
Primature

MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT SENEGAL



12

**PLAN D'ACTION POUR LA PREVENTION,
LA DETECTION, ET L'ATTENUATION DES RISQUES DE
FRAUDE ET DE CORRUPTION DANS LE CADRE DU
COMPACT PORTANT FINANCEMENT DU PROJET MCA
SENEGAL**

| | | |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Rédigé par (Core team) : Mme Wane Mariam (Auditeur Interne- coordonnateur du Processus) Mme Mame Ndella Ndiaye (Directeur Administratif et Financier) Mr victor Nkaye (Directeur du projet Irrigation et Gestion des Ressources en Eau) Mr Karamoko Traoré (Directeur du projet de Réhabilitation des Routes) | Approuvé par (MCC): | Approuvé par (COS) : |
| Date : | Date : | Date : |
| Signature : | Signature : | Signature : |

I-INTRODUCTION

I-1 Contexte

Le Millenium Challenge Corporation, est une agence mise en place par les Etats Unis d'Amérique pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté à travers la croissance économique. Le Sénégal, a rempli les critères d'éligibilité au financement du MCC et a signé un compact en septembre 2009.

Le MCC a retenu la politique de lutte contre la fraude et la corruption comme un des critères d'éligibilité au financement du Millenium Challenge Account. Dans cette même dynamique le MCC a élaboré en mars 2009 les directives de prévention, de détection et d'atténuation des risques de fraude et de corruption qui s'appliquent à tous les projets financés sur les fonds du MCC.

Ces directives s'ajoutent à un dispositif de contrôle interne déjà existant au niveau des MCA et qui allie aussi bien l'adoption de référentiels tels que le manuel des opérations financières et comptables (FAP), le manuel de passation des marchés (PPG), le manuel de gestion des marchés (CAM), *etc.*, que la sélection rigoureuse du personnel et ce dans un contexte de transparence.

I-2 Démarche

L'application de ces directives implique une démarche qui consiste principalement à élaborer une matrice d'évaluation des risques liés au compact du Sénégal et à l'élaboration d'un plan d'action pour circonscrire les risques majeurs identifiés dans le cadre de la mise en œuvre des projets, au niveau « activités » et « sous activités » et dans le cadre de l'administration du programme

I-3 Intervenants

Le plan d'action est élaboré par l'équipe de MCA avec la contribution de leurs homologues du MCC. Il est approuvé par le MCC et par le conseil de surveillance qui est fortement impliqué dans sa mise en œuvre et dans sa mise à jour périodique. Le plan d'action est un outil privilégié du conseil de surveillance qui lui permet de maîtriser les risques potentiels qui pèsent sur le programme et de participer ainsi à l'atteinte des objectifs assignés au programme.

II-METHODOLOGIE

La méthodologie qui a été déroulée comprend quatre (04) étapes:

- Séminaire de formation du MCC sur la lutte contre la fraude et la corruption ;
- Lancement de la phase évaluation des risques à Washington ;
- Entretiens sur le terrain ;
- Elaboration du plan d'action.

II-1 Séminaire de formation

Le séminaire de formation s'est tenu à Dakar du 08 au 09 novembre 2010. L'occasion a été donnée aux participants (agents MCA, agents des PMU, Fiscal Agent, Procurement Agent) de se familiariser à travers les directives, aux différents concepts liés à la fraude et la corruption et d'être sensibilisés à ce fléau qui peut intervenir à toutes les étapes du compact (de la mise en place à la clôture). L'accent a été mis par ailleurs, sur les conséquences négatives de la corruption et de la fraude (dont l'augmentation de la pauvreté) et les procédures de dénonciation à l'OIG et ou au MCC des cas suspects ou avérés. Enfin, un exercice sur l'évaluation des risques à travers une matrice a été déroulé en préparation à l'évaluation formelle qui devait se dérouler à Washington.

II-2 Lancement de la phase évaluation des risques à Washington (kick off)

Le lancement de la phase d'évaluation des risques a été effectué par l'équipe de MCA Sénégal et celle de MCC.

