



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)

AGENCE NATIONALE POUR LA RELANCE DES ACTIVITES ECONOMIQUES ET SOCIALES EN CASAMANCE (ANRAC)

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

RAPPORT FINAL

(juillet 2014)



(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 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 Général,

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 et technique des marchés conclus par l'Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC) 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'Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC) 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 :

- a) 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 ;
- b) que l'exécution financière est effectuée conformément aux dispositions contractuelles et à la réglementation en vigueur ;
- c) que 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.

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

1. Réserves

- a) le marché portant Audit des Etats Financiers des exercices 2010 et 2011 a été traité tel un marché de fournitures ou services. S'agissant de prestations intellectuelles, même si le montant du marché n'a pas atteint le seuil de passation par appel d'offres, ce marché aurait être traité tel une demande de proposition conformément à l'article 80 du CMP. Des offres techniques et financières en bonne et due forme et séparées dans des enveloppes auraient dû être transmises par les soumissionnaires et l'ouverture et l'évaluation effectuées en deux temps.
- b) l'examen des Demandes de Renseignements et de Prix qui nous ont été présentées a permis de noter la récurrence des mêmes anomalies sur la quasi totalité de la population couverte :
 - les opérations d'ouverture, d'évaluation et d'attribution ont été effectuées par une Commission dite Interne n'ayant pas d'existence légale au regard des dispositions de l'article 36 du Code des Marchés Publics. Ce faisant, toutes les DRP attribuées par cette Commission Interne sont normalement frappées de nullité et les marchés réputés n'ayant jamais existé
 - les lettres d'invitation à soumissionner établies par l'ANRAC ne mentionnent pas l'identité des candidats invités à participer à la consultation en violation de la Circulaire N°004 du Premier Ministre en date du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP ; ces lettres d'invitation ne sont pas déchargées par leurs destinataires pour donner la preuve de leur consultation effective. DRP.
 - les lettres à adresser aux candidats non retenus pour les informer du rejet de leurs offres n'ont pas été établies. Cette information des soumissionnaires non retenus est une formalité essentielle de l'achèvement de la procédure de passation au regard de l'exigence de transparence, mais aussi en ce qu'elle permet aux candidats d'exercer leur droit de recours éventuel ; c'est une exigence de la circulaire N°004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP.
 - les pièces justifiant des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter les marchés n'ont été ni demandées par l'autorité contractante ni transmises par les soumissionnaires en violation des articles 43 et 44 du CMP. D'ailleurs la plupart des factures pro forma soumises ne portent ni un numéro de NINEA ni un numéro de registre de commerce.

- c) les contrats qui nous ont été transmis ne mentionnent pas les clauses relatives au délai d'exécution et aux pénalités de retard en violation des articles 13 alinéas 6 et 7 et 133 du CMP.
 - le libellé de l'article 4 des contrats qui nous ont été présentés est mal formulé. En effet, il y est indiqué que « La défaillance éventuelle d'un prestataire doit faire l'objet d'une mise en demeure ou de résiliation par l'autorité contractante selon le cas avant de pouvoir négocier avec le candidat suivant et non comme précisé à cet article aux « risques et périls du prestataire ». L'article 128 du CMP stipule que « l'autorité contractante ne peut prononcer la résiliation pour manquement du titulaire à ses obligations qu'après mise en demeure préalable restée sans effet. ». Par conséquent, le choix n'existe pas entre la mise en demeure et la résiliation, la mise en demeure étant un préalable à cette dernière.
 - les contrats n'ont pas été soumis à la formalité de l'enregistrement avant la mise en paiement des factures en violation de l'article 424.12 du CGI.

2. Limitations à l'étendue de nos travaux et autres domaines d'incertitudes subsistants à l'issue de nos travaux

- a. l'ANRAC n'a pas institué au titre de la Gestion 2012 une Commission des Marchés pour se conformer aux dispositions de l'arrêté 12 786 du Ministre de l'Economie et des Finances en date du 26 décembre 2012 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des Commissions de Marchés. Cet arrêté a été pris en application de l'article 36.1 du Code des Marchés Publics.
- b. la Cellule de Passation des Marchés instituée en 2011 en application de l'arrêté 12 783 du 26 décembre 2012 du MEF pris en application des dispositions des articles 35 du décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant CMP n'a pas accompli les tâches qui lui sont dévolues notamment la préparation du rapport annuel en application de l'article 143 du CMP qui lui impose de déposer annuellement auprès de l'autorité dont elle relève et de l'ARMP, un rapport sur l'ensemble des marchés publics passés l'année précédente, avec les entreprises défaillantes, la nature des manquements constatés et un compte rendu détaillé des marchés passés par entente directe. Les rapports trimestriels non plus n'ont pas été produits.
- c. l'ANRAC n'a pas élaboré de Plan de Passation des Marchés et a fortiori n'a pas publié d'Avis Général de Passation des Marchés pour se conformer aux dispositions de l'article 6 du CMP.

