KPMG Audit Sénégal S.A.
avec Administrateur Général
Immeuble Horizons S.A.
Boulevard de la République
Etage Dakar – Sénégal

Téléphone : + 221 33 849 27 27
Télécopie : + 221 33 822 17 02
NINEA : 22486742 S 3 RC : SN-DKR -2003- B -4225

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 : MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

RAPPORT DEFINITIF

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

Ce document contient 53 pages (incluant celle-ci)
Réf. : NDS/SP/DSD/2014-06/303

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 8

1.3 Constats de l'audit 8
1.3.1 Échantillons 8
1.3.2 Constats généraux relatifs à la passation et à l'exécution des marchés 10
1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés 11
1.3.4 Fractionnement: Évaluation des fractionnements potentiels 11
1.3.5 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière 12
1.3.6 Cas particulier des marchés passés par entente directe 12

1.4 Recommandations 13

1.5 Suivi des recommandations antérieures 16

2. DISPOSITIF ET METHODOLOGIE DE L'AUDIT 17

2.1 Rappel des termes de références 17
2.1.1 Contexte de la mission 17
2.1.2 Objectifs de la mission 18
2.1.2.1 Objectif principal 18
2.1.2.2 Objectifs spécifiques 18
2.1.3 Périmètre de la mission 19

2.2 Méthodologie de mise en œuvre 20
2.2.1 Approche contradictoire 20
2.2.2 Synthèse des phases et étapes de notre intervention 21

2.3 Description des travaux d'audit 22
2.3.1 Audit de la passation des marchés 22
2.3.1.1 Revue des textes 22
2.3.1.2 Analyse de l'environnement de la passation des marchés 22
2.3.1.3 Vérification des différentes étapes de la passation des marchés. 23
2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés 24
2.3.3 Audit technique 24

2.4 Constitution de l'échantillon d'audit 24
2.4.1 Échantillon pour les aspects liés à la passation 24
2.4.2 Échantillon pour l'audit technique 25

3. AUDIT DU SYSTEME DES MARCHES 26

3.1 Rappels 26
3.1.1 Réglementation en vigueur pour l'exercice contrôlé 26
3.1.1.1 Rappel relatif à la réglementation des marchés publics au Sénégal 26
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel 28
3.1.2 Principes 29
3.1.2.1 Champ d'application du CMP (article 2 du CMP) 29
3.1.2.2 Durée des marchés (article 14 du CMP) 29
3.1.2.3 Seuils de passation de marchés (article 53 du CMP) 30
3.1.2.4 Contrôle à priori de la passation des marchés (arrêté n° 012785 pris en application de l'article 140 du CMP) 30
3.1.2.5 Signature des marchés (articles 27, 28 du CMP) 31
3.1.2.6 Approbation des marchés (article 29 du CMP) 32

3.1.3 Procédures 33
3.1.4 Cas particulier des marchés passés par entente directe 34
3.1.4.1 Rappels 34
3.1.4.2 Constats 35

3.1 Constats relatifs au dispositif des marchés publics 37
3.1.1 Responsabilité des MO et MOD 37
3.1.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM 37
3.1.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence 37
3.1.2 Exercice des contrôles 38
3.1.2.1 Rappels 38
3.1.2.2 Exercice des contrôles 38
3.1.2.3 Fonctionnement de la Commission des Marchés 39
3.1.3 Rappel relatif à la régulation 40

4. AUDIT DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES 41

4.1 Constats généraux 41
4.1.1 Constats de carence documentaire 41
4.1.1.1 Carence documentaire concernant la passation 41
4.1.1.2 Carence documentaire concernant l'exécution financière 42
4.1.2 Fractionnements potentiels 42
4.1.2.1 Rappels 42
4.1.2.2 Évaluation des fractionnements potentiels 42

4.2 Audit de la passation des marchés 43
4.2.1 Dossiers de marché 43

- 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 côtés 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

Les marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validé avec l'ARMP.

