



KPMG Sénégal

Immeuble Horizons S.A.
83, Boulevard de la République 3^{ème}
Etage Dakar – Sénégal

Téléphone : + 221 33 849 27 27
Télécopie : + 221 33 822 17 02
NINEA : 22486242 S 3 RC : SN -DKR -2003- B 4429

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

**GROUPE IV
AUTORITE CONTRACTANTE :
AGENCE DE PROMOTION DU RESEAU
HYDROGRAPHIQUE NATIONAL
(APRHN)**

RAPPORT DEFINITIF

ARMP – Autorité de Régulation des Marchés Publics
Rue Alpha Hachamiyou Tall x Kléber
BP 11303 - Dakar - Sénégal

Ce document contient 38 pages (incluant celle-ci)

Réf. : NDS/SP/DSD/2014/256



DIAGNE & SARR KPMG Conseils S.A.
Cabinet Sénégalais membre
KPMG International
une coopérative de droit suisse

Société anonyme d'expertise
comptable –commissariat aux
comptes à Conseil d'Administration

Inscrit au Tableau de l'Ordre National
des Experts Comptables et Comptables
Agrées du Sénégal

Siège Social 83, Boulevard de la République
Immeuble Horizons S.A. 3^{ème} Etage BP: 2395
Dakar

Capital : 10.000.000 FCFA
NINEA : 22486242 S 3

SOMMAIRE

1. SYNTHESE	5
1.1 Déroulement de la mission	5
1.1.1 Contexte général	5
1.1.2 Modalités d'intervention	6
1.1.2.1 Audit de la passation	6
1.1.2.2 Audit de l'exécution physique	7
1.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics	7
1.3 Constats de l'audit	7
1.3.1 Échantillons	7
1.3.2 Constats généraux relatifs à la passation et à l'exécution des marchés	7
1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés	8
1.3.4 Fractionnement: Évaluation des fractionnements potentiels	8
1.3.5 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière	8
1.3.6 Cas particulier des marchés passés par entente directe	8
1.4 Recommandations	9
2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT	10
2.1 Rappel des termes de références	10
2.1.1 Contexte de la mission	10
2.1.2 Objectifs de la mission	11
2.1.2.1 Objectif principal	11
2.1.2.2 Objectifs spécifiques	11
2.1.3 Périmètre de la mission	12
2.2 Méthodologie de mise en œuvre	13
2.2.1 Approche contradictoire	13
2.2.2 Synthèse des phases et étapes de notre intervention	14
2.3 Description des travaux d'audit	15
2.3.1 Audit de la passation des marchés	15
2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés	15
2.3.3 Audit technique	15
2.4 Constitution de l'échantillon d'audit	15
2.4.1 Échantillon pour les aspects liés à la passation	15
2.4.2 Échantillon pour l'audit technique	15
3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES	16
3.1 Rappels	16
3.1.1 Réglementation en vigueur pour l'exercice contrôlé	16
3.1.1.1 Rappel relatif à la réglementation des marchés publics au Sénégal	16
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel	18
3.1.2 Principes	19
3.1.2.1 Champ d'application du CMP (article 2 du CMP)	19
3.1.2.2 Durée des marchés (article 14 du CMP)	19
3.1.2.3 Seuils de passation de marchés (article 53 du CMP)	20
3.1.2.4 Contrôle à priori de la passation des marchés (arrêté n° 012785 pris en application de l'article 140 du CMP)	20

3.1.2.5	Signature des marchés (articles 27, 28 du CMP)	21
3.1.2.6	Approbation des marchés (article 29 du CMP)	22
3.1.3	Procédures	23
3.1.4	Cas particulier des marchés passés par entente directe	24
3.1.4.1	Rappels	24
3.1.4.2	Constats	25
3.2	Constats relatifs au dispositif des marchés publics	27
3.2.1	Responsabilité des MO et MOD	27
3.2.1.1	Modalités de fonctionnement de la CPM	27
3.2.1.2	Capacité de lancer des mises en concurrence	28
3.2.2	Exercice des contrôles	28
3.2.2.1	Rappels	28
3.2.2.2	Exercice des contrôles	28
3.2.2.3	Fonctionnement de la Commission des Marchés	30
3.2.2.4	Rôle du Contrôleur Financier	30
3.2.2.5	Rappel relatif à la régulation	30
4.	AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES	31
4.1	Constats généraux	31
4.1.1	Constats de carence documentaire	31
4.1.1.1	Carence documentaire concernant la passation	31
4.1.1.2	Carence documentaire concernant l'exécution financière	31
4.1.2	Fractionnements potentiels	31
4.1.2.1	Rappels	31
4.1.2.2	Évaluation des fractionnements potentiels	31
4.2	Audit de la passation des marchés	32
4.2.1	Dossiers de marché	32
4.2.1.1	Rappels	32
4.2.1.2	Constats	33
4.2.2	Invitation des candidats	33
4.2.3	Réception et dépouillement des offres	33
4.2.4	Évaluation des offres et attribution des marchés	34
4.2.4.1	Constats relatifs à l'Attribution	34
4.2.5	Cas particulier des marchés passés par entente directe	34
4.2.5.1	Rappels	34
4.2.5.2	Commentaires	36
4.2.6	Délais de passation des marchés	36
4.2.6.1	Rappels	36
4.2.6.2	Constats	36
4.3	Audit de l'exécution financière	37
4.3.1	Consistance des travaux d'audit du volet financier	37
4.3.1.1	Concernant l'engagement	37
4.3.1.2	Concernant le contrôle de la certification et du service fait	37
4.3.1.3	Concernant la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses	37
4.3.1.4	Limites de l'audit de l'exécution financière	37
4.3.2	Constats d'audit sur le volet d'exécution financière	37
4.3.2.1	Production et gestion des garanties contractuelles	37
4.3.2.2	Constats d'audit - Engagement, liquidation et mandatement des dépenses	37
4.3.2.3	Réception et paiement des prestations	37
4.4	Audit de l'exécution physique	37

ABREVIATIONS ET ACRONYMES



PRINCIPALES ABREVIATIONS ET/OU ACRONYMES	APPELATIONS COMPLETES/DETAILS
AC	Autorité Contractante
AGPM	Avis Général de Passation des Marchés
AOO	Appels d'Offre Ouvert
AOR	Appel d'Offre Restreint
APRHN	Agence de Promotion du Réseau Hydrographique National
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BL	Bordereau de Livraison
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés Publics
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
COA	Code d'Obligation de l'Administration
CPAR	Country Procurement Accountability Review
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DN	Document non obtenu
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
MO	Maître d'Ouvrage
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
N/A	Non applicable
PI	Prestation Intellectuelle
PPM	Plan de Passation des Marchés
PRM	Personne Responsable des Marchés
PV	Procès verbal
SA	Société Anonyme
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SN	Société Nationale
SPM	Spécialiste en Passation des Marchés
TTC	Toutes Taxes Comprises
UEMOA	Union Economique Monétaire Ouest Africaine

1. SYNTHÈSE

1.1 Déroulement de la mission







1.1.1 Contexte général

Le Gouvernement du Sénégal a réalisé, entre 2002 et 2003, avec l'appui des partenaires au développement, deux (02) exercices d'évaluation :

-  l'un des systèmes de gestion des finances publiques ;
-  l'autre de la passation des marchés publics ;

visant à améliorer la performance de la gestion des finances publiques sénégalaises. Ces exercices ont donné lieu à la production des rapports CFAA - Country Financial Accountability Assessment et CPAR - Country Procurement Accountability Review.