A notre avis, au regard de l'importance des points évoqués ci – avant, les procédures de passation et d'exécution des marchés ne sont pas conformes aux principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence édictés par le Code des Marchés Publics.

SOMMAIRE

	Pages
Lexique des abréviations et sigles	7
1 Synthèse des non conformités et des recommandations	8
1.1 Synthèse des non conformités sur la passation des marchés	9
1.2 Synthèse des non conformités sur l'exécution financière et recommandations	14
1.3 Synthèse des non conformités sur l'exécution physique et recommandations	16
1.4 Tableau de synthèse des violations des textes législatifs et réglementaires	18
2 Contexte de l'intervention et objectifs de la mission	20
2.1 Présentation de l'ANRAC	21
2.2 Contexte de l'intervention	22
2.3 Objectifs de la mission	23
2.3.1 Objectifs généraux	23
2.3.2 Objectifs spécifiques	23
2.3.3 Etendue des travaux à effectuer	24
2.3.4 Rapports émis au terme de la mission	26
3 Approche méthodologique mise en œuvre	28
3.1 Revue approfondie des textes de référence	29
3.2 Analyse de l'organisation et de l'environnement de la passation des marchés	30
3.3 Vérification des différentes étapes de la passation des marchés	31
3.3.1 Audit de la préparation des marchés	32
3.3.2 Audit de la gestion de l'attribution	33
3.3.3 Audit de la gestion de l'exécution des marchés dans ses aspects administratifs, financiers et physiques	34
4 Résultats des travaux	35
4.1 Revue du cadre institutionnel et de l'environnement de la passation des marchés	36
4.1.1 Commission des Marchés	36
4.1.2 Cellule de Passation des Marchés	37
4.1.3 Charte de Transparence et d'Ethique en Matière de Passation des Marchés	37
4.1.4 Documents de programmation de la passation des marchés	37
4.1.4.1 Plan de passation des marchés	38
4.1.4.2 Avis général de passation des marchés	38
4.1.5 Rappel des seuils applicables à l'ANRAC	38
4.2 Examen des marchés	38
4.2.1 Périmètre couvert par nos travaux	38
4.2.2 Marchés conclus par Demande de Renseignements et de Prix	40

Liste des abréviations et sigles

ANRAC	Agence Nationale pour la Relance des Activités Economiques et Sociales en Casamance
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
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
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 SUR LA PASSATION DES MARCHES

Le marché portant Audit des Etats Financiers des exercices 2010 et 2011 a été traité tel un marché de fournitures ou services. S'agissant de prestations intellectuelles, même si le montant du marché n'a pas atteint le seuil de passation par appel d'offres, ce marché aurait dû être traité tel une demande de proposition conformément à l'article 80 du CMP. Des offres techniques et financières en bonne et due forme et séparées dans des enveloppes auraient dû être transmises par les soumissionnaires et l'ouverture et l'évaluation effectuées en deux temps.

L'examen des Demandes de Renseignements et de Prix qui nous ont été présentées a permis de noter la récurrence des mêmes anomalies sur la quasi totalité de la population couverte :

es opérations d'ouverture, d'évaluation et d'attribution ont été effectuées par une Commission dite Interne n'ayant pas d'existence légale au regard des dispositions de l'article 36 du Code des Marchés Publics. Ce faisant, toutes les DRP attribuées par cette Commission Interne sont normalement frappées de nullité et les marchés réputés n'ayant jamais existé.

- les lettres d'invitation à soumissionner établies par l'ANRAC ne mentionnent pas l'identité des candidats invités à participer à la consultation en violation de la Circulaire N°004 du Premier Ministre en date du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP ; ces lettres d'invitation ne sont pas déchargées par leurs destinataires pour donner la preuve de leur consultation effective.
- les lettres à adresser aux candidats non retenus pour les informer du rejet de leurs offres n'ont pas été établies. Cette information des soumissionnaires non retenus est une formalité essentielle de l'achèvement de la procédure de passation au regard de l'exigence de transparence, mais aussi en ce qu'elle permet aux candidats d'exercer leur droit de recours éventuel ; c'est une exigence de la circulaire N°004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP.
- les pièces justifiant des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter

les marchés n'ont été ni demandées par l'autorité contractante ni transmises par les soumissionnaires en violation des articles 43 et 44 du CMP. D'ailleurs, la plupart des factures pro forma soumises ne portent ni un numéro de NINEA ni un numéro de registre de commerce.