1.2 Constats relatifs au dispositif des marchés publics

Concernant le dispositif des marchés publics mis en place au niveau du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pour la gestion 2012, nous avons relevé les points ci-dessous :

a) Pour la Cellule de Passation de Marchés :

1. La cellule n'a pas produit les rapports trimestriels en violation de l'article premier de l'arrêté 012783 du 26/12/2012 relatif à l'organisation et fonctionnement de la cellule de passation des marchés qui mentionne que la cellule établit les rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés à l'intention des autorités compétentes pour transmission à la DCMP et à l'ARMP ;
2. Un défaut de centralisation des marchés au niveau de la Cellule de Passation des Marchés du Ministère ;
3. Les membres de la Cellule ne disposent pas de diplômes ou attestations en matière de marchés publics justifiant qu'ils ont suivi une formation dans le domaine ;

b) Pour la Commission des Marchés :

1 Un retard a été noté dans la mise en place de la Commission des Marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Les copies des actes doivent être transmises à la DCMP et à l'ARMP au plus tard le 05 janvier. La CM a été mise en place le 15/02/2012 en violation de l'article 06 de l'arrêté 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.

2 Les membres de la Commission des Marchés ne disposent pas de diplômes ou attestations en matière de marchés publics justifiant qu'ils ont suivi une formation dans le domaine.

1.3 Constats de l'audit

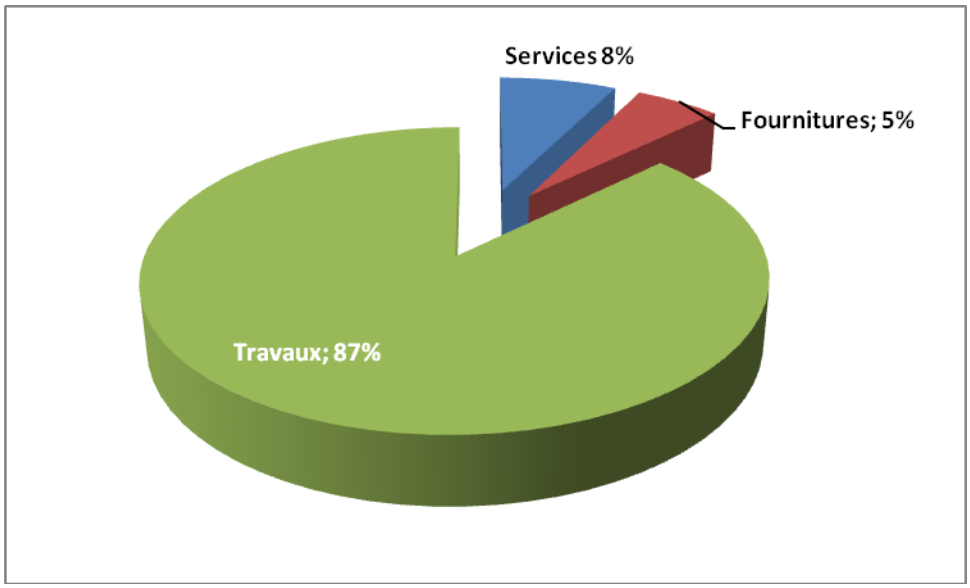
1.3.1 Échantillons

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons reçu la liste des marchés exécutés en 2012 par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Cette liste est constituée de 06 Appels d'Offres Ouverts pour un montant de 1 636 027 751 FCFA TTC et de 57 Demandes de Renseignement et de Prix pour un montant de 286 953 130 CFA TTC.

Pour l'audit des aspects liés à la passation des marchés nous avons constitué un échantillon composé de :

- 06 Appels d'Offres Ouverts soit 100% des marchés
- 33 DRP pour un montant de 245 763 432 FCFA représentant 86% en valeur.

Le graphe ci-dessous donne une répartition par nature de l'échantillon :



Le graphe ci-dessus indique que l'échantillon sélectionné comprend :

- 05% de marchés relatifs à l'acquisition de fournitures pour un montant de 101 596 842 FCFA TTC;
- 08% de marchés relatifs à l'acquisition de travaux pour un montant de 1 640 542 751 FCFA TTC;
- 87% de marchés relatifs à l'acquisition de services pour un montant de 139 651 590 FCFA TTC.

