



Point E, Boulevard de l'Est Angle Rue de Kaolack BP 11 616 Dakar Tél : 221 33 825 13 16 / 221 33 825 62 59 E mail bsc@arc.sn

REPUBLIQUE DU SENEGAL

**AUTORITE DE REGULATION DES
MARCHES PUBLICS
(ARMP)**

**HOPITAL DALAL JAMM
(HDJ)**

**REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DE
LA PASSATION DES MARCHES AU TITRE
DE LA GESTION 2012**

RAPPORT FINAL

(juillet 2014)



Dakar, le 21 juillet 2014

**Monsieur le Directeur Général de l'Autorité de
Régulation des Marchés Publics (ARMP)
Rue Alpha Hachamiyou Tall Angle Kléber
Dakar**

Monsieur le Directeur,

Conformément à la mission que vous nous avez confiée, nous avons procédé à la vérification des processus de passation, d'exécution, de suivi administratif, financier, technique et de contrôle des marchés conclus par l'Hôpital Dalal Jamm (HDJ) pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012.

Il s'agit, dans le cadre de cette mission, de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics afin d'exprimer une opinion motivée sur l'adéquation des procédures de passation des marchés et de gestion des contrats conclus par l'Hôpital Dalal Jamm (HDJ) avec les dispositions dudit code.

Notre examen effectué conformément aux normes d'audit généralement admises sur le plan international (normes IASB) a comporté les sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires en la circonstance.

Ces normes requièrent la mise en œuvre de diligences permettant d'obtenir l'assurance raisonnable que :

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

Ces travaux appellent de notre part les exceptions ci – après :

1. Réserves

- a) l'examen de la procédure d'appel d'offres avec pré-qualification relative à la sélection de prestataires pour la **fourniture et l'installation d'équipements médicaux en onze lots** nous a permis de noter que le point 34.1 des ICP relatif aux informations sur l'appel d'offres indique qu'il ne s'agit pas d'un appel d'offres au moins disant mais au mieux disant. Il convient de noter que cette notion de **mieux disant** ne figure pas dans la terminologie du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Public qui indique que le marché est attribué au candidat ayant présenté l'offre évaluée la **moins disante** qui satisfait aux critères de qualification. Nous précisons qu'il s'agit dans le cadre des procédures de passation des marchés de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, laquelle n'est pas assimilable à celle ayant proposé le prix le plus bas, ce qui ne doit pas non plus conduire l'acheteur à minorer l'importance du critère prix dans l'analyse des offres. L'acheteur doit être en mesure d'apprécier la performance globale des offres et porter une attention particulière à la qualité des prestations fournies, aux performances techniques, au coût global d'utilisation des équipements exprimés en termes monétaires ainsi qu'au respect des modalités d'exécution du marché telles que définies dans le DAO. C'est l'évaluation combinée de cette pluralité de critères qui aboutit à la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse.
- b) l'examen du dossier de pré-qualification a permis d'y noter au titre des informations requises des candidats, la production de l'autorisation du fabricant, l'engagement à garantir pendant deux ans les pièces de rechange et la main d'œuvre avec indication de leurs coûts, la proposition de modes de financement... Ces informations n'auraient pas dû être demandées au stade de la pré-qualification des candidats qui doit être faite exclusivement au regard des références concernant les marchés analogues, des moyens matériels et humains pour exécuter le marché et des capacités financières. C'est plutôt dans le Dossier d'Appel d'Offres que devraient figurer les informations demandées à tort dans le dossier de pré-qualification. Il convient de faire la différence entre l'évaluation des candidats et l'évaluation des offres.
- c) l'examen du DAO a permis de noter une confusion entre la variante et l'option ; en effet, le libellé de l'IS 13.1 prête à confusion car il dispose : « les variantes libres ne sont pas autorisées. Les variantes ou options obligatoires qui sont mentionnées au cahier des clauses techniques doivent obligatoirement être chiffrées par le soumissionnaire en marge de sa soumission sans en inclure les montants dans le total de sa soumission ».

Il convient de préciser que si l'Autorité Contractante a la latitude d'autoriser les candidats à soumettre une variante sur des spécifications autres que celles relatives aux exigences minimales à respecter, ces derniers ne sont pas tenus de la proposer en sus de leur offre de base. En revanche, s'il s'agit d'une ou de plusieurs

options, leurs caractéristiques sont définies dans le DAO, le soumissionnaire doit obligatoirement les chiffrer et ce chiffrage doit être pris en compte dans l'évaluation et la comparaison des offres. Le terme variante a été utilisé à tort dans le DAO en lieu et place des options qui doivent être prises en compte dans l'évaluation des offres.

2. Limitations

- a) la balance générale et la balance auxiliaire des comptes fournisseurs n'ont pas été mises à notre disposition pour nous permettre de mettre en œuvre les procédures de vérification propres à nous assurer de l'exhaustivité des opérations de passation des marchés présentées par l'HDJ ;
- b) le rapport annuel de la Cellule de Passation des marchés aux termes de l'article 143 du CMP n'a pas été préparé.

A notre avis, à l'exception des points évoqués ci – avant, les procédures de passation et d'exécution des marchés sont conformes aux principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence édictés par le CMP.

SOMMAIRE

	Pages
Lexique des abréviations et sigles	6
1 Synthèse des non conformités et des recommandations	7
1.1 Synthèse des non conformités sur la passation des marchés	8
1.2 Synthèse des non conformités sur l'exécution financière et recommandations	12
1.3 Synthèse des non conformités sur l'exécution physique et recommandations	14
1.4 Tableau de synthèse des violations des textes législatifs et réglementaires	16
2 Contexte de l'intervention et objectifs de la mission	18
2.1 Contexte de l'intervention	19
2.2 Objectifs de la mission	20
2.2.1 Objectifs généraux	20
2.2.2 Objectifs spécifiques	20
2.2.3 Etendue des travaux à effectuer	21
2.2.4 Rapports émis au terme de la mission	23
3 Approche méthodologique	24
3.1 Revue approfondie des textes de référence	25
3.2 Analyse de l'organisation et de l'environnement de la passation des marchés	27
3.3 Vérification des différentes étapes de la passation des marchés	28
3.3.1 Audit de la préparation des marchés	29
3.3.2 Audit de la gestion de l'attribution	30
3.3.3 Audit de la gestion de l'exécution des marchés dans ses aspects administratifs, financiers et physiques	31
4 Résultats des travaux	32
4.1 Revue du cadre institutionnel et de l'environnement de la passation des marchés	33
4.1.1 Commission des marchés	33
4.1.2 Cellule de passation des marchés	34
4.1.3 Charte de Transparence et d'éthique en matière de passation des marchés	34
4.1.4 Documents de programmation de la passation des marchés	34
4.1.4.1 Plan de passation des marchés	34
4.1.4.2 Avis général de passation des marchés	34
4.1.5 Rappel des seuils applicables à l'HDJ	34
4.2 Examen des marchés	35
4.2.1 Périmètre couvert par nos travaux	35
4.2.2 Marchés conclus par Appel d'Offres	36

Liste des abréviations et sigles

AOO	Appel d'Offres Ouvert
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés publics
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAF	Direction Administrative et Financière
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DP	Demande de Propositions
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
HDJ	Hôpital Dalal Jamm
HT	Hors Taxes
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès Verbal
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SECTION 1
SYNTHESE DES NON CONFORMITES ET DES RECOMMANDATIONS

1.1 SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR LA PASSATION DES MARCHES

1.1 TABLEAUX DE SYNTHESE DES NON CONFORMITES ET DES RECOMMANDATIONS

SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR LA PASSATION DES MARCHES

AON avec pré qualification Fourniture et installation des équipements médicaux de l'HDJ en 11 lots attribués à plusieurs attributaires pour différents montants

L'examen de l'appel d'offres national relatif à la **fourniture et à l'installation des équipements médicaux en onze lots** nous a permis de noter que le point 34.1 des ICP relatif aux informations sur l'appel d'offres indique qu'il ne s'agit pas d'un appel d'offres au moins disant mais au mieux disant. Cette notion de **mieux disant** ne figure pas dans la terminologie du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Public qui met l'accent sur l'offre **moins disante** qui satisfait aux critères. Nous précisons qu'il s'agit dans le cadre des procédures de passation des marchés de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, laquelle n'est pas assimilable au prix le plus bas, ce ne doit pas non plus conduire l'acheteur à minorer l'importance du critère prix dans l'analyse des offres. L'acheteur doit être en mesure d'apprécier la performance globale des offres et porter une attention particulière à la qualité des prestations fournies, aux performances techniques et au coût global d'utilisation des équipements, ainsi qu'au respect des modalités d'exécution du marché telles que définies dans le DAO. C'est l'évaluation combinée de cette pluralité de critères qui aboutit à la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse.

