Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

29419
v.1

Document de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement

RAPPORT ANALYTIQUE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHÉS AU SENEGAL

Volume I

31 mars 2003

Taux de change

Unité monétaire = Franc CFA
1 dollar Etats-Unis = 611 FCFA

Poids et mesures

Système métrique

Exercice financier

1er janvier - 31 décembre

Sigles et abréviations

AATR	Agence Autonome des Travaux Routiers
AGETIPE	Agence des Travaux d'Intérêt Public contre le sous Emploi
APIX	Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux
BAD	Banque africaine de développement
BF	Budget de fonctionnement
BCI	Budget consolidé d'investissement
BICIS	Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Sénégal
BM	Bureau des marchés
CAEL	Cellule d'appui aux élus locaux
CC	Cour des comptes
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCIAD	Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Dakar
CDE	Consortium d'entreprises
CERTEC	Consortium d'études et de réalisations techniques
CESAG	Centre africain d'études supérieures en gestion
CFAA	Evaluation de la gestion financière et de la comptabilité publique (*Country Financial Accountability Assessment*)
CMP	Code des marchés publics
CNCA	Commission nationale des contrats de l'Administration
COF	Contrôle des opérations financières
CPAR	Rapport analytique du système de passation des marchés (*Country Procurement Assessment Report)*
CQCBTP	Commission de qualification et de classement du bâtiment et des travaux publics
CRCA	Commissions régionales des contrats de l'Administration
CSE	Compagnie sahélienne d'entreprises
CST	Comptes spéciaux du Trésor
DAO	Dossier d'appel d'offres
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
DCEF	Direction de la Coopération économique et financière
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DGF	Direction générale des Finances
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DMTA	Direction du matériel et du transit administratif
DPE	Développement de la petite enfance
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EBAD	Ecole des bibliothécaires, archivistes et documentalistes
ENA	Ecole nationale d'Administration
EPIC	Etablissements publics industriels et commerciaux
FMI	Fonds monétaire international
FNRAA	Fonds national de recherches agricoles et agroalimentaires

GNS	Groupe national de supervision
GNT	Groupe national de travail
GTZ	Office allemande de la coopération technique (*German Agency for Technical Cooperation*)
ICM	Memorandum initial (*Initiating Concept Memorandum*)
IGF	Inspection générale des Finances
ISADE	Institut supérieur africain pour le développement de l'entreprise
ISRA	Institut sénégalais de recherche agricole
ITA	Institut de technologie alimentaire
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
NEPAD	*New Economic Partnership for African Development*
OCB	Organisations communautaires de base
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique des droits des affaires
ONG	Organisation non gouvernementale
PABDAS	Programme d'appui budgétaire direct à l'ajustement structurel
PADDEL	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local
PAEL	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local
PAEL	Projet d'appui aux élus locaux
PCRPE	Projet de construction et de réhabilitation du patrimoine de l'Etat
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability*
PER	Analyse des dépenses publiques (*Public Expenditure Review*)
PNIR	Programme national des infrastructures rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROGEDE	Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelles et de substitution
	Programme des Services agricoles et d'appui aux organisations des producteurs
PSAOP	Plan triennal d'investissement public
PV	Procès verbal
SDE	Sénégalaise des Eaux
SENELEC	Société nationale d'électricité
SONES	Société nationale des eaux du Sénégal
SSIC	Société de services d'inspection et de conseil
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouestafricaine
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development)*

Vice-président Région Afrique :	M. Callisto Madavo
Directeur des opérations pour le Sénégal :	M. John McIntire
Directeur *AFTQK* :	M. John Roome
Manager Passation des marchés *AFTPC* :	M. Bernard Abeillé
Chef de projet :	M. Amadou Tidiane Touré

Table des matières

1. SYNTHESE

1. Remarques préliminaires 1
2. Résumé des conclusions, critiques et brève analyse 2
3. Esquisse du plan d'action recommandé 6

2. RAPPORT

A. PREFACE

1. Date et base du rapport 12
2. Remerciements 12
3. Liste des personnes rencontrées 13
4. Concertation avec les bailleurs de fonds/contributeurs 13

B. GENERALITES

1. Contexte et historique récent du pays 14
2. Information sur le volume des marchés publics 16
3. Portefeuilles de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement pour le Sénégal 17
4. Bref compte-rendu sur la participation et l'implication du Gouvernement au CPAR 19

C. DISCUSSION ET ANALYSE DES CONCLUSIONS

Secteur public

1. Cadre juridique et réglementaire 19
2. Procédures et pratiques 32
3. Organisation et ressources 42
4. Les mesures de lutte contre la corruption 53
5. Performance de la gestion du secteur public 56
6. Performance des projets financés par la Banque 59

Secteur privé

1. Structure du secteur privé 65
2. Compétitivité du secteur privé 66
3. Performance du secteur privé dans l'exécution des marchés publics 67
4. Pratiques commerciales par rapport au système de passation des marchés publics 68

ANNEXES

Annexe 1 : Indicateurs économiques annuels 71
Annexe 2 : Les modes de passation de marchés publics prévus par le nouveau CMP 73
Annexe 3 : Matrice des activités du PRMP-UEMOA requérant la participation de chaque Etat membre 77
Annexe 4 : Sénégal - Marchés publics : Architecture du système proposé 78
Annexe 5 : Plan d'actions recommandé 79
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées 81

Tableaux

Tableau 1 : Situation des marchés approuvés en 2001 16
Tableau 2 : Portefeuille de la Banque mondiale au 31 décembre 2002 17
Tableau 3 : Portefeuille de la Banque africaine de développement 18
Tableau 4 : Seuils d'application des procédures de passation des marchés publics 29
Tableau 5 : Décrets instituant des dérogations aux règles de passation des marchés prévues par le Décret 82-690 du 7 septembre 1982 33

1. SYNTHESE

1. Remarques préliminaires

Le présent rapport est le résultat d'une réflexion conjointe entre la Banque mondiale (Bm), la Banque africaine de développement (BAD) et le Gouvernement du Sénégal sur les voies et moyens de rendre le système de passation des marchés publics de ce pays plus efficace et transparent en vue de l'atteinte des objectifs de développement. Enrichie de la participation des différents partenaires au développement et de la contribution du secteur privé, des collectivités locales et de la société civile, cette analyse reflète les conclusions et recommandations découlant d'un diagnostic participatif des différents acteurs de la commande publique au Sénégal.

Cette analyse diagnostique résulte d'un examen exhaustif des aspects fiduciaires de l'exécution budgétaire du Sénégal et s'inscrit dans le cadre d'un projet pilote d'intégration des outils traditionnels de diagnostic de la Bm que sont le Rapport analytique sur la passation des marchés (CPAR), l'Évaluation de gestion financière et de la comptabilité publique (CFAA) et l'Analyse des dépenses publiques (PER). Le présent document concerne uniquement le CPAR. Le diagnostic intégré de ces différentes études fera l'objet d'un rapport de synthèse séparé.

Depuis le dernier CPAR de 1994, le paysage juridique de la passation des marchés s'est amélioré d'un nouveau Code des marchés publics (CMP) (Décret 2002-550 du 30 mai 2002), qui a vu le jour après huit années de préparation. Ce texte introduit une plus grande transparence et une simplification par rapport à l'ancien Code (Décret 82-690 du 7 septembre 1982). Cependant le paysage politique et économique du Sénégal a évolué de façon telle qu'une réévaluation de son système de passation des marchés s'impose. La loi sur la décentralisation de 1996, les initiatives d'harmonisation régionale de l'UEMOA, le contexte économique marqué par la libéralisation et les politiques de promotion du secteur privé local, et des investissements directs étrangers préconisés par le Gouvernement sont autant d'éléments qui changent la donne et appèlent un réexamen du système. De plus, les conclusions de la dernière revue du portefeuille de la Banque (CPPR de 2002) et d'un récent rapport du Gouvernement sur « l'Amélioration des capacités d'absorption des ressources par les projets d'investissement publics »[1] révèlent dans la pratique des déficiences du système de passation des marchés qui affectent l'efficacité des investissements et des dépenses de l'État.

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), élaboré par le Gouvernement a amené ce dernier à

[1] Ce rapport est le résultat des travaux d'un groupe mis en place à la demande du Ministère de l'Économie et des Finances.

s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique au-delà du seul prisme juridique. Le retard dans la mise en œuvre des mécanismes d'application et dans la mise en place du cadre institutionnel introduit par le nouveau Code des marchés publics constitue une source de préoccupations, mais également une opportunité d'améliorer le système.

2. Résumé des conclusions, critiques et brève analyse

Les conclusions de l'analyse du système de passation des marchés publics du Sénégal s'articulent autour des cinq grands piliers d'un système moderne qui sont :

- L'existence d'un cadre juridique et institutionnel moderne ;
- l'existence et l'application de procédures et pratiques transparentes ;
- un cadre professionnel compétent ;
- l'indépendance du système et des contrôles des marchés publics ;
- l'existence de lois pour les marchés publics comprenant des mesures anti-corruption et l'application effective des sanctions.

i) Un cadre juridique et institutionnel à améliorer.

Le nouveau Code des marchés publics consacre plusieurs innovations, dont notamment un élargissement du champ d'application des procédures (a) aux sociétés nationales et à majorité publique, permettant une harmonisation des procédures applicables à l'ensemble des commandes publiques ; et (b) aux marchés passés par les mandataires des autorités contractantes.

Toutefois, on relève un problème fondamental au niveau de la hiérarchie des textes juridiques s'appliquant à la passation des marchés. En effet, il existe une certaine contradiction entre les textes législatifs (Code des Obligations de l'Administration) et réglementaires (CMP) qui consacre la survivance de modes de passation des marchés dépassés (adjudication et concours). C'est ainsi que certaines dispositions du nouveau CMP contredisent celles du Code des Obligations de l'Administration, notamment dans le domaine des procédures de passation et d'application du CMP. En effet, le COA dispose dans son article 24 que « les contrats de l'Administration sont en principe conclus à la suite d'une adjudication » , alors que l'article 47 du Code des marchés publics privilégie l'appel d'offres. Une telle contradiction constitue un frein à la modernisation du droit des marchés publics du fait de la subsistance de l'adjudication, une procédure qui est de nos jours peu pratiquée. Le COA est une loi qui a été promulguée en 1965 alors que le Code des marchés publics est un décret qui a subi des modifications succesives. Le fait que le CMP est un décret le rend plus vulnérable à des changements apportés par le pouvoir exécutif, qui d'autre part semble enclin à autoriser des dérogations. Cette contradiction, ainsi que le manque de discipline dans l'application du Code, ouvrent la porte à des pratiques non transparentes du système de passation des marchés au Sénégal et doivent être résolus de façon urgente afin que puissent être établis les fondements d'un système moderne.

Le CMP souffre également d'un manque de clarté au sujet de l'application des procédures de passation des marchés publics aux "Agences" (AGETIP, AATR, ADM etc.), que ces agences agissent comme mandataires ou constituent des démembrements de l'Administration.

L'approche institutionnelle suivie dans le nouveau code des marchés révèle des progrès en ce qui concerne la décentralisation de l'évaluation des offres en vue d'une plus grande efficacité et souplesse du système de passation des marchés, ainsi que d'une plus grande responsabilisation des autorités contractantes. Le contrôle à priori de la Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA) pour tous les marchés supérieurs à 25 millions FCFA, quelque soit l'autorité contractante, demeure toutefois trop lourd et va à l'encontre de cet objectif de responsabilisation.

De plus, on note un manque de clarté dans les modalités d'application du code et l'inexistence d'outils (documents standard et de manuels de procédures) permettant de guider les responsables des marchés et de raccourcir les délais d'exécution.

Notons finalement qu'il existe présentement un sérieux vide institutionnel créé par le retard dans la nomination du Président et des membres de la CNCA depuis l'approbation du nouveau code des marchés en mai 2002. Le non-fonctionnement de cette Commission pourrait en effet entacher de nullité les procédures de passation des marchés.

ii) Des procédures et pratiques qui affectent la performance et le coût du service public.

Le nouveau Code des marchés publics met en évidence une certaine modernisation et une amélioration des procédures d'appel à la concurrence (à l'exception de l'adjudication). Cependant on note la survivance de pratiques non transparentes et des procédures héritées de l'ancien code.

Le recours abusif aux marchés de gré à gré et aux régimes dérogatoires gouvernés par les dispositions de l'ancien code demeure une préoccupation aussi longtemps que les contradictions évoquées au point (i) persisteront.

De plus, on observe des coûts exorbitants résultant des risques perçus par les opérateurs privés relatifs au processus d'attribution (manque de transparence, retards importants dans les opérations de lancement et de dépouillement, lourdeur des procédures de visas et approbations des marchés) et aux modalités de paiement qui ne permettent pas un règlement rapide des marchés publics.

iii) Faiblesse des moyens et capacité du cadre professionnel de la passation des marchés.

La nouvelle organisation institutionnelle prévue par le Code des marchés publics implique la mobilisation (permanente ou ponctuelle) sur l'ensemble du territoire de plus

d'une centaine de personnes, membres des commissions et comités. Or aucun plan de renforcement des capacités en terme de formation ou d'outil de travail n'a été prévu à cet effet.

iv) Inexistence d'un système de contrôle a posteriori indépendant, d'un organe de régulation et de mécanisme d'examen des recours des soumissionnaires.

Le système souffre de l'inefficacité des contrôles dans le domaine spécifique de la passation des marchés. Le nouveau code ne prévoit pas de mécanismes de recours efficaces, transparents et indépendants permettant d'établir un climat de confiance nécessaire au partenariat Etat – secteur privé. En outre il n'existe pas d'organe de régulation des marchés publics et de conseil aux acheteurs publics; certaines de ces fonctions sont éparpillées entre la CNCA et le Bureau des marchés du Ministère de l'Economie et des Finances sans véritable ligne directrice.

v) Inefficacité du dispositif de lutte contre la corruption.

L'absence de dispositions spécifiques dans le CMP destinées à prévenir et sanctionner la corruption en matière de marchés publics, et l'inapplication des lois anti-corruption existantes n'est pas compatible avec la volonté affirmée du nouveau Gouvernement d'instituer une « tolérance zéro » en matière de corruption.

3. L'analyse du portefeuille de la Banque mondiale et de la BAD révèle :

- Des insuffisances dans la préparation et une faible supervision nationale ;
- L'obligation pour les bailleurs de fonds de se substituer à la supervision nationale manquante en s'impliquant plus que théoriquement nécessaire dans le suivi des opérations ;
- Une multiplicité des procédures des bailleurs et pour un même bailleur, une trop grande diversité de procédures entre projets et/ou secteurs ;
- Une faible capacité d'absorption des crédits ; et
- Un besoin de mener une réflexion plus poussée sur les aspects institutionnels de la gestion des projets financés par les bailleurs de fonds et notamment la performance des unités d'exécution des projets.