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

Pour la gestion 2012, nous avons relevé les constats généraux suivants relatifs à la passation des marchés :

Appel d'Offres Ouvert

- Défaut d'archivage. nous n'avons pas obtenu les avis d'attribution provisoire et définitive pour les marchés ci-dessous :
  1 « Travaux d'achèvement de l'abattoir de Fatick » attribué à la Compagnie Sénégalaise de Travaux Publics (CSTP) pour un montant de 444 181 170 FCFA TTC ;
  2 « Travaux d'achèvement de la Grande Mosquée de Fatick » attribué à SNCOT pour un montant de 181 219 869 FCFA TTC ;
  3 « Travaux de construction d'ouvrages d'assainissement de la banlieue de Dakar » attribué à BDTP pour un montant de 167 709 860 FCFA TTC ;
  4 « Travaux de remise en état de la DST de Guédiawaye » attribué à ATEX pour un montant de 45 003 746 FCFA TTC ;
  5 « Travaux d'achèvement de l'éclairage public de Fatick » attribué à LES pour un montant de 703 207 781 TTC CFA.

Demande de Renseignement et de Prix

- Les lettres d'invitation obtenues ne sont pas accompagnées de :
  - formulaire de soumission,
  - projet de contrat,
  - modèle simplifié d'instruction aux soumissionnaires,
  - bordereau de prix,

en violation de la circulaire 004/PM/CAB/CP du 31 mars 2009 ;

- Les contrats signés des DRP lancées par le Ministère ne prévoient pas de délais d'exécution.

1.3.3 Constats spécifiques relatifs à la passation des marchés

Concernant les constats spécifiques relatifs à la passation des marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pour la gestion 2012, nous avons relevé les points suivants :

Appel d'Offres Ouvert

- Défaut d'archivage. nous n'avons pas obtenu l'exhaustivité de la documentation liée à la passation des marchés des appels d'offres ci-dessous :

« Travaux d'achèvement de l'abattoir de Fatick » attribué à la Compagnie Sénégalaise de Travaux Publics (CSTP) pour un montant de 444 181 170 FCFA TTC :

- Absence de l'avis d'appel d'offres
- Absence du PV d'ouverture des offres

« Travaux de construction d'ouvrages d'assainissement de la banlieue de Dakar » attribué à BDTP pour un montant de 167 709 860 FCFA TTC :

- Absence du DAO
- Absence de l'avis d'appel d'offres

« Travaux d'équipement du stadium Amadou Barry » attribué à C.I.A. pour un montant de 94 705 325 FCFA TTC :

- Absence de la documentation relative à la passation et à l'exécution du marché. Seul le contrat a été mis à notre disposition.

Demande de Renseignements et de Prix - DRP

- Absence de NINEA sur certaines offres des soumissionnaires :

- Offres de, ESPACE GLOBAL, ANGE BLEU, S.M SERVICES, A N S S de la DRP « Prestations de gardiennage des locaux de la Direction des Espaces Verts Urbains » attribué pour un montant de 6 018 000 FCFA TTC.

1.3.4 Fractionnement: Évaluation des fractionnements potentiels

Nous n'avons pas décelé des cas de fractionnement sur les DRP revues du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pour la gestion 2012.

Pour rappel, conformément à l'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 ».

1.3.5 Constats spécifiques relatifs à l'exécution financière

Concernant l'exécution financière pour les marchés revus, nous avons relevé l'absence des documents de paiement des marchés ci-dessous :

1 « Travaux d'achèvement de l'abattoir de Fatick » attribué à la Compagnie Sénégalaise de Travaux Publics (CSTP) pour un montant de 444 181 170 FCFA TTC :

2 « Travaux d'achèvement de la Grande Mosquée de Fatick » attribué à SNCOT pour un montant de 181 219 869 FCFA TTC

3 « Travaux de construction d'ouvrages d'assainissement de la banlieue de Dakar » attribué à BDTP pour un montant de 167 709 860 FCFA TTC :

4 « Travaux de remise en état de la DST de Guédiawaye » attribué à ATEX pour un montant de 45 003 746 FCFA TTC :

5 « Travaux d'achèvement de l'éclairage public de Fatick » attribué à LES pour un montant de 703 207 781 TTC CFA ;

6 « Travaux d'équipement du stadium Amadou Barry » attribué à C.I.A. pour un montant de 94 705 325 FCFA TTC.