Le MCA était représenté par le core team désigné par la Direction Générale et qui était composé comme suit :

- Mme Mariam Wane, Auditeur interne, coordinatrice du processus ;
- Mr Pape Modou Ndiaye, DGA assurant l'intérim du Directeur du Projet de Réhabilitation des Routes ;
- Mme Mame Ndella Ndiaye, Directeur Administratif et Financier, et ;
- Mr Victor Nkaye, Directeur du Projet Irrigation et Gestion des Ressources en Eau.

Ce core team a travaillé sous forme de conférence téléphonique avec l'équipe (DFRI, DSIES et DSE) de MCA restée à Dakar afin d'identifier les risques et de proposer les mesures de mitigation idoines.

Au niveau du MCC le core team était représenté par Mme Arlene Brown, Directeur de la comptabilité (« Fiscal accountability Director ») et Mme Amy Young Conseiller Principal du MCC en matière de lutte contre la fraude et la corruption (« Principal Advisor to MCC on Anti-Fraud and Corruption Initiative »)

Les travaux d'identification et d'évaluation des risques ont été effectués par le core team MCA/MCC de concert avec les responsables d'activité et leurs homologues au niveau du MCC.

L'équipe de MCA est rentrée à Dakar avec une première mouture de la matrice qui a fait l'objet d'un large partage en interne avant d'aboutir à la version qui a servi de support lors des entretiens sur le terrain.

II-3 Entretiens sur le terrain (Field visit)

Le core team MCA /MCC a ciblé toutes les parties prenantes au programme sans oublier les autorités nationales qui œuvrent déjà dans lutte contre la fraude et la corruption.

C'est ainsi que le core team a rencontré aussi bien les autorités judiciaires (le procureur de Dakar et le procureur de la République) que la CNLCC (Commission Nationale de lutte contre la fraude et la corruption).

Lors des entretiens, le core team a fait la genèse du processus à l'attention de ces autorités et les a sensibilisées sur l'importance de cette stratégie pour l'atteinte des objectifs du programme.
Les autorités ont confirmé l'intérêt qu'elles portent à la stratégie déployée par le MCA/MCC tout en assurant de leur soutien chacune dans le domaine qui la concerne.

Par ailleurs des entretiens ont été organisés avec tous les directeurs de projets et responsables des PMU ainsi que les consultants de MCA et les prestataires de service tels que le Procurement Agent et le Fiscal Agent.

De larges concertations ont été menées avec tous les consultants de MCC qui étaient présents à Dakar dans le cadre de leur mission d'appui technique.

Lors des entretiens, les cibles se sont prononcées sur les risques identifiés, ont proposé dans certains cas d'inclure de nouveaux risques et ont procédé à leur propre évaluation des risques en termes d'occurrence et d'impact suivant une grille allant de faible, moyen à fort.
Enfin chaque cible a proposé des mesures correctives pour atténuer les risques identifiés.

Le core team MCA de concert avec le MCC a revu la matrice sur la base des résultats des entretiens et a émis une version définitive sur la base de laquelle le draft du plan d'action a été élaboré.

II-4 Le plan d'action

Ne sont retenus dans le draft du plan d'action que les risques évalués « élevés » en termes d'impact et au moins « moyens » en termes d'occurrence ou l'inverse.
Le draft du plan d'action une fois partagé avec les responsables de MCA et leurs homologues du MCC, sera soumis à l'appréciation du Conseil de surveillance. Une fois les observations du conseil intégrées, le plan d'action sera soumis formellement au MCC avant d'être porté à nouveau à l'approbation du Conseil en vue de son adoption.

III-TRANSPARENCE

La version finale de la matrice des risques a été obtenue grâce à un large processus participatif.
Le draft du plan d'action issu de cette matrice sera également partagé au niveau des responsables du MCA et de leurs homologues avant d'être validé formellement par le MCC et le conseil de surveillance.

La version finale du plan d'action ainsi que les éventuelles mises à jour seront postées au niveau du site web de MCA Sénégal.

La mise en œuvre du plan d'action fera l'objet d'une évaluation périodique sous la supervision de la mission résidente du MCC à Dakar et du Conseil de Surveillance.

