



**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)

**Observatoire de la Qualité  
des Services Financiers  
(OQSF)**

**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>ADL</b>	: Agence de Développement Local
<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>CMP</b>	: Code des Marchés Publics
<b>CPM</b>	: Cellule de Passation des Marchés
<b>CRD</b>	: Comité 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>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'ARMP  
DAKAR**

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

**Objet : Rapport définitif sur l' OQSF - 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' **Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF)**. Ce rapport tient compte des informations et documents complémentaires envoyés par courrier n° 343/OQSF/MEF du 04 juillet 2014 par l' OQSF à la suite de notre rapport provisoire.

Nous avons effectué notre revue sur la base des termes de référence (TDR) du contrat 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 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' Observatoire de la Qualité des Services Financiers présente **5** marchés passés, pour un coût global de **F CFA 122 853 680**.

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' OQSF sur la période d' audit.

Notre échantillon a porté sur quatre (4) dossiers représentant 92% du montant global des marchés. Il peut être présenté comme suit :

AUTORITE CONTRACTANTE	MODE DE PASSATION	OQSF				
		RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)		SCOPE EN VOLUME
		NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	
<b>Observatoire pour la qualité des services financiers</b>	DRP	4	42 853 680	3	33 353 680	75%
	AOO <Seuil DCMP	1	80 000 000	1	80 000 000	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>122 853 680</b>	<b>4</b>	<b>113 353 680</b>	
	<b>Taux de couverture</b>			<b>80%</b>	<b>92%</b>	

**NB :** La DRP qui n' a pas été sélectionnée est relative à une prestation hôtelière pour laquelle il n' est pas obligatoire pour l' autorité contractante d' appliquer les procédures prévues par le Code des marchés publics, conformément aux dispositions de l' article 3 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

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

## CONSTATS D' ORDRE GENERAL

### ■ MISE EN PLACE POUR LES DRP, D' UNE COMMISSION INTERNE DES MARCHES NON CONFORME AUX DISPOSITIONS DU CODE DES MARCHES PUBLICS

L' article 2 du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 stipule que le Code des Marchés Publics s' applique à « l' Etat, y compris ses services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité ». Or, nous avons constaté que pour les DRP, l' OQSF qui est un service placé sous l' autorité du Ministère des Finances, a mis en place sa propre commission interne des marchés, en dehors de toutes dispositions prévues par le Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et l' arrêté N° 11588 du 28 décembre 2007 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes.

### ■ DEF AUT DE PUBLICATION DES AVIS D' ATTRIBUTION DES MARCHES PASSES PAR DRP

Au terme de nos travaux, nous avons constaté l' absence de transmission des procès verbaux d' attribution des marchés passés par DRP à la DCMP aux fins de publication sur le site des marchés publics, en violation de l'article 78.3b du Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.

### ■ DEFAILLANCE DU DISPOSITIF D' ARCHIVAGE

Nous avons noté une insuffisance dans l' archivage et le classement des dossiers relatifs aux marchés passés. En effet, lors de nos travaux, nous avons relevé qu' une bonne partie des dossiers de marchés examinés ne contient pas l' ensemble des documents requis. En outre, l' archivage des pièces relatives aux marchés dans une même liasse n' est pas systématique.

## CONSTATS SPECIFIQUES A LA PASSATION ET A L' EXECUTION FINANCIERE DES MARCHES EXAMINES

### 1. APPEL D'OFFRES OUVERT

Le seul dossier sur lequel a porté notre revue est relatif à l' **Acquisition de 5 véhicules à 4 roues motrices, station wagon châssis pour un montant de FCFA 80 000 000**. Nous n' avons pas d' observations particulières sur la passation et l' exécution de ce marché.

### 2. DEMANDE DE RENSEIGNEMENT ET DE PRIX

Notre revue a porté sur les trois demandes de renseignement et de prix passés par l' OQSF au cours de la gestion 2012.

- ✓ **la réalisation de documents audiovisuels** pour un montant de FCFA 10 148 000 ;
- ✓ **la Sérigraphie de divers éléments** pour un montant de FCFA 13 565 000 ;
- ✓ **l' impression de divers documents** pour un montant de FCFA 7 470 580.

Nos constats spécifiques concernent le dernier marché cité ci-dessus. :

- Le point 9 des Instructions aux Candidats (IC) sur le délai de validité des offres ainsi que la lettre de soumission renvoient tous les deux à la lettre d' invitation alors que celle-ci ne précise aucun délai pour la validité des offres. Par ailleurs, le délai de validité proposé par le soumissionnaire est de 21 jours, inférieur au délai prévu par la lettre de soumission.
- Les IC prévoient au point 14, la vérification de la qualification des candidats en tenant compte des capacités techniques, financières et de production du candidat. Elles précisent aussi que cette vérification sera fondée sur un examen des preuves des qualifications du candidat que celui-ci aura fournies en application de la clause 6. Or, la clause 6 à laquelle renvoie ce point n' exige aucun document pouvant juger des capacités techniques, financières et de production du candidat.