4. L'analyse du secteur privé révèle :

Une défiance des opérateurs privés et de la société civile par rapport au système, due au manque de transparence des pratiques dans les marchés publics et aux multiples obstacles à la compétitivité et la performance du secteur privé.

5. Analyse des risques

L'analyse du système des marchés publics au Sénégal permet de conclure qu'il existe un sérieux risque de mauvaise utilisation des ressources budgétaires qu'elle qu'en soit la source de financement, malgré la modernisation du cadre juridique qui vient d'être amorcée.

Le tableau ci-dessous résume les risques à gérer pour que le système des marchés publics au Sénégal soit transparent et efficace, c'est à dire capable d'absorber rapidement les ressources budgétaires et fournir à la population des infrastructures, biens et services de qualité à moindre coût. Les économies possibles à cet égard sont de l'ordre de 30 à 45% du seul fait du rétablissement de la confiance du secteur privé dans l'intégrité du système.

Risques à gérer	Ce qui peut se passer	Comment cela peut se passer
Faible capacité d'absorption des ressources budgétaires	Temps pris pour attribuer les contrats et pour l'exécution des marchés est excessif	• Absence de programmation de la passation des marchés • Contrôles sans valeur ajoutée et seuils d'approbation trop bas • Absence ou non-respect des délais impartis aux multiples intervenants • Personnels insuffisamment formés • Insuffisances dans la préparation, l'exécution et la supervision nationale des projets • Multiplicité des procédures des bailleurs
Prix élevés et inefficacité de la passation des marchés	Les marchés sont passés de gré à gré à des prix souvent non économiques Les contrats ne sont pas attribués au soumissionnaire qualifié ayant offert l'offre évaluée la moins disante Les offres reçues / les marchés attribués n'ont pas un bon rapport qualité-prix. Lenteurs dans les paiements	• Critères d'évaluation subjectifs et absence de mécanismes de recours qui imposent aux soumissionnaires des risques excessifs et inutiles • Système de qualification et classification des entreprises et fournisseurs déficient • Procédures d'urgence, gré à gré, fractionnement des marchés • Inexistence de méthodes modernes d'informatisation et d'information
Corruption	Les autorités contractantes n'appliquent pas les mêmes normes aux fournisseurs et aux entrepreneurs.	• Régimes dérogatoires et ingérences politiques dans l'attribution des marchés • Recours abusif aux marchés de gré à gré et régimes dérogatoires • Multiplicité des contrôles a priori et des visas d'approbation non nécessaires

Risques à gérer	Ce qui peut se passer	Comment cela peut se passer
Mauvaise application de la réglementation des marchés publics	Les autorités contractantes continuent d'appliquer les anciens textes Existence d'un écart entre la réglementation et les pratiques	• Diffusion insuffisante de la réglementation et absence de textes d'application • Absence d'outils appropriés (manuels de procédures, documents standard et support informatique, et textes d'application). • Les déficiences dans la conservation et l'archivage des documents masquent les cas de non-respect de la réglementation

6. Esquisse du plan d'actions recommandé

Le plan d'actions recommandé repose sur une stratégie de réduction progressive des risques identifiés ci-dessus et s'articule autour de quatre grands axes à savoir :

1) Amélioration de l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques :

- Responsabilisation accrue des autorités contractantes par un relèvement progressif et sélectif du seuil d'approbation des marchés qui s'applique à leurs marchés, sur la base de l'évaluation de la capacité de ces autorités. Cette évolution devra s'accompagner (i) d'un allégement concomitant du contrôle a priori exercé par la CNCA, (ii) le relèvement des seuils d'approbation du Premier ministre et ceux du MEF ;

- Création d'un Organe de régulation et de conseil qui coordonnera la mise en œuvre de la réforme des marchés publics, et assurera entre autres, la formation et le conseil, la préparation des documents standards, les mises à jour ultérieures, etc. Afin de capitaliser sur l'existent, il est proposé de confier ce rôle à l'actuel Bureau des marchés du MEF, qui devra être réorganisé et renforcé à cet effet ;

- Renforcement des capacités des Acheteurs publics et introduction à plus grande échelle des systèmes de gestion et d'information ;

- Mise à la disposition des autorités contractantes des outils appropriés pour la passation des marchés ;

- Organisation de la supervision nationale des projets de développement ; et

- Clarification du CMP et harmonisation avec le COA.

2) <u>Amélioration des systèmes de contrôle des marchés publics</u> :

- Organisation d'audits annuels des marchés publics par un organe de contrôle indépendant des autorités contractantes, avec publication des résultats afin de renforcer leur crédibilité. En raison de l'indépendance reconnue de cette institution, et son expérience dans l'organisation d'audits, la Cour des comptes semble tout indiqué pour jouer ce rôle, soit directement, soit par l'intermédiaire de cabinets d'audits privés sous son contrôle. En tout état de cause, quel que soit l'organe de contrôle qui sera retenu, des mesures appropriées devront être prises pour le doter des moyens de sa mission.

- Mise en place d'une instance de recours indépendant vis-à-vis des décisions d'attribution des marchés et définition de ses mécanismes de fonctionnement. Cette instance devra être organisée sur une base paritaire (Etat, Secteur privé et Société civile). Un tel mécanisme pourrait être piloté sur un an maximum avant d'être reflété dans une révision du CMP ;

3) <u>Amélioration du dispositif de lutte contre la corruption</u> :

- Révision du CMP, du Code Pénal et du Code des Impôts pour préciser certaines dispositions relatives à la corruption ;

- Campagne de communication/sensibilisation sur la corruption ;

- Conduite d'une évaluation du niveau de corruption au Sénégal avant fin 2005, sur la base des résultats des audits des marchés publics.

4) <u>Amélioration du partenariat Secteur public – Secteur privé</u> :

- Systématiser la publication des programmes d'investissment, des avis d'appel d'offres et des décision d'attribution des marchés ;

- Organiser un cadre de concertation État/Secteur privé/Société civile sur le thème « Développement d'un Secteur privé compétitif au Sénégal et dans la sous-région » ;

- Organiser la formation régulière du Secteur privé sur la passation des marchés ;

- Intégrer le Secteur privé dans les commissions paritaires ayant trait à la révision des textes réglementant les marchés publics ;

- Publier les axes de la stratégie de la réforme sur les marchés publics.

La réforme proposée repose sur la mise en place de toutes ses composantes. Une mise en place partielle annihilerait les objectifs d'efficacité et de transparence que

préconise ce système. On estime à **36 mois** la période de préparation pour qu'il soit fonctionnel.

Impacts

Dans la mesure où ces conditions seront réunies, l'impact escompté se traduira par un service public de qualité à moindre coût et une augmentation de l'absorption des ressources.

Indicateurs

- Adéquation de la programmation du budget et de son exécution ;
- Accroissement du taux de décaissement ;
- Diminution des prix unitaires des investissements publics – mesurable au moment des audits;
- Qualité améliorée des investissements– mesurable au moment des audits techniques ;
- Taux de satisfaction des usagers du service public (mesurable par enquête).

Financement de la Stratégie de lutte contre la pauvreté

Les composantes suivantes du plan d'action pourraient servir de base de discussions pour un éventuel PRSC:

1) Un Code des marchés publics contenant les révisions convenues est mis en application ;

2) Des outils de mise en œuvre du CMP (DAO, contrats standards, CCAG, manuel de procédures) sont utilisés par les autorités contractantes ;

3) Le premier rapport d'audit des marchés est publié.

Le tableau ci-dessous présente de manière plus détaillée les actions et délais nécessaires à la mise en oeuvre de la réforme proposée. Il sera discuté au moment de l'atelier de validation prévu pour mai 2003. C'est sur la base de ces discussions que pourront être déterminés les besoins en assistance et le coût estimatif de la réforme, les dates définitives du plan d'actions et les indicateurs de performance.

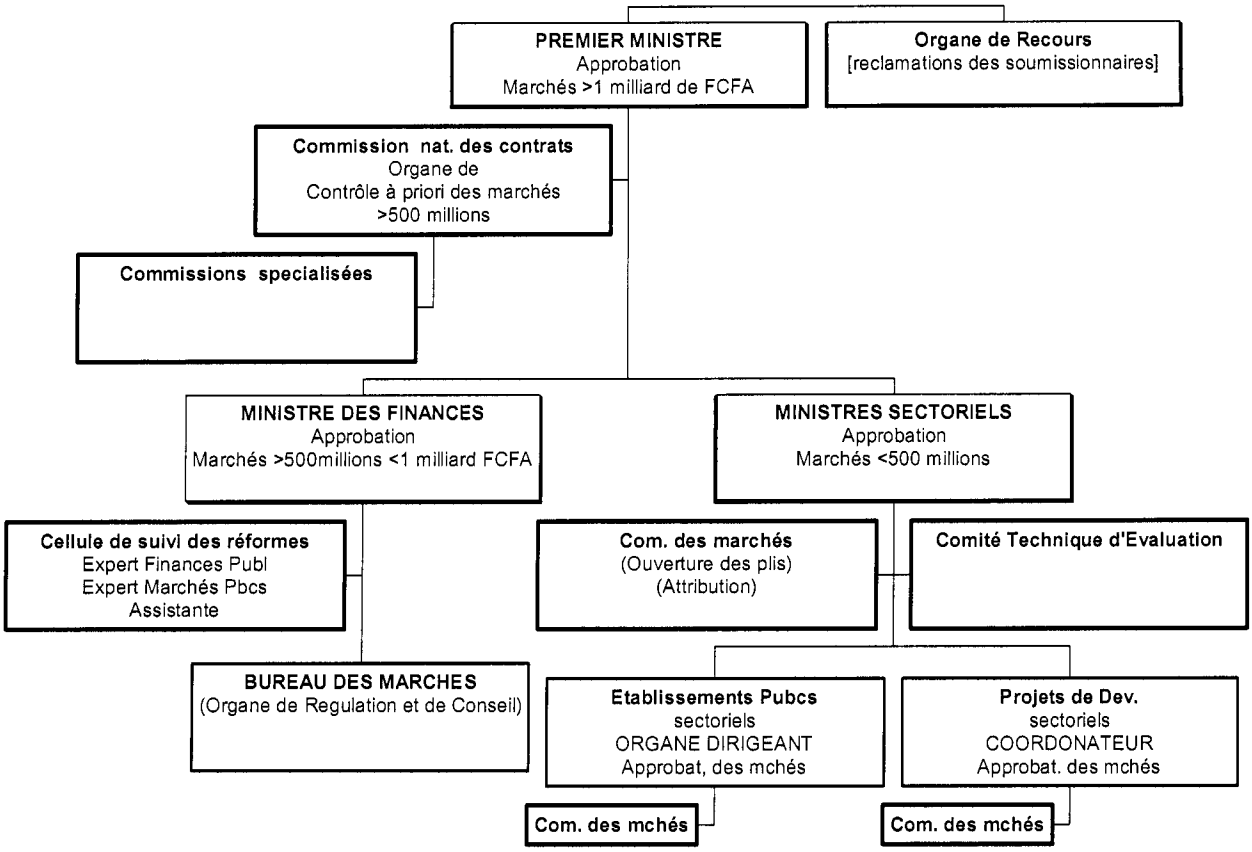
Plan d'actions recommandé[2]

1. Améliorer l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques		
Action proposée	**Entité responsable**	**Calendrier (maximum)**
1.1 Création d'un Organe de Régulation et de Conseil aux Acheteurs publics • Confier ce rôle au Bureau des marchés du MEF en le dotant des moyens appropriés. Supprimer les fonctions incompatibles (fonction de contrôle)	MEF	**immédiat**
1.2 Clarifier le cadre juridique et assurer l'application du CMP • Nommer les membres de la CNCA et des Commissions des marchés • Organiser les commissions de contrôle internes • En attendant la modification du CMP, prendre des arrêtés précisant certaines de ses dispositions • Révision du Code des obligations de l'Administration • Révision du Code des Marchés publics + textes d'application • Réorganiser la Commission de qualification et de classification des entreprises du bâtiment et des travaux publics	MEF	**immédiat**
1.3 Renforcement des capacités des Acheteurs publics • Formation à l'utilisation du nouveau CMP • Doter les autorités contractantes et les organes de passation des marchés en équipement (matériel informatique et autres équipements de bureau) • Mettre à la disposition de tous les Acheteurs publics les outils de passation des marchés – CCAG et autres documents types, manuel de procédures, etc. Former des formateurs à l'utilisation des outils • Former les acheteurs publics à l'utilisation des outils de PM	MEF/Bureau des marchés, Bailleurs de fonds	**6 mois**

[2] Les besoins en assistance technique seront spécifiés par le Gouvernement et communiqués à la Banque.

1.4 Renforcement des capacités des collectivités locales • Mise à disposition d'outils de passation des marchés (documents-type et manuels de procédures) • Préparer et mettre en œuvre un programme de formation adaptée pour les collectivités locales	MEF/Bureau des marchés/Bailleurs de fonds	**6 mois**
2. Améliorer les systèmes de contrôle des marchés publics		
2.1. **Organisation d' un plan de supervision national des projets sur financement extérieur** précisant les rôles respectifs des ministères de tutelle et du MEF	MEF/Bureau des marchés, Secteur privé, Société civile	**12 mois**
2.2. Organiser des **audits annuels des marchés publics et appliquer les sanctions**		**18 mois**
2.3. **Mise en place d'une instance de recours** paritaire (Etat -Secteur prive et société civile) pour l'examen des réclamations des soumissionnaires dans le cadre des attributions de marchés		**18 mois**
3. Améliorer le dispositif de lutte contre la corruption		
3.1. Organiser des campagnes de communication -sensibilisation sur la corruption	MEF/Bureau des marchés, Min. de la Communication	**immédiat**
3.2. Révision du **Code pénal et du Code des Impôts** (dispositions relatives à la corruption)	MEF/Bureau des marchés	**12 mois**
3.3. Conduite d'une évaluation du niveau de corruption au Sénégal avant fin 2005, sur la base des résultats des audits des marchés publics		**Juin 2005**
4. Améliorer le Partenariat Secteur public – Secteur privé		
4.1. Systématiser la publication des programmes d'investissement, les avis d'appel d'offres et les décisions d'attribution des marchés 4.2. Organiser un cadre de concertation régulière entre l'État, la Société civile et le Secteur privé 4.3. Prendre en compte les préoccupations du secteur privé dans la révision des textes réglementant les marchés publics 4.4. Organiser des sessions de formation et de vulgarisation du CMP au profit du Secteur privé	MEF/Bureau des marchés Ministre du Commerce, APIX	**36 mois**

SENEGAL- MARCHES PUBLICS
Architecture du systeme propose



2. RAPPORT

A. PREFACE

1. Date et base du rapport

Date du rapport : 31 mars 2003

Base du rapport :

A l'initiative du Gouvernement du Sénégal, une mission conjointe Banque mondiale – Banque africaine de développement, conduite respectivement par Monsieur Amadou Tidiane Touré, Spécialiste principal en passation des marchés et de Monsieur Eric Yoboué, Chargé principal d'Acquisitions, s'est déroulée du 18 au 29 novembre 2002 avec pour objectif de diagnostiquer le système de passation des marchés du Sénégal.

