



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CESAG BF-CCA

BANQUE, FINANCE, COMPTABILITE

CONTROLE & AUDIT

Master Professionnel

en Audit et Contrôle de Gestion

(MPACG)

Promotion 8

(2013 - 2015)

Mémoire de fin d'études

THEME

**DETECTION ET PREVENTION DE LA FRAUDE
DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS :
CAS DE L'AGENCE DES TRAVAUX ET DE GESTION
DES ROUTES (AGERROUTE) DU SENEGAL**

Présenté par:

Demba Sawaré NDIAYE

Dirigé par :

Seydina Issa NDIAYE

Manager audit à KPMG France

OCTOBRE 2015

DEDICACES

Je dédie ce mémoire de fin d'études à :

- mes parents : Amadou NDIAYE et Ngoye NDOYE ;
- mes frères : Issa, Assane, Sana et Bobosse ;
- mes sœurs : Ngoye et Khady ;
- mes amis d'enfance de Yoff Ndeungagne ;
- Ndiayenne Family et Ndoienne Family.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à :

- Monsieur Ibrahima NDIAYE Directeur Général de l'AGEROUTE Sénégal qui m'a accordé le stage pour la rédaction de mon mémoire ;
- Monsieur Abdoul Ciré DIA, Directeur de la Cellule de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal pour m'avoir accepté au sein de sa Cellule ;
- Madame Evelyne Mingou BALOUCOUNE, ma maitresse de stage, pour sa disponibilité, ses conseils et son encadrement ;
- tout le personnel de l'AGEROUTE Sénégal, en particulier celui de la Cellule de passation des marchés pour leur accueil chaleureux ;
- tout le personnel du CESAG, en particulier Mr Moussa YAZI Chef de département BF CCA ;
- Monsieur Seydina Issa NDIAYE, mon Directeur de mémoire, pour son encadrement ;
- Monsieur Amadou NDIAYE pour les améliorations apportées ;
- Monsieur Babacar NDOYE pour la relecture de ce mémoire ;
- Madame Tabara NDOYE, pour son soutien ;
- Monsieur Mbar Coly FAYE pour ses conseils et son encadrement ;
- Panafrican Risk Manager pour leur soutien et les moments passés ensemble ainsi que tous les étudiants de MPACG promotion 8 ;
- toute la famille NDIAYE, pour tous les sacrifices consentis.

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

AATR	Agence Autonome des Travaux Routiers
ACFE :	Association Of Certified Fraud Examiners
AFD :	Agence Française de Développement
AGEROUTE :	Agence des Travaux et de Gestion des Routes
AMRAE:	Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise
ARMP :	Agence de Régulation des Marchés Publics
BEI :	Banque Européenne d'Investissement
BM :	Banque Mondiale
BOAMP :	Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics
CESAG :	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CMP :	Code des Marchés Publics
COSO :	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPM :	Cellule de Passation des Marchés
DAO :	Dossier d'Appel d'Offres
DCMP :	Direction Centrale des Marchés Publics
DRP :	Demande de Renseignements et de Prix
ED :	Entente Directe
FERA :	Fonds d'Entretien Routier Autonome
FERMA :	Fédération Européenne des Risques Managers
IFAC :	International Federation of Accountant
IFACI :	Institut Français des Auditeurs et Contrôleurs Internes
ISO :	International Organization of Standardization
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OLAF :	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
PERA :	Programme d'Entretien Routier Annuel
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM :	Plan de Passation des Marchés
PTIP :	Programme Triennal d'Investissements Publics
PWGSC :	Public Works and Gouvernement Services Canada

SCPC : Service Central de la Prévention de la Corruption
SYGMAP : Système de Gestion des Marchés Publics
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Liste des tableaux

Tableau 1: Typologie de la fraude.....	24
Tableau 2: Risques et indicateurs de l'évaluation des besoins.....	29
Tableau 3: Risques et indicateurs de la planification et de la budgétisation.....	29
Tableau 4: Risques et indicateurs de la définition des exigences.....	30
Tableau 5: Risques et indicateurs du choix des besoins.....	31
Tableau 6: Risques et indicateurs de fraude de l'appel d'offres.....	32
Tableau 7: Risques et indicateurs de l'évaluation des offres.....	32
Tableau 8: Risques et indicateurs de la gestion des contrats.....	33
Tableau 9: Synthèse de l'approche bottom up.....	37
Tableau 10: Synthèse de l'approche top down.....	37
Tableau 11: Liste des personnes rencontrées.....	46
Tableau 12: Répartition des marchés passés par l'AGEROUTE Sénégal en 2012.....	55
Tableau 13: Répartition des marchés passés par l'AGEROUTE Sénégal en 2013.....	56
Tableau 14: Présentation des membres de la commission des marchés.....	64
Tableau 15: Echelle d'évaluation.....	75
Tableau 16: Echantillon des marchés étudiés.....	83
Tableau 17 : Présentation des constats relatifs à la publicité.....	84
Tableau 18: Présentation des constats relatifs à l'ouverture des plis.....	86
Tableau 19: Présentation des constats relatifs à l'évaluation des offres.....	87
Tableau 20 : Présentation des constats relatifs à l'attribution provisoire.....	88
Tableau 21 : Présentation des constats relatifs à la notification.....	89
Tableau 22 : Présentation des constats relatifs à l'approbation.....	89

Liste des figures

Figure 1 : Description du processus de passation des marchés	16
Figure 2: Triangle de la fraude	25
Figure 3: Cartographie des risques	39
Figure 4 : Modèle d'analyse	44
Figure 5 : Organigramme de l'AGEROUTE Sénégal	60
Figure 6: Matrice des risques de la passation des marchés publics.....	79

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Evaluation de l'environnement de contrôle	106
Annexe 2: Evaluation du Code de Marchés Publics	107
Annexe 3: Evaluation de la gestion des risques	109
Annexe 4: Evaluation des activités de contrôle.....	109
Annexe 5: Evaluation de l'information et de la communication	110
Annexe 6: Evaluation du pilotage du contrôle interne	111
Annexe 7: Vérification de la présence d'indicateurs de fraude.....	111
Annexe 8: Guide d'entretien pour vérifier la présence d'indicateurs de fraude	114
Annexe 9: Evaluation des dispositifs de contrôle	115
Annexe 10 : Impacts des risques	117

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	i
REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS	iii
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	v
LISTE DES ANNEXES	vii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE.....	7
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	8
CHAPITRE 1 : LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	9
1.1. Définition, principes, objectifs et typologie des marchés publics.....	9
1.1.1. Définition	9
1.1.2. Principes des marchés publics.....	10
1.1.3. Objectifs de la passation des marchés publics.....	11
1.1.4. Typologie des marchés publics :	11
1.2. Acteurs, procédures et processus de passation des marchés publics.....	12
1.2.1. Les acteurs de la passation des marchés publics.....	12
1.2.2. Les procédures de passation des marchés	13
1.2.3. Description du processus de passation des marchés	16
1.3. Bonnes pratiques internationales en matière de passation des marchés publics	16
1.3.1. Principes pour garantir l'intégrité dans la passation des marchés publics	17
1.3.2. Proposition d'un code de conduite	18
1.3.3. Normes minimales en matière de passation des marchés.....	18
1.3.4. Outils d'activités pour atténuer la corruption dans la passation des marchés... ..	19
1.3.5. Développement des capacités en matière de passation des marchés publics	20
1.3.6. Déclaration de conflits d'intérêts	20
1.3.7. Recommandations de l'OCDE pour améliorer l'intégrité dans la passation des marchés publics.....	21
1.3.8. Passation de marchés basés sur la performance de la Banque Mondiale	21

1.3.9. Passation électronique des marchés publics.....	22
CHAPITRE 2 : DETECTION ET PREVENTION DE LA FRAUDE DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	23
2.1. Définition, typologie, motivations et techniques de fraude	23
2.1.1. Définition	23
2.1.2. Typologie de fraude	24
2.1.3. Motivation des fraudeurs	24
2.2.1. Techniques de fraude	26
2.2. Risques de fraude dans la passation des marchés et indicateurs de détection.....	28
2.2.1. En amont de l'appel d'offres.....	28
2.2.2. Appel d'offres et prise de décisions.....	31
2.2.3. Attribution et gestion des contrats	33
2.3. Outils de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics et responsabilité de l'auditeur en matière de fraude.....	34
2.3.1. Outils de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics.....	34
2.3.2. Responsabilité de l'auditeur en matière de fraude.....	42
CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE	43
3.1. Modèle d'analyse	43
3.2. Méthodologie de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés publics	45
3.2.1 Méthodologie de détection de la fraude dans la passation des marchés publics	45
3.2.2 Méthodologie de prévention de la fraude dans la passation des marchés.....	48
3.3 Présentation des Outils de collecte des données	49
3.3.1. Observation.....	49
3.3.2. Entretiens	49
3.3.4 Analyse documentaire.....	50
3.3.5. Echantillonnage.....	50

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	51
DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE.....	52
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	53
CHAPITRE 4 : PRESENTATION DE L'AGEROUTE SENEGAL.....	54
4.1. Mission de l'AGEROUTE Sénégal.....	54
4.2. Activités de l'AGEROUTE Sénégal	54
4.2.1. Activités de l'AGEROUTE Sénégal en 2012	54
4.2.2. Activités de l'AGEROUTE Sénégal en 2013	55
4.3. Fonctionnement et organisation	56
4.3.1 Fonctionnement de l'AGEROUTE Sénégal	56
4.3.2 Organisation de l'AGEROUTE Sénégal	58
CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS A L'AGEROUTE SENEGAL	62
5.1. Organisation institutionnelle	62
5.1.1. Cellule de passation des marchés.....	62
5.1.2. Commission des marchés.....	63
5.2. Plan de passation des marchés et avis général de passation des marchés	64
5.2.1. Plan de passation des marchés	64
5.2.2. Avis général de passation des marchés	65
5.3. Préparation du dossier d'appel à la concurrence et description des processus de passation des marchés publics à l'AGEROUTE Sénégal	66
5.3.1. Préparation du dossier d'appel d'offres	66
5.3.2. Description des processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ..	66

CHAPITRE 6 : PRATIQUE DE LA DETECTION ET DE LA PREVENTION DE LA FRAUDE A L'AGEROUTE SENEGAL	74
6.1. Détection de fraude dans la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal	74
6.1.1 Cartographie des risques	74
6.1.2. Evaluation du contrôle interne et vérification de la présence d'indicateurs	80
6.1.3. Vérification de la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal avec les textes réglementaires	83
6.2. Prévention de la fraude dans la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal.....	92
6.2.1. Réduction des risques présents dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal	92
6.2.2. Amélioration du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal et de la conformité de ses pratiques avec la réglementation en vigueur	95
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	101
CONCLUSION GENERALE	102
Annexes	105
Bibliographie	119

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

Les infrastructures sont d'une importance considérable pour le développement de tout pays puisqu'il s'agit de fournir les services essentiels dont la population a besoin pour jouir de conditions de vie élémentaires. L'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'électricité, les routes pour le transport et les télécommunications sont autant de services qui permettent d'améliorer la santé publique. Or, pour plusieurs millions de personnes, ces services de base sont encore hors de portée. Selon la Banque Mondiale (BM, 2014), on dénombre en 2014, 1,1 milliard de personnes qui n'ont toujours pas accès à l'eau propre et 2,6 milliards qui ne bénéficient pas de conditions d'hygiène adaptées. Par ailleurs, 3 milliards de personnes n'ont pas accès aux sources d'énergie moderne pour la cuisine et le chauffage et plus d'1 milliard d'habitants des zones rurales ne disposent pas d'un accès fiable aux transports.

Pour le Sénégal, aujourd'hui, force est de constater que des actions de réajustement du secteur des infrastructures de transport s'avèrent nécessaires dans le court, moyen et long terme si l'on veut que ce secteur maintienne sa vocation naturelle de vecteur de développement. A ce titre, les infrastructures de transport routier sont un enjeu fort pour le développement économique qui passe nécessairement par une amélioration des moyens de transport. Le développement économique suppose donc l'existence d'infrastructures de transport performantes.

Les routes assurent en effet près de 95% des transports intérieurs de voyageurs et de marchandises au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA, 2014). Elles assurent également les parcours terminaux des autres modes (aérien, ferroviaire, maritime) tout aussi importants les uns que les autres au regard de leur caractère complémentaire. Au Sénégal, l'AGEROUTE Sénégal est l'agence chargée des travaux et de gestion des routes. Cette agence est un démembrement du Ministère des infrastructures des transports terrestres et du désenclavement. Elle est chargée, de manière générale, de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes de ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé. Pour répondre à ces besoins de travaux, de services et de fournitures, elle passe par la commande publique.

Chaque année une centaine de marchés publics est passée par l'AGEROUTE Sénégal soit une valeur de 100 983 897 083 F CFA pour 85 marchés passés en 2013 (AGEROUTE Sénégal, 2013). L'importance de ces marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal est aussi justifiée par

les retombées économiques et sociales que génèrent les infrastructures routières. Cependant le domaine des marchés publics n'échappe pas à la fraude malgré la mise en œuvre de contrôles particulièrement élevés que sont :

- contrôles internes : audit interne, contrôle hiérarchique, commissions spécialisées ;
- contrôles externes : contrôle de légalité, commissariat aux comptes audit de l'ARMP etc.

Ces multiples contrôles constituent autant de garde-fous destinés à garantir la régularité du processus d'achat. Mais les auteurs des montages frauduleux disposent souvent d'une technicité suffisante pour donner à leurs opérations une apparente conformité aux textes et aux procédures. Et dans le même temps, les facteurs de risques n'ont pas disparu et ont même tendance à s'accroître. L'audit de conformité est considéré comme un moyen inefficace pour prévenir et détecter la fraude dans la passation des marchés publics.

Ne doit-on pas plutôt considérer que l'audit de conformité répond à un besoin de maîtrise du processus achat afin d'en avoir une perception qui aille au-delà de la simple conformité aux textes ?

Toutes ces réflexions sont soulevées pour régler le problème de la difficulté de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics. La solution à ce problème fera l'objet de notre mémoire.

Plusieurs causes peuvent être à l'origine de la difficulté de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics parmi lesquelles :

- les auteurs des fraudes disposent souvent d'une technicité suffisante pour donner à leurs fraudes une conformité apparente aux textes et aux procédures ;
- les auditeurs ne disposent pas de connaissances suffisantes pour détecter des indices de dysfonctionnement ;
- les audits ne sont pas orientés vers la recherche et l'identification de la fraude, ils ont pour objectif de vérifier que les procédures et les pratiques respectent les textes et les principes généraux qui régissent l'activité administrative ;
- l'absence de politique de gestion des risques dans la passation des marchés.

Le problème énoncé peut entraîner des conséquences importantes pouvant nuire au déroulement du processus de passation des marchés publics. Il s'agit entre autres de :

- l'absence de transparence et d'équité dans la passation des marchés ;
- la mauvaise utilisation des deniers publics ;
- le manque d'efficacité de la commande publique (ouvrage défectueux, ouvrage délivré avec un retard, marché non exécuté etc.).

Pour remédier au problème énoncé, les solutions ci-après peuvent être envisagées :

- sensibiliser les acteurs de la passation des marchés sur les conséquences de la fraude ;
- installer une politique de gestion des risques dans la passation des marchés ;
- former les auditeurs sur les procédures et les techniques de fraude dans la passation des marchés ;
- mettre en place une méthodologie efficace de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés.

Cette dernière solution nous semble la plus adaptée car elle vise à adopter une approche préventive des risques de fraude auxquels s'exposent les acheteurs publics et leurs fournisseurs. Elle leur permet d'identifier, le plus en amont possible, les sources potentielles d'irrégularités.

Au regard de tout ce qui précède, notre question principale est la suivante : comment détecter et prévenir la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal ?

De cette question principale découlent les questions spécifiques suivantes :

- qu'est-ce qu'un marché public ?
- quelles sont les motivations des fraudeurs et les techniques de fraude dans la passation des marchés publics ?
- quelle est la cartographie des risques de fraudes dans la passation des marchés pour l'AGEROUTE Sénégal ?
- quelles sont les forces et les faiblesses du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ?
- quels sont les indicateurs de fraudes présents dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ?

- quel est le degré de conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés publics ?
- quelles sont les recommandations à suivre pour réduire les risques, améliorer le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal et rendre conformes ses pratiques en matière de passation des marchés publics ?

Nous allons répondre à ces différentes questions par le choix du thème de mémoire libellé comme suit : « **Détection et prévention de la fraude dans la passation des marchés publics : cas des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal** ».

L'objectif principal de ce travail sera d'identifier les risques de fraudes dans les marchés de l'AGEROUTE Sénégal et formuler des recommandations pour les prévenir. Cela donne lieu à plusieurs objectifs spécifiques à savoir :

- comprendre les marchés publics ;
- comprendre les motivations des fraudeurs et décrire les techniques de fraude dans la passation des marchés publics ;
- élaborer une cartographie des risques de fraude pour l'AGEROUTE Sénégal ;
- identifier les forces et les faiblesses du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;
- vérifier la présence d'indicateurs de fraude dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- vérifier la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés avec la réglementation en vigueur ;
- formuler des recommandations pour prévenir la fraude dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

De manière générale, la passation des marchés publics comporte quatre grandes phases à savoir la préparation, la passation, l'exécution et contrôle. Notre étude portera essentiellement sur la passation des marchés publics.

Cette étude permettra à l'AGEROUTE Sénégal de cartographier les risques de fraude qui sont présents dans son processus de passation des marchés publics et de disposer des outils nécessaires pour les réduire. Les risques identifiés peuvent être pris en compte lors de la mise à jour du manuel de procédures de la passation des marchés publics. L'étude vise aussi à donner

à l'AGEROUTE Sénégal une idée sur le degré d'efficacité de son contrôle interne et de sa structure organisationnelle (Commission et Cellule de passation).

Enfin, l'étude permettra à l'AGEROUTE Sénégal d'avoir un aperçu sur le degré de conformité de ses opérations avec la réglementation en vigueur. Les recommandations formulées lui permettront de mieux se conformer aux dispositions réglementaires afin d'éviter toutes remarques préjudiciables des audits externes.

Pour nous, ce sera l'occasion de découvrir le domaine de la passation des marchés publics et les enjeux qu'il présente. Sur le plan pratique, cette étude nous permettra d'appliquer les techniques de détection de la fraude dans la passation des marchés publics. Elle nous permettra de mettre en pratique les connaissances théoriques acquises au CESAG (Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion). Il s'agit de l'élaboration de la cartographie des risques, l'évaluation du contrôle interne, le rôle de l'auditeur dans la recherche de la fraude, etc.

L'étude s'articule autour de deux grandes parties, la première partie sera consacrée au cadre théorique c'est-à-dire aux concepts sur les marchés publics, la notion de fraude et sa méthodologie de détection et de prévention de la fraude. Elle nous permettra de mieux maîtriser les notions théoriques relevant de notre thème. Nous finirons cette partie par présenter un modèle d'analyse. Dans la seconde partie, nous aurons à présenter l'AGEROUTE Sénégal, notre structure d'accueil. Nous aurons ensuite à dérouler notre mission de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal. Nous finirons par formuler des recommandations pour venir à bout des insuffisances notées afin de prévenir la fraude.

PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Les procédures de passation des marchés sont régies par des textes auxquels sont soumis les acteurs de la passation des marchés publics afin de garantir le respect des principes de libre accès à la commande publique, l'égalité des traitements et la transparence.

Pour améliorer ces procédures de passation des marchés publics, les acteurs gagneraient à se tourner vers l'international afin de copier les bonnes pratiques pour rendre le processus de passation des marchés transparent. Ce dernier n'échappe pas à la fraude, il est donc important de connaître les motivations des fraudeurs, les techniques de fraudes, les risques de fraude et les indicateurs permettant de les détecter. Les auditeurs ont un rôle important à jouer dans ce processus. Il est donc important de préciser la responsabilité de l'auditeur dans la détection de fraude et d'identifier les outils de détection et de prévention de fraude.

Cette première partie est composée de trois chapitres, le premier abordera les différents aspects de la passation des marchés publics, le second traitera la détection et la prévention de la fraude dans la passation des marchés publics et le dernier mettra en exergue la méthodologie de recherche.

CHAPITRE 1 : LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les Etats sont souvent confrontés à des besoins de travaux, de services et de fournitures auxquels ils apportent des réponses en passant par l'achat public. L'achat public constitue aujourd'hui un levier très important pour le développement des Etats, amenant les pouvoirs publics à être attentifs au cadre qui régit la commande publique. C'est dans cette optique que les Etats ont mis en place des marchés publics pour régir les relations entre les personnes publiques, leurs mandants et les personnes chargées d'une mission de service public.

Pour traiter ce sujet, il sera nécessaire de commencer par définir le terme marché public, d'identifier les objectifs et principes avant de classer les différents types de procédures. Les acteurs et les procédures de passation des marchés publics seront ensuite définis avant la présentation des bonnes pratiques internationales en la matière.

1.1. Définition, principes, objectifs et typologie des marchés publics

Pour étudier les marchés publics, il est important de commencer par définir la notion de marché public.

1.1.1. Définition

Le terme « marché public » est défini par le Code des Marchés Publics du Sénégal (2011 : 5) comme un contrat écrit, conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins de matières, 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.

NDIAYE (2010 : 12) fait ressortir ces trois remarques suivantes:

- le marché public doit être écrit : il est difficilement imaginable qu'une opération aussi importante qu'est l'engagement des deniers publics se fasse de manière tacite ou verbale. Le caractère écrit du marché a son importance car il permet la traçabilité et le contrôle des dépenses publiques. Cependant, certains marchés publics sont dispensés de forme écrite et sont réglés par mémoires ou factures.

- Le caractère onéreux du contrat : en concluant le marché public, l'autorité contractante bénéficiera d'une prestation de la part du candidat prestataire. La contrepartie de cette prestation sera le versement d'un prix à ce dernier. Le prix est déterminant car il permet de différencier la notion de marché public à d'autres notions voisines telles que les délégations de service public.
- L'objet du marché : cet objet correspond à une prestation à exécuter par le cocontractant. Il peut s'agir d'une réalisation de travaux, d'une prestation de services ou d'une livraison de fournitures.

1.1.2. Principes des marchés publics

Les marchés publics sont encadrés par des principes qui garantissent le bon déroulement de l'achat public. La Directive n°04/2005/CM/UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) stipule que les marchés publics sont soumis aux principes suivants :

- le libre accès à la commande publique : il permet à toute personne d'avoir connaissance des besoins émis par une personne publique. Il est notamment garanti par la publicité faite par chaque personne publique pour satisfaire un besoin ;
- l'égalité de traitement des candidats : elle permet à toute personne remplissant les conditions requises pour l'exécution d'un marché de pouvoir y être candidat. Le respect de ce principe permet d'éviter toute discrimination ;
- la transparence des procédures : la transparence permet à toute personne intéressée de contrôler l'action de la personne publique. Ce principe impose le fait que tout candidat qui voit son offre rejetée doit en être informé ;
- l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition.

NDIAYE (2010 : 212) et le Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP) de France (BOAMP, 2015) ont cité les trois premiers principes. Ils n'ont pas pris en compte le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition. En définitive, nous retiendrons les trois premiers principes. Le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition peut être assimilé à l'un des objectifs des marchés publics à savoir l'efficacité de la commande publique.

1.1.3. Objectifs de la passation des marchés publics

Le BOAMP (2015) de la France fait ressortir deux objectifs principaux à savoir : l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Pour atteindre l'efficacité de la commande publique, avant tout appel à la concurrence, l'acheteur devra se situer dans les conditions économiques et qualitatives les plus favorables.

