAT.

Le marché a été signé par le SG, qui n'a pas présenté à la mission ses délégations de signature. Sous peine de nullité absolue, les marchés doivent être signés par des personnes habilitées (article 27). La date de notification n'a pas été relevée sur les documents.

Le marché n'est pas inscrit sur le PPM. Ce qui n'est pas conforme à l'article 6 du CMP qui précise que la non inscription d'un marché entraîne sa nullité.

Le titulaire du marché est le CABINET DIENG ET ASSOCIES, sis au numéro 59, rue 4 à BOPP/DAKAR.

Fournisseur	Registre de commerce	de NINEA	téléphone	Montant HTVA	FCFA
DIENG ET ASSOCIES				2.500.000FCFA HTVA	
AKM Audit et Conseil				25.000.000FCFA HTVA	

Seules deux (02) offres ont été reçues, ce qui n'est pas conforme à la procédure de DRP.

Pour consulter les deux candidats ci-dessus, il leur a été envoyé la lettre d'invitation n°0028/ANAT/AC du 23 mars 2011. . Ces derniers n'ont pas fait d'accusé de

réception des lettres d'invitation. On ne peut par conséquent dire qu'elles sont arrivées à destination.

A l'ouverture des plis du 22 juin 2011, il a été établi le PV n° 0004 qui précise que la rencontre s'est tenue à 15H30 dans les locaux de la Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques, avec la présence des 5 membres de la CM. Le représentant de la CPM n'a pas assisté aux travaux malgré sa convocation. La séance d'ouverture des offres a été levée à 16H précises.

Le rapport d'évaluation a été élaboré le 26 juillet 2011. Les offres ont été jugées conformes mais aucune analyse dans le rapport ne permet de corroborer cette décision malgré l'écart financier important entre les deux cabinets.

Le PV d'attribution du marché établie 08 juillet 2011 a été signé par les membres de la CM et approuvé par le DG. Il n'a été relevé aucune publication de l'AAP ou de l'AAD. Toutefois les candidats ont été informés par lettre n° 120/ANAT/SG/DAF/DA adressée au CABINET DIENG ET ASSOCIES et par lettre n° 122/ANA/SG/DAF/DA adressée à AKM AUDIT ET CONSEIL.

La date de démarrage de prestation n'a pas été établie en l'absence de document. Le délai d'exécution est de 01 an renouvelable par avenant, la première année à certifier est la gestion 2011.

Le paiement n'a pas encore été fait parce que le marché est en cours. Il ne le sera qu'après le dépôt du rapport définitif conformément aux termes du contrat.

Conclusions :

Il ressort de la vérification de la DRP que la procédure n'a pas été conforme avec la non inscription du marché au PPM et consultation de trois candidats au lieu de cinq.

Par conséquent, conformément à l'article 78 le marché est nul et de nullité absolue.

7.2. Les marchés passés par appel d'offres

En 2011, l'ANAT a passé un seul appel d'offre à trois lots, il s'agit de l'AO n° relatif à l'acquisition de matériel roulant pour l'Agence. Ces lots sont établis comme suit :

- Lot 1 marché F-1468/11 du 04 novembre 2011 en vue de l'acquisition de 05 véhicules (01 4X4 Station wagon et 03 4X4 Pick-up double cabine, pour un montant de **121.236.000 FCFA TTC** et dont le titulaire est la CFAO SENEGAL,

sis au Km 2,5 BLVD du Centenaire de la commune de Dakar, marché notifié le 28 novembre 2011,

- Lot 2 marché F-1469/11 du 04 novembre 2011 en vue de l'acquisition de 03 véhicules berlines pour un montant de **67.500.000 FCFA TTC** et dont le titulaire est la CCBM sise à l'avenue Lamine Gueye prolongée x rue Marchand.
- Lot 3 marché F-1559/11 du 04 novembre 2011 en vue de l'acquisition de 01 moto pour un montant de **1.500.000 FCFA TTC** et dont le titulaire est La Sénégalaise de l'Automobile (LASA) sise au Km 2,5 Boulevard du Centenaire de la commune de Dakar.

L'appel d'offres est indiqué dans le PPM et mentionné dans l'avis général de passation de marchés, et publié dans le quotidien « LE SOLEIL » du 08/07/11.

La revue du dossier d'appel d'offres (DAO) montre qu'il est conforme et contient les pièces essentielles : les Instructions aux soumissionnaires, Cahier des Clauses Administratives générales, les Données Particulières de l'Appel d'Offres, les Clauses et spécifications techniques, le Cahier des Clauses Administratives Générales et Particulières, le Projet de marché, les formulaires de soumission et de marché.

