



**AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS  
(REPUBLIQUE DU SENEGAL)**

REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DE  
LA PASSATION DES MARCHES DES AUTORITES  
CONTRACTANTES DU GROUPE II (GESTION 2012)

Agence Nationale de  
l'Aménagement du  
Territoire  
(ANAT)

**RAPPORT DEFINITIF**



Juillet 2014



**Grant Thornton**

**Grant Thornton**  
2 place de l'indépendance  
Immeuble SDIH  
2e, 3e et 4e étage  
BP 7642 - Dakar  
T 00 221 33 889 70 70  
F 00 221 33 821 10 70  
[grantthornton@sn.gt.com](mailto:grantthornton@sn.gt.com)

[www.grantthornton.sn](http://www.grantthornton.sn)

## SIGLES ET ACRONYMES

<b>AC</b>	: Autorité contractante
<b>ARMP</b>	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
<b>AGPM</b>	: Avis Général de Passation des Marchés
<b>ANAT</b>	Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>AOO</b>	: Appel d'Offres Ouvert
<b>AOR</b>	: Appel d'Offres Restreint
<b>CM</b>	: Commission des Marchés
<b>CCAG</b>	: Cahier des Clauses Administratives et Générales
<b>ACP</b>	: Agent Comptable Particulier
<b>CMP</b>	: Code des Marchés Publics
<b>CPM</b>	: Cellule de Passation des Marchés
<b>CRD</b>	: Commission de Règlement des Différends
<b>DAO</b>	: Dossier d'Appel d'Offres
<b>DCMP</b>	: Direction Centrale des Marchés Publics
<b>DRP</b>	: Demande de Renseignement et de Prix
<b>MEF</b>	: Ministère de l'Economie et des Finances
<b>PV</b>	: Procès verbal
<b>PPM</b>	: Plan de Passation des Marchés
<b>PI</b>	: Prestations Intellectuelles
<b>TDR</b>	: Termes de référence
<b>UEMOA</b>	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine
<b>N/A</b>	: Non applicable

Dakar, le 15 juillet 2014

**A Monsieur le Directeur Général de l'Autorité de  
Régulation des Marchés Publics**

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

**OBJET : Rapport définitif sur l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT).  
Revue des marchés conclus par les AC en 2012**

**Monsieur le Directeur Général,**

En exécution de la mission que l'ARMP a bien voulu nous confier et relative à la revue indépendante de la conformité de la passation des marchés publics conclus par les autorités contractantes du groupe II pour la Gestion 2012, nous avons l'honneur de vous soumettre conformément aux termes de référence, notre rapport définitif concernant l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT). Ce rapport tient compte des informations et documents complémentaires envoyés par courrier mail du 15 juillet 2014 par l'ANAT à la suite de notre rapport provisoire.

Nous avons effectué notre revue sur la base des termes de référence (TDR) du contrat de services signé entre l'Autorité de Régulation des Marchés publics et le cabinet Grant Thornton.

Selon les TDR, la mission a pour objectif principal de vérifier la conformité du processus de passation et d'exécution des marchés conclus en 2012 par les autorités contractantes ciblées, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par notamment le Code des obligations de l'Administration, le décret 2011- 1048 du 27 Juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et ses arrêtés d'application.

C'est ainsi qu'au terme de nos diligences réalisées selon l'approche détaillée au point 2 du présent rapport, nous vous présentons la synthèse de nos travaux.

**SYNTHESE DE NOS TRAVAUX**

Au cours de la période d'audit, la liste communiquée par l'ANAT présente **un seul (01)** marché passé, pour un coût de **F CFA 153 400**.

Nous avons procédé à des tests d'exhaustivité avec les données financières et comptables mises à notre disposition par la Direction administrative et financière. A l'issue de nos travaux, nous n'avons pas eu connaissance d'autres marchés passés par l'ANAT sur la période d'audit.

Notre revue a porté sur l'unique marché passé par l'ANAT.

AUTORITE CONTRACTANTE	MODE DE PASSATION					
		RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)		SCOPE EN VOLUME
		NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	
ANAT	DRP	1	153 400	1	153 400	100%
	TOTAL	1	153 400	1	153 400	
	Taux de couverture			100%	100%	

Au terme de nos travaux, les principaux constats peuvent être résumés comme suit :

#### CONSTATS

- ❖ La non transmission dans les délais des actes de nomination des membres de la Commission des Marchés à la DCMP, contrairement aux dispositions de l'article 6 de l'arrêté 11588 qui stipule qu' « Au plus tard le 05 janvier de chaque année, les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants, visés à l'article 36, alinéa 4 du Code des Marchés publics, sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics et à la Direction centrale des Marchés publics. »
- ❖ La publication de l'Avis Général de Passation des Marchés au delà de la fin du mois de janvier de l'année prévue pour la passation des marchés, en violation des dispositions de l'article 6, alinéa 2 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.
- ❖ Les rapports annuels de la Commission des marchés et de la Cellule de Passation des Marchés sur leurs activités durant la Gestion 2012 ne nous ont pas été transmis ;