Pour ce qui est de la bonne utilisation des deniers publics, l'autorité contractante est responsable vis-à-vis des concitoyens de la bonne utilisation des deniers publics, raison pour laquelle le prix occupe une place importante dans les critères de choix des offres. En effet, le but est d'avoir un meilleur rapport qualité/prix, il s'agit d'acheter efficacement avec le souci permanent d'économiser les deniers publics.

Nous pensons que l'élément (meilleur rapport qualité / prix) de cet objectif est pris en compte dans celui de l'efficacité de la commande publique. Nous estimons qu'il serait plus adéquat de considérer un objectif de la commande publique à savoir : l'efficacité et l'efficience de la commande publique.

1.1.4. Typologie des marchés publics :

La Directive n°4/2005/CM/UEMOA classe les marchés en quatre catégories :

- les marchés publics de fournitures : le marché qui a pour objet l'achat, le crédit-bail la location ou la location de biens de toute nature ;
- les marchés publics de services : le marché qui n'est ni un marché de travaux ni un marché de fournitures. Il comprend également le marché de prestations intellectuelles, c'est-à-dire le marché de services dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable ;
- les marchés publics de travaux : le marché qui a pour objet soit, l'exécution, soit conjointement, la conception et l'exécution de travaux ou d'un ouvrage ;
- les marchés publics de type mixte : le marché relevant d'une des trois catégories mentionnées ci-dessus qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie. Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics devront prendre en compte les spécificités applicables pour chaque type d'acquisition.

1.2. Acteurs, procédures et processus de passation des marchés publics

Plusieurs acteurs interviennent dans la passation des marchés publics et plusieurs appellations sont utilisées pour les désigner. Les parties prenantes des marchés publics sont donc tenues de comprendre le vocabulaire de la passation des marchés publics et les différentes procédures y afférentes.

1.2.1. Les acteurs de la passation des marchés publics

Les acteurs du processus de passation des marchés sont nombreux, mais leur appellation dépend des procédures adoptées. Nous choisissons l'exemple du Sénégal pour faire une revue des acteurs de la passation des marchés.

Les appellations des acteurs des marchés publics sont ainsi définies par le décret n° 2011-1048 portant sur le CMP du Sénégal. Ce sont :

- attributaire : le soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du Marché ;
- autorité contractante : la personne morale de droit public ou de droit privé visée aux articles 4 et 5 de la Directive n°4/2005/CM/UEMOA, signataire d'un marché public ;
- autorité délégante: l'autorité contractante ci-dessus définie, cocontractante d'une convention de délégation de service public ;
- candidat : la personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer ou qui est retenue par une autorité contractante pour participer à une procédure de passation de marchés ;
- délégataire : la personne morale de droit privé ou de droit public signataire d'une convention de délégation de service public et à laquelle l'autorité délégante confie l'exploitation d'un service public ;
- maître d'ouvrage : la personne morale de droit public ou de droit privé qui est le propriétaire final de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché ;
- maître d'ouvrage délégué : la personne morale de droit public ou de droit privé qui est le délégataire du maître d'ouvrage dans l'exécution de ses missions ;
- personne responsable du marché : le représentant dûment mandaté par l'autorité contractante pour la représenter dans la passation et dans l'exécution du marché ;

- soumissionnaire : la personne physique ou morale qui participe à un appel d'offres en soumettant un acte d'engagement et les éléments constitutifs de son offre ;
- titulaire: la personne physique ou morale, attributaire, dont le marché conclu avec l'autorité contractante, conformément à la Directive n°4 /2005/CM/UEMOA a été approuvé.

En plus des acteurs précités, des organes institutionnels interviennent dans les processus de passation des marchés publics du Sénégal. Il s'agit de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

La DCMP a été mise en place par le décret n° 2007-547 du 25 Avril 2007. Elle est l'organe de contrôle des marchés publics. L'ARMP a été mise en place par le décret n° 2007-546 du 25 Avril 2007. Elle est l'organe de régulation des marchés publics du Sénégal. Elle a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics.

1.2.2. Les procédures de passation des marchés

Il existe plusieurs procédures de passation des marchés publics dans le monde, elles dépendent souvent des Etats et des institutions de financement. Quelques procédures de passation des marchés utilisées sur le plan international seront présentées avant celles du Sénégal.

1.2.2.1. Procédures de passation des marchés internationales

Plusieurs procédures de passation des marchés sont utilisées sur le plan international, certaines de ces procédures ne sont pas utilisées au Sénégal. Il s'agit de la consultation des fournisseurs, le gré à gré, l'accord-cadre, le dialogue compétitif etc.

1.2.2.1.1. Consultation des fournisseurs

La consultation de fournisseurs consiste à comparer les cotations obtenues de plusieurs fournisseurs (dans le cas de produits ou de services, autres que les services de consultance) ou de plusieurs entrepreneurs (dans le cas de travaux de génie civil), au nombre de trois ou plus, pour garantir l'obtention de prix compétitifs. Cette méthode convient pour des fournitures en quantité limitée généralement disponibles dans le commerce, des produits standards de faible valeur ou des travaux de génie civil simples de faible valeur, lorsque les considérations de coût

et d'efficacité ne justifient pas l'utilisation de méthodes plus concurrentielles (Banque Mondiale, 2011 : 31). Cette procédure est semblable à celle de la demande de renseignements et de prix parce qu'elle vise l'allégement des procédures.

1.2.2.1.2. Marché gré à gré

Le gré à gré est défini par l'Agence Française de Développement comme un processus d'attribution d'un contrat auprès d'un prestataire sans mise en concurrence préalable. Il désigne également l'entente directe ou la procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence (AFD, 2011 : 7). Cette procédure souvent pointée du doigt par la presse, est pourtant une procédure prévue par la plupart des documents régissant la passation des marchés.

1.2.2.1.3. Accords-cadres

L'accord-cadre est l'une des procédures prévues par le Code des marchés de la Banque Mondiale. Il est un accord de longue durée conclu avec des fournisseurs de biens, de travaux et de services (autres que les services de consultants). L'accord cadre fixe les termes et conditions de la passation de marchés individuels subséquents qui peuvent être attribués pendant la durée de l'accord. Les accords-cadres sont, en règle générale, basés sur des prix qui ont été préalablement fixés, ou qui sont déterminés lors de la remise en concurrence ou par une procédure permettant leur modification sans remise en concurrence (BM, 2011 : 51).

1.2.2.1.4. Procédure de dialogue compétitif

Le « dialogue compétitif » est l'une des procédures prévues par la Banque Européenne d'Investissement. Cette procédure est conçue pour des marchés particulièrement complexes, pour lesquels le promoteur :

- n'est pas, objectivement capable de définir les moyens techniques pouvant satisfaire aux besoins ou objectifs, ou n'est pas en mesure de préciser le montage juridique ou financier du projet;
- estime que le recours direct à la procédure restreinte ne permettra pas d'attribuer le marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre présentant le meilleur rapport coûts avantages (BEI, 2011 : 5).

Le promoteur doit exposer ses besoins et ses contraintes, et définir les critères d'attribution qui permettront de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse.

1.2.2.2. Procédures de passation des marchés publics du Sénégal

La passation des marchés publics du Sénégal est régie par le Décret n° 2014-1212 du 22 Septembre 2014 portant sur le Code des marchés publics et par la Directive n°4/2005/CM/UEMOA.

Le code des marchés publics prévoit quatre (4) procédures d'appel d'offres à savoir :

- appel d'offres ouvert (article 60 à 70 du CMP) : l'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre ;
- appel d'offres avec pré-qualification (article 60 à 65 et 71 du CMP) : l'appel d'offres est dit ouvert avec pré-qualification lorsque seuls certains candidats sont autorisés à remettre leur offre, après sélection ;
- appel d'offres ouvert en deux étapes (article 60 à 65 et 72 du CMP) : l'appel d'offres en deux étapes est un appel d'offres dans lequel les soumissionnaires sont d'abord invités à remettre des propositions techniques, sans interdiction sur la base de principes généraux de conception ou de normes de performance ;
- appel d'offres restreint (article 60 à 65, 73 et 74 du CMP) : l'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les opérateurs économiques qui y ont été autorisés après sélection.

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

En effet, le CMP prévoit des procédures spécifiques telles que l'entente directe qui est applicable dans les cas prévus à l'article 76 du CMP ; la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) pour les fournitures, travaux ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du CMP ; la consultation restreinte pour les marchés de prestations intellectuelles. Les marchés à commande ou marchés de clientèle sont utilisés lorsque l'autorité contractante ne peut déterminer à l'avance le volume et le rythme des commandes de fournitures ou services courants nécessaires à ses besoins.

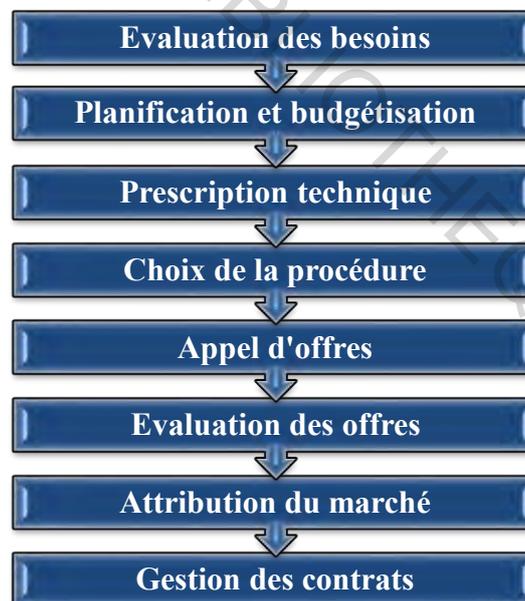
1.2.3. Description du processus de passation des marchés

Le processus de passation des marchés publics est réputé complexe, il varie en fonction de la procédure de passation utilisée. L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (2008 :151) décrit le processus de passation des marchés en mettant en exergue les principales étapes du processus.

Selon elle, la passation des marchés publics se compose de trois grandes phases :

- la phase en amont de l'appel d'offres qui comprend l'évaluation des besoins, la planification et la budgétisation, l'élaboration du cahier des charges et le choix des critères ;
- la procédure d'adjudication qui comprend l'appel d'offres, l'évaluation des offres et l'attribution du marché ;
- la phase en aval de l'attribution du marché qui comprend la gestion des contrats.

Figure 1 : Description du processus de passation des marchés



Source : Nous- mêmes à partir de l'OCDE (2008 : 151).

1.3. Bonnes pratiques internationales en matière de passation des marchés publics

Pour lutter contre la fraude dans la passation des marchés publics, il est souvent indiqué de se tourner vers l'international afin de s'inspirer des bonnes pratiques. Ces bonnes pratiques

peuvent être utilisées pour améliorer l'intégrité dans la passation des marchés publics. Il existe plusieurs bonnes pratiques dans le monde en matière de marchés publics, mais quelques-unes d'entre elles seront présentées dans cette section.

1.3.1. Principes pour garantir l'intégrité dans la passation des marchés publics

Pour garantir l'intégrité dans la passation des marchés publics, l'OCDE a mis en place dix (10) principes que les Etats doivent respecter :

- instaurer un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels ;
- s'efforcer d'assurer une transparence maximale dans les appels d'offres et prendre des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité, en particulier en cas de dérogation aux règles d'appel à la concurrence ;
- s'assurer, lors de la passation de marchés, que l'usage des deniers publics est conforme à leur intention ;
- s'assurer que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics satisfont à des normes professionnelles élevées en termes de savoir, de compétences et d'intégrité ;
- mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les risques pesant sur l'intégrité dans les marchés publics ;
- encourager une coopération étroite entre les pouvoirs publics et le secteur privé pour préserver des normes d'intégrité élevées, en particulier dans la gestion des contrats ;
- prévoir des mécanismes spécifiques pour surveiller les marchés publics, déceler les comportements répréhensibles et les sanctionner ;
- définir clairement la chaîne des responsabilités et mettre en place des mécanismes de contrôle efficaces ;
- traiter les réclamations des fournisseurs potentiels de manière équitable et dans les délais prévus ;
- permettre aux organisations de la société civile, aux médias et au grand public de suivre de près la passation des marchés publics (OCDE, 2011 : 25).

1.3.2. Proposition d'un code de conduite

Un code de conduite donne aux professionnels et aux managers, des exemples clairs de situations et dilemmes qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leur travail, ainsi que des valeurs à respecter et des orientations sur les comportements attendus. La Boîte à outils du Public Works and Gouvernement Services Canada (PWGSC) de l'OCDE (OCDE, 2011:98) sur les marchés publics énumère sept éléments qui devraient être inclus. Les responsables de la passation des marchés devraient servir l'intérêt public, être transparents et redevables, faire preuve d'intégrité et ne pas exploiter leur charge publique pour des gains personnels. Ils doivent aussi exercer une autorité légitime en toute impartialité, agir de manière juste et équitable, être sensibles aux besoins publics et être efficaces et performants. Pour cela les autorités publiques doivent imposer aux autorités contractantes l'adoption d'un code de conduite.

1.3.3. Normes minimales en matière de passation des marchés

Transparency International a proposé des normes minimales que les organismes doivent respecter pour garantir l'intégrité dans la passation des marchés publics. Pour eux, les organismes responsables des marchés publics devraient :

- appliquer un code de conduite ;
- définir une politique stricte de non corruption ;
- consulter les listes noires pour exclure les entreprises corrompues des passations de marchés ;
- exiger le recours à un pacte d'intégrité dans le cadre d'un projet ;
- garantir des appels d'offres concurrentiels et ouverts ;
- donner un accès facile à toutes les informations pertinentes ;
- veiller à ce qu'aucun des soumissionnaires n'ait accès à des informations privilégiées ;
- laisser un délai raisonnable pour la préparation des offres et la contestation de la décision d'attribution ;
- veiller à faire contrôler à un haut niveau toute demande de changement du contrat ;
- garantir que les organes d'audit soient indépendants et fonctionnent efficacement ;
- séparer les fonctions clés ;
- appliquer des mesures administratives de précaution types ;

- promouvoir la participation des organisations de la société civile en tant que contrôleurs indépendants (Transparency international, 2014).

Toutes ces recommandations devront permettre de promouvoir la transparence dans la passation des marchés publics.

1.3.4. Outils d'activités pour atténuer la corruption dans la passation des marchés

HEGGSTAD (2011:20) propose des outils à utiliser pour atténuer la corruption dans la passation des marchés publics. Les outils proposés sont les suivants :

- orientations pour identifier les risques et la corruption ;
- guides d'aide à la détection des signaux d'alerte ;
- outils interactifs en ligne ;
- conseillers et consultants locaux ;
- codes de conduites et pactes d'intégrité ;
- normes minimales de transparence ;
- lois types alignées sur les systèmes nationaux ;
- harmonisation de la collecte d'information ;
- établissement des rapports et l'archivage ;
- passation des marchés et des enchères électroniques ;
- systèmes d'archivage des documents bien organisé ;
- listes de contrôle normalisées pour la documentation ;
- liste de contrôle sur les cadeaux et gratuités ;
- cartographie des conflits d'intérêts et enregistrement des intérêts privés ;
- renforcement des capacités des personnes impliquées dans la passation des marchés ;
- formation à l'éthique professionnelle et développement des compétences ;
- ressources sur l'intégrité dans les appels d'offres concurrentiels.

Ces outils présentent des intérêts particuliers et peuvent être utilisés simultanément afin de lutter contre la fraude dans la passation des marchés publics.

1.3.5. Développement des capacités en matière de passation des marchés publics

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD, 2010:70) préconise une évaluation des capacités, qui peut :

- servir de point de départ à la formulation d'une réponse en matière de renforcement de capacités ;
- mesurer les progrès accomplis depuis les diagnostics antérieurs ;
- maintenir l'orientation prise et l'adapter au besoin ;
- servir de catalyseur ;
- confirmer les priorités dans l'action à mener ;
- assurer les appuis politiques voulus dans le cadre d'un programme ;
- offrir une plateforme de dialogue entre les parties prenantes ;
- identifier les obstacles d'ordre opérationnel pour remettre en marche un programme ou un projet bloqué.

Les cinq phases du processus de développement des capacités, tel que conçu par le PNUD, consistent à :

- engager les parties prenantes sur le développement des capacités;
- évaluer les atouts et les lacunes en capacité;
- formuler une réponse au développement des capacités;
- mettre en œuvre des réponses de développement des capacités;
- évaluer le développement des capacités.

1.3.6. Déclaration de conflits d'intérêts

Dans son rapport de 2007, l'Office européen de Lutte Anti-Fraude (2007 :14) présente la déclaration de conflits d'intérêts comme une bonne pratique pour prévenir la fraude dans la passation des marchés publics.

L'OLAF soutient que les autorités publiques devraient imposer aux autorités contractantes une procédure relative aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts et leur fournir les orientations nécessaires. Ces orientations de l'OLAF concernent un certain nombre de points qui consistent à :

- imposer à toute personne qui participe à l'une des étapes de la procédure de passation de marchés publics (préparation, élaboration, mise en œuvre ou clôture) de signer une déclaration et de la remettre au responsable de la procédure de passation ;
- fournir des orientations aux autorités contractantes sur les situations dans lesquelles le conflit d'intérêts n'est pas clairement établi (par exemple dans le cas d'antécédents professionnels dans des entreprises partenaires du soumissionnaire) ;
- désigner une personne sans lien direct avec la procédure de passation, qui serait chargée de superviser la procédure de déclaration et de s'assurer de la tenue à jour des dossiers.

1.3.7. Recommandations de l'OCDE pour améliorer l'intégrité dans la passation des marchés publics

Dans le souci de promouvoir la transparence dans la passation des marchés publics, l'OCDE (2011 : 151) a formulé les recommandations suivantes à l'endroit des acteurs de la passation des marchés publics :

- renforcer les mesures législatives de lutte contre la corruption ;
- renforcer l'efficacité de l'application des lois de lutte contre la corruption et des lois connexes ;
- promouvoir la coopération entre les organismes et accroître les ressources affectées aux enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption d'agents publics ;
- renforcer la sensibilisation aux lois sur la lutte contre la corruption au sein des ministères, organismes publics et autres institutions ;
- renforcer les moyens de détection et de signalement de la corruption d'agents publics ;
- renforcer l'intégrité et la responsabilité dans les affaires ;
- promouvoir la participation du public, de la société civile et des médias.

1.3.8. Passation de marchés basés sur la performance de la Banque Mondiale

Le Code des marchés de la BM (2011 : 51) a prévu dans ses procédures, la passation de marchés basés sur la performance aussi appelés sur les résultats. Elles débouchent sur une relation contractuelle dans laquelle les paiements sont effectués en fonction des résultats mesurés et non pas selon la manière traditionnelle en fonction des moyens mis en œuvre. Les spécifications

techniques définissent les résultats attendus. Ces résultats tendent à satisfaire un besoin fonctionnel en termes de qualité, de quantité et de fiabilité. Le paiement est effectué en fonction des résultats obtenus, à condition qu'ils aient été fournis au niveau de qualité requis.

1.3.9. Passation électronique des marchés publics

La passation électronique des marchés et l'emploi des marchés publics facilitent l'accès aux appels d'offres et stimulent la concurrence. De plus, elles rendent le cycle des achats plus transparent, permettant ainsi aux citoyens et aux entreprises de pouvoir demander des comptes aux autorités. Enfin, l'emploi des technologies de l'information dans les marchés publics permet de réduire la charge administrative et les coûts pour l'État comme pour les entreprises. La voie électronique permet aussi de raccourcir le cycle des commandes tout en réduisant le risque de fraude, ce qui peut éventuellement aboutir à des prix plus bas (OCDE, 2013,290). Cette méthode réputée efficace est difficile à mettre en œuvre, compte tenu des importants moyens économiques nécessaires.

Conclusion du chapitre 1

Pour répondre à leurs objectifs d'efficacité de la commande publique et de bonne utilisation des deniers publics, les marchés publics doivent respecter les principes de libre accès à la commande publique, l'égalité des traitements et la transparence.

Les marchés publics peuvent prendre différentes formes tandis que les procédures adoptées dépendent des Etats et des institutions de financement. Cependant, un regard tourné vers le monde extérieur, permettra de découvrir et de prendre en compte certaines pratiques internationales intéressantes en matière de passation des marchés.

CHAPITRE 2 : DETECTION ET PREVENTION DE LA FRAUDE DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les systèmes de passation des marchés publics des pays peuvent être exposés à la fraude malgré une bonne gestion et structuration. La fraude peut survenir à n'importe quelle étape du processus de passation des marchés publics. De nombreux systèmes de passation des marchés publics sont bien présentés en matière de réglementation de base. Cependant, des anomalies sont souvent décelées dans le respect des réglementations en vigueur lors de l'exécution.

Les professionnels doivent comprendre les motivations ainsi que les techniques de fraude dans la passation des marchés publics. Ils doivent aussi comprendre les systèmes mis en place pour lutter contre la fraude dans la passation des marchés ainsi que les indicateurs dont ils peuvent disposer pour détecter une fraude potentielle.

Dans ce chapitre, nous allons nous évertuer à définir la fraude et à donner les motivations des fraudeurs ainsi que les techniques utilisées par ces derniers. Les principaux risques et les indicateurs qui permettent de détecter la fraude seront ensuite abordés avant la présentation des moyens de détection et de prévention des fraudes dans les marchés publics.

2.1. Définition, typologie, motivations et techniques de fraude

Pour bien mener une étude sur la fraude, il sera nécessaire de commencer par la définir.

2.1.1. Définition

La norme ISA (International Standard on Auditing) 240 définit la fraude comme étant « un acte intentionnel commis par un ou plusieurs dirigeants, (...), employés ou tiers, impliquant des manœuvres dolosives dans l'objectif d'obtenir un avantage indu ou illégal ». A travers cette définition, on retrouve les différents éléments constitutifs de l'infraction en droit pénal français que sont :

- l'élément légal: il ne peut y avoir de fraude sans texte répressif ;
- l'élément matériel: la fraude doit être matérialisée par l'existence de preuves ;

- l'élément moral: La fraude suppose la conscience et la volonté d'accomplir un acte. Cette notion d'intention est essentielle car c'est ce qui la distingue de l'erreur (PONS & al, 2009 : 281).

Il est très difficile pour l'auditeur de réunir des éléments probants pour caractériser l'intention frauduleuse. Cette tâche ne fait pas partie de ses prérogatives même s'il doit conserver son scepticisme professionnel lorsqu'il détecte des anomalies.

2.1.2. Typologie de fraude

L'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) dans son rapport sur la fraude de 2006, classe les fraudes telles que présentées dans le tableau suivant.

Tableau 1: Typologie de la fraude

Corruption	Détournement d'actif	Déclaration frauduleuse
Cash	Stock	Financière
Conflits d'intérêts	Autres actifs	Non financière
Pots de vins		
Commissions occultes		
Extorsion		

Source: ACFE (2006)

2.1.3. Motivation des fraudeurs

Pour comprendre les motivations des fraudeurs dans la passation des marchés, il sera donc nécessaire d'étudier le triangle de la fraude de Donald CRESSEY et d'identifier les facteurs de risque de la fraude dans la passation des marchés publics.

2.1.3.1. Triangle de la fraude

Pour permettre aux auditeurs de mieux comprendre les motivations des fraudeurs en entreprise, la norme ISA 240, ainsi que la plupart des études traitant de ce sujet, font référence aux recherches de Donald CRESSEY pour qui, la plupart des fraudes réalisées en entreprise sont la conjonction de trois éléments déclencheurs que sont l'opportunité, la pression et la rationalisation. Pour élaborer le Triangle de la fraude, Donald CRESSEY a effectué des

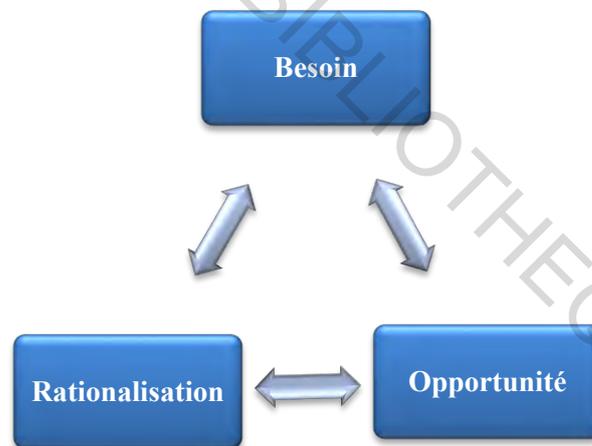
entretiens avec des personnes condamnées pour fraude afin de mettre en évidence des points communs dans ces affaires.