L'examen du dossier de pré-qualification a permis d'y noter au titre des informations requises des candidats, la production de l'autorisation du fabricant, l'engagement à garantir pendant deux ans les pièces de rechange et la main d'œuvre avec indication de leurs coûts, la proposition de modes de financement... Ces informations n'auraient pas dû être demandées au stade de la pré-qualification des candidats qui doit être faite exclusivement au regard des références concernant les marchés analogues, des moyens matériels et humains pour exécuter le marché et des capacités financières. C'est plutôt dans le Dossier d'Appel d'Offres que devraient figurer les informations demandées à tort dans le dossier de pré-qualification.

Le barème appliqué aux critères d'évaluation des Manifestations d'Intérêt ainsi que les modalités de son application ne sont pas précisées dans le dossier de pré-qualification. Nous précisons que la pondération des critères prédéfinis d'évaluation doit figurer dans le dossier ou dans l'avis d'appel à manifestation d'intérêts lesquels critères doivent être intangibles, objectifs, opérationnels et non discriminatoires.

La candidature de ICUARTO n'a pas été retenue pour le lot N° 3 relatif à l'acquisition d'un Bloc Opératoire au motif qu'il ne satisfait pas au

critère de chiffre d'affaires requis dans l'AMI pour ledit lot. L'examen des références du candidat montre que ce dernier a réalisé un hôpital de 1 500 lits nettement plus grand que le projet HDJ posant ainsi la question de la pertinence du critère lié au chiffre d'affaires moyen minimum, par ailleurs non quantifié dans l'avis et le dossier d'appel à manifestation d'intérêt, pendant les trois derniers exercices.

L'information des candidats non retenus du rejet de leurs offres au terme de l'évaluation des manifestations d'intérêts n'a pas été formalisée au terme de l'évaluation des candidatures ; cette information est une exigence en application du principe de mais aussi en ce qu'elle ouvre les délais de recours éventuels contre la procédure (article 71.7 du CMP).

L'examen du DAO a permis de noter une confusion entre la variante et l'option ; en effet, le libellé de l'IS 13.1 prête à confusion car il dispose : « les variantes libres ne sont pas autorisées. Les variantes ou options obligatoires qui sont mentionnées au cahier des clauses techniques doivent obligatoirement être chiffrées par le soumissionnaire en marge de sa soumission sans en inclure les montants dans le total de sa soumission ». Il convient de préciser que si l'Autorité Contractante a la latitude d'autoriser les candidats à soumettre une variante sur des spécifications autres que celles relatives aux exigences minimales à respecter, ces derniers ne sont pas tenus de la proposer en sus de leur offre de base. En revanche, s'il s'agit d'une ou de plusieurs options, le soumissionnaire doit obligatoirement les chiffrer et ce chiffrage doit être pris en compte dans l'évaluation et la comparaison des offres. Le terme variante a été utilisé à tort dans le DAO en lieu et place des options qui doivent être prises en compte dans l'évaluation des offres.

Nous avons noté que des informations qui avaient été demandées lors de la phase de pré-qualification ont à nouveau été requises dans le Dossier d'Appel d'Offres en prenant soin de préciser que c'est pour s'assurer qu'il n'y a pas eu d'évolution dans la situation des candidats entre la phase de pré qualification et la phase de préparation et de dépôt des offres ; sous ce rapport, les DPAO indiquent que : « les conditions de qualification applicables aux soumissionnaires sont les mêmes que celles définies dans les IC dans la phase de pré qualification qui a précédé le présent appel d'offres ». Nous rappelons que les éléments évalués dans la phase de pré-qualification ne doivent plus l'être dans la phase de d'évaluation des offres.

Les fiches d'immatriculation des marchés, les supports des avis d'attribution provisoire et définitive, les lettres de notification d'attribution provisoire, les lettres d'information aux candidats non retenus, les attestations d'existence de crédit et les contrats des lots 3 et 9 n'ont pas été joints au dossier.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS SUR LA PASSATION DES MARCHES

Veiller au respect des dispositions des articles 59 et 71 du CMP.

Veiller à faire la distinction entre les variantes et les options aux fins d'élaboration de DAO précis et clairs. Cet éclaircissement est essentiel dans la mesure où l'évaluation des options et des variantes diffère.

S'approprier les instructions du manuel de classement et d'archivage des documents de passation des marchés élaboré et diffusé par l'ARMP pour une bonne tenue des dossiers de marchés.

1.2 SYNTHÈSE DES NON CONFORMITÉS SUR L'EXECUTION FINANCIERE

SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR L'EXECUTION FINANCIERE
Aucun document relatif à l'exécution financière ne nous a été transmis.
SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION FINANCIERE
Aucun document relatif à l'exécution financière ne nous a été transmis.

1.3 SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR L'EXECUTION PHYSIQUE

SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR L'EXECUTION PHYSIQUE
NON EFFECTUEE
SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION PHYSIQUE
NON EFFECTUEE

1.4 SYNTHESE DES VIOLATIONS DU CODE DES MARCHES PUBLICS

TABLEAU DE SYNTHESE DES VIOLATIONS DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Description	AO avec pré qualification	Avenant N° 2
Nature	Fourniture et installation des équipements médicaux	Marché N° T/011/FM relatif aux travaux de construction de l'Hôpital Dalal Jamm de Dakar
Attributaires	Plusieurs attributaires	CDE
Montant total en F CFA	12 316 293 348	2 169 638 986
Violation de l'article 59 du CMP sur les critères d'évaluation	✓	
Violation de l'article 71 du CMP sur les appels d'offres avec pré qualification	✓	
Non exhaustivité de l'archivage des pièces de marchés	✓	✓

SECTION 2
CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION

2. CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION

2.1 CONTEXTE DE L'INTERVENTION

Conscient du volume important de dépenses que représente la commande publique, du flot considérable de transactions qu'elle génère et désireux de promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation, essentielles à une bonne gouvernance, dans un État de droit, le Gouvernement du Sénégal a procédé à une profonde réforme de son système de passation de marchés publics.

Cette réforme aligne le système sénégalais sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en transposant les directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des marchés publics des États membres de l'Union. Elle comporte d'importantes innovations par rapport à la réglementation antérieure en ce qu'elle consacre la régulation, institue le recours suspensif des soumissionnaires au stade de passation de marchés, rationalise le contrôle a priori, supprime définitivement les régimes dérogatoires, responsabilise davantage les ministères et organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori.

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

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

En particulier, l'ARMP est tenue de faire réaliser, à la fin de chaque gestion budgétaire, un audit indépendant en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et conventions.

La présente mission concerne la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, au titre de la gestion 2012 et, en référence au Code des Marchés Publics (CMP), de la transparence et des conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés publics, des avenants et marchés complémentaires conclus au titre de l'exercice 2012 par les autorités contractantes indiquées dans les termes de référence.