A ces rapports, s'en sont suivies :

-  l'initiation de mesures de réformes budgétaires et la prévision de l'évolution du Code des Marchés Publics ;
-  en 2004, la première mission d'audit à posteriori de la passation de marchés de six (06) ministères clés et celui de huit (08) ministères l'année suivante ;
-  en 2005, la formulation de directives du Conseil des Ministres de l'UEMOA en faveur de l'amélioration harmonisée des systèmes de passation des marchés publics dans l'Union ;
-  la mise en place des nouveaux organes du système de passation de marchés en 2007 ;
-  la promulgation d'un nouveau Code des Marchés Publics en 2011 (Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011) ;
-  et la généralisation des revues indépendantes de la conformité de la passation des marchés des Autorités Contractantes sous l'impulsion de la nouvelle Autorité de Régulation des Marchés.

La présente mission de revue indépendante s'inscrit donc dans le cadre de la généralisation précitée.

1.1.2 Modalités d'intervention

1.1.2.1 Audit de la passation

Dans le cadre de l'audit de la passation des marchés, nous avons effectué les tâches suivantes :

- ✚ en début de mission, sélectionner et valider un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés ;
- ✚ vérifier la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier de consultation, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, délais de passation, délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, etc.) ; à chaque fois que cela est applicable, examiner la conformité des avis de la DCMF avec la réglementation ;
- ✚ examiner et analyser le respect certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins 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. ;
- ✚ établir des statistiques sur les marchés ; procéder, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP)
- ✚ analyser l'organisation en général et des structures (hommes, procédures, système de suivi et de contrôle) intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés en particulier ; diagnostic approfondi des cellules des marchés.
- ✚ faire des vérifications sur :
 - l'enregistrement des contrats à la charge des titulaires ;
 - l'immatriculation des contrats ;
 - la production des cautions d'avance de démarrage et de bonne exécution ;
 - l'émission des ordres de service s'agissant des travaux ;
 - la réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures ou validation des livrables ;
 - la mise à jour du manuel des procédures de marchés et DRP s'agissant des Etablissements Publics, Agences et SPPM et sa correcte application ;
 - la qualité du personnel de la cellule de passation des marchés
 - la tenue effective des registres de marchés cotés et paraphés ;
 - l'application des pénalités de retard prévues ;

- ✚ examiner globalement 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 ;
- ✚ examiner les éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives) telles qu'elles sont définies dans la réglementation,
- ✚ évaluer éventuellement le niveau de prise en compte des recommandations de l'audit précédent et leur application par l'Autorité contractante, ainsi que l'impact éventuel de ces mesures sur les pratiques au niveau de cette autorité
- ✚ formuler des recommandations pour une meilleure application du CMP ;
- ✚ demander à l'autorité contractante tous les documents pouvant permettre de contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des informations communiquées (états d'exécution budgétaires, balances auxiliaires des comptes fournisseurs, extraits de grands livres....) ;
- ✚ procéder aux recoupements et confirmations d'informations des autorités contractantes par rapport à d'autres sources telles que la DCMP, etc. ;
- ✚ organiser des séances de restitution de notre rapport provisoire au niveau de chacune des autorités contractantes concernées.

1.1.2.2 Audit de l'exécution physique

L'APRHN n'a initié aucun marché durant la gestion 2012.

1.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics

Nous n'avons pas pu faire les constats nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

1.3 Constats de l'audit

1.3.1 Échantillons

Nous n'avons pas pu faire l'échantillonnage car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

1.3.2 Constats généraux relatifs à la passation et à l'exécution des marchés

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012, toutefois, nous avons demandé et obtenu les pièces justificatives comptables de la structure afin de nous assurer que toutes les dépenses comptabilisées (immobilisations, autres dépenses, etc..) ont fait l'objet de marchés (lorsque le seuil est atteint). Nous avons constaté les éléments suivants :

Intitulé marché	Montant du marché
Fournitures de bureaux	2 751 760
TOTAL 1	2 751 760
Etude et prestations de service	2 950 000
TOTAL 2	2 950 000

1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés

CF point 1.3.2

1.3.4 Fractionnement: Évaluation des fractionnements potentiels

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

1.3.5 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière

CF point 1.3.2

1.3.6 Cas particulier des marchés passés par entente directe

CF point 1.3.2

1.4 Recommandations

N° d'ordre	Constats	Nombre de constats	Recommandations	Commentaires de l'APRHN
Dispositif Organisationnel				
1	Nous avons relevé l'achat de fourniture de bureau pour un montant de 2 751 760 FCFA et l'acquisition de prestation de service pour un montant de 2 950 000 FCFA	N/A	Nous recommandons à l'APRHN de passer par la procédure de Demande de Renseignements des Prix (DRP) pour les acquisitions dont le seuil est inférieur à celui prévu par l'article 53 du CMP	<i>Nous prenons acte</i>

2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT

2.1 Rappel des termes de références

2.1.1 Contexte de la mission

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 Etat 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 Etats 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 tenu 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, 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 à l'annexe 1 des termes de référence.

2.1.2 Objectifs de la mission








2.1.2.1 Objectif principal

La mission a pour objectif principal, au sein des autorités contractantes citées à l'annexe 1, ci-joint, de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1er 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'est agit principalement d'apprécier l'adéquation des procédures de passation des marchés et les modalités de gestion des contrats aux dispositions du CMP pour les dépenses effectuées par lesdites autorités contractantes.

2.1.2.2 Objectifs spécifiques

La mission comprend **les objectifs spécifiques** suivants :

-  se faire une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ; **l'opinion doit être fournie individuellement pour chaque autorité contractante** ;
-  vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, efficacité, équité et transparence, édictés par le CMP ;
-  fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
-  identifier les cas de non-conformité des procédures avec les directives du CMP, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins - disantes, de fractionnement de marchés, de non respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non respect des éléments constitutifs des cahiers des charges, de non respect des seuils fixés pour les avenants, de non respect des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, nous apporterons un jugement sur l'acceptabilité de telles situations en regard des dispositions du CMP ;
-  procéder à la revue des plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur ; en ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, nous examinerons aussi le degré d'application (en pourcentage), par l'autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ces décisions ;
-  pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue de la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette direction ;
-  dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution ;

- ✚ examiner et évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe : nous passerons en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduirons en fin de revue d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; nous évaluerons aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe
- ✚ examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des commissions internes de marchés, des cellules de passation de marchés et des différents contrôles internes ;
- ✚ examiner les éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives) telles qu'elles sont définies dans les Directives publiées par la Banque mondiale,
- ✚ évaluer éventuellement le niveau de prise en compte des recommandations de l'audit précédent et leur application par l'Autorité contractante, ainsi que l'impact éventuel de ces mesures sur les pratiques au niveau de cette autorité,
- ✚ recommandations pour le futur.