1.3.6 Cas particulier des marchés passés par entente directe

Nous n'avons pas eu connaissance de l'utilisation du mode « Entente directe » par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pour

1.5 Suivi des recommandations antérieures

N°	Recommandations	Niveau d'application
1	Nous recommandons au Ministère de transmettre les PV d'ouverture des offres aux différents soumissionnaires conformément à l'article 67 du CMP.	Appliquée
2	Nous recommandons au Ministère de publier les avis d'attribution définitive conformément à l'article 85 du CMP.	Non appliquée
3	Nous recommandons au Ministère d'inscrire tous les marchés qu'il envisage de passer dans le Plan de Passation des Marché.	Non appliquée
4	Nous recommandons au Ministère de contacter les candidats consultés par lettre d'invitation conformément à l'article 78 du CMP et de la circulaire de mise en œuvre des DRP N°0004 PM/CAB/CP.	Appliquée
5	Nous recommandons au Ministère d'informer les candidats non retenus du rejet de leur offre conformément à l'article 78 du CMP et de la circulaire de mise en œuvre des DRP N°0004 PM/CAB/CP.	Non appliquée
6	Nous recommandons au Ministère d'archiver l'ensemble des documents de paiement et de les mettre à la disposition des auditeurs.	Non appliquée
7	Nous recommandons au Ministère de mettre en place une Commission des Marchés conformément à l'article 35 du CMP.	Non appliquée
8	Nous recommandons au Ministère d'établir un Plan de Passation des Marchés (PPM) comme le stipule l'article 06 du CMP.	Appliquée
9	Nous recommandons au Ministère d'élaborer un Avis Général de Passation des Marchés (AGPM) comme le stipule l'article 06 du CMP.	Appliquée
10	Nous recommandons au Ministère de mettre en place un fichier des fournisseurs agréés conformément à l'article 78 du CMP et à la circulaire de mise en œuvre des DRP N°0004 PM/CAB/CP.	Non appliquée
11	Nous recommandons à la Cellule de Passation des Marchés du Ministère de produire les rapports trimestriels tels que prévus par l'arrêté N° 011586 du 28/12/07.	Non appliquée
12	Nous recommandons à la Cellule de Passation du Ministère de produire le rapport annuel conformément à l'article 143 du CMP.	Non appliquée

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,

- faire des 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 devrons 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.

2.3.2 Audit de l'exécution financière des marchés

Nos travaux ont consisté essentiellement à vérifier :

- le respect de l'application des clauses de pénalités ;
- le contenu des contrats et le respect des dispositions relatives au paiement ;
- le recueil des garanties (garantie de soumission ou garantie de bonne exécution) ;
- la conformité aux modèles fournis dans les DAC et la durée de validité ;
- la vérification de l'habilitation par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat des organismes qui délivrent les garanties ;
- les paiements effectués en relation avec les clauses contractuelles.

2.3.3 Audit technique

Les marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validé avec l'ARMP.

