



REPUBLIQUE DU SENEGAL

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP)

**REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE
DE LA PASSATION DES MARCHES CONCLUS PAR
LE GROUPE IV AU TITRE DE LA GESTION 2013**

**HOPITAL REGIONAL DE MATAM
(HRM)**

VERSION FINALE

JUILLET 2015

**PRESENTE PAR:
LE GROUPEMENT GMS/ SSPM**



Liberté 6 extension, en face Camp Leclerc
Imm Moustapha, 2ème étage à gauche
Tel : Bur : 33 867 68 00 / 33 867 68 02
Fax: 33 867 68 01 - BP. 9048 Dakar Peytavin
E-Mail: gmac@orange.sn



✉ 1109 Liberté 1, Dakar BP 23967 Dakar Ponty
☎ (+221) 33 864 06 66 / (221) 77 630 72 97
E-mail ssppm@ssppm.sn

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE DES TRAVAUX D'AUDIT	4
I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	5
1.1. CONTEXTE DE LA MISSION	5
1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION	5
II. ENVIRONNEMENT DES MARCHES PUBLICS	6
2.1 LE CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE	6
2.2 LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES	8
2.2.1 <i>La Cellule de Passation des Marchés (CPM)</i>	8
2.2.2 <i>La Commission des Marchés</i>	8
2.3 LES ORGANES DE CONTROLE ET DE REGULATION.....	8
2.3.1 <i>La Direction centrale des Marchés publics (DCMP)</i>	9
2.3.2 <i>L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)</i>	9
2-4 LES SEUILS DE PASSATION DES MARCHES	9
2-5 LES MODES DE PASSATION DES MARCHES	10
III. SYNTHESE DE LA REVUE.....	10
3.1. CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL, A L'ORGANISATION ET A L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES.....	10
3.1.1. <i>Présentation de l'Autorité Contractante</i>	10
3.1.2. <i>Commission des marchés (Composition, charte de transparence et d'éthique en matière de MP)</i>	10
3.1.3. <i>Cellule de Passation des marchés</i>	11
3.1.4. <i>Production des rapports trimestriels et du rapport annuel</i>	11
3.1.5.1. Plan de Passation des Marchés	11
3.1.5.2. Avis Général de Passation des Marchés	11
3.1.7. <i>Autres</i>	11
3.1.7.1. Registre des marchés.....	11
3.1.7.2. Manuel de procédures administratives, comptables et financières	11
3.2. CONSTATS SPECIFIQUES AUX MARCHES EXAMINES.....	12
3.2.1. <i>Echantillon</i>	12
3.2.1. <i>Résultats</i>	12

SIGLES ET ACRONYMES

AAO	Avis d'Appel d'Offres
AC	Autorités Contractantes
AGPM	Avis Général de Passation des Marchés
AI	Auditeur Indépendant
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
ANO	Avis de Non Objection
AO	Appel d'Offres
AOI	Appel d'Offres International
AON	Appel d'Offres National
AOO	Appel d'Offres Ouvert
AOR	Appel d'Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BC	Bon de Commande
BL	Bordereau de Livraison
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés Publics
COA	Code des Obligations de l'Administration
CPM	Cellule de Passation des Marchés
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DMI	Demande à Manifestation d'Intérêt
DP	Demande de Propositions
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
HRM	Hôpital Régional de Matam
HT	Hors Taxes
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MI	Manifestation d'Intérêt
MO	Maître d'Ouvrage
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
PAP	Procès-verbal d'Attribution Provisoire
PI	Prestation Intellectuelle
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès-Verbal
PVR	Procès-Verbal de Réception
RAPEV	Rapport d'Evaluation
RAO	Rapport d'Analyse des Offres
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TDR	Terme de Références
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SYNTHESE DES TRAVAUX D'AUDIT

Le présent rapport est relatif à la revue de la conformité des procédures de passation et d'exécution des marchés conclus au titre de l'exercice 2013 par l'Hôpital Régional de Matam (HRM), conformément aux exigences des termes de référence de la mission que l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) a bien voulu confier au Groupement GMS/SSPM.

La mission a pour objectif principal de vérifier la conformité du processus de passation et d'exécution des marchés conclus au cours de la période de référence par les autorités contractantes du Groupe II, afin de s'assurer que:

- les marchés attribués au cours de la période sous revue ont été passés de manière transparente et régulière conformément aux dispositions du Code des Marchés Publics et que la mise en œuvre de ces procédures ne comporte pas d'anomalies significatives ;
- l'exécution financière est effectuée conformément aux dispositions contractuelles et à la réglementation en vigueur ;
- les procédures de contrôle de la matérialité des transactions et de suivi de leur exécution physique sont adéquates et permettent de s'assurer de la réalisation des marchés conformément aux prescriptions techniques et aux normes prévues.