Les contrats qui nous ont été transmis ne mentionnent pas les clauses relatives au délai d'exécution et aux pénalités de retard en violation des articles 13 alinéas 6 et 7 et 133 du CMP.

- le libellé de l'article 4 des contrats qui nous ont été présentés est mal formulé. En effet, il y est indiqué que « La défaillance éventuelle d'un prestataire doit faire l'objet d'une mise en demeure ou de résiliation par l'autorité contractante selon le cas avant de pouvoir négocier avec le candidat suivant et non comme précisé à cet article aux « risques et périls du prestataire ». L'article 128 du CMP stipule que « l'autorité contractante ne peut prononcer la résiliation pour manquement du titulaire à ses obligations qu'après mise en demeure préalable restée sans effet. ». Par conséquent, le choix n'existe pas entre la mise en demeure et la résiliation, la mise en demeure étant un préalable à cette dernière.

- les contrats n'ont pas été soumis à la formalité de l'enregistrement avant la mise en paiement des factures en violation de l'article 424.12 du CGI.

Les conditions à remplir pour prendre part aux marchés publics et les renseignements et justificatifs à fournir tels que spécifiés dans les articles 43 et 44 du CMP n'ont pas été requis dans le dossier d'appel à la concurrence. Quand bien même il s'agit d'une demande de renseignements et de prix, les dispositions du CMP n'exonèrent pas les soumissionnaires de produire les pièces administratives requises pour avoir accès à la commande publique. Les seules exceptions prévues par le code sont relatives aux marchés d'un montant inférieur à 25 millions de F CFA passés par les Communautés Rurales et les Communes ayant un budget inférieur à 300 millions de F CFA. Pour lesdits marchés, les communautés rurales et les communes concernées peuvent exonérer les candidats de l'obligation de produire l'attestation de la Caisse de Sécurité sociale, celle de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES), celle des services chargés des recouvrements fiscaux et celle de l'inspection du Travail. L'objectif visé est de faciliter l'accès des PME locales aux marchés. Les contrats ne mentionnent pas de clauses relatives au délai d'exécution et aux éventuelles pénalités de retard à décompter en cas de dépassement des délais contractuels. Il s'agit d'une violation des articles 13 alinéas 6 et

7 et 133 du CMP.

Les justificatifs du reversement de la TVA précomptée n'ont pas été joints au dossier.

DRP PORTANT TRAVAUX D'IMPRESSION DU PRAESC ATTRIBUEE A MOUSTAPHA SYLLA POUR 739 860 F CFA

DRP DIFFUSION EN PRIME TIME SUR LA RTS D'UN FILM FORMAT 3mn SUR LES REALISATIONS DE L'ANRAC ATTRIBUEE A ABASS SOW POUR 3 500 000 F CFA

Les factures pro forma présentées par deux candidats à savoir Mr MOUSTAPHA SYLLA et E COPY pour les travaux d'impression ne portent pas les mentions obligatoires qui doivent y figurer en vertu des dispositions de l'article 447.5 du Code Général des Impôts (Adresse, Numéro d'Inscription au RC, NINEA). La valeur probante des documents présentés à l'appui de la consultation est incertaine. Le même constat a été fait sur les factures pro forma présentées par Mr ABASSE SOW et Mr ALIOUNE BADARA CISSE pour la DRP relative à la diffusion d'un film sur les réalisations de l'ANRAC.

DRP PRODUCTION D'UN DOCUMENTAIRE DE 13 mn SUR LES POTENTIALITES DE LA CASAMANCE ATTRIBUE A ZIG VISION POUR 2 745 000 F CFA

L'ANRAC ne dispose pas d'un fichier formel de ses fournisseurs et prestataires devant être régulièrement mis à jour selon des modalités précises. Ainsi, le mode de sélection des fournisseurs (ZIG VISION, KABA CISSE DEA, ALFRED SALL) n'est pas précisé.

DRP REALISATION D'UN FILM DE TREIZE MINUTES SUR LES REALISATIONS DE L'ANRAC ATTRIBUE A ABDOU NDIAYE POUR 2 048 800 F CFA

Il a été noté que deux fournisseurs à savoir Mr KABA CISSE et Mr ALFRED SALL, ne respectent pas le format de base de présentation d'une facture avec toute l'identification nécessaire en violation aux dispositions du code général des impôts (pas de NINEA, de RC....).