Il a été également noté une pertinence des caractéristiques et pièces techniques, des critères d'évaluation et de qualification. Les mentions requises par la réglementation sont prises en compte.

Le délai accordé pour le dépôt des offres est de 30 jours. Des critères d'évaluation non prévus au DAO n'ont pas été utilisés.

Toutefois des retards importants ont été connus dans la procédure d'attribution et qui sont dus aux échanges de courriers avec la DCMP dans le cadre de l'examen du rapport d'évaluation.

L'attribution provisoire a fait l'objet de publication dans le journal « **L'AS QUOTIDIEN** » DU **14/10/11**.

Le délai de 15 jours minimum requis entre la publication de l'attribution provisoire et la soumission à l'approbation a été respecté.

Le délai entre la date de soumission à l'approbation et la date de soumission effective est de 3 jours (L n° 184/ANAT/SG du 15/11/11).

Le règlement à la CFAO a été fait par virements bancaires sur le compte Crédit du Sénégal ZI N°0605063064000 conformément au marché F-1468 et suite à la facture n°04600 du 27/01/12 et n°04601 du 27/01/12.

Pour la CCBM, le paiement a été fait par virements bancaires sur le compte ECOBANK N°K 0094 01001 00176390 0101781 conformément au marché F-1 469 et à la suite de la facture n°3001 du 21/03/12.

Pour LASA, le paiement a été fait par virements bancaires sur le compte SGBS 05001535523 conformément au marché F-1559.

Aucun recours ni litige n'a été relevé.

Conclusion :

Aucune violation n'a été constatée sur les marchés ci-dessus, objet de l'appel d'offre n°. La procédure de passation et d'exécution des marchés est conforme.

7.3. Audit de l'exécution financière

7.3.1. Consistance des travaux d'audit du volet financier

Les travaux ont été réalisés au niveau de l'ANAT pour nous assurer de :

- l'inscription de la dépense dans le budget de la société : aucune vérification n'a pu être menée dans ce sens parce que le budget 2011 n'a pas été mis à notre disposition malgré plusieurs relances.
- l'existence d'un Marché et/ou d'un Bon de commande : Toutes les acquisitions réalisées par l'ANAT ont fait l'objet de marchés et/ou de Bon de Commande,
- l'existence d'un bon de livraison ou de PV de réception signé par les personnes habilitées : des bordereaux de livraison et des PV de réception ont permis de noter que les acquisitions ont été reçues à l'ANAT, mais l'absence de comptabilité matière et de documentation ne permet pas de le confirmer.
- la pratique de prix normaux : la vérification a été difficile à cause du manque de spécification des acquisitions. Toutefois les prix de ces dernières sont compris dans les fourchettes relevés sur le marché.
- la conformité du contrat et de son enregistrement : Les marchés signés entre l'autorité contractante et les prestataires sont conformes et comprennent les informations essentielles sur les obligations des deux parties. Ils ont tous fait l'objet d'enregistrement auprès des services fiscaux.
- la conformité des clauses contractuelles et de son respect : Les clauses des marchés sont conformes et ne sont toujours pas respectées par les parties. Les délais d'exécution ne sont pas toujours conformes et les pénalités de retard ne sont pas appliquées.

7.3.2. Constats d'audit sur le volet exécution financière

Les marchés vérifiés F-ANAT 05, F-ANAT 02, S-ANAT 03 ont fait l'objet de paiement après exécution des prestations ; il n'en est pas de même du marché F-ANAT-04 du 27 septembre 2011, modifié par avenant, relatif à l'acquisition de matériel et mobilier de bureau dont le titulaire est SANA SERVICE et du marché pour le commissariat aux comptes qui est en cours et dont le titulaire est le Cabinet DIENG & Associés.

7.4. Audit de l'exécution physique des marchés

7.4.1. Vérification de l'existence physique des acquisitions

La vérification physique a été difficile en l'absence de documents comptables, mais également parce que le matériel de bureau et informatique acquis est disséminé entre la Direction Générale et la DTGC, et parfois stockés dans de mauvaises conditions, sous la poussière et dans des cartons qui ont tendance à se détériorer.

Du matériel retrouvé dans les bureaux nous ont été désignés comme étant celui acquis dans le cadre des marchés vérifiés, mais aucune fiche d'affectation ne nous a été présentée pour confirmer cela.

Pour les fournitures de bureaux et consommables informatiques, il a été plus difficile de faire le point compte tenu du fait qu'ils s'agissent de produits à consommation rapide. Nous n'avons relevé aucune fiche d'entrée ou de sortie permettant de faire le point.