Commentaires de la mission

L'Hôpital Régional de Matam (HRM) a démarré ses activités en 2014 avec une subvention de l'Etat du Sénégal d'un montant de 50 000 000 F CFA qui a permis de prendre en charge les salaires du personnel administratif et les charges d'entretien de l'hôpital.

Ainsi, les organes en charge de la gestion des marchés (CPM, CM) n'ont pas été mis en place durant la gestion budgétaire 2013. La mission a également relevé qu'un plan de passation des marchés et un avis général de passation des marchés n'ont pas été établis pour l'année 2013.

La mission a aussi constaté que l'hôpital ne dispose pas encore des outils permettant une bonne gestion des marchés (manuel des procédures, registre des marchés, etc.)

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

1.1. Contexte de la mission

Conscient du volume important de dépenses que représente la commande publique, du flot considérable de transactions qu'elle génère et désireux de promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation, essentielles à une bonne gouvernance, dans un Etat de droit, le Gouvernement du Sénégal a procédé à une profonde réforme de son système de passation de marchés publics. Cette réforme aligne le système sénégalais sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en transposant les directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des marchés publics des Etats membres de l'Union.

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).

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 2013 par les autorités contractantes du Groupe IV.

1.2. Objectifs de la mission

La mission a pour objectif principal, au sein des autorités contractantes du Groupe IV, de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1^{er} Janvier et le 31 décembre 2013, 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.

II. ENVIRONNEMENT DES MARCHES PUBLICS

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

2.1 *Le cadre institutionnel et réglementaire*

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

- la Directive N°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 ;
- la Directive N°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 ;
- la Loi organique N°2011-15 du 08 Juillet 2011 relative aux lois de Finances ;
- la Loi N°2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi N°65-61 du 19 Juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration ;
- la Loi N°2003-101 du 13 Mars 2003 portant Réglementation générale sur la comptabilité publique ;
- la Loi N°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 ;
- la Loi N°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, modifiée ;
- la Loi N°2009-20 du 04 Mai 2009 portant loi d'orientation sur les Agences d'exécution ;
- le Décret N°2007-0434 du 23 Mars 2007 modifiant le décret N°81-844 du 20 Août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux Collectivités locales et aux Etablissements publics ;
- le Décret N°2005-576 du 22 Juin 2005 portant Charte de Transparence et d'Ethique en matière de marchés publics ;
- le Décret N°2007-545 du 25 Avril 2007 portant Code des marchés publics, modifié par le décret N°2010-1188 du 13 Septembre 2010, lui-même modifié par le décret n°2011-1048 du 27 Juillet 2011 ;

- le Décret N°2007-546 du 25 Avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), modifié par le décret N°2010-1396 du 20 Octobre 2010 ;
- le Décret N°2007-547 du 25 Avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;
- le Décret N°2011- 1880 du 24 Novembre 2011 portant Règlement sur la Comptabilité publique ;
- l'Arrêté N°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 ;
- l'Arrêté N°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;
- l'Arrêté N°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 ;
- l'Arrêté N°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 ;
- l'Arrêté N°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 ;
- l'Arrêté N°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 ;
- l'Arrêté N°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 ;
- la Circulaire N°0004/PM/CAB/CP du 31 Mars 2009 portant Instruction pour la mise en œuvre de la procédure de Demande de Renseignements et de Prix (DRP) prévue par les dispositions de l'article 78 du CMP ;
- la Décision N°0001/CRMP du 06 Mars 2008 fixant les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis ;
- la Décision N°0001/CRMP du 06 Mars 2008 fixant les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis ;

2.2 *Les organes chargés de la passation des marchés*

La passation des marchés publics relève d'un processus d'une certaine complexité et nécessite un suivi particulier. Aussi, le décret N°2011-1048 du 27 Juillet 2011 a-t-il prévu au niveau de chaque AC, la mise en place d'une Cellule de Passation des Marchés et d'une Commission des Marchés, structures encadrées par les articles 35 à 40 du Code des Marchés Publics.

2.2.1 *La Cellule de Passation des Marchés (CPM)*

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 n°11586/MEF du 28 Décembre 2007. Elles portent en particulier sur :

- 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 de Passation des Marchés ;
- la tenue du secrétariat de la Commission des Marchés ;
- l'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés.

2.2.2 *La Commission des Marchés*

L'arrêté n°11588/MEF/ du 28 Décembre 2007 détermine la composition des commissions des marchés, et 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.