Un expert de l'ARMP a été désigné pour accompagner ponctuellement la mission sur les sites des autorités contractantes afin de lui faciliter l'introduction auprès desdites autorités et l'appuyer dans le cadre de la constitution de la documentation.

2.1.3 Périmètre de la mission

Notre mission porte principalement sur :

- ✚ La vérification, au sein des autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 (pour les ministères sont pris en compte, outre les services centraux, les organismes rattachés, soumis à l'application du CMP, indiqué à l'annexe 1), de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés quelle soit la source de financement (des ressources internes et ressources externes) de leurs budgets (budget de l'Etat pour les services centraux des ministères ; budget des services rattachés aux ministères, soumis à l'application du CMP ; budget des collectivités locales),
- ✚ la formulation de recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la passation et de l'exécution des marchés.
- ✚ l'organisation des séances de restitution de nos rapports provisoires au niveau de chacune des autorités contractantes concernées ;

- ✚ En fin de mission nous devons assurer à 25 experts de l'ARMP et de la Direction Centrale des Marchés Publics DCMP, une formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés. Les sessions de formation seront organisées au siège de chaque institution.

2.2 Méthodologie de mise en œuvre

2.2.1 Approche contradictoire

Ce type de mission requiert la pleine collaboration des Autorités Contractantes, et à ce titre il a été planifié une réunion de démarrage de la mission ou prise de contact avec chaque Autorité Contractante. Au cours des réunions tenues, notre équipe :

- ✚ s'est assurée que chaque Autorité Contractante avait bien reçu et pris connaissance des correspondances de l'ARMP (en date du 17 janvier 2014) relative au démarrage de la mission et à l'indication du Cabinet devant l'effectuer,
- ✚ s'est assurée que chaque Autorité Contractante disposait bien des termes de référence de la mission et a fait un rappel sur les modalités de déroulement de la mission et l'importance de la mise à disposition des éléments requis,
- ✚ a rappelé le périmètre de la mission et ses nouveautés par rapport à la revue de l'année précédente : démarrage du contrôle physique simultanément au contrôle documentaire, le cas échéant
- ✚ a insisté sur le partage préalable des résultats de la revue avant la production du rapport provisoire,
- ✚ a rappelé l'importance pour les AC de communiquer ses observations sur le rapport provisoire dans la semaine suivant sa réception,
- ✚ a précisé d'accord partie avec l'AC le calendrier des travaux de terrain et les conditions logistiques y afférentes,
- ✚ a sollicité les documents suivants :
 - Plan de passation des marchés ;
 - Liste des marchés passés ;
 - Balance générale des comptes ou état d'exécution budgétaire détaillé de 2012 ;
 - Grand livres des comptes et tableau de passation 2012 ;
 - Cycle passation et organisation du manuel des procédures en vigueur ;
 - Note sur l'évolution institutionnelle de l'AC le cas échéant ;
 - Rapport d'activités transmis à l'ARMP le cas échéant avant la fin du troisième trimestre.

2.2.2 Synthèse des phases et étapes de notre intervention

Notre intervention comprenait **cinq (05) phases** clés tenant compte des finalités poursuivies par la mission. Ces cinq (05) phases clés sont composées d'activités pouvant pour certaines d'entre elles être simultanées.

1. **Cadrage général de la mission ;**
2. **Revue des marchés ;**
3. **Contrôle d'exécution physique ;**
4. **Rapports et restitutions aux AC ;**
5. **Formation.**

PHASE	INTITULE PHASE	N° ACTIVITE	INTITULE ACTIVITE
1	PHASE DE CADRAGE GENERAL DE LA MISSION		
		1.1	Confirmation de notre démarche avec l'ARMP
		1.2	Contact des Responsables des Cellules de Passation de Marchés de chaque Autorité Contractante et obtention des listes de marchés et DRP
		1.3	Détermination des échantillonnages
2	REVUE DES MARCHES		
		2.1	Prise de connaissance des Autorités Contractantes et revue de leur organisation
		2.2	Analyse des pratiques courantes et revue du système de contrôle interne
		2.3	Travaux d'audit
3	CONTROLE D'EXECUTION PHYSIQUE		
		3.1	Confirmation des marchés à contrôler et planification
		3.2	Travaux de contrôle d'exécution physique
		3.3	Rapport de contrôle d'exécution physique
4	RAPPORTS ET RESTITUTIONS AUX AC		
		4.1	Rapports
		4.2	Présentation des rapports provisoires
		4.3	Ajustements et production des rapports finaux de la phase d'audit du processus de passation et des rapports de synthèse
5	FORMATION		
		5.1	Programmation et conception des modules de formation
		5.2	Délivrance de la formation et compte-rendu

2.3 Description des travaux d'audit

2.3.1 Audit de la passation des marchés

Dans le cadre de l'audit de la passation des marchés, nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

2.3.3 Audit technique

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

2.4 Constitution de l'échantillon d'audit

2.4.1 Échantillon pour les aspects liés à la passation

Nous n'avons pas pu faire l'échantillonnage car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

2.4.2 Échantillon pour l'audit technique

Nous n'avons pas pu faire l'échantillonnage car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.




3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES

3.1 Rappels




3.1.1 Réglementation en vigueur pour l'exercice contrôlé

3.1.1.1 Rappel relatif à la réglementation des marchés publics au Sénégal




Le Code des Marchés Publics (décret N°2011-1048 du 27 juillet 2011) fixe les règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les autorités contractantes pour répondre à leurs besoins en matière de :

-  réalisation de travaux ;
-  d'achat de fournitures ;
-  d'achat de services ;

Ce décret a été pris en application :


-  de la Directive N° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA);
-  de la Directive N° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine ;
-  des dispositions relatives aux modes de conclusions des contrats administratifs du COA (Code des Obligations de l'Administration), qui résultent de la Loi n°65-51 du 19 juillet 1965, modifiée par la Loi n°2006-16 du 30 juin 2006. C'est ce que prévoit en particulier l'article 23 du COA.

Le contrôle des marchés publics est en outre fondé sur les textes suivants :

-  le décret n° 2005-576 du 22 juin 2005, portant Charte de Transparence et d'Éthique ;
-  le décret n° 2007-546 du 25 avril 2007, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
-  le décret n° 2007-547 du 25 avril 2007, portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics ;

 les textes subséquents d'application parmi lesquels les arrêtés suivants :

- Arrêté N° 012783 du 26/12/12 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes pris en application de l'article 35 du Code des Marchés Publics ;
- Arrêté N° 012785 du 26/12/12 fixant les seuils de contrôle à priori des dossiers d'appel à la concurrence avant le lancement de la procédure pris en application des dispositions de l'article 140.a du Code des Marchés Publics ;
- Arrêté N° 012786 du 26/12/12 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 Code des Marchés Publics ;
- Arrêté N° 012788 du 26/12/12 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 Code des Marchés Publics ;
- Arrêté N° 012789 du 26/12/12 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 Code des Marchés Publics ;
- Arrêté N° 012790 du 26/12/12 fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission pris en application de l'article 113 du Code des marchés Publics ;
- Arrêté N° 012791 du 26/12/12 pris en application de l'article 114 du Code des Marchés Publics fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;

 Ainsi que les circulaires, décisions, résolutions, etc. précisant les modalités d'application du CMP.

