

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi



MINISTÈRE DE L'URBANISME, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
ET DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES (MUCTAT)



PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNES ET AGGLOMERATIONS DU
SENEGAL
(PACASEN)



**TERMES DE REFERENCE POUR LE RECRUTEMENT
D'UN CABINET POUR L'AUDIT TECHNIQUE DE LA
MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS REALISES
PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS
LE CADRE DU PACASEN**

Novembre 2024

Table des matières

Table des matières	1
1. Contexte	2
1.1. Objectifs.....	3
1.2. Les objectifs spécifiques.....	3
2. Les résultats attendus	4
3. Périmètre de l’audit technique.....	4
4. Livrables Attendus	5
5. Budget, modalités de paiement méthodologie proposée	6
6. Qualifications requises	7
7. Durée de la mission	7
8. Sélection du cabinet	7
9. Confidentialité.....	8

1. CONTEXTE

Dans le but d'accompagner le processus de décentralisation, le Gouvernement de la République du Sénégal, avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale (BM) et de l'Agence française de Développement (AFD), a mis en place en 2018 le Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN).

Ce programme d'un montant de 130 milliards FCFA (260 millions de \$ US avec le financement additionnel conclu en 2024), a pour objectif principal de soutenir la mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation, en i) améliorant le financement des Collectivités territoriales (CT) et ii) relevant la performance des CT pilotes dans la gestion des investissements publics. Il bénéficie directement à 124 communes et villes. Pour sa mise en œuvre, le programme est structuré autour de deux domaines de résultats :

- Domaine de résultat n°1 : Améliorer le financement des Collectivités Territoriales ;
- Domaine de résultat n°2 : Relever la performance des Collectivités Territoriales urbaines, dans la gestion des investissements publics locaux.

En outre, le PACASEN est mis en œuvre par le mixage des deux instruments de financement suivants :

- Le « Programme Pour les Résultats (PPR) » qui conditionne les décaissements des financements accordés par les bailleurs de fonds à l'atteinte de résultats/indicateurs préalablement définis (Indicateurs liés aux décaissement-ILD), en adéquation avec les deux domaines de résultats précités. L'instauration du système d'évaluation de la performance des CT cibles conditionne l'octroi des dotations par les CT à l'atteinte de Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et d'Indicateurs de performance. Ce système permet également d'appuyer l'atteinte des ILD.
- Le « Projet d'investissement classique (Investment Project Financing,/IPF) » qui permet de garantir le financement d'activités d'assistance technique clés pour informer ou initier les réformes ciblées par le PPR.

Les résultats positifs enregistrés par le PACASEN ont poussé le Gouvernement du Sénégal et les partenaires au développement précités à convenir d'un financement additionnel (FA) d'une durée de deux (02) années à compter de juillet 2024.

Le financement additionnel (FA) consenti pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme, permet la prolongation du PACASEN sur une durée de 2 ans et demi, soit jusqu'au 31 décembre 2026 . Le FA ajoute une enveloppe totale de 110 millions de dollars au programme, dont 50 millions de dollars financés par un prêt de l'IDA, 33 millions de dollars par un prêt de l'AFD, et 27 millions de dollars financés sur fonds propres de l'État du Sénégal.

Les ressources mobilisées contribueront à financer les activités liées (i) à la poursuite de l'appui aux réformes budgétaires, entamées dans le cadre du financement initial, en ce qui concerne les budgets d'investissement et de fonctionnement des CT ; (ii) un nouvel appui à la réforme de la résilience climatique au Sénégal ; et (iii) un nouvel accent mis sur la résilience climatique dans le cadre du renforcement annuel des capacités en matière d'évaluation des performances et des capacités des collectivités territoriales.

En renforçant les capacités des collectivités territoriales (CT), le Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN) a réalisé plus de 1 200 infrastructures dans 124 communes et villes.

Afin d'assurer la qualité et la conformité de ces infrastructures, il est nécessaire de réaliser un audit technique approfondi. En effet, cet audit technique de la mise en œuvre des investissements réalisés par les communes dans le cadre du PACASEN est crucial pour confirmer l'efficacité et l'efficience des dispositifs mis en place, la conformité des infrastructures et équipements aux normes et standards techniques, et pour planifier efficacement l'avenir du programme tout en optimisant les coûts à long terme.