2.4 Constitution de l'échantillon d'audit

2.4.1 Échantillon pour les aspects liés à la passation

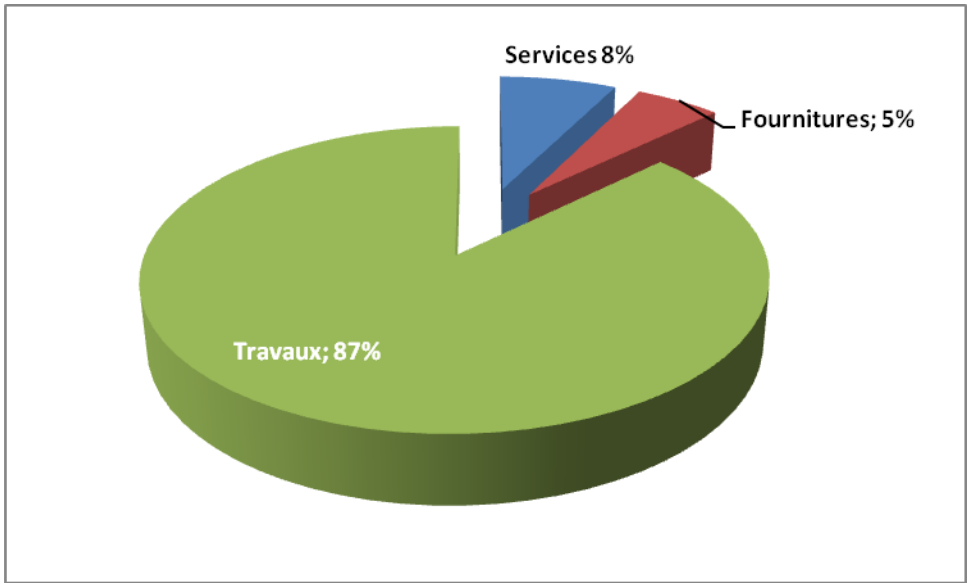
Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons reçu la liste des marchés exécutés en 2012 par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Cette liste est constituée de 06 Appels d'Offres Ouverts pour un montant de 1 636 027 751 FCFA TTC et de 57 Demandes de Renseignement et de Prix pour un montant de 286 953 130 CFATTC.

Pour l'audit des aspects liés à la passation des marchés nous avons constitué un échantillon composé de :

06 Appels d'Offres Ouvert soit 100% des marchés

33 DRP pour un montant de 245 763 432 FCFA représentant 86% en valeur.

Le graphe ci-dessous donne une répartition par nature de l'échantillon :



Le graphe ci-dessus indique que l'échantillon sélectionné comprend :

- 05% de marchés relatifs à l'acquisition de fournitures pour un montant de 101 596 842 FCFA TTC;
- 08% de marchés relatifs à l'acquisition de travaux pour un montant de 1 640 542 751 FCFA TTC;
- 87% de marchés relatifs à l'acquisition de services pour un montant de 139 651 590 F CFA TTC.

2.4.2 Échantillon pour l'audit technique

Les marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôles physiques validé avec l'ARMP.

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 est 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.

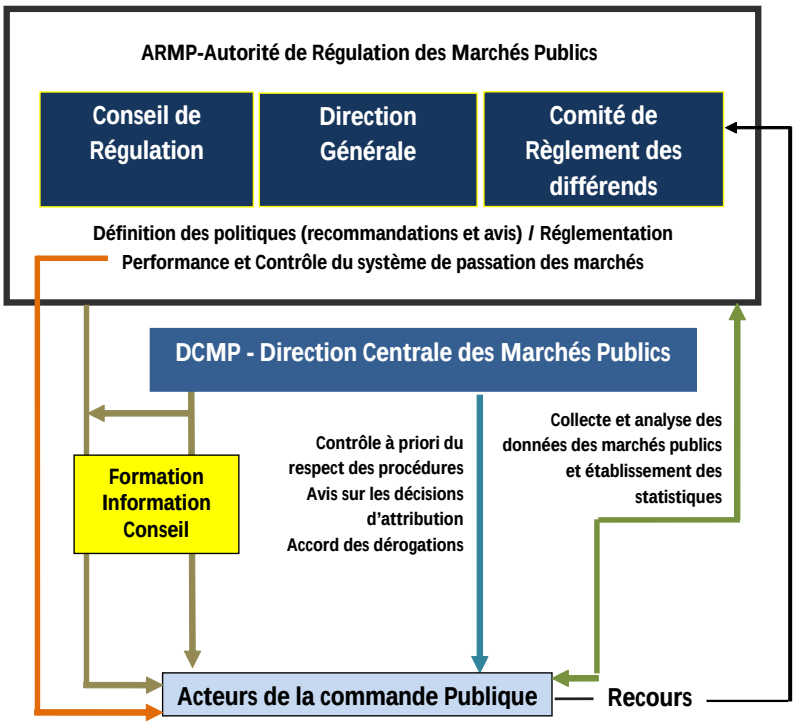
3.1.1.2 Dispositif institutionnel actuel