DRP AUDIT DES ETATS FINANCIERS DES EXERCICES 2010 ET 2011

Le dossier qui nous a été présenté ne comprend que les copies non déchargées des lettres d'invitation à soumissionner adressées aux candidats

short listés. Il ne comprend pas les TDR annoncés dans la lettre d'invitation, ni les offres des soumissionnaires, ni le Procès Verbal d'Ouverture, le rapport d'évaluation, le PV d'attribution.... En sus des lettres d'invitation ci-avant mentionnées, seuls le contrat et une copie du chèque d'avance de démarrage non couverte par une garantie de restitution d'avance sont classés dans le dossier. Ce faisant, nous n'avons pas pu mettre en œuvre les procédures de vérification permettant de s'assurer que la sélection du consultant a été faite conformément aux règles en vigueur. Le paiement a été effectué hors taxes mais l'attestation de précompte de la TVA de même que le justificatif de son reversement au Trésor ne sont pas classés dans le dossier.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS SUR LA PASSATION DES MARCHES

Se conformer aux dispositions des articles 4, 13 alinéas 6 et 7, 36, 44, 78, 80 et 133 du CMP.

Veiller au respect de l'article 424-12 du CGI.

Veiller au classement et à l'archivage des documents de passation des marchés tel que stipulé par le manuel de classement et d'archivage de l'ARMP.

1.2 SYNTHÈSE DES NON CONFORMITÉS SUR L'EXECUTION FINANCIERE

SYNTHESE DES NON CONFORMITES SUR L'EXECUTION FINANCIERE	
	RAS
SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION FINANCIERE	
	RAS

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	DRP N° 1	DRP N° 2	DRP N° 3	DRP N° 4	DRP N° 5
Nature	Travaux d'impression du PRAESC	Diffusion en prime time sur la RTS d'un film format 3 mn sur la réalisation de l'ANRAC	Production d'un documentaire de 13 mn sur les potentialités de la Casamance	Réalisation d'un film de 13 mn sur les réalisations de l'ANRAC	Audit des états financiers des exercices 2010 et 2011
Attributaires	Moustapha Sylla	Abass Sow	Zig Vision	Abdou Ndiaye	Cabinet AMCS
Montants en F CFA TTC	739 860	3 500 000	2 745 000	2 048 800	8 129 200
Terme « dépouillement » non conforme (Article 4 du CMP)	✓	✓		✓	
Non exhaustivité des documents de passation des marchés			✓	✓	✓
Mode sélection des fournisseurs non précisé			✓		
Circulaire N° 004 du PM sur la mise en œuvre de la procédure de DRP	✓	✓		✓	
Violation de l'article 13 alinéas 6 et 7 sur les mentions obligatoires	✓	✓	✓	✓	✓
Violation de l'article 36 du CMP sur la commission des marchés	✓	✓		✓	
Violation de l'article 44 du CMP sur la transmission des pièces administratives	✓	✓		✓	
Violation de l'article 78-2 du CMP sur l'information des candidats non retenus	✓	✓	✓	✓	✓
Violation de l'article 133 du CMP sur les pénalités de retard	✓	✓	✓		✓
Violation de l'article 424-12 du CGI sur l'enregistrement des marchés	✓	✓	✓	✓	✓

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

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

2.1 PRESENTATION DE L'ANRAC

Créée par le décret n° 2004-822 du 1er juillet 2004, l'ANRAC est dotée d'une autonomie de gestion et est chargée plus particulièrement d'assurer la coordination des activités de reconstruction en Casamance, de démobiliser et de réinsérer les combattants de leurs familles, de piloter la dépollution des zones infestées, d'assurer la réintégration sociale et économique des combattants et de leurs familles, et celles des autres réfugiés et personnes déplacées, de reconstruire ou de réhabiliter les infrastructures sociales et économiques publiques majeures en Casamance dans les secteurs principaux : le transport, la santé, l'éducation et d'élaborer un programme de développement à long terme visant à élever le niveau de développement de la Casamance à la moyenne des autres régions du Sénégal tout en traitant les causes initiales du conflit.

L'ANRAC comprend deux organes : le Conseil de Surveillance et le Directeur général.

Le Conseil de Surveillance oriente les activités de l'ANRAC, approuve le programme trimestriel d'activités, le budget, les comptes financiers, le rapport annuel d'activités, le manuel de procédures décrivant les procédures de passation de marchés et d'acquisition de biens de l'ANRAC conformément au code des marchés publics, les règles générales de fonctionnement de l'Agence ainsi que l'organigramme et les modalités de rémunération du personnel.