### CONSTATS SPECIFIQUES A L' EXECUTION PHYSIQUE

Afin de vérifier la matérialité des dépenses, nous avons procédé à l'inspection physique des cinq véhicules acquis par l'OQSF : nos travaux sur l'exécution physique n'appellent aucune remarque de notre part.

Nous

### SYNTHESE DE NOS CONCLUSIONS

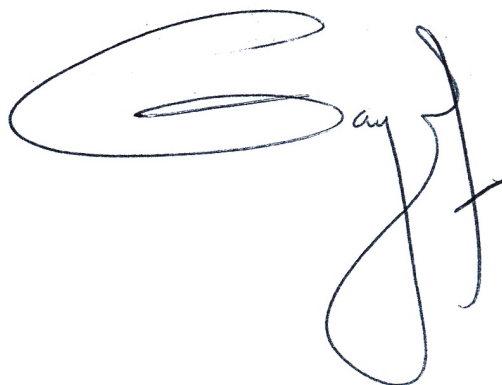
Notre revue sur la conformité de la passation des marchés publics au sein de cette AC a concerné trois (3) DRP et (1) AAO.

Les marchés passés par DRP sont toutes entachées de nullité des lors que la commission mise en place n' est pas conforme aux dispositions du CMP. S' agissant de l' AAO, l' OQSF a principalement respecté la procédure de passation et d' exécution des marchés.

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>7</b>
1.1. CONTEXTE.....	8
1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR .....	8
<b>II. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES .....</b>	<b>10</b>
2.1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA METHODOLOGIE .....	11
2.2. COORDINATION GENERALE DE LA MISSION .....	11
2.3. PHASE DE PRE-AUDIT .....	11
2.4. REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES .....	13
2.5. REVUE DES PROCEDURES D'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES .....	14
2.6. CONTROLE QUALITE ET REVUE INDEPENDANTE .....	14
2.7. RESTITUTION DES RAPPORTS .....	14
<b>III. ENVIRONNEMENT DES MARCHES PUBLICS .....</b>	<b>15</b>
3.1. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE .....	16
3.2. LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES .....	17
<b>IV. LES STRUCTURES CHARGEES DE LA GESTION DES MARCHES A L'OQSF.....</b>	<b>19</b>
4.1. LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES .....	20
4.2. LA CELLULE DE PASSATION DES MARCHES .....	20
4.3. LA COMMISSION DES MARCHES .....	20
<b>V. REVUE APPROFONDIE DES MARCHES PUBLICS DE L'OQSF.....</b>	<b>22</b>
5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER .....	23
5.2. CONSTATS DE L'AUDIT ET RECOMMANDATIONS .....	23
5.3. SYNTHESE .....	27
5.4. INSPECTION PHYSIQUE .....	28
<b>ANNEXES .....</b>	<b>29</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'audit ainsi que les vérifications que nous avons jugées nécessaires au regard des circonstances.

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 Senior 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 reprécisées 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 confiance » 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'ECHANTILLONNAGE**

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 auditée, 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 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 CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE

Il est régi par un ensemble de textes parmi lesquels on peut noter :

- 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 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi 65-61 du 19 Juillet 1965 portant Code des Obligations de l' Administration ;
- Loi 2003-101 du 13 Mars 2003 portant Réglementation générale sur la comptabilité publique ;
- 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 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, modifiée ;
- 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, 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) ;
- 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 cellules de passation des marchés des autorités contractantes ;
- Arrêté 11587 /MEF du 28 Décembre 2007 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 78 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'OQSF**

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

L' Observatoire de la Qualité des Services Financiers est une instance consultative chargée d' examiner toutes les questions relatives à l' amélioration de la qualité de la relation entre les opérateurs de services financiers et les usagers et de proposer toutes les mesures appropriées dans ce domaine, notamment sous forme de recommandations. L' OQSF est une structure rattachée au Ministère de l' Economie et des Finances, administrée par un Secrétaire exécutif et un Conseil d' Orientation dans lequel sont représentées les autorités en charge du suivi du secteur financier (Ministère de l' Economie et des Finances, BCEAO), les associations professionnelles des opérateurs financiers, les associations consoméristes et des personnalités indépendantes.

Il a pour objet d' assurer :

- le suivi de la qualité des services rendus à la clientèle par les institutions visées à l' article 2 ;
- l' information et le renseignement du public sur les services financiers ;
- l' élaboration de publications périodiques sur les services financiers ;
- l' établissement de guides de référence pour les services financiers en vue de les vulgariser auprès du public et de diffuser les meilleures pratiques en la matière ;
- la formulation de recommandations portant sur les services financiers ;
- le suivi du dispositif de la médiation.

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

Elle est notamment chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu' au bon fonctionnement de la Commission des marchés. A ce titre, les dispositions de l' arrêté N° 11586/MEF du 28 Décembre 2007 délimitent les attributions de la CPM au niveau de chaque autorité contractante.