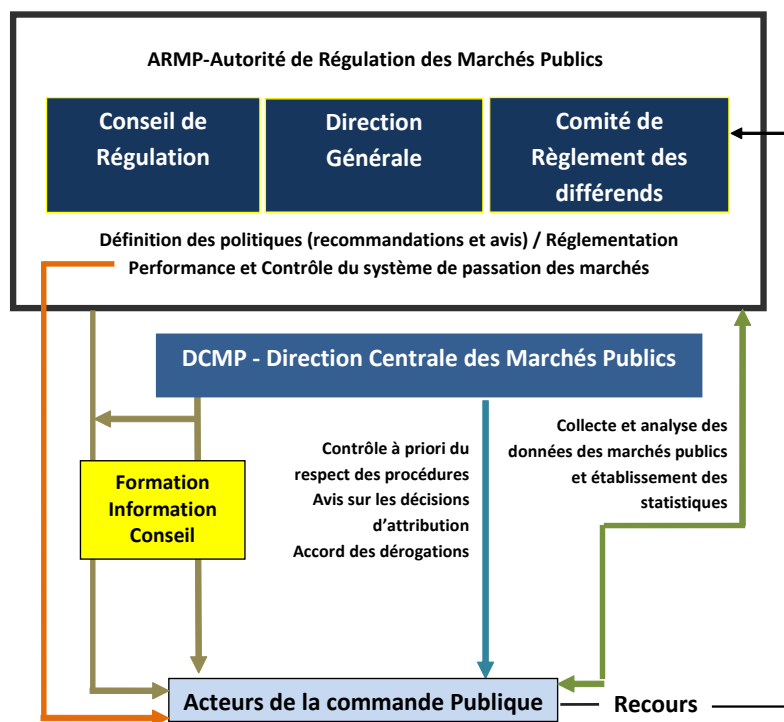
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel

Le dispositif institutionnel mis en place comporte deux (02) nouvelles structures dont la création met fin à l'existence de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) et du Bureau des Marchés du Ministère de l'Économie et des Finances :

- ✚ l'Autorité de Régulation des Marchés Publics – ARMP ;
- ✚ la Direction Centrale des Marchés Publics – DCMP ;

dont les rôles clés sont schématisés ci-après :

Figure 1 - Les acteurs institutionnels clés de la commande publique au Sénégal



3.1.2 Principes

3.1.2.1 Champ d'application du CMP (article 2 du CMP)

Le code des marchés publics s'applique aux marchés conclus par les autorités contractantes suivantes :

- a) l'Etat, y compris ses services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité ;
- b) les collectivités locales, y compris leurs services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale, placés sous leur autorité, ainsi que les groupements mixtes et les établissements publics locaux visés respectivement par les articles 74 et 327 du Code des collectivités locales ;
- c) les établissements publics ;
- d) les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé, autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général ;
- e) les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ;
- f) les associations formées par les personnes visées aux paragraphes a) à e) ci-dessus.

Les marchés passés par une personne morale de droit public ou privé pour le compte d'une autorité contractante sont soumis aux règles qui s'appliquent, conformément au CMP, aux marchés passés directement par ladite autorité contractante. La délégation des tâches relatives à la passation de marchés concernant la réalisation d'ouvrages ou de projets, doit être effectuée dans les conditions stipulées aux articles 31 à 34 du CMP.

3.1.2.2 Durée des marchés (article 14 du CMP)

La durée d'un marché est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Elle ne peut être en principe supérieure à un an, sauf dans les conditions fixées à l'alinéa 2 de l'article 14 du CMP et dans le cadre de marchés à commande et de clientèle, conformément aux dispositions du chapitre VI du Titre II du CMP.

3.1.2.3 Seuils de passation de marchés (article 53 du CMP)




Pour l'application des procédures de passation des marchés, il est tenu compte des seuils suivants relatifs à la valeur estimée des marchés, TVA comprises :

SEUILS DE PASSATION DE MARCHES en F CFA				
	Etat / Collectivités locales / Etablissements publics	SN ¹ / SA ² à participation publique majoritaire	Agences et organismes	
			Dotés de la personnalité morale	Non dotés de la personnalité morale
Fournitures	15 000 000	30 000 000	30 000 000	15 000 000
Travaux	25 000 000	50 000 000	50 000 000	25 000 000
Prestations intellectuelles	25 000 000	30 000 000	30 000 000	25 000 000
Services	15 000 000	30 000 000	30 000 000	15 000 000

Les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils ci-dessus font l'objet de Demande de Renseignements et de Prix (DRP) conformément à l'article 78 du CMP.

3.1.2.4 Contrôle à priori de la passation des marchés (arrêté n° 012785 pris en application de l'article 140 du CMP)

La Direction chargée du contrôle des marchés publics assure le contrôle a priori des procédures de passation de marchés. A ce titre, la Direction chargée du contrôle des marchés publics :

-  émet un avis sur les dossiers d'appel à la concurrence avant le lancement de la procédure de passation concernant :
 - les marchés à commande, les marchés de clientèle et les marchés à tranches conditionnelles, quel que soit le montant ;
 - les marchés que l'autorité contractante souhaite passer par appel d'offres restreint ou par entente directe ;
 - les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés par arrêté du Ministre chargé des Finances ;
 - les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat ;
 - les avenants aux marchés ci-dessus ou qui ont pour effet de porter le montant du marché au montant du seuil d'examen du dossier ;
-  émet un avis sur le rapport d'analyse comparative des offres ou propositions et sur le procès-verbal d'attribution provisoire du marché établis par la commission des marchés, relatifs aux marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés par arrêté du Premier Ministre ;
-  effectue un examen juridique et technique avant leur approbation des projets de marchés pour lesquels elle a indiqué souhaiter faire un tel contrôle lors de l'examen du dossier d'appel à la concurrence ou qui répondent aux conditions de nature et de montants fixés par arrêté du Premier Ministre.

¹ Sociétés Nationales

² Sociétés Anonymes

La Direction chargée du contrôle des marchés publics peut également donner un avis sur les dossiers que lui soumettent spontanément les autorités contractantes

3.1.2.5 Signature des marchés (articles 27, 28 du CMP)

La procédure de passation du marché est conduite par la personne responsable du marché, qui est habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls et de nullité absolue.

L'autorité contractante peut désigner d'autres personnes responsables des marchés, en précisant les catégories et les montants des marchés pour lesquels celles-ci disposent des compétences de personnes responsables de marchés.