Les éléments du triangle de la fraude sont :

- une opportunité : l'existence d'une opportunité dans un cas de fraude, renvoie à une insuffisance du contrôle interne ;
- un besoin ou une pression : il s'agit essentiellement d'un problème financier que le fraudeur essaye de résoudre, par exemple, un train de vie élevé, un grand projet à réaliser ;
- la rationalisation : processus qui permet au fraudeur de rendre son acte acceptable par rapport à son système de valeurs (GALLET, 2008 : 270).

Les éléments du triangle de la fraude sont représentés dans la figure ci-dessous.

Figure 2: Triangle de la fraude



Source: Nous-mêmes à partir de GALLET (2008 : 270).

2.1.3.2. Les facteurs de risques de fraude dans les marchés publics

Nombreux sont les facteurs susceptibles d'augmenter la motivation d'un fraudeur dans un marché public, notamment un contrat d'envergure, une technologie complexe, un secteur vulnérable à la fraude, un manque de contrôle financier, les contraintes de temps, les conflits d'intérêts. Ces facteurs ne sont pas tous présents dans chaque cas de fraude et chacun d'eux ne mène pas nécessairement à la fraude. On peut citer entre autres :

- **gros contrats** : les pots-de-vin sont souvent calculés en pourcentage de la valeur totale d'un contrat. Plus les sommes sont importantes, plus le risque de commissions est élevé, ainsi les contrats d'envergure incitent bien plus à la fraude que les petits contrats ;
- **technologie complexe** : lorsque les contrats nécessitent la maîtrise d'une technologie de pointe, le danger existe pour les agents publics chargés de la passation des marchés qui n'ont pas les connaissances nécessaires pour identifier les tentatives de fraude. Ce risque est élevé à moins de solliciter des personnes qualifiées dans le domaine concerné (SOREIDE, 2002 : 12) ;
- **manque de contrôles financiers et opérationnels** : le risque de fraude devient plus élevé lorsque le contrôle interne est faible et que les sanctions sont faibles ou pas appliquées (UNDP, 2004 : 39) ;
- **un faible niveau de sanctions** : l'absence de suivi, de contrôle et de sanctions encourage les actes de corruption. Lorsqu'un pays est doté d'institutions faibles, les fonctionnaires malhonnêtes chargés de la passation des marchés courent peu de risques d'être démasqués, et lorsqu'ils sont effectivement pris en flagrant délit de corruption, ils ont la possibilité de s'en sortir en versant des pots-de-vin (HEGGSTAD et al, 2011 : 14) ;
- **contraintes de temps** : la passation des marchés dans les situations d'urgence augmente le risque de fraude car, faute de temps, les contrôles sont réduits et la passation des marchés devient vulnérable à la fraude (SCHULTZ & al, 2006 : 13) ;
- **secteurs vulnérables à la corruption** : certains secteurs sont plus vulnérables à la corruption que d'autres. L'indice de corruption de Transparency International (2008) a classé le secteur de travaux et infrastructures publics comme étant le plus corrompu (Transparency International, 2014).

2.2.1. Techniques de fraude

Au cours d'un forum mondial de l'OCDE sur la bonne gouvernance et l'intégrité dans la passation des marchés publics, les pays membres ont partagé leurs expériences et ont décrit les techniques de fraude utilisées dans la passation des marchés publics. Ces techniques sont publiées dans un document (OCDE, 2006 :18). On peut en citer les suivantes:

- **la publicité défailante** : la publicité de la consultation peut être effectuée dans des journaux ou revues dont la diffusion est très limitée dans tous les cas où la publication d'un avis au portail des marchés publics n'est pas obligatoire, ainsi seules quelques entreprises privilégiées pourront se porter candidates ou présenter une offre ;
- **le choix des critères** : bien que les critères de sélection soient communiqués aux candidats, certains éléments supplémentaires sont appréciés de manière subjective. C'est le cas, notamment de l'aspect architectural d'un ouvrage ou de la méthodologie utilisée pour lesquels le jugement est surtout question de choix personnel ;
- **les délais de remise des offres** : malgré la définition des délais minimums dans la réglementation, il arrive que certains délais accordés soient trop courts pour permettre aux entreprises de préparer leurs offres. Certaines autorités contractantes peuvent fixer des délais qui ne permettent pas aux fournisseurs de préparer leurs offres ;
- **les fuites organisées** : le rédacteur du cahier des charges ou le décideur peuvent communiquer à l'avance, à certains candidats, des éléments essentiels qui figureront dans le cahier des charges ou des informations additionnelles sur le contenu de l'appel d'offres tout en raccourcissant le délais officiel de remise des offres ;
- **collusion des soumissionnaires** : les soumissionnaires peuvent s'entendre pour présenter des offres élevées dans le but de permettre à un soumissionnaire privilégié de gagner le marché ;
- **les contreparties** : certains concurrents peuvent volontairement s'écarter d'un marché en vue d'obtenir une compensation de la part de la personne titulaire du marché ;
- **effets sur le marché boursier** : en effet si une personne, cotée en bourse, devient titulaire d'un gros marché, les personnes qui sont au courant peuvent utiliser ces informations pour leur bénéfice propre. Il sera possible avant la publication du résultat d'acheter à bon prix, des actions de la société titulaire du marché, actions dont la valeur augmentera automatiquement lors de l'annonce de cette nouvelle sur le marché boursier. Ces faits peuvent être qualifiés de délit d'initié ;
- **après un appel d'offres infructueux** : c'est le cas le plus fréquent. Il est aisé à employer puisqu'il suffit de fixer des caractéristiques techniques élevées et un faible prix de marché pour que l'appel d'offres soit déclaré infructueux. Lors de la « négociation », il est alors facile de réduire les prestations pour les ramener au niveau des normes habituelles et ou de majorer l'enveloppe financière initiale pour que l'on puisse,

moyennant « compensation », faire obtenir le marché à l'entreprise la plus accommodante ;

- **en cas d'urgence ou d'urgence impérieuse** : ce procédé a été souvent utilisé, même si les codes des marchés ont contribué à limiter considérablement les cas qui peuvent relever de cette disposition ;
- **fractionnement artificiel de la prestation** : il s'agit de se placer dans le cas où la procédure des marchés publics n'est pas applicable, c'est-à-dire à lancer des contrats inférieurs aux seuils. Pour y parvenir, il suffit de découper le marché ;
- **conflits d'intérêts** : ceci se produit lorsqu'un fonctionnaire a un intérêt privé qui pourrait compromettre l'exercice impartial de ses fonctions. Les conflits d'intérêts constituent un phénomène normal mais ils doivent être anticipés, déclarés et bien gérés, voire évités lorsqu'ils sont susceptibles d'entraîner la corruption (OCDE, 2006 :18).

2.2. Risques de fraude dans la passation des marchés et indicateurs de détection

Certaines organisations internationales et nationales ont mené des études sur la passation des marchés publics afin d'identifier les principaux risques du domaine et les indicateurs utilisés pour détecter les fraudes dans la passation des marchés. Les risques cités ne sont pas présents dans toutes les procédures de passation des marchés. La présence de ces risques dépend du système de passation des marchés du pays étudié.

Les indicateurs de fraudes sont des éléments inhabituels par nature ou en décalage avec une activité normale. L'indicateur révèle que quelque chose sort de l'ordinaire et nécessite un examen plus attentif. La présence d'indicateurs devrait rendre les membres du personnel et les gestionnaires plus vigilants et les inciter à prendre les mesures nécessaires pour confirmer ou infirmer l'existence d'un risque. A chaque niveau de la passation des marchés, des risques et indicateurs devront être identifiés.

2.2.1. En amont de l'appel d'offres

C'est durant la phase en amont de l'appel d'offres que les besoins sont évalués, planifiés, et budgétisés.

2.2.1.1. Evaluation des besoins

C'est à cette étape que les besoins sont exprimés, validés et évalués.

Tableau 2: Risques et indicateurs de l'évaluation des besoins

Evaluation des besoins	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ➤ l'évaluation des besoins est insuffisante en raison d'un manque de temps et/ou d'un manque de capacités et de compétences du personnel impliqué dans la passation des marchés ; ➤ des pressions politiques et diplomatiques influencent l'évaluation des besoins ; ➤ Surestimation des besoins (quantité, qualité, délais) ; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ fréquence élevée des ordres de modifications ; ➤ coûts d'exploitation élevés/aux estimations ; suppression de besoins déjà validés ;

Source : Nous-mêmes à partir de HEGGSTAD et al (2011:23), SCPC (2007 : 65) et SCPC (2007 : 65).

2.2.1.2. Planification et budgétisation

L'achat public entraîne une sortie de fonds, il passe nécessairement par une budgétisation et une planification pour une meilleure utilisation des deniers publics. A cette étape, les risques et indicateurs suivants ont été identifiés.

Tableau 3: Risques et indicateurs de la planification et de la budgétisation

Planification et budgétisation	
Risques	Indicateurs
Biens et services acquis ne sont pas conformes au plan d'investissement ;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ dérives financières lors de la réalisation du projet ;

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ avantages exagérés et/ou coûts sous-estimés ;
--	---

Source : Nous- mêmes à partir d'OCDE (2011 :151) et SCPC (2007 : 65).

2.2.1.3. Définition des exigences

Elle correspond à la fixation des termes de références et des critères de sélection.

Tableau 4: Risques et indicateurs de la définition des exigences

Définition des exigences	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ➤ le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont conçus spécialement pour une société, ce qui restreint ou empêche la concurrence ; ➤ le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont excessivement complexes afin de masquer les actes de corruption et rendre l'évaluation difficile ; ➤ les critères de sélection et d'attribution ne sont pas préétablis ; ➤ spécifications techniques adaptées à une entreprise ; ➤ les entreprises se procurent des renseignements sur les prescriptions techniques ; ➤ prescriptions excessives par rapport aux normes habituelles sur le plan technique ou en matière de délais. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ existence de liens entre le prescripteur et le fournisseur ; ➤ absence de solution alternative ; ➤ spécifications imprécises du marché ; ➤ une seule offre correspond aux souhaits du décideur ; ➤ non application des normes habituelles sans justifications ; ➤ exigence d'agrément (sécurité, défense...) ou de qualifications techniques supplémentaires. ; ➤ procédures ou critères d'évaluation inadéquats ; ➤ spécifications trop strictes ou trop générales.

Source : Nous-mêmes à partir de SCPC (2007: 66), OCDE (2011 :151) et HEGGSTAD et al, (2011 :25).

2.2.1.4. Choix de la procédure

Il existe plusieurs procédures de passation des marchés, elles sont choisies en fonction de la nature et du montant du marché.

Tableau 5: Risques et indicateurs du choix des besoins

Choix de la procédure	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none">➤ des procédures non concurrentielles sont utilisées à mauvais escient pour exploiter les vides juridiques comme la segmentation du contrat (afin de contourner les seuils des appels d'offres concurrentiels) ;➤ la déclaration d'une urgence injustifiée ou la prolongation de projets en cours sans motifs réels ;➤ abus de l'extrême urgence.	<ul style="list-style-type: none">➤ pas de procédure de mise à jour de la liste des entreprises à consulter ;➤ manipulation des seuils appliqués aux marchés pour éviter les contrôles préalables.

Source : Nous-mêmes à partir de HEGGSTAD et al (2011 : 22), OCDE (2011 : 151) et SCPC (2007 :66).

2.2.2. Appel d'offres et prise de décisions

Durant cette phase, l'appel d'offres est lancé et la décision d'attribution est prise par la personne responsable du marché.

2.2.2.1. Appel d'offres

Durant cette étape, les candidats potentiels sont informés de l'existence du marché.

Tableau 6: Risques et indicateurs de fraude de l'appel d'offres

Appel d'offres	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ➤ les offres reçues peuvent être falsifiées de façon à masquer le non-respect de la date limite par un soumissionnaire ou son incapacité à fournir la totalité des documents exigés ; ➤ le délai de réponse à un appel d'offres public n'est pas appliqué à l'ensemble des soumissionnaires de manière équitable ; ➤ critère d'attribution et d'évaluation non précis avant la clôture de l'appel d'offres. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ certaines informations, pourtant obligatoires, n'ont pas été communiquées par l'adjudicataire ; ➤ le cahier des charges s'apparente fortement au catalogue des produits et services fournis par l'adjudicataire et va jusqu'à inclure un éventail de spécifications extrêmement précises, auxquelles seul un nombre très restreint de soumissionnaires peut se conformer.

Source: Nous-mêmes à partir d'OCDE (2011 : 151) et HEGGSTAD et al (2011 : 23)

2.2.2.2. Evaluation des offres

Les offres sont évaluées par la commission des marchés. C'est dans cette étape que les notes sont attribuées aux offres.

Tableau 7: Risques et indicateurs de l'évaluation des offres

Evaluation des offres	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ➤ non application des critères de sélection ; ➤ les offres reçues peuvent être falsifiées de façon à masquer le non-respect de la date limite par un soumissionnaire ou son 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ absence de critères de sélection ; ➤ non utilisation des critères existants ; ➤ les spécifications techniques et le cahier des charges font l'objet de modifications importantes.

incapacité à fournir la totalité des documents exigés.	
--	--

Source : Nous-mêmes à partir de SCPC (2007 :66) et OLAF (2007 :34).

2.2.3. Attribution et gestion des contrats

C'est la dernière étape de la procédure de passation. Elle marque la signature du contrat.

Tableau 8: Risques et indicateurs de la gestion des contrats

Attribution et gestion des contrats	
Risques	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ➤ les tentatives de renégociation se déroulent après l'attribution du contrat mais avant sa signature. Par exemple, l'entrepreneur peut réclamer des changements importants au contrat pour prolonger les délais de livraison et/ou majorer les prix des produits ou services. Une telle renégociation peut rendre l'ensemble de la procédure d'appel d'offres inutile et non transparente ; ➤ le contrat n'est pas établi dans le respect des règles et/ou spécifications techniques ni dans le respect des documents de l'appel d'offres. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ les clauses standard du contrat (audit, recours, dommages et intérêts) sont modifiées ; ➤ la méthodologie et le programme d'exécution ne sont pas annexés au contrat ; ➤ les spécifications techniques et le cahier des charges font l'objet de modifications importantes ; ➤ les avenants nombreux ou suspects sont apportés pour un même contractant et approuvés par le même agent responsable du projet ; ➤ le délai qui s'écoule, dans le cadre de projets internationaux, entre l'annonce de l'adjudicataire et la signature du contrat est inexplicablement long.

Source : Nous-mêmes à partir de HEGGSTAD et al (2011 :23) et OLAF (2007 : 34).

Cette liste n'est pas exhaustive, Il existe aussi d'autres risques propres au fonctionnement de certaines autorités contractantes ou qui résultent de leur système de passation national.

2.3. Outils de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics et responsabilité de l'auditeur en matière de fraude

Pour mener à bien une mission de détection de la fraude, il sera nécessaire de définir la responsabilité de l'auditeur et d'identifier les outils dont il dispose dans sa recherche.

2.3.1. Outils de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics

Pour lutter contre la fraude dans la passation des marchés publics, les autorités contractantes doivent disposer d'outils nécessaires pour les prévenir et les détecter le cas échéant.

2.3.1.1. Outils de prévention des fraudes dans la passation des marchés

Il existe plusieurs moyens de prévention des fraudes. On peut en citer : le code de conduite, la répartition des responsabilités, la formation et la sensibilisation, le contrôle interne, la gestion du risque et l'analyse de données.

2.3.1.1.1. Code de conduite

Les codes de conduite sont souvent perçus comme des gadgets. Une enquête réalisée en mars 2007 par Ernst & Young dans 8 pays européens confirme pourtant que leur utilité est perçue puisque, pour 70 % des salariés interrogés, un code de conduite est un moyen utile pour prévenir et détecter les fraudes ainsi que la corruption (GALLET, 2008 : 270).

2.3.1.1.2. Formation et sensibilisation

Une formation et une sensibilisation formelles peuvent faire partie de la stratégie générale en matière de gestion des risques de l'organisation, le cas échéant. Tout le personnel pourrait être formé sur les aspects théoriques et pratiques afin de les sensibiliser à la culture antifraude de la structure et de les aider à détecter et à répondre aux cas suspectés de fraude. Cela pourrait couvrir dans les détails toute politique antifraude, les rôles et les responsabilités spécifiques et les mécanismes de signalement (Commission Européenne, 2014 : 14).

2.3.1.1.3. Contrôle interne

En 1962, l'Ordre des Experts-comptables de France donne une définition du contrôle interne : « Le contrôle interne comptable résulte du choix et de la mise en œuvre de méthodes, de moyens humains et matériels adaptés à l'entreprise et propres à prévenir, ou tout au moins, à révéler sans retard les erreurs et les fraudes. » (GAPPELLETI, 2006 :7). A travers cette définition, on peut déduire que le contrôle interne est un outil de prévention de fraude dans les organisations.

2.3.1.1.4. Analyse des données

Elle peut être utilisée à ce stade pour enrichir significativement le processus d'évaluation des risques, en vérifiant les données par recoupement avec d'autres organisations du secteur public ou privé (par exemple, les autorités fiscales, les différents ministères, les autorités de vérification de crédit). L'analyse des données permet aussi de détecter les situations pouvant comporter des menaces élevées (Commission Européenne, 2014 : 19).

2.3.1.1.5. Gestion des risques

C'est le processus par lequel les organisations traitent méthodiquement les risques qui s'attachent à leurs activités et recherchent ainsi des bénéfices durables dans le cadre de ces activités, considérées individuellement ou dans leur ensemble (FERMA, 2003 : 2). Parmi ces risques inhérents aux activités des organisations, on peut citer le risque de fraude qui est à maîtriser afin de prévenir la fraude.

2.3.1.1.6. Mécanismes de signalement

La mise en place et la promotion de mécanismes de signalement clairs est un élément essentiel de la prévention. Tout mécanisme de ce type doit faciliter le signalement aussi bien des suspicions de cas de fraude que des lacunes dans les contrôles pouvant accroître la sensibilité de la structure à la fraude (Commission Européenne, 2014 :19).

2.3.1.2. Outils de détection de la fraude dans la passation des marchés publics

Parmi les moyens de détection des fraudes dans la passation des marchés publics, on peut citer la cartographie des risques, l'évaluation du contrôle interne, les indicateurs de fraude et l'audit

de conformité. Ces moyens utilisés ont pour objectif d'identifier les pistes de fraude. Des études plus approfondies permettront de détecter la fraude.

2.3.1.2.1. Cartographie des risques de fraude de la passation des marchés publics

Le Service Central de la Prévention de la Corruption (SCPC) qualifie la cartographie des risques comme étant un moyen efficace dans la détection de la fraude.

➤ Définitions

Bernard et Al (2008 :73) définit la cartographie des risques comme étant un outil de pilotage vivant qui doit permettre de mesurer régulièrement la progression de l'entité dans son niveau de maîtrise des risques.

Selon l'IFACI (2004 :24), la cartographie des risques est définie comme le positionnement des risques majeurs selon différents axes, tels que l'impact potentiel, la probabilité de survenance ou le niveau actuel de maîtrise des risques.

➤ Utilité de la cartographie des risques

La cartographie des risques doit servir de repère dans la gestion des risques et permettre de :

- définir les ordres de priorités pour l'évolution des processus jugés trop risqués;
- définir la nomenclature de la base d'incidents pour les rattachements des risques avérés;
- définir les plans d'actions pour le traitement préventif des risques en améliorant le dispositif de contrôle permanent;
- recourir au transfert ou au financement du risque sur la base d'évaluations fiables;
- aider à la tarification clientèle en y incorporant les risques à faible impact et fréquence élevée qui sont généralement conservés en propre (JIMENEZ & al, 2008 :103).

La cartographie des risques permet également à l'auditeur interne d'établir son plan d'audit et d'améliorer le dispositif de contrôle interne de l'organisation.

➤ **Approche pour élaborer une cartographie des risques**

Pour élaborer une cartographie des risques, les approches suivantes sont proposées par l'Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise (AMRAE) :

- approche Top-Down : approche menée au plus haut niveau de l'organisation sur les événements craints ou une absence d'opportunités menaçant l'atteinte des objectifs de l'organisation ;
- approche Bottom-Up : cette démarche peut s'appuyer sur les processus de gestion des risques déjà existants. Elle sera opportunément enrichie par une analyse des aléas opérationnels permettant d'impliquer les différents niveaux opérationnels et les risques correspondants souvent méconnus de la hiérarchie (AMRAE, 2013 : 30).

L'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI) emboîte le pas à l'AMRAE et propose une synthèse des deux approches.

Tableau 9: Synthèse de l'approche bottom up

1	Modélisation des processus de l'entreprise (avec les opérationnels)
2	Identification des risques inhérents (avec les opérationnels)
3	Évaluation des risques résiduels et identification des risques majeurs (opérationnels)
4	Identification des risques liés à la stratégie (avec le Directeur de la stratégie)
5	Mixage des risques majeurs et des risques stratégiques (DG et principaux dirigeants)
6	Gestion du portefeuille des risques et des opportunités
7	Pilotage et communication

Source : IFACI (2003)

Tableau 10: Synthèse de l'approche top down

1	Déterminer les risques majeurs par partie prenante
2	Pondérer les risques majeurs pour ne garder que les plus importants

3	Rattachement des processus clés de l'entreprise aux risques opérationnels et aux risques majeurs
4	Hiérarchiser les risques
5	Établir une cartographie des risques (entretiens avec les principaux dirigeants)
6	Valider les risques (par les principaux dirigeants)
7	Alimenter le plan d'audit

Source : IFACI (2003)

➤ **Démarche d'élaboration de la cartographie des risques:**

Il existe plusieurs méthodes d'identification des risques, elles varient en fonction des référentiels utilisés. Les référentiels les plus connus sont : COSO, ISO 27 000, BS 31000 et FERMA. Mais généralement, le processus de gestion des risques se déroule comme suit :

- **identification des objectifs** : il s'agit d'identifier d'abord les objectifs de l'activité ou de l'entreprise ;
- **identification des risques** : les méthodes d'identification des risques sont multiples et variées, nous allons en citer quelques-unes :
 - identification par les tâches élémentaires : c'est une démarche utilisée par l'auditeur pour identifier les zones de risque et pour construire son questionnaire de contrôle interne (RENARD, 2005 : 184) ;
 - identification des risques qui affectent les actifs, elle consiste à la mise en évidence des risques qui sont présents sur les actifs constitutifs de la valeur de l'entreprise (MC NAMEE, 1998 : 13) ;
 - identification des risques qui affectent les opérations, c'est une technique dans laquelle la détermination du risque se fait en fonction des variétés que peut subir l'environnement dans lequel se trouve l'entreprise (MC NAMEE, 1998 : 13) ;
 - identification basée sur les objectifs, qui consiste à identifier d'abord les objectifs de l'activité de l'organisation pour ensuite leur affecter la menace correspondante. (BAPST, 2003) ;
- **évaluation des risques**: dans le référentiel de la FERMA, l'évaluation du risque est définie comme une activité qui aide à décider de l'importance de chaque risque

spécifique pour l'organisation, et à déterminer s'il convient d'accepter ce risque en l'état ou de le traiter (FERMA, 2003 : 8). L'évaluation du risque est obtenue en combinant la probabilité d'occurrence et la gravité du risque ;

- **hiérarchisation des risques:** une fois les risques évalués, il convient ensuite de les hiérarchiser, c'est-à-dire fournir un ordre de grandeur permettant de les distinguer de façon acceptable ou non pour l'entreprise. Les dirigeants doivent nécessairement donner une réponse aux risques.
- **réponses aux risques:** d'après RENARD (2010 : 161), les réponses aux risques peuvent être :
 - l'acceptation : ne rien faire et accepter de courir le risque ;
 - le partage : c'est de réduire le risque en souscrivant une assurance ou en mettant au point une joint-venture avec un tiers ;
 - l'évitement : faire disparaître le risque en cessant l'activité qui le fait naître ;
 - la réduction : prendre les mesures nécessaires pour réduire la probabilité ou l'impact ;
- **matrice des risques:** il s'agit d'une matrice à deux entrées qui prend en compte la probabilité d'occurrence du risque d'une part et la gravité en cas de survenue du risque d'autre part. Un exemple de matrice est ainsi présenté :

Figure 3: Cartographie des risques

Probabilité

4	Risque	Risque	Critique	
3	Risque	significatif		
2	Risque	modéré		
1	mineur			
	1	2	3	4

Gravité

Source : Nous-mêmes à partir d'Institut-sage (2014)

2.3.1.2.2. Utilisation d'indicateurs de fraudes

PONS (2008 : 7) affirme que l'examen des techniques de fraude utilisées à l'occasion des plus grands scandales financiers permet d'identifier les indicateurs qui auraient dû attirer l'attention des auditeurs. Les postes qui auraient dû être analysés en priorité ainsi que les montages de camouflage les plus couramment utilisés ont été mis en évidence. Il distingue deux catégories d'indicateurs :

- les indicateurs directs qui pointent par leur seule présence l'existence d'une fraude ; le fraudeur ne dispose pas des moyens de camoufler son délit ;
- les indicateurs indirects qui signalent la présence d'une fraude possible ou l'existence de son camouflage.