Sur la base des résultats de l'audit, il sera possible de planifier l'évolution future du dispositif de mise en œuvre des investissements communaux. Cela inclut les nouveaux investissements, la mise à niveau des équipements, ou encore l'adoption de nouvelles technologies pour répondre aux besoins évolutifs des populations et aux implications du changement climatique.

Les présents termes de référence sont destinés au recrutement d'un Cabinet chargé de faire l'audit technique de la mise en œuvre des investissements réalisés dans le cadre du PACASEN. L'audit sera mené par un cabinet indépendant sélectionné selon les procédures de passation des marchés du Sénégal.

1.1. OBJECTIFS

L'objectif de cet audit technique du PACASEN est de procéder à une évaluation approfondie de la mise en œuvre des investissements du programme. Il vise à assurer le respect des règles et procédures techniques, financières, environnementales et sociales établies par les documents du programme et les procédures nationales. Il vise également à formuler des recommandations sur l'amélioration du dispositif dans le sens (i) d'une augmentation du taux d'exécution des investissements programmés par les collectivités, (ii) d'une amélioration qualitative des investissements réalisés et (iii) d'une augmentation des impacts de ces investissements sur les conditions de vie de la population.

1.2. LES OBJECTIFS SPECIFIQUES

Il est attendu que cet audit permette à l'équipe du PACASEN et à ses partenaires de :

- Disposer d'une cartographie globale de la situation des projets d'investissement dans les Collectivités Territoriales (CT) pilotes du PACASEN ;
- S'assurer de la qualité de la planification des investissements en évaluant la consistance des Plans Annuels d'Investissement (PAI), leur cohérence avec les Plans Triennaux d'Investissement (PTI) et plus globalement leur conformité avec les objectifs du programme ;
- Veiller au respect des procédures de passation des marchés en vérifiant que les processus sont correctement suivis par les CT et conformes aux règlements en vigueur ;
- Assurer de la conformité technique des projets d'investissement (respect des normes requises, y compris les aspects architecturaux, structurels et sécuritaires) ;
- Vérifier que les mesures de gestion environnementale sont correctement mises en œuvre conformément au Manuel de Gestion Environnementale et Sociale (GES) ;

- S'assurer que les recommandations de l'audit de gestion environnementale et sociale de 2023 sont suivies conformément au Manuel de Gestion Environnementale et Sociale (GES).

2. LES RESULTATS ATTENDUS

- Une vue d'ensemble détaillée et précise de la situation des projets d'investissement dans les Collectivités Territoriales (CT), permettant une évaluation claire de leur avancement et de leur état : investissements programmés et réalisés par CT sur la période indiquée ci-dessous ;
- Une confirmation que les Plans Annuels d'Investissement (PAI) et les Plans Triennaux d'Investissement (PTI) sont bien alignés entre eux et avec les objectifs du programme, avec des recommandations pour améliorer la planification si nécessaire ;
- Une confirmation que les PAI et les PTI sont également alignés avec la programmation financière constatée au budget ;
- L'assurance que toutes les procédures de passation des marchés sont correctement suivies par les CT et respectent les règlements en vigueur, avec des propositions pour corriger les éventuels écarts ou dysfonctionnements ;
- La conformité des projets d'investissement aux normes techniques requises, y compris les aspects architecturaux, structurels et sécuritaires, et recommandations pour remédier à toute non-conformité ;
- La confirmation que le Manuel de Gestion Environnementale et Sociale (GES) est appliqué et que les recommandations des audits précédents sont prises en compte.

3. PERIMETRE DE L'AUDIT TECHNIQUE

La présente mission d'audit technique couvre la période d'exécution du PACASEN (2019-2024). Le cabinet travaillera en deux temps : (i) d'abord sur l'ensemble des CT au travers d'une revue documentaire alimentée par les données fournies par les collectivités ciblées et centralisées par l'ADM à son niveau pour les besoins de l'audit : liste des investissements programmés et réalisés établies par les ARD à date et sur la période à couvrir, BP et Comptes administratifs, PTI, PAI des communes, état des décaissements effectués par lesdites communes, revue de la Cour des Comptes, audits précédents, rapports de suivi de l'ADM, etc. (ii) ensuite, il complètera cette analyse documentaire par une évaluation sur site portant sur un échantillon composé des 19 CTUP (Collectivités territoriales urbaines principales soumises aux CMO et aux IDP composées des 5 villes, des 12 capitales régionales et des communes de Mbour et de Touba Mosquée) et de 11 CTU dont la liste reste à déterminer (Collectivités territoriales urbaines soumises aux seuls CMO) sur une base représentative (notamment en fonction des niveaux d'exécution des programmes d'investissement annuel). Les aspects suivants seront particulièrement analysés par l'audit :