Les personnes responsables des marchés chez les différentes autorités contractantes sont respectivement :


- Pour les marchés de l'Etat et dans chaque département ministériel: le Ministre chargé du département concerné, qui est responsable des marchés passés par les services centraux, des marchés passés dans la Région de Dakar et des marchés des agences ou organismes non dotés de la personnalité morale relevant de son département;
- Pour les marchés de l'Etat passés dans les régions autres que la Région de Dakar : le Gouverneur de région.
- Pour les marchés des collectivités locales : les présidents de conseil régional, les maires et les présidents de conseil rural ou leurs représentants dûment habilités, sont responsables respectivement des marchés à passer par les régions, les communes et les communautés rurales.
- Pour les marchés des établissements publics, agences et autres organismes ayant la personnalité morale, visés à l'article 2.1 d) du présent décret : l'organe exécutif désigné conformément aux règles qui leur sont applicables.
- Pour les marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire, le directeur général, quel qu'en soit le montant.

3.1.2.6 Approbation des marchés (article 29 du CMP)


L'acte d'approbation, matérialisé par la signature de l'autorité compétente à ce titre, est la formalité administrative nécessaire pour donner effet au marché public.

Dans tous les cas, les fonctions d'autorité signataire et d'autorité approbatrice ne peuvent être cumulées.

Les autorités compétentes pour l'approbation des marchés sont présentées dans les tableaux qui suivent :

 pour les marchés des administrations centrales de l'Etat :

SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)	
Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Marché \geq 100 000 000	Ministre chargé des finances
100 000 000 > marché \geq 50 000 000	Ministre dépensier
Marché < 50 000 000	- Ministre dépensier pour la région de Dakar
	- Gouverneur de région excepté Dakar

 pour les marchés des collectivités locales :

Les marchés des collectivités locales dont les montants sont indiqués dans le tableau ci-dessous sont approuvés par le représentant de l'Etat :

SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)		
Caractéristiques	Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Toutes les régions (Conseils régionaux)	marché \geq 100 000 000	Gouverneur de région
- Villes de la région de DAKAR - Communes chef-lieux de région - Communes d'un budget 300 000 000	marché \geq 50 000 000	Préfet
Autres communes	marché \geq 15 000 000	Préfet
Communautés rurales	marché \geq 15 000 000	Sous-préfet

Les marchés d'un montant inférieur aux seuils fixés au présent alinéa ne sont pas soumis à la formalité d'approbation.

- ✚ Les marchés des établissements publics, agences et autres organismes dotés de la personnalité morale :

SEUILS D'APPROBATION DES MARCHES en F CFA (TTC)	
Montant du marché	Autorité chargée de l'approbation
Marché \geq 150 000 000	Ministre chargé des finances
150 000 000 > marché \geq 50 000 000	Président du Conseil d'Administration
Marché < 50 000 000	Directeur de l'établissement

En cas d'avenant, le montant à prendre en considération est constitué par le cumul du montant initial du marché et du montant des avenants.

Lorsque l'avenant a pour effet de faire passer le montant du marché en dessous du seuil pour lequel l'autorité approbatrice a compétence, celle-ci reste compétente.

3.1.3 Procédures

Le code des marchés publics prévoit quatre (04) procédures d'appel d'offres à savoir :

- ✚ appel d'offres ouvert (articles 66 à 70 du CMP) ;
- ✚ appel d'offres avec pré-qualification (articles 66 à 70 et 71 du CMP) ;
- ✚ appel d'offres ouvert en deux étapes (articles 66 à 70 et 72 du CMP) ;
- ✚ appel d'offres restreint (articles 66 à 70 et 73 du CMP)
- ✚ appel d'offres avec concours (articles 66 à 70 et 75 du CMP).

Toutefois l'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions prévues par le CMP.

En effet, le CMP prévoit des procédures spécifiques telles que :

- ✚ l'entente directe qui est applicable dans les cas prévus à l'article 76 du CMP ;
- ✚ la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) pour les fournitures, travaux ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du CMP et rappelés au point 3.1.2.3 du présent rapport ;
- ✚ la consultation restreinte pour les marchés de prestations intellectuelles ;
- ✚ les marchés à commande ou marchés de clientèle lorsque l'autorité contractante ne peut déterminer à l'avance le volume et le rythme des commandes de fournitures ou services courants nécessaires à ses besoins.

3.1.4 Cas particulier des marchés passés par entente directe


3.1.4.1 Rappels

Article 76 du CMP 2011 :


Les marchés sont dits par "entente directe" lorsque l'autorité contractante engage directement les discussions qui lui paraissent utiles avec les candidats et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu.

Article 76 du CMP 2011 :

Il ne peut être passé de marchés par entente directe qu'après :

 autorisation de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :

- a) pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé ;
- b) pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire, à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'appel d'offres et que le marché complémentaire ne porte que sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initial conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, et que ces fournitures, services ou travaux ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.

 avis de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :

- a) Pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige.

Sont considérés comme secrets :

- les marchés de fournitures, services et travaux passés pour assurer les besoins de la défense nationale et concernant :
 - Les marchés de fournitures et de services qui ont pour objet la conception, l'essai, l'expérimentation, la réalisation, l'acquisition, le maintien opérationnel, l'utilisation ou la destruction des armes, munitions et matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet la réalisation de démonstrateurs ou de prototypes d'armes, munitions ou matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet les composants, les outillages, les consommables et les moyens d'évaluation et d'essais, spécifiquement conçus pour la fabrication, l'emploi ou le maintien en condition opérationnelle des armes, munitions et matériels de guerre ou l'emploi des armes, munitions et matériels de guerre ou concourant à leur efficacité militaire ;

- Les marchés de service qui présentent un lien direct avec la stratégie militaire ou l'emploi des armes et qui ont pour objet soit les études exploratoires et les études technico-opérationnelles relatives aux équipements futurs, les études biologiques, médicales, hydrographiques, soit les études prospectives ;
- Les marchés de travaux directement liés à la réalisation, l'emploi, le maintien en condition opérationnelle et l'évaluation des armes, munitions et matériels de guerre ;
- les marchés portant sur des fournitures, services et travaux :
 - destinés à des fins de défense civile. Ces marchés portent sur des prestations visant à assurer l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général ainsi que l'appui au maintien ou au rétablissement de la liberté d'action des autorités militaires sur l'ensemble du territoire ;
 - relatifs à la sécurité nationale passés en vue de prévenir une menace, notamment terroriste, et plus généralement de prestataires, qui du fait de leurs prestations, accèdent à des informations ou domaines sensibles dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité et la sûreté de l'Etat et à son potentiel scientifique et économique. Relèvent notamment de ces marchés, les travaux qui doivent être exécutés dans l'espace présidentiel particulièrement au Cabinet du Président de la République, au Palais de la République et ses annexes.
 - les marchés passés en vertu d'un accord international relatif à la participation des troupes sénégalaises à des opérations de maintien de la paix ;
 - Les marchés pour lesquels, l'urgence impérieuse, résultant de circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieurs à l'autorité, n'est pas compatible avec les délais et règles de forme exigés par la procédure d'appel ouvert ou restreint ;
- c) les marchés passés dans le cadre des mesures de mobilisation générale et de mise en garde.

Pour les marchés visés aux paragraphes b) et c), l'organe chargé du contrôle des marchés publics en avise dans les vingt quatre heures. Ce délai passé, pour poursuivre la procédure, l'autorité contractante doit s'en référer au Premier Ministre qui décide de la continuation ou non de la procédure.