Vérification physique de l'existence des soumissionnaires

Il s'est agi de prendre contact avec les différents prestataires consultés, titulaires ou non attributaires de marchés. Les moyens de la vérification étaient les appels des numéros de téléphones retrouvés dans les offres, mais également les déplacements aux adresses indiquées sur ces mêmes documents.

Il ressort de cette vérification les constats suivants :

Marché n°F-ANAT-05

- ETS TOUBA SAR SARA (Fass Delorme, 60 rue 22 prolongée) n'a pas été trouvé à l'adresse indiquée;
- TOUBA IMPRIMERIE, (Keury Kao Rufisque, rue hippodrome) a un numéro de téléphone inexistant;
- ZOOM INFORMATIQUES, (125, Bld Général De Gaulle Centenaire) n'a pas été trouvé à l'adresse indiquée;

Marché F-ANAT-04

- EBANEL (BOP VILLA 73) a un numéro de téléphone inexistant;
- SIB (rue 6X31 Médina) n'a pas été trouvé à l'adresse indiquée et la personne jointe au numéro de téléphone trouvé sur l'offre ne connaît pas l'ANAT ;
- SANA SERVICES, n'est plus à l'adresse indiquée sur l'offre et sur le marché ;
- NEGODIS (- rue 6X27 Médina) n'a pas été trouvé sur l'adresse indiquée ;
- MSI (99 rue A.A. NDOYE) a le numéro de téléphone de l'ENFEFS et son deuxième numéro n'existe pas ;

Marché F-ANAT-02

- WOPA INFO (rue blaise Diagne Dakar) a le même numéro de téléphone que SANA SERVICES et ces deux entités appartiennent à la même famille ;
- AZIMEX, GIE LES COMMERCANTS et LE GENERAL n'existent pas et ont été inventés pour les besoins de la consultation par la même famille ci-dessus ;

Marché S-ANAT-03

- ABC GIE et ADS SURL sont à la même adresse (HLM GRD YOFF villa 400) et le propriétaire de la seconde entité est membre du GIE ;

Marché S-ANAT-04

- la Sénégalaise du Commerce et des Services (74 LIBERTE VI EXTENSION) a un numéro de téléphone inexistant.

VIII. RECOMMANDATIONS***8.1. Recommandations sur le dispositif des marchés***

La Cellule de passation des marchés (CPM) était pratiquement inexistante parce que la seule personne qui y a été nommée, était en formation au Japon. Ainsi, pendant le déroulement du processus de passation des marchés vérifiés, il n'y a eu aucune intervention de la cellule. Cela a occasionné un grand vide dans le déroulement des activités de passation des marchés.

Nous recommandons par conséquent, de renforcer l'effectif de la Cellule de Passation des marchés et restituer à cette dernière ses prérogatives consacrées par les textes en vigueur.

8.2. Recommandations relatives aux marchés passés par Appel d'Offres

Aucune violation n'a été relevée sur les marchés passés par appel d'offre.

8.3. Recommandations relatives aux DRP

8.3.1. Les violations constatées durant la vérification.

N° ordre	RESUME DES VIOLATIONS ET MANQUEMENTS SUR LA PROCEDURE	MARCHES CONCERNES
SUR LA PREPARATION		
1	pas de dossiers de DRP	MarchéF-ANAT-02 MarchéF-ANAT-04; Marché F-ANAT-05 Marché S-ANAT-03
2	insuffisance des spécifications techniques dans la consultation ;	Marché F-ANAT-05 MarchéF-ANAT-04 Marché ANAT/C Marché S-ANAT-03
3	fractionnement	MarchéF-ANAT-02 MarchéF-ANAT-04; Marché F-ANAT-05
4	l'absence de registre de transmission et d'accusé de réception des lettres d'invitation ;	Marché F-ANAT-05 Marché F-ANAT-04 Marché F-ANAT-02 Marché S-ANAT-04 Marché ANAT/C Marché S-ANAT-03
5	Il n'a été noté aucune publication de l'avis d'attribution provisoire (AAP) ou de l'avis d'attribution définitive (AAD) ;	Marché F-ANAT-05 Marché F-ANAT-04 Marché F-ANAT-02 Marché S-ANAT-04 Marché ANAT/C Marché S-ANAT-03
6	Non-respect du nombre de candidats requis dans la	Marché S-ANAT-04