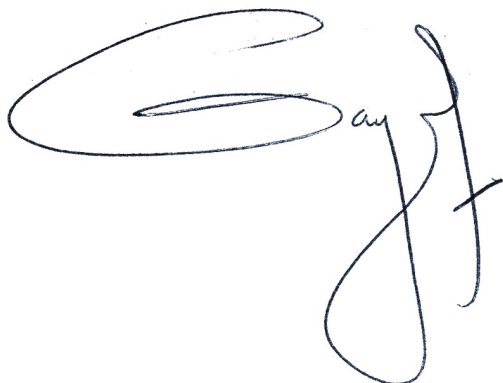
#### SYNTHESE DE NOS CONCLUSIONS

Notre revue sur la conformité de la passation des marchés publics au sein de cette AC a concerné un seul marché passé par demande de cotation. En dehors du non respect des délais pour la transmission à l' ARMP des actes de nomination des membres de la CM et pour la publication de l' AGPM, l' ANAT a principalement respecté les procédures de passation et d' exécution des marchés prévues par le Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.

Nous tenons à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et leur collaboration au moment de notre intervention.

Nous vous souhaitons bonne réception du présent rapport et vous prions d'agréer, **Monsieur le Directeur Général**, l'assurance de notre considération distinguée.

**Mansour GAYE**  
Associé



## TABLE DES MATIERES

<b>I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION</b>	<b>6</b>
1.1. CONTEXTE.....	7
1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR .....	7
<b>II. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES .....</b>	<b>9</b>
2.1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA METHODOLOGIE .....	10
2.2. COORDINATION GENERALE DE LA MISSION .....	10
2.3. PHASE DE PRE-AUDIT .....	10
2.4. REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES .....	12
2.5. REVUE DES PROCEDURES D'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES .....	13
2.6. CONTROLE QUALITE ET REVUE INDEPENDANTE .....	13
2.7. RESTITUTION DES RAPPORTS .....	13
<b>III. ENVIRONNEMENT DES MARCHES PUBLICS .....</b>	<b>14</b>
3.1. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE .....	15
3.2. LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES .....	16
3.3. LES ENTITES DE REGULATION ET DE CONTROLE .....	16
3.4. LES SEUILS DE PASSATION DES MARCHES .....	17
3.5. LES MODES DE PASSATION DES MARCHES .....	17
<b>IV. LES STRUCTURES CHARGEES DE LA GESTION DES MARCHES .....</b>	<b>18</b>
4.1. LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES .....	19
4.2. LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES .....	19
4.3. LA COMMISSION DES MARCHES .....	19
<b>V. REVUE APPROFONDIE DES MARCHES PUBLICS DE.....</b>	<b>20</b>
5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER .....	21
5.2. CONSTATS DE L'AUDIT ET RECOMMANDATIONS .....	21
5.3. RECOMMANDATIONS .....	22
5.4. STATISTIQUES ET INDICATEURS .....	23
<b>ANNEXES .....</b>	<b>24</b>

## 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

## 1.1 CONTEXTE

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 les régimes dérogatoires, responsabilise davantage les ministères et organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori.

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

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

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

La présente mission concerne la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, 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 présents termes de référence.

## 1.2 OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR

La mission a pour objectif principal, au sein des autorités contractantes, de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 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'agira 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.

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 de liberté d'accès, d'économie, d'efficacité, d'équité et de 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, le consultant apportera un jugement sur l'acceptabilité de telles situations relativement aux 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, le consultant examinera 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 : le consultant passera en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduira 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 ; il évaluera 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 par la réglementation en vigueur,
- ❖ 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.

En ce qui concerne l'exécution des marchés, les prestations du Consultant ont porté sur :

- Le contrôle de la qualité des contrats attribués en analysant les évolutions et modifications qualitatives et quantitatives de l'étendue de chaque contrat sur la base de la soumission et du marché initialement signé ;
- Le contrôle de la situation des réceptions/livraisons pour vérifier le respect des dates et des quantités livrées / réceptionnées ; tout écart a été relevé et la manière dont il a été traité au niveau de l'autorité contractante a été examinée ;
- Le contrôle des délais prescrits aux différentes étapes de l'exécution des marchés et du paiement des avances et des factures, en cohérence notamment avec les spécifications du marché et le référentiel des délais d'exécution de la dépense publique ;
- L'état des marchés qui connaissent des difficultés d'exécution ;
- L'analyse des causes et conséquences des difficultés rencontrées.