Cette mission fait suite à une mission préliminaire de prise de contact et d'identification (août 2002), et se situe dans le contexte d'une approche pilote d'intégration des outils traditionnels de diagnostic de la Banque mondiale que sont l'Evaluation de la gestion financière et de la comptabilité publique (*CFAA*), le Rapport analytique du système de passation des marchés (*CPAR*), et l'Analyse des dépenses publiques (*PER*).

A cet effet, l'équipe CPAR a travaillé étroitement avec celle du PER et du CFAA avec qui elle a coordonné aussi bien les travaux préparatoires (réunions, ICM, Aide-mémoires) que les missions sur le terrain. En outre, les rencontres avec les représentants du Gouvernement, du secteur privé, avec les Partenaires techniques et financiers, et avec la société civile, ont été autant que possible menées en commun avec l'équipe conjointe de la Banque mondiale/BAD chargée du CFAA. Les résultats de la présente analyse qui concerne le CPAR ainsi que ceux des autres études économiques et sectorielles seront consolidés et feront l'objet d'un rapport de synthèse séparé.

La mission CPAR a été appuyée par Monsieur Bourama Diaité, Spécialiste principal en passation des marchés, Lucie Poirier, Spécialiste en passation des marchés/Consultant, Adriana Florez, Assistante en passation des marchés, Jean-Jacques Lecat, Avocat/Consultant, Lydia Montalti, Spécialiste en gestion du secteur public/Consultant, et Frédéric Courbrant, Spécialiste du Secteur privé/Consultant.

2. Remerciements

La mission remercie le Gouvernement, en particulier Son Excellence Monsieur Abdoulaye Diop, Ministre de l'Economie et des Finances et Son Excellence Monsieur Cheikh Adjibou Soumaré, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget et de l'Habitat, ainsi que tous ses collaborateurs pour l'accueil chaleureux qui lui a été réservé et pour leur disponibilité. La mission joint à ces remerciements tout particulièrement Monsieur Mamadou Lamarana Dème, Conseiller

technique du Ministre de l'Economie et des Finances pour son rôle de leadership dans le déroulement de cet exercice, ainsi que les membres du Groupe national de supervision et du Groupe technique national (GTN) chargé du volet CPAR.

3. Liste des personnes rencontrées (Voir Annexe 6)

4. Concertation avec les bailleurs de fonds/contributeurs

Les différents partenaires au développement ont été associés au CPAR dès le début de cette revue des marchés publics, dont ils ont salué la pertinence surtout dans la perspective des appuis budgétaires au Sénégal. Ils ont également démontré leur intérêt à accompagner le plan d'actions pour la réforme qui en découlerait. Leur appui s'est matérialisé sous diverses formes, notamment :

- le financement par la Coopération canadienne du recrutement du consultant national chargé d'appuyer le Groupe technique national dans le diagnostic et l'analyse du système des marchés publics ;

- le financement par le PNUD d'un consultant national spécialiste du secteur privé qui a travaillé conjointement avec celui recruté par la Banque mondiale ;

- le financement par la Coopération hollandaise du consultant qui a contribué à l'analyse des contraintes institutionnelles et des ressources humaines (sans compter le financement d'un deuxième expert pour les besoins spécifiques du CFAA) ;

- la contribution de la Commission européenne par l'intermédiaire du programme PEFA[3] (*Public Expenditure and Financial Accountability*) qui finance deux des consultants du CPAR chargés respectivement de l'analyse du cadre réglementaire et de l'analyse du secteur privé.

Par ailleurs, certaines préoccupations du CPAR sont déjà prises en compte dans les travaux entamés avec l'appui de l'Union européenne au titre du Programme d'appui budgétaire direct à l'ajustement structurel (PABDAS). Enfin, les bailleurs de fonds ont participé régulièrement aux sessions de restitution organisées par le GTN tout au long des ses travaux.

[3] PEFA est un programme de partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le Département pour le développement international de la Grande Bretagne, le FMI et le NEPAD. Son secrétariat se trouve à la Bm à Washington.

B. GENERALITES

1. Contexte et historique récent du pays

La dévaluation du Franc CFA intervenue en 1994 a été, pour le Sénégal, le point de départ d'une croissance économique et lui a permis de se libérer de certaines contraintes financières qui avaient pesées précédemment sur ce pays. De 1995 à 2001, le produit intérieur brut a connu une croissance de 5% en moyenne par an en termes réels. En 2002, la croissance a cependant fléchi à 2.4% en raison des effets de la sécheresse sur la production agricole et les exportations (voir Annexe 1). Ces résultats ont été obtenus parallèlement à une réduction constante des déficits des finances publiques et de comptes courants, et une maîtrise de l'inflation.

Toutefois, en dépit de cette évolution positive au plan macro-économique, le taux d'exécution des projets d'investissements publics est resté très faible (68% en moyenne de 1996 à 2000). De plus, les performances économiques du Sénégal ne se sont généralement pas traduites par une amélioration du niveau de vie des populations ni par une réduction sensible de la pauvreté.

Le Gouvernement formé à l'issue des élections présidentielles et législatives de 2001 et 2002, se trouve confronté aux importantes attentes du peuple en matière de services publics. La majorité confortable au Parlement (89 des 120 sièges), dont il dispose pourrait être un facteur de progrès dans cette voie.

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) élaboré en 2002, souligne l'importance (i) de la création de richesses dans les secteurs productifs, (ii) du renforcement des capacités, (iii) de la promotion des services sociaux au profit des groupes les plus vulnérables et (iv) des réformes nécessaires à une bonne gouvernance par une plus grande transparence dans la gestion des affaires et des finances publiques.

Le tableau suivant démontre la convergence des objectifs du CPAR vers les stratégies du DSRP et du CAS:

PRSC/CAS (Stratégies)	CPAR (Objectifs)
Bonne Gouvernance et transparence de la gestion des dépenses publiques.	Les mesures de modernisation du système des marchés publics proposées par le CPAR introduisent plus de transparence et d'efficacité dans la gestion des dépenses publiques.
Promotion des services sociaux au profit des groupes les plus vulnérables (plus spécifiquement en zones rurales)	La mise en œuvre des mesures de renforcement des capacités au niveau local (communautés rurales) proposée par la CPAR permettrait aux populations rurales de se doter du pouvoir de gestion de leur budget.
Développement du secteur privé	Cette préoccupation est bien intégrée dans les mesures préconisées par le CPAR telles que : - Mise en place d'un cadre de concertation ; - Train de mesures pour améliorer la compétitivité et la performance ; - Participation du secteur privé dans le dispositif proposé (organe de recours, comité de classification des entreprises) - Mesures pour faciliter l'accès des PMEs (allotissement pour grands travaux et cautions non obligatoires pour les petits travaux).
Le CAS prévoit la mise en place d'un PRSC au Sénégal	La mise en oeuvre du plan d'actions proposé dans le CPAR est un des facteurs clés qui contribuera à diminuer le risque fiduciaire nécessaire à la mise en place d'un PRSC.

Dans une correspondance récente adressée à la Banque (août 2002), le Ministre délégué auprès du MEF précise qu'après les efforts passés consacrés à la stabilisation macro-économique, « le défi à relever par le Sénégal [était] désormais d'améliorer l'efficacité des finances publiques » . En parallèle, la vision du Gouvernement est de passer d'une aide différenciée sur la base de projets, à un mécanisme de « pot commun » des bailleurs permettant de soutenir la stratégie de réduction de la pauvreté. Toutefois, malgré de nombreuses réformes initiées ces dernières années, encouragées à la fois par la Banque et par les directives de l'UEMOA, les progrès restent encore modestes.

Le Gouvernement n'a pas cependant perdu de vue son objectif de moralisation de la vie publique et a réaffirmé sa volonté politique de rationalisation et d'assainissement de la gestion de la dépense publique, notamment en commençant par la modernisation du cadre juridique des marchés publics. En plus de l'avènement d'une nouvelle réglementation, l'environnement actuel des marchés publics au Sénégal peut être apprécié sous trois rapports qui rendent extrêmement favorable le présent CPAR:

- un contexte social marqué par la pauvreté et les inégalités et qui aspire à des infrastructures et des services publics de qualité ;

- un contexte économique fortement marqué par la libéralisation et des politiques de promotion du secteur privé local et des investissements directs étrangers ;

- le souhait des bailleurs de fonds d'expérimenter l'appui budgétaire direct comme moyen de financement du développement, mais en l'inscrivant dans le contexte d'une gestion assainie de la dépense publique.

2. Information sur le volume des marchés publics

Les marchés passés directement par les administrations publiques (hors agence d'exécution et entreprises du secteur parapublic), a représenté en moyenne 77 milliards de FCFA/an entre 1997 et 1999, avec un accroissement de 33 milliards en 1997 à 127 milliards en 1999. Cette commande publique a été financée par le Budget consolidé d'Investissement (45%), le Budget de Fonctionnement (11%), les Comptes spéciaux du Trésor (3%) et enfin sur concours extérieurs (41%). La part relative du BCI a progressé de 20% en 1997 à 55% en 1999, alors que celle des concours extérieurs est à la baisse : (de 50% en 1997 à 35% en 1999). Les budgets des marchés publics approuvés entre 1997 et 1999 se répartissent en travaux : 63% ; fournitures : 26% ; et services : 11%. Les données concernant l'année 2001 sont présentées ci-dessous :

Tableau 1
Senegal : Situation des marchés approuvés en 2001
(Les montants sont exprimés en milliards de Francs CFA)

			Budget/ Fonct.	*Budget/ Invest.*	*Comptes spéciaux*	*Extérieur*	*Total*
Appels d'offres	Fournitures	*Nombre*	*75*	*37*	*13*	*24*	*149*
		Montant	**3.251**	**2.230**	**0.579**	**2.548**	**8.608**
	Travaux	*Nombre*	*26*	*101*	*0*	*13*	*140*
		Montant	**0.885**	**13.643**	**0**	**5.126**	**19.654**
	Services	*Nombre*	*16*	*14*	*2*	*24*	*56*
		Montant	**0.299**	**0.412**	**0.060**	**8.990**	**9.760**
Gré à gré	Fournitures	*Nombre*	*47*	*57*	*6*	*6*	*116*
		Montant	**3.192**	**10.309**	**0.152**	**2.620**	**16.273**
	Travaux	*Nombre*	*0*	*30*	*0*	*1*	*31*
		Montant	**0**	**5.910**	**0**	**0.044**	**5.955**
	Services	*Nombre*	*8*	*4*	*2*	*3*	*17*
		Montant	**0.696**	**0.249**	**0.041**	**0.189**	**1.174**

Source : Rapport d'activités du Bureau des marchés (gestion 2001), Ministère de l'Economie et des Finances, Direction générale des Finances

3. Portefeuilles de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement pour le Sénégal

Tableau 2
Portefeuille de la Banque mondiale (en millions $E. U.)
(Au 31 décembre 2002)

Closed credits : 104

Credit No.	Active Projects Project Name	Fiscal Year	IDA	Undisb	Disb
3619-0	Nutrition	2002	14.7	14.6	1.3
3601-0	MAP II (HIV/AIDS)	2002	30.0	31.9	0
3470-0	Long-Term Water Sector	2001	125.0	126.7	5.5
3446-0	Social Development Fund Program	2001	30.0	27.5	4.2
3398-0	Distance Learning Center – LIL	2000	2.1	0.7	1.4
3354-0	Urban Mobility Improvement Project	2000	70.0	68.0	2.3
3333-0	Quality Education for All Program	2000	50.0	32.3	16.6
3315-0	National Rural Infrastructure	2000	28.5	23.4	4.2
3289-0	Public Service Info-Systems Modeling	2000	10.2	7.4	2.6
3219-0	Agricultural Services & Prod. Org.	1999	27.4	18.7	8.3
3183-0	Transport II	1999	90.0	77.2	9.5
3017-0	Agricultural Export Promotion	1998	8.0	4.1	3.8
3006-0	Urban Development and Decentralization	1998	75.0	35.6	37.9
2985-0	Integrated Health Serv. Development	1998	50.0	23.5	24.4
2972-0	Regional Power	1997	10.5	2.7	7.6
2963-0	Sustainable Part.Energy Management	1997	5.2	2.2	2.9
2951-0	Endemic Diseases	1997	14.9	10.1	4.4
2872-0	Higher Education	1996	26.5	5.1	18.3
2873-0	Pilot Female Literacy	1996	12.6	0.1	11.6
2758-0	Water Sector	1995	100.0	28.4	56.3
	Total		780.5	540.2	223.1

Tableau 3
Portefeuille de la Banque africaine de développement

No.	*Project ID*	*Description*	*Age (Yrs)*	*Net Commit (millions $E.U.)*	*PSR (Mths)*
SECTEUR AGRICOLE					
1	P-SN-AA0-004	Modernisation et Intensification agricole	5,5	13.2	4,1
2	P-SN-AAE-002	Elevage II	2,5	13.2	1,9
3	P-SN-AB0-002	Développement Rural Bassin Anambe	1,6	9.3	0,5
4	P-SN-AA0-006	Infrastructures rurales	1,3	15.6	0,5
SECTEUR TRANSPORT					
5	P-SN-D00-002	Route Diam-Mbour-Kaolack	1,8	19.8	0,6
SECTEUR EQUIPEMENTS COLLECTIFS					
6	P-SN-E00-002	Assainissement de Dakar	1,4	15.8	0,5
SECTEUR SOCIAL					
7	P-SN-IA0-002	Education II	6	15.8	4,5
8	P-SN-IB0-002	Santé I	5	13.2	3,8
9	P-SN-IA0-003	Education de base et Ens. Moyen et Secondaire.	3,1	17.2	2,3
10	P-SN-IE0-002	Lutte contre la pauvreté	2,4	15.5	1,8
MULTISECTEUR					
11	P-SN-KA0-003	Appui Direction Prévision et Statistique	0,2	2.0	0,0
12	P-Z1-F00-023	Multinational OMVS Energie	2,6	35.0	2
13	P-Z1-AAZ-001	Multinational OMVG Gestion Ressources Naturelles	1,4	15.4	1
	TOTAL	**Tous les projets**		**201.1**	**23.5**

4. Bref compte-rendu sur la participation et l'implication du Gouvernement au CPAR

Le gouvernement du Sénégal a marqué son engagement à assumer le leadership de la réforme du système de passation des marchés publics par la mise en place d'un Groupe national de supervision (GNS) du CFAA et du CPAR, et d'un Groupe technique national (GTN) spécifique au CPAR dès la mission préliminaire d'août 2002. La tenue de plusieurs rencontres avec les différents partenaires au développement, organisées sur l'initiative de la partie sénégalaise, témoigne de l'esprit de partenariat dans lequel ce diagnostic est mené.