	procédure de DRP	Marché ANAT/C
SUR L'ATTRIBUTION		
7	Deux fournisseurs consultés, ont le même numéro de téléphone, il s'agit de ZOOM INFORMATIQUE et EL HADJ IBRAHIMA SAKHO;	Marché F-ANAT-05
8	Le candidat SIB n'a pas de NINEA, donc n'a pas d'existence légale;	Marché F-ANAT-04
9	citation de marques dans la liste de fourniture à acquérir telles que « BIC, HP, MAGENTA»;	Marché F-ANAT-02
10	Les candidats GIE LES COMMERCANTS et LE GENERAL ont le même NINEA ;	Marché F-ANAT-02
11	ADS et PRONET n'ont pas présenté de NINEA ni de numéro de téléphone dans les documents fournis;	Marché S-ANAT-03
12	Les offres présentées par les candidats semblent avoir été tirées avec la même imprimante et comportent le même format de caractère ;	Marché S-ANAT-03
13	la même phrase a été utilisée pour qualifier les prix en TTC et sur une feuille différente de celle comportant les prix ;	Marché S-ANAT-03
14	le titulaire du marché GARAGE LOUL SESSENE ne dispose ni de NINEA, ni de registre de commerce ;	Marché S-ANAT-04
15	Signature du marché par une personne non habilitée ;	Marché F-ANAT-04 Marché ANAT/C
SUR L'EXECUTION		
16	Aucune pénalité de retard n'a été appliquée au titulaire du marché.	Marché F-ANAT-05 Marché F-ANAT-04
17	délai d'exécution non respecté	Marché F-ANAT-04 Marché S-ANAT-03
18	PV de réception non daté, parfois absent	Marché F-ANAT-05
19	Absence de comptabilité matière permettant de faire la situation des stocks	Marché F-ANAT-05 Marché F-ANAT-04
20	le matériel livré au niveau de la DTCG est mal conservé et exposé.	Marché F-ANAT-05 Marché F-ANAT-04
CONCLUSION : <i>non-respect de la procédure de DRP pour tous les marchés vérifiés;</i>		Marché F-ANAT-02 Marché F-ANAT-04; Marché F-ANAT-05 Marché S-ANAT-04 Marché ANAT/C Marché S-ANAT-03

8.3.2. Les recommandations formulées à la suite des violations constatées durant la vérification

A la suite des violations constatées sur les marchés vérifiés, nous formulons les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS
respecter les procédures d'acquisition en évitant de fractionner les marchés conformément à l'article 54 du CMP ;
respecter les procédures d'acquisition par DRP qui exigent de consulter des candidats susceptibles de répondre à l'invitation conformément à l'article 78 du CMP ;
éviter les pratiques frauduleuses de simulation et de collusion dans les consultations ;
mettre en place une base de données fiable de fournisseurs et bien vérifier les renseignements fournis par les candidats au cours de l'évaluation des offres;
saisir l'ARMP pour les cas de fraudes décelées avec certains candidats ;
prévoir un registre de transmission pour les lettres d'invitation et courriers adressés aux candidats en leur demandant de faire l'accusé de réception;
faire signer les marchés par des personnes habilitées conformément à l'article 78;
mettre suffisamment de spécifications techniques dans les dossiers de consultations pour bien orienter les candidats sur les besoins réels de l'autorité contractante et pour faciliter la comparaison des offres.
ne pas citer de marques dans les consultations sauf si les fournitures ne peuvent être décrites avec précision. Il faut dans ce cas après avoir cité la marque mettre « ou équivalent »;
éviter de contracter avec des candidats qui n'ont pas d'existence juridique ;
Procéder à la publication des attributions des DRP conformément à l'article 78 ;
Mettre en place une comptabilité correcte des matières pour une meilleure gestion des stocks ;
Prévoir des conditions acceptables de conservations des acquisitions ;
Respecter les délais d'exécution des contrats ;
Faire réceptionner les prestations par une commission ou par des responsables désignés à cet effet ;
appliquer les pénalités de retard pour les dépassements de délai d'exécution conformément à la réglementation;

8.4. Recommandations relatives au renforcement des capacités des agents de l'ANAT en matière de passation des marchés

La rencontre avec les membres de la commission des marchés encore présents au niveau de l'ANAT a permis de constater qu'un seul a été formé aux nouvelles procédures de passation des marchés publics. Le président a été formé sur les procédures associées à l'ancienne réglementation durant sa formation à l'ENAM.

Nous recommandons que tout le personnel de l'ANAT intervenant sur la chaîne de passation et d'exécution des marchés soit mieux formé et sensibilisé aux procédures du nouveau code des marchés publics, notamment les membres des CM et des CPM.