2.3 *Les organes de contrôle et de régulation*

Le décret N°2011-1048 du 27 Juillet 2011 portant Code des Marchés publics distingue les fonctions de contrôle de celles de régulation et les répartit entre deux entités qui constituent les piliers du système.

2.3.1 *La Direction centrale des Marchés publics (DCMP)*

Le contrôle à 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 N° 2007-545 du 25 Avril 2007.

2.3.2 *L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)*

L'ARMP dont l'organisation et le fonctionnement découlent du décret N° 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.

2-4 Les seuils de passation des marchés

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.

2-5 Les modes de passation des marchés

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.

III. SYNTHESE DE LA REVUE

L'Hôpital Régional de Matam (HRM) a démarré ses activités en 2014 avec une subvention de l'Etat du Sénégal d'un montant de 50 000 000 F CFA qui a permis de prendre en charge les salaires du personnel administratif et les charges d'entretien de l'hôpital.

3.1. Constats relatifs au dispositif institutionnel, à l'organisation et à l'environnement de la passation des marchés

3.1.1. Présentation de l'Autorité Contractante

Par Décret n° 2011- 1915, l'Etat du Sénégal a érigé l'hôpital régional de Matam en établissement public de santé hospitalier de deuxième niveau en date du 29 novembre 2011.

3.1.2. Commission des marchés (Composition, charte de transparence et d'éthique en matière de MP)

Pour l'exercice budgétaire 2013, il n'existe pas de Commission de passation des marchés au sein du CHRM pour la conduite des processus de passation des marchés conformément aux articles 35 et suivants du Code des Marchés Publics durant.

3.1.3. Cellule de Passation des marchés

Pour l'exercice budgétaire 2013, Il n'existe pas de Cellule de passation des Marchés pour la conduite des processus de passation des marchés conformément aux articles 35 et suivants du Code des Marchés Publics.

3.1.4. Production des rapports trimestriels et du rapport annuel

Les rapports trimestriels et le rapport annuel sur les marchés publics 2013 n'ont pas été produits.

3.1.5. Document de programmation de la préparation des marchés

3.1.5.1. Plan de Passation des Marchés

Le CHRM n'a pas établi pour l'année 2013 un Plan de passation des marchés.

3.1.5.2. Avis Général de Passation des Marchés

Le CHRM n'a pas établi pour l'année 2013 un Avis général de passation des marchés.

3.1.7. Autres

3.1.7.1. Registre des marchés

Le CHRM ne dispose pas de registre des marchés, en violation de l'article 67-3 du Décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics.

3.1.7.2. Manuel de procédures administratives, comptables et financières

Le CHRM ne dispose pas de manuel de procédures administratives, comptables et financières opérationnel (bonne pratique).

3.2. Constats spécifiques aux marchés examinés

3.2.1. Echantillon

Le CHRM n'a pas passé de marché durant la gestion 2013.

3.2.1. Résultats

Nom de l'autorité contractante	Hôpital Régional de MATAM
Gestion	2013
Présentation de l'autorité contractante	Par Décret n° 2011- 1915 portant création d'un établissement public de santé hospitalier de deuxième niveau l'Etat du Sénégal a érigé l'hôpital régional de Matam établissement public de santé hospitalier de deuxième niveau en date du 29 novembre 2011.
Documents reçus	-La balance générale 2013 -La balance auxiliaire fournisseurs 2013 -Le budget approuvé 2013 -les textes portant création et organisation du CHR MATAM
Documents non reçus	-PPM -AGPM -Les états financiers de 2013 -Le rapport d'audit des comptes pour l'exercice 2013 -Le rapport d'audit des marchés pour la gestion 2012 -Les actes de nomination des membres de la Commission des marchés - Les actes de nomination des membres de la Cellule de Passation des marchés -les courriers échangés avec l'ARMP et DCMP -liste des fournisseurs -Les avenants entre 2013 et 2014 - Statistique sur les marchés de 2013 -L'exécution budgétaire de l'exercice 2013
statistiques	L'hôpital régional de Matam n'a pas initié de procédures de marché pour la gestion 2013.
Personnes rencontrées	- Mr Bocar Oumar SOW – Directeur – 77 566 46 27 - Mr Adama NDIAYE – ACP- 77 571 60 74 - Papa DIEWE FAYE- Chef services administratifs et financiers – 77 660 69 44
Observations	Selon les autorités de l'hôpital, la structure a démarré ses activités en 2014. La subvention d'un montant de 50 000 000 F CFA reçue de l'Etat a permis de prendre en charge le personnel administratif et les charges d'entretien de l'hôpital. Les organes en charge de la gestion des marchés (CPM, CM) n'ont pas été mis en place durant la gestion budgétaire 2013.