Dans tous les cas, en cas d'avis négatif émis par la DCMP, l'autorité contractante, qui en informe le Premier Ministre, ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la régulation des marchés publics d'une requête motivée, accompagnée de l'avis contesté dont copie est transmise au Premier Ministre.

Le Premier Ministre peut certifier par notification écrite à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics et à celui chargé du contrôle des marchés publics que, pour des raisons tenant aux circonstances exceptionnelles du cas concerné impliquant des motifs impérieux d'intérêt général, l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement.

3.1.4.2 Constats

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

DRP

Article 78.2 du CMP 2011 :

L'autorité contractante sollicite simultanément par écrit des prix auprès d'au moins cinq entreprises en définissant la nature des prestations recherchées et en faisant référence à des normes dans toute la mesure du possible

L'autorité contractante choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature du marché.

Circulaire N° 0004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 portant instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix.

La lettre d'invitation, adressée simultanément aux fournisseurs à consulter, doit obligatoirement inclure les noms des candidats consultés (5 au moins, conformément à l'article 77 du CMP 2007/78 du CMP 2011). Les délais prescrits pour la remise des offres et l'exécution des prestations doivent être raisonnables et compatibles avec la consistance de la commande envisagée.

Pour les travaux, fournitures et services dont la valeur TTC est supérieure aux seuils fixés par l'arrêté n° 11585 du 28 décembre 2007 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et n'atteint pas ceux définis à l'article 53 du CMP, la saisine des candidats présélectionnés doit se faire par une lettre d'invitation précisant au minimum :

- ✚ l'objet de la consultation ;
- ✚ la description concise des prestations ;
- ✚ les spécifications techniques requises ;
- ✚ les délais de remise des offres et délais d'exécution.

Elle doit également être accompagnée :

- ✚ d'un formulaire de soumission ;
- ✚ d'un modèle simplifié d'instructions aux soumissionnaires mentionnant s'il y'a lieu les qualifications minimales requises ;
- ✚ d'un bordereau de prix ;
- ✚ et d'un projet de contrat.

Les modalités de publicité pour la présélection des candidats sont libres. Toutefois, la liste des candidats présélectionnés peut être établie à partir d'un fichier de prestataires constitué par l'autorité contractante au terme d'un appel à manifestations d'intérêt initié en début de gestion, et mis à jour périodiquement en fonction des nécessités de service.

3.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics

3.2.1 Responsabilité des MO et MOD

3.2.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM

a°) Composition de la Cellule de Passation des Marchés

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012.

b°) Les modalités de fonctionnement

Les cellules de passation de marchés des autorités contractantes, visées à l'article 35 du Code des Marchés publics, sont chargées de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement des commissions des marchés des autorités contractantes.

La CPM des Autorités Contractantes est responsable des activités suivantes :

- ✚ l'examen préalable de tout document à soumettre à l'autorité contractante en matière de marchés publics ;
- ✚ l'examen préalable de tout document à transmettre à des tiers en matière de marchés publics ;
- ✚ l'examen préalable de tout document à signer avec des tiers en matière de marchés publics ;
- ✚ le classement et l'archivage de tous les documents relatifs aux marchés publics passés par les différents services;
- ✚ l'établissement, en début d'année, du plan consolidé annuel de passation des marchés de l'Autorité contractante ;
- ✚ l'établissement de l'avis général de passation des marchés et sa publication conformément aux articles 6 et 56 du Code des Marchés publics ;
- ✚ l'insertion des avis et autres documents relatifs à la passation des marchés dans le système national informatisé de gestion des marchés ;
- ✚ la tenue du secrétariat de la Commission des Marchés;
- ✚ l'appui aux différents services pour les opérations de passation de marchés;
- ✚ la réalisation et la tenue de tableaux de bord sur les délais de mise en œuvre des différentes étapes des procédures de passation des marchés et de réalisation des calendriers d'exécution des marchés ;
- ✚ l'identification des besoins de formation des services en matière de marchés publics;
- ✚ la liaison avec les missions extérieures, notamment celles d'audit ou d'inspection des marchés, initiées par l'Autorité de Régulation des Marchés publics;
- ✚ l'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés à l'intention des autorités compétentes pour transmission à la Direction centrale des Marchés publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés publics ;
- ✚ l'établissement, avant le 31 mars de chaque année à l'intention de l'autorité dont elles relèvent, de l'organe chargé de la régulation des marchés publics et de l'organe chargé du contrôle a priori, d'un rapport annuel sur l'ensemble des marchés publics passés l'année précédente.

3.2.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence




C.F. 1.3.2

3.2.2 Exercice des contrôles

3.2.2.1 Rappels

Article 139 :





Sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des dépenses publiques respectivement applicables aux autorités contractantes, le contrôle des marchés publics est assuré par :

-  la Direction chargée du contrôle des marchés publics qui est chargée de contrôler a priori la passation des marchés ;
-  les organes de contrôle interne existant au sein de l'autorité contractante qui effectuent un contrôle a posteriori dans des conditions fixées par chaque autorité contractante.
-  l'Organe chargé de la régulation des marchés publics qui effectue un contrôle a posteriori.