8.5. Recommandations relatives au classement et à l'archivage

Devant l'absence et l'insuffisance de documents pour assurer la traçabilité des opérations de PM (registre de transmission des courriers de PM, registre de dépôt des offres, accusés de réception des lettres d'invitation, procès-verbaux de réception) nous recommandons de :

- Mettre en place toute la documentation sur les marchés depuis l'élaboration du budget jusqu'à l'exécution définitive du marché et assurer autant que possible la traçabilité des événements ;
- Mettre en place au niveau de la CPM un système efficace de classement et d'archivage;
- Renforcer les capacités du personnel de la CPM en classement et archivage ;
- S'approprier le manuel prévu à cet effet et disponible sur le site des marchés publics.

IX. ANNEXES

ANNEXE 1 :
LETTRE DE TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE



Dakar, le 22 Mai 2013

Monsieur le Directeur Général
De l'Agence Nationale
De l'Aménagement du territoire (ANAT)
Immeuble TAMARO 1^{er} étage
DAKAR

Objet : Rapport de Revue Indépendante de la Passation des Marchés gestion 2011

Monsieur le Directeur Général,

Nous vous prions de trouver ci-joint, notre rapport provisoire portant sur la revue indépendante de la passation des marchés pour la gestion 2011.

Nous vous demandons de bien vouloir nous faire parvenir vos observations sur ce rapport avant
le 29 MAI 2013

Dans cette attente,

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de notre parfaite
Considération.

Pour le Groupement GMS/ SSPM

Mame Thierno MIBACKE
Associé-Gérant

Reçu le 23 mai 2013
Classe

Pj :
Rapport provisoire

ANNEXE 2: OBSERVATIONS DU DIRECTEUR SORTANT

Société Civile Professionnelle d'Avocats
« Mbaye DIENG et Associés »

127, Avenue Lamine GUEYE x Félix FAURE, 1^{er} étage Gauche
BP : 11583 Dakar Peytavin **Mobile phone :** (221) 77.639.11.11
Tél (221) 33 821.01.22 **Fax** (221)33. 822.62.71
Email : diengassociés@orange.sn
Dakar Sénégal

Dakar le 8 juillet 2013

A Monsieur le Directeur de L'ARMP
Dakar

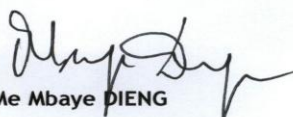
NR : 37/2013 du 11/06/2013
VR :

OBJET : Observations de Monsieur Hamath SALL sur Audit des Marchés Publics
de L'ANAT (Gestion 2011)

Monsieur le Directeur ,

Nous vous prions trouver ci-joint , en ampliation , un document contenant les
observations de Monsieur Hamath qui n'a reçu communication du rapport en
référence que le 17 juin dernier et suite à sa demande .

En vous en souhaitant bonne réception , nous vous prions de nous croire .


Me Mbaye DIENG

ARRIVÉ LE 15 JUL 2013
SOUS LE NUMERO 2812

Société Civile Professionnelle d'Avocats**« Mbaye DIENG et Associés »**127, Avenue Lamine GUEYE x Félix FAURE, 1^{er} étage Gauche**BP :** 11583 Dakar Peytavin **Mobile phone :** (221) 77.639.11.11**Tél** (221) 33 821.01.22 **Fax** (221)33. 822.62.71Email : diengassociés@orange.sn**Dakar Sénégal**

Dakar le 8 juillet 2013

A Monsieur le Directeur du Cabinet GMS
Liberté 6 Extension en face Camp Leclerc
Immeuble Moustapha , 2ème étage à Gauche

COPIE

NR : 37/2013 du 11/06/2013VR :

OBJET : Observations de Monsieur Hamath SALL sur Audit des Marchés Publics
de L'ANAT (Gestion 2011)

Monsieur le Directeur ,

Nous vous prions trouver ci-joint un document contenant les observations de
Monsieur Hamath qui n'a reçu communication du rapport en référence que le 17
juin dernier et suite à sa demande .

En vous en souhaitant bonne réception , nous vous prions de nous croire .

Me Mbaye DIENG

Ampliation: ARMP

Observations sur le rapport d'audit des marchés de l'ANAT. Gestion 2011.