Elle est notamment chargée, entre autres, des activités suivantes :

- l' examen 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 ;
- 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 CMP ;
- 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 des marchés ;
- l' identification des besoins de formation des services en matière de marchés publics ;
- l' établissement de rapports trimestriels sur la passation et l' exécution des marchés.

L' Observatoire de la Qualité des Services Financiers ne dispose pas d' une Cellule de passation des marchés en 2012 ; il s' est référé à la Cellule du Ministère de tutelle dans le cadre de ses appels d' offres. Quant aux demandes de renseignement et de prix, elles sont passées et exécutées selon les procédures internes de l' OQSF : ceci rend nulles ces DRP.

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

L' OQSF qui est un service placé sous l' autorité du Ministère des Finances, a mis en place sa propre commission interne des marchés, en dehors la Cellule du Ministère de tutelle et de toutes dispositions prévues par le Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et l' arrêté 11588 du 28 décembre 2007 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes. Il en découle que les marchés traités par cette commission irrégulière sont frappés de nullité, en vertu de l' article 51 du COA.

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

## 5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER

Au titre de l'année 2012, l'OQSF a passé 1 marché par AOO, et 4 DRP pour des montants respectifs de F CFA 80 000 000 et F CFA 42 853 680, soit globalement F CFA 122 853 680. Nos travaux ont porté sur l'ensemble des marchés passés par l'OQSF, à l'exception de la DRP relative à une prestation hôtelière pour laquelle il n'est pas obligatoire pour l'autorité contractante d'appliquer les procédures prévues par le Code des marchés, conformément aux dispositions de l'article 3 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

Les marchés de cette AC peuvent être présentés ci-après :

AUTORITE CONTRACTANTE	MODE DE PASSATION	OQSF				
		RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)		SCOPE EN VOLUME
		NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	
Observatoire pour la qualité des services financiers	DRP	4	42 853 680	3	33 353 680	75%
	AOO <Seuil DCMP	1	80 000 000	1	80 000 000	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>122 853 680</b>	<b>4</b>	<b>113 353 680</b>	
	<b>Taux de couverture</b>			<b>80%</b>	<b>92%</b>	

Le recoupement des données auprès de l'OQSF, du site de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et des états financiers, effectué par nos soins, n'a pas relevé d'autres marchés passés par l'OQSF.

## 5.2. CONSTATS DE L'AUDIT

Nos travaux nous ont permis de relever des non conformités d'ordre général et spécifique, sur les marchés examinés durant la période sous revue.

### 5.2.1 CONSTATS D'ORDRE GENERAL

#### 5.2.1. 1. MISE EN PLACE POUR LES DRP, D'UNE COMMISSION INTERNE DES MARCHES EN DEHORS DES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS EDICTEES

##### DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

L'article 2 du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 stipule que le Code des Marchés Publics s'applique à « l'Etat, y compris ses services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité ». Par ailleurs, le décret 2009-95 du 6 février 2009 portant création et organisation de l'OQSF précise en son article premier que l'Observatoire est créé au sein du Ministère des Finances et placé sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances.

##### CONSTAT

Nous avons constaté que pour les DRP, l'OQSF qui est un service placé sous l'autorité du Ministère des Finances, a mis en place sa propre commission interne des marchés, en dehors de toutes dispositions prévues par le Décret N° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et l'arrêté 11588 du 28 décembre 2007 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes.

##### RECOMMANDATIONS

Nous vous recommandons de veiller au respect des dispositions de l'article 2 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

### **5.2.1. 2. LE DEFAUT DE PUBLICATION DES AVIS D'ATTRIBUTION DES MARCHES PASSES PAR DRP**

#### ***DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES***

L' article 78 section point 3.b), du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics, stipule que les DRP donnent lieu « à la publication sur le site des marchés publics dès leur attribution lorsque le montant du marché atteint les seuils fixés par arrêté ; à cet effet, l' autorité contractante communique à l' organe chargé du contrôle des marchés publics, la liste des personnes consultées, le nom de l' attributaire ainsi que la nature et le montant du marché. »

#### ***CONSTAT***

Nous avons constaté que pour l' ensemble de ces 3 DRP, l' OQSF n' a pas transmis à la DCMP les informations nécessaires pour publication sur le portail des marchés publics.

#### ***RECOMMANDATIONS***

Nous vous recommandons de veiller au respect des dispositions de l' article 78 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

### **5.2.2. CONSTATS SPECIFIQUES AUX MARCHES EXAMINES**

#### **5.2.2.1 REVUE DES MARCHES PASSES PAR AOO**

Le seul dossier sur lequel a porté notre revue est relatif à l' acquisition de 5 véhicules à 4 roues motrices, station wagon châssis pour un montant de FCFA 80 000 000. A l' issue de nos travaux, nous n' avons pas d' observations particulières sur la passation et l' exécution de ce marché.. La fiche détaillée de ce marché est présentée en annexe.