- **A partir de la revue documentaire :**
 - Évaluer globalement (à l'échelle des 123 CT bénéficiaires du PACASEN) l'état et la cohérence des programmations (PTI, PAI, Budget) : pertinence des formats de programmation appliqué (PTI-PAI) ; volume, taille et nature des investissements programmés ; recollement avec les budgets et les dotations

allouées notamment du FECT ; cohérence de la programmation physico-financière effectuée (entre PTI, PAI et Budget) ; qualité de la programmation triennale (PTI), etc.

- Évaluer l'état des réalisations des investissements programmés par les Collectivités Territoriales sur la période indiquée plus haut, et les dysfonctionnements éventuellement repérés ;
- Formuler des recommandations permettant d'améliorer les procédures mises en place dans le cadre du PACASEN pour améliorer la programmation des investissements et leur réalisation ainsi que les modalités de suivi mises en place par la DCT et l'ADM dans le cadre du programme.
- **Évaluation sur l'échantillon des 30 CT, évaluation des infrastructures programmées :**
 - Conduire une évaluation plus détaillée sur le terrain des infrastructures réalisées, (voiries, eau potable, écoles, postes de santé, infrastructures marchandes et autres infrastructures et équipements) ;
 - Examiner les documents de conception, les plans d'exécution, les rapports de contrôle qualité, et les certificats de conformité technique et environnementale ;
 - Évaluer le dispositif de gestion des projets mis en place par les collectivités ciblées : présence de maîtres d'œuvre et de bureaux de contrôle, suivi des projets par les services techniques des CT, etc. ;
 - Évaluer les conditions de programmation et de réalisation des investissements : délais et budgets mobilisés notamment.
 - Recueillir l'avis des collectivités sur les dispositifs mis en place et sur les améliorations à prévoir.

4. RAPPORT D'AUDIT : REDIGER UN RAPPORT D'AUDIT COMPLET INCLUANT LES OBSERVATIONS, LES CONCLUSIONS, DES RECOMMANDATIONS POUR LES ACTIONS CORRECTIVES NECESSAIRES LIVRABLES ATTENDUS

Le cabinet sélectionné devra produire les livrables suivants :

- Un rapport méthodologique de l'audit ; ce rapport méthodologique devra détailler :
 - les critères d'évaluation des infrastructures ;
 - les techniques d'évaluation sur le terrain ;
 - les méthodes de collecte et d'analyse des données ;
 - l'approche pour la validation des résultats
- Un rapport d'audit technique provisoire comprenant a) Un résumé des principaux résultats de l'audit ;
- b) Les commentaires et les observations sur les systèmes de gestion des travaux, et sur l'existence ou non du suivi environnemental, et les procédures de contrôle qualitatif et quantitatif examinées au cours de l'audit, le respect des procédures de passation des marchés et de gestion des contrats et les éventuelles insuffisances relevées ;
- c) Les faiblesses principales décelées, leurs origines et les mesures proposées pour y remédier et un plan d'actions pour le suivi de leurs mises en œuvre ;

- d) Tout facteur exogène qui a pu avoir une influence quelconque sur la gestion des opérations par la collectivité locale (environnement local, en particulier le niveau de mobilisation des consultants et entreprises locales, procédures de mobilisation des fonds, procédure de paiement etc....) ;
- e) Les analyses et les recommandations issues de l'analyse des plans annuels d'investissement (PAI)
- Un rapport d'audit technique final prenant en compte les commentaires de l'ADM.
l'auditeur –présentera le rapport final sous la forme suivante: ;
 - Résumé du rapport présentant les conclusions générales de l'audit et de l'évaluation de la composante;
 - Un chapitre décrivant la méthodologie employée par l'auditeur-évaluateur ;
 - Un chapitre spécifique comprenant les résultats détaillés d'audit (méthode d'audit, résultats obtenus par domaine, recommandations spécifiques et modalités de leur mise en œuvre, etc...).
 - Un chapitre comprenant les résultats détaillés de l'évaluation de la composante Réhabilitation des infrastructures communautaires de base et les recommandations spécifiques et les modalités de leur mise en œuvre, etc....