Le Rapport d'Audit des marchés de l'ANAT pour l'année 2011 que nous avons reçu est un rapport définitif. La Direction actuelle de l'ANAT n'a pas jugé utile, contrairement à toutes les règles et usages en la matière de nous le communiquer à la phase opportune, en tant que principal intéressé, pour que nous puissions exercer notre droit d'avis. Le prétexte avancé pour justifier cet état de fait (« On ne sait pas où trouver M. Sall » se passe de commentaire, quand on sait notamment que l'ancien chauffeur de M. Sall est toujours en poste à l'ANAT). Il a fallu donc écrire, réclamer ce document, pour finalement l'obtenir, sans au demeurant que nous nous soit notifié un délai pour faire parvenir nos commentaires. Nous apportons donc ci-après nos observations sur le document sans tenir compte de son statut de rapport définitif. D'une manière générale, nous considérons concernant les griefs contenus dans le Rapport, que certains sont susceptibles d'explications, pendant que d'autres nous paraissent non fondés au regard des dispositions du Code des Marchés Publics ou de la pratique en la matière :

Page 3

- Concernant le rapport annuel, l'année visée est 2011 et non 2010 : il y a lieu de corriger ;
- Sur la question du registre des marchés et du manuel de procédures, la remarque vaut recommandation. Il est toutefois important de préciser que leur absence n'a pas empêché, contrairement aux conclusions du Rapport, d'appliquer le code des marchés publics, auquel, d'ailleurs, tout manuel de procédure doit se conformer.

Au surplus, il est utile de rappeler que le manuel n'est pas une exigence du code des marchés, mais découle des textes qui régissent les agences. L'ANAT étant à sa première année d'exercice effectif (premier budget), l'inexistence d'un manuel de procédures (dont toutefois une mouture préliminaire servant de document de travail existe bel et bien au sein de la documentation de l'Agence) est tolérable.

Page 4 :

Remarque préliminaire :

Six des sept DRP passées ont l'objet d'examen par l'auditeur.

La DRP relative à l'organisation du séminaire a été exclue du contrôle par l'auditeur, au motif qu'elle porte sur une activité située en dehors du champ d'application du code des marchés. Cette appréciation est erronée. **En effet,**

l'article 3 du code précité ne consacre cette exclusion qu'en ce qui concerne les hôtes officiels. Cette DRP, apparemment correcte, devait donc être examinée.

La conclusion, péremptoire, selon laquelle toutes les DRP passées par l'ANAT en 2011 ne sont pas conformes, est, après analyse, très récusable pour les raisons ci-après:

- Au point b), nous nous demandons ce que signifie la notion de DRP « en bonne et due forme ». En remarquant qu'en l'espèce, il n'existait pas en 2011 de dossier type, que les documents à employer étaient de forme libre, la formule devrait être précisée car elle semble faire table rase de tous les bons points de la procédure, et considérer que toute la procédure se résume aux spécifications techniques, même si nous reconnaissons leur importance.
- Par ailleurs, pour toutes les DRP, des contrats qui comportent toutes les clauses essentielles ont été établis et dûment signés, **la commission des marchés compétente, conforme, complète a ouvert les plis dans les conditions fixées par le code des marchés, en présence du représentant du Contrôle Financier** des rapports d'évaluations et toutes les correspondances exigées (demandes d'éclaircissements, notifications...) rédigés.

Par conséquent, il est regrettable que l'auditeur se soit uniquement focalisé sur les spécifications techniques ou ce qu'il qualifie de collusion ou de délit de fractionnement. En effet, le caractère sommaire du dossier ainsi que les autres manquements constatés découlent d'un manque d'expérience et d'expertise suffisantes d'une structure qui exécutait son premier budget;

- Sur la simulation ou collusion (point c))
A priori, on peut penser qu'il y a eu fraude. Cependant, ce serait faire une fausse appréciation de la réalité. Il s'agit plutôt d'un enchaînement d'erreurs, de manque de vigilance voire d'inexpérience, d'ignorance de certaines règles. (Toutes choses au demeurant signalées par ailleurs par l'Auditeur) En effet, aucune velléité de fraude n'a existé, la bonne foi des responsables de l'Agence ne peut être mise en doute. Il s'agissait de la première année d'exercice, marquée par la faiblesse des capacités en matière de procédures. En effet, de sa création en novembre 2009 jusqu'en juillet 2011, l'Agence n'avait pas les ressources budgétaires nécessaires pour se doter de ressources humaines de qualité, notamment de spécialistes en passation de marchés. Par ailleurs, Il n'existait pas encore de prestataires agréés. Des fournisseurs ont été saisis, sur la base

de recommandations de tiers, qui n'ont peut être pas su prendre en compte toutes les exigences du code des marchés.