2.2 OBJECTIFS DE LA MISSION

2.2.1 Objectifs Généraux

Comme indiqué dans les termes de référence, la mission a pour objectif principal, au sein des autorités contractantes, de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1^{er} Janvier et le 31 Décembre 2012, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés. Il s'agira principalement de dégager un jugement sur l'adéquation des procédures de passation de marchés suivies et les modalités de la gestion des contrats, en relation avec les dispositions du CMP pour les dépenses de ces autorités contractantes avec pour objectifs:

- l'amélioration de la transparence et de l'équité dans l'attribution des marchés publics ;
- la réduction du coût de la dépense publique et l'accroissement de son efficacité ;
- le renforcement de la bonne gouvernance ;
- la lutte contre la corruption.

2.2.2 Objectifs Spécifiques

Il s'agit dans le cadre de cette mission :

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

- de dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution et de donner une appréciation sur l'adéquation du niveau d'exécution physique avec le niveau de décaissement ;
- d'examiner et d'évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe : nous passerons en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduirons en fin de revue d'une part, les pourcentages en valeur et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en valeur et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; nous évaluerons aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;
- d'examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des commissions internes de marchés, des cellules de passation des marchés et des différents contrôles internes ;
- de formuler des recommandations pertinentes pour l'amélioration des systèmes et procédures et pour le respect des dispositions légales et réglementaires qui régissent la passation des marchés publics.

Conformément aux termes de références, nous nous appuierons autant que de besoin sur un expert de l'ARMP pour la facilitation de nos interventions au niveau des autorités contractantes et de la constitution de la documentation nécessaire à la mise en œuvre efficace de nos travaux.

En fin de mission, une session de formation de deux jours sera organisée à l'intention des experts de l'ARMP et de la DCMP (5 pour chaque structure) sur les pratiques d'audit en matière de passation des marchés.

2.2.3 Etendue des travaux effectués

Nos travaux ont porté principalement sur la vérification, au sein des autorités contractantes de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation des marchés passés en 2012, la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la mise en œuvre de la passation et de l'exécution des marchés quelles qu'en soient les sources de financement.

A cet effet, nous avons procédé, comme indiqué dans les termes de références:

- a) en début de mission, à la sélection d'un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés ; **l'échantillon est composé comme suit :**
 - au moins 15% des marchés atteignant les seuils de contrôle de la DCMP (non compris les marchés par entente directe),

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

Pour chaque catégorie de marchés dont la population est inférieure à 10, le contrôle a été exhaustif.

Pour chacune des 2 premières catégories de marchés ci-dessus, nous nous sommes assurés que la distribution est adéquate en prenant compte à la fois les différents modes de passation et natures de marchés (fournitures et services, prestations intellectuelles, travaux) ;

- b)** à la vérification de la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier de consultation, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, délais de passation délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, etc.) ; à chaque fois que cela est applicable, examiner la conformité des avis de la DCMP avec la réglementation ;
- c)** à l'examen et à l'analyse du respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation des marchés, l'attribution aux moins disants qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement demandées par les candidats, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les seuils des avenants, le respect des délais d'exécution, les cas de résiliation, etc. ;
- d)** à l'élaboration des statistiques sur les marchés ; nous procéderons, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP) ;
- e)** à l'examen de la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, de même son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés (hommes, procédures, système de suivi et de contrôle) ;
- f)** à la vérification de l'enregistrement des contrats à la charge des titulaires, de la production des garanties de restitution d'avances et des garanties de bonne exécution, la tenue des registres de marchés cotés paraphés,
- g)** à la formulation des recommandations pour une meilleure application du CMP ;
- h)** à l'animation de séances de formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice d'environ 5 experts de l'ARMP et

5 experts de la Direction Centrale des Marchés Publics – DCMF). Les sessions de formation seront organisées au siège des dites institutions.

Nous avons par ailleurs effectué un contrôle de la matérialité des prestations par une vérification de la réalité de l'exécution par recoupement avec les données relatives à la réception des ouvrages, à la livraison des fournitures ou à l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;

Plus précisément pour les marchés de travaux, les contrôles ont porté sur :

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

2.2.4 Rapports émis au terme de la mission

Comme indiqué dans les termes de référence, nous produirons à l'issue de la mission et pour chaque autorité contractante les documents ci après :

- (i) un rapport individuel provisoire en dix (10) exemplaires 2,5 mois après le début des prestations et,
- (ii) un rapport individuel final en dix (10) exemplaires 2 semaines après notification des observations de l'ARMP et des autorités contractantes émises au plus tard deux semaines après la transmission du rapport provisoire par le Consultant. Ces différents rapports seront également soumis à l'ARMP sur support informatique.

Outre une description des procédures d'audit utilisées, les rapports comprennent également un sous rapport sur la qualité des structures de passation des marchés (notamment Commission des Marchés, cellules de passation des marchés et contrôles internes). Ce sous rapport porte sur l'analyse des insuffisances en rapport avec le CMP et un sous rapport de synthèse sur le degré de respect des dispositions du CMP par les autorités contractantes.

Les rapports ont été élaborés conformément aux indications des termes de référence.

SECTION 3 APPROCHE METHODOLOGIQUE

3. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Pour atteindre les objectifs décrits ci – avant, nous avons mis en œuvre les phases de travaux ci - après :

3.1 PHASE N° 1 - REVUE APPROFONDIE DES TEXTES DE REFERENCE

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

- directive N° 4/2005 /CM/ UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- directive N° 5/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public de l'UEMOA ;
- loi 06 – 16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65 – 61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- loi 98 – 08 du 2 mars 1998 portant réforme hospitalière ;
- loi 98 – 12 du 2 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Etablissements Publics de Santé (EPS) ;
- décret 98 – 701 du 26 août 1998 relatif à l'organisation des Etablissements Publics de Santé Hospitalière ;
- loi 96 - 10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n° 72 - 02 du 1^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale ;
- loi 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 68-08 du 26 mars 1968 portant code des obligations civiles et commerciales du Sénégal ;
- décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2010-1396 du 20 octobre 2010 modifiant et complétant le décret 2007 - 546 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ;
- décret 2007 - 546 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ;
- décret 2007 - 547 portant création de la DCMP ;
- décret 2005 - 576 du 16 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de passation des marchés publics ;
- décret 98 – 702 du 26 août 1998 portant organisation administrative des Etablissements Publics de Santé ;

- décret 96 - 1124 du 27 décembre 1996 fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à approbation préalable du représentant de l'Etat et de fonctionnement des Agences régionales de développement ;
- arrêté 012782 du 26 décembre 2012 fixant les seuils de contrôle a priori des rapports d'analyse et des procès verbaux d'attribution provisoire de marché pris en application de l'article 140. b) du CMP, d'examen juridique et technique des projets de marchés en application de l'article 140.c) du CMP
- arrêté 012783 du 26 décembre 2012 relatif a l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes pris en application de l'article 35 du CMP ;
- arrêté 012785 du 26 décembre 2012 fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers d'appel a la concurrence avant le lancement de la procédure pris en application des dispositions de l'article 140.a) du CMP;
- arrêté 012786 du 26 décembre 2012 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes pris en application de l'article 36.1 du CMP ;
- arrêté 012787 du 26 décembre 2012 relatif aux commissions régionales des marchés publics dans les régions autres que Dakar pris en application de l'article 36.6 du CMP;
- arrêté 012788 du 26 décembre 2012 fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics pris en application de l'article 44. f) du CMP;
- arrêté 012789 du 26 décembre 2012 relatif aux commandes pouvant être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures pris en application de l'article 78.3.a) du CMP ;
- arrêté 012790 du 26 décembre 2012 fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission pris en application de l'article 113 du CMP ;
- arrêté 012791 du 26 décembre 2012 fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution pris en application de l'article 114 du CMP ;
- arrêté ministériel N° 10718/MSP/DPL du 15 décembre 2008 portant révision des listes nationales des médicaments et produits essentiels ;
- arrêté du MEF 092 286 du 3 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement de la DCMP ;
- arrêté ministériel N° 8402 MSAS/CAB/CTM4 du 24 juin 1970 fixant les modalités de l'approvisionnement pharmaceutique des services et formations sanitaires ;
- Circulaire du Premier Ministre 003 du 20 novembre 2007 portant directives pour la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics ;
- Circulaire du Premier Ministre 004 du 31 mars 2009 portant mise en œuvre de la procédure de demande de renseignements et de prix ;
- Circulaire du Premier Ministre 005 du 28 décembre 2007 portant directives pour la mise en place des Cellules de Passation des Marchés par les Autorités Contractantes ;