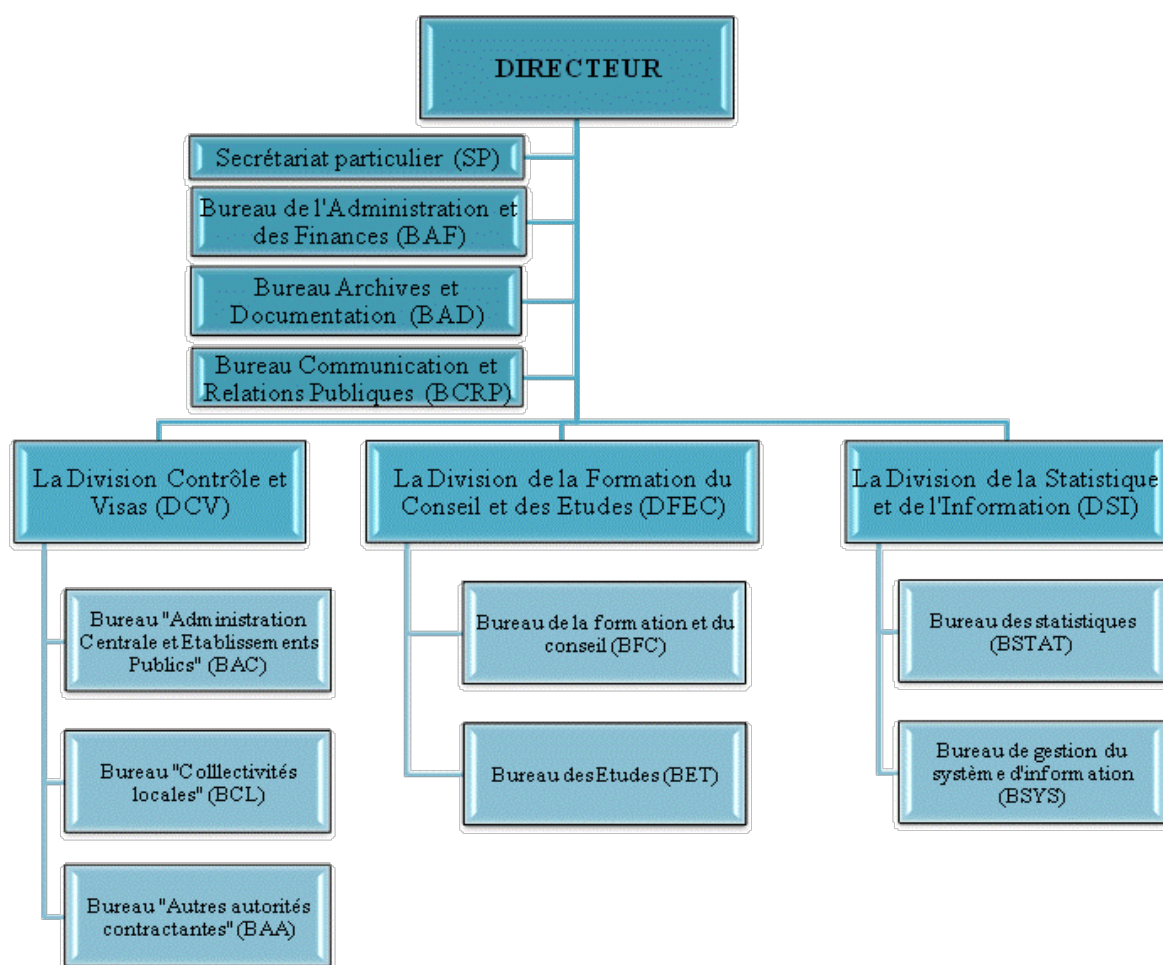
3.2.2.2 Exercice des contrôles

Le contrôle de la passation des marchés est effectué par la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

Créée par le décret n°2007-547 du 25 avril 2007, la DCMP a pour mission :

-  d'assurer le contrôle à priori des procédures de passation et d'attribution des marchés publics ;
-  d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés et d'accorder à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation ;
-  d'assurer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés publics, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la Commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ;
-  de contribuer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés publics, à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics.

L'organigramme de la DCMP est présenté ci-dessous :



Ainsi, la DCMP est un acteur majeur du système intentionnel de la passation des marchés.

Soulignons par ailleurs, que les Commissions de Marchés et Cellules de Passation des Marchés jouent elles aussi un rôle important dans le respect de la conformité du processus.

3.2.2.3 Fonctionnement de la Commission des Marchés

Rappelons ici que le CMP prévoit en sa section 4 la mise en place une commission des marchés chargée de l'ouverture des plis, de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire des marchés et, une cellule de passation des marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des finances après avis de l'Organe chargé de la régulation des marchés publics.







3.2.2.4 Rôle du Contrôleur Financier

C.F. 1.3.2

3.2.2.5 Rappel relatif à la régulation

La régulation des marchés publics est assurée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui est une autorité administrative indépendante, rattachée à la Primature. Elle est créée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant le Code des Obligations de l'Administration et est dotée de l'autonomie financière et de gestion. La mission et les attributions de l'ARMP sont définies par le décret n° 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. Cette mission de régulation a pour objet :

-  d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
-  de contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ;
-  d'exécuter des enquêtes ;
-  de mettre en œuvre des procédures d'audits indépendants ;
-  de sanctionner les irrégularités constatées ;
-  de procéder au règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics et des délégations de service public, ou de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

L'ARMP est composée de trois organes : le Conseil de Régulation, le Comité de Règlement des Différends et la Direction Générale.

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

4.1 Constats généraux

4.1.1 Constats de carence documentaire

4.1.1.1 Carence documentaire concernant la passation

C.F. 1.3.2

4.1.1.2 Carence documentaire concernant l'exécution financière

Nous n'avons pas pu faire les contrôles nécessaires car l'AC n'a pas passé de marché pour la gestion 2012, toutefois, nous avons demandé et obtenu les pièces justificatives comptables de la structure afin de nous assurer que toutes les dépenses comptabilisées (immobilisations, autres dépenses, etc..) ont fait l'objet de marchés (lorsque le seuil est atteint). Nous avons constaté les éléments suivants :

Intitulé marché	Montant du marché
Fournitures de bureaux	2 751 760
TOTAL 1	2 751 760
Etude et prestations de service	2 950 000
TOTAL 2	2 950 000

4.1.2 Fractionnements potentiels

4.1.2.1 Rappels

Article 54.5 du CMP :

Les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du CMP.

4.1.2.2 Évaluation des fractionnements potentiels

C.F. 1.3.2

4.2 Audit de la passation des marchés

4.2.1 Dossiers de marché

4.2.1.1 Rappels

Appel d'Offres Ouvert

Article 58 du CMP :

Le dossier d'appel à la concurrence contient la totalité des pièces et documents nécessaires à la consultation et à l'information des candidats selon la procédure choisie, à savoir:

- a) les pièces relatives aux conditions de l'appel à la concurrence : la référence à l'avis d'appel d'offres ou à l'avis d'appel à candidatures, ou la lettre de consultation, ainsi que le règlement de la procédure, sauf si les informations figurant dans l'avis d'appel à la concurrence sont suffisantes eu égard à la procédure et au marché concernés ;
- b) les pièces constitutives du futur marché, notamment : projet, date de soumission, cahier des prescriptions spéciales, cahier des clauses administratives générales, cahier des clauses techniques générales, autres pièces requises en fonction de l'objet du marché ;
- c) des informations communiquées par l'autorité contractante à titre indicatif en vue de faciliter l'établissement de leurs offres par les candidats, qui ne sont pas des pièces constitutives du marché.

Les projets de dossiers d'appel à la concurrence concernant les marchés répondant aux conditions de montant ou d'objet fixées par Arrêté du Ministre chargé des Finances sont soumis à la Direction chargée du Contrôle des Marchés Publics, conformément aux dispositions du Titre VI du présent décret.

Le dossier d'appel à la concurrence est remis aux candidats gratuitement ou à des conditions financières stipulées dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans la lettre de consultation.

Lorsque le dossier d'appel à la concurrence n'est pas remis gratuitement, ces conditions financières doivent être fixées de façon à ne pas dépasser les frais engagés pour le reproduire et le remettre aux candidats. Toutefois, dans ce dernier cas, un exemplaire du dossier devra être disponible pour être consulté gratuitement sur place par les candidats qui le souhaitent.

Demande de renseignement et de Prix

Article 78 du CMP :

L'autorité contractante peut ne pas recourir à une des procédures d'appel d'offres prévues par le Chapitre 4 du titre II pour les travaux, fournitures ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du CMP. La procédure de demande de renseignements et de prix doit alors être utilisée.

Dans ce cas, sous réserve de l'application d'autres procédures spécifiques ou de règles prévues par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, l'autorité contractante :

- ✚ choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature du marché ;
- ✚ sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins cinq (5) entreprises en définissant la nature des prestations recherchées et en faisant référence à des normes dans toute la mesure du possible ;
- ✚ doit s'assurer que les candidats ont la capacité d'exécuter le marché, y compris au plan juridique ;
- ✚ attribue le marché au candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins disante et rédige un procès-verbal d'attribution et informe les candidats dont les offres n'auront pas été retenues.