D'ailleurs, cette situation a totalement changé dans le courant de la même année avec le renforcement des capacités en la matière. Ainsi, comme le rapport le souligne sans trop y insister, un appel d'offres pour un montant de près de 200 millions de F CFA a été passé dans le strict respect des règles, soit près de 5 fois le montant des 6 DRP incriminés, à tort au demeurant, sur plusieurs points. Aucun grief n'a été fait à ce marché dans le Rapport, dont la procédure y est au contraire reconnue conforme dans son intégralité;

➤ Sur le non respect du nombre de candidats (point d))

Cette remarque est basée sur des suppositions. Les lettres d'invitations ont été bel et bien remises aux 5 candidats. Il appartenait à l'auditeur, au nom de son indépendance et de son impartialité, de tout faire pour se faire délivrer les documents probants. L'audit s'est déroulé dans un contexte particulier, à notre avis marqué par la volonté de la nouvelle Direction de discréditer l'ancienne, sans que nous n'en connaissions les raisons. Sur un autre audit et dossier, nous détenons des preuves tangibles, irréfutables, attestant de pratiques systématiques de rétention d'information et de dissimulation de documents, de faux et d'usage de faux. Ces preuves sont disponibles et pourraient être communiquées au besoin. Il nous est donc difficile de croire que ces pratiques ne se soient pas étendues à la revue des marchés. Le seul cas où le nombre de 5 n'a pas été réuni est relatif à la sélection du Commissaire aux comptes. Or donc, sur cette question, le décret relatif à l'organisation de l'Agence confère le pouvoir de nomination au Conseil de Surveillance. La procédure de désignation des commissaires n'est pas régie par les textes sur les Agences mais par les actes uniformes qui ne visent pas non plus les agences. Cependant, par souci de transparence, la Direction générale, qui pouvait renvoyer la question au conseil ou s'adresser directement à un cabinet, a pris la peine de procéder à une sélection restreinte, et ses conclusions ont été validées par le Conseil de Surveillance.

Une autre précision est également importante pour ce qui nous semble être un abus de langage. L'Auditeur a souvent écrit dans le rapport que le nombre de 5 offres n'a pas été respecté. Or, il fallait dire 5 candidats, car ni le code ni la circulaire sur les DRP n'exigent 5 offres. Ils exigent uniquement 5 candidats. Par ailleurs, sauf pour le commissaire aux comptes et pour les raisons déjà précisées, 5 candidats ont toujours été saisis même si l'auditeur met cette réalité en doute en se fondant sur des arguments tels que l'absence de NINEA, de registre

des marchés..... conséquences non d'une quelconque mauvaise foi, mais bien plutôt de l'inexpérience ;

- Sur la signature des marchés par une personne non habilitée (point e), il faut vérifier la date de signature. En effet, la suppléance habilite bien le SG à signer, auquel cas, aucune nullité ou autre vice n'entache ses actes. Pour rappel, la suppléance, en l'espèce, est prévu à l'article 13 du décret n° 2009-522 du 4 juin portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution. Si des marchés ont été signés avant l'ouverture de la période de suppléance, c'est-à-dire, avant le 04 décembre 2011, nous rappelons à ce propos qu'une délégation de signature avait été établie en faveur du SG, pour tous les marchés que le DG devaient approuver, ceci pour respecter l'exigence du code des marchés de séparer la compétence de signataire de celle d'approbateur ;
- Pour l'exécution financière (point f qui souligne deux paiements en numéraires de mécaniciens réparateurs de véhicules de l'Agence)), les modes de paiement relèvent de la compétence exclusive de l'agent comptable ;
- Sur la matérialité des dépenses, des supports appropriés ont bel et bien existé et les entrées et sorties des matières enregistrées. Il appartenait à l'auditeur de vérifier rigoureusement que tous les documents dont il a besoin lui ont été transmis, sans aucune dissimulation. Les matériels ont également été consignés dans les différents PV de passation de service ;

Pages 24 et 25

- Il est à signaler que l'auditeur a repris mot pour mot (copier-coller) le rapport d'activités de l'année 2010. Cependant, il s'est trompé au paragraphe 5. En effet, sur le texte authentique dudit rapport, il est mentionné « Ce budget a été exécuté.... » et non « doit être exécuté... ». il y a lieu de corriger.
- Il y a également lieu de préciser la source

Page 27

Sur le supposé délit de fractionnement, l'analyse de l'auditeur est erronée pour diverses raisons.

Ce dernier estime par exemple que le matériel de bureau doit forcément être couplé avec le matériel informatique, ce qui est loin d'être évident et n'a pas été le cas dans le PPM validée et publiée où, dans la première

version, validée et publiée également, le matériel informatique a même été séparé des consommables. De plus, il estime qu'en additionnant les marchés relatifs au matériel à celui qui porte sur les consommables informatiques, on obtient la somme supérieure à 18 000 000 de F CFA, et qu'ainsi le seuil pour passer un appel d'offres est atteint. Or, si une telle remarque est valable pour des autorités contractantes comme l'Etat, elle ne l'est pas pour les agences dont le seuil pour passer un appel d'offres pour les fournitures est de 30 000 000 de F CFA.