IV MESURES D'ATTENUATION DES RISQUES

IV-1 Synthèse des risques identifiés

Les principaux risques ont été identifiés au niveau de plusieurs étapes de la mise en œuvre des activités des projets « réhabilitation des routes » et « irrigation et gestion des ressources en eau ». Ces risques s'articulent comme suit :

- **Projets : Réhabilitation des routes - Irrigation et GRE /Activité : Infrastructures**
 - Etape : lors de l'élaboration du DAO
 - Risque identifié : *Non confidentialité des coûts estimatifs*
 - Etape : lors de la soumission des entreprises
 - Risque identifié : *Collusion entre les firmes soumissionnaires*
 - Etape : lors de l'évaluation des soumissions
 - Risque identifié : *corruption des membres du panel*
 - Etape : durant la gestion des contrats
 - Risques identifiés :
 - . *Certification de travaux non effectués ou de faible qualité*
 - . *Gestion frauduleuse des avenants*
 - . *Non application ou sous-estimation des pénalités*
- **Projets : Réhabilitation des routes - Irrigation et GRE /Activité :E.S.A**
 - Etape : lors du recensement des personnes affectées par le projet
 - Risque identifié :
 - . *Fraude durant le recensement des personnes affectées par le projet*
 - Etape : lors de l'évaluation des impenses
 - Risque identifié
 - . *Fraude dans l'évaluation des impenses*
- **Projet : Irrigation et GRE /Activité : Gestion foncière**
 - Etape : lors de la définition des critères d'allocation des terres
 - Risque identifié : *validation de critères d'allocation des terres inéquitables*
 - Etape : lors de l'allocation des terres
 - Risque identifié : *influence des hommes politiques et hommes d'affaires pour bénéficier de terres ou en orienter l'allocation*

IV-2 Mesures d'atténuation

| PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|---|--|---|---------------------------|
| Activité : Infrastructures/travaux | | | |
| Etape : Elaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO) | | | |
| Risque non atténué : Communication des coûts estimatifs aux potentiels soumissionnaires en contrepartie de pots de vin ou par complaisance | | | |
| Mesures préconisées | Calendrier | Responsables | Coûts additionnels |
| <ul style="list-style-type: none"> Renforcer et mettre en évidence les dispositions relatives à la fraude et à la corruption dans tous les contrats et conventions (contrats des bureaux d'étude, contrats du personnel, conventions avec les entités d'exécution) et sensibiliser les différents intervenants | Lors de l'élaboration des contrats des intervenants | DPM, PA, Conseiller Juridique | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> Maintenir un environnement clos durant tout le processus de passation des marchés et limiter le nombre de personnes ayant accès aux devis confidentiels provisoires. | De la disponibilité du devis provisoire à la signature du marché | DPM, PA, MCC, bureaux d'études, personnel des Directions Routes, ESA Irrigation et du PMU | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> Maintenir un environnement clos durant tout le processus de passation des marchés et limiter le nombre de personnes ayant accès aux devis confidentiels finaux | De la disponibilité du devis final à la signature du marché | DPM, PA, MCC, bureaux d'études, personnel des Directions Routes, ESA Irrigation et du PMU | Aucun |

PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau

Activité : Infrastructures/travaux

Etape : Soumission à l'appel d'offres

Risque non atténué : Collusion entre firmes soumissionnaires

| Mesures préconisées | Calendrier | Responsables | Coûts additionnels |
|--|--|--|--------------------|
| <ul style="list-style-type: none">Eviter la méthode de passation de marchés qui inclut une pré qualification des soumissionnaires | Lors de la détermination de la méthode de passation des marchés de travaux | DG, DPM, PA, Directions Routes, Irrigation et ESA, MCC | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none">Eviter d'adopter des critères discriminatoires dans le DAO afin de ne pas limiter le nombre de soumissionnaires potentiels et de ne pas favoriser les conditions d'une entente entre les soumissionnaires répondant aux critères retenus | Lors de l'élaboration des DAO | DG, DPM, PA, Directions Routes, Irrigation et ESA, MCC | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none">Favoriser la présence du MCC à titre d'observateur, lors des travaux des commissions d'évaluation | A chaque séance d'évaluation des marchés « infrastructures » | DG, MCC | Aucun |

| PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau | | | | |
|---|---|---|-------------------------------|-----------------|
| Activité : Infrastructures | | | | |
| Etape : Constitution du panel | | | | |
| <i>Risque non atténué : Des membres du panel évaluent arbitrairement des soumissions en favorisant une firme par complaisance ou en échange de pots de vin</i> | | | | |
| Mesures préconisées : | | Calendrier | Responsables | Coûts Ad |
| Composition du panel | <ul style="list-style-type: none"> .Mettre en place un panel de cinq membres .Ne pas compter plus d'un représentant d'une Direction ou d'un service dans un panel . Favoriser la participation du MCC dans le panel en tant qu'observateur | Lors de la constitution des panels pour les activités « infrastructure » | DG, DPM, DP, PA | Aucun |
| Profil des membres du panel | <ul style="list-style-type: none"> .Définir un nombre d'années d'expérience minimal pour être membre d'un panel . Vérifier les références des panélistes .Envisager des enquêtes de moralité pour les membres externes des panels .Eviter dans la mesure du possible un panel composé de membres issus en majorité de la même école supérieure | Lors de la constitution des panels pour les activités « infrastructures » | DG, DPM, DP, PA | Aucun |
| Conditions de travail du panel | <ul style="list-style-type: none"> Apprécier correctement le temps nécessaire au panel pour effectuer une évaluation rigoureuse .Favoriser les évaluations hors de Dakar pour garantir la disponibilité des membres du panel et favoriser leur concentration .Réserver une journée entière à la formation des panélistes sur la méthode d'évaluation, les TDR... | Avant les travaux des panélistes | DG, DPM, DP, PA | Aucun |
| Sensibilisation des membres du panel | <ul style="list-style-type: none"> .Sensibilisation des membres du panel sur l'exigence de révéler tout potentiel conflit d'intérêt relatif à la commission d'évaluation | Lors de la constitution des panels pour les activités « infrastr. » | DPM, PA, Conseiller Juridique | Aucun |

| PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|---|---|--------------------------------------|-------------------|
| Activité : Infrastructures | | | |
| Etape : certification des décomptes | | | |
| <i>Risque non atténué : Certification par l'ingénieur, de travaux non effectués ou de faible qualité en échange de pots De vin de la part de l'entreprise</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestion stricte, rigoureuse et régulière des contrats avec des visites inopinées au niveau des sites et implication effective des PMU dans le processus de vérification des attachements et des décomptes | Dès le démarrage des travaux (Selon le calendrier de suivi de la direction de projets et des PMU) Voir calendrier de suivi) | Directions de projet, PMU | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'application par l'entreprise de son plan d'assurance qualité | Dès le démarrage du contrat de l'entreprise (selon programme de contrôle) | Ingénieur et Responsable Qualité MCA | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'application du plan d'assurance qualité produit par l'Ingénieur | Dès le démarrage du contrat de l'ingénieur (programme de contrôle) | Responsable qualité MCA | Aucun |

| PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|--|-----------------------|--------------------------------|-------------------|
| Activité : Infrastructures | | | |
| Etape : certification des décomptes | | | |
| <i>Risque non atténué : Non application ou sous-estimation des pénalités</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Vérification rigoureuse des décomptes et des plannings (retards et prolongations de délais) et application stricte des dispositions contractuelles | Avant chaque paiement | Directions de projet, PMU, DAF | Aucun |

| PROJETS : Réhabilitation des routes/ irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|--|---|---------------------|-------------------|
| Activité : Infrastructures | | | |
| Etape : Appréciation des propositions d'avenant émises par l'entreprise | | | |
| <i>Risque non atténué : validation par l'Ingénieur des propositions d'avenant de l'entreprise par complaisance ou en échange de pots de vin</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ne pas inclure dans les attributions de l'Ingénieur la validation des propositions d'avenant émanant de l'entreprise | Lors de l'élaboration du contrat de l'ingénieur et de celui de l'entreprise | DG, DPM, PA, MCC | Aucun |