2.3.1.2.3. Evaluation du contrôle interne

L'évaluation du contrôle interne permet d'apprécier la vulnérabilité de la structure, ce qui permet d'identifier les risques de fraude dus aux faiblesses du contrôle interne.

➤ Définition

En 1992, les résultats des travaux du COSO ont été publiés par "Internal Control Integrated Framework" avec la définition suivante : « Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le Conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation, il est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants :

- la réalisation et l'optimisation des opérations ;
- la fiabilité des informations financières ;
- la conformité aux lois et règlements en vigueur (INTOSAI, 2001 : 7).

➤ Outils d'évaluation du contrôle interne

Pour évaluer le dispositif de contrôle interne, les auditeurs disposent d'outils adéquats pour mettre en œuvre leurs diligences. Parmi ces outils on citera :

- le questionnaire : les questionnaires servent d'étalon à l'auditeur. Ils lui permettent, grâce à un grand nombre d'interrogations précises, d'évaluer si les procédures de

l'entreprise audité remplissent les objectifs fondamentaux du contrôle interne, en décelant ses forces et ses faiblesses. L'IFACI (2005 : 53) qualifie le questionnaire, l'atelier et la comparaison de principaux outils d'évaluation du contrôle interne;

- la grille d'analyse de contrôle interne : selon RENARD (2006 : 347), elle est la photographie à l'instant T de la répartition du travail, elle permet également de faire le premier pas dans l'analyse des charges de travail de chacun;
- l'entretien : MADERS et al (2006 : 55) définit l'entretien comme un outil qui permet d'obtenir une description du processus sous l'angle de ses risques.

2.3.1.2.4. Vérification de la conformité des pratiques en matière de passation des marchés avec les lois et réglementations en vigueur

L'audit de conformité est aussi considéré comme un moyen de détection de la fraude par le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC). Le Code des marchés publics a pour principes la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats. Il prévoit également le respect du principe de transparence des procédures et met l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Or, la fraude résulte du non-respect délibéré des principes de liberté, d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. Pour cette raison, le non-respect de ces principes peut être considéré comme un indicateur d'une fraude potentielle et nécessite en conséquence des analyses approfondies. La vérification des pratiques en matière de passation des marchés consiste à :

- vérifier la procédure de passation des marchés sur un échantillon ;
- examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP (l'inscription préalable des marchés dans les plans et avis généraux de passation de marchés, le non fractionnement des marchés, l'approbation des marchés par les autorités compétentes,, etc.) ;
- établir des statistiques sur les marchés ; procéder, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, DRP) ;

- analyser l'organisation en général et des structures intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés en particulier ; diagnostic approfondi des cellules des marchés ;
- examiner globalement la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, ainsi que son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés ;
- évaluer éventuellement le niveau de prise en compte des recommandations de l'audit précédent et leurs applications par l'Autorité contractante, ainsi que l'impact éventuel (ARMP, 2014).

2.3.2. Responsabilité de l'auditeur en matière de fraude

Selon la norme professionnelle de l'audit interne 1210-A2 « Les auditeurs doivent posséder les connaissances suffisantes pour évaluer le risque de fraude et la façon dont ce risque est géré par l'organisation ».

Certes, les auditeurs internes ne sont pas toujours en mesure de connaître le mobile exact conduisant à la fraude, mais ils sont censés posséder une maîtrise des contrôles internes suffisante pour identifier les risques de fraude. Ils doivent en outre comprendre les scénarios de fraude, connaître les risques de fraude et les moyens de les prévenir (PONS & al, 2009 : 281).

Conclusion du chapitre 2

En définitive, la fraude dans les marchés publics est un acte intentionnel qui empêche le respect des principes de ces marchés à savoir : le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures d'acquisition.

Face à cette situation, les auditeurs ont un rôle important dans la détection et la prévention de la fraude dans les marchés publics. Pour cette raison, les auditeurs internes devront comprendre les motivations des fraudeurs, les techniques utilisées par ces derniers ainsi que les moyens de détection et de prévention des fraudes dans la passation des marchés publics. Ces moyens utilisés par l'auditeur n'auront pas pour objectif de détecter les fraudes, mais d'identifier les pistes de fraudes pour qu'ensuite, des études plus approfondies permettent de détecter les fraudes et d'identifier leurs auteurs.

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La revue de littérature a permis le développement de certains concepts tels que la fraude et la passation des marchés publics. Pour mettre en pratique ces connaissances théoriques dans une entreprise, il serait pertinent de suivre une méthodologie basée sur un modèle d'analyse.

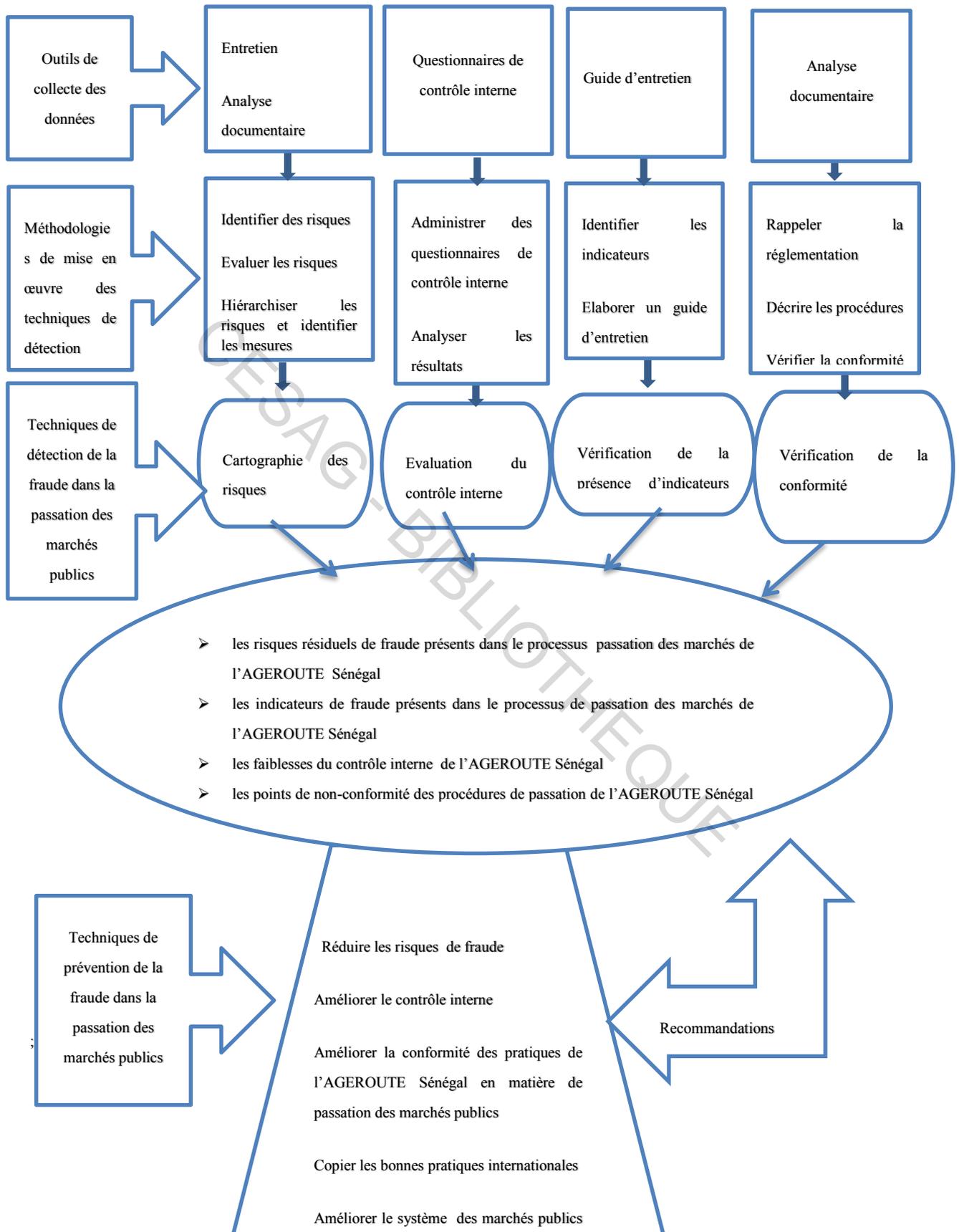
Ce chapitre est composé de trois sections :

- la première sera axée sur le modèle d'analyse;
- la seconde traitera de la méthodologie de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés publics ;
- la troisième concernera la présentation des outils de collecte des données.

3.1. Modèle d'analyse

Il permettra aux utilisateurs de comprendre la manière de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics.

Figure 4 : Modèle d'analyse



Source : Nous-mêmes

3.2. Méthodologie de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés publics

Pour détecter et prévenir la fraude dans la passation des marchés publics, il est important d'adopter des méthodologies efficaces et bien définies.

3.2.1 Méthodologie de détection de la fraude dans la passation des marchés publics

La détection de la fraude dans la passation des marchés publics passe nécessairement par l'élaboration d'une cartographie des risques de fraude, l'évaluation du contrôle interne, la vérification de la présence d'indicateurs de fraude et pour finir par un audit de conformité. Cette démarche est inspirée de celle du Service Central de la Prévention de la Corruption de France qui préconise l'élaboration d'une cartographie des risques, l'audit ciblé et l'audit de conformité.

3.2.1.1. Méthodologie d'élaboration d'une cartographie des risques de fraude de la passation des marchés publics

La cartographie des risques n'est rien d'autre qu'un graphique sur lequel est représenté un nuage de points. Chacun d'entre eux représente un risque placé en fonction de sa gravité et de sa probabilité. Pour aboutir à ce graphique, il sera donc nécessaire de passer par plusieurs étapes.

3.2.1.1.1. Identification des risques de fraude inhérents à la passation des marchés

Nous avons commencé par identifier les risques inhérents à la passation des marchés publics. En utilisant une approche par les processus ; cette méthode se fait généralement sur la base d'un entretien avec le pilote et les acteurs clés du processus. Une pré-analyse est généralement effectuée sur la base d'une documentation existante.

Une analyse active et une passive ont été combinées pour l'identification des risques de fraude inhérents à la passation des marchés.

➤ Analyse passive

Elle a été faite sur la base des éléments suivants :

- référentiels d'identification des risques ;

- retour d'expérience interne : rapport d'audit de l'AGEROUTE Sénégal pour l'année 2009 réalisé par le cabinet KPMG et le rapport d'audit de l'AGEROUTE Sénégal pour l'année 2010 réalisé par le cabinet Mamina Camara ;
- retour d'expérience externe (Nous avons eu à consulter les motifs de sanctions des entreprises inscrites sur la liste rouge de l'Agence de Régulation des Marchés Publics, sur la liste rouge de l'UEMOA et sur la liste rouge de la BOAMP) ;
- l'analyse dysfonctionnelle des processus.

➤ **Analyse active**

L'identification active des risques a consisté à réaliser des entretiens avec les personnes figurant dans le tableau ci-dessous:

Tableau 11: Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées	Fonctions occupées
Mr Abdoul Ciré Dia	Directeur de Cellule de Passation des marchés (CPM)
Mme Evelyne Mingou Baloucouné	Chargée des contrats
Mr Mbar Coly Faye	Ancien Directeur de la Cellule de Passation des Marchés
Mme Rokhaya Ndour	Chef de la division du contrôle et visa des dossiers des travaux d'entretien
Mr Ibrahima Ndiaye	Chef de projets
Mr El Hadji Fallou Diop	Consultant (Chargé de l'évaluation des offres)

Source : Nous-mêmes

3.2.1.1.2. Evaluation des risques

Après l'identification des risques, nous avons procédé à une évaluation du risque. Une fiche d'évaluation a été remise au Directeur de la CPM, à la chargée des contrats et à la responsable des appels d'offres.

3.2.1.1.3. Hiérarchisation des risques et identification des mesures

Après l'évaluation, ces risques ont été hiérarchisés en fonction de leurs criticités. Pour chaque risque évalué, nous avons identifié les mesures mises en place par l'AGEROUTE Sénégal pour gérer les risques. Après l'identification des mesures, nous avons évalué le degré d'efficacité de ces mesures avant de déterminer les risques résiduels.

3.2.1.1.4. Codification des risques et matrice de criticité

Les risques résiduels ont été codifiés avant d'être placés sur la matrice de criticité. Cette matrice permettra à l'AGEROUTE Sénégal d'avoir une visibilité sur son degré de vulnérabilité face aux risques de fraude de la passation des marchés.

3.2.1.2. Méthodologie d'évaluation du contrôle interne

Nous nous sommes inspirés d'un questionnaire de contrôle interne de la Commission européenne modifié et adapté. Ce questionnaire de contrôle interne comporte les cinq rubriques du COSO 1 (Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) à savoir : environnement de contrôle, gestion des risques, activités de contrôle, informations-communication et pilotage (annexes n°1, 2, 3, 4,5 et 6).

Pour compléter l'analyse de l'environnement de contrôle, nous avons évalué le Code des marchés publics du Sénégal à l'aide d'un questionnaire de la Commission européenne modifié et adapté.

3.2.1.3 Méthodologie d'identification des indicateurs de fraude

La présence d'indicateurs de fraude ne veut pas dire qu'il y'a une fraude mais qu'il y'a nécessité de mener une analyse plus approfondie. Les indicateurs de fraude dont nous avons vérifié la présence, proviennent des sources étudiées dans la partie de la revue de littérature.

Au cours d'un entretien réalisé avec Mme Evelyne Mingou Baloucoune (Chargée des contrats) nous avons pu vérifier la présence ou non des indicateurs de fraude dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal. L'entretien a été réalisé sur la base d'un guide d'entretien (annexe n°8, page 113).

3.2.1.4 Méthodologie de vérification de la conformité

Nous avons commencé par une analyse de l'organisation institutionnelle en effectuant les tâches suivantes :

- appréciation de la composition de la commission des marchés, la nomination des membres et son fonctionnement ;
- appréciation de la composition de la cellule de passation des marchés, son fonctionnement et son rôle dans l'appui aux différents services ;
- appréciation de la capacité des membres de la commission et de la cellule de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés.

Après l'analyse de la structure organisationnelle, cinq (5) marchés ont été choisis afin de vérifier le respect de la procédure de passation des marchés publics.

Pour réaliser l'audit de conformité, nous avons effectué les travaux suivants à toutes les étapes de la procédure de passation des marchés publics :

- **rappel** : la réglementation est rappelée (dispositions du CMP, directives de l'ARMP , arrêtés etc.) ;
- **constat** : le déroulement du processus de passation au sein de l'AGEROUTE Sénégal est décrit ;
- **commentaire** : l'existant est analysé tout en essayant de mettre en évidence les non-conformités et les incohérences constatées.

3.2.2 Méthodologie de prévention de la fraude dans la passation des marchés

Pour prévenir la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal, nous allons mener des études afin de faire les constats suivants :

- les risques résiduels de fraude présents dans le processus des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- les indicateurs de fraude présents dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- les faiblesses du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;

- les points de non-conformité de la procédure de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal.

A partir des constats, nous allons formuler des recommandations afin de réduire le risque de fraude dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

3.3 Présentation des Outils de collecte des données

Pour bien mener une étude, il est indispensable de collecter les données et de les traiter dans le but de tirer des conclusions et éventuellement de formuler des recommandations. Cela est possible grâce à des outils de collecte des données efficaces.

3.3.1. Observation

Nous avons participé à la séance d'ouverture des plis du 19 Aout 2014. Elle était relative aux marchés suivants :

- construction de l'autoroute Thiès-Touba ;
- acquisition de matériels informatiques et de reprographie pour l'unité de projet ;
- acquisition de pneus destinés aux véhicules de l'AGEROUTE Sénégal.

La participation à la séance d'ouverture des plis nous a permis de mieux maîtriser le déroulement de la procédure de passation des marchés notamment l'étape de l'ouverture des plis.

3.3.2. Entretiens

Les entretiens réalisés avec les membres du personnel de l'AGEROUTE Sénégal avaient plusieurs objectifs à savoir :

- une meilleure connaissance des procédures de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- une identification des risques potentiels de fraude dans la passation des marchés ;
- une présentation de l'AGEROUTE Sénégal.

3.3.4 Analyse documentaire

L'analyse documentaire a permis une familiarisation avec le vocabulaire de la passation des marchés publics et l'identification de certains risques de fraude de la passation des marchés publics. La documentation trouvée sur place (Rapports d'activités 2011, 2012, 2013, décisions du comité de règlement des différends de l'ARMP, revues publiées par l'ARMP, manuel de procédures de la passation des marchés de l'ARMP) et les sites de marchés publics nous ont permis de bien mener notre analyse documentaire qui a été utilisée lors de l'identification des risques et de l'audit de conformité.

3.3.5. Echantillonnage

Au cours du premier semestre de l'année 2014, l'AGEROUTE a passé plusieurs marchés parmi lesquels neuf (9) sont arrivés à terme (marchés approuvés et notifiés). Un échantillon de cinq (5) marchés a été constitué afin de vérifier la conformité des procédures de passation des marchés. L'échantillon a été choisi de sorte à avoir tous les modes de passation possibles.

Conclusion du chapitre 3

Ce chapitre nous permet de retracer la manière dont nous avons abordé le sujet sur le terrain et de justifier la pertinence des données obtenues. Les acteurs de la passation des marchés publics comprendront à partir de ce chapitre la manière dont nous avons mené notre étude de détection et de prévention de la fraude dans la passation des marchés publics.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La première partie de notre étude nous a aidés à aborder les concepts fondamentaux de la passation des marchés publics, d'étudier la fraude dans la passation des marchés et de présenter notre méthodologie de recherche. Au premier Chapitre nous avons défini le terme de marché public et ses principaux acteurs. Nous avons aussi présenté les objectifs et les principes de la passation des marchés, décrit les procédures de passation des marchés avant de présenter les bonnes pratiques en matière de passation des marchés publics.

Cependant la fraude peut se présenter à toutes les étapes du cycle de la passation des marchés publics, les autorités contractantes doivent comprendre la fraude afin de mettre en place des stratégies efficaces de détection de prévention de la fraude. Le second Chapitre de cette partie a permis de définir la fraude, les typologies de fraude, les motivations et techniques de fraude. Les indicateurs et risques de fraude sont ensuite présentés avant de finir par les outils de prévention et de détection de la fraude.

En somme, cette première partie nous a permis de définir les concepts de la passation des marchés publics et de la fraude. Elle a permis de faciliter la mise en œuvre des techniques de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les administrations et les entreprises publiques achètent au secteur privé de multiples produits, services et travaux publics. Ces achats passent par la passation des marchés publics (activité économique essentielle des administrations publiques) qui représente un pourcentage non négligeable du Produit Intérieur Brut (PIB) et engendre des flux financiers considérables, estimés à 10-15 % du PIB en moyenne à l'échelle mondiale (OCDE, 2011 : 9). Un système de passation transparent joue un rôle stratégique pour les administrations publiques qui doivent éviter la fraude dans la gestion des deniers publics.

C'est dans cette optique que l'AGEROUTE Sénégal a mis en place une organisation institutionnelle (Commission des marchés et Cellule de passation des marchés) et des procédures dans le but de garantir la transparence dans son processus de passation des marchés publics. Néanmoins malgré toutes les mesures prises, le système de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal n'échappe pas au risque de fraude.

La mise en œuvre de techniques efficaces de prévention et de détection de la fraude permettrait de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

Nous présenterons au Chapitre 4 l'AGEROUTE Sénégal. Le Chapitre 5 décrira la passation des marchés publics à l'AGEROUTE Sénégal et le Chapitre 6 sera consacré à la mise en œuvre des techniques de prévention et de détection de la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

CHAPITRE 4 : PRESENTATION DE L'AGEROUTE SENEGAL

Dans le cadre de la politique d'amélioration des capacités de financement du secteur routier, le Fonds d'Entretien Routier (FER) joue un rôle important dans son développement. Il est devenu utile de mettre l'accent sur le besoin de renforcement et de sécurisation des ressources destinées à l'entretien dudit secteur.

C'est dans cette optique que l'agence des travaux et de gestion des routes (AGEROUTE) a été créée pour se substituer à l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR). L'AGEROUTE Sénégal est une Agence, personne morale de droit public, dotée d'une autonomie de gestion et investie d'une mission de service public. Elle est une entité administrative de l'Etat, placée sous la tutelle technique du Ministre chargé des routes et sous la tutelle financière du Ministre chargé des Finances. La mission, l'organisation et le fonctionnement de l'AGEROUTE Sénégal sont définis par le décret n°2010-430 du 1^{er} Avril 2010.

4.1. Mission de l'AGEROUTE Sénégal

L'AGEROUTE Sénégal est chargée, de manière générale, de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien des routes des ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé.

L'AGEROUTE Sénégal intervient également pour le compte du Ministre chargé des routes dans les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de tout le reste du réseau national.

4.2. Activités de l'AGEROUTE Sénégal

Depuis sa création en 2010, l'AGEROUTE Sénégal a passé plusieurs marchés avec ses fournisseurs dont un certain nombre au cours des années 2012 et 2013.

4.2.1. Activités de l'AGEROUTE Sénégal en 2012

Les marchés conclus au cours de l'année 2012 sont résumés dans le tableau 12.

Tableau 12: Répartition des marchés passés par l'AGEROUTE Sénégal en 2012

Répartition des marchés et engagements passés en 2012 selon type de passation			
Type de passation	Nombre de marchés	Montant en F.CFA	Pourcentage (%)
Appel d'offres international	11	104 182 169 983	67,51%
Appel d'offres national	44	40 822 287 452	26,45%
Consultation restreinte	27	9 103 776 955	5,90%
Demande de renseignements et de prix	3	67 898 066	0,04%
Entente directe	2	134 866 741	0,09%
TOTAUX	87	154 310 999 197	100,00%

Source : AGEROUTE Sénégal (2014)

4.2.2 : Activités de l'AGEROUTE Sénégal en 2013

Les marchés conclus sont résumés dans le tableau 13.