- Circulaire du Premier Ministre 0039 du 12 décembre 2012 portant sur l'importance du rôle des Cellules de Passation des Marchés et rappel des procédures à suivre pour une bonne préparation des documents de passation des marchés publics;

3.2 PHASE N° 2 - ANALYSE DE L'ORGANISATION ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES

Dans le cadre de l'exécution de notre mission, nous avons effectué une revue succincte de l'organisation et du fonctionnement de l'Hôpital Dalal Jamm pour apprécier la capacité de l'hôpital à mettre en œuvre de manière efficace les procédures d'exécution et de contrôle des opérations de passation des marchés. A cet effet, nous avons mis en œuvre les modules de travaux ci – après :

- analyse de l'organisation institutionnelle mise en place au regard des dispositions des articles 35 à 40 du CMP, des systèmes de gestion financière et des procédures de contrôle interne pour apprécier leur aptitude à gérer la commande publique ;
- évaluation de la qualité des procédures de passation des marchés quant à leur conception et à leur correcte mise en œuvre ;
- appréciation de la capacité des acteurs de la passation des marchés à gérer la commande publique au regard de leur cursus académique et professionnel ;
- contrôle de la régularité des dépenses ;
- revue de la conformité des actes de nomination des membres des Commissions des Marchés et des Cellules de Passation des Marchés.

Cette analyse de l'environnement de la passation des marchés revêt une importance de tout premier plan dans l'approche risque que nous avons mise en œuvre dans le cadre de cette mission. En effet, le risque d'audit comprend une composante risque inhérent portant sur l'environnement et liée à l'intégrité, à l'expérience, à la compétence de la direction, aux pressions fortes qu'elle est susceptible de subir. Notre programme de vérification a été par conséquent modulé pour circonscrire ce risque inhérent de manière à réduire le risque d'audit.

Par ailleurs, l'analyse approfondie des procédures et du système de contrôle interne évoquée ci – avant, nous a permis de circonscrire le risque de contrôle dans la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés.

Ainsi, notre analyse des trois systèmes d'organisation, d'information et de contrôle nous a permis de faire une évaluation de la pertinence de la définition des pouvoirs, des responsabilités et de la séparation des fonctions d'une part et, d'autre part, d'évaluer la capacité desdits systèmes à maîtriser les risques liés aux opérations de passation des marchés relativement aux assertions d'audit. Cette phase est au cœur de l'approche par les risques que nous avons mise en œuvre dans le cadre de cette mission.

3.3 PHASE N° 3 - VERIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES

La mise en œuvre de l'approche par les risques ci – avant mentionnée nous a conduits à procéder par sondage « un audit consiste à examiner par sondage les éléments probants » et il s'agit d'être raisonnablement sûr qu'il n'existe pas d'anomalies dites significatives (matérialité ou seuil de signification).

Précisons que les termes de référence ont donné des indications sur la taille des échantillons à constituer pour les différents types de marchés.

Ainsi, pour les besoins de nos travaux, nous avons utilisé les techniques d'échantillonnage appropriées de manière à couvrir toutes les natures de marchés. A cet effet, nous avons mis en œuvre une approche à deux niveaux qui a comporté la constitution d'un premier échantillon déterminé par sélection systématique ou au hasard sur lequel porteront les vérifications. La nature des anomalies décelées a permis dans certains cas à reconstituer un second échantillon sur lequel porteront également nos vérifications. L'analyse et la projection des résultats permettront soit de tirer des conclusions, soit de réévaluer le risque d'échantillonnage.

Les contrôles préalables suivants ont été effectués :

- rapprochement du plan de passation des marchés obtenu avec celui qui a été publié par la DCMP sur le portail des marchés publics,
- rapprochement de l'avis général de passation des marchés avec le plan de passation des marchés,
- rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec les données statistiques consignées dans le portail des marchés publics,
- contrôle et rapprochement de l'état d'exécution du plan de passation des marchés avec la situation d'exécution budgétaire, avec les mouvements cumulés des comptes fournisseurs retracés dans la balance auxiliaire des comptes fournisseurs (fournisseurs d'exploitation et fournisseurs d'immobilisations),
- sélection, conformément aux termes de référence de la mission, d'un échantillon de marchés à contrôler sur la base de critères combinés liés au mode de passation, au montant et au type de marchés,
- contrôle de la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés.

Pour l'exécution de cette **PHASE N°3**, nous avons mis en œuvre les **MODULES** de travaux ci après qui épousent les contours des différentes étapes de la passation des marchés.

3.3.1 MODULE N° 1 - AUDIT DE LA PREPARATION DES MARCHES

Dans cette étape de contrôle, les questions qui se posent de prime abord sont les suivantes :

- le besoin est – il bien défini, quantifié et valorisé ?
- le besoin est- il réel ? répond-il exclusivement au besoin de l'Autorité contractante ?
- le marché résulte-t-il d'un regroupement de besoins suivant leur homogénéité ou leur unité fonctionnelle ? N'est-il pas le résultat d'un fractionnement ?
- la passation du marché est-elle conforme à la réglementation ?

Les contrôles ont porté sur les aspects relatifs :

- à la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation, (le risque à circonscrire c'est qu'une **méthode de passation inappropriée** soit utilisée. La démultiplication des procédures de DRP peut cacher un fractionnement des marchés ; tous les **marchés suspects** autrement dit dont le montant avoisine les seuils de passation des marchés par AO seront couverts à 100% ; les marchés attribués à des fournisseurs selon une **fréquence anormalement élevée** seront particulièrement surveillés),
- au respect des règles en matière de revue préalable, par la DCMP, des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'évaluation ou des contrats,
- à l'autorisation préalable de la DCMP sur toutes les ententes directes (au-delà des autorisations c'est **la question de l'opportunité des ED qui sera examinée** d'une part, **la compétitivité des coûts sera examinée** d'autre part. La nature des informations nécessaires au contrôle des prix de revient est-elle précisée dans le contrat ? Le contrôle des prix de revient est- il effectif ? L'Autorité Contractante est-elle outillée pour effectuer ce contrôle ?),
- au respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels (il faudra **déceler toutes les entraves au libre accès** à la commande publique),
- au contenu, à la clarté et à l'exhaustivité des dossiers d'appel à candidatures, (**appréciation de la pertinence des critères d'évaluation et d'attribution**, identification de tous les **critères discriminatoires** constituant des entraves au libre accès à la commande publique qu'il s'agisse des spécifications techniques ou des critères de qualification),
- au contenu des avis d'appel à candidatures et / ou invitations à soumissionner,
- au respect des délais de préparation des offres,
- à la gestion de la période de préparation des offres notamment la **gestion des interactions avec les soumissionnaires** (réponses dans les formes et les délais requis aux interrogations formelles communiquées à tous les soumissionnaires par la PRM ou la personne désignée à cet effet dans le DAC, informations sur l'ouverture),
- au respect des délais de passation des marchés (appréciation de la performance de l'AC, contrôle de la date d'attribution au regard de la durée de validité des offres et subséquemment application de la formule d'actualisation qui doit figurer dans le DAO).

3.3.2 MODULE N° 2 - AUDIT DE LA GESTION DE L'ATTRIBUTION

Il est entendu que l'attribution concerne la période allant de la date d'ouverture des plis à la date d'approbation du marché.

- vérification de l'existence des registres des marchés côtés et paraphés (dates d'envoi des DAC, dates d'arrivée des offres, vérification des convocations des membres de la CM),
- vérification du contenu des procès verbaux d'ouverture des offres (la CM est-elle régulière ? le PV est-il conforme à l'esprit du code, se limite-t-il à constater plutôt qu'à prendre des décisions notamment d'élimination inopportune à l'ouverture?),
- vérification de la conformité des informations consignées dans le procès verbaux ou rapports d'évaluation des offres avec le contenu des offres,
- vérification de la **conformité de l'évaluation à l'esprit du code notamment entre l'évaluation de l'offre et l'évaluation ex - post du soumissionnaire à travers les critères de qualification**,
- vérification de l'utilisation exclusive des critères d'évaluation annoncés dans le DAC,
- contrôle de l'application des critères de correction des offres financières,
- **contrôle de la réalité économique des prix proposés**,
- **contrôle d'existence des soumissionnaires pour identifier les éventuelles collusions ou les conflits d'intérêt**,
- vérification du contenu des procès verbaux d'attribution provisoire (vérification du contrôle des critères de qualification du soumissionnaire),
- vérification du contenu des lettres de notification de l'attribution provisoire (vérifier l'existence et apprécier la pertinence de l'avis de la DCMP si requis),
- vérification de la publicité des attributions provisoires et du contenu des avis,
- vérification de l'information des soumissionnaires non retenus et des réponses à leurs demandes d'informations,
- appréciation de la gestion des recours par l'Autorité Contractante et par l'ARMP,
- vérification du contenu des marchés et des éventuels PV de négociation dans les marchés de prestations intellectuelles (vérification et appréciation de l'avis éventuel de la DCMP),
- vérification de l'existence d'une couverture budgétaire suffisante et préalable,
- vérification de l'approbation (respect des délais, motifs de rejet éventuel conforme aux dispositions du code à savoir l'absence de crédits suffisants),
- vérification de la publicité des attributions définitives et du contenu des avis,
- vérification du respect des délais de passation des marchés (attribution pendant la période de validité des offres sinon vérifier l'existence d'une demande formelle de prorogation de la durée de validité des offres),
- vérification de la restitution des garanties de soumission dans les délais requis.

3.3.3 MODULE N° 3 - AUDIT DE LA GESTION DE L'EXECUTION DES MARCHES DANS SES ASPECTS ADMINISTRATIFS, FINANCIERS ET PHYSIQUES

L'audit de matérialité sera examiné à ce niveau. Il portera sur un échantillon de marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit.

Différentes diligences seront mises en œuvre :

- vérification du respect du formalisme de la notification qui fait courir les délais contractuels,
- vérification du recueil des garanties (garantie de bonne exécution), de leur conformité aux modèles fournis dans les DAC et de leur durée de validité,
- vérification de l'habilitation par le MEF des organismes qui délivrent les garanties,
- vérification du non paiement du premier décompte avant la constitution du cautionnement définitif,
- vérification du respect des délais d'exécution des marchés et éventuellement de l'application des clauses de pénalités,
- vérification du contenu des contrats,
- évaluation de l'organisation mise en place par l'Autorité Contractante pour le suivi de l'exécution du marché (processus de validation des différentes étapes, respect des dispositions relatives au paiement, **contrôle de cohérence entre l'exécution physique et l'exécution financière**),
- vérification de la conformité des avenants éventuels,
- vérification de la gestion des éventuels litiges,
- vérification de la réception effective des biens et services (**vérification de la matérialité des prestations**, vérification de la régularité des commissions de réceptions, vérification de l'enregistrement en comptabilité matières),
- vérification de la mise en œuvre des garanties en cas de besoin (garantie de bonne exécution et garantie décennale),
- vérification de la levée des cautionnements dans les délais requis.

SECTION 4 RESULTATS DES TRAVAUX

4. RESULTATS DES TRAVAUX

4.1 REVUE DU CADRE INSTITUTIONNEL ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES

4.1.1 COMMISSION DES MARCHES

La Commission des Marchés (CM) de l'HDJ, compétente pour les opérations de passation des marchés, doit être instituée comme stipulé dans l'arrêté N° 12 786 du 26 décembre 2012 du MEF pris en application des dispositions de l'article 36-1 du décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant CMP et relatif aux Commissions des Marchés.

Nous n'avons pas obtenu la décision instituant la Commission des Marchés de HDJ ; cependant, sur la base de la décision N° 066/12/ARMP/CRD du 13 juin 2012 du Comité de Règlement des Différends statuant en commission des litiges sur le recours du Groupement VAMED Engineering GMBH & Co kg/ Consortium d'études et de réalisations techniques contestant l'attribution provisoire des lots 3, 5.1, 5.2, 8 et 11 du marché du Projet Hôpital Dalal Jamm ayant pour objet la fourniture et l'installation des équipements médicaux audit hôpital, au regard des articles 35 et 37 du Code des marchés publics, le requérant avait contesté la validité des délibérations de la Commission des Marchés du Projet composée uniquement de membres provenant du Projet et du Ministère de la Santé, sans que la Présidence de la République qui en assure la tutelle et le Contrôle financier n'y soient représentés.

Le CRD avait constaté que le Projet Hôpital Dalal Jamm est, au sens de l'article 2.1a) du Code des marchés publics, un organisme non doté de la personnalité morale ; que de ce fait, sa Commission des Marchés se confond avec celle de son autorité de tutelle :

- 1) Constate que ni le décret créant ledit Projet, ni le décret portant répartition des services entre la Présidence de la République et les Ministères n'ont rattaché ledit Projet à aucune autorité de tutelle, ni même au Ministère chargé de la Santé ;
- 2) Dit que cette absence de rattachement a eu pour conséquence, pour le Projet, de faire évaluer ses marchés par une Commission des Marchés qui n'est pas celle normalement compétente ;
- 3) Constate que l'application des règles normales de constitution des Commissions des marchés aura pour effet de causer des dommages aux intérêts des parties concernées par le marché passé et de compromettre la satisfaction des besoins en santé des populations ;
- 4) En considération de ces éléments, et par application de l'article 89 du Code des marchés publics et de l'article 21 du décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP, rejette le motif tiré de l'irrégularité de la composition de la commission des marchés ;

4.1.2 CELLULE DE PASSATION DES MARCHES

La Cellule de Passation des Marchés n'a pas été instituée conformément à l'arrêté N° 12 783 du 26 décembre 2012 du Ministre de l'Economie et des Finances pris en application des dispositions de l'article 35 du décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et relatif aux Cellules de Passation des Marchés.

4.1.3 CHARTE D'ETHIQUE ET DE TRANSPARENCE EN MATIERE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les attestations de prise de connaissance de la **charte d'éthique et de transparence en matière de marchés publics** doivent être signées par tous les membres (titulaires et suppléants) de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés. Lesdites attestations doivent être transmises à la DCMP et à l'ARMP en même temps que les décisions instituant la CM et la CPM.

Les attestations de prise de connaissance de la charte et les supports de leur transmission à la DCMP n'ont pas été mis à notre disposition.

4.1.4 DOCUMENTS DE PROGRAMMATION DE LA PASSATION DES MARCHES

Dans le cadre de l'exécution de notre mission, nous devons procéder à la revue du Plan de Passation des Marchés de l'HDJ, de l'état d'exécution dudit PPM, de l'Avis Général de Passation des Marchés et apprécier leur établissement conforme aux modèles prescrits par l'Organe chargé de la Régulation des Marchés publics.

4.1.4.1 PLAN DE PASSATION DES MARCHES

Le Plan de Passation des Marchés n'a pas été établi et transmis à la DCMP conformément aux dispositions de l'article 6 du CMP.

4.1.4.2 AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES

L'AGPM a été publié sur le portail des marchés publics du Sénégal et dans le quotidien Le Soleil du 26 janvier 2010, nous rappelons que ce marché avait été lancé depuis 2009 et avait également fait l'objet d'une publication dans l'AGPM du 27 mars 2009 paru dans Le Soleil. L'Autorité Contractante s'est acquittée, pour la publication de janvier 2010, de son obligation d'information des soumissionnaires potentiels dans les délais requis puisqu'il est fait obligation à chaque AC de publier un AGPM au plus tard le 31 janvier de l'année en cours. L'HDJ n'a pas élaboré et publié de PPM en 2012.

4.1.5 RAPPEL DES SEUILS APPLICABLES A LA DAGE DE L'HDJ

Les seuils de passation, de contrôle préalable et d'approbation des marchés de l'HDJ sont résumés dans les tableaux récapitulatifs ci – après :

TABLEAU DE SYNTHESE DES SEUILS APPLICABLES A L'HDJ EN VERTU DE L'ARTICLE 53 DU CODE DES MARCHES PUBLICS, DES ARRETES 12 785, 12 790 ET 12 791 DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES PRIS EN APPLICATION DES ARTICLES 140, 113 ET 114 DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Type de marchés	Seuils de passation par Appel d'Offres	Seuil de contrôle DCMF			Garantie de soumission	Garantie de bonne exécution
		Dossier d'Appel à la Concurrence	Rapport d'évaluation et Procès Verbal d'attribution	Examen juridique et technique du Projet de Contrat		
	Article 53	Arrêté 12 785 pris en application de l'article 140.a	Arrêté 12 782 pris en application de l'art 140.b	Arrêté 12 782 en application de l'article 140.c	Arrêté 12 790 en application de l'article 113	Arrêté 12 791 en application de l'article 114
Travaux	25	250	100	800	>=60	>=35
Fournitures et services	15	150	40	400	>=30	>=25
Prestations Intellectuelles	25	150	40	350	NA	>=35

4.2 EXAMEN DES MARCHES

4.2.1 PERIMETRE COUVERT PAR NOS TRAVAUX

Le tableau récapitulatif ci – après donne le volume et la valeur des marchés présentés et des marchés couverts :

Modes de passation de marchés	Typologie des marchés passés au titre de la gestion 2012		Typologie des marchés examinés lors de la présente revue		Taux de couverture	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Appel d'offres ouvert (AOO)	1	12 316 293 348	1	12 316 293 348	100%	100%
Appel d'offres restreint (AOR)	-	-	-	-	-	-
Demande de Proposition (DP)	-	-	-	-	-	-
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	-	-	-	-	-	-
Entente directe (ED)	-	-	-	-	-	-
Avenant	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1	12 316 293 348	1	12 316 293 348	100%	100%

4.2.2. MARCHES CONCLUS SUITE A UN APPEL D'OFFRES

AON avec pré qualification Fourniture et installation des équipements médicaux de l'HDJ		
Date de publication de l'AGPM		27 mars 2009 dans Le Soleil 26 janvier 2010 dans Le Soleil
Date de publication de l'AO avec pré qualification		13 au 19 décembre 2009 dans Jeune Afrique 14 décembre 2009 dans Le Soleil 24 au 30 janvier 2010 dans Jeune Afrique 26 janvier 2010 dans Le Soleil
Date limite de dépôt des offres et d'ouverture des dossiers de pré qualification		28 janvier 2010 15 février 2010
Délai de préparation des dossiers de pré qualification		63 jours
Date de l'ANO de la DCMP sur la pré qualification		12 novembre 2009 14 janvier 2010 06 septembre 2011
Période de validité des offres dossiers de pré qualification		180 jours calendaires Période de validité des offres prorogée : 1 ^{er} septembre 2013
Date du choix des entreprises de la liste restreinte		03 juin 2010
Date d'invitation des prestataires short listés		11 septembre 2011
Date de l'ANO de la DCMP		31 octobre 2011
Date limite de dépôt des offres		10 novembre 2011
Délai de préparation des offres		60 jours
Date d'ouverture des offres		28 novembre 2011
Date de l'évaluation technique		1 ^{er} février 2012
Date d'attribution		-
Date d'ANO de la DCMP sur le rapport d'analyse et procès verbal d'attribution	Lots 1, 2, 4, 5-1, 6, 7 et 8	18 avril 2012
	Lot 5-2	23 août 2012
	Lot 10	09 août 2012

	Lot 11	10 septembre 2012
Date de publication de l'attribution provisoire		24 avril 2012 (support de publicité non transmis)
Date de notification d'attribution provisoire		-
Date d'information des candidats non retenus		-
Date de souscription	Lots 1, 2, 4, 5-1, 5-2, 6, 7, 8, 10 et 11	16 septembre 2013
Date de notification d'attribution définitive	Lots 1, 2, 4, 6, 7 et 8	04 octobre 2012
	Lots 5-1, 10 et 11	14 novembre 2012
	Lot 5-2	28 août 2013
Date d'approbation	Lots 1, 4, 5-1, 5-2, 6, 7, 8, 10	07 octobre 2013
	Lot 2	21 octobre 2013
	Lot 11	10 octobre 2013
Date de l'attestation d'existence de crédits		-
Date d'avis de la DCMP sur le contrat	Lots 1, 4, 5-1, 5-2, 6, 7 et 8	27 septembre 2013
	Lot 2	10 octobre 2013
Date d'immatriculation		-
Date de notification du marché	Lots 1, 4, 5-1, 5-2, 6, 7, 8, 10 et 11	22 octobre 2013
Date d'enregistrement du contrat	Lots 1, 4 et 7	24 octobre 2013
	Lot 2	06 novembre 2013
	Lots 5-1, 5-2, 10 et 11	23 octobre 2013
	Lots 6 et 8	11 novembre 2013
Date de publication de l'avis d'attribution définitive		-
Délai d'exécution	Lots 1, 2, 4, 5-1, 7	8 mois

		Lot 5-2	24 semaines
		Lots 6 et 8	20 semaines
		Lots 10 et 11	6 mois
Financement			Fonds Saoudien de Développement (FSD), Banque Islamique de Développement (BID), Fonds de l'OPEP pour le Développement International (OPEP), Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA) et de l'Etat du Sénégal
Coût estimé du marché			20 240 000 euros / 13 276 569 680 F CFA 16 556 350 680 F CFA (estimation réactualisée au 10/09/2011)
Attributaires	Lot 1 : Consultations	DIMINTER	409 880 618
	Lot 2 : Explorations fonctionnelles-Endoscopie	DIMINTER	445 471 728
	Lot 3 : Bloc opératoire	MAQUET	3 432 990 491
	Lot 4 : Néonatalogie	DIMINTER	145 540 280
	Lot 5.1 : Imagerie médicale	VAMED /CERTEC	3 147 201 084
	Lot 5.2 : Radiothérapie	VAMED/CERTEC	2 761 780 077
	Lot 6 : Laboratoire	SIMED INTERNATIONAL	501 268 156
	Lot 7 : Stérilisation	DIMINTER	223 046 418
	Lot 8 : Hospitalisation	SIMED INTERNATIONAL	809 770 283
	Lot 9 : Rééducation fonctionnelle-	IECSA	83 151 453

	Revalidation		
	Lot 10 : Dialyse	VAMED / CERTEC	321 598 415
	Lot 11 :	VAMED / CERTEC	34 594 345
Contrôle au préalable			-
Notification et publicité de l'attribution provisoire			Néant
Publicité de l'attribution définitive			Publicité de l'attribution définitive : néant
Notification de l'attribution définitive			
Non conformités	Le point 34.1 des ICP relatif aux informations sur l'appel d'offres indique qu'il ne s'agit pas d'un appel d'offres au moins disant mais au mieux disant. Il convient de noter que cette notion de mieux disant ne figure pas dans la terminologie du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Public qui indique que le marché est attribué au candidat ayant présenté l'offre évaluée la moins disante qui satisfait aux critères de qualification. Nous précisons qu'il s'agit dans le cadre des procédures de passation des marchés de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, laquelle n'est pas assimilable à celle ayant proposé le prix le plus bas, ce qui ne doit pas non plus conduire l'acheteur à minorer l'importance du critère prix dans l'analyse des offres. L'acheteur doit être en mesure d'apprécier la performance globale des offres et porter une attention particulière à la qualité des prestations fournies, aux performances techniques, au coût global d'utilisation des équipements exprimés en termes monétaires ainsi qu'au respect des modalités d'exécution du marché telles que définies dans le DAO. C'est l'évaluation combinée de cette pluralité de critères qui aboutit à la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse. L'examen du dossier de pré-qualification a permis d'y noter au titre des informations requises des candidats, la production de l'autorisation du fabricant, l'engagement à garantir pendant deux ans les pièces de rechange et la main d'œuvre avec indication de leurs coûts, la proposition de modes de financement... Ces informations n'auraient pas dû être demandées au stade de la pré-qualification des candidats qui doit être faite exclusivement au regard des références concernant les marchés analogues, des moyens matériels et humains pour exécuter le marché et des capacités financières. C'est plutôt dans le Dossier d'Appel d'Offres que devraient figurer les informations demandées à tort dans le dossier de pré-qualification. Il convient de faire la différence entre l'évaluation		

	<p>des candidats et l'évaluation des offres.</p> <p>Le barème appliqué aux critères ainsi que les modalités de son application ne sont pas précisées dans le dossier de pré qualification.</p> <p>Pour le lot N° 3 soumis par le candidat ICUATRO, il est indiqué que les marchés présentés n'atteignent pas le seuil de chiffre d'affaires ; il n'a pas été retenu pour ce lot alors que le candidat a réalisé un hôpital de 1 500 lits en Algérie.</p> <p>Toujours pour cette phase de pré qualification, le dossier ne comprend pas la lettre d'information des candidats non retenus au terme de l'évaluation des candidatures (article 71.7 du CMP).</p> <p>L'examen du DAO a permis de noter une confusion entre la variante et l'option ; en effet, le libellé de l'IS 13.1 prête à confusion car il dispose : « les variantes libres ne sont pas autorisées. Les variantes ou options obligatoires qui sont mentionnées au cahier des clauses techniques doivent obligatoirement être chiffrées par le soumissionnaire en marge de sa soumission sans en inclure les montants dans le total de sa soumission ». Il convient de préciser que si l'Autorité Contractante a la latitude d'autoriser les candidats à soumettre une variante sur des spécifications autres que celles relatives aux exigences minimales à respecter, ces derniers ne sont pas tenus de la proposer en sus de leur offre de base. En revanche, s'il s'agit d'une ou de plusieurs options, leurs caractéristiques sont définies dans le DAO, le soumissionnaire doit obligatoirement les chiffrer et ce chiffrage doit être pris en compte dans l'évaluation et la comparaison des offres. Le terme variante a été utilisé à tort dans le DAO en lieu et place des options qui doivent être prises en compte dans l'évaluation des offres.</p> <p>Nous avons noté que des informations qui avaient été demandées lors de la phase de pré qualification ont à nouveau été requises dans le Dossier d'Appel d'Offres en prenant soin de préciser que c'est pour s'assurer qu'il n'y a pas eu d'évolution dans la situation des candidats entre la phase de pré qualification et la phase de préparation et de dépôt des offres. Il faut rappeler que les éléments évalués dans la phase de pré qualification ne doivent plus l'être dans la phase de d'évaluation des offres.</p> <p>Les DPAO indiquent que : « les conditions de qualification applicables aux soumissionnaires sont les mêmes que celles définies dans les IC dans la phase de pré qualification qui a précédé le présent appel d'offres ».</p> <p>Les fiches d'immatriculation des marchés, les supports des avis</p>
--	---

	d'attribution provisoire et définitive, les lettres de notification d'attribution provisoire, les lettres d'information aux candidats non retenus, les attestations d'existence de crédit et les contrats des lots 3 et 9 n'ont pas été joints au dossier.
Recommandations	<p>Veiller au respect des dispositions des articles 59 et 71 du CMP.</p> <p>Veiller à faire la distinction entre les critères d'évaluation des candidats et les critères d'évaluation des offres</p> <p>Veiller à faire la distinction entre les variantes et les options lors de l'élaboration des DAO et de l'évaluation des offres.</p>
Commentaires de l'Autorité Contractante	<p>1. Eclairage sur les réserves formulées</p> <p>a) L'appel d'offres indique qu'il ne s'agissait pas d'un « appel d'offres au moins disant mais au mieux disant » ; la notion de mieux disant ne figure pas dans la terminologie du Décret 2011-1148 du 27 Juillet 2011 :</p> <p>L'expression « mieux disant » a, en effet été utilisée dans le dossier d'appel d'offres (DAO) alors qu'elle n'est pas un critère privilégié par notre réglementation. Ceci découle du fait que le dossier a été conçu par un Cabinet belge SETECSA & LIPE - S.A. Il serait de bon ton de mettre cette différence d'appellation au compte des nuances qui existent entre le Français des Belges et celui des Sénégalais.</p> <p>En tout état de cause, le plus important est que dans les conditions d'éligibilité normales, c'est le critère du moins disant qui a été retenu. Les propositions qui résultent de nos évaluations et les désignations subséquentes des adjudicataires, en attestent amplement.</p> <p>b) Les informations demandées au stade de la pré qualification :</p> <p>Toutes les informations demandées dans le cadre de la pré qualification, aux soumissionnaires visaient essentiellement à jauger leurs capacités techniques, loin de moi à ce stade de la procédure, de vouloir vérifier les possibilités financières des uns et des autres.</p> <p>Les documents d'évaluation établis lors de cette sélection préliminaire et qui sont disponibles, peuvent permettre de constater que seuls les critères techniques ont été pris en compte.</p> <p>c) La confusion entre variante et option :</p> <p>Ces deux (2) substantifs recouvrent des réalités différentes et vous avez bien fait de rappeler leur sens étymologique dans votre pré Rapport.</p>

	<p>La confusion a été créée par la conjonction de coordination « et », là où il fallait mettre « où ».</p> <p>Toutes les suggestions que vous avez formulées sont identiques, à tout point de vue aux critères définis au moment de l'évaluation des offres.</p> <p>Ces notions sont tellement importantes que la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui ont approuvé les travaux de la Commission, auraient rappelé à l'ordre, s'il y avait manquement.</p> <p>2. Limites rencontrées dans l'exécution de la mission :</p> <p>Votre pré Rapport indique que la balance générale et la balance des comptes fournisseurs ainsi que la Rapport annuel de la cellule de passation des marchés, non disponibles, constituent des entraves.</p> <p>Le champ de vos investigations couvrait les marchés passés par le projet durant l'année 2012.</p> <p>Mais il fallait préciser, pour une meilleure compréhension que seul le marché concerné par la revue était au stade d'approbation des contrats et n'avait donc aucune exécution effective.</p> <p>Au moment de votre passage, même les avances de démarrage n'étaient pas encore servies aux adjudicataires, a fortiori, le principal.</p> <p>Les crédits de couverture des contrats conclus dans le cadre de ce marché, sont encore à ce jour, entre les mains des Bailleurs de Fonds.</p> <p>Dans ces conditions, il était impossible de mettre à disposition, une balance quelconque.</p> <p>En ce qui concerne le Rapport annuel de passation des marchés, la qualité d'autorité contractante avait été conférée au Projet Hôpital Dalal Jamm de manière ponctuelle, le temps de la réalisation de ce marché.</p> <p>La commission des marchés a eu une existence éphémère car ce n'était pas une structure pérenne et n'avait pas un volume de marché significatif.</p> <p>Néanmoins, un rapport, même sommaire, devait être disponible.</p>
Appréciation du Consultant	<p>Sur l'expression « mieux disant » utilisée dans le dossier d'appel d'offres (DAO), vous confirmez qu'il s'agit d'une terminologie non usitée dans notre réglementation et nous maintenons nos observations sur ce point.</p>

	<p>Sur les informations demandées au stade de la pré qualification, vous confirmez nos observations qui sont maintenues.</p> <p>Sur la confusion entre variante et option, vous confirmez nos observations qui sont maintenons.</p> <p>Sur les limites rencontrées dans l'exécution de la mission, vous confirmez nos réserves sur ces points et nous maintenons nos observations.</p>
--	--

ANNEXE 1. LETTRE DE TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE



(Conseil, Audit, Expertise, Qualité)

Point E, Boulevard de l'Est Angle Rue de Kaolack BP 11 616 Dakar Tél : 221 33 825 13 16 / 221 33 825 62 59 E mail bsc@arc.sn

Dakar, le 2 juin 2014

**A Monsieur le Directeur du Projet
Hôpital Dalal Jamm
(HDJ)**

Objet : Transmission du Rapport Provisoire de la mission de Revue Indépendante de la conformité des procédures de passation des marchés des autorités contractantes au titre de la gestion 2012

Monsieur le Directeur,

Nous vous prions de trouver ci – joint, pour examen et observations, la version provisoire du rapport de la mission en objet.

Nous vous saurions gré de bien nous faire parvenir vos commentaires et observations dans les quinze jours suivant réception de la présente pour nous permettre de finaliser le rapport.

Nous demeurons à votre disposition pour toute information complémentaire que vous pourriez souhaiter obtenir sur le contenu de ce projet de rapport et vous prions d'agréer, **Monsieur le Directeur**, l'expression de notre parfaite considération.



17 JUIN 2014


**Ibra Gueye
Directeur-Associé**

Business System Control Group
10 rue Doudou Diouf
41 72 - Fatick
3 - Dakar
E-mail : bsc@arc.sn

ANNEXE 2. REPONSE DE L'AUTORITE CONTRACTANTE



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Dakar, le 27 JUIN 2014

Objet :

Réponses aux observations formulées dans votre
pré Rapport relatif au marché passé en 2012
par le Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar

Référence :

V/L en date du 02 juin 2014

Monsieur le Directeur,

Je vous transmets, en annexe, les réponses aux observations formulées dans votre pré
Rapport.

En vous souhaitant une bonne réception,

Je vous prie de croire, **Monsieur le Directeur**, à mes sentiments respectueux.

4

Monsieur Ibra GUEYE – Directeur Associé
IBSC – Point E, Boulevard de l'Est Angle Rue de Kaolack
Dakar, Sénégal

P. J. :

Annexe (Observations)



Abdou Aziz DIOP



Dakar, le 27 JUIN 2014

Réponses aux observations
contenues dans votre pré Rapport relatif
au Marché passé par le Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar

J'accuse réception de votre pré Rapport relatif à la mission d'audit ordonnée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et qui a comme objectif de vérifier si les marchés passés, au compte de l'année civile 2012, sont en adéquation avec la réglementation et la législation en la matière.

Il ressort de l'examen minutieux de ce document qu'aucun dysfonctionnement majeur n'a été noté dans la conduite de la procédure d'acquisition de biens durant la période de la revue. Vous avez, néanmoins, formulé quelques réserves auxquelles des éclairages seront apportés ; mais je voudrais, auparavant, clarifier le statut et les prérogatives du Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar, au moment de la passation de ce marché.

1. Statut et prérogatives du Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar au moment du lancement des Appels d'Offres des Equipements Médicaux :

Il y a lieu, de prime abord, de préciser l'étendue des prérogatives du Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar.

La nécessité de cet éclairage réside dans le fait que lors de votre mission, vous vous êtes interrogé souvent, sur la capacité et la qualité de l'Unité de Gestion à passer un tel marché.

Finalement, vous êtes arrivé à la conclusion que : « **le Projet Hôpital Dalal Jamm de Dakar est un Organisme non doté de la personnalité morale et n'avait pas la qualité d'Autorité contractante** ».

Une telle affirmation était forte et posait d'emblée la validité de ce marché.

Sur ce point, je n'ai pas été consulté, car j'aurai pu vous préciser qu'« après saisine, le Comité de Règlement des Différends (CRD) de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), par décision numéro 138/10ARMP/CRD du 24 septembre 2010, a autorisé le Projet à passer, en toute légalité, les Appels d'Offres des équipements médicaux de l'Hôpital Dalal Jamm de Dakar ».

Il convient, par conséquent, de retenir que les initiatives prises dans ce sens, restaient dans le cadre de ses prérogatives parce qu'étant légalement approuvé.

2. Eclairage sur les réserves formulées :

Ces réserves de divers ordres appellent les précisions suivantes :

a) L'Appel d'Offres indique qu'il ne s'agissait pas d'un « Appel d'Offres au moins disant mais au mieux disant » : la notion de mieux disant ne figure pas dans la terminologie du décret 2011-1148 du 27 juillet 2011 :

L'expression « mieux disant » a, en effet été utilisée dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) alors qu'elle n'est pas un critère privilégié par notre réglementation. Ceci découle du fait que le Dossier a été conçu par un Cabinet belge SETECSA & LIPE-S.A. Il serait de bon ton de mettre cette différence d'appellation au compte des nuances qui existent entre le Français des Belges et celui des Sénégalais.

En tout état de cause, le plus important est que dans les conditions d'éligibilité normales, c'est le critère du moins disant qui a été retenu. Les propositions qui résultent de nos évaluations et les désignations subséquentes des adjudicataires, en attestent amplement.

b) Les informations demandées au stade de la pré qualification :

Toutes les informations demandées dans le cadre de la pré qualification, aux soumissionnaires visaient essentiellement à jauger leurs capacités techniques, loin de moi à ce stade de la procédure, de vouloir vérifier les possibilités financières des uns et des autres.

Les documents d'évaluation établis lors de cette sélection préliminaire et qui sont disponibles, peuvent permettre de constater que seuls les critères techniques ont été pris en compte.

c) La confusion entre variante et option :

Ces deux (2) substantifs recouvrent des réalités différentes et vous avez bien fait de rappeler leur sens étymologique dans votre pré Rapport.

La confusion a été créée par la conjonction de coordination « et », là où il fallait mettre « ou ».

Toutes les suggestions que vous avez formulées sont identiques, à tout point de vue aux critères définis au moment de l'évaluation des offres.

Ces notions sont tellement importantes que la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui ont approuvé les travaux de la Commission, auraient rappelé à l'ordre s'il y avait manquement.

3. Les limites rencontrées dans l'exécution de la mission :

Votre pré Rapport indique que la balance générale et la balance des comptes fournisseurs ainsi que le Rapport annuel de la Cellule de Passation des Marchés non disponibles, constituent des entraves.

Le champ de vos investigations couvrait les marchés passés par le Projet durant l'année 2012.

Mais il fallait préciser, pour une meilleure compréhension, que le seul marché concerné par la revue était au stade d'approbation des contrats et n'avait donc aucune exécution effective.

Au moment de votre passage, même les avances de démarrage n'étaient encore servies aux adjudicataires, à fortiori le principal.

Les crédits de couverture des Contrats conclus dans le cadre de ce marché sont encore à ce jour, entre les mains des Bailleurs de fonds.

Dans ces conditions, il était impossible de mettre à disposition une balance quelconque.

En ce qui concerne le Rapport annuel de passation des marchés :

La qualité d'Autorité contractante avait été conférée au Projet Hôpital Dalal Jamm de manière ponctuelle, le temps de la réalisation de ce marché.

La Commission des Marchés a eu une existence éphémère car ce n'était pas une structure pérenne et n'avait pas un volume de marché significatif.

Néanmoins, un Rapport même sommaire devait être disponible.

En conclusion :

Je partage vos propos contenus dans votre pré Rapport, à la page 4 et qui stipulent que : « **les procédures de passation et d'exécution de marché sont conformes aux principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence édictées par le Code des Marchés Publics** ».