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 ≥ 100 000 000	- Ministre chargé des finances
100 000 000 > marché ≥ 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 ≥ 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 ≥ 50 000 000	Préfet
Autres communes	marché ≥ 15 000 000	Préfet
Communautés rurales	marché ≥ 15 000 000	Sous-préfet

- 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 ;

o 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 eu connaissance de marchés passés selon le mode Entente Directe par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat en 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.

3.1 Constats relatifs au dispositif des marchés publics

3.1.1 Responsabilité des MO et MOD

3.1.1.1 Modalités de fonctionnement de la CPM

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 du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat 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.

3.1.1.2 Capacité de lancer des mises en concurrence

Pour la gestion 2012, nous n'avons pas obtenu les diplômes ou attestations de formation des membres de la Commission des Marchés et de la Cellule de Passation des Marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.

3.1.2 Exercice des contrôles

3.1.2.1 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.

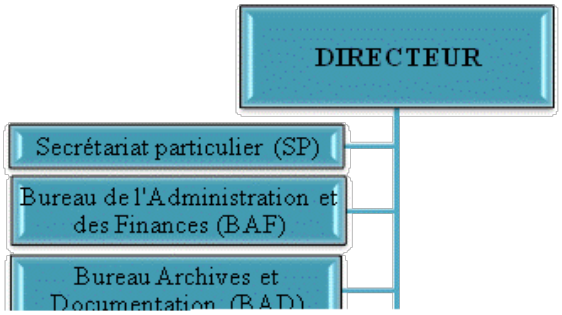
3.1.2.2 Exercice des contrôles

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.

3.1.2.3 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.

3.1.3 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

Concernant le dispositif des marchés publics mis en place au niveau du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pour la gestion 2012, nous avons relevé les points ci-dessous :

Pour la Cellule de Passation de Marchés :

1 La cellule n'a pas produit les rapports trimestriels en violation de l'article premier de l'arrêté 012783 du 26/12/2012 relatif à l'organisation et fonctionnement de la cellule de passation des marchés qui mentionne que la cellule établit de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés à l'intention des autorités compétentes pour transmission à la DCMP et à l'ARMP ;

2 Un défaut de centralisation des marchés au niveau de la Cellule de Passation des Marchés du Ministère ;

3 Les membres de la Cellule ne disposent pas de diplômes ou attestations en matière de marchés publics justifiant qu'ils ont suivi une formation dans le domaine ;

Pour la Commission des Marchés :

1 Un retard a été noté dans la mise en place de la Commission des Marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Alors les copies des actes doivent être transmis à la DCMP et à l'ARMP au plus tard le 05 janvier, la CM pour la gestion 2012 a été mise en place le 15/02/2012 en violation à l'article 06 de l'arrêté 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

4.2.4 Evaluation des offres et attribution des marchés

4.2.4.1 Constats relatifs à l'évaluation

AOO

Nous n'avons pas obtenu le PV d'évaluation du marché « Travaux d'équipement du stadium Amadou Barry » attribué à C.I.A. pour un montant de 94 705 325 FCFA TTC.

DRP

Nous n'avons pas de commentaires particuliers concernant l'évaluation des offres.

4.2.4.2 Constats relatifs à l'Attribution

AOO

Nous n'avons pas obtenu le PV d'évaluation du marché « Travaux d'équipement du stadium Amadou Barry » attribué à C.I.A. pour un montant de 94 705 325 FCFA TTC.

DRP

Nous n'avons pas de commentaires particuliers concernant l'attribution des marchés.

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

Nous n'avons pas eu connaissance de marchés passés selon le mode Entente Directe par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat en 2012.

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

Pour les AOO :

Les délais requis (30 jours pour les Appels d'Offres National et de 45 jours pour les Appels d'Offres Internationaux) sont respectés pour l'ensemble des marchés revus.