## **2. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES**

## 2.1 CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA METHODOLOGIE

Notre Cabinet a pris en considération les spécificités de la mission à réaliser et a établi, dans la section ci-après, un cadre pour la méthodologie proposée et l'approche d'audit à suivre. L'audit est réalisé en conformité avec les normes d'audit internationales, et inclut les tests et les procédures d'audits ainsi que les vérifications que nous avons jugées nécessaires.

Pour atteindre les objectifs de l'audit, nous procédons à des tests et contrôles aussi fréquents qu'il sera nécessaire. De manière plus précise, notre démarche est la suivante:

- Etablissement de la feuille de route et prise de contact avec l'ARMP pour assurer une planification correcte des missions à réaliser (réunion de démarrage) ;
- Planification et prise de connaissance générale des entités à auditer ;
- Revue des textes régissant les structures à auditer et des rapports relatifs aux audits précédents ;
- Analyse et évaluation de l'organisation institutionnelle de chaque entité concernée ;
- Revue de la procédure de passation et d'exécution des marchés ;
- Elaboration des rapports provisoires ;
- Réception et traitement des commentaires des audités ;
- Traitement des requêtes spéciales ;
- Elaboration des rapports définitifs individuels et de synthèse ;
- Contrôle qualité ;
- Restitution.

## 2.2 COORDINATION GENERALE DE LA MISSION

Notre expérience de ce type de mission montre qu'il est d'une importance capitale de mettre en place une équipe au Siège. L'équipe d'appui du Siège est composée d'un noyau sous la direction d'un Expert financier qui a une expérience avérée en passation de marchés.

Ce dernier est assisté d'auditeurs en passation de marchés et d'une assistante de direction. Le recours à une expertise ponctuelle est également envisagé en cas de besoin (experts en informatique, ingénieurs en génie civil, etc.). Le support des équipes d'experts est concentré sur quatre domaines clefs que nous avons identifiés comme étant cruciaux, en fonction de nos expériences d'audits similaires en Afrique, pour garantir les meilleures conditions pour la conduite de travaux d'audit efficaces et de haute qualité.

L'équipe d'appui du Siège est placée sous la responsabilité d'un Auditeur Sénior Manager et rompu aux missions d'audit technique et de revue de procédures de passation de marchés au Sénégal et dans la sous-région francophone.

Le coordonnateur de l'équipe d'appui du Siège a un rôle central dans la revue qualité des rapports conformément aux procédures en vigueur au sein du Cabinet Grant Thornton, certifié ISO 9001 Version 2008 depuis décembre 2009. Son profil le prédestine à s'impliquer de manière significative sur le terrain.

Par ailleurs, les ingénieurs domaines, prévus dans les TDRs sont positionnés dans l'équipe d'appui pour être mobilisés sur le terrain des opérations en fonction des exigences de chaque instant.

## 2.3 LA PHASE DE PRE-AUDIT

Après les formalités de négociation et de finalisation du contrat et la phase préparatoire, l'équipe a tenu une réunion de démarrage avec l'ARMP, au cours de laquelle des informations ont été échangées, les attentes précisées et les premières contraintes identifiées. A ce stade, au niveau de chaque autorité contractante, nous avons tenté d'obtenir certaines informations telles que requises par les courriers d'annonce de la mission d'audit des marchés publics, envoyés par l'ARMP aux autorités contractantes ciblées.

La collecte a concerné les documents suivants:

- la liste complète de tous les marchés passés en 2012 ;
- les plans de passation des marchés ;
- l'état d'exécution du plan de passation des marchés ;
- les extraits budgétaires de la gestion 2012 ;
- l'état d'exécution budgétaire de la gestion 2012 ;
- les rapports de corps de contrôle de l'Etat ;
- l'ensemble des pièces relatives à chaque acquisition ;
- les rapports d'activités ;
- l'organigramme et /ou le document organisant l'autorité contractante ;
- les actes de désignation des membres de la Commission de passation des marchés ;
- les situations relatives aux marchés et collectées auprès de la DCMP et d'autres services afin d'être confrontées aux listes qui seront ultérieurement obtenues des autorités contractantes;
- les états financiers au 31 décembre 2012 ;
- le fichier des immobilisations ;
- la balance générale au 31 décembre 2012 ;
- toute autre documentation utile à la mission.

### **2.3.1 PREPARATION DU PLAN D'AUDIT**

En fonction de nos échanges au sein de l'équipe clé et des termes de références, nous avons préparé un plan d'audit global.

Ce plan global a été affiné pour donner un plan détaillé, plus exactement un programme de travail adapté, incluant une information précise sur les procédures d'audit et les tests à appliquer durant la mission sur le terrain. Le plan global inclut les propositions de dates pour l'audit, une évaluation intermédiaire des risques d'audit et le niveau proposé de test basé sur les contrôles perçus comme étant mis en place, le degré « d'audit confidence » requis et de matérialité par seuil.