Le Conseil de Surveillance est présidé par un représentant du Président de la République nommé par décret et comprend un représentant pour chaque ministère. Sur proposition des administrations concernées, les membres du Conseil de Surveillance sont nommés, pour une durée de trois ans renouvelable, par arrêté du Premier Ministre.

Le Directeur général est nommé par décret sur proposition du Premier Ministre.

L'organisation détaillée de la Direction générale de l'ANRAC ainsi que les attributions de ses différentes structures ont fait l'objet d'un arrêté du Premier Ministre.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Directeur général dispose des pouvoirs administratifs qu'il peut déléguer certains de ses pouvoirs et attributions à ses collaborateurs et est assisté de directeurs dont les attributions sont précisées par le manuel de procédures de l'Agence.

Le Directeur général est l'ordonnateur du budget de l'Agence. Ce budget est exécuté conformément au manuel de procédures.

Les ressources financières de l'ANRAC sont constituées par les dotations budgétaires ainsi que les fonds mis à la disposition de l'agence par les partenaires au développement dans le cadre des conventions passées à cette fin par le Gouvernement.

Les dépenses de l'ANRAC sont constituées par les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipements.

Pour accomplir ses missions, l'Agence peut employer le personnel recruté directement et les fonctionnaires et autres agents de l'Etat.

Ces personnels seront recrutés conformément au manuel de procédures et seront régis par les dispositions du code de travail.

2.2 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 autorités contractantes indiquées dans les termes de référence de la mission.

2.3. OBJECTIFS DE LA MISSION

2.3.1 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.

2.3.2 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.

2.3.3 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 côtés 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 – DCMP). Les sessions de formation seront organisées au siège des dites institutions.

AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE

Nous devons procéder, comme indiqué dans les termes de référence, à un deuxième échantillonnage de marchés qui ont été soumis à une vérification physique approfondie. Ce contrôle physique doit porter sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Le contrôle physique a porté pour chaque marché sélectionné, sur les aspects suivants :

- contrôle de la matérialité des dépenses effectuées ;
- 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 ;
- conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;
- justification technique et financière des avenants et ordres de services signés.

Plus précisément pour les marchés de travaux, les expertises 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.

2.3.4 Rapports émis au terme de la mission

Comme indiqué dans les termes de référence, nous avons produit 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 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. Ces différents rapports seront soumis 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 – 51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- 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 de la comptabilité publique ;
- décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2011 – 04 du 06 janvier 2011 modifiant et complétant le décret N° 2007-545 du 25 avril 2007 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 2010 – 1188 du 13 septembre 2010 modifiant et complétant le décret 2007 - 545 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2008-1165 du 16 octobre 2008 portant modification de l'article 63 sur les délais de réception des offres du décret 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2007 - 545 portant Code des Marchés Publics ;
- décret 2007 - 546 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ;
- décret 2007 - 547 portant création de la DCMP ;
- décret 2005 - 576 du 16 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de passation des marchés publics ;
- arrêté 012 782 du 26 décembre 2012 fixant les seuils de contrôle a priori des rapports d'analyse et des procès verbaux d'attribution provisoire de marché ;
- arrêté 012 783 du 26 décembre 2012 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes ;

- arrêté 012 785 du 26 décembre 2012 fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers d'appel à la concurrence ;
- arrêté 012 786 du 26 décembre 2012 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes ;
- arrêté 012 787 du 26 décembre 2012 relatif aux commissions régionales des marchés publics dans les régions autres que Dakar ;
- arrêté 012 788 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;
- arrêté 012 789 du 26 décembre 2012 relatif aux commandes pouvant être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;
- arrêté 012 790 du 26 décembre 2012 fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- arrêté 01 2791 du 26 décembre 2012 fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;
- arrêté du MEF 092 286 du 3 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement de la DCMF ;
- 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 par les autorités contractantes ;

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'Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance pour apprécier la capacité des structures et des systèmes 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 de l'article 35 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 et avec les mouvements cumulés des comptes fournisseurs retracés dans la balance auxiliaire des comptes fournisseurs,
- 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 cotés 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 que de 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 est examiné à ce niveau. Il porte 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 sont 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'ANRAC, compétente pour les opérations de passation des marchés, n'a pas été 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 avons constaté de manière générale que les opérations d'ouverture, d'évaluation et d'attribution ont été effectuées par une Commission dite Interne n'ayant pas d'existence légale au regard des dispositions de l'article 36 du Code des Marchés Publics. Ce faisant, toutes les DRP attribuées par cette Commission Interne sont normalement frappées de nullité et les marchés réputés n'ayant jamais existé