Pour les DRP :

Les délais accordés pour la remise des offres des DRP revues sont raisonnables.

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

Pour chaque marché sélectionné, nous avons vérifié l'existence d'un Bon d'Engagement signé par le DAGE, visé par le COF et l'ordonnateur délégué.

4.3.1.2 Concernant le contrôle de la certification et du service fait

Nous avons vérifié l'existence d'un procès verbal de réception, d'un bon de livraison ou d'un certificat administratif attestant que les travaux ou services ont été réalisés.

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

Pour chaque marché sélectionné, nous avons vérifié l'existence :

1. de la facture définitive ;
2. de la copie du moyen de paiement (chèque) déchargé par le fournisseur ou le prestataire ;

4.3.1.4 Limites de l'audit de l'exécution financière

Nous n'avons pas obtenu le SIGFIP pour l'année budgétaire 2012.

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

4.3.2.1 Production et gestion des garanties contractuelles

Nous n'avons pas de commentaires particuliers concernant la production et la gestion des garanties contractuelles.

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

Nous n'avons pas relevé d'anomalies majeures concernant l'engagement et la liquidation des marchés revus

4.3.2.3 Réception et paiement des prestations

Nous n'avons pas obtenu les documents de paiement des Appels d'Offres.

4.4 Audit de l'exécution physique

Les marchés du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ne figurent pas dans l'échantillon faisant l'objet de contrôle d'exécution physique, validé avec l'ARMP.

4. ANNEXE : LISTE DES MARCHES CONTROLES

4.1 Liste des DRP

N°	Intitulé du marché	Type de marché	Attributaire du marché	Montant final en FCFA TTC
1	Travaux d'achèvement de l'abattoir de Fatick	Travaux	Compagnie Sénégalaise de Travaux Publics (CSTP)	444 181 170
2	Travaux d'achèvement de la Grande Mosquée de Fatick	Travaux	SNCOT	181 219 869
3	Travaux de construction d'ouvrages d'assainissement de la banlieue de Dakar	Travaux	BDTP	167.709.860
4	Travaux de remise en état de la DST de Guédiawaye	Travaux	ATEX	45 003 746
5	Travaux d'achèvement de l'éclairage public de Fatick	Travaux	LES	703 207 781

N°	Intitulé du marché	Type de marché	Attributaire du marché	Montant final en FCFA TTC
20	AUTRES PRESTATIONS DE SERVICES	Services	ALFA SERVICES	5 930 208
21	ENTRETIEN ET REPARATION VEHICULES	Services	NDIAYE ET FRERES	4 729 440
22	AUTRES PRESTATIONS DE SERVICES	Services	ALFA SERVICES	5 879 940
23	ENTRETIEN ET REPARATION VEHICULES	Services	FD FOURNITURES ET SERVICES	3 540 000
24	CONSOMMABLES INFORMATIQUES	Fournitures	GIE LAMTORO DETHIE	7 068 200
25	ENTRETIEN ET REPARATION VEHICULES	Services	GIE LAMTORO DETHIE	5 799 700
26	AUTRES PRESTATIONS DE SERVICES	Services	ESPACE SIBY	3 457 872
27	AUTRES ACHAT DE BIENS ET SERVICES	Fournitures	DISMAT	4 400 102
28	ENTRETIEN ET REPARATION VEHICULES	Services	PRESS HIGHT TECH	3 894 000
29	AUTRES ACHAT DE BIENS ET SERVICES	Travaux	SONEX	4 515 000
30	CONSOMMABLES INFORMATIQUES	Fournitures	ENTREPRISE TOUBA NEGOCE	3 976 600
31	FRAIS D'IMPRESSION OU DE PUBLICITE	Fournitures	PRESCOTAK	2 781 850
32	MATERIELS ET PRODUITS D'ENTRETIEN	Fournitures	ESPACE SIBY	2 971 830
33	FETES ET CEREMONIES	Services	ETABLISSSEMENT SIDICOM	2 567 680
Total				**245 763 432**