Nos plans ont été conçus afin de nous permettre de conduire les travaux de manière efficace, efficiente et économique, et avec un minimum d'inconvénients pour les audités, et nous nous sommes assurés que :

- les problèmes potentiels ont été identifiés au plus tôt;
- une attention particulière a été dévolue aux zones à risques de l'audit;
- les travaux d'audit seront rapidement menés et le dossier revu aisément;
- le travail a été réparti de manière adéquate entre membres de l'équipe d'audit.

### **2.3.2 PROGRAMMATION DES MISSIONS AVEC LES AUTORITES CONTRACTANTES**

Une fois que les entités à auditer ont été avisées, munis des lettres d'introduction, nous avons pris contact avec les personnes responsables de ces entités afin de trouver rapidement un accord sur les dates de l'audit et faire approuver l'ordre chronologique des visites. Nous nous sommes assurés que les personnes clés à rencontrer sont disponibles aux dates convenues. Nous avons pris soin de confirmer par courrier les arrangements convenus avec les autorités contractantes.

Avec cette approche, nos communications avec les audités, empreintes du professionnalisme requis, nous ont permis de nous assurer d'un maximum de coopération et d'une traçabilité sans faille.

### **2.3.3 REUNION DE DEMARRAGE AVEC LES AUTORITES CONTRACTANTES CIBLEES PAR L'AUDIT**

Durant les réunions de démarrage avec les audités, nous nous sommes assurés des tâches déterminées dans le programme avec le personnel de l'Audité et avons recadré nos objectifs. Nous avons obtenu une description :

- du cadre réglementaire et institutionnel,
- du niveau d'application du nouveau Code de Marchés Publics par la mise en place de la structure organisationnelle, des contrôles internes et des procédures de management de l'Audité en utilisant un questionnaire de contrôle interne,
- du niveau de formation des acteurs intervenant dans les marchés publics.

Cette phase nous a permis de comprendre tous les mécanismes des différents types de structures ciblées à travers l'analyse de la structure organisationnelle et de son fonctionnement, et de vérifier la fiabilité des procédures de gestion administrative et de contrôle interne.

## **2.4 PHASE DE REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES**

### **2.4.1. L'ÉCHANTILLONNAGE**

Nous avons sélectionné et validé un échantillon représentatif par type de contrat, taille et mode de passation des marchés. L'échantillon a été composé conformément aux modalités décrites dans les termes de référence (TDR) et aux normes et pratiques en vigueur en matière de revue. Le processus d'échantillonnage est d'essence aléatoire.

Pour chacune des catégories de marchés, nous avons veillé à une distribution adéquate en prenant en compte à la fois les différents modes de passation et natures de marchés (fournitures et services, prestations intellectuelles, travaux).

### **2.4.2 REALISATION DES TRAVAUX D'AUDIT SUR SITE**

Au niveau de chaque autorité contractante, nous avons réalisé durant la phase d'exécution de l'audit sur site, des tests sur l'échantillon de contrats sélectionnés. Ces tests ont été menés par rapport à la traçabilité de chaque contrat, de l'expression du besoin en passant par la budgétisation jusqu'au paiement. Ces tests nous ont permis de vérifier la conformité de la conception, l'efficacité et la transparence des procédures appliquées par les autorités contractantes et leur conformité avec la loi relative aux marchés publics. Les tests qui ont été mis en œuvre pour la revue des procédures de passation des marchés ont intégré, outre l'analyse institutionnelle et organisationnelle, une vérification des éléments suivants:

- procédure de budgétisation/couverture budgétaire ;
- publicité préalable ;
- adéquation du mode de passation de marché avec l'enveloppe budgétaire et la nature de la commande (travaux, fournitures ou services) ;
- rapports d'évaluation des offres ;
- traitement des plaintes existantes;
- respect des obligations contractuelles (exécution par le titulaire du marché et paiement par l'autorité contractante) ;
- conformité à certaines dispositions particulières de la loi relative aux marchés publics telles que l'inscription préalable des marchés dans les PPM et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement formulées 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.

Pour chaque marché, une check list détaillée a été méticuleusement renseignée et présentée en annexe. L'ensemble de ces fiches ont servi de base à une analyse des tendances ainsi qu'à la déduction de statistiques pertinentes pour fonder une opinion sur la gestion d'un ou plusieurs marchés ainsi que sur les performances de chaque autorité contractante.

Pour chaque structure audité, les constats ont été systématiquement relevés et classés en fonction de leur fréquence d'occurrence. Sur cette base, nous avons proposé des mesures appropriées et dont la faisabilité est établie, pour l'éradication des dysfonctionnements notés, avec une claire définition des modalités de mise en œuvre.