#### **5.2.2.2. REVUE DES MARCHES PASSES PAR DEMANDE DE RENSEIGNEMENT ET DE PRIX**

Notre revue a porté sur toutes les trois demandes de renseignement et de prix passées par l' OQSF sur la gestion 2012. Nos constats spécifiques, **en sus des documents qui ne nous ont pas été transmis** concernent tous les trois marchés et ont été relevés ci-dessous :

- ✓ **la sérigraphie de divers éléments pour un montant de FCFA 13 565 000. (DRP2)**
- ✓ **la réalisation de documents audiovisuels pour un montant de FCFA 10 148 000. (DRP1)**

Concernant ces deux DRP, nous avons constaté le défaut d' établissement d' un contrat, en violation des dispositions de l' article 78 alinéa 3 du Code des Marchés Publics. En effet l' OQSF ne fait que signer à l' attributaire l' acte d' engagement .

- ✓ **l' impression de divers documents pour un montant de FCFA 7 470 580. (DRP 3)**

Nos constats relatifs à cette DRP sont établis comme suit :

- Le point 9 des Instructions aux Candidats (IC) sur le délai de validité des offres et la lettre de soumission renvoient tous les deux à la lettre d' invitation alors que celle-ci ne précise aucun délai pour la validité des offres. Par ailleurs, le délai de validité de 21 jours proposé par le soumissionnaire est inférieur au délai prévu par la lettre de soumission.
- Les Instructions aux Candidats (IC) prévoient au point 14, la vérification de la qualification des candidats en tenant compte des capacités financières, techniques et de production du candidat. Elles précisent aussi que cette vérification sera fondée sur un examen des preuves des qualifications du candidat que celui-ci aura fournies en application de la clause 6. Or, la



clause 6 à laquelle renvoie ce point n' exige aucun document permettant de juger des capacités techniques, financières et de production du candidat.

*La revue détaillée de ces marchés est présentée en annexe.*

### 5.2.3. CONSTATS RELATIFS A L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES

#### ■ SELECTION

Notre sélection a porté sur le marché relatif à l' acquisition de 5 véhicules à 4 roues motrices, station wagon châssis pour un montant de FCFA 80 000 000.

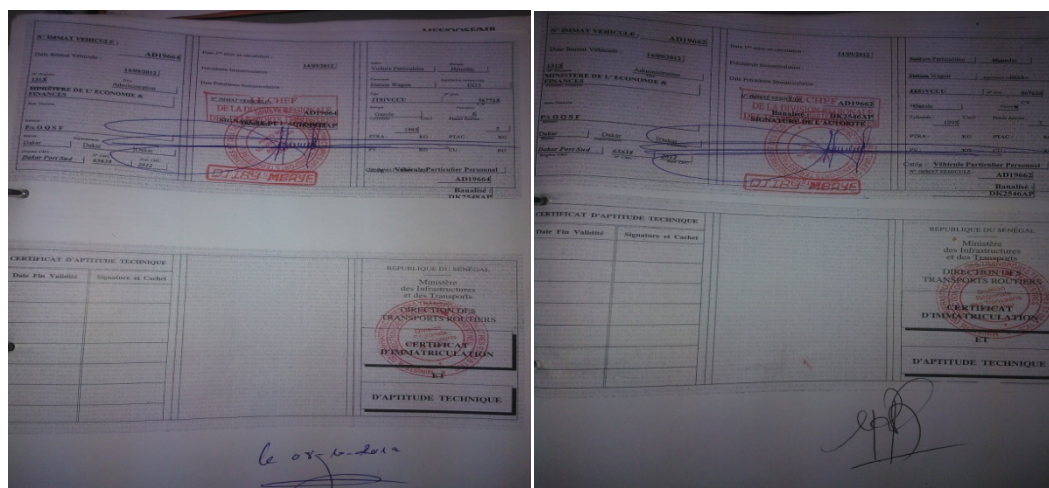
#### ■ TRAVAUX EFFECTUES

Afin de vérifier la matérialité de la dépense, nous avons procédé à l' inspection physique des véhicules acquis durant l' exercice 2012 en examinant la cohérence entre les biens livrés, inspectés, le bordereau de livraison, le contrat, le procès verbal de réception et les pièces justificatives ayant servi au paiement.

#### ■ RESULTATS

Les travaux n'appellent pas de remarques particulières de notre part.

#### ■ IMAGES ILLUSTRATIVES DE L'INSPECTION PHYSIQUE



### Cartes grises des véhicules immatriculés au nom de l' OQSF



## **Véhicule 4x4 hyundai IX 35**

### **5.2.4. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF D'ARCHIVAGE**

Nous avons noté une insuffisance dans l' archivage et le classement des dossiers relatifs aux marchés passés. En effet, lors de nos travaux, nous avons relevé qu' une bonne partie des dossiers de marchés examinés ne contient pas l' ensemble des documents requis. En outre, l' archivage des pièces relatives aux marchés dans une même liasse n' est pas systématique.