Tableau 13: Répartition des marchés passés par l'AGEROUTE Sénégal en 2013

Mode de passation	Nombre de marchés	Montant en F.CFA	Pourcentage (%)
Appel d'offres international	8	35 980 504 579	35,63%
Appel d'offres national	47	60 630 418 092	60,04%
Consultation restreinte	27	4 342 337 735	4,30%
Demande de renseignement et de prix	3	30 636 677	0,03%
TOTAUX	85	100 983 897 083	100,00%

Source : AGEROUTE Sénégal (2014)

4.3. Fonctionnement et organisation

Nous commencerons cette partie par aborder le fonctionnement.

4.3.1 Fonctionnement de l'AGEROUTE Sénégal

Le fonctionnement de l'AGEROUTE Sénégal est assuré par le Conseil de surveillance, le Directeur général et les organes de contrôle.

4.3.1.1. Fonctionnement du Conseil de surveillance

Le Conseil de surveillance se réunit en session ordinaire, au moins tous les trimestres, sur convocation de son Président. Il peut se réunir en session extraordinaire sur simple convocation du Président ou à la demande d'un tiers au moins des membres.

4.3.1.2. Directeur Général

L'AGEROUTE Sénégal est dirigée par un Directeur Général nommé par décret sur proposition du Ministre chargé des routes. Il est assisté d'un Secrétaire Général nommé par décret. Ce dernier le supplée en cas d'absence ou d'empêchement. Le Directeur Général est investi du pouvoir de décision nécessaire à la bonne marche de l'Agence et veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil de surveillance et par les autorités de tutelle.

4.3.1.3. Ressources et dépenses

Pour atteindre ses objectifs, l'AGEROUTE Sénégal dispose de ressources nécessaires pour faire face à ses dépenses futures.

4.3.1.3.1. Ressources

Les ressources de l'AGEROUTE Sénégal sont constituées par :

- une dotation budgétaire globale annuelle allouée par l'Etat qui est fonction des objectifs prioritaires du Gouvernement en matière de travaux routiers ;
- des ressources mises à disposition par le Fonds d'Entretien Routier Autonome pour le financement du PERA et du budget de fonctionnement de l'Agence ;
- des fonds mis à disposition par les partenaires au développement en vertu de conventions et accords conclus avec le Gouvernement du Sénégal et destinés aux travaux routiers ;
- des rémunérations versées par les bénéficiaires, en contrepartie des services fournis par l'Agence ;
- des subventions, dons, legs ou libéralités faits par un Etat, des collectivités locales ou par tout autre organisme national ou international, conformément à la réglementation en vigueur.

Les ressources mises à la disposition de l'AGEROUTE Sénégal sont des fonds publics.

4.3.1.3.2. Dépenses

Les dépenses de l'Agence sont constituées par les dépenses affectées aux travaux routiers, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement. En cas de grands projets routiers nécessitant des moyens additionnels, le Directeur Général de l'AGEROUTE Sénégal a la possibilité de proposer un budget rectificatif.

4.3.1.4. Contrôle de l'AGEROUTE Sénégal

Le contrôle de l'AGEROUTE Sénégal est assuré par le Commissaire aux comptes et les organes publics désignés par la réglementation et la loi en vigueur.

4.3.1.4.1. Audit des comptes de l'AGEROUTE Sénégal

Le Commissaire aux comptes nommé par le Conseil de Surveillance et dont les honoraires sont fixés par ledit Conseil, a pour mandat de réviser les comptes. Il est aussi chargé d'en vérifier les valeurs afin de certifier la régularité et la sincérité des états financiers ainsi que les informations financières contenues dans les rapports du Directeur Général.

4.3.1.4.2. Contrôle par les organes publics compétents

L'AGEROUTE Sénégal est soumise à la vérification des organes des Corps de contrôle de l'Etat, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

4.3.2 Organisation de l'AGEROUTE Sénégal

L'AGEROUTE Sénégal est dirigée par un Directeur Général et un Secrétaire Général. Ils sont sous la tutelle d'un conseil de surveillance qui joue le rôle de Conseil d'Administration.

L'AGEROUTE Sénégal comporte plusieurs cellules rattachées au Secrétaire Général à savoir la cellule :

- de passation des marchés ;
- des systèmes d'information ;
- d'audit interne ;

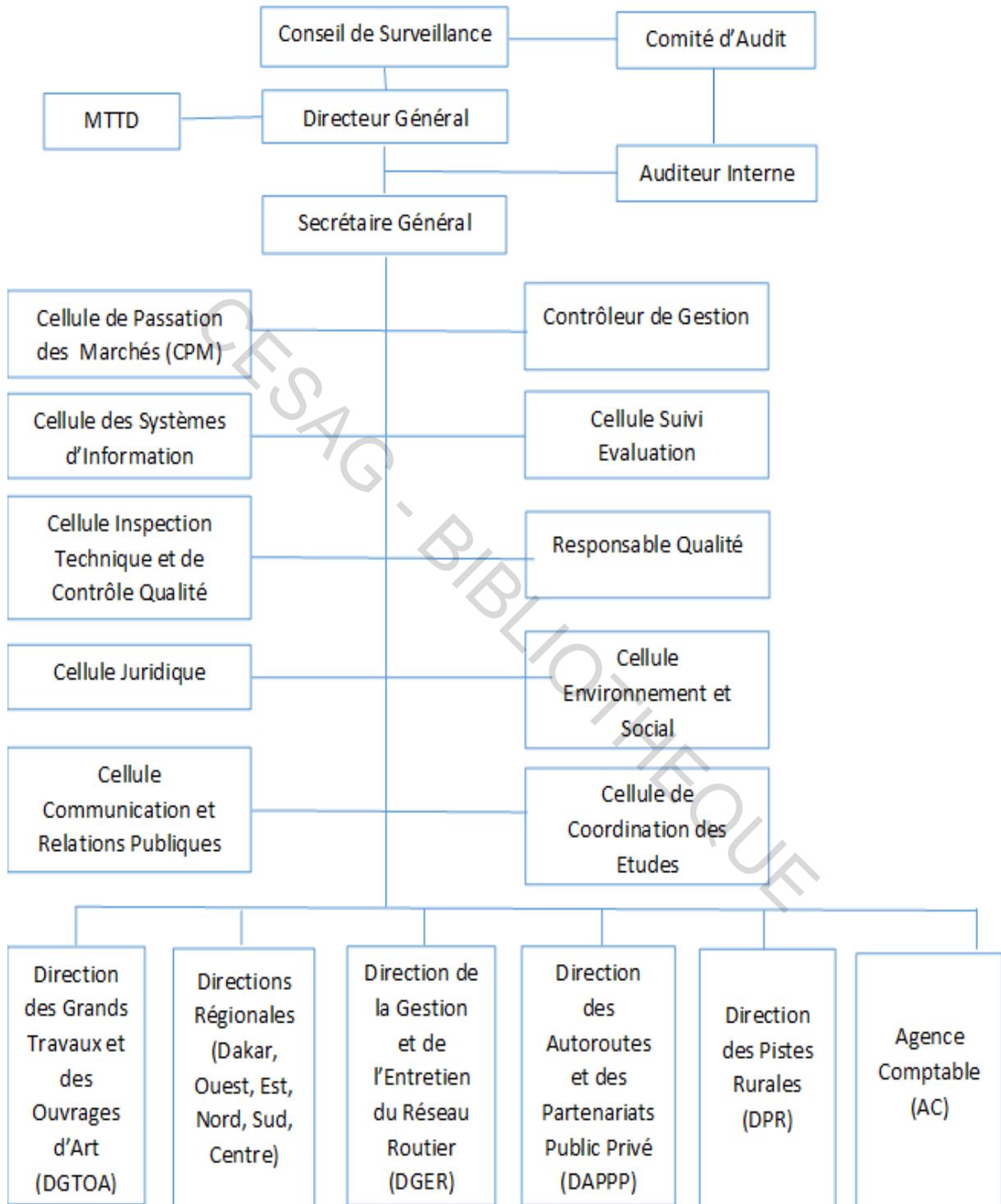
- juridique ;
- communication et relations publiques ;
- inspection technique et contrôle qualité.

L'AGEROUTE Sénégal est composée de quatre directions rattachées au Secrétaire Général à savoir :

- la Direction des grands travaux et des ouvrages d'art ;
- les Directions régionales ;
- la Direction de la gestion et de l'entretien du réseau routier ;
- la Direction financière et comptable.

L'organigramme est ainsi représenté :

Figure 5 : Organigramme de l'AGEROUTE Sénégal



Source : AGEROUTE Sénégal (2015)

Conclusion du chapitre 4

A travers ce chapitre, nous avons présenté les missions, l'organisation, le fonctionnement et les activités de l'AGEROUTE Sénégal. Les activités réalisées par l'AGEROUTE Sénégal sont très importantes, notamment celles de la passation des marchés publics dont la valeur dépasse cent milliards F CFA par an. Il serait donc intéressant de mettre en place un système de détection et prévention de la fraude dans cette structure.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS A L'AGEROUTE SENEGAL

Pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de services et de fournitures les autorités contractantes se soumettent à des procédures afin de rendre leur processus de passation des marchés transparent. C'est dans cette optique que l'AGEROUTE Sénégal a mis en place une structure organisationnelle et suit des procédures de passation des marchés publics régies par le Décret n° 2014-1212 du 22 Septembre 2014 portant sur le code des marchés publics. Il est donc important de passer en revue les marchés à l'AGEROUTE Sénégal en décrivant sa structure organisationnelle, l'élaboration du plan annuel et l'avis général de passation des marchés. Nous finirons par présenter les différentes procédures utilisées à l'AGEROUTE Sénégal.

5.1. Organisation institutionnelle

L'organisation institutionnelle de l'AGEROUTE Sénégal est composée d'une cellule de passation des marchés et d'une commission des marchés.

5.1.1. Cellule de passation des marchés

Conformément à l'Arrêté n° 11-588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 35 du Code des Marchés Publics (CMP) ; l'AGEROUTE Sénégal a mis en place une Cellule de Passation des Marchés (CPM) qui est un organe de contrôle.

Dans les 48 heures suivant la signature de la note de direction instituant la création de la CPM, le Directeur de la CPM :

- rédige la lettre adressée à la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) pour les informer de la création de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) ;
- soumet la lettre à l'approbation du Directeur général ;
- transmet la lettre approuvée par le Directeur général à l'ARMP et à la DCMP.

La Cellule assure de façon permanente, le respect rigoureux des dispositions légales et réglementaires applicables aux marchés publics.

La Cellule est particulièrement chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des marchés. Elle est aussi chargée de veiller au bon fonctionnement de la Commission des marchés, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé de l'économie et des finances après avis de la DCMP.

5.1.2. Commission des marchés

La Commission des Marchés de l'AGEROUTE Sénégal est chargée de :

- l'ouverture des plis, de l'examen et de l'évaluation des offres, de la rédaction des procès-verbaux d'ouverture des plis et d'attribution provisoire ; (Lors des séances d'ouverture des plis à l'AGEROUTE Sénégal, les offres sont ouvertes en présence des représentants des sociétés soumissionnaires. Au cours des séances d'ouverture des plis, une feuille de présence est signée par les membres de la commission des marchés et les soumissionnaires. La secrétaire de séance procède à la rédaction du procès-verbal d'ouverture des offres et dresse un tableau qui récapitule l'état des pièces administratives. Le procès-verbal est ensuite transmis à tous les soumissionnaires présents. Les pièces administratives et les montants des offres sont lus à haute voix après quoi, trois cas de figure peuvent se présenter :
 - la pièce est déclarée fournie et conforme ;
 - la pièce est déclarée non fournie ;
 - la pièce est déclarée fournie non conforme ;
- proposer une attribution provisoire au Directeur Général, il est remplacé par le Secrétaire général en cas d'absence. Avant le 5 janvier de chaque année et suivant les dispositions de l'article 36 du CMP et de son Arrêté n° 11-588 du 28 décembre 2007 pris en application de l'article 36-1 du CMP. Le Directeur général de l'AGEROUTE Sénégal nomme les membres de la Commission des marchés. A leur nomination, les membres de la Commission des marchés ainsi que les agents de la CPM lors de leur prise de service prennent connaissance et signent, au plus tard le 5 janvier de chaque année, la charte de transparence et d'éthique. Ils transmettent les chartes signées au Directeur général ainsi qu'à l'ARMP et à la DCMP.

La composition de la commission des marchés de l'AGEROUTE Sénégal est détaillée dans le tableau 14.

Tableau 14: Présentation des membres de la commission des marchés

Membres titulaires		Suppléants	
Un représentant	Direction des systèmes d'information	Un représentant	Service des missions
Un représentant	Direction financière et comptable	Un représentant	Direction financière et comptable
Un représentant	Direction de la gestion et de l'entretien des routes	Un représentant	Direction de la gestion et de l'entretien des routes
Un représentant	Direction des grands travaux et ouvrages d'art	Un représentant	Direction des grands travaux et ouvrages d'art

Source : Nous-mêmes

5.2. Plan de passation des marchés et avis général de passation des marchés

Au début de chaque année, l'AGERROUTE Sénégal élabore un Plan de Passation des Marchés (PPM) et un avis général de passation des marchés dans lesquels figurent tous les marchés à passer au cours de l'année.

5.2.1. Plan de passation des marchés

Avant le 31 décembre de l'année N-1 et dès la validation du budget, la CPM notifie les directions d'inscrire au Plan de Passation des Marchés (PPM) conformément au modèle type fixé par l'ARMP. Après avoir reçu la notification de la CPM, les directions transmettent à la

CPM les marchés de leurs unités qui doivent figurer dans le PPM en prenant le soin de regrouper les prestations (fournitures et travaux) de même nature.

Dès la réception des informations émanant des différentes directions, la CPM contrôle, valide et consolide le plan provisoire de passation des marchés et le transmet aux différentes directions afin de recueillir leurs avis et observations.

Après avoir exploité les avis et observations éventuels provenant des directions, la CPM

- élabore la version définitive du PPM ;
- transmet le Plan au Directeur général pour approbation.

Dès l'approbation du PPM par le Directeur général (matérialisée par la signature du Plan), la CPM transmet électroniquement par le Système de Gestion des Marchés Publics (SYSGMAP), avant le 31 décembre de l'année N-1. Le Plan est approuvé à la DCMP pour contrôle, validation et publication du plan définitif sur le portail des marchés.

Lors de la révision, la direction concernée transmet à la CPM une demande de révision du PPM par ajout d'une inscription et suivant les indications requises par le modèle type de PPM fixé par l'ARMP. La CPM procède à l'inscription du PPM suivant le logiciel SYGMAP et le transmet pour contrôle et approbation à la DCMP.

5.2.2. Avis général de passation des marchés

Après la validation du PPM par la DCPM, la CPM publie l'avis général de passation des marchés, avant le 31 janvier de l'année en cours, dans :

- les journaux de la place (Quotidiens à grande diffusion) ;
- le portail des marchés publics ;
- le site web de l'AGEROUTE Sénégal ;
- le site de la Banque Mondiale pour les projets financés par cette dernière ;
- le site de l'UEMOA pour les marchés ayant atteint les seuils communautaires.

5.3. Préparation du dossier d'appel à la concurrence et description des processus de passation des marchés publics à l'AGEROUTE Sénégal

Avant le déroulement du processus de passation des marchés, un dossier d'appel d'offres est préparé par les directions concernées ou par un cabinet externe.

5.3.1. Préparation du dossier d'appel d'offres

Pendant la phase de préparation du Dossier d'Appel d'Offres (DAO), la direction d'entretien des routes et la direction des travaux et des ouvrages d'art doivent évaluer le montant estimé des fournitures, services, ou travaux, objet du marché et s'assurer de l'existence de crédits budgétaires suffisants. Une fois, le projet de DAO élaboré, il est transmis à la division des DAO en mentionnant le type d'appel d'offres choisi.

Dès la réception du projet de DAO provenant des Directions mentionnant le mode de passation des marchés choisi, le chef de la division des DAO contrôle la conformité par un examen de fond et de forme. En cas de non-conformité, le chef de la division des DAO retourne le dossier à la direction concernée en vue d'y apporter les régularisations et modifications qui s'imposent. En cas de conformité le chef de la Division des DAO vérifie si le montant du dossier d'appel d'offres a atteint ou non le seuil de contrôle à priori de la DCMP et envoie le projet de DAO à la DCMP pour examen.

5.3.2. Description des processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal

Une fois la Cellule mise en place, les membres de la Commission des marchés nommés, l'avis général et le plan de passation publiés, les directions qui élaborent les dossiers en relation avec la CPM. Les directions doivent être en mesure de choisir les procédures à adopter conformément au Décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 modifiant et complétant le Décret 2007-545 du 25 avril 2007 portant CMP.

Pour conclure un marché, l'AGEROUTE Sénégal peut recourir à différents types de procédures prévues dans le CMP dont certaines sont qualifiées de spécifiques.

L'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées par le Décret portant code des marchés publics (*Article 60-3 du CMP*). Les

différents types de règles de passations applicables à l'AGEROUTE Sénégal sont : l'appel d'offres ouvert ; l'appel d'offres ouvert avec phase de qualification ; l'appel d'offres ouvert en deux étapes ; l'appel d'offres restreint ; les marchés par entente directe ; par concours ; en application d'accords de fin de lancement ; à commande et s de clientèle, de Prestations Intellectuelles ; les Demandes de Renseignement et de Prix (DRP) ; les règlements sur mémoires ou factures. Mais les procédures les plus utilisées à l'AGEROUTE Sénégal sont l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres restreint, la prestation intellectuelle et la DRP.

5.3.2.1. Appel d'offres ouvert

L'appel d'offres est dit ouvert lorsqu'il est porté à la connaissance du public par la publication d'un avis d'appel public à la concurrence et que tout candidat peut remettre une offre. L'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel l'AGEROUTE Sénégal doit recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées par le Décret portant CMP.

Le processus de passation des marchés par appel d'offres est composé des étapes ci-après :

- le chef de la division des DAO établit l'avis d'appel d'offres conformément au modèle spécifié par décision de l'Organe chargé de la régulation des marchés publics en faisant connaître au moins les informations spécifiées à l'article 66-2 du CMP ;
- l'assistant de la division des DAO publie un avis d'appel d'offres ;
- le chef de la division des DAO observe un délai minimal de dépôt des offres ou des candidatures qui est de trente (30) jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence dans le cas d'appels d'offres nationaux. Ce délai est de quarante-cinq (45) jours calendaires dans le cas d'appels d'offres internationaux et de marchés dont les montants estimés sont supérieurs aux seuils communautaires définis par l'UEMOA ;
- le président de la commission des marchés reçoit en séance publique les offres de soumission établies en un (1) seul original par les candidats aux marchés accompagnés du nombre de copies mentionnées dans le cahier des charges ;
- le président de la Commission des marchés ouvre les plis en séance publique à la date et à l'heure limites de dépôt des offres précisées dans le dossier d'appel à la concurrence

ou à la date spécifiée en cas de report. Les plis reçus après le délai fixé doivent être renvoyés aux candidats sans avoir été ouverts ;

- le président de la Commission des marchés autorise tous les candidats qui ont soumis des offres à assister ou à se faire représenter à l'ouverture des plis. Les candidats ou leurs représentants qui sont présents signeront un registre attestant de leur présence. Les représentants des organismes de financement peuvent également assister à l'ouverture des plis ou se faire représenter. Cette faculté est mentionnée dans l'avis d'appel d'offres ;
- les membres de la Commission des marchés effectuent toutes les vérifications qui s'imposent :
 - intégrité de la soumission (non ouverte) ;
 - mandats des représentants ;
 - pièces administratives, juridiques, fiscales et sociales exigées par le CMP ;
 - existence de la garantie de soumission ;
- le président de la Commission des marchés désigne une Sous – Commission technique composée d'un président représentant la direction bénéficiaire principal du marché, d'un secrétaire de séance représentant la direction ayant instruit le DAO et quelques membres représentant différentes autres Directions. La sous-commission est chargée d'évaluer les offres, de les classer et d'en faire un rapport. Un délai d'examen maximum de quinze (15) jours des dossiers transmis est fixé par la Commission des marchés qui tient compte de la spécificité du travail à exécuter ;
- la secrétaire de la Commission transmet dès la fin de séance contre décharge à la Sous – Commission technique les copies des dossiers des candidats ;
- la secrétaire de la Commission convoque, les membres de la Commission des marchés pour statuer sur le rapport d'évaluation élaboré par la Sous – Commission technique ;
- le chef de la division des contrats analyse et discute le rapport d'évaluation, le valide ou, à défaut, demande à la Sous – Commission Technique d'y apporter des corrections indiquées ;
- les membres de la Commission des marchés approuve le rapport de la Sous – Commission technique ;
- les membres de la Commission des marchés dressent, en conséquence, un procès-verbal d'attribution provisoire signé par les membres présents et soumis à l'approbation du

Directeur Général, au président du Conseil d'Administration ou au Ministre de l'économie et des finances ;

- le chef de la division des contrats transmet le dossier à la DCMP si le seuil de revue est atteint.

5.3.2.2. Appel d'offres restreint

L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les candidats que la personne responsable du marché a décidé de consulter. Elle est composée des étapes ci-après :

- le chef de la division des DAO reçoit de la direction concernée le DAO accompagné obligatoirement d'une note motivant le caractère objectif de l'urgence et l'impossibilité de respecter le délai normalement prévu ;
- le chef de la division des DAO vérifie si un des quatre (4) cas cités à l'article 73 du CMP autorise le recours à la procédure d'appel d'offres restreint ;
- le chef de la division des DAO mentionne obligatoirement la situation d'urgence dans la lettre d'invitation adressée aux candidats ;
- le chef de division des DAO saisit la DCMP en vue d'obtenir l'avis préalable dès que le dossier est jugé conforme par la DCPM ;
- le président de la Commission des marchés met en concurrence par consultation écrite un nombre de candidats permettant d'assurer une concurrence réelle et qui ne peut être inférieur à trois (3) ;
- le président de la Commission des marchés consulte, par écrit, les candidats choisis en leur envoyant simultanément une lettre d'invitation à présenter une offre accompagnée du dossier d'appel à la concurrence et des documents complémentaires, le cas-échéant.