- les lettres d'invitation à soumissionner établies par l'ANRAC ne mentionnent pas l'identité des candidats invités à participer à la consultation en violation de la Circulaire N°004 du Premier Ministre en date du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP ; ces lettres d'invitation ne sont pas déchargées par leurs destinataires pour donner la preuve de leur consultation effective.
- les lettres à adresser aux candidats non retenus pour les informer du rejet de leurs offres n'ont pas été établies. Cette information des soumissionnaires non retenus est une formalité essentielle de l'achèvement de la procédure de passation au regard de l'exigence de transparence, mais aussi en ce qu'elle permet aux candidats d'exercer leur droit de recours éventuel ; c'est une exigence de la circulaire N°004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP.
- les pièces justifiant des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter les marchés n'ont été ni demandées par l'autorité contractante ni transmises par les soumissionnaires en violation des articles 43 et 44 du CMP. D'ailleurs, la plupart des factures pro forma soumises ne portent ni un numéro de NINEA ni un numéro de registre de commerce.
- Les contrats qui nous ont été transmis ne mentionnent pas les clauses relatives au délai d'exécution et aux pénalités de retard en violation des articles 13 alinéas 6 et 7 et 133 du CMP.

- le libellé de l'article 4 des contrats qui nous ont été présentés est mal formulé. En effet, il y est indiqué que « La défaillance éventuelle d'un prestataire doit faire l'objet d'une mise en demeure ou de résiliation par l'autorité contractante selon le cas avant de pouvoir négocier avec le candidat suivant et non comme précisé à cet article aux « risques et périls du prestataire ». L'article 128 du CMP stipule que « l'autorité contractante ne peut prononcer la résiliation pour manquement du titulaire à ses obligations qu'après mise en demeure préalable restée sans effet. ». Par conséquent, le choix n'existe pas entre la mise en demeure et la résiliation, la mise en demeure étant un préalable à cette dernière.
- les contrats n'ont pas été soumis à la formalité de l'enregistrement avant la mise en paiement des factures en violation de l'article 424.12 du CGI.

Les soumissionnaires non retenus n'ont pas été informés du rejet de leurs offres en violation de la circulaire N° 004 du PM du 31 mars 2009 portant instructions sur les procédures de DRP.

4.1.2 CELLULE DE PASSATION DES MARCHES

La Cellule de Passation des Marchés avait été instituée en 2011 au regard des données consignées dans le SYGMAP. Cette Cellule de Passation des Marchés instituée en 2011 en application de l'arrêté 11 586 du 28 décembre 2008 modifié par l'arrêté N° 12 783 du 26 décembre 2012 du MEF pris en application des dispositions de l'article 35 du décret 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant CMP n'a pas accompli les tâches qui lui sont dévolues notamment la préparation du rapport annuel en application de l'article 143 du CMP qui lui impose de déposer annuellement auprès de l'autorité dont elle relève et de l'ARMP, un rapport sur l'ensemble des marchés publics passés l'année précédente, avec les entreprises défaillantes, la nature des manquements constatés et un compte rendu détaillé des marchés passés par entente directe. Les rapports trimestriels non plus n'ont pas été produits.

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** ne nous ont pas été communiquées.

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'ANRAC, de l'état d'exécution dudit PPM, de l'Avis Général de Passation des Marchés et apprécier leur établissement conforme aux modèles prescrits par la DCMP.

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 en violation des dispositions de l'article 6 du CMP.

4.1.4.2 AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES

L'AGPM n'a pas été publié sur le portail des marchés publics du Sénégal et dans un journal à large diffusion. L'Autorité Contractante ne s'est pas acquittée 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.

4.1.5 RAPPEL DES SEUILS APPLICABLES A L'ANRAC

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

TABLEAU DE SYNTHESE DES SEUILS APPLICABLES A L'ANRAC 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 EN APPLICATION DES ARTICLES 140, 113 ET 114 DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Type de marchés	Seuils de passation par AO	Seuil de contrôle DCMP DAC	Seuil de contrôle DCMP Rapport d'évaluation	Seuil de contrôle DCMP sur Contrat	Garantie de soumission	Garantie de bonne exécution
Travaux	50	600	400	800	≥ 60	≥ 35
Fournitures et services	30	400	200	400	≥ 30	≥ 25
Prestations Intellectuelles	30	200	200	350	NA	≥ 35