| PROJET : Réhabilitation des routes/Gestion des ressources en eau | | | |
|---|--|---------------------|-------------------|
| Activité : Mesures d'atténuation environnementales et sociales (ESA) | | | |
| Etape : Elaboration de la situation de référence relative aux PAPS | | | |
| <i>Risque non atténué : Manipulation de la situation de référence concernant les personnes affectées par le projet</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Publication des critères d'éligibilité et des délais d'intégration en tant que PAP | Dès la validation des critères | DSIES | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> • Validation et large diffusion de la situation de référence | Dès la validation de la situation de référence | DSIES, PMU | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> • Implication des organisations de base dans tout le processus de partage et de vulgarisation | Dès le début du processus | DSIES | Aucun |

| PROJET : Réhabilitation des routes/Gestion des ressources en eau | | | |
|---|---|---------------------------|-------------------|
| Activité : Mesures d'atténuation environnementales et sociales (ESA) | | | |
| Etape : Elaboration de la situation de référence relative aux PAPS | | | |
| <i>Risque non atténué : Fraude dans l'évaluation des impenses</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que le consultant chargé de l'élaboration du PAR applique son plan d'assurance qualité | Durant l'exécution du contrat du consultant | DIES, Spécialiste Qualité | Aucun |
| <ul style="list-style-type: none"> • Intégrer dans le mandat du consultant chargé de la mise en œuvre du PAR, la validation de l'évaluation des impenses | Durant l'exécution du contrat du consultant | DIES, Spécialiste Qualité | Aucun |

| PROJET : Irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|---|--------------------------------|--|-------------------|
| Activité : sécurisation foncière | | | |
| Etape : validation des critères d'allocation des terres | | | |
| <i>Risque non atténué : Non-respect de l'arrêté portant répartition des terres</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'application de l'arrêté par le MCA, les collectivités locales, les autorités administratives, le Ministère chargé de la Décentralisation et des Collectivités Locales | Après la signature de l'arrêté | Autorités administratives Collectivités locales, MDCL, DRFI | Aucun |

| PROJET : Irrigation et gestion des ressources en eau | | | |
|---|-----------------------------|---------------------|-------------------|
| Activité : Sécurisation foncière | | | |
| Etape : Allocation des terres | | | |
| <i>Risque non atténué : Les hommes politiques, les responsables coutumiers et les hommes d'affaires usent de leur influence pour peser dans la distribution des terres</i> | | | |
| Mesures préconisées : | Calendrier | Responsables | Coûts Add. |
| <ul style="list-style-type: none"> Publication, vulgarisation des résultats et sensibilisation des populations à la base sur les risques de manipulation; utilisation au besoin de l'Assemblée Nationale, du Sénat et des autorités religieuses et notables de la zone pour sensibiliser les populations sur le risque de manipulation | Après signature de l'arrêté | DRFI | Aucun |

V- SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION

Une fois adopté, le plan d'action sera mis en œuvre par tous les responsables identifiés au niveau des fiches d'analyse ci-dessus.

Cette mise en œuvre fera l'objet d'une restitution (un rapport sera émis à cet effet) auprès du Conseil de surveillance et auprès de MCC sur une base trimestrielle (à l'occasion de la tenue des sessions ordinaires des réunions du Conseil de surveillance).

VI-MISE A JOUR DU PLAN D'ACTION

Le plan d'action sera mis à jour sur une base semestrielle, après la tenue des réunions du Conseil de Surveillance organisée dans ce semestre, afin d'intégrer dans la version révisée, les contributions et propositions des membres du Conseil et du MCC.

Par ailleurs, durant toute la mise en œuvre du plan d'action le core team sera attentif aux nouveaux risques identifiés par ses membres, par les autres collègues et leurs homologues, par les agents des PMU, par le MCC ou par les membres du Conseil de surveillance afin de les intégrer dans la version révisée du plan d'action.

De même les risques qui sont devenus sans objet seront éliminés dans la version révisée.

La mise à jour se fera de manière participative à l'instar de la démarche adoptée lors de l'élaboration du plan d'action. Le draft du plan d'action révisé sera soumis à l'appréciation du personnel du MCA et de ses homologues du MCC et la version finale sera soumise à l'approbation du MCC et du Conseil avant d'être publiée dans le site Web du MCA Sénégal.