Ces signes encourageants ont toutefois été atténués par une certaine incompréhension des priorités à prendre en compte dans l'analyse du système de la part des autorités sénégalaises. En effet, l'équipe CPAR a du intervenir très tôt dans le processus afin de recentrer les objectifs du CPAR, initiallement perçus par le Gouvernement comme devant servir uniquement à l'identification des mesures de mise en œuvre du nouveau Code des marchés publics. Il convient aussi de signaler que la composition du GTN n'a pas été modifiée et ce, malgré l'insistance de l'équipe CPAR des Banques (Bm/BAD) sur la nécessité d'une représentation conséquente de la CNCA, du secteur privé, des ministères dépensiers et des collectivités locales. Malgré tout, la qualité du rapport preparé par le GNT avec l'appui du consultant national, dont l'essentiel recoupe notre vision, est porteur de germes d'espoir. Il est à souhaiter que le plan d'actions, une fois approuvé, soit mis en œuvre avec plus de diligence que ne l'a été celui visant l'élaboration du nouveau code des marchés qui s'est échelonné sur une période de huit ans. L'atelier de validation des conclusions du CPAR qui est prévu pour la mi-mai 2003 sera l'occasion de mesurer l'engagement du Gouvernement dans ce sens. La décision prise par le Gouvernement de mettre sur pieds une structure de suivi de la réforme constitue déjà un signe positif d'appropriation qui va au-delà du simple diagnostic.

C. DISCUSSION ET ANALYSE DES CONCLUSIONS

Secteur public

1. Cadre juridique et réglementaire

Depuis le 30 mai 2002, le Sénégal dispose d'un nouveau Code des marchés publics. Cette réglementation est le fruit d'une réforme initiée depuis 1991. C'est à cette époque, après près de dix ans de mise en application du décret 82-690 de 1982, portant réglementation des marchés publics, qu'il s'est avéré nécessaire de réformer le texte en harmonie avec l'évolution de l'environnement administratif et économique. Afin d'appuyer l'initiative du Gouvernement de moderniser sa réglementation, la Banque mondiale a engagé avec celui-ci un dialogue qui s'est concrétisé en 1994 par une revue analytique du système des marchés publics (CPAR) et un plan d'action pour une réforme dont le point de départ devait être la révision du Décret 82-690, et son remplacement par le Décret 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics (CMP). La

présente analyse du cadre juridique et réglementaire tombe donc à un moment opportun puisque le cadre de mise en application du CMP n'a toujours pas été élaboré laissant ainsi une marge de manœuvre à toute amélioration qui se dégagerait de la présente analyse.

1.1 Source et hiérarchie des textes

Le cadre juridique des marchés publics contient l'affirmation de principes nécessaires à une exécution transparente de la commande publique.

En premier lieu, **la Constitution** de la République du Sénégal qui érige, dans son préambule, la transparence dans la gestion des affaires publiques, en principe à valeur constitutionnelle.

Ensuite**, le Code des Obligations de l'Administration (COA)** résultant de la Loi 65-51 du 19 juillet 1965, contient un certain nombre de principes à valeur constitutionnelle dans leur application aux contrats administratifs, (libre accès aux marchés publics (art. 29) ; égalité de traitement des candidats (art.31) ; publicité préalable art. 26, etc.). Le COA constitue une codification des principes généraux émanant de la jurisprudence française, unique en son genre dans les pays francophones d'Afrique sub-saharienne. Il fixe les règles relatives à la qualification des contrats administratifs, à leur formation et à leur exécution et renferme les dispositions générales applicables à tous les contrats administratifs : les autorisations préalables (des crédits budgétaires suffisants, autorisations administratives), et prévoit les principaux modes de conclusion des contrats administratifs avec l'affirmation du principe de l'adjudication (art. 24), la possibilité de recourir à l'appel d'offres (art. 35), aux marchés de gré à gré (art. 36) et aux marchés sur factures et mémoires (art. 37).

Enfin, le Décret présidentiel 2002-550 du 30 mai 2002 **portant Code des marchés publics (CMP)** reprend les principes posés par le COA, en insistant sur une bonne mise en concurrence des candidats et, surtout, sur les règles de contrôle de l'usage des deniers publics (art. 6 à 16).

Le système juridique sénégalais connaît la distinction entre:

- contrats administratifs obéissant à des règles particulières en matière de conclusion et d'exécution, conférant des prérogatives à l'autorité administrative contractante que justifie le but d'intérêt général poursuivi, et

- contrats de droits privés dont la conclusion est réalisée par l'accord des parties et dont l'exécution est régie par le Code sénégalais des obligations civiles et commerciales.

C'est par application de l'article 23 de ce Code des Obligations de l'Administration qui dispose « les personnes administratives choisissent librement les modes de conclusion de leurs contrats, sauf dans les cas « où des dispositions législatives ou réglementaires imposent des procédures particulières », que le Sénégal a toujours organisé les marchés

publics par la voie réglementaire. C'est ainsi que le Décret présidentiel 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics (CMP) a été pris en application du Code des Obligations de l'Administration, comme les précédents décrets sur les marchés publics. La réglementation des marchés publics est donc subordonnée au Code des Obligations de l'Administration. Le nouveau CMP renforce la hiérarchie des deux textes en stipulant que tous les marchés publics sont des contrats administratifs (art. 4).

Or le COA est une loi inchangée depuis 1965 alors que le CMP est un décret qui a subi plusieurs modifications. La nature réglementaire du CMP le rend encore plus fragile, et beaucoup plus ouvert aux retouches du pouvoir réglementaire qui sera souvent enclin à utiliser au maximum toutes les possibilités de dérogations prévues ou non par le CMP. Cela a contribué à une absence de visibilité et un éparpillement des règles applicables aux marchés publics dans des supports parfois contradictoires.

C'est ainsi que certaines dispositions du nouveau CMP contredisent celles du Code des Obligations de l'Administration, notamment dans le domaine des procédures de passation et d'application du CMP. En effet, le COA dispose dans son article 24 que « les contrats de l'Administration sont en principe conclus à la suite d'une adjudication » alors que l'article 47 du Code des marchés publics semble plutôt privilégier l'appel d'offres. Une telle équivoque constitue un frein à la modernisation du droit des marchés publics du fait de la subsistance de l'adjudication, une procédure qui est de nos jours peu pratiquée.

Par ailleurs, malgré des progrès certains dans ce domaine, le CMP connaît encore quelques insuffisances dans sa présentation qui sont autant d'obstacles à la lisibilité des règles, telles que certaines imprécisions susceptibles de conduire à des dérives (urgence – art. 76), et l'éparpillement des dispositions communes, source de multiples renvois ou de possibles incohérences et contradictions. De même, la compréhension de certaines dispositions, suppose un « voyage » à l'intérieur du Code.

Enfin malgré l'abrogation de l'ancien code ainsi que des décrets instituant les procédures de passation des marchés de chacune des sociétés nationales et sociétés à majorité publique, qui sont désormais intégrées au CMP, et les décrets instituant des régimes dérogatoires, d'autres textes d'application pris sous l'empire de l'ancien CMP paraissent subsister. Il s'agit par exemple:

- des textes relatifs à la qualification et la classification des entreprises, entrepreneurs et artisans de bâtiments et de travaux publics (décrets n° 83-856 du 10 août 1983 et 83-880 du 17 août 1983, arrêté interministériel du 3 juillet 1986), destinés à fournir aux autorités contractantes une base de données relatives à ces entreprises. Cette base de données ne paraît pas avoir été actualisée. Notons qu'en soi, la réglementation et la gestion de la qualification et de la classification des entreprises sont un obstacle à la transparence, à l'efficacité et une porte ouverte à la corruption et aux pratiques malthusiennes ;

- des arrêtés portant adoption de cahier de clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux et de cahiers de prescription commune aux travaux routiers. Ces documents ne semblent plus connus ni utilisés, chaque autorité contractante utilisant ses propres cahiers des charges.

Recommandations

Modifier les dispositions du Code des Obligations de l'Administration (COA) relatives à la passation des contrats administratifs de façon à tenir compte des nouvelles procédures et de compléter les principes généraux essentiels auxquels il convient de donner force de loi: champs d'application, nécessité d'un engagement budgétaire, compétence des autorités contractantes, nature des conditions à remplir par les candidats aux marchés, égalité d'accès aux marchés, indication des modes de passation, interdiction de dérogations. Réserver le décret pour les modalités d'application.

1.2 Champ d'application de la réglementation des marchés publics

Le Décret 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics consacre l'élargissement du champ d'application des procédures prévues par le Code :

- aux sociétés nationales et à majorité publique permettant une harmonisation des procédures applicables à l'ensemble des commandes publiques ;
- aux marchés passés par les mandataires des autorités contractantes.

1.2.1 Application aux entreprises du secteur parapublic

L'ancien CMP s'appliquait à tous les établissements publics, y compris les Établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

En revanche, les sociétés d'État ou à participation publique n'étaient pas visées par le Décret 82-690. Pour ce qui les concerne, la Loi 90-07 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic prévoyaient que les règles de passation de leurs marchés étaient fixées par décret (chaque entreprise faisant l'objet de règles particulières).

Le nouveau CMP s'applique expressément aux marchés passés non seulement par les établissements publics, mais également à ceux des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire (art. 1).

L'uniformisation des procédures de passation des marchés pour l'ensemble des entreprises publiques est destinée à procurer un accroissement de l'efficacité et de la fiabilité de ces procédures. Elle ne doit pas nuire au maintien de la souplesse nécessaire au fonctionnement d'entreprises du secteur concurrentiel.

A cet égard, on note que les marchés des sociétés nationales et sociétés à participation publique majoritaire :

- ne sont soumis à la réglementation des marchés publics qu'au delà de 30 millions de FCFA au lieu de 15 millions de FCFA (fournitures) et 25 millions de FCFA (travaux et services) pour les autres entités publiques ;
- sont toujours signés et approuvés par le Directeur général, sans l'intervention du Premier ministre comme dans le cas des autres marchés lorsqu'ils sont supérieurs à certains seuil ;
- ne sont pas soumis à l'avis préalable de la CNCA ;
- sont dépouillés par une commission qui comprend une majorité de représentants de l'entreprise publique.

En revanche, désormais tous les marchés publics visés par le nouveau CMP constituent des contrats administratifs régis par le Code des Obligations de l'Administration. Les dispositions destinées à tenir compte à la fois de strictes règles d'engagement budgétaire et des prérogatives de puissance publique, en principe justifiées par une activité de service public s'appliquent désormais de plein droit aux achats de ces entreprises.

On peut s'interroger sur le bien-fondé et la faisabilité de l'application des règles relatives aux contrats administratifs aux marchés publics conclus par les sociétés nationales et sociétés à participation publique majoritaire exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel. En effet :

- tous les autres contrats de ces personnes de droit privé demeureront exclusivement régis par le Code des obligations civiles et commerciales ou les dispositions des actes OHADA pour le droit commercial ;
- l'activité de ces entreprises qui ont vocation à être en concurrence avec le secteur privé ne justifie pas l'application de certaines de ces règles (par exemple, nullité absolue du contrat en cas de défaut d'autorisation budgétaire ou en cas de dépassement de l'objet de l'entité administrative contractante, réduisant la protection du tiers de bonne foi, possibilité de suspendre unilatéralement le contrat alors que le co-contractant ne peut résilier ce dernier).

Le nouveau CMP donne un an à compter de sa publication (soit jusqu'au 6 juillet 2003) aux établissements publics, sociétés nationales et sociétés anonymes à participation publique majoritaire pour mettre leurs statuts ou leurs règles d'organisation et de fonctionnement en conformité avec les nouvelles dispositions.

Or, il n'est pas clairement prévu de période transitoire au cours de laquelle les anciennes institutions et anciens décrets organisant les procédures de ces entreprises (abrogés dès la publication du nouveau CMP) demeureraient en fonction.

D'une façon générale, l'application du nouveau CMP n'a pas fait l'objet d'informations ou d'explications permettant à ces entreprises de se doter des commissions et de les faire fonctionner sur la base de principes harmonisés.

Recommandations

Afin d'éviter une incertitude quant aux procédures applicables, il conviendrait de clarifier les modalités de mise en œuvre du nouveau CMP vis-à-vis de toutes les entreprises publiques concernées. Cette clarification devrait en particulier porter sur les points suivants :

- seuls les marchés recevant une contribution directe du budget de l'Etat seraient soumis à l'application du CMP, excluant les marchés passés sur fonds propres provenant des recettes des dites sociétés ;
- le rehaussement des seuils pour déterminer l'examen de la CNCA ;
- nécessité de nommer les commissions internes et d'appliquer les nouvelles procédures sans attendre l'expiration du délai d'un an prévu par le nouveau texte ;
- indications relatives aux tâches et au mode de fonctionnement de ces commissions internes ;
- indications concernant la validité des procédures anciennes jusqu'à la mise en place des nouvelles.

1.2.2 Marchés passés pour le compte d'une personne morale de droit public

Le décret (art. 2) régit désormais les marchés passés par des personnes morales de droit privé pour le compte d'une personne morale de droit public, visés à son article 1er, sauf dispositions contraires.

Cette disposition ne fait que tirer les conséquences des règles du droit commun applicables au mandat et notamment du principe de représentation du mandant par le mandataire. En effet, il résulte de ce principe que les marchés passés par le mandataire pour le compte du mandant doivent obéir aux règles applicables au mandant et non à celles applicables au mandataire.