Suite à cette revue, il a été établi des statistiques sur les marchés en procédant, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants).

## 2.5 AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES

Conformément aux termes de référence (TDR), nous avons procédé à un échantillonnage de marchés devant faire l'objet de contrôle physique (vérification de la matérialité). Ces marchés ont exclu logiquement les marchés de nettoyage de locaux, de désherbage, de reprofilage léger de routes, etc, objet de prestations à durabilité éphémère. Les vérifications ont été faites sur la base des procès verbaux de réception, des documents de comptabilité des matières, et des visites de terrain.

L'objectif global de cette étape de la mission est de permettre à l'ARMP de se former une opinion sur la conformité de l'exécution technique au sens large, d'un échantillon de projets d'infrastructures.

L'audit physique a été articulé sur les points suivants :

- conformité technique et qualité des prestations exécutées ;
- revue de la conduite générale des projets ;
- vérification de la conformité des dépenses effectuées.

L'audit physique s'il ya lieu doit déboucher sur la formulation de recommandations relatives aux points suivants :

- i) mesures correctives permettant d'éviter que les éventuelles anomalies observées n'aient un impact sur la qualité du projet et sa durabilité dans les horizons prévus ;
- ii) principaux enseignements généraux de cet audit pour des actions futures.

## 2.6 PHASE DE CONTROLE DE LA QUALITE ET DE REVUE INDEPENDANTE

Le contrôle qualité est une exigence à Grant Thornton, comme en atteste sa place dans notre manuel des normes et pratiques professionnelles conformément aux standards internationaux en matière d'audit. Le dossier de travail ainsi que tous les rapports ont été revus par un expert indépendant qui n'a pas participé à la mission.

Son rôle est de s'assurer que l'équipe a réalisé la mission dans le respect des normes internationales reprises dans notre manuel d'exercice professionnel.

Pour l'audit des procédures de passation comme lors des vérifications relatives à l'exécution physique, l'expérience pratique de nos experts a été mise à profit pour détecter tous les indices de fraudes et de corruption qui peuvent donner lieu en fonction de leur gravité soit à un examen approfondi dans le cadre de la présente mission, soit à une proposition d'ouverture d'enquête au niveau de l' ARMP.

## 2.7 PHASE DE RESTITUTION DES RAPPORTS

A la fin de l'audit, nous tenons une réunion de clôture entre l'équipe d'audit et les responsables de chacune des autorités contractantes. Le but de la réunion est de revoir les constatations de l'audit.

De plus, chaque autorité contractante fait l'objet d'un rapport distinct. Nos rapports sont présentés en deux étapes:

- ❖ rapport provisoire ;
- ❖ rapport final.

### **3. ENVIRONNEMENT LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE ET DISPOSITIF INSTITUTIONNEL**

Le système sénégalais des marchés publics est organisé dans un cadre juridique comprenant une partie législative et une partie réglementaire

### 3-1 LE CADRE REGLEMENTAIRE

Nos travaux nous ont conduits à prendre connaissance des textes suivants :

- Directive 4/2005/CM/ UEMOA du 09 Décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine ;
- Directive 5/2005/CM/UEMOA du 09 Décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine ;
- Loi organique 2011-15 du 08 Juillet 2011 relative aux lois de Finances, en application de la directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 Juin 2009;
- Loi 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- Loi 2003-101 du 13 Mars 2003 portant Réglementation générale sur la comptabilité publique
- Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, modifiée ;
- Loi 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65-61 du 19 Juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- Loi 2009-20 du 04 Mai 2009 portant loi d'orientation sur les Agences d'exécution ;
- Décret 2009-522 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution ;
- Décret 2007-0434 du 23 Mars 2007 modifiant le décret 81-844 du 20 Aout 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, ou aux Collectivités locales et aux Etablissements publics ;
- Décret 2005-576 du 22 Juin 2005 portant charte de Transparence et d'Ethique en matière de marchés publics ;
- Décret 2007-545 du 25 Avril 2007 portant Code des marchés publics, modifié par le décret 2010-1188 du 13 Septembre 2010, lui-même modifié par le décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011;
- Décret 2007-546 du 25 Avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), modifié par le décret 2010-1396 du 20 Octobre 2010 ;
- Décret 2007-547 du 25 Avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;
- Décret 2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant Code des marchés publics
- Décret 2011-1880 du 24 Novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique ;
- Arrêté 11580/ PM/ du 28 Décembre 2007 pris en application des dispositions de l'article 138 du CMP fixant les seuils de contrôle a priori des dossiers de passation des Marchés ;
- Arrêté 11583/MEF/du 28 Décembre 2007 pris en application de l'article 111 du CMP fixant les seuils en dessous desquels il n'est pas requis de garantie de soumission ;
- Arrêté 11584/MEF/ du 28 Décembre 2007 pris en application de l'article 112 du CMP fixant les seuils à partir desquels il est requis une garantie de bonne exécution ;
- Arrêté 11585 /MEF/ du 25 Décembre 2007 pris en application de l'article 77-3 du CMP relatif aux commandes pouvant être dispensées de la forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;
- Arrêté 11586/MEF/ du 27 Décembre 2007 pris en application de l'article 35 du CMP relatif aux Commissions de passation des marchés des autorités contractantes ;
- Arrêté 11587 /MEF du 28 Décembre pris en application de l'article 45-e du CMP fixant le modèle d'engagement des candidats à respecter les dispositions de la Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés publics ;
- Arrêté 11588/MEF/ du 27 Décembre 2007 pris en application de l'article 36-1 du CMP et fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des Commissions des marchés des autorités contractantes ;