Ainsi donc, même si le matériel et les consommables sont regroupés, le seuil des DRP n'est pas crevé. Par conséquent, *nous contestons vivement toutes ses conclusions relatives au délit de fractionnement.*

- Sur la simulation ainsi que sur l'inexistence de spécifications techniques ou plutôt de leur caractère sommaire, c'est une situation à ranger au registre du manque d'expertise et de l'inexpérience l'inexpérience qui ont marqué la première année d'exercice de l'Agence. Si on analyse la situation de manière plus profonde, on constate qu'avec la DRP qui a été reprise (entretien des véhicules), il y a eu des évolutions positives notables. En effet, un bon dossier de consultation a été établi, contrairement à la remarque de fond de l'auditeur qui est fortement contestable. En vérité, pour l'entretien des véhicules, tous les services susceptibles d'être commandés ont été répertoriés avec les délais requis et les garagistes étaient appelés à préciser le coût de leur main-d'œuvre. Nous ne voyons pas pourquoi l'auditeur soutient qu'il n'y a toujours pas de spécifications techniques sur ce dossier. Nous ne voyons pas où il y a problème. S'il s'agit des pièces, nul n'ignore que, du fait de la fluctuation permanente de leurs prix, les autorités contractantes préfèrent le plus souvent les rembourser au cas par cas sur la base de justificatifs bien analysés. Toujours sur ce registre, l'auditeur affirme que « la DRP n'a pas obéi aux procédures édictées par le code des marchés publics », comme si toute la procédure se résumait aux spécifications techniques. Il fait table rase du fait qu'une mise en concurrence correcte a été organisée même s'il semble par des suppositions la mettre en doute, l'ouverture et l'évaluation ont été faites dans le respect strict du code des marchés, un contrat signé comportant les clauses essentielles. Par conséquent, nous contestons vivement ses conclusions.

Pages 34 et 35

L'auditeur a fait l'affirmation suivante : « Le marché est inscrit sur le PPM et ne fait pas l'objet de fractionnement. Il a été notifié au titulaire GARAGE LOUL SESSENE le 05/08/2011 et porte sur l'entretien de 17 voitures et d'une moto. GARAGE LOUL SESSENE qui n'est pas le candidat consulté. Ce

dernier est le chef du Garage dont le nom figure sur la liste des candidats consultés et qui dispose d'une entité à son nom détenteur du NINEA et du RC présentés pour le GARAGE LOUL SESSENE. »

Cette affirmation nous semble avoir été faite sans procéder à une analyse minimale de la question. En fait, il convient de rappeler que le garage en question est une entreprise individuelle qui ne peut pas être dissociée, juridiquement, de son propriétaire, Maxime SAGNE, qui en est par ailleurs le chef. Par conséquent, il n'y a aucune distinction entre Maxime SAGNE et son garage LOUL SESSENE.

Il en découle que la conclusion suivante : « Il ressort de la vérification de la DRP que, la procédure n'a pas été respectée ni transparente. Elle a été entachée d'irrégularité comme la signature du marché avec un candidat non consulté et l'ouverture de seulement trois offres contrairement à la réglementation des marchés de DRP. Un des candidats n'a pu être localisé. » n'est absolument pas fondée (page 36 du rapport).

Conclusion :

Les conclusions les plus substantielles du rapport d'audit sont très problématiques. Nous mettons en cause leur caractère péremptoire en nous fondant sur le code des marchés.

Ce rapport devait insister plus sur les recommandations, la structure étant à son premier budget et insuffisamment dotée en ressources humaines connaissant les procédures, et relever et faire justice à la tendance manifeste à l'amélioration amorcée à la fin du premier semestre de l'année 2011.

Il s'y ajoute que cet audit s'est déroulé dans un contexte marqué par un changement de Direction qui crée une asymétrie substantielle : gestion de l'audit dans des conditions où les dissimulations de pièces ou d'informations qui seraient très utiles à l'auditeur ne sont pas à exclure., d'une part, et notre impossibilité à accéder aux pièces documentaires pour attester d'actes ou faits survenus il y a de cela bientôt deux ans.

Notons enfin que le Rapport en plusieurs endroits revient sur l'absence du responsable de la passation des marchés, nommé mais absent pour raison de stage au Japon. L'absence de cet agent n'a en aucun cas, ne saurait être, un facteur pénalisant. La Commission des Marchés a pleinement fonctionné.

Hamath Sall Ancien Directeur Général
de l'Agence Nationale de
l'Aménagement du Territoire (ANAT).