En pratique, cette disposition concerne les marchés passés par des entités agissant pour compte de personnes morales soumises à la réglementation des marchés publics.

A cet égard, on peut citer l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-Emploi (AGETIP) qui agit pour le compte de personne morale de droit public en vertu de convention de maîtrise d'ouvrage déléguée (voir ci-après les principales clauses de la convention type). La convention N° 2 conclue le 7 janvier 1993 entre le gouvernement sénégalais et l'AGETIP fait référence à des programmes financés par la Banque mondiale, et prévoit l'application des procédures de l'AGETIP, elles-mêmes annexées aux accords de crédit. Originellement, l'activité de l'AGETIP était exclusivement consacrée à l'exécution de ce type de projet financé par la Bm.

Contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée entre AGETIP et ses clients

Article 2 - Objet *:*

Dans la limite du programme de réalisation des travaux et de l'enveloppe financière prévisionnelle, le maître d'ouvrage donne mandat au maître d'ouvrage délégué à l'effet d'agir en son nom et pour son compte, dans les conditions prévues par la présente Convention...

Le maître d'ouvrage délégué accepte le mandat et s'engage à la bonne exécution du projet, personnellement et dans le strict respect du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle ainsi définis.

Dans les actes et contrats passés par le maître d'ouvrage délégué, celui-ci s'engage à indiquer qu'il agit au nom et pour le compte du maître d'ouvrage.

Article 3 : Attributions déléguées *:*

La délégation accordée au maître d'ouvrage délégué porte sur les matières suivantes :

a) définition des conditions administratives, techniques et financières selon lesquelles le projet sera étudié et réalisé ;
b) sélection, après mise en compétition, du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;
c) approbation des avant-projets et accord sur le projet d'exécution des travaux ;
d) préparation des dossiers d'appel d'offres des marchés de travaux et de fournitures ;
e) sélection, après mise en compétition, de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, et gestion du contrat de travaux ;
f) règlement des honoraires de la mission de maîtrise d'œuvre et des coûts des travaux à l'entrepreneur ;
g) réception de l'ouvrage et accomplissement de tous actes afférents aux attributions prévues ci-dessus.

L'application de ces règles, dérogatoires à celles du Code des marchés publics, est conforme au nouveau CMP lorsque les projets sont financés sur ressources extérieures.

L'autonomie de ces règles s'est cependant prolongée même pour la passation de marchés pour compte d'autorité contractante publique et sur fonds publics sénégalais. Ces derniers marchés entrent désormais expressément dans le champ d'application des règles de passation des marchés publics "sauf dispositions contraires".

Pour ce qui concerne les projets financés sur ressources nationales, les procédures du nouveau Code devraient s'appliquer et les "*dispositions contraires*" ne devraient résulter que de textes ayant force équivalente.

Cependant, l'application des procédures de passation des marchés publics par un mandataire de l'autorité contractante requiert des aménagements ou mesures d'application prévoyant l'intervention du mandataire à la place ou aux côtés de représentants de l'autorité contractante en particulier pour ce qui concerne :

- la préparation des marchés; et
- le dépouillement et l'évaluation des offres (par exemple, présence d'un représentant du mandataire en tant que représentant de l'autorité contractante).

Recommandations

Il convient :

- d'identifier les personnes et organisation, agences (du type AGETIP) ou autres, agissant actuellement pour compte de personnes publiques soumises au Code des marchés publics et de les informer de l'application de ces procédures ;
- d'élargir l'utilisation de mandataires (ou maîtres d'ouvrage délégués) à toute entreprise d'ingénieurs qualifiée lorsque cette intervention est techniquement justifiée.

Concernant les agences d'exécution (AGETIPE, AATR, ADM, etc.) il est certes vrai qu'elles sont inclues de facto dans le domaine d'application du CMP, mais il faudrait tirer les leçons des expériences positives des agences afin d'éviter de remettre en cause les aspects positifs de ces entités. En effet, ces agences ont pu remplacer avantageusement les services techniques de l'Etat lorsqu'il s'est agi d'assurer l'exécution des programmes d'investissement public en substituant notamment les procédures d'exécution financière longues et complexes de l'administration centrale par des procédures internes plus souples et plus efficaces. Par conséquent tout en reconnaissant que le domaine d'application du CMP inclut les agences, il faudrait intégrer dans le CMP révisé les éléments positifs qui ont fait le succès des agences, notamment des procédures simplifiées permettant une exécution rapide et efficace des marches et de diligenter les paiements. La mesure la plus urgente à prendre à cet égard devrait être un relèvement substantiel du seuil d'intervention de la CNCA sur les opérations confiées aux agences.

D'un point de vue plus général, et considérant la place importante qu'occupent les agences dans l'exécution des budgets de l'État, il est recommandé de relancer le projet d'*Étude sur l'évaluation de l'efficacité des agences dans l'exécution des projets et programmes publics* initiés par l'Union européenne[4]. Les termes de référence de l'étude

[4] Source : Mesures retenues dans le protocole d'accord Sénégal-EU pour le dégel des fonds du PABDAS.

devraient être modifiés afin de tenir compte des considérations soulevées ci-dessus, et examiner l'opportunité d'une réglementation sur la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD).

1.2.3 Contrats de concession et d'affermage

L'évolution récente des rapports contractuels de l'Etat et des personnes publiques en réponse à des préoccupations de satisfaction de la commande publique a généré de nouvelles formes de contrats que ni le COA, ni le CMP n'ont pris en compte.

C'est ainsi que le précédent décret excluait expressément les contrats de concession de son champ d'application. L'article 3 du nouveau décret dispose que "*les contrats de concession et d'affermage sont soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence dans les conditions précisées par décret, sauf dispositions contraires prévues par la loi*".

Cette disposition, tout en faisant référence aux "modalités de publicité et de mise en concurrence" qui paraissent être celles du nouveau CMP, renvoie à un autre décret pour ce qui concerne leurs conditions d'application aux concessions et affermage (l'orthodoxie du procédé de renvoi par un décret à un autre décret d'application est à déterminer).

Il faut également noter que les notions de concession et d'affermage ne sont pas expressément définies en droit sénégalais. Le Code des Obligations de l'Administration fait référence (art. 10) aux "contrats comportant une participation directe et permanente du co-contractant de l'Administration à l'exécution du service public", expressément qualifiés de contrats administratifs, donc conclus en principe selon les principes de mise en concurrence indiqués aux articles 23 et suivants du même Code des Obligations de l'Administration, sauf dispositions législatives ou réglementaires imposant des procédures particulières.

Enfin les « Build Operate Transfer (BOT) »[5] qui sont privilégiés pour les grands travaux de l'Etat n'ont pas fait l'objet d'une attention réglementaire. De même, le recours aux technologies de l'information et de la communication (TICs) devront à terme faire l'objet d'une attention particulière. En effet, la recherche d'une meilleure efficacité de la commande publique passe par une utilisation rationnelle des TICs qu'il s'agisse de la diffusion de l'information relative aux marchés ou de la procédure d'achat elle-même par la dématérialisation des moyens de paiement et autres outils.

Recommandation

Il convient de prévoir les principes relatifs aux contrats de "participation directe et permanente du co-contractant de l'administration à l'exécution du service public" au niveau législatif dans le Code des Obligations de l'Administration ou dans une loi

[5] Mécanisme de préfinancement d'un ouvrage public générateur de revenu par un opérateur privé qui construit, puis exploite pendant un délai préalablement fixe dans le contrat, et ensuite restitue l'ouvrage à l'Etat. L'opérateur se rémunère sur les bénéfices d'exploitation pendant le durée du contrat.

spécifique. Il peut s'agir soit d'une loi-cadre couvrant les principes de partenariat public-privé dans tous les secteurs, complétée par des lois sectorielles (énergie, eau et services urbains, télécommunications, infrastructures de transport), soit uniquement de lois sectorielles. La première approche est généralement adoptée par les pays centralisateurs et souvent par les pays de droit civil (Chili, Hongrie, Roumanie, Philippines).

Les questions spécifiques à ces contrats à traiter au niveau législatif devraient en particulier comprendre :

- les secteurs ou domaines dans lesquels la participation privée aux services publics est possible, ou une liste négative de secteurs dans lesquels cette participation n'est pas possible ;
- la définition des principaux types de contrats comportant la participation de parties privées aux services publics, selon le niveau de responsabilité du co-contractant privé, y compris les principales obligations de chaque partie au contrat ;
- les règles particulières de préparation de tels contrats nécessitant souvent des études préalables concernant le bilan économique et social d'une telle participation privée, l'intervention de régulateur, etc. ;
- le principe de sélection par mise en concurrence et les règles applicables en cas de proposition spontanée ;
- le cas échéant, l'institution d'un organisme chargé des missions de conseil et supervision relatives à ces contrats ou le renvoi aux compétences de régulateurs.

Un décret d'application devrait notamment fixer les procédures de mise en concurrence.

En tout état de cause, ces règles ne sont pas prévues par le nouveau CMP et c'est la loi traitant de ces contrats particuliers et non le décret relatif aux marchés publics qui doit renvoyer à un texte d'application les concernant.

1.2.4 Seuils d'application des procédures de passation des marchés publics

La fixation de seuils d'application des procédures de passation des marchés vise à permettre la réalisation d'achats de faible montant pour lesquels ces procédures seraient trop lourdes et coûteuses.

Le montant des seuils doit être réaliste sans exempter un trop grand nombre de marchés des procédures normales. Leur mode de calcul doit permettre d'identifier et sanctionner clairement les pratiques de fractionnement des marchés, fréquemment utilisés pour contourner la réglementation.

Alors que l'ancien CMP prévoyait un seuil unique de 10.000.000 FCFA d'application des procédures de passation de marchés publics, le nouveau CMP prévoit plusieurs "seuils de passation des marchés" comme suit :

Tableau 4
Seuils d'application

	État, Collectivité locales et Établissements publics	Sociétés nationales et Société anonymes à participation publique majoritaire (article 248)
Marchés de fournitures	▪ 15 millions de franc CFA (articles 192.1 et 194)	▪ 30 millions de francs CFA
Marchés de travaux ou de prestations de services	▪ 25 millions de franc CFA (articles 192 et 195)	

Le nouveau CMP définit également des procédures simplifiées à utiliser en deçà des "seuils de passation de marchés" comme suit :

Dispositions communes (article 80) : Dépenses inférieures aux seuils mais supérieures à : - 3 millions de FCFA pour fournitures - 6 millions de FCFA pour travaux et services **Dispositions relatives aux marchés de l'Etat, des communes et E.P. (art. 193) et aux marchés des sociétés nationales ou à majorité publique (art. 248.2)** : - Fournitures, travaux ou services inférieurs aux seuils et supérieurs à 3 millions de FCFA	Procédure de demande écrite de renseignements et de prix auprès d'au moins 3 fournisseurs ou entrepreneurs
Marchés des sociétés nationales et SA à participation majoritaire publique inférieurs à 3 millions de FCFA (article 248.3)	Passés sous forme de bon de commande ou de lettre de commande

On note :

- que la disposition fixant à 6 millions de FCFA le seuil d'application de la procédure de demande écrite de prix auprès de trois fournisseurs est privée d'effet par les stipulations particulières ;

- que la différence entre les contrats issus de ces procédures simplifiées et les marchés passés selon les autres procédures du code n'est pas explicitée. Ces derniers contrats doivent être considérés comme des marchés publics soumis notamment aux conditions d'engagement budgétaire et de compétence de l'autorité contractante. En revanche, ils échappent aux procédures d'évaluation.

Recommandation

- Les commandes publiques inférieures à 15 millions et 25 millions respectivement bénéficieraient d'être soumises aux obligations du code des marchés ;

- Les montants et les effets des seuils doivent être clarifiés, par exemple en précisant que les marchés dont le montant ne dépasse pas les seuils (à clarifier) fixés peuvent être passés selon une procédure simplifiée (telle que la demande écrite de renseignement et de prix et faire l'objet de contrat écrit de forme libre). Le règlement des fournitures, travaux et services dont ils sont l'objet peut être effectué sur présentation de mémoire ou facture ;

- Le mode de calcul des seuils devrait être précisé et complété de façon à éviter toute ambiguïté et à pouvoir mieux identifier et sanctionner les pratiques de fractionnement, identifiées comme une source importante de détournement des procédures, par exemple comme suit :

"*Les seuils visés aux articles [ ] sont calculés comme suit :*

Pour ce qui concerne les travaux, est prise en compte la valeur de tous les travaux se rapportant à une même opération ou à un même ouvrage, quel que soit le nombre d'entrepreneurs auxquels la personne responsable du marché fait appel.

Pour ce qui concerne les fournitures, est prise en compte, quel que soit le nombre de fournisseurs auxquels l'autorité contractante fait appel :

a) la valeur de l'ensemble des fournitures qui constituent un ensemble de fournitures homogènes, même s'il est fait appel à plusieurs fournisseurs ;
b) la valeur de l'ensemble des fournitures donne lieu à des livraisons récurrentes correspondant aux besoins d'une année.

Le caractère homogène des fournitures est apprécié par référence à une nomenclature définie par [arrêté interministériel].

Pour ce qui concerne les services, est prise en compte, quel que soit le nombre de prestataires auxquels la personne responsable du marché fait appel :

a) la valeur de l'ensemble de ces prestations concourant à une même opération ;
b) la valeur de l'ensemble des prestations donnant lieu à des réalisations récurrentes correspondant aux besoins d'une année ;
c) la valeur de l'ensemble des prestations donnant lieu à la réalisation continue de prestations homogènes sur la durée totale de leur réalisation.

La valeur estimée des marchés comportant des lots, doit prendre en compte la valeur estimée de la totalité des lots."

1.2.5 Dispositif Communautaire UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine)

On note l'absence de référence explicite au dispositif communautaire de l'UEMOA dans le nouveau Code.

Recommandations

Afin d'éviter les confusions et les dérives qui résulteraient du décalage entre les normes nationales et les normes communautaires en chantier, il serait souhaitable de modifier le CMP, en temps opportun, afin d'y inclure une référence aux dispositifs communautaires de l'UEMOA.

Il est par ailleurs important de garantir une participation effective et une contribution efficace de l'État sénégalais aux activités du programme régional de réforme des marchés publics des États membres de l'UEMOA, présenté en Annexe 3.

1.3 Modes de passation des marchés

1.3.1 Choix du mode de passation

Selon le Code des Obligations de l'Administration (art. 24 et suivants : " Principe de l'adjudication "), le principe d'utilisation de l'adjudication paraît s'imposer, sauf en cas de préconisation d'une autre procédure par un texte législatif ou réglementaire. L'adjudication (art. 25) est ouverte, restreinte ou sur coefficient, les dispositions législatives ou réglementaires devant fixer les cas dans lesquels chacune de ces modalités s'applique.