5.3.2.3. Marchés de prestation intellectuelle

Les marchés de prestations intellectuelles donnent lieu à une présélection des candidats admis à présenter une offre puis sont attribués après mise en concurrence des candidats présélectionnés dans les conditions définies par l'article 80 du CMP. Le processus de passation des marchés de prestation intellectuelle comprend les étapes ci-dessus :

- le chef de la division des DAO en relation avec les directions concernées effectue la formalité de publicité et invite directement cinq (5) prestataires à soumettre une

proposition. Il applique la même procédure que pour la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) ;

- la direction concernée élabore un avis public à manifestation d'intérêt comportant au moins les indications suivantes :
 - nom et adresse de l'AGEROUTE Sénégal ;
 - principales activités de l'AGEROUTE Sénégal ;
 - conditions de participation, notamment situation juridique, capacité technique, capacité économique et financière ;
 - critères de présélection ;
 - date limite de dépôt des manifestations d'intérêt ;
 - adresse à laquelle les offres doivent être envoyées ;
- la direction concernée transmet à la CMP l'avis à manifestation d'intérêt pour examen dont les observations, le cas échéant, seront prises en compte par les unités ;
- le chef de la division des contrats fait signer l'avis de manifestation d'intérêt par le Directeur Général ;
- l'assistant de la division des contrats publie l'avis à manifestation d'intérêts dans les journaux de grande diffusion ;
- les membres de la Commission des marchés vérifient qu'un nombre minimum de trois (3) candidats se sont manifestés à la date de réception des offres sinon, ouvre un nouveau délai qui ne peut être inférieur à quinze (15) jours et qu'elle porte à la connaissance du public ;
- le président de la Commission des marchés procède à l'ouverture publique des manifestations d'intérêt et les enregistre ;
- le président de la Commission des marchés remet aux candidats une copie du procès-verbal d'ouverture des manifestations d'intérêt signée par les membres de la Commission des marchés ;
- le président de la commission des marchés désigne les membres de la Sous-Commission technique chargée de proposer à la Commission des marchés la liste des candidats présélectionnés en raison de leur aptitude à exécuter les prestations prévues ;
- la direction concernée établit la lettre d'invitation et les termes de références qu'il transmet à la CPM pour examen ;

- l'assistant de du chef de la division des DAO transmet aux trois (3) premiers, au moins, un dossier de consultation comprenant les termes de références, une lettre d'invitation indiquant les critères de sélection et leur mode d'application détaillé ainsi qu'un projet de marché ;
- les membres de la Commission des marchés reçoivent les soumissions sous la forme d'une enveloppe unique contenant deux (2) enveloppes distinctes et cachetées comportant respectivement l'offre technique et l'offre financière.
- le président de la Commission des marchés procède à l'ouverture publique des offres techniques ;
- le président de la Commission des marchés Paraphe et sécurise les enveloppes contenant les offres financières qui sont gardées par la CPM ;
- le président de la Commission des marchés désigne les membres de la Sous – Commission technique chargés d'évaluer les offres techniques conformément aux critères définis et sur la base de la qualité technique de la proposition résultant en particulier de l'expérience du candidat, de la qualification des experts et de la méthode de travail.
- les membres de de la commission des marchés retiennent les soumissionnaires ayant présenté les offres techniquement qualifiés et conformes et qui présentent une aptitude à exécuter les prestations prévues ;
- le président de la Commission des marchés ouvre les offres financières en présence des candidats qualifiés ;
- le président de la Commission des marchés remet aux candidats une copie du procès-verbal d'ouverture signée par les membres présents de la Commission des Marchés ;
- le président de la Commission des marchés charge la Sous-Commission Technique d'évaluer et d'établir un rapport proposant une attribution du marché à un Candidat ;
- les membres de la Commission des marchés approuvent le rapport de la Sous - Commission Technique ;
- la secrétaire de la Commission des marchés dresse, en conséquence, un procès-verbal d'attribution provisoire signé par les membres présents et soumis à l'approbation du Directeur général ;
- la secrétaire de la Commission des marchés transmet le dossier à la DCMP si le seuil de revue est atteint ;

- le directeur de la CPM prévient, par lettre, tous les candidats non retenus du résultat.

5.3.2.4. Demande de renseignements et de prix

La procédure de demande de renseignements et de prix est utilisée si la valeur estimée du marché de travaux, de fournitures et de services est inférieure aux seuils fixés par l'article 53 du CMP. Elle comporte les étapes ci-dessus :

- le chef de la division des DAO en relation avec la direction concernée :
 - sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins, cinq (5) entreprises en définissant la nature des prestations recherchées et en faisant référence à des normes dans toute la mesure du possible ;
 - s'assure que les candidats ont la capacité d'exécuter le marché, y compris au plan juridique (attestation de non faillite et dossier administratif ...) ;
 - transmet le dossier à la DCMP pour contrôle et enregistrement (numéro, etc.) ;
 - choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature du marché ;
- le chef de la division des DAO informe le Président aux fins de convoquer la Commission des Marchés ;
- le président de la Commission des marchés attribue le marché au Candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins disante ;
- la secrétaire de la Commission des marchés rédige un procès-verbal d'attribution signé par les membres de la Commission ;
- le chef de la division des contrats soumet, le Procès-verbal, à l'approbation du Directeur général ;
- le chef de la division des DAO informe, par lettre, les candidats dont les offres n'ont pas été retenues ;
- le chef de la division des DAO transmet une copie du procès-verbal à la Direction concernée pour la rédaction du contrat afférent au marché ;
- la direction concernée rédige le contrat écrit dans la forme convenable qui est signé par le Délégué de signature désigné par le Directeur général et approuvé par le Directeur général.

Conclusion du chapitre 5

En définitive la passation des marchés publics à l'AGEROUTE Sénégal est gérée par une structure organisationnelle composée d'une cellule de passation des marchés et d'une commission des marchés. La passation des marchés publics est aussi contrôlée par l'ARMP qui est l'autorité de régulation et la DCMP qui est l'autorité de contrôle des marchés publics. La passation des marchés publics à l'AGEROUTE Sénégal est encadrée par des dispositifs de contrôle importants, mais néanmoins elle peut comporter des anomalies. Le chapitre suivant permettra d'identifier les anomalies qui peuvent prendre la forme de risque de fraude et les solutions proposées permettront de les prévenir.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 6 : PRATIQUE DE LA DETECTION ET DE LA PREVENTION DE LA FRAUDE A L'AGEROUTE SENEGAL

Les fraudes peuvent sévir à toutes les étapes du processus de passation des marchés publics et les moyens pour les détecter sont parfois inexistant. Pour pallier cette situation, nous avons mis en pratique des techniques de détection de la fraude qui ont pour objectif d'identifier les risques de fraude présents dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal. Ces techniques sont l'élaboration d'une cartographie des risques de fraude, l'évaluation du contrôle interne, la vérification de la présence d'indicateurs et la vérification de la conformité des pratiques avec la réglementation en vigueur. L'objectif de ces techniques est d'identifier les risques de fraudes présents dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

6.1. Détection de fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal

La détection de fraude commence par l'élaboration d'une cartographie des risques.

6.1.1 Cartographie des risques

La cartographie des risques de fraude dans la passation des marchés publics d'AGEROUTE Sénégal permettrait d'apprécier les événements dont la réalisation peut entraîner une fraude dans le processus de passation des marchés publics.

6.1.1.1. Identification des risques

Après combinaison de l'analyse active et passive, les risques de fraude suivants sont identifiés comme inhérents au processus de passation des marchés publics d'AGEROUTE Sénégal :

- mise en place des spécifications techniques orientées au domaine de compétence du fournisseur privilégié ;
- divulgation d'informations sensibles ou non publiques qui peut porter atteinte à certaines entreprises ;
- non application des critères d'évaluation dans le but de favoriser certains candidats ;
- modification de spécifications techniques au profit du titulaire du marché ;
- figuration dans le cahier de charges des informations incomplètes ou erronées ;

- délai insuffisant pour préparer la soumission en vue d'écarter des soumissionnaires ;
- communication d'avance à certains fournisseurs des informations essentielles sur le contenu de l'appel d'offres pour leur permettre de bien préparer leur dossier ;
- collusion des soumissionnaires pour présenter des offres élevées ;
- dossier d'appel d'offres élaboré par un cabinet qui a des liens étroits avec un soumissionnaire ;
- publication de l'avis dans un journal dont la diffusion est très limitée pour réduire la concurrence et transmission de l'avis à l'entreprise privilégiée ;
- achat des titres d'une entreprise cotée en bourse avant publication des résultats en vue de tirer les bénéfices de l'augmentation du prix des titres de l'entreprise qui a gagné le marché (délict d'initié) ;
- production de faux certificats de bonne exécution ;
- collusion entre chargé de projet et titulaire du marché pour conclure un avenant ;
- surestimation des travaux ou des prestations faisant l'objet d'avenant ;
- fractionnement des marchés pour ne pas atteindre le seuil de passation des marchés.

6.1.1.2. Evaluation des risques

Les risques de fraude identifiés ont été évalués par le Directeur de la Cellule de passation des marchés. L'évaluation des risques a été faite en fonction de la probabilité et de la gravité des risques. L'échelle d'évaluation suivante a été proposée.

Tableau 15: Echelle d'évaluation

PROBABILITE D'OCCURRENCE		GRAVITE	
Echelle qualitative	Correspondance	Echelle qualitative	Correspondance
1	Très peu probable	1	Très peu grave
2	Peu probable	2	Peu grave
3	Moyennement probable	3	Moyennement grave
4	Très probable	4	Très grave
5	Extrêmement probable	5	Extrêmement grave
6	Quasiment probable	6	Crise majeure

Source : Nous-mêmes

6.1.1.3. Codification, hiérarchisation et identification des mesures

Les risques identifiés et évalués ont été codifiés, hiérarchisés, avant que les mesures de contrôle de l'AGEROUTE Sénégal ne soient identifiées. Les risques ont été hiérarchisés en fonction de leur criticité (annexe n°10, page 116). Pour chaque risque identifié, nous avons répertorié les mesures de contrôle dont dispose l'AGEROUTE Sénégal. Ces mesures de contrôle identifiées sont évaluées en fonction de leur adéquation et de leur formalisation (annexe n°9, page 114). Une échelle de 1 à 6 a été choisie pour les évaluer.

L'évaluation des mesures de contrôle a été faite par nous-mêmes.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau 17 : Résumé de la codification, de la hiérarchisation, et de l'identification des mesures de contrôle :

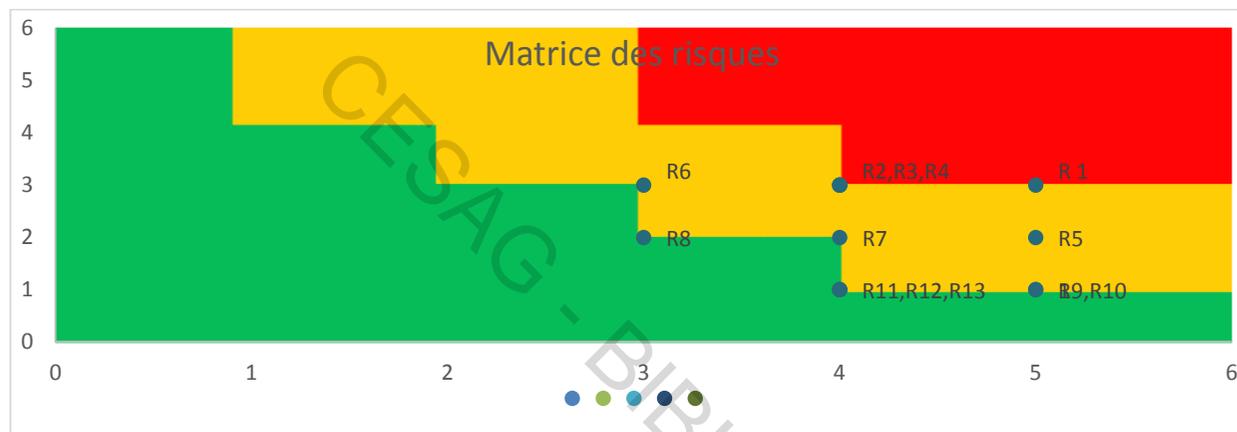
Codification	Étapes du processus de passation	Risques	Risques bruts			Description du contrôle	Efficacité du contrôle	Risques résiduels		
			Probabilité	Gravité	Criticité			Probabilité	Gravité	Criticité
R1	Evaluation des offres	Production de faux certificats de bonne exécution pouvant biaiser l'évaluation de l'expérience du soumissionnaire	4	5	20	Vérification physique à l'ouverture des plis	2	3	5	15
R2	Gestion des contrats	Collusion entre chargé de projet et titulaire du marché pour conclure un avenant dans le but de surestimer les travaux et le montant de la facture	4	5	20	Contrôle des contrats lors des missions d'audit commanditées par l'ARMP	3	3	4	12
R 3	Prescription technique	Elaboration du dossier d'appel d'offres par un cabinet qui a des liens étroits avec un soumissionnaire	4	4	16	Déclaration d'absence de conflit d'intérêts des soumissionnaires	3	3	4	12
R 4	Attribution du marché	Collusion des soumissionnaires pour présenter des offres élevées	3	4	12	Néant	0	3	4	12
R 5	Appel à la concurrence	Publication de l'avis dans un journal dont la diffusion est très limitée pour réduire la concurrence	4	5	20	Précision dans le CMP que l'avis d'appel d'offres doit être publié dans un journal de large diffusion	5	2	5	10
R 6	Planification et budgétisation	Fractionnement du marché pour ne pas atteindre le seuil d'appel d'offres	4	4	16	Vérification de la cellule de passation des marchés sur les dossiers de DRP	4	3	3	9
R 7	Prescription technique	Figuration dans le cahier de charges des informations incomplètes ou erronées et transmission l'information exacte à une entreprise privilégiée	3	4	12	Déclaration d'absence de conflit d'intérêts des soumissionnaires	4	2	4	8

Codification	Etapas du processus de passation	Risques	Risques bruts			Description du contrôle	Efficacité du contrôle	Risques résiduels		
			Probabilité	Gravité	Criticité			Probabilité	Gravité	Criticité
R8	Prescription technique	Mise en place des spécifications techniques orientées au domaine de compétence du fournisseur privilégié	3	3	9	Contrôle du DAO par la DCMP	5	2	3	6
R 9	Evaluation des offres	Non application des critères d'évaluation dans le but de favoriser certains candidats	1	5	5	Contrôle de la cellule de passation des marchés, de la commission des marchés et de la DCMP	5	1	5	5
R 10	Gestion des contrats	Modification de spécifications techniques au profit du titulaire du marché	1	5	5	Contrôle à postériori de l'application des spécifications techniques par la DCMP	4	1	5	5
R 11	Prescription technique	Insuffisance du délai accordé pour préparer la soumission en vu d'écarter des soumissionnaires	3	4	12	Précision du délai minimum de dépôt des offres par le CMP	5	1	4	4
R 12	Planification et budgétisation	Communication d'avance à certains fournisseurs des informations essentielles sur le contenu de l'appel d'offres pour leur permettre de bien préparer leur dossier	2	2	4	Signature de la charte d'éthique et de transparence par les acteurs de la passation des marchés	5	1	4	4
R 13	Attribution du marché	Achat des titres d'une entreprise cotée en bourse avant publication des résultats en vue de tirer les bénéfices de l'augmentation du prix des titres de l'entreprise qui a gagné le marché (délit d'initié)	1	4	4	Néant	0	1	4	4

Source : Nous-mêmes

Figure 6: Matrice des risques de la passation des marchés publics

Probabilité



Gravité

Source : Nous-mêmes

Légende

Nature du risque	Risque faible	Risque modéré	Risque critique
Couleurs			
Intervalles de criticité	≤ 10	> 10 et ≤ 20	> 20

6.1.2. Evaluation du contrôle interne et vérification de la présence d'indicateurs de fraude

L'évaluation du contrôle interne permet de mettre en évidence les forces et faiblesses du contrôle interne et les recommandations formulées après cette évaluation contribueront à son amélioration. Le contrôle interne peut aussi être amélioré avec l'utilisation d'indicateurs de fraude. Ces derniers permettront d'identifier les risques de fraude et les recommandations formulées aideront le contrôle interne à faire face aux risques de fraude.

6.1.2.1. Evaluation du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal

Le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal est évalué grâce aux questionnaires de contrôle interne de l'Union Européenne modifiés et adaptés. Ces questionnaires ont été remis à la Chargée des contrats, au Directeur de la CPM et à l'ancien Directeur de la CPM. Le questionnaire de contrôle interne comporte les cinq rubriques à savoir l'environnement de contrôle, la gestion des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication, le pilotage.

6.1.2.1.1. Environnement de contrôle

Il repose sur l'engagement des responsables en termes d'intégrité et d'éthique, l'organisation, la définition claire des responsabilités et des pouvoirs, la formalisation des procédures et le développement des compétences. Les données obtenues grâce au questionnaire de contrôle interne sont présentées à l'annexe 1 (page 105).

Pour compléter l'évaluation de l'environnement de contrôle, nous avons évalué le CMP du Sénégal grâce à un questionnaire de l'Union Européenne modifié et adapté (annexe 2, page 106).

6.1.2.1.2. Gestion des risques

C'est le processus par lequel les dirigeants gèrent méthodiquement les risques liés à leurs activités. Les données obtenues grâce aux questionnaires de contrôle interne sont présentées dans l'annexe 3 (page 108).

6.1.2.1.3. Activités de contrôle

Elles sont composées de l'ensemble des contrôles mis en place pour la maîtrise des risques. Les données du questionnaire de contrôle interne sont présentées dans l'annexe 4 (page 108).

6.1.2.1.4. Information et communication

Elles couvrent la qualité de l'information, la qualité des systèmes d'information, la définition des règles et modalités de communication. Les données du questionnaire de contrôle interne sont présentées dans l'annexe 5 (page 109).

6.1.2.1.5. Pilotage du contrôle interne

Il repose sur l'évaluation du contrôle interne, du processus d'actualisation des dispositifs de contrôle et une sensibilisation des responsables. Les données recueillies sont présentées dans l'annexe 6 (page 110).

6.1.2.1.6. Présentation des forces et des faiblesses du système de contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal.

A l'issue de l'évaluation du système de contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal, les forces suivantes ont été identifiées :

- l'AGEROUTE Sénégal dispose d'un environnement de contrôle satisfaisant avec une description précise des relations hiérarchiques et un système d'émargement performant ;
- la sécurisation de l'environnement de contrôle de l'AGEROUTE Sénégal est renforcée par le code des marchés publics du Sénégal ;
- les activités de contrôle de l'AGEROUTE Sénégal sont bien contrôlées par des vérifications matérielles, des mesures préventives et détectives, des procédures formalisées et par un système d'enregistrement performant ;
- l'AGEROUTE Sénégal dispose d'un système d'information fiable car il permet de disposer de tous les documents probants, de retracer les correspondances avec les tiers et de garantir la communication avec les antennes régionales ;

- le pilotage du contrôle interne de l'AGEROUTE est assuré par l'auditeur interne et par l'ARMP, le commissaire aux comptes et les bailleurs. Ces derniers renforcent le pilotage du contrôle interne ;
- en plus des missions de l'auditeur interne qui joue le rôle de pilotage du contrôle interne, l'AGEROUTE Sénégal reçoit des missions du commissaire aux comptes, de l'ARMP, et des bailleurs qui viennent renforcer le pilotage du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal.

Outres les forces sus-présentées, le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal laisse apparaître des faiblesses suivantes :

- l'AGEROUTE Sénégal ne dispose pas d'une politique de gestion des risques qui lui permet d'identifier, d'évaluer et de traiter les risques susceptibles d'entraver l'atteinte de ses objectifs ;
- l'organigramme de l'AGEROUTE Sénégal n'est pas mis à jour ;
- l'AGEROUTE Sénégal ne dispose pas de procédures de gestion et de suivi des litiges ;
- le code des marchés publics du Sénégal ne prévoit pas les dérogations à l'obligation de publicité ;

6.1.2.2. Vérification de la présence d'indicateurs de fraude

Lorsqu'un schéma frauduleux se réalise, si les contrôles installés sont contournés, certains symptômes apparaissent. Des indicateurs révèlent la présence d'un risque de fraude. Il est donc important de vérifier la présence de ces indicateurs afin d'identifier les risques de fraude. La présence des indicateurs de fraude est vérifiée lors d'un entretien réalisé avec la chargée des contrats. Les données de l'entretien sont présentées en annexe 7 (page 110).

La vérification de la présence d'indicateurs de fraude a permis d'identifier quelques indicateurs de fraude présents dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal, à savoir :

- existence de contentieux du maître d'ouvrage avec le fournisseur retenu ;
- existence d'avenant lors de la réalisation du marché ;
- modification du contenu du dossier d'appel d'offres ou de la demande de proposition entre l'appel d'offres et l'attribution.

Ces indicateurs révèlent la présence des risques suivants :

- surestimation des travaux ou des prestations faisant l'objet d'avenant ;
- modification de spécifications techniques au profit du titulaire du marché ;
- collusion entre chargé de projet et titulaire du marché pour conclure un avenant.

6.1.3. Vérification de la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal avec les textes réglementaires

Pour vérifier la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal, nous avons choisi un échantillon de cinq marchés. Il est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau 16: Echantillon des marchés étudiés

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de Conference de Diamniadio (C.I.C.D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Références du marché	N°TA3/762 /AGR	CC1/0414/AGR	N°TA1/759/AGR	N°TA3/765/AGR	N°TA1/766/AGR
Montant du marché en F CFA	3 760 850 168	116 741 825	26 797 092	7 101 171 365	191 986 118
Nom du titulaire	SO.CE.TER	GROUPEMENT ACE/ECIA	MANITOU	CSE	ENTRACOM
Nature	Appel d'offres restreint	Manifestation d'intérêts	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres ouvert

Source : Nous-mêmes

A chaque étape du processus de passation des marchés, nous avons rappelé les textes, effectué des constats avant de faire les commentaires.

6.1.3.1. Plan de passation des marchés

Rappels : Les marchés doivent être inscrits dans le PPM avant la passation et l'avis doit être publié au plus tard le 15 janvier.

Constats : les marchés étudiés figurent dans le PPM et l'avis général de passation des marchés est publié le 4 Janvier 2014.

Commentaires : La procédure est respectée aucune remarque à faire à ce niveau.

6.1.3.2. Publicité

Rappels: Tout appel d'offres ouvert est porté à la connaissance du public par la publication d'un avis d'appel public à la concurrence dans les conditions prévues à l'article 56 CMP du Sénégal.

Constats : Les constats relatifs à la publicité sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 17 : Présentation des constats relatifs à la publicité

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de Conference de Diamniadio (C ; I ; C ;D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Moyens de publicité	Lettre d'invitation	Lettre d'invitation	Avis d'appel d'offres	Avis d'appel d'offres	Avis d'appel d'offres
Date de publication	NA	NA	04-sept-13	24-févr-14	19-févr-14
Supports de publication	NA	NA	Le Soleil	Le Soleil	Le Soleil

Délai de remise des offres	30 jours				
----------------------------	----------	----------	----------	----------	----------

Source : Nous-mêmes

Commentaires : Les avis d'appel d'offres et les lettres d'invitation contiennent toutes les mentions obligatoires des articles 56 et 74 du CMP. Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert national le délai minimum de remise des offres est d'un mois, ce délai est respecté pour tous les marchés.

Cependant le délai d'un mois pour la remise des offres semble être trop court pour certains marchés. Raison pour laquelle le marché de 7 101 171 365 F CFA relatif à la construction de l'échangeur Léopold Sédar Senghor la CGE et le CDE ont demandé le report de la date d'ouverture des offres. Le code des marchés publics stipule que le délai minimum de remise des offres pour les appels d'offres nationaux est d'un mois. Dans ce cas précis l'avis respecte le délai minimum précité. Mais au vu de l'importance de certains dossiers, un report a été accordé.

6.1.3.3. Ouverture des offres

Rappels: A l'expiration de la date et heure limites de dépôt des offres, la commission des marchés est chargée de procéder à l'ouverture des plis dans les conditions prévues par l'article 67 du CMP.

Constats : Les constats relatifs à l'ouverture des plis sont présentés dans le tableau 18.

Tableau 18: Présentation des constats relatifs à l'ouverture des plis

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de conférence de Diamniadio (C.I.C.D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Dates d'ouverture des offres	6-févr-14	5-sept-14	8-oct-13	10-avr-14	20-mars-14
Soumissionnaires	SOCETER, SOTRA COM, CSE	GIC, BETEG/PCI, AGE /ECIA	TACO SARL, MANITOU	CDE, HENAN CHINE, CGE-SEPROB, EIFFAGE SENEGAL, GE, CSE	EVRS, ENTRACOM, GEOTOP ingénierie, VICAS

Source : Nous-mêmes

Commentaires : Les procédures se sont déroulées normalement dans l'ensemble. Mais nous avons noté l'absence de décharges pour le marché des études pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis et celui des travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou. La décharge permet de matérialiser que les soumissionnaires ont eu connaissance du contenu du procès-verbal d'ouverture des plis.