5. BUDGET, MODALITÉS DE PAIEMENT MÉTHODOLOGIE PROPOSÉE

Le temps de travail pour cette consultation est estimé à 165 hommes/jour en raison de 11 h/jour pour la partie diagnostic par expert et de 22 h/jour par expert pour les phases mission de terrain et production du rapport. Le cabinet devra prévoir dans son offre les frais de déplacement liés à sa mission il prendra en charge également les frais d'organisation d'un atelier (30 participants) pour la présentation du rapport provisoire et peut s'attacher les services de tous experts pouvant lui faciliter la mission.

Le paiement sera effectué sur la base des trois livrables approuvés. Une avance de démarrage peut être demandée. Elle devra être cautionnée.

6. QUALIFICATIONS REQUISES

L'auditeur doit être un cabinet d'études indépendants vis à vis de ADM et des Maîtres d'Ouvrage et doit avoir des expériences prouvées

a) en audit de projets ou programmes financés par la Banque mondiale et par le budget national ;

b) en audit technique de programme de construction d'infrastructures municipales ou locales ;

c) en audit environnemental et social.

d) en audit de la passation des marchés ;

- Le cabinet doit avoir l'expérience en audit de projets et ou programme. Il doit spécifiquement jouir en tant que cabinet d'une expérience professionnelle d'au moins 10 ans et avoir réalisé l'audit d'au moins cinq (05) projets d'infrastructures ou d'équipement majeurs et deux (2) programmes. Il devrait prouver une connaissance et une expertise dans le domaine de la décentralisation et le suivi des projets réalisés par les collectivités territoriales.

Le cabinet doit mobiliser les consultants ci-après :

- Ingénieur génie civil
- Spécialiste en passation des marchés
- Spécialiste sauvegardes environnementales et sociales
- Spécialiste en finances publiques locales

L'équipe mobilisée devra être en mesure de respecter les délais prescrit (cf. plus bas) et devra donc réunir un nombre suffisant d'experts.

7. DURÉE DE LA MISSION

La durée de la mission est de trois (3) mois. Cette durée n'inclut pas les périodes de validation des différents produits attendus de la mission..

8. SÉLECTION DU CABINET

La sélection du cabinet se fera suivant la Sélection fondée sur les qualifications du Consultant (SQC) :

- sur la base d'un appel public à manifestation d'intérêt, une liste restreinte de cabinets ou groupements de cabinets au plus, présentant au mieux les aptitudes requises pour exécuter les prestations sera établie. Dans la liste des cabinets ayant répondu à l'AMI, l'ADM retient celui qui présente le meilleur niveau de qualifications et d'expérience en rapport avec la mission, et l'invite à soumettre ses Propositions technique et financière aux fins de négociations.;

- .

Les critères d'éligibilité, l'établissement de la liste restreinte et la procédure de sélection seront conformes aux dispositions du Règlement de Passation des Marchés pour les Emprunteurs sollicitant de la Banque mondiale le financement de projets d'investissement. suivant les critères d'évaluation ci-après :

- Qualifications générales du cabinet dans le domaine des prestations : le cabinet doit justifier en tant que cabinet une expérience professionnelle générale d'au moins 10 ans
- le cabinet doit justifier la réalisation d'au moins 3 missions d'audit technique dans les dix dernières années
- avoir réalisé l'audit d'au moins trois (03) programmes d'infrastructures ou d'équipement majeurs
- le cabinet doit justifier la réalisation d'au moins 3 missions d'audit environnementales similaires dans les dix dernières années

- le cabinet doit justifier une bonne connaissance des projets urbains ou de l'environnement des collectivités territoriales. Il doit justifier : avoir réalisé au moins trois missions d'études de suivi ou d'appui technique au collectivités territoriales.

9. CONFIDENTIALITÉ

Les documents et autres informations ayant servi à la rédaction du rapport tout comme ce dernier, restent la propriété exclusive du PACASEN. Ils ne peuvent en aucun cas être utilisés à d'autres fins sans l'autorisation préalable du programme.