Le nouveau CMP prévoit que l'appel d'offres ouvert constitue la méthode de droit commun, les autres méthodes y compris l'adjudication ne pouvant être adoptées que dans des cas limitativement énumérés.

Le nouveau CMP va donc au-delà de la simple détermination des cas et modalités d'application des méthodes de passation des marchés stipulées par le Code des Obligations de l'Administration et modifie les principes posés par ce dernier texte, en dépit de la prééminence de la loi sur le décret.

Les modes de passation des marchés publics définis par le nouveau décret satisfont généralement aux critères de transparence et d'efficacité généralement admis (à l'exception de l'adjudication et de l'appel d'offres sur concours). Elles comprennent :

- l'appel d'offres qui peut être ouvert, précédé d'une présélection, restreint, en deux étapes, avec concours ;
- l'adjudication ouverte ou restreinte ;
- les marchés par entente directe.

Un résumé de ces méthodes et des commentaires est donné en Annexe 2.

Recommandations :

Mise en harmonie du Code des Obligations de l'Administration avec les nouveaux modes de passation des marchés compte tenu des recommandations ci-après :

- suppression de l'adjudication : l'attribution systématique de marchés au prix le plus bas ne peut être utilisée sans risque d'achat économiquement désavantageux que dans des cas limités de fournitures. Cette utilisation devrait donc être restreinte. La prééminence du prix pour l'attribution du marché dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres peut être utilisée pour ce type d'achat en réduisant le risque d'utilisation inappropriée de l'adjudication ;
- suppression de l'appel d'offres avec concours : L'appel d'offres en deux étapes pourrait être utilisé dans les cas de sélection de solutions techniques ou artistiques;
- réduction des cas d'utilisation du gré à gré et définition des notions telles que 'extrême urgence' ou 'urgence impérieuse' utilisées à l'article 76.

2. Procédures et pratiques

La diffusion insuffisante du nouveau CMP au niveau des autorités contractantes, et le retard dans la mise en place du nouveau cadre institutionnel ont fait que la majorité

des responsables d'administration continuent à appliquer les anciennes dispositions. Cette situation crée un environnement d'insécurité juridique et perpétue les anciennes procédures et pratiques qui sont décrites dans le présent chapitre.

2.1 Dérogations aux procédures de passation des marchés publics

L'ancien CMP prévoyait la possibilité pour la Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA) d'accorder des dérogations concernant les seuils de passation de marchés conduisant à la conclusion de nombreux marchés par entente directe. De plus, des régimes dérogatoires ont été accordés par décret présidentiel pour la passation de tous les marchés relatifs à certains projets financés sur fonds de l'État.

Ces décrets (voir quelques exemples au tableau 5 ci-dessous) sont considérés comme ayant conduit à aggraver l'opacité des procédures de passation.

Tableau 5
Décrets instituant des
dérogations aux règles de passation des marchés prévues
par le Décret 82-690 du 7 septembre 1982

Référence	Projet
D. 92-83 du 9 janvier 1992	Programme d'entretien du réseau routier national
D. 93-847 du 27 juillet 1993	Programme d'intervention précoce du canal du Cayor
D. 97-632 du 18 juin 1997	Projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'État (Pcrpe)
D. 97-1113 du 11 novembre 1997	Projet de réforme et de renforcement des capacités d'expertise en matière de transports urbains
Les Circulaires n° 05153 PM/SGG/SP du 23/09/02 du Premier ministre	destinées à favoriser l'accès des PME/PMI aux marchés publics

Selon les décrets examinés, ces dérogations portent en particulier sur les points suivants :

- relèvement du seuil d'application des procédures de passation des marchés généralement de 10 millions de FCFA à 15 millions de FCFA ou 30 millions de FCFA à 50 millions de FCFA dans le cas du projet PCRPE ;
- au-delà de ce seuil et jusqu'à un montant déterminé par chaque décret (en général 100 ou 150 millions de FCFA), l'emploi d'une procédure spécifique est prévu (appel d'offres restreint ou, dans le cas du PCRPE : "*entente directe ou appel à la concurrence*") ;

- les autorités contractantes sont dispensées de soumettre les projets de marchés à la CNCA ;

- une commission de dépouillement *ad hoc* est constituée comprenant en majorité des représentants de l'autorité contractante.

Quelques chiffres : En 2001, les marchés par entente directe (gré à gré) représentaient 35 millions d'euros ($E.U. 35 millions équivalent), soit 38 % du montant global des marchés agréés par la CNCA. [Source : Commission économique française : « Le nouveau Code des marchés publics : une volonté de transparence au Sénégal »]

S'agissant particulièrement des marchés de fournitures, le gré à gré a atteint 70% des marchés approuvés dans ce domaine, soit plus de 16 milliards de FCFA ($E.U. 27 millions équivalent). Le marché des travaux a enregistré près du quart de son budget en entente directe. C'est dans le budget consolidé d'investissement (BCI) que le gré à gré a pris une place prépondérante : 70% pour un montant de 16,5 milliards ($E.U. 27 millions équivalent) alors que ce taux est fortement réduit sur les budgets liés au concours extérieur

Les dérogations les plus larges sont probablement celles qui ont autorisées les projets du type APIX, AATR et AGETIP à utiliser leurs propres procédures. Ces dernières dérogations trouvent généralement leur source dans les accords de prêts passés avec la Banque mondiale.

Il faut signaler que le nouveau CMP dans ses dispositions finales (article 264) abroge notamment "*les décrets constituant des régimes particuliers*" et ne prévoit plus la possibilité pour le CNCA de déroger aux seuils de passation.

Par ailleurs, on peut noter que les nouveaux seuils d'application des procédures de passation des marchés et les nouvelles commissions décentralisées de dépouillement et d'évaluation introduisent un assouplissement des procédures qui devrait rendre sans objet les procédures dérogatoires.

Recommandations

Il est important :

- de désigner explicitement les décrets instituant ces procédures dérogatoires qui sont abrogés et de diffuser cette information ;

- de stipuler l'illégalité de ce procédé de dérogation pour tout projet à venir dans le Code des Obligations de l'Administration ;

- de définir dans le Code des Obligations de l'Administration les nouveaux modes de passation des marchés. En effet, ces dérogations ont été facilitées au plan juridique du fait de la définition de ces modes dans un décret, auquel d'autres décrets ont pu déroger ;

- de relancer l'évaluation des régimes particuliers de gestion des marchés publics[6] initiée par la Direction générale des Finances (DGF) et financé par l'Union européenne. Cette étude avait été en effet suspendue dans l'attente des conclusions du CPAR.

2.2 Planification programmation des marchés

Le Code ne prévoit pas de manière spécifique un système de planification consacré aux marchés publics. Il se borne à rappeler que « les marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire » et que « l'autorité contractante est tenue de déterminer aussi exactement que possible la nature, la consistance et les spécifications de ces besoins avant tout appel à la concurrence ou demande de passation d'un marché par entente directe et de s'assurer de l'existence de crédits budgétaires suffisants » (art. 196 et 251).

Outre son avantage pour la collectivité publique, la planification des marchés serait bénéfique pour le secteur privé en raison de la disponibilité de l'information qui permettra aux entreprises de faire leurs prévisions en toute sécurité. Il est vrai que le système de planification économique et sociale de la République offre des renseignements sur la dépense publique projetée (PTIP, BCI, BF) mais c'est un système trop technique, voir inaccessible pour la majorité des sénégalais. Par ailleurs, en l'absence d'obligation spécifique de planification des marchés, cet outil est peu appliqué à ceux-ci. Cette situation a pour conséquences :

- l'inexécution des budgets à temps ;

- la pratique du fractionnement des marchés pour échapper aux contrôles a priori ;

- la systématisation de la pratique du gré à gré sous prétexte d'urgence .

Recommandations

- Introduire dans le CMP une obligation spécifique de programmation des marchés et de préparation de plan de passation des marchés (PPM) à l'instar des opérations préalables à la conclusion des marchés des art. 6 et 7. Le PPM devra être élaboré dès le quatrième trimestre et figurer comme annexe informative de la Loi des Finances. Des délais maximums impartis à chaque étape du plan serviront d'indicateurs de performance des autorités contractantes. Les PPM devront être obligatoirement soumis au contrôle

[6] Source : Mesures retenues dans le protocole d'accord Sénégal -UE pour le dégel des fonds PABDAS

préalable de la CNCA, et le contrôle quant à l'exécution pourrait être assuré par la commission de contrôle interne prévue à l'art. 211 ;

- Prévoir dans le CMP des sanctions pour les cas de violation répétée des dispositions relatives à la planification des marchés (qui pourrait être assimilable à une faute de gestion passible de la cour de discipline budgétaire) ;

- Mise en place d'outils pour rendre opérationnelle l'obligation de concordance besoins/marchés introduits par les articles 196 et 251 du CMP (notamment l'introduction du mode de calcul des seuils recommandé au point 3.2 de l'analyse du cadre juridique, et formation du personnel concerné à l'utilisation des ces outils.

2.3 Qualification et classification

L'une des innovations du nouveau Code concerne l'obligation de produire une attestation de qualification et de classification pour les entreprises et artisans du bâtiment et des travaux publics délivrée par la Commission de qualification et de classement du bâtiment et des travaux publics (CQCBTP). Or cette commission crée en 1986 n'a pas été dotée de moyens logistiques, et n'est toujours pas fonctionnelle.

Dans tous les cas, la classification obligatoire des entreprises est une procédure lourde (et parfois peu transparente) et ne suit pas l'évolution en temps réel des capacités techniques et commerciales des partenaires potentiels.

Recommandations

- Assouplir le mécanisme de classification pour mieux correspondre aux besoins et être transformé en une banque de données interactive, permettant aux entreprises et bureaux d'étude de s'enregistrer et à l'Administration d'avoir accès aux données fournies par ces entreprises et bureaux d'études. En tout état de cause, ces données feront l'objet d'une vérification a posteriori ;

- Le système d'agrément devrait plutôt concerner des personnes physiques exerçant dans un ou plusieurs domaines d'activités d'études, et les organisations du secteur privé devraient être associées à la classification et l'enregistrement des prestataires.

2.4 Préparation des appels d'offres.

Il y'a lieu de souligner la qualité très inégale des dossiers d'appels d'offres selon les autorités contractantes, mais d'une manière générale les dossiers d'appel d'offres

souffrent de sérieuses insuffisances issues de pratiques non transparentes favorisées par le Code de 1982, notamment :

- manque de précision des critères d'évaluation (système de points) ;
- critères de qualification non adaptés aux conditions d'exécution des marchés ;
- les dispositions concernant les modalités de paiement ne permettent pas un règlement rapide des marchés publics ;
- les délais irréalistes de soumission (notamment du fait de l'abus de la « procédure d'urgence ») et d'exécution des marchés ;
- le système d'allotissement (regroupement des lots) dans les appels d'offres de travaux ne tient pas suffisamment compte de la capacité des entreprises (notamment dans le secteur de l'eau) ;
- spécifications techniques orientées dans un sens non conforme aux intérêts publics.

Les causes de ces problèmes peuvent se trouver dans l'inexistence d'outils de référence tels que les dossiers et cahiers de charge types, une banque de données réactualisée pour les spécifications techniques, l'absence de ressources humaines de qualité et de moyens financiers. Faute de moyens financiers, l'administration a progressivement perdu la plupart de ses techniciens de qualité au profit du secteur privé et des agences d'exécution, et n'a pas en outre les moyens d'acheter des compétences techniques extérieures de façon ponctuelle.

Recommandations

Pour faciliter l'application du texte, il convient de :

- doter les autorités contractantes de documents types (dossiers d'appel d'offres, cahiers des charges standards (CCAG) et dossiers de consultation types), comprenant tous les documents nécessaires au lancement d'une procédure, pour chaque type de mode d'appel à la concurrence et de marché et former les agents à leur utilisation ;
- mettre en place une banque de données réactualisée pour les spécifications techniques des équipements habituellement acquis par les autorités contractantes;
- prévoir le financement de collaborateurs externes (consultants) dans les budgets des autorités contractantes.

2.5 Publicité et organisation de l'information relative aux marchés

La publicité pose deux ordres de problèmes :

- d'une part, le retard de parution de l'avis d'appel d'offres entraîne dans la pratique une réduction du délai théoriquement offert aux soumissionnaires pour préparer leur offre ;

- d'autre part, les supports disparates de cette même publicité rendent diffuse l'information : les quotidiens sont nombreux et aucun d'entre eux n'est spécialisé pour recevoir les appels à l'exécution de la commande publique. Les entrepreneurs et fournisseurs sont donc obligés de prendre connaissance de tous les quotidiens (au moins une ½ douzaine) pour être sûrs de ne pas rater un appel d'offres. L'initiative de la Chambre de Commerce consistant à les insérer gratuitement dans son bulletin hebdomadaire n'a pas permis de surmonter cette contrainte. Notons qu'actuellement, seul les avis d'appel d'offres sont publiés, les résultats ne le sont pas.

Cette situation est ressentie par le secteur privé comme un facteur « d'opacité » et d'inégalité de l'accès à l'information sur les marchés publics selon la taille ou la localisation géographique de l'entreprise soumissionnaire.

Recommandations

- Prévoir l'insertion obligatoire des avis d'appels d'offres des administrations publiques et des avis d'attribution dans le journal de la Chambre de Commerce. Cette solution aurait l'avantage de ne pas créer un autre journal des marchés publics puisque la Chambre de Commerce est déjà organisée en ce sens ;

- A moyen terme, prévoir la transition vers une publicité par voie électronique après organisation du site Internet des marchés publics. Par ailleurs, ce site peut recueillir la documentation générale ainsi que les divers outils de passation et suivi des marchés.

2.6 Évaluation

L'organisation et le fonctionnement du processus d'évaluation posent des problèmes de transparence et d'égalité de traitement. Parmi les principales déficiences, il faut noter :

- Les retards dans l'évaluation des offres du à l'absence de délai fixé pour l'examen des offres. En effet le délai introduit par article 84 du CMP ne semble concerner que l'examen préliminaire des offres (erreur de calcul, garanties, contenu des dossiers), alors que l'examen quant au fond n'est enfermé dans aucun délai ;

- Manque de clarté des critères d'évaluation (système de points) et parfois utilisation du prix comme critère unique compte non tenu d'autres critères quantifiables en terme monétaire (cas des adjudications) ;

- Les comités d'évaluation technique souffrent d'un manque d'expertise. Ils n'ont pas de statut défini, le profil de leurs membres n'est pas précisé et leur décision n'est enfermée dans aucun délai;

- Les candidats qui ne sont pas retenus ne sont pas avisés du rejet de leur offre et l'autorité contractante n'est pas tenue de motiver sa décision : le texte de l'article 87 lui demande juste de « relater les circonstances de son analyse et de faire une proposition de classement des offres » ;

- Recours très limité à des compétences externes (secteur privé) pour aider à l'évaluation des offres dans certains domaines spécifiques.