6.1.3.4. Evaluation des offres

Rappels : La commission procède à une évaluation détaillée en fonction des critères établis conformément à l'article 59 du CMP, mentionnés dans le dossier d'appel d'offres.

Constats : les constats de l'évaluation des offres sont présentés dans le tableau 19.

Tableau 19: Présentation des constats relatifs à l'évaluation des offres

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de conférence de Diamniadio (C.I.C.D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Dates de remise des rapports	10-févr-14	01-oct	19-nov-13	25-avr-14	20-mai-14
Durée d'évaluation des offres	4 jours	25 jours	41 jours	15 jours	30 jours
Durée normale d'évaluation des offres	15 jours	15 jours	15 jours	15 jours	15 jours

Source : Nous-mêmes

Commentaires: Les critères d'évaluation ont été bien respectés. Cependant la commission des marchés doit procéder à l'attribution provisoire des offres 15 jours après l'ouverture des offres financières. En effet, le rapport d'évaluation doit être déposé dans les 15 jours suivants l'ouverture des offres. Pour trois des cinq marchés consultés le délai n'est pas respecté.

6.1.3.5. Attribution provisoire

Rappels : la publication de l'avis d'attribution provisoire doit comporter le numéro de marché, la dénomination, le nombre d'offres reçues, le nom et l'adresse de l'attributaire provisoire, le montant de l'offre retenue provisoirement et le délai d'exécution.

Constats : les constats relatifs à l'attribution provisoire sont ainsi présentés dans le tableau 20.

Tableau 20 : Présentation des constats relatifs à l'attribution provisoire

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de Conférence de Diamniadio (C. I. C. D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Dates d'attributions provisoires	10-févr-14	19-nov-13	19-nov-13	24-avr-14	8-mai-14
Dates de publication des attributions provisoires	Samedi 15 Février et Vendredi 14 février 2014	Samedi 21 Décembre 2013	9-janvier-14	8 Mai 2014	11-juin-14
Supports de publication	Le Soleil et l'AS quotidien	Le Soleil	Le Soleil	Le Soleil	Le Soleil

Source : Nous-mêmes

Commentaires : L'avis d'attribution provisoire doit comporter au moins : N° marché, dénomination du marché, nombre d'offres reçues, nom et l'adresse de l'attributaire provisoire, le montant de l'offre retenue provisoirement et le délai d'exécution du marché. Ce dernier ne figure pas dans les avis d'attribution. Il s'agit d'une non-conformité.

6.1.3.6. Notification

Rappels : La notification consiste en une remise au titulaire contre récépissé ou en un envoi par lettre recommandée avec accusé de réception ou par tout moyen permettant de donner date certaine à cet envoi. Elle est développée dans l'article 85 du CMP.

Constats : les constats relatifs à la notification sont présentés dans le tableau 21.

Tableau 21 : Présentation des constats relatifs à la notification

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de Conférence de Diamniadio (C. I. C. D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Sédar Sengho	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Dates de notification	14-févr-14	4-nov-2014	8-janv-14	12-mai-14	24-janv-14
Entreprises notifiées	SOSETER, SOTRACOM, CSE	Groupement GIC /ECIA ,GIC Mali	MANITOU, TACO ssarl	CDE, CSE, EIFFA GE, Sénégal General	EXTRACOM

Source : Nous-mêmes

Commentaires : La procédure s'est bien déroulée dans l'ensemble, les décisions sont notifiées aux soumissionnaires.

6.1.3.7. Approbation et avis d'attribution définitive

Rappels : Approbation des marchés (article 29 du CMP).

L'acte d'approbation défini à l'article 29 du CMP, matérialisé par la signature de l'autorité compétente à ce titre, est la formalité administrative nécessaire pour donner effet au marché.

Constats : Les constats relatifs à l'approbation se résument dans le tableau ci-dessous.

Tableau 22 : Présentation des constats relatifs à l'approbation

Informations relatives au marché	Travaux de construction au niveau Centre International de Conférence de Diamniadio (C.I.C. D)	Etudes pour les travaux de réhabilitation de la route de l'hydrobase à Saint-Louis	Travaux généraux sur le réseau routier classé des régions de Tambacounda et Kédougou	Travaux de construction de l'échangeur du stade Léopold Seder Senghor	Assainissement de points bas du réseau routier dans la région de Dakar.
Dates d'approbation	25- Janv-14	6-mars-14	28-févr-14	25-Avr-14	12 Aout 2014

Dates de publication des attributions provisoires	Samedi 15 Février et Vendredi 14 février 2014	Samedi 21 Décembre 2013	9-janv-14	8-mai-14	11-juin-14
Montants des marchés en F CFA	2 601 557 080	116 741 825	26 797 092	7 101 171 365	191 986 118
Approbateurs	Ministre de l'économie et des finances	Président du conseil de surveillance	Directeur général	Ministre de l'économie et des finances	Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie et des finances
Dates de publication définitive	Non publié	Non publié	Non publié	Non publié	Non publié

Source : Nous-mêmes

Le délai minimum de 15 jours entre l'attribution provisoire et l'approbation est respecté pour tous les marchés sauf celui des travaux de construction du CICD qui a bénéficié d'une dérogation de l'ARMP. Les marchés sont approuvés par les autorités habilitées ; les procédures se sont bien déroulées. Cependant ces marchés n'ont pas fait l'objet d'une publication définitive comme indiqué à l'article 85 du CMP.

6.1.3.8. Structure organisationnelle

La Commission des marchés et la Cellule de passation des marchés sont les deux organes institutionnels chargés de la passation des marchés à l'AGEROUTE Sénégal.

6.1.3.8.1. Commission des marchés

Commentaires : le fonctionnement de la commission des marchés est encadré par les articles 35 à 40 du CMP et par l'arrêté ministériel n° 011588 du 28/12/2007. Une analyse de son mode de fonctionnement a révélé des forces et des faiblesses qui sont ainsi décrites :

➤ **Forces :**

- la Commission des marchés de l'AGEROUTE Sénégal est composée de représentants de chaque direction qui ont une certaine connaissance en matière de passation des marchés ;
- compte tenu de la quantité de marchés publics passés par l'AGEROUTE Sénégal l'évaluation des marchés est déléguée à un comité d'évaluation. Le fait que les rapports d'évaluation soient lus et approuvés par les membres de la Commission constitue pour nous un point fort parce qu'il y a un double contrôle. Certaines erreurs peuvent échapper au comité d'évaluation et être décelées par les membres de la Commission ;
- les évaluateurs sont le plus souvent des ingénieurs qui ont une expertise dans le domaine routier ;

- **Faiblesses :** La commission des marchés ne dispose pas du DAO lors présentation du rapport d'évaluation par les évaluateurs.

6.1.3.8.2. Cellule de passation des marchés

Le fonctionnement de la Cellule de passation des marchés est régi par le CMP de l'article 34 à 40 et par l'arrêté ministériel n° 011586 du 28/12/2007. Une analyse du fonctionnement de la cellule de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal en comparaison avec la réglementation en vigueur a permis d'identifier les forces et les faiblesses.

Les forces de la CPM se présentent comme suit :

- la Cellule de passation des marchés a été bien mise en place en tant que structure autonome rattachée à la Direction générale ;
- la Cellule de passation des marchés dispose de toutes les prérogatives que lui confèrent les dispositions du CMP ;
- le Directeur de la CPM et l'ensemble des membres ont signé l'attestation de prise de connaissance de la Charte de transparence et d'Ethique en matière de marchés publics ;
- les rapports trimestriels produits par la CPM consistent en une situation des marchés passés qui comporte des informations sur le mode de passation, les bénéficiaires la date de notification, et les montants. Ces rapports sont envoyés par mail à l'ARMP et à la DCMP ;

- la chargée des contrats de la CPM tient le secrétariat de la Commission des marchés ;
- le plan de passation a été établi et transmis à la DCMP ;
- la CPM dispose :
 - d'un registre de présence des soumissionnaires à l'ouverture des plis et au dépouillement des offres ;
 - d'un cahier de transmission et de réception de courriers.

La CPM a des forces, mais néanmoins elle présente des faiblesses :

- la cellule ne procède pas systématiquement à la publication des avis d'attribution définitive ;
- toutes les bases de données des fournisseurs ne sont pas centralisées au niveau de la CPM.

6.2. Prévention de la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal

La prévention de la fraude à l'AGEROUTE Sénégal commence d'abord par une réduction des risques liés au processus de passation des marchés publics.

6.2.1. Réduction des risques présents dans le processus de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal

Les recommandations proposées contribueront à réduire le risque de fraude dans le processus de passation des marchés à l'AGEROUTE Sénégal.

6.2.1.1. Recommandations pour réduire le risque R 1

Il s'agit du risque de production de faux certificats de bonne exécution pouvant biaiser l'évaluation de l'expérience du soumissionnaire. Pour réduire ce risque, pour les appels d'offres dont le montant dépasse un milliard de F CFA, l'AGEROUTE Sénégal peut circulariser les clients des soumissionnaires pour s'assurer de la véracité des certificats de bonne exécution. En cas de doute, l'AGEROUTE Sénégal peut aussi recourir à la circularisation.

6.2.1.2. Recommandations pour réduire le risque R 2

Pour éviter la collusion entre le chargé de projet et le titulaire du marché pour conclure un avenant, l'AGEROUTE Sénégal peut demander aux chargés des projets de signer la charte d'éthique et de transparence.

6.2.1.3. Recommandations pour réduire le risque R 3

Pour lutter contre le risque de l'élaboration du dossier d'appel d'offres par un cabinet qui a des liens étroits avec un soumissionnaire, l'AGEROUTE Sénégal peut demander au cabinet chargé de l'élaboration du dossier d'appel d'offres de signer la charte d'éthique et de transparence.

6.2.1.4. Recommandations pour réduire le risque R 4

Pour éviter la collusion des fournisseurs qui présentent des offres élevées, l'AGEROUTE Sénégal doit veiller à ce que les critères proposés ne soient pas trop restreints. Cette mesure permettra de favoriser la concurrence et de réduire le risque car plus le nombre de soumissionnaires est faible plus il y'a de chances qu'ils se connaissent et se contactent.

6.2.1.5. Recommandations pour réduire le risque R 5

L'AGEROUTE Sénégal gagnerait à définir la liste des supports de publication à utiliser en cas d'appel à la concurrence. L'agent chargé de la publication choisira l'organe de publication à partir de la liste qui a été définie. Cela permettra de réduire le risque de la publication de l'avis dans un journal dont la diffusion est très limitée pour diminuer la concurrence.

6.2.1.6. Recommandations pour réduire le risque R 6

Pour éviter le risque de fractionnement, les dossiers de demande de renseignements et de prix élaborés par les directions techniques de l'AGEROUTE Sénégal sont soumis à la cellule de passation des marchés pour validation. La cellule de passation des marchés s'assure qu'il n'existe pas de risque de fractionnement du marché avant d'attribuer un numéro de dossier. En plus de ce contrôle effectué, nous pensons qu'à partir du budget annuel, la direction financière et comptable peut effectuer un contrôle sur les DRP afin de vérifier si un cumul permettrait de dépasser de seuil.

6.2.1.7. Recommandations pour réduire le risque R 7

Au début de chaque année, les membres de la cellule de passation des marchés et de la commission signent une charte d'éthique et de transparence. L'AGEROUTE Sénégal gagnerait à faire signer la charte d'éthique et de transparence à tous les intervenants du processus de passation des marchés notamment les ingénieurs chargés de définir les cahiers de charge. Cela permettrait de réduire le risque de la figuration dans le cahier de charges des informations incomplètes ou erronées et la transmission de l'information exacte à une entreprise privilégiée.

6.2.1.8. Recommandations pour réduire le risque R 8

Pour éviter l'orientation des critères de sélection au domaine de compétence du fournisseur privilégié l'AGEROUTE Sénégal doit veiller à ce que les critères d'attribution soient définis avec précision et objectivité. Pour cela, elle doit :

- mettre en place des critères standards applicables à tous les marchés de la même catégorie ;
- préciser la pondération des critères et la justifier par avance ; si des critères économiques, sociaux et environnementaux sont appliqués, préciser dans quelle mesure ces aspects seront pris en considération dans les critères d'attribution.

6.2.1.9. Recommandation pour réduire le risque R 9

Pour réduire le risque de la non-application des critères d'évaluation dans le but de favoriser certains candidats, les membres de la commission des marchés de l'AGEROUTE Sénégal gagneraient à disposer du cahier des charges lors de la présentation du rapport d'évaluation. Cette mesure permettra de vérifier l'application des critères.

6.2.1.10. Recommandation pour réduire le risque R 10

Pour éviter le risque de modification des spécifications techniques lors de la gestion du contrat le chargé de projet doit vérifier les mentions figurant dans le contrat de marché. Cette vérification peut être matérialisée par la mention « vue sur le contrat de marché ».

6.2.1.11 Recommandation pour réduire le risque R 11

En cas d'insuffisance du délai accordé, les candidats au marché demandent un report du délai accordé. Le report du délai est accordé par le Directeur général. Pour faciliter cette procédure et réduire le risque d'insuffisance du délai accordé, l'autorisation de reporter l'échéance pour l'ouverture des offres peut être déléguée au chargé du projet.

6.2.1.12 Recommandation pour réduire le risque R 12

Pour réduire le risque de la transmission à l'avance à certains candidats des informations essentielles sur le contenu du dossier d'appel d'offres, tous les intervenants du processus de passation des marchés doivent signer la charte d'éthique et de transparence.

6.2.1.13 Recommandation pour réduire le risque R 13

L'AGEROUTE Sénégal gagnerait à disposer d'un code de conduite qui détermine les périodes sensibles concernant toutes les opérations sur les titres des fournisseurs, les titres concernés et les types d'opération concernés.

6.2.2. Amélioration du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal et de la conformité de ses pratiques avec la réglementation en vigueur

La fraude peut être évitée dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal si le contrôle interne est amélioré et si les pratiques sont conformes à la réglementation en vigueur.

6.2.2.1 Recommandations pour améliorer le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal

Pour améliorer le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal, il convient de réduire ses faiblesses, de copier les bonnes pratiques et d'améliorer le système de passation des marchés du Sénégal.

6.2.2.1.1. Recommandations pour réduire les faiblesses du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal

Le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal peut être amélioré si les recommandations suivantes sont suivies :

- l'AGEROUTE Sénégal gagnerait à mettre en place une politique de gestion des risques pour gérer tous les risques inhérents à son processus de passation des marchés publics. La gestion des risques permettrait à l'AGEROUTE Sénégal de connaître les menaces de son processus de passation des marchés, leur probabilité d'occurrence, leur gravité et les moyens dont elle dispose pour les gérer. La hiérarchisation des risques identifiés permettra à l'AGEROUTE Sénégal d'avoir une visibilité sur les menaces les plus critiques jusqu'aux moins critiques. Leur hiérarchisation pourrait être utilisée par l'auditeur interne lors de l'élaboration de son plan d'audit. En définitive la gestion des risques permettrait à l'AGEROUTE Sénégal d'avoir une connaissance sur son degré de vulnérabilité face aux risques de fraude ;
- l'AGEROUTE Sénégal gagnerait à mettre à jour son organigramme. Ce dernier servirait ainsi à donner une vue d'ensemble de la répartition des postes et fonctions au sein de la structure. L'organigramme permettrait de visualiser les différentes relations de commandement ainsi que les rapports de subordination d'où une vision simple et claire de l'organisation de l'AGEROUTE Sénégal ;
- l'AGEROUTE Sénégal gagnerait à mettre en place des procédures de gestion et suivies des litiges. Les procédures seront décrites dans un document et vont décrire la manière dont les litiges doivent être gérés, les personnes habilitées et les procédures à suivre.

6.2.2.1.2. Recommandations pour renforcer le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal

Le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal peut être amélioré en copiant les bonnes pratiques internationales en matière de passation des marchés publics. Les pratiques suivantes peuvent contribuer à l'amélioration du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal.

➤ Mise en place d'un code de conduite à l'AGEROUTE Sénégal

Le code de conduite aura pour objectif de donner aux professionnels et aux managers de l'AGEROUTE Sénégal des exemples clairs de situations et dilemmes qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leur travail, ainsi que des valeurs à respecter et des orientations sur les comportements attendus.

Le code de conduite doit indiquer que les responsables de la passation des marchés devraient servir l'intérêt national, être transparents et redevables, faire preuve d'intégrité et ne pas

exploiter leur charge publique pour des gains personnels, exercer une autorité légitime en toute impartialité, agir de manière juste et équitable, être sensibles aux besoins de leur pays et être efficaces et performants.

➤ **Mise en place d'une liste des cadeaux et des gratuités**

Les acteurs de la passation des marchés publics peuvent bénéficier de cadeaux et de gratuités de la part des fournisseurs. Ces avantages sont souvent donnés pour montrer une satisfaction après un service effectué, mais ils peuvent être considérés comme une tentative de corruption. Nous pensons que l'AGEROUTE Sénégal gagnerait à disposer d'une liste des cadeaux et des gratuités dans laquelle vont figurer les cadeaux et gratuités dont le montant dépasse 20 000 F CFA.

➤ **Mise en place d'indicateurs de fraude**

La mise en place d'indicateurs de fraude dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal permettra de détecter plus rapidement les anomalies qui feront penser à la présence d'une fraude potentielle. Ces indicateurs de fraude sont considérés comme des signaux d'alerte, leur présence ne signifie pas qu'il y a fraude, mais il est nécessaire de faire une analyse plus poussée.

6.2.2.1.3. Recommandations pour améliorer le système des marchés publics du Sénégal

Le système de passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal est en interaction avec le système de passation des marchés publics du Sénégal, cependant l'amélioration du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal passe nécessairement par une amélioration du système de passation national.

➤ **Dématérialisation des procédures : passation des marchés électronique**

La création du portail des marchés publics du Sénégal a des objectifs particulièrement ambitieux permettant ainsi la publication des avis d'appel d'offres, des plans de passation des marchés etc. La réflexion doit être poursuivie sur la manière de faciliter le passage d'un système papier à un système électronique. La passation électronique des marchés facilitent l'accès aux appels d'offres et stimulent la concurrence. La voie électronique permet aussi de raccourcir le cycle des commandes tout en réduisant le risque de fraude.

➤ **Participation de la société civile et des pouvoirs publics dans le processus de passation des marchés publics**

Les pouvoirs publics devraient publier à l'intention des organisations de la société civile, des médias et du grand public des informations sur les principales clauses des grands contrats. Les rapports des organismes de surveillance devraient eux aussi être mis à la disposition du plus grand nombre afin de renforcer la vigilance du public. Au Sénégal, des efforts ont été faits dans ce sens car les rapports d'audit sont publiés dans le site de l'ARMP. Les pouvoirs publics devraient envisager de faire participer des représentants d'organisations de la société civile et du grand public au suivi des marchés de montants élevés ou complexes.

➤ **Adopter les procédures de passation des marchés basés sur la performance**

Les procédures de passation de marchés basés sur la performance sont prévues par le Code des marchés de la Banque Mondiale. Pour cette procédure les paiements sont effectués en fonction des réalisations. Les spécifications techniques définissent le but recherché et les résultats qui seront mesurés, y compris la manière dont ils seront mesurés. Cette procédure favorise la concurrence et limite le risque de fraude dans la mesure où seules les entreprises qualifiées participeront à ce type de procédures.

➤ **Mise en place d'un système de signalement efficace**

Pour permettre aux fonctionnaires de signaler facilement les cas de fraude et de conflits d'intérêts, les autorités publiques doivent mettre en place des mécanismes et des systèmes pour leurs permettre de signaler facilement aux autorités compétentes des actes de fraude.

Le système de signalement doit être introduit dans le code de conduite qui doit être diffusé à tous agents qui interviennent dans le processus de passation des marchés publics. Les agents qui communiquent des informations doivent être protégés.

6.2.2.2. Recommandations relatives au respect de la réglementation en vigueur

Le Sénégal à l'instar des autres pays membres de l'Union, a institué un nouveau code des marchés publics avec le Décret n° 2014-1212 du 22 Septembre 2014 réformant le cadre institutionnel. Le code des marchés est complété par les arrêtés ministériels et des directives de l'ARMP et de la DCMP qui forment ainsi un cadre réglementaire pour les marchés publics du

Sénégal. Les recommandations formulées permettront d'améliorer la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal avec le cadre réglementaire des marchés publics du Sénégal.

6.2.2.2.1. Recommandations relatives à l'organisation institutionnelle

L'organisation institutionnelle des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal est composée d'une cellule de passation des marchés publics et d'une commission des marchés. Ces derniers ont des forces mais présentent aussi des faiblesses. Les recommandations identifiées permettront de réduire les faiblesses identifiées afin d'améliorer l'organisation institutionnelle.

➤ Recommandations concernant la commission des marchés de l'AGEROUTE Sénégal

Les membres de la commission des marchés de l'AGEROUTE Sénégal gagneraient à disposer des offres lors de la présentation du rapport d'évaluation afin de vérifier l'application des critères d'évaluation. Cela permettrait de réduire le risque de non application des critères d'évaluation.

➤ Recommandations concernant la cellule de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal

L'AGEROUTE Sénégal gagnerait à centraliser les bases de données des fournisseurs au niveau de la cellule de passation des marchés. La centralisation de la base de données des fournisseurs à la cellule de passation des marchés permettra à l'AGEROUTE Sénégal de s'assurer de sa mise à jour régulière.

6.2.2.2.2. Recommandations relatives au respect des procédures de passation des marchés

Pour améliorer la conformité de ses pratiques avec la réglementation en vigueur, l'AGEROUTE Sénégal gagnerait à suivre les recommandations suivantes :

- respecter le délai de quinze jours lors de l'évaluation des offres pour cela, la cellule de passation des marchés doit disposer d'un tableau de bord qui lui permettrait d'avoir une visibilité sur toute la procédure afin de relancer les évaluateurs ;
- utiliser la méthodologie d'archivage de l'ARMP ;
- procéder à la publication systématique des avis d'attribution définitive ;
- faire figurer le délai d'exécution du marché sur les avis d'attribution provisoire.

Conclusion du chapitre 6 :

La mise en œuvre des techniques de détection de la fraude nous a permis d'identifier les risques résiduels et les indicateurs de fraude présents dans le processus de passation des marchés publics, les faiblesses du contrôle interne, les points de non-conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal. Il est donc nécessaire de formuler des recommandations pour réduire les risques de fraude, améliorer le contrôle interne et rendre conforme les pratiques afin de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La description de l'AGEROUTE Sénégal et de son système de passation des marchés nous a permis de prendre connaissance de notre structure d'accueil afin de mettre en œuvre les techniques de détection et de prévention de fraude dans la passation des marchés publics.

Pour détecter la fraude dans la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal nous avons :

- élaboré la cartographie des risques de l'AGEROUTE Sénégal ;
- évalué le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;
- vérifié la présence d'indicateurs de fraude dans la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- vérifié la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal avec la réglementation en vigueur.

Ces travaux nous ont permis d'identifier :

- les risques de fraude inhérents au processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- les forces et les faiblesses du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;
- les indicateurs de fraude présents dans le processus de passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- les points de non-conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés publics.

Pour apporter des réponses aux insuffisances notées, nous avons formulé des recommandations pour :

- réduire les risques inhérents à la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- améliorer le contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;
- améliorer la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal ;
- améliorer le système des marchés publics du Sénégal ;
- s'inspirer les bonnes pratiques en matière de passation des marchés publics.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

Pour étudier la détection et la prévention de la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal, il est important de faire une revue théorique afin de comprendre les concepts de base des marchés publics, les procédures utilisées et les bonnes pratiques en la matière. Il est tout de même important de comprendre la fraude, les motivations des fraudeurs et les techniques utilisées, les risques et indicateurs, la responsabilité de l'auditeur dans la recherche de la fraude avant de finir par étudier les outils de prévention et de détection.