- Circulaire 0004/PM/CAB/CP du 31 Mars 2009 portant Instruction pour la mise en œuvre de la procédure de demande de renseignements et de prix (DRP) prévue par les dispositions de l'article 77 du CMP ;
- Décision 0001/CRMP du 06 Mars 2008 fixant les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis.

### **3-2 LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES**

La passation des marchés publics est d'une certaine complexité et nécessite un suivi particulier.

Aussi le décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 a-t-il mis en place une Cellule de Passation des Marchés et une Commission des Marchés, structures encadrées par les articles 35 à 40 du Code des Marchés Publics.

#### **3.2.1 LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES**

Au niveau de chaque AC, il est mis en place une Cellule de Passation des Marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des Marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la Commission des Marchés.

Les attributions de la CPM sont définies par l'arrêté 11586/MEF du 28 Décembre 2007 dont, entre autres :

- L'examen préalable de tout document à soumettre à l'autorité contractante en matière de marchés publics,
- L'établissement, en début d'année du plan consolidé annuel de,
- matière de marchés publics,
- La tenue du Secrétariat de la Commission des Marchés,
- L'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés.

#### **3.2.2. LA COMMISSION DES MARCHES**

L'arrêté 11588/MEF/ du 28 Décembre 2007 détermine la composition des Commissions des marchés, fixe le nombre de leurs membres.

La Commission des marchés est chargée notamment :

- de recevoir les offres des candidats à l'heure et à la date fixées par le DAO ;
- de les évaluer conformément aux prescriptions des cahiers de charges ;
- de proposer un attributaire provisoire à l'autorité contractante.

Les membres de la CPM et de La CM doivent appartenir au moins à la hiérarchie B ou cadre moyen.

### **3-3 LES ENTITES DE REGULATION ET DE CONTROLE**

Le décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés distingue les fonctions de contrôle de celles de régulation.

#### **3.3.1 LA DIRECTION CENTRALE DES MARCHES PUBLICS**

Le contrôle a priori est confié à la DCMP qui émet des avis sur les dossiers types, les attributions selon des seuils fixés et procède à l'immatriculation des marchés dûment approuvés.

La DCMP, structure administrative placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances, est créée par le Décret 2007-547 du 25 Avril 2007.

#### **3.3.2 L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

L'ARMP dont l'organisation et le fonctionnement découlent du décret 2007-546 du 25 Avril 2007 comprend trois structures essentielles :



- le Conseil de régulation (CR) chargé de l'orientation ;
- le Comité de règlement des différends (CRD) qui statue sur les litiges non juridictionnels ;
- la Direction Générale chargée de la gestion et de l'application de la politique générale de l'ARMP sous le contrôle du Conseil de Régulation.

### 3-4 LES SEUILS DE PASSATION DES MARCHES

Le Code des Marchés Publics, en son article 53 détermine des seuils relatifs à la valeur des marchés de l'Etat, des Collectivités locales, des Sociétés nationales, des Sociétés anonymes à participation publique majoritaire et les agences ou autres organismes ayant la personnalité morale comme suit :

*Etat, Collectivités Locales, Etablissements Publics*

- 25 000 000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
- 15 000 000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;
- 25 000 000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

*Sociétés Nationales, Sociétés Anonymes, Agences et autres*

- 50 000 000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
- 30 000 000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;
- 30 000 000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

Les montants inférieurs à ces seuils relèvent de la procédure spécifique de demande de renseignements et de prix (Article 78 du CMP).

### 3-5 LES MODES DE PASSATION DES MARCHES

Les différents modes de passation des marchés publics sont définis à l'article 60 du CMP :

- l'appel d'offres ouvert ;
- l'appel d'offres ouvert avec pré qualification;
- l'appel d'offres restreint ;
- l'appel d'offres en deux étapes.

La procédure dérogatoire des marchés passés par entente directe est régie par les articles 76 et 77 du CMP.

## **4 LES STRUCTURES CHARGEES DE LA GESTION DES MARCHES PUBLICS AU SEIN DE L'ANAT**

#### 4.1 LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES (PRM)

#### 4.2. LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES (CPM)

Le Directeur Général a désigné par note de service N°0018 du 09 février 2012, le responsable de la Cellule de Passation des marchés. Elle est notamment chargée, entre autres, 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 ;
- classer et archiver 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;
- 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 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.

Nous avons constaté que la cellule de l'ANAT dispose de moyens matériels et humains, nécessaires et suffisants pour mener à bien les tâches qui lui sont dévolues. Cependant le rapport annuel sur les activités de passation des marchés de la gestion 2012 n'a pas été mis à notre disposition.

#### 4.3. LA COMMISSION DES MARCHES (CM)

Le Directeur Général a désigné par note de service N°0018 du 09 février 2012, les membres de la Commission des marchés.

Cette Commission est chargée de :

- L'ouverture des plis ;
- l'évaluation des offres ;
- l'attribution provisoire des marchés.

Nous avons noté que les actes de nomination des membres de la commission des Marchés ne sont pas transmis dans les délais requis à la DCMP, en violation des dispositions de l'article 6 de l'arrêté 11588 qui stipule qu'au plus tard le 05 janvier de chaque année, les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants visés à l'article 36, alinéa 4 du code des Marchés publics, sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics et à la Direction Centrale des Marchés publics ».

Le rapport annuel de la Commission des Marchés sur les activités de passation des marchés de la gestion 2012 du Ministère de la Justice n'a pas été mis à notre disposition.

## **5. REVUE APPROFONDIE DES MARCHES PUBLICS**

## 5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER

Au cours de la Gestion 2012, la liste communiquée par l'ANAT présente **un seul (01)** marché passé, pour un coût de **F CFA 153 400**.

Notre revue a porté sur l'unique marché passé par l'ANAT dont les détails sont présentés dans le tableau ci-dessous ;

AUTORITE CONTRACTANTE	MODE DE PASSATION					
		RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)		SCOPE EN VOLUME
		NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	
ANAT	DRP	1	153 400	1	153 400	100%
	TOTAL	1	153 400	1	153 400	
	Taux de couverture			100%	100%	

## 5.2. CONSTATS D'AUDIT

### 5.2.1. CONSTATS D'ORDRE GENERAL

#### 5.2.1. 1. MISE EN PLACE DE LA COMMISSION DES MARCHES AU DELA DES DELAIS DE TRANSMISSION DES COPIES DES ACTES DE NOMINATION DES MEMBRES A LA DCMP

##### DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

Selon les dispositions de l'article de l'arrêté 11588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 36-1 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des AC au plus tard le 05 janvier de chaque année, les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants, visés à l'article 36, alinéa 4 du Code des Marchés publics, sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics et à la Direction centrale des Marchés publics. »

##### CONSTAT

Nous avons constaté au niveau de l'ANAT, la mise en place de la Commission des marchés le 9 février 2012, c'est-à-dire au delà du délai de transmission des copies des actes de nomination des membres et de leurs suppléants, en violation des dispositions de l'article 6 de l'arrêté 11588 du 28 décembre 2007.

##### RECOMMANDATION

Nous vous recommandons de veiller au respect des dispositions de l'article 6 de l'arrêté 11588 du 28 Décembre 2007 pris en application du Code des Marchés Publics.

#### 5.2.1. 2. PUBLICATION DE L'AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES AU DELA DU DELAI PREVU PAR LA REGLEMENTATION

##### DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

Selon les dispositions de l'article 6, alinéa 3, du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics, « les projets de marché figurant dans le plan de passation des marchés qui doivent donner lieu à une procédure d'appel d'offres comportant un appel public à la concurrence, en application des dispositions du présent décret, font l'objet de la publication, par les soins des AC, avant la fin du mois de janvier de l'année prévue pour leur passation, d'un avis général établi et publié selon le modèle arrêté par décision de l'organe chargé de la régulation des marchés publics. »

### CONSTAT

L'ANAT a procédé à la publication de son Avis Général de Passation des Marchés en date du 22 mars 2012, c'est-à-dire au delà de la fin du mois de janvier de l'année prévue pour la passation des marchés, en violation des dispositions de l'article précédemment cité.

### RECOMMANDATION

Nous vous recommandons de veiller au respect des dispositions de l'article 6, alinéa 3, du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics

#### 5.2.1. 3. DEFAUT DE TRANSMISSION A L'AUDITEUR DES RAPPORTS ANNUELS DE LA CM ET DE LA CPM SUR LES ACTIVITES DE PASSATION DES MARCHES.

### CONSTAT

Les rapports annuels de la Commission des marchés et de la Cellule de Passation des Marchés sur leurs activités durant la Gestion 2012 ne nous ont pas été transmis ;

### RECOMMANDATION

Nous vous recommandons de mettre les rapports à la disposition de l'auditeur.

#### 5.2.2. CONSTATS SPECIFIQUES AUX MARCHES EXAMINES

L'unique marché passé par l'ANAT sur la Gestion 2012 a fait l'objet de notre revue. Il s'agit de la DRP relative à la sélection d'un organe de presse pour annonces et insertions publicitaires pour un montant de FCFA 390 000. En dehors de l'absence du procès-verbal d'ouverture des offres dans le dossier, nous n'avons pas d'observations particulières sur la procédure de passation de ce marché.

### 5.3 RECOMMANDATIONS

La synthèse des recommandations issues de nos travaux est consignée dans le tableau ci-après :

**TABLEAU DE SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS**

N°	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ORGANISME RESPONSABLE
1.	La mise en place de la Commission des Marchés au delà des délais de transmission des copies des actes de nomination des membres à la DCMF	Veiller au respect des dispositions de l'article 6 de l'arrêté 11588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 36-1 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des AC	DG/ANAT
2.	La publication de l'avis général de passation des marchés au delà du délai prévu par la réglementation	Veiller au respect des dispositions de l'article 6, alinéa 3, du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics	CPM/ANAT
3.	Défaut de transmission à l'auditeur des rapports annuels de la CM et de la CPM sur les activités de passation des marchés.	Veiller à la mise à disposition de l'auditeur de tout document utile à la réalisation de sa mission.	CPM/ANAT

## 5.4 STATISTIQUES ET INDICATEURS

### 5.4.1 TABLEAU STATISTIQUE DES ANOMALIES

ANOMALIES/MARCHES	DRP 1	TOTAL ANOMALIES	TOTAL MARCHES REVUS	STATISTIQUE DES ANOMALIES
<b>Anomalies organisationnelles</b>				
Le défaut de désignation d'un suppléant pour chaque membre de la Commission des marchés	1	1	1	<b>100%</b>
<b>Anomalies sur PPM et AGPM</b>				
PPM et AGPM publié au-delà des délais prévus	1	1	1	<b>100%</b>

## **SOMMAIRE DES ANNEXES**

<b>1 - REVUE DETAILLEE DES MARCHES PASSES PAR DRP.....</b>	<b>25</b>
<b>2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES.....</b>	<b>27</b>
<b>3. OBSERVATIONS DE L'ANAT SUR LE RAPPORT PROVISOIRE.....</b>	<b>29</b>



## DEMANDE DE RENSEIGNEMENT ET DE PRIX

## SELECTION D'UN ORGANE DE PRESSE POUR ANNONCES ET INSERTIONS PUBLICITAIRES

### COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

Cette DRP est relative au marché de sélection d'un organe de presse pour annonces et insertions publicitaires pour un montant de FCFA 390 000.

### DONNEES SUR LE MARCHE

1. Financement :	Budget ANAT
2. Nom de l'Autorité contractante :	ANAT
3. Intitulé du marché :	Sélection d'un organe de presse pour annonces et insertions publicitaires
4. Numéro du marché	Non numéroté
5. Description des biens, travaux ou service :	Insertions et publicités
6. Nom de l'attributaire du marché :	Mamadou Sileymane LY
7. Nombre d'offres reçues :	4
9: Date de publicité de la demande de prix ou de la lettre d'invitation :	24/02/2012
10. Date ouverture des plis :	Pv d'ouverture non transmis
11. Date de signature et approbation contrat (si requis) :	Contrat non obligatoire
12. Date de publication des résultats :	21/03/2012
13. Date Ordre de service de commencer :	N/A
14. Date de démarrage effectif de prestation :	N/A
15. Délai d'exécution :	N/A
16. Date de réception :	Pv non transmis
17. Montant du marché :	153 400 f cfa
18. Montant du Budget :	

### ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous permis de constater

- L'absence dans le dossier du pv d'ouverture des offres ;

### RECOMMANDATIONS

Nous recommandons à l'ANAT de mettre à notre disposition les documents manquants.

### CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHE

L'ANAT a principalement respecté les dispositions du Décret 2011--1048 du 27 Juillet 2011, portant Code des Marchés, relatives aux DRP

## **SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS PRECEDENTS**

L'ANAT n'avait pas encore fait l'objet d'une revue de la passation des marchés. La Gestion 2012 coïncide avec le premier exercice audité.

**OBSERVATIONS DE L'ANAT SUR LE RAPPORT  
PROVISOIRE**

Par courriel du 15 juillet ci-dessous, l' ANAT nous confirme n' avoir pas de commentaires sur notre rapport provisoire :