### 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 pour les DRP, d'une commission interne des marchés en dehors de toutes dispositions du Code des Marchés Publics.	Veiller au respect des dispositions de l'article 2 du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.	SE/OQSF
2.	Non précision de la date d'établissement des lettres d'invitation adressées aux soumissionnaires pour les DRP.	Veiller à la correcte préparation des lettres d'invitation adressées aux fournisseurs en mettant la date d'établissement.	SE/OQSF
3.	Défaut de la vérification de la qualification des candidats au moment de l'évaluation des offres.	Procéder systématiquement à la vérification de la qualification des candidats en tenant compte des critères définis dans les Instructions aux Candidats (IC).	SE/OQSF
4.	Défaillance du dispositif d'archivage.	S'approprier les dispositions du manuel d'archivage et de classement et classement publié par l'ARMP.	SE/OQSF
5.	Non transmission à la DCMP du procès verbal d'attribution pour publication sur le portail des marchés publics.	Veiller au respect des dispositions de l'article 78 alinéa 3b du décret 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics.	SE/OQSF

## 5.4 STATISTIQUES ET INDICATEURS

### 5.4.1 TABLEAU STATISTIQUE DES ANOMALIES

ANOMALIES/MARCHES	DRP 1	DRP 2	DRP 3	AOO 1	TOTAL ANOMALIES	TOTAL MARCHES REVUS	STATISTIQUE DES ANOMALIES
<b>Anomalies organisationnelles</b>							
Défaut de mise en place d'une commission des marchés conforme aux dispositions du Code des marchés	1	1	1	1	4	4	<b>100%</b>
Défaut de mise en place d'une cellule de passation des marchés conforme aux dispositions du Code des marchés	1	1	1	1	4	4	<b>100%</b>
<b>Anomalies sur les règles de publicité</b>							
Défaut publication des attributions définitives (DRP)	1	1	1		3	3	<b>100%</b>
<b>Anomalies sur le dossier d'appel d'offres</b>							
Qualité du dossier d'appel d'offres			1		1	4	<b>25%</b>
<b>Anomalies sur l'évaluation des offres</b>							
Non prise en compte des critères de qualification lors de l'évaluation des offres			1		1	4	<b>25%</b>

## **SOMMAIRE DES ANNEXES**

<b>1 - REVUE DETAILLEE DES MARCHES PASSES PAR APPEL D'OFFRES OUVERT.....</b>	<b>30</b>
<b>2- REVUE DETAILLEE DES MARCHES PASSES PAR DRP.....</b>	<b>33</b>
<b>3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES.....</b>	<b>39</b>
<b>4. REPOSE DE GRANT THORNTON AUX COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DE L'OQSF SUR LE RAPPORT PROVISOIRE.....</b>	<b>40</b>
<b>5. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DE L'OQSF SUR LE RAPPORT PROVISOIRE..</b>	<b>42</b>

## APPELS D'OFFRES OUVERTS

## AOO-ACQUISITION DE 5 VEHICULES A 4 ROUES MOTRICES, STATION WAGON CHASSIS

### COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

Le présent appel d'offres est relatif à l'acquisition de 5 véhicules à 4 roues motrices, station wagon châssis pour un montant de FCFA 80 000 000.

### DONNEES SUR LE MARCHE

DONNEES DU MARCHE	
NUMERO DAO	DAO NON TRANSMIS
1. Financement :	Budget National
2. Nom de l'Autorité contractante :	OQSF
3. Intitulé du marché :	Acquisition de 5 véhicules à 4 roues motrices, station wagon chassis court
4. Numéro du marché :	Marché non transmis
5. Description des biens, travaux ou services :	Matériel de transport
6. Nom de l'attributaire du marché :	MATFORCE
7. Nombre d'offres reçues :	4
8. Date limite de dépôt des offres :	09/03/2012
9. Date d'ouverture des plis :	09/03/2012
10. Date de Publication de l'attribution provisoire :	03/04/2012
11. Date de signature/Prestation de services (contrats) :	Marché non transmis
12. Date d'Approbation :	Marché non transmis
13. Date de notification :	Avis de notification non transmis
14. Date de publication de l'attribution définitive :	Avis de publicité définitive non transmis
15. Date ordre de service de commencer :	OS non transmis
16. Date de démarrage effectif :	Non communiquée
17. Délai d'exécution :	30 jours après notification
18. Date de réception (provisoire) :	PV non transmis
19. Montant marché :	80 000 000 F CFA
20. Montant budget :	

### ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous ont permis de constater :

- l'absence dans le dossier :
  - du dossier d'appel d'offres ;
  - de l'offre du soumissionnaire ;
  - du contrat signé par les deux parties ;
  - des documents d'immatriculation du marché au MEF ;
  - du PV de réception ;
  - des documents de paiement ;

**RECOMMANDATIONS**

Nous recommandons à l' OQSF de mettre en œuvre un dispositif de classement et d' archivage efficace qui permet de pouvoir disposer les documents sur la passation et sur l' exécution dans un même dossier.

**CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHE**

Nous ne pouvons nous prononcer sur ce marché faute de documents dans le dossier soumis à notre examen.



## DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX

## **DRP 12-04/MEF/OQSF: REALISATION DE DOCUMENTS AUDIOVISUELS**

### COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

Cette DRP est relative à la réalisation de documents audiovisuels pour un montant de FCFA 10 148 000.

### DONNEES SUR LE MARCHE

1. Financement :	Budget de fonctionnement
2. Nom de l' Autorité contractante :	OQSF
3. Intitulé du marché :	Réalisation de documents audiovisuels
4. Numéro du marché :	DRP12-04/MEF/OQSF
5. Description des biens, travaux ou service :	documents audiovisuels
6. Nom de l' attributaire du marché :	MANANDA TECHNOLOGIE
7. Nombre d' offres reçues :	5
9: Date de publicité de la demande de prix ou de la lettre d'invitation :	Lettre d' invitation non datée
10.Date ouverture des plis :	10/05/2012
11. Date de signature et approbation contrat (si requis) :	Contrat non transmis
12. Date de publication des résultats :	L'attribution du marché n'a pas fait l'objet de publication dans le site de l'ARMP
13. Date Ordre de service de commencer :	11/05/2012/ Lettre de notification du marché
14. Date de démarrage effectif de prestation :	11/05/2012
15. Délai d' exécution :	Non indiqué
16. Date de réception :	PV de réception non transmis
17. Montant du marché :	10 148 000 F CFA
18. Montant du Budget :	Non communiqué

### ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous ont permis de constater les points suivants :

- l' absence dans le dossier :
  - de la convocation des membres de la Commission des marchés
  - du certificat de service ou PV de réception
  - des justificatifs de paiements
  - des lettres d' information aux candidats non retenus ;
  - des documents administratifs et juridiques des soumissionnaires,
  - du contrat objet du marché et signé par les deux parties ;
- Les lettres d' invitation adressées aux soumissionnaires n' ont pas été datées.
- L' attribution n' a pas fait l' objet de publication dans le site de l' ARMP contrairement aux dispositions de l' article 78 alinéa 3b du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics ;
- Un contrat n' a pas été établi pour ce marché, en violation des dispositions de l' article 78 alinéa 3 du Code des Marchés Publics.

**RECOMMANDATIONS**

Nous recommandons à l' OQSF de mettre en place un dispositif d' archivage efficace et de veiller au respect des dispositions de l' article du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics en ;

- transmettant les données du marché à la DCMP pour publication dans le site de l' ARMP ;
- établissant un contrat de marché signé par les deux parties pour les montants de DRP dépassant les seuils de 3 ou 5 millions selon le type de marchés.

**CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHE**

L' OQSF n' a pas respecté les dispositions du Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés.

## **DRP 12-01/MEF/OQSF : SERIGRAPHIE DE DIVERS ELEMENTS**

### COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

Cette DRP est relative à la sérigraphie de divers éléments pour un montant de FCFA 13 565 000.

### DONNEES SUR LE MARCHE

1. Financement :	
2. Nom de l' Autorité contractante :	OQSF
3. Intitulé du marché :	SEGRAPHIE DE DIVERS ELEMENTS
4. Numéro du marché :	DRP12-01/MEF/OQSF
5. Description des biens, travaux ou service :	SERIGRAPHIE DE DIVERS ELEMENTS
6. Nom de l' attributaire du marché :	LA GRIFFE SA
7. Nombre d' offres reçues :	3
9: Date de publicité de la demande de prix ou de la lettre d'invitation :	Non datée
10.Date ouverture des plis :	27/04/2012
11. Date de signature et approbation contrat (si requis) :	Contrat non transmis
12. Date de publication des résultats :	L'attribution provisoire n'a pas fait l'objet de publication dans le site de l'ARMP
13. Date Ordre de service de commencer :	30/04/2012/Lettre de notification
14. Date de démarrage effectif de prestation :	30/04/2012
15. Délai d' exécution :	non indiqué
16. Date de réception :	PV non transmis
17. Montant du marché :	13 565 000 F CFA
18. Montant du Budget :	

### ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous ont permis de constater que :

- l' absence dans le dossier :
  - de la convocation des membres de la Commission des marchés ;
  - du certificat de service ou PV de réception ;
  - des justificatifs de paiements ;
  - des lettres d' information aux candidats non retenus ;
  - des documents administratifs et juridiques des soumissionnaires ;
  - du contrat objet du marché et signé par les deux parties ;
- Le défaut de précision de la date d' établissement des lettres d' invitation adressées aux soumissionnaires.
- L' attribution n' a pas fait l' objet de publication dans le site de l' ARMP contrairement aux dispositions de l' article 78 alinéa 3b du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics ;
- Le défaut d' établissement d' un contrat, en violation des dispositions de l' article 78 alinéa 3 du Code des Marchés Publics.