En définitive, les connaissances théoriques précitées nous ont permis de mieux aborder le problème de la difficulté de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal que nous avons tenté de résoudre en mettant en œuvre les techniques suivantes :

- l'élaboration d'une cartographie des risques de la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal ;
- l'évaluation du contrôle interne de l'AGEROUTE Sénégal ;
- la vérification de la présence d'indicateurs de fraude dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal ;
- la vérification de la conformité des pratiques de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés publics.

La mise en œuvre de ces techniques avait pour objectif d'identifier les risques de fraude présents dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal. Cependant pour prévenir la fraude dans la passation des marchés de l'AGEROUTE Sénégal, nous recommandons à l'AGEROUTE Sénégal de :

- réduire les risques de fraude de ses processus de passation des marchés publics ;
- améliorer son contrôle interne ;
- améliorer la conformité des pratiques en matière de passation des marchés publics ;
- s'inspirer des bonnes pratiques en matière de passation des marchés publics.

Ces techniques proposées ont permis d'aborder la passation des marchés publics d'une manière différente d'une simple revue de conformité à laquelle sont habitués les praticiens. Notre étude a permis de combiner des techniques d'audit différentes dans le but de détecter les risques de fraude présents dans la passation des marchés publics de l'AGEROUTE Sénégal.

Cependant la difficulté de détecter et de prévenir la fraude dans la passation des marchés publics est due principalement au fait que les audits ne sont pas orientés vers la recherche et l'identification de la fraude. Ils ont pour objectif de vérifier que les procédures et les pratiques respectent les textes et les principes généraux qui régissent l'activité administrative. La mise en œuvre des techniques proposées permet de pallier cette situation car elles permettent d'identifier les risques de fraude présents dans le processus de passation des marchés publics et les recommandations proposées permettent de les prévenir.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexes

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 1: Evaluation de l'environnement de contrôle

Légende

OUI	NON	Non Applicable

Questions	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2		
	Oui	Non	N/A	Oui	Non	N/A
Existe-t-il un code de conduite écrit et diffusé à l'ensemble du personnel ?						
Existe-t-il un système d'émargement ?						
Est-ce que l'AGEROUTE Sénégal a mis en place un système efficace d'évaluation des performances ?						
L'AGEROUTE Sénégal dispose-t-elle d'un système organisé de développement des compétences du personnel répondant aux besoins de développement des personnes ?						
Existe-t-il un organigramme clair précisant les principaux acteurs de la gouvernance de l'AGEROUTE ?						
Est-ce que l'organigramme est mis à jour ?						
L'AGEROUTE a-t-elle mis en place un processus permettant de fixer les objectifs en matière de passation des marchés publics et de s'assurer que ceux-ci appuient la mission de l'AGEROUTE Sénégal ?						
L'AGEROUTE a-t-elle mis en place des indicateurs afin de mesurer les performances en matière de passation des marchés publics?						

Annexe 2: Evaluation du Code de Marchés Publics

Questions	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2			Interlocuteur 3		
	Ou i	No n	N/A	Ou i	No n	N/ A	Ou i	No n	N/ A
Les textes prévoient ils l'obligation de respecter les principes de transparence ?									
Les textes mentionnent-ils- les conditions dans lesquelles la publication doit avoir lieu ?									
Les dérogations à l'obligation de publication sont-elles prévues ?									
Les méthodes à suivre pour la publication (publicités électroniques, publicités papiers) sont-elles mentionnées ?									
Les informations et documents qui doivent être fournis avec l'appel d'offres sont-ils clairement précisés ?									
Les spécifications concernant les critères de sélection d'exécution, d'évaluation et d'attribution sont-elles mentionnées ?									
Les textes prévoient-ils les conditions dans lesquelles le pouvoir adjudicateur et les candidats peuvent entrer en contact durant la période de soumission ?									
Existe-t-il des mesures interdisant les contacts entre pouvoir adjudicateur et les candidats durant le processus d'évaluation ?									
Existe-t-il des mesures destinées à assurer la publication des résultats de l'évaluation des offres ?									

Les textes prévoient-ils le respect des principes de non-discrimination, d'égalité des traitements de tous les candidats ?						
Existe-t-il des mesures visant à garantir le traitement impartial de tous les candidats répondant aux critères de sélection ?						
Les textes prévoient ils l'obligation de recourir aux procédures d'appel à la concurrence ?						
Les différentes procédures d'appel à la concurrence sont-elles clairement décrites ?						
Les textes prévoient-ils l'existence de comités d'ouverture et d'évaluation des offres ?						
Est-ce-que les textes contiennent-ils des règles qui garantissent que les membres des comités d'ouverture d'évaluation des offres sont indépendants ?						
L'obligation de respecter les principes d'évaluation de l'offre économiquement la plus avantageuse est-elle dûment mentionnée ?						
Les critères à appliquer pour déterminer l'offre la plus avantageuse sont-ils clairement indiqués ?						

Annexe 3: Evaluation de la gestion des risques

	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2		
	Oui	Non	N/A	Oui	Non	N/A
Existe-t-il une procédure de gestion des risques permettant à la direction générale de l'AGEROUTE d'identifier d'évaluer et de traiter les problèmes existants ou potentiels susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'AGEROUTE Sénégal en matière de passation des marchés publics ?						
L'AGEROUTE Sénégal a-t-elle élaboré une description de ses procédures d'évaluation des risques présents dans la passation des marchés publics ?						
Est-ce que l'AGEROUTE Sénégal mesure l'importance des risques et leur probabilité de survenance ?						
Est-ce que l'AGEROUTE Sénégal applique-t-elle ou modifie-t-elle les contrôles pour réagir à l'évolution des risques ?						
Est-ce-que l'AGEROUTE Sénégal dispose d'une cartographie des risques ?						

Annexe 4: Evaluation des activités de contrôle

	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2		
	Oui	Non	N/A	Oui	Non	N/A
Le contrôle des activités est-il régi par des procédures ?						
Est-ce-que des contrôles de prévention adéquats ont été mis en place ? (par exemple cahier de transmission, liste des soumissionnaires pouvant être choisis en cas d'appel d'offres)						
Est-ce-que les droits d'accès aux offres sont restreints ?						

Les offres des marchés exécutés sont-elles archivées et répertoriées dans un registre ?	■			■		
Existe-t-il des vérifications matérialisées effectuées par les chefs de département auprès de leurs collaborateurs ?	■			■		
Existe-t-il des mesures visant à réduire les risques pour les fonctions sensibles ?			■		■	
Existe-t-il des procédures permettant de signaler les irrégularités ?	■			■		
Existe-t-il des mesures pour prévenir tout conflit d'intérêt ?	■			■		

Annexe 5: Evaluation de l'information et de la communication

	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2		
	Oui	Non	N/A	Oui	Non	N/A
La communication avec les antennes régionales est-elle suffisante ?	■			■		
Les documents probants comprennent t-ils toutes les pièces justificatives du contrat ?	■			■		
L'AGEROUTE Sénégal a-t-elle un système d'archivage complet et mis à jour ?	■				■	
Les documents probants prennent-ils en compte les raisons qui ont motivé le choix de l'attribution ?	■			■		
Existe-t-il des mesures garantissant la sécurité des systèmes informatiques ?			■	■		
Le résultat des contrôles est-il accessible à tous les acteurs impliqués dans la chaîne de contrôle ?	■			■		
Les documents probants comprennent-ils toutes les correspondances avec les tiers ?	■			■		

Existe-t-il des procédures permettant de demander et d'accorder des dérogations aux procédures ? (exemple: report date de clôture des offres)				
---	--	--	--	--

Annexe 6: Evaluation du pilotage du contrôle interne

	Interlocuteur 1			Interlocuteur 2		
	Oui	Non	N/A	Oui	Non	N/A
La direction donne-t-elle rapidement et utilement suite aux recommandations relatives au contrôle interne formulées par les auditeurs internes et externes ?						
Existe-il des procédures permettant de signaler les insuffisances du contrôle interne ?						
Les insuffisances du contrôle interne signalées font-elles l'objet d'un suivi ?						
La fonction d'audit interne est-elle bien organisée ?						
L'état du contrôle interne fait-il l'objet d'une évaluation périodique ?						
La direction publie-t-elle un rapport annuel sur son évaluation du contrôle interne ?						
Existe-t-il des procédures de gestion et de suivi des litiges ?						

Annexe 7: Vérification de la présence d'indicateurs de fraude

Légende :

Présence d'indicateurs	Absence d'indicateurs	Présence d'indicateurs (non fréquente)

N°	Indicateurs de risque	Présence d'indicateurs	Commentaires
1	Offres élevées par rapport aux estimations		Rien à signaler
2	Absence de consultation du service juridique		Le service juridique est consulté en cas de besoins, mais la consultation n'est pas systématique
3	Suppression de besoins déjà validés.		En cas d'indisponibilité de financement certains besoins peuvent être supprimés
4	Fréquence élevée des ordres de modification		Il arrive que les DAO et les demandes de proposition soient modifiées mais cela n'est pas fréquent
5	Existence de contentieux du maître d'ouvrage avec le fournisseur retenu		D'après les faits historiques (Cf. décisions du comité de règlement des différends de l'ARMP)
6	Une seule offre correspond aux souhaits du décideur		D'après les faits historiques (Cf. rapports d'évaluation)
7	Existence d'avenant lors de la réalisation du marché		Rien à signaler
8	Absence de clause de pénalité de retards		Tous les marchés comportent des clauses de pénalités de retard (cf. DAO et DP)
9	Pas de procédure de mise à jour des entreprises à consulter		Les mises à jour sont effectuées par la secrétaire de la CPM annuellement
10	La liste des entreprises consultées n'évolue pas		Les entreprises ayant manifesté leurs intérêts après avis à manifestation d'intérêts sont ajoutées dans

			la liste des fournisseurs agréés
11	Modification du contenu du dossier d'appel d'offres ou de la demande de proposition entre l'appel d'offres et l'attribution		Pour les prestations intellectuelles, certains éléments de la demande de proposition sont modifiés lors de la négociation
12	Modification des critères d'évaluation après l'ouverture des offres.		Les critères d'évaluation sont rappelés dans le rapport d'évaluation. Ce qui permet aux membres de vérifier la conformité entre le rapport d'évaluation et le DAO
13	Signe de modification d'une enveloppe scellée		D'après constat physique, nous n'avons pas remarqué des signes de modification sur les enveloppes
14	Omission des signatures sur une (des)offres.		Les lettres de soumission sont signées par les soumissionnaires (Cf. lettres de soumission)
15	DAO n'est pas mis à la disposition du public.		Les avis d'appel d'offres informent les candidats sur le lieu de retrait du DAO
16	Non application des pénalités de retard		En cas de non-respect du délai, la direction financière et comptable s'occupe de l'application des pénalités de retard.
17	Plainte concernant la qualité inférieure de biens de travaux ou de service.		Il arrive que certains marchés effectués par les fournisseurs de l'AGEROUTE Sénégal ne donnent pas satisfaction
18	Est-ce que les originaux des justificatifs sont disponibles ?		Les originaux des décomptes sont exigés lors du règlement

Annexe 8: Guide d'entretien pour vérifier la présence d'indicateurs de fraude

Existe-t-il des offres élevées par rapport aux estimations ?

Est-ce qu'il y a une absence de consultation du service juridique ?

Est-ce qu'il y a une suppression de besoins déjà validés ?

Est-ce que la fréquence élevée des ordres de modification est élevée ?

Est-ce qu'il existe des contentieux du maître d'ouvrage avec le fournisseur retenu ?

Existe-t-il un marché pour lequel une seule offre correspond aux souhaits de l'AGEROUTE Sénégal ?

Existe-t-il un avenant lors de la réalisation des marchés ?

Est-ce qu'il y a une absence de clause de pénalité de retards ?

Existe-t-il des procédures de mise à jour des entreprises à consulter ?

Est-ce que la liste des entreprises consultées évolue ?

Est-ce que le contenu des dossiers d'appel d'offres ou de demande de proposition est modifié entre l'appel d'offres et l'attribution ?

Est-ce que les critères d'évaluation sont modifiés après l'ouverture des offres ?

Existe-t-il des signes de modification d'une enveloppe scellée ?

Existe-t-il des omissions de signature sur une (des) offre (s) ?

Est-ce que les DAO sont mis à la disposition du public ?

Est-ce que les pénalités de retard sont appliquées ?

Existe-t-il des plaintes concernant la qualité inférieure de biens de travaux ou de service ?

Est-ce que les originaux des justificatifs sont disponibles ?

Annexe 9: Evaluation des dispositifs de contrôle

Risque	Description du contrôle	Efficacité du contrôle	Justification de l'évaluation
Production de faux certificats de bonne exécution pouvant biaiser l'évaluation de l'expérience du soumissionnaire	Vérification physique à l'ouverture des plis	2	La vérification des certificats est faite à l'ouverture des plis mais elle n'est pas formelle
Collusion entre chargé de projet et titulaire du marché pour conclure un avenant dans le but de surestimer les travaux et le montant de la facture	Contrôle des contrats lors des missions d'audit commanditées par l'ARMP	3	Ce contrôle effectué par les organes externes de la structure n'est pas prévu dans les procédures de l'autorité contractante
Elaboration du dossier d'appel d'offres par un cabinet qui a des liens étroits avec un soumissionnaire	Déclaration d'absence de conflit d'intérêts des soumissionnaires	3	La déclaration d'absence de conflit d'intérêt est faite par les soumissionnaires, elle n'est pas imposée aux bureaux d'études
Collusion des soumissionnaires pour présenter des offres élevées	Néant	0	Aucun contrôle n'a été identifié concernant la collusion des soumissionnaires
Publication de l'avis dans un journal dont la diffusion est très limitée pour réduire la concurrence	Précision dans le CMP que l'avis d'appel d'offres doit être publié dans un journal de large diffusion	5	Cette précaution est prévue par le CMP du Sénégal et est respecté pour l'ensemble des marchés étudiés
Fractionnement du marché pour ne pas atteindre le seuil d'appel d'offres	Vérification de la cellule de passation des marchés sur les dossiers de DRP	4	Une vérification est faite par la CPM mais elle doit être renforcée par un contrôle des organes financiers

Figuration dans le cahier de charges des informations incomplètes ou erronées et transmission l'information exacte à une entreprise privilégiée	Déclaration d'absence de conflit d'intérêts des soumissionnaires	4	La déclaration d'absence de conflit d'intérêt n'est pas signée par l'ensemble des intervenants dans le processus de passation des marchés notamment les chargés de projet et les évaluateurs
Mise en place des spécifications techniques orientées au domaine de compétence du fournisseur privilégié	Contrôle du DAO par la DCMP	5	Les marchés dépassant le seuil de contrôle de la DCMP sont examinés avant l'obtention de l'avis de non objection de ce dernier
Non application des critères d'évaluation dans le but de favoriser certains candidats	Contrôle de la cellule de passation des marchés, de la commission des marchés et de la DCMP	5	Lors de la présentation du rapport d'évaluation par la commission d'évaluation, la CM et le représentant de la CPM vérifie l'application des critères
Modification de spécifications techniques au profit du titulaire du marché	Contrôle a posteriori de l'application des spécifications techniques par la DCMP	4	La DCMP contrôle éléments de l'attribution avant de donner son avis de non objection sur l'attribution provisoire. Aucun contrôle n'est identifié sur les spécifications techniques détaillées dans le contrat
Insuffisance du délai accordé pour préparer la soumission en vue d'écarter des soumissionnaires	Précision du délai minimum de dépôt des offres par le CMP	5	Des délais minimums de dépôt des offres sont prévus par le code des marchés publics. Ces délais ont été respectés pour l'ensemble des marchés consultés
Communication d'avance à certains fournisseurs des informations essentielles sur le contenu de l'appel d'offres pour leur permettre de bien préparer leur dossier	Signature de la charte d'éthique et de transparence par les acteurs de la passation des marchés	5	A chaque début d'année, une charte d'éthique et de transparence est signée par les membres de la commission des marchés et ceux de la cellule de passation des marchés

Achat des titres d'une entreprise cotée en bourse avant publication des résultats en vue de tirer les bénéfices de l'augmentation du prix des titres de l'entreprise qui a gagné le marché (délict d'initié)	Néant	0	Aucun contrôle formel ou informel n'a été identifié
--	-------	---	---

Annexe 10 : Impacts des risques

Risques	Risques résiduels			Impacts des risques
	Probabilité	Gravité	Criticité	
Production de faux certificats de bonne exécution pouvant biaiser l'évaluation de l'expérience du soumissionnaire	3	5	15	Mauvaise évaluation l'expérience du soumissionnaire et la production d'ouvrages défectueux
Collusion entre chargé de projet et titulaire du marché pour conclure un avenant dans le but de surestimer les travaux et le montant de la facture	3	4	12	Surestimation des décomptes et mauvaise utilisation des deniers publics
Elaboration du dossier d'appel d'offres par un cabinet qui a des liens étroits avec un soumissionnaire	3	4	12	Communication des termes de référence par avance à un soumissionnaire dans le but de lui permettre une meilleure préparation de l'offre
Collusion des soumissionnaires pour présenter des offres élevées	3	4	12	Augmentation de la dépense publique
Publication de l'avis dans un journal dont la diffusion est très limitée pour réduire la concurrence	2	5	10	Diffusion limitée du marché et réduction du nombre de soumissionnaire

Fractionnement du marché pour ne pas atteindre le seuil d'appel d'offres	3	3	9	Utilisation de la DRP pour limiter les contrôles et favoriser la fraude
Figuration dans le cahier de charges des informations incomplètes ou erronées et transmission l'information exacte à une entreprise privilégiée	2	4	8	Absence d'égalité des traitements dans la passation des marchés et concurrence déloyale
Mise en place des spécifications techniques orientées au domaine de compétence du fournisseur privilégié	2	3	6	Absence de concurrence et mauvaise exécution du marché
Non application des critères d'évaluation dans le but de favoriser certains candidats	1	5	5	Attribution du marché à un candidat qui ne possède pas les compétences techniques requise
Modification de spécifications techniques au profit du titulaire du marché	1	5	5	Mauvaise exécution du marché
Insuffisance du délai accordé pour préparer la soumission en vu d'écarter des soumissionnaires	1	4	4	Réduction des candidats et limitation de la concurrence
Communication d'avance à certains fournisseurs des informations essentielles sur le contenu de l'appel d'offres pour leur permettre de bien préparer leur dossier	1	4	4	Non respect du principe d'égalité des traitements
Achat des titres d'une entreprise cotée en bourse avant publication des résultats en vue de tirer les bénéfices de l'augmentation du prix des titres de l'entreprise qui a gagné le marché (délict d'initié)	1	4	4	Abus de pouvoir et dégradation de l'image de l'autorité contractante

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Bibliographie

Ouvrages

1. Agence Française de Développement (2011), *Guide de passation des marchés financés par l'AFD dans les états étrangers*, Editions AFD, Paris, 36 pages.
2. AMRAE (2013), *Référentiel métier du risque manager*, Editions AMRAE, Paris, 34 pages
3. Banque Européenne d'Investissement (2014), *Guide de passation des marchés*, Editions BEI, Luxembourg, 40 pages.
4. Banque Mondiale (2011), *Directives sur la passation des marchés publics de services, de travaux et de fournitures*, Editions Banque Mondiale, Washington, 51 pages.
5. BERNARD Frédéric, GAYRAUD Rémi et OUSSEAU Roland (2008), *Contrôle interne*, Editions Maxima, Paris, 297 pages.
6. Commission Européenne (2014), *Note d'orientation relative à l'évaluation du risque de fraude et aux mesures antifraude efficaces et proportionnées*, Editions Commission Européenne, Bruxelles, 19 pages.
7. GAPPELETTI Laurent (2004), *La normalisation du contrôle interne*, Editions ISEOR, Lyon, 21 Pages.
8. GALLET Olivier (2010), *Haltes aux fraudes*, Editions Dunod, Paris, 240 pages.
9. FERMA (2003), *Référentiel de gestion des risques*, Editions FERMA, Bruxelles, 13 pages.
10. HEGGSTAD Kari (2011), *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, Editions Anti-Corruption Resource Centre, Oslo, 43 pages.
11. IFACI (2004), *La pratique du contrôle interne*, Editions IFACI, Paris, 378 pages.
12. INTOSAI (2001), *Lignes directrices sur les normes de contrôle interne*, Editions Cour des comptes d'Autriche, Vienne, 80 pages.
13. JIMENEZ Cristian, MERLIER Patrick, CHELLY Dan (2008), *Risques opérationnels : de la mise en place du dispositif à son audit*, Revue Banque Edition, Paris, 271 pages.
14. MC NAMEE David (1998), *Business risk assesement, The intitut of internal auditors*, Altamonte Spring, 107 pages.
15. NDIAYE Issakha (2010), *Guide de la passation des marchés publics du Sénégal*, Editions Harmattan, Dakar, 212 pages.
16. OCDE (2010), *Principes de l'OCDE pour garantir l'intégrité dans les marchés publics*, Editions OCDE, Paris, 151 pages.

17. OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, Editions OCDE, Paris, 188 pages.
18. OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Editions OCDE, Paris, 158 pages.
19. Office Européen de Lutte Anti-Fraude (2013), *Identifier les conflits d'intérêts dans les procédures de passation de marchés publics concernant les actions structurelles*, Editions Commission européenne, Bruxelles, 34 pages.
20. OUATARA Alassane (2015), *Code des marchés publics de la Cote d'Ivoire*, République de la Cote d'Ivoire, Abidjan, 191 pages.
21. PONS Noel (2009), *Arnaques*, CNRS Editions, Paris, 291 pages.
22. Programme des Nations Unies pour le Développement (2010), *Guide de développement de capacités de passation des marchés publics*, Editions PUNUD, New-York, 72 pages.
23. RENARD Jacques (2013), *Théorie et pratique de l'audit interne*, Editions d'organisation, Paris, 452 pages.
24. SCHULTZ, Jessica et Soreide (2006), *Corruption in emergency procurement*, Editions ISSUE Paper, Bergen, 43 pages.
25. Service Centrale de la Prévention de la Corruption (2007), *Rapport annuel*, Editions SCPC, Paris, 197 pages.
26. SOREIDE Tina (2002), *Corruption in public procurement*, Editions Chr Michelsen Institue, Bergen, 50 pages.
27. United Nations Development Programme (2004), *Pratice note : anti-corruption*, Editions UNDP, New York, 33 pages.
28. WADE Abdoulaye (2011), *Code des marchés publics du Sénégal*, République du Sénégal, Dakar, 63 pages.

Revue

29. NOEL Pons (2008), Les fraudes dans les opérations effectuées au titre des marchés, *Lettre trimestrielle : auditeur francophone*, n°9 : 7.

Sites internet

30. AGEROUTE Sénégal (2014), Rapport annuel ; www.ageroute.sn.
31. ARMP Sénégal (2014), rapport d'audit AGEROUTE Sénégal 2009, www.armp.sn.
32. Banque Mondiale (2013), Rapport annuel ; www.worldbank.org.
33. BAPST Alexandre (2003), Qu'est-ce que le risk management ? www.acors.org.
34. BOAMP (2015), Principes des marchés publics ; www.boamp.fr.
35. Gouvernement du Sénégal(2014), Décret portant création de l'ARMP et de la DCMP ; www.jo.gouv.sn.
36. Institut sage (2014), matrice des risques, Institut-sage.com.
37. Transparency international (2014), Bonnes pratiques en matière de passation des marchés publics, www.transparency-france.org.
38. UEMOA (2014), Directives sur la passation des marchés publics ; www.uemoa.int.