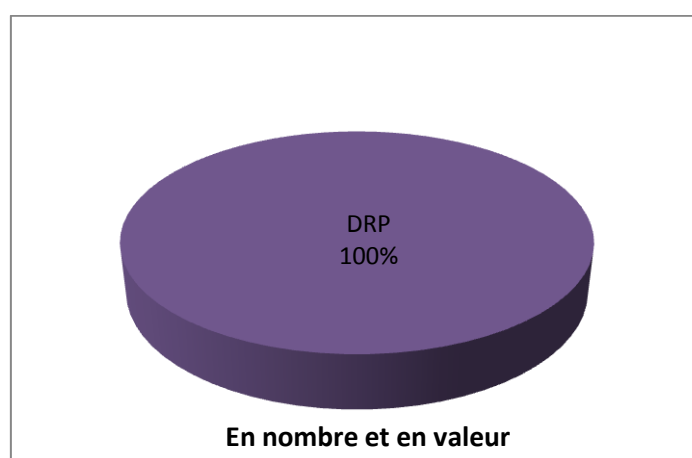
4.2 EXAMEN DES MARCHES

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 :

Tableau récapitulatif des marchés présentés et revus par mode de passation

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)	-	-	-	-	-	-
Appel d'offres restreint (AOR)	-	-	-	-	-	-
Demande de Proposition (DP)	-	-	-	-	-	-
Demande de Renseignements et de Prix (DRP)	5	17 222 860	5	17 222 860	100,00	100,00
Entente directe (ED)	-	-	-	-	-	-
Avenant	-	-	-	-	-	-
TOTAL	5	17 222 860	5	17 222 860	100,00	100,00



4.2.2 MARCHES CONCLUS SUITE A UNE DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX

DESCRIPTION	DRP 1	DRP 2	DRP 3	DRP 4	DRP 5
	Travaux d'impression du PRAESC	Diffusion en prime time sur la RTS d'un film format 3mn sur les réalisations de l'ANRAC	Production d'un documentaire de 13 mn sur les potentialités de la Casamance	Réalisation d'un film de treize minutes sur les réalisations de l'ANRAC	Audit des états financiers des exercices 2010 et 2011
Date de saisine des fournisseurs	Le 29 mars 2012	Le 26 janvier 2012	-	Le 13 janvier 2012	Le 11 juillet 2012
Date limite de dépôt des offres et d'ouverture des plis	Le 09 avril 2012	Le 03 février 2012	-	Le 23 janvier 2012 à 10 heures	Le 26 juillet 2012
Délai de préparation des offres	10 jours	05 jours	-	09 jours	14 jours
Date d'attribution	-	-	-	Le 26 janvier 2012	-
Date de notification d'attribution	Le 11 avril 2012	-	-	-	-
Date de signature et d'approbation	Le 13 avril 2012	-	-	Le 02 février 2012	Le 14 septembre 2012
Date d'enregistrement	-	-	06 juin 2013	-	-
Attributaires	Moustapha Sylla	Mr ABASS SOW	ZIG VISION	Mr ABDOU NDIAYE	Le Cabinet AMCS
Montants en F CFA TTC	739 860 F CFA TTC	3 500 000 F CFA TTC	2 745 000 F CFA TTC	2 048 800 F CFA TTC	8 189 200 F CFA TTC