**RECOMMANDATIONS**

Nous recommandons à l' OQSF de mettre en place un système d' archivage efficace et de veiller au respect des dispositions de l' article du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics, en ;

- transmettant les données du marché à la DCMP pour publication dans le site de l' ARMP ;
- établissant un contrat de marché signé par les deux parties ;

**CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHE**

L' OQSF n' a pas respecté les dispositions du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés.

## **DRP 12-02/MEF/OQSF : IMPRESSION DE DIVERS DOCUMENTS**

### COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

La présente demande de renseignement et de prix est relative à l' impression de divers documents pour un montant de FCFA 7 470 580.

### DONNEES SUR LE MARCHE

1. Financement :	Budget national
2. Nom de l' Autorité contractante :	Observatoire de la qualité des services financiers
3. Intitulé du marché :	Impression de divers documents
4. Numéro du marché :	DRP 12-02/MEF/OQSF
5. Description des biens, travaux ou service :	Impression de documents
6. Nom de l' attributaire du marché :	MKD
7. Nombre d' offres reçues :	1
9: Date de publicité de la demande de prix ou de la lettre d'invitation :	Lettre d'invitation non datée
10. Date ouverture des plis :	27/04/2012
11. Date de signature et approbation contrat (si requis) :	04/07/2012
12. Date de publication des résultats :	L'attribution provisoire n'a pas fait l'objet de publication dans le site de l'ARMP
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 :	31/07/2012
17. Montant du marché :	7 470 580 f cfa
18. Montant du Budget :	

### ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous ont permis de constater que :

- l' absence dans le dossier :
  - de la convocation des membres de la Commission des marchés
  - du certificat de service ou PV de réception
  - des justificatifs de paiements
  - des lettres d' information aux candidats non retenus ;
  - des documents administratifs et juridiques des soumissionnaires,
  - du contrat objet du marché et signé par les deux parties ;
- La non précision de la date d' établissement des lettres d' invitation adressées aux soumissionnaires.
- Le point 9 des IC sur le délai de validité des offres et la lettre de soumission renvoient tous les deux à la lettre d' invitation alors que celle-ci ne précise aucun délai pour la validité des offres. Par ailleurs, le délai de validité proposé par le soumissionnaire est de 21 jours, inférieur au délai prévu par la lettre de soumission.
- Les IC prévoient en leur point 14 la vérification de la qualification des candidats en tenant compte des capacités techniques, financières et de production du candidat. Elles précisent

aussi que cette vérification sera fondée sur un examen des preuves des qualifications du candidat que celui-ci aura fournies en application de la clause 6. Or la clause 6 à laquelle renvoie ce point n° exige aucun document pouvant juger des capacités techniques, financières et de production du candidat.

- L'attribution n° a pas fait l'objet de publication dans le site de l'ARMP contrairement aux dispositions de l'article 78 alinéa 3b du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés publics ;
- Le défaut d'établissement d'un contrat, en violation des dispositions de l'article 78 alinéa 3 du Code des Marchés Publics.

### **RECOMMANDATIONS**

Nous recommandons à l'OQSF de mettre à notre disposition les documents manquants et de veiller au respect des dispositions du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics, en :

- transmettant les données du marché à la DCMP pour publication dans le site de l'ARMP ;
- établissant un contrat de marché signé par les deux parties ;
- demandant systématiquement aux soumissionnaires la production de document pouvant attester de leur qualification technique et financière.

### **CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE MARCHE**

L'OQSF n° a pas respecté les dispositions du Décret 2011--1048 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics.

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS



L'année 2012 est la première gestion de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers qui fait l'objet d'une revue à priori de la passation des marchés. Par conséquent nous n'avons pas pu mettre en œuvre les diligences relatives au suivi des recommandations du dernier audit.

**REPONSE DE GRANT THORNTON AUX COMMENTAIRES ET  
OBSERVATIONS DE L'OQSF SUR LE RAPPORT PROVISOIRE**

Dakar, le 15 juillet 2014

**A Monsieur le Secrétaire Exécutif de l' Observatoire de la Qualité  
Des services financiers**

**V/Réf.: 343/OQSF/MEF**

**N/Réf.: 0653/2014/MG/MSY/FBN**

**Objet :** Commentaires et observations de l'Observatoire de la Qualité des Services financiers (OSQF) sur notre rapport provisoire d'audit indépendant des marchés publics passés durant la gestion 2012.

Monsieur le Secrétaire Exécutif,

Nous vous avons fait parvenir par notre lettre citée en référence le Rapport provisoire issu de la Revue indépendante de la conformité des Marchés conclus par l'Observatoire de la Qualité des Services financiers (OQSF) pendant la gestion 2012.

Nous vous faisons part par la présente de nos commentaires qu'appellent les observations reçues de votre structure.