Les marchés concernés donnent lieu :

- a) à des contrats écrits de forme libre. Par dérogation, les commandes répondant à des conditions de montant et de nature spécifiées par arrêté du Ministre chargé des Finances peuvent être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;
- b) à publication sur le site des marchés publics dès leur attribution lorsque le montant du marché atteint les seuils fixés par l'arrêté visé au paragraphe précédent ; à cet effet, l'autorité contractante communique à l'organe chargé du contrôle des marchés publics, qui assure la collecte et l'analyse des données ainsi que l'établissement des statistiques sur les marchés publics, la liste des personnes consultées, le nom de l'attributaire ainsi que la nature et le montant du marché.

4.2.1.2 Constats

C.F. 1.3.2

4.2.2 Invitation des candidats

C.F. 1.3.2

4.2.3 Réception et dépouillement des offres

C.F.1.3.2

4.2.4 Evaluation des offres et attribution des marchés

C.F. 1.3.2

4.2.4.1 Constats relatifs à l'Attribution

C.F. 1.3.2

4.2.5 Cas particulier des marchés passés par entente directe

4.2.5.1 Rappels

Article 76 du CMP :

Les marchés sont passés par entente directe lorsque l'autorité contractante engage directement les discussions avec un ou plusieurs opérateurs économiques et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu.

Un marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations.

Il ne peut être passé de marchés par entente directe qu'après :

1. autorisation de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :
 - a) pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé ;
 - b) pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire, à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'appel d'offres et que le marché complémentaire ne porte que sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initial conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, et que ces fournitures, services ou travaux ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.
2. avis de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :
 - a) Pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige.

Sont considérés comme secrets :

- i. les marchés de fournitures, services et travaux passés pour assurer les besoins de la défense nationale et concernant :

- Les marchés de fournitures et de services qui ont pour objet la conception, l'essai, l'expérimentation, la réalisation, l'acquisition, le maintien opérationnel, l'utilisation ou la destruction des armes, munitions et matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet la réalisation de démonstrateurs ou de prototypes d'armes, munitions ou matériels de guerre ;
 - Les marchés de fournitures qui ont pour objet les composants, les outillages, les consommables et les moyens d'évaluation et d'essais, spécifiquement conçus pour la fabrication, l'emploi ou le maintien en condition opérationnelle des armes, munitions et matériels de guerre ou l'emploi des armes, munitions et matériels de guerre ou concourant à leur efficacité militaire ;
 - Les marchés de service qui présentent un lien direct avec la stratégie militaire ou l'emploi des armes et qui ont pour objet soit les études exploratoires et les études technico-opérationnelles relatives aux équipements futurs, les études biologiques, médicales, hydrographiques, soit les études prospectives ;
 - Les marchés de travaux directement liés à la réalisation, l'emploi, le maintien en condition opérationnelle et l'évaluation des armes, munitions et matériels de guerre ;
- ii. les marchés portant sur des fournitures, services et travaux :
- destinés à des fins de défense civile. Ces marchés portent sur des prestations visant à assurer l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général ainsi que l'appui au maintien ou au rétablissement de la liberté d'action des autorités militaires sur l'ensemble du territoire ;
 - relatifs à la sécurité nationale passés en vue de prévenir une menace, notamment terroriste, et plus généralement de prestataires, qui du fait de leurs prestations, accèdent à des informations ou domaines sensibles dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité et la sûreté de l'Etat et à son potentiel scientifique et économique. Relèvent notamment de ces marchés, les travaux qui doivent être exécutés dans l'espace présidentiel particulièrement au Cabinet du Président de la République, au Palais de la République et ses annexes.
 - les marchés passés en vertu d'un accord international relatif à la participation des troupes sénégalaises à des opérations de maintien de la paix ;
- b) Les marchés pour lesquels, l'urgence impérieuse, résultant de circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieurs à l'autorité, n'est pas compatible avec les délais et règles de forme exigés par la procédure d'appel ouvert ou restreint ;
- c) les marchés passés dans le cadre des mesures de mobilisation générale et de mise en garde.

Pour les marchés visés aux paragraphes b) et c), l'organe chargé du contrôle des marchés publics en avise dans les vingt quatre heures. Ce délai passé, pour poursuivre la procédure, l'autorité contractante doit s'en référer au Premier Ministre qui décide de la continuation ou non de la procédure.

Dans tous les cas, en cas d'avis négatif émis par la DCMP, l'autorité contractante, qui en informe le Premier Ministre, ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la régulation des marchés publics d'une requête motivée, accompagnée de l'avis contesté dont copie est transmise au Premier Ministre.

Le Premier Ministre peut certifier par notification écrite à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics et à celui chargé du contrôle des marchés publics que, pour des raisons tenant aux circonstances exceptionnelles du cas concerné impliquant des motifs impérieux d'intérêt général, l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement.

4.2.5.2 Commentaires

C.F. 1.3.2

4.2.6 Délais de passation des marchés

4.2.6.1 Rappels

Article 63 du CMP

En fixant les délais de réception des offres et des demandes de participation, l'autorité contractante tient compte en particulier de la complexité du marché et du temps nécessaire pour préparer les offres, sans préjudice des délais minimaux fixés par le présent article.

Dans les procédures d'appels d'offres ouverts, avec ou sans qualification, ou d'appels d'offres restreints, le délai minimal de dépôt des offres ou des candidatures est de 30 jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence, dans le cas d'appels d'offres nationaux. Ce délai est de 45 jours calendaires dans le cas d'appels d'offres internationaux et de marchés dont les montants estimés sont supérieurs aux seuils communautaires définis par l'UEMOA.

Dans les procédures d'appels d'offres en deux étapes, le délai minimal de réception des candidatures ou des demandes de participation est de 45 jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis d'appel à candidatures.

Une réduction de cinq jours maximum des délais de réception des offres, des candidatures ou demandes de participation est possible lorsque l'autorité contractante offre, par moyen électronique et à compter de la publication de l'avis, l'accès libre, direct et complet au dossier d'appel à la concurrence et à tout document complémentaire, en indiquant dans le texte de l'avis l'adresse Internet à laquelle ces documents peuvent être consultés, sous réserve que ce mode d'accès aux informations réponde aux conditions mentionnées à l'article 57.3 du CMP et compatibles avec la consistance de la commande envisagée.

4.2.6.2 Constats

C.F. 1.3.2

4.3 Audit de l'exécution financière

4.3.1 Consistance des travaux d'audit du volet financier

4.3.1.1 Concernant l'engagement

Non applicable.

4.3.1.2 Concernant le contrôle de la certification et du service fait

Non applicable.

4.3.1.3 Concernant la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses

Non applicable.

4.3.1.4 Limites de l'audit de l'exécution financière

Non applicable.

4.3.2 Constats d'audit sur le volet d'exécution financière

4.3.2.1 Production et gestion des garanties contractuelles

Non applicable.

4.3.2.2 Constats d'audit - Engagement, liquidation et mandatement des dépenses

Non applicable.

4.3.2.3 Réception et paiement des prestations

C.F. 1.3.2

4.4 Audit de l'exécution physique

C.F. 1.3.2