Recommandations

- Préciser que le délai de quinze jours de l'article 84 concerne tout le processus d'évaluation et non pas seulement l'examen préliminaire des offres et l'intégrer dans les critères de performance des autorités contractantes ;

- Eliminer les adjudications (après modification du COA et du CMP) ;

- Définir des critères quantifiables en termes monétaires dans les dossiers d'appel d'offres, et des critères de qualification des attributaires ;

- Renforcer les commissions techniques, par l'organisation d'une formation appropriée débouchant sur une véritable accréditation ;

- Prévoir le financement du recours à l'expertise privée dans certains cas spécifiques.

2.7 Attribution des marchés

Le principal problème concerne les retards dans la signature et l'attribution des marchés causés par l'absence de délais fixés pour la signature des documents par les autorités concernées. On note des retards encore plus importants pour les marchés soumis à la signature du Premier ministre (45 jours en moyenne). C'est notamment du à l'absence de structures et de personnel spécifiquement dédiés à l'examen des marchés publics au niveau de la Primature.

Par ailleurs, l'autorité contractante est tenue de joindre une attestation d'existence de crédits à tout dossier de marché soumis à la CNCA pour avis. De plus, selon l'article 6 du CMP, avant signature de tout marché, les services compétents des autorités contractantes doivent remettre à leurs co-contractants le document par lequel la dépense a été engagée ou autorisée. Du moment qu'un décret de répartition des crédits est publié

après vote de la Loi de Finances, l'attestation d'existence de crédits devient superflu et redondant par rapport aux autres contrôles.

Recommandations

- Prévoir dans le CMP ou dans un arrêté d'interprétation des dispositions quant au délai de notification de l'approbation des marchés et de l'ordre de service et ce, pour tous les niveaux d'approbation ;
- Suppression de l'attestation d'existence des crédits. La signature simultanée de la loi des Finances et du décret de répartition des crédits, tel que recommandé par le CFAA, contribuera à la mise en œuvre de cette recommandation.

2.8 Administration et suivi de l'exécution des contrats

Les problèmes identifiés à ce niveau sont relatifs :

- aux conditions techniques, financières et administratives de démarrage qui ne sont pas bien définis, abus des ordres de démarrer les prestations sans versement des avances prévues, délais de paiement anormalement longs après l'exécution du marché, non paiement des intérêts moratoires ;
- au suivi de l'exécution du contrat : non-existence d'une procédure spécifique de suivi du contrat et de contrôle de la qualité des prestations ;
- aux modalités de modification du contrat : insuffisamment abordées dans la réglementation, sauf le cas de l'imprévision (art. 170) et de l'ajournement (art. 172 et 173).

Recommandations:

- Systématiser la mise en place de chronogrammes autant pour la passation que pour l'exécution des marchés ;
- Former puis affecter un personnel pour les tâches de suivi dès lors que le CMP vise la responsabilité personnelle des agents chargés du contrôle des marchés (art 181) ;
- Clarifier et préciser par décret les dispositions relatives à l'autonomie de la fonction de contrôle technique ;
- La question des délais de paiement anormalement long a été abordée dans le cadre du CFAA qui recommande une meilleure gestion de la trésorerie par la mise en place d'une programmation efficace des dépenses ;

- En ce qui concerne, les ordres de démarrage, il faudrait prévoir dans les contrats que la date de démarrage des prestations est celle du mandatement de l'avance de démarrage.

2.9 Archivage

La mise en place d'un système (manuel ou électronique), efficace de classement et de conservation des documents est une des conditions indispensables à une passation de marchés transparente et équitable. Au Sénégal, sauf de rares exceptions, les autorités contractantes n'ont pas mis en place un système efficace permettant de reconstituer l'historique des conditions de passation de chaque marché. De ce fait, il est quasiment impossible de conduire des audits complets et de déterminer les délais entre les différentes étapes du cycle de passation des marchés.

Les principales lacunes dans ce domaine peuvent se résumer comme suit :

- Absence de personnel qualifié. Le classement, lorsqu'il existe, est une des fonctions exercées directement par les spécialistes de la passation de marchés, parmi leurs multiples activités. Ceux-ci n'ont généralement reçu aucune formation dans ce domaine et ne bénéficient d'aucune assistance dans cette tâche ;

- Manque de matériels de classement et d'espace pour l'installation des archives. D'une manière générale le motif invoqué pour justifier l'absence de conservation des documents a été le manque de place pour installer les archives. Ceux-ci peuvent se trouver dans une salle de conférence, dans un couloir ou dans des installations éloignées des locaux principaux. On constate une carence généralisée de matériels de classement et archivage, telles que chemises, boîtes, étagères, etc.. Il peut être mentionné comme exemple, une des composantes d'un projet du Ministère de l'Agriculture, où le responsable de la passation des marchés ne dispose pas de bureau, doit emprunter l'ordinateur à une secrétaire, et est obligé de classer les documents par terre faute d'étagères ;

- Absence d'un système de classement centralisé. Dans la plupart des cas, il est quasiment impossible de reconstituer l'historique d'un marché spécifique car les pièces relatives se trouvent à des niveaux de conservation différents d'une autorité contractante à l'autre (exemple : au niveau des chefs de projet, bureaux de comptabilité, Bureau de marchés, CNCA, etc.).

- Non-conservation des documents sur la passation des marchés chez les maîtres d'ouvrages. Dans les cas de maîtrise d'ouvrage déléguée, seules les agences conservent la documentation relative à la passation des marchés publics. C'est ainsi que le maître d'ouvrage semble s'absoudre de son

obligation de conservation des documents et de s'assurer du respect des procédures requises pour passer des marchés publics pour son compte.

Recommandations

Les recommandations ci-dessous visent dans un premier temps des actions permettant l'amélioration du système de classement manuel des documents (en attendant l'informatisation) :

- Sous la direction du Bureau des marchés et avec l'appui de l'Ecole des bibliothécaires, archivistes et documentalistes (EBAD), élaborer et délivrer des programmes de formation pour le personnel administratif responsable de la passation des marchés. Cette formation devrait déboucher sur une standardisation des systèmes de classement des documents ;

- Octroyer des ressources pour l'acquisition du matériel nécessaire pour la mise en place des systèmes de classement ;

- Prendre en compte les conclusions de l'étude sur un nouveau système d'archivage envisagé dans le cadre du protocole d'accord Sénégal – Union européenne pour notamment s'orienter vers une informatisation de l'archivage.

3. Organisation et ressources

3.1 Les acteurs des marchés publics

Dans la pratique, les systèmes de marchés publics modernes font intervenir quatre catégories d'acteurs publics: **les autorités contractantes** qui passent la commande, les **organes de contrôle** qui vérifient la régularité du processus et **les organes de recours** et de règlement des litiges, et un **organe de régulation et de conseil**. Au Sénégal, ce dispositif n'a été que partiellement mis en place.

3.1.1 Les autorités contractantes

Le terme « autorités contractantes » désigne (art. 198), les départements ministériels et services autonomes de l'Etat, les collectivités locales (les régions, les communes et les communautés rurales), les établissements publics, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire. Le nouveau décret réalise une modification majeure du système d'administration des marchés publics avec :

- La décentralisation des commissions de dépouillement et d'évaluation, permettant de responsabiliser les autorités contractantes ;

- La suppression de la Commission nationale et des Commissions régionales de dépouillement remplacées par une Commission des marchés auprès de chaque autorité contractante, chargée de l'ouverture des plis, de la désignation éventuelle d'un comité technique d'étude et d'évaluation des offres et de l'adjudication provisoire.

Les modalités de nomination et de fonctionnement des **Commissions des marchés** n'ont pas fait l'objet d'instructions, ce qui peut conduire à de trop grandes divergences de méthodes ou même à des méthodes non conformes aux principes de transparence. La seule disposition concernant le fonctionnement des commissions concerne la nécessité d'un quorum de deux membres dont le représentant du Ministre des Finances et la règle de décision à la majorité simple. Ces règles ainsi que l'absence de dispositions relatives à la possibilité ou non pour les membres de se faire représenter, ou à la nomination de suppléants, peuvent conduire à vider de sens les délibérations de la commission.

Par ailleurs, il semble que ne soient prévus ni supports méthodologiques, ni termes de référence, ni code de conduite qui permettraient aux membres de la commission (i) de développer des comportements communs ciblés sur l'efficacité et la transparence (ii) de créer des compétences et des réflexes d'équité et de responsabilisation. La seule mention prévue à l'article 209 du Code « les membres de la commission des marchés doivent appartenir au moins à la hiérarchie B », n'est aucunement une garantie suffisante en regard de ces critères.

Les comités techniques d'étude et d'évaluation des offres, dont la désignation par le Président de la Commission n'est cependant « qu'éventuelle » selon le Code, n'ont pas un statut défini et le profil de leurs membres n'est pas précisé alors que leur rôle est crucial dans le processus de prise de décision ; leur décision n'est enfermée dans aucun délai par rapport à celle de la commission des marchés. Ceux-ci, sont dans bien des cas désignés plus pour représenter leur institution que pour leurs compétences personnelles. Par ailleurs, on note des situations de conflits d'intérêts surtout dans les entreprises publiques ou les mêmes personnes peuvent se retrouver à la fois membres des commissions des marchés et des comités techniques d'évaluation des offres.

Recommandations

- Les dispositions concernant la nomination des membres des commissions des marchés devraient être complétées d'une clause visant les conflits d'intérêt, par exemple :

  " *Toute personne qui a personnellement ou par l'intermédiaire de son conjoint ou de leurs ascendants ou descendants un intérêt direct ou indirect, notamment en tant que dirigeant, associé ou employé dans une entreprise soumissionnaire doit en faire la déclaration, se retirer de la commission et s'abstenir de participer à toutes opérations d'attribution au marché considéré* " .

- Les conditions de représentation et de délibérations devraient être precisées ;

- Définition et mise en œuvre d'un programme de formation très ciblé devant déboucher sur une accréditation officielle des membres des commissions dans le domaine de la passation des marchés.

3.1.2 Organes de contrôle des marchés publics

Le Droit des marchés publics prévoit deux formes de contrôle : celui des corps de contrôle sur la dépense publique en général d'une part et, celui plus spécifique du Code des marchés publics (art. 211 et suivants) d'autre part. Selon le nouveau CMP, le contrôle des marchés publics est assuré :

- d'une part, par une nouvelle Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA) et par les Commissions régionales des contrats de l'Administration (CRCA) ;

- et d'autre part, par une commission de contrôle interne organisée au sein de chaque autorité contractante dans des conditions fixées par chaque autorité contractante, soit par arrêté, soit par décision.

La Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA) rattachée à la Présidence de la République a pour missions générales :

- le contrôle des procédures de passation des marchés publics assuré par ses commissions spécialisées sous la supervision du comité permanent qui constitue l'organe central de la CNCA. En cas d'avis favorable sur une proposition d'attribution, le projet de marché est aussitôt soumis à l'approbation de l'autorité compétente. En cas d'avis défavorable, l'autorité contractante peut saisir le Premier ministre pour décision. L'avis de la CNCA doit être donné dans les quinze jours de la réception du dossier complet. Aucun délai n'est fixé aux services du Premier ministre pour donner sa décision.

- la surveillance des commissions régionales ;

- le conseil aux autorités contractantes ;

- la diffusion de la liste des entreprises et fournisseurs agrées et celle des entreprises en faillite ou liquidation des biens ou ayant failli aux clauses des marchés. Elle donne également son avis en cas de liste restreinte.

Les Commissions régionales (CRCA) sont créées dans chaque région à l'exception de la région de Dakar avec la même mission de contrôle que la CNCA mais, au niveau des régions. Elles sont tenues de rendre compte à la CNCA tous les mois (art. 242 CMP).

Les Commissions de contrôle interne (CCI) ont pour mission de *« s'assurer de façon permanente du respect rigoureux des dispositions légales et réglementaires applicables aux marchés publics »* (art. 244 al.2). Le CMP renvoie à des arrêtés ou décisions des autorités contractantes pour l'organisation de ces commissions, mais on note l'absence de textes relatifs à la nomination et au rôle des commissions de contrôle interne.

Toutes ces formes de contrôle spécifiques aux marchés publics, combinés avec ceux portant sur tous les fonds publics par les corps de contrôle de l'Etat (Inspection générale d'Etat, Inspection générale des Finances, Contrôleur des opérations financières, Contrôle financier, et la Cour des comptes devraient sécuriser la dépense publique. Or le contrôle s'avère inefficace pour les raisons ci-après:

- La multiplicité des organes de contrôle entraîne un chevauchement des attributions et parfois la redondance des contrôles au niveau d'une même entité ;

- Sous le nouveau CMP il ne paraît pas prévu de doter la CNCA de moyens permanents à hauteur de la lourdeur de ses nouvelles tâches, et le rôle de la CNCA dans le processus de recours manque beaucoup de précision ;

- Le positionnement institutionnel de la CNCA à la Présidence de la République (art. 212) alors que le CMP offre la possibilité au Premier ministre, en tant qu'autorité d'approbation, de recours ou de contrôle, de revenir sur les avis et décisions de la CNCA. De plus, la décision des services du Premier ministre non dotés des moyens nécessaires, sur les projets de marchés jugés non conformes par la CNCA, aboutit à un arbitrage politique et non technique sur ces projets ;

- l'absence d'outils de référence (référentiels des prix, manuels de procédures, « black list » etc.) rend le contrôle inopérant ;

- Les organes du contrôle CNCA, CRCA, Commissions des marchés, Commissions de contrôle interne (CCI) de l'art. 244 ne sont pas mis en place alors que le CMP est publié depuis le mois de juillet 2002. D'ailleurs, lors de la mission principale du CPAR en novembre 2002 (soit 6 mois après l'adoption du CMP), ni le président de la CNCA, ni les membres du comité permanent ni ceux des commissions spécialisées n'étaient nommés ;

- Les commissions spécialisées rattachées à la CNCA sont des organes qui apparaissent redondants en regard des travaux des experts techniques mobilisés par l'autorité contractante (et regroupés ou non au sein d'un comité technique spécifique) et leurs attributions dupliquent en partie et de facto les travaux des commissions des marchés ;

- L'ambiguïté des rôles entre les Commissions des marchés et les CCI qui ne sont d'ailleurs pas organisés encore - le code se contentant de renvoyer à un arrêté pour organiser un tel contrôle (art 244) ;

- L'absence d'audits systématiques sur la fonction et les activités de passation de marchés, bien que le CMP donne au Premier ministre la possibilité de faire des audits et enquêtes à tout moment (art. 26).

Recommandations

- Nommer le Président et les membres de la CNCA et des CCI et doter ces organes des moyens permanents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions,

- Rationaliser les interventions des organes de contrôle existant sur la base des conclusions du projet d'étude – diagnostic sur les organes de contrôle initié dans le cadre du protocole d'accord Sénégal–UE pour le dégel des fonds du PABDAS ;

- Responsabiliser davantage les autorités contractantes par un relèvement progressif et sélectif de leur seuil d'approbation des marchés, sur la base de l'évaluation des ces autorités. Cette évolution s'accompagnera (i) d'un allégement concomitant du contrôle a priori exercé par la CNCA, (ii) le relèvement des seuils d'approbation du Premier ministre et du MEF, et (iii) un renforcement et une systématisation des contrôles a posteriori (audits des marchés), et l'application effective des recommandations et des sanctions;

- Instituer une obligation annuelle d'audit pour la passation et l'exécution des marchés (en complément à l'art 246) par un organe de contrôle indépendant des autorités contractantes, avec publication des résultats afin de renforcer leur crédibilité. En raison de l'indépendance reconnue de cette institution, et son expérience dans l'organisation d'audits, la Cour des comptes est tout indiquée pour jouer ce rôle, soit directement soit par l'intermédiaire de cabinets d'audits privés sous son contrôle. Quel que soit l'organe de contrôle qui sera retenu, des mesures appropriées devront être prises pour le doter des moyens de sa mission.

- Rattacher la CNCA à la Primature du fait du jeu de l'article 231 qui donne compétence au Premier ministre de se prononcer comme autorité de recours des décisions défavorables de la CNCA. Par ailleurs afin de minimiser les risques d'interférence de considérations purement politiques, il serait bon de définir les motifs pouvant justifier le « passer-outre » du Premier ministre vis-à-vis des recommandations de la CNCA.

3.1.3 Le Bureau des marchés (BM) du MEF

Aucun texte actualisé ne précise les attributions et responsabilités du Bureau des marchés (le dernier texte daterait de 1992 mais il n'est pas possible de le retracer). Il est mentionné dans le dernier décret portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (1995) mais son rôle n'est pas précisé. Il ne figure pas non plus dans l'organigramme général du MEF (pas plus que des éléments relatifs à la « fonction

passation des marchés » ne figurent dans ce rapport d'activité. Son rôle est cependant brièvement résumé comme suit dans certains documents génériques : (i) étude des marchés soumis à approbation, (ii) arrêté de résiliation des marchés non arrivés à terme, (iii) lettre de pénalités à l'encontre des fournisseurs, (iv) courriers et compte rendus de réunion.

Dans la pratique, le BM agit comme interface entre la CNCA et les autorités contractantes et représente le Ministère des Finances au sein de la CNCA et des Commissions des marchés. Il assure un contrôle de régularité sur les procédures en amont de la saisine de la CNCA. C'est lui qui notifie les adjudications après avoir obtenu la signature de l'autorité compétente. Il est responsable des nantissements, d'émettre des copies certifiées conformes ainsi que les attestations d'existence des crédits. Il produit un rapport annuel d'activités sur le volume des marchés passés envoyé au Ministre des Finances.

Le Bureau des marchés a développé un niveau d'expertise de la passation des marchés inégalé au sein de l'administration sénégalaise, mais son statut/rôle mal défini et le manque de moyens dont il souffre dilue l'impact de son intervention. En effet,

- Le BM est composé de 3 personnes, dont le chef de bureau, qui sont membres de droit de toutes les commissions des marchés des autorités contractantes et participent aux ouvertures des plis et aux séances d'adjudication. (Cela représentait en 2001 par exemple : 418 réunions concernant 397 appels d'offre, soit environ 130 marchés par personne) ;

- Seul le chef de bureau dispose d'un micro-ordinateur qui permet de saisir l'ensemble des compte-rendus. Par ailleurs, ses agents ne disposent d'aucun manuel de procédures ni de modes opératoires formels et aucune lettre de mission ou description de fonction ne précise les responsabilités, tâches et résultats attendus d'eux ;

- Les moyens d'archivage sont inexistants, aucune application informatique ne permet d'enregistrer et de suivre l'état d'avancement des marchés au cours du processus.

Recommandations

Il est proposé de capitaliser sur l'expertise du BM et de modifier sa vocation de façon considérable. A cet effet il faudrait : (i) modifier le rôle institutionnel du Bureau des Marchés et lui confier le rôle d'un véritable Organe (ou Agence) de conseil et de régulation au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (Ordonnateur de la Dépense). A ce titre le Bureau des Marchés devrait cesser de siéger a la CNCA ou dans les commissions des marchés ; (ii) adapter la structure et le statut de ce bureau aux missions qu'il devrait assurer et le doter des moyens nécessaires en personnels et en matériels ; et (iii) définir ses modalités de coopération avec les contrôles internes des départements ministériels et les autres organes de contrôle et la CNCA. Entre autres attributions, le BM pourrait :

- Initier/organiser la mise à jour des textes régissant les marchés publics ;
- Préparer et mettre à jour les outils de passation des marchés (documents standards, manuels de procédures, guides d'évaluations etc.) ;
- Organiser la mise en place d'un site Internet pour les informations relatives aux marchés publics ;
- Fournir les informations, et conseils aux acheteurs publics et aux Commissions ;
- Organiser des sessions de formation des acheteurs publics, des commissions et des opérateurs économiques ;
- Créer un système standard d'archivage des dossiers de passation des marchés ;
- Assurer le suivi de l'application des recommandations des auditeurs qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité du système ; etc.

Exemple dans d'autres législations de création d'Organe (ou Agence) de régulation des marchés publics.

Article 1- L'Agence est placée sous l'Ordonnateur de la Dépense. Elle est tenue de soumettre des rapports périodiques sur ses activités à la [Cour des comptes et autres instances de contrôle] ainsi qu'au [Premier ministre] [et parfois le Parlement].

Article 2 - L' Agence est responsable de définir les politiques de passation des marchés, d'élaborer des recommandations relatives à certaines catégories de marché, de coordonner la rédaction des cahiers des clauses techniques générales et de poursuivre la préparation des cahiers des clauses administratives générales. L'Agence est chargée du contrôle à posteriori et de la centralisation des données statistiques. Elle peut avoir un rôle de secrétariat du Comité de règlement des différends en matière d'attribution des marchés publics et publie les décisions du Comité. L'Agence exploite et diffuse en tant que besoin [auprès de la Cour des comptes] les rapports d'audit de la passation des marchés audités. Enfin elle dissémine les modèles standards et organise les programmes de formation des maîtres d'ouvrage.

3.1.4 Organe de recours et de règlement des conflits

Cas des réclamations des soumissionnaires nées de l'attribution des marchés

Le CMP (article 216) prévoit que la CNCA examine les réclamations dont elle est éventuellement saisie par les soumissionnaires et adresse à l'autorité contractante concernée ses observations ou recommandations à ce sujet. Cette disposition appelle les observations suivantes :

- la CNCA, émanation de l'administration, n'est pas un organe neutre ; de plus, elle intervient au stade des projets de marchés et ne peut se dégager lorsque les contestations portent sur les modalités de passation du marché ;
- sa décision ne constitue qu'un simple avis à l'autorité contractante, ne mettant pas fin à un éventuel contentieux ;
- la saisine de la CNCA à propos des réclamations faites par les soumissionnaires sur la base de l'article 216 CMP n'a pas de caractère suspensif.

Recommandation

L'organisation d'une possibilité de recours des soumissionnaires auprès d'une instance neutre qui doit rendre une décision contentieuse avant le délai d'expiration des offres constitue l'un des meilleurs moyens d'assurer la transparence, de dissuader les collusions entre candidats. Le système préconisé permettra au secteur privé de jouer un véritable rôle de surveillance des actions des autorités contractantes. Ce système pourrait avoir les caractéristiques suivantes :

Un comité de règlement des différends est établi auprès de l'Agence de régulation des marchés publics. Ce comité est constitué de six membres désignés pour quatre ans pour deux d'entre eux par l'Agence de régulation des marchés publics, pour deux d'entre eux par les associations professionnelles, et pour deux d'entre eux par la Société civile, parmi des personnalités possédant des compétences particulières en matière de marchés publics. Le Comité est renouvelable par tiers. Les conditions de nomination de ses membres et ses modalités de fonctionnement sont fixées par voie réglementaire.

Le soumissionnaire qui s'estime injustement écarté par une décision d'une commission des marchés prise en violation de la réglementation des marchés publics, saisit d'abord l'autorité hiérarchique de ladite commission. En l'absence de décision favorable dans les cinq jours ouvrables suivant le dépôt du recours hiérarchique, le requérant dispose de cinq jours ouvrables pour présenter un recours au Comité de règlement des différends en matière d'attribution des marchés publics placé auprès de l'agence de régulation des marchés publics

Le comité rend sa décision dans une période qui ne saurait dépasser quinze jours ouvrables. L'attribution définitive du marché est suspendue pendant cette période. La décision du comité en matière d'attribution est finale et immédiatement exécutable par la personne responsable du marché. [Cette décision est effectuée sans préjudice des droits à dommage–intérêts qui pourraient être subséquemment fixés par les tribunaux conformément à la législation en vigueur].

Les dispositions précédentes ne s'appliquent pas si l'autorité hiérarchique de la personne responsable du marché certifie par écrit que l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement pour des raisons d'intérêt public.

Les bénéfices escomptés, non seulement devraient permettre d'instaurer un climat de confiance propice à la compétitivité du secteur privé, mais également d'améliorer l'efficacité du contrôle des marchés publics par le Gouvernement -- en utilisant l'intérêt et la vigilance du secteur privé. Avant de lancer une telle opération, il est capital d'observer quelques bons exemples qui ont réussi dans ce domaine à l'étranger, et de ne lancer une telle opération que lorsque toutes les assurances seraient réunies pour que le mécanisme préconisé pour le Sénégal permette de répondre aux exigences d'indépendance, d'efficacité, de rapidité, de professionnalisme et d'intégrité, requises pour ne pas freiner la passation des marchés. Des échanges d'information avec des pays ayant réussi dans ce domaine, des jumelages, et l'utilisation d'expertises/conseils ayant une grande expérience.

Cas des litiges concernant l'exécution des marchés

L'organisation d'un recours devant une instance neutre et rendant une décision en matière contentieuse (et non gracieuse devant l'administration) ayant un caractère définitif peut désormais être prévue par voie d'arbitrage dans le cadre des règles découlant des actes OHADA. La possibilité d'un tel recours est déjà possible dans son principe du fait de la disposition du nouveau CMP (article 189) qui prévoit le règlement par voie d'arbitrage de tous litiges relatifs non seulement à l'exécution mais aussi à la passation des marchés.

Vu sous l'angle des textes juridiques, le règlement des litiges relatifs aux marchés publics, est bien pris en compte par le CMP sauf, à corriger l'erreur matérielle de l'article 189 alinéa 2 en remplaçant les mots « convention d'arbitrage » par les mots « contrat de marché » plus conforme à la sémantique de l'arbitrage qui veut que la clause compromissoire soit une convention d'arbitrage. Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article 189 al.2 sera « Dans ces conditions, le contrat de marché doit obligatoirement contenir la clause compromissoire conformément audit Acte uniforme ».

Recommandations

- Prévoir la clause compromissoire dans le contrat de marché et non dans la convention d'arbitrage, comme dit à l'article 189, al 2 du CMP (rectification d'erreur matérielle).

- Afin de mettre en pratique les possibilités offertes par l'article 189, il convient de mettre en place un procédé permettant d'établir l'accord de l'autorité contractante et de chacun des soumissionnaires à une procédure d'arbitrage (par exemple, dans le cadre d'une annexe aux cahiers des charges) au niveau de l'offre et du cahier des charges, considérés comme constituant un "avant-contrat". Cette procédure doit prévoir l'obligation d'une saisine rapide par les candidats et une décision rapide du tribunal arbitral. Une liste d'arbitres indépendants et la désignation de l'autorité de nomination en cas de défaut des parties ou des arbitres désignés pourrait être prévue par arrêté.

3.2 Les ressources humaines et matérielles

La fonction passation des marchés est dévolue à des agents de l'Etat (les « acheteurs publics ». Le Code des marchés publics ne dispose pas de manière spécifique à leur égard Tout au plus, sait-on que les membres de la commission des marchés visés à l'article 208 doivent appartenir au moins à la hiérarchie B ou à une catégorie assimilée, s'ils ne sont pas fonctionnaires (art 209). La Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA) est quant à elle, composée de fonctionnaires de la hiérarchie A.

Concernant les « acheteurs publics » proprement dit, le CMP ne nous renseigne pas sur leurs qualifications. Certains d'entre eux sont, certes soumis au statut de la fonction publique avec les qualités exigées par ce statut pour tout fonctionnaire (probité, neutralité, indépendance...), mais l'élargissement du champ d'application du Code aux sociétés d'Etat et les nouvelles compétences des Collectivités locales exige un réexamen de la situation des « acheteurs publics ». En effet, cette nouvelle charpente institutionnelle prévue par le Code des marchés publics implique la mobilisation (permanente ou ponctuelle) sur l'ensemble du territoire d'une centaine de personnes, membres des commissions et comités. La grande majorité étant des cadres de l'administration centrale ou décentralisée et des collectivités locales d'une part et, d'autre part, le Code prévoyant l'éventuelle indemnisation de certains participants, la question sur le rapport coût/efficacité d'une telle mobilisation peut se poser.

Les personnels des autorités contractantes affectés à la passation des marchés, quelle que soit la structure sont en général des « secrétaires d'administration, de la hiérarchie B, formés au CFPA -cycle B de l'ENA, section administration et finance- qui comporte un module « marché public ». Certains d'entre eux ont bénéficié de sessions de perfectionnement en cours d'emploi (CESAG, ISADE, formations à la passation des

marchés financés par la Banque mondiale[7]). Mais il serait aujourd'hui probablement difficile de retrouver les bénéficiaires de ces formations