Le rapport d'audit s'articule autour de deux axes :

**I- Les constats d'ordre général**

1. la non-conformité au Code des Marchés de la Commission des Marchés instituée par l'OQSF
2. le défaut de publication sur le site des marchés publics des attributions des marchés passés par la procédure spécifique de Demande de Renseignements et de Prix (DRP)
3. l'absence de précision de la date d'établissement des lettres d'invitation
4. la non-conformité des « Actes dits d'Engagement » aux dispositions du Code des Obligations de l'Administration (COA) et du Code des Marchés publics (CMP)

**II-Les constats spécifiques à chaque marché examiné**

Ils portent sur le marché de véhicules et sur un marché de « clientèle »

**A- Commentaires de l'Auditeur sur les réponses aux constats d'ordre général**

a) La non-conformité de la CM

Le Droit n'est ni philosophie, ni littérature même si des sources comme la philosophie le nourrissent. L'interprétation tronquée faite des dispositions de l'article 2-1 du CMP est abusivement erronée.

En effet, l'OQSF n'est ni Etablissement public, ni Société nationale, ni Société anonyme, ni Agence, ni **Organisme personne morale**.

L'OQSF est un organe consultatif et n'a aucun pouvoir de régulation. La seule Autorité de Régulation en la matière au sein de l'UEMOA est la BCEAO.

Le Décret 2009-95 du 2 octobre 2008 portant création et organisation de l' OQSF, de son article 1 à son article 18 ne confère nulle part la personnalité morale de droit public ou privé à l'OQSF même si par ailleurs il dispose de l'autonomie de gestion financière et comptable.

L'OQSF est seulement une structure consultative et de médiation placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances (MEF).

IL découle de ce qui précède que la Commission des Marchés relève du MEF, même si le Secrétaire Exécutif doit être l'Autorité signataire des contrats soumis à approbation

La seule procédure qui ne relève pas de la CM est celle relative aux cotations.

- b) Le défaut de publication sur le site des Marchés publics des PV d'attribution des DRP ayant atteint un seuil fixé par arrêté du MEF

Nous prenons acte de votre réponse

- c) Non-indication des dates d'envoi des lettres d'invitation aux entreprises consultées

Nous prenons acte de l'envoi des pièces y relatives

- d) La non-conformité des « ACTES DITS D'ENGAGEMENT » au Code des Obligations de l'Administration (COA) et au Code des Marchés publics (CMP).

Le COA et le CMP définissent de manière claire les marchés publics comme des contrats écrits conclus à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins, en matière de travaux de fournitures ou de services.

Les marchés publics sont des contrats administratifs à l'exception de ceux passés par les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire qui demeurent des contrats de droit privé.

S'agissant des mentions obligatoires que doit comporter un contrat administratif relativement aux marchés publics, nous vous renvoyons aux dispositions de l'article 13 du CMP

Nous sommes d'avis qu'aux termes de l'article 78 du CMP et de l'arrêté 11585 du 28 Décembre 2007 les marchés de DRP supérieurs aux seuils de cotation définis donnent lieu à des contrats écrits de forme libre.

Toutefois, les contrats administratifs relatifs à la commande publique, même s'ils sont de forme libre doivent être écrits et revêtir au moins les indications suivantes :

- Les parties contractantes (leur qualité respective)
- L'objet du marché
- Le montant du marché
- Les obligations des parties
- La signature de la personne responsable et celle du titulaire

En matière administrative, la signature d'un acte doit être suivie des prénom(s) et nom du signataire.

Nous avons constaté que les « actes dits d'engagement » ne comportent formellement aucune de ces obligations et qu'ils sont signés de manière anonyme.

Les DAO, la soumission ou acte d'engagement et autres documents servent de pièces justificatives à l'existence du marché.

**Le contrat tel que définit par le COA et le CMP est une diligence substantielle et non minimale.**

Nous vous recommandons de vous conformer aux dispositions pertinentes du CMP.

#### **B- Commentaires de l'Auditeur sur les réponses aux constats spécifiques**

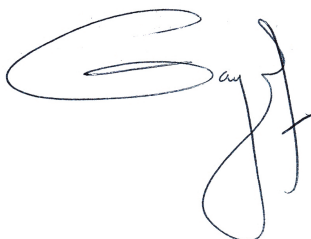
Nous prenons acte de votre réponse relative à l'acquisition de véhicules pour les besoins de l'OQSF.

Certes les marchés de clientèle et les marchés à commande peuvent faire l'objet de révision sous certaines conditions.

Il convient, dans le cas d'une impossibilité de déterminer avec exactitude les quantités de fournitures de passer un marché à commande.

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente lettre et vous prions d'agréer, **Monsieur le Secrétaire Exécutif**, l'assurance de notre considération distinguée.

**Mansour GAYE**  
Associé



**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DE L'OQSF SUR LE RAPPORT  
PROVISOIRE**