<p>Non conformités</p>	<p>L'ANRAC ne dispose pas d'un fichier formel de ses fournisseurs et prestataires régulièrement mis à jour selon des modalités précises. De ce fait, le mode de sélection des fournisseurs n'est pas précisé.</p> <p>Les opérations d'ouverture, d'évaluation et d'attribution ont été effectuées par une Commission Interne qui n'est pas habilitée à effectuer ces opérations ; la DRP est en principe frappée de nullité.</p> <p>La terminologie utilisée (la commission est appelée « commission de dépouillement interne» alors que le terme «dépouillement») n'est pas en phase avec les définitions de l'article 4 du CMP.</p> <p>Les lettres d'invitation à soumissionner ne donnent pas l'identité des candidats consultés dans le cadre de la procédure en cours ; lesdites lettres doivent être déchargées pour apporter la preuve de leur transmission effective à leurs destinataires (la production des offres des candidats short listés n'est pas toujours faite).</p> <p>Le dossier de marché ne comprend pas les lettres d'information des candidats non retenus du rejet de leurs offres. Cette information des soumissionnaires non retenus est une formalité essentielle de l'achèvement de la procédure de passation au regard de l'exigence de transparence, mais aussi en ce qu'elle permet aux candidats d'exercer leur droit de recours éventuel. C'est également une exigence de la circulaire N°004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instructions pour la mise en œuvre de la procédure de DRP et de l'article 78.3 du CMP</p> <p>Les contrats ne mentionnent pas de clause relative au délai d'exécution et aux pénalités de retard en violation des articles 13 alinéas 6 et 7 et 133 du CMP. Le libellé de l'article 4 des contrats qui nous ont été présentés est mal formulé. En effet, il y est indiqué que « La défaillance éventuelle d'un prestataire doit faire l'objet d'une mise en demeure ou de résiliation par l'autorité contractante selon le cas avant de pouvoir négocier avec le candidat suivant et non comme précisé à cet article aux « risques et périls du prestataire ». L'article 128 du CMP stipule que « l'autorité contractante ne peut prononcer la résiliation pour manquement du titulaire à ses obligations qu'après mise en demeure préalable restée sans effet. ». Par conséquent, le choix n'existe pas entre la mise en demeure et la résiliation, la mise en demeure étant un préalable à cette dernière.</p> <p>DRP 1 Travaux d'impression du PRAESC</p> <p>Les factures pro forma présentées par deux candidats à savoir Mr MOUSTAPHA SYLLA et E COPY pour les travaux</p>
-------------------------------	---

d'impression des ne portent pas les mentions obligatoires qui doivent y figurer en vertu des dispositions de l'article 447.5 du Code Général des Impôts (Adresse, Numéro d'Inscription au RC, NINEA). La valeur probante des documents présentés à l'appui de la consultation est incertaine.

DRP 2 Diffusion en prime time sur la RTS d'un film format 3mn sur les réalisations de l'ANRAC

Les factures pro forma présentées par Mr ABASSE SOW et Mr ALIOUNE BADARA CISSE, ne portent pas les mentions obligatoires qui doivent y figurer en vertu des dispositions de l'article 447.5 du Code Général des Impôts (Adresse, Numéro d'Inscription au RC, NINEA). La valeur probante des documents présentés à l'appui de la consultation est incertaine

DRP 4 Réalisation d'un film de treize minutes sur les réalisations de l'ANRAC

Il a été noté que deux fournisseurs à savoir Mr KABA CISSE et Mr ALFRED SALL, ne respectent pas le format de base de présentation d'une facture avec toute l'identification nécessaire en violation aux dispositions du code général des impôts (pas de NINEA, de RC....).

DRP 5 Audit des états financiers des exercices 2010 et 2011

Le marché portant Audit des Etats Financiers des exercices 2010 et 2011 a été traité tel un marché de fournitures ou services. S'agissant de prestations intellectuelles, même si le montant du marché n'a pas atteint le seuil de passation par appel d'offres, ce marché aurait être traité tel une demande de proposition conformément à l'article 80 du CMP. Des offres techniques et financières en bonne et due forme et séparées dans des enveloppes auraient dû être transmises par les soumissionnaires et l'ouverture et l'évaluation effectuées en deux temps.

Aucun document lié au règlement du marché ne nous a été soumis afin d'apprécier le respect des dispositions de l'article 3 du contrat relatif au paiement des prestations.

Le dossier qui nous a été transmis est quasiment vide, hormis les lettres d'invitation et le contrat, aucun autre document n'a été joint au dossier.

	<p>DRP 3, DRP 4 et DRP 5</p> <p>Les justificatifs du reversement de la TVA n'ont pas été joints au dossier.</p> <p>Les contrats n'ont pas été soumis à la formalité de l'enregistrement avant la mise en paiement des factures en violation de l'article 424.12 du CGI.</p>
Recommandations	<p>Se conformer aux dispositions des articles 4, 13 alinéas 6 et 7, 36, 44, 78, 80 et 133 du CMP.</p> <p>Veiller au respect des articles 424-12 et 447.5 du CGI.</p> <p>Veiller au classement et à l'archivage des documents de passation des marchés tel que stipulé par le manuel de classement et d'archivage de l'ARMP.</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 Général
de l'Agence Nationale pour la Relance
des Activités Economiques et Sociales
en Casamance
(ANRAC)**

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 Général,

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 Général**, l'expression de notre parfaite considération.

Reçu le 17.06.2014

Ibra Guèye
Directeur Associé
Business System Consulting Group
12, Rue du Docteur THEZE
Tél: 821 41 72 - Fax: 822 95 03
BP: 11616 - Dakar SENEGAL
Email: bsc@arc.sn

PAS. REPONSE DE L'AUTORITE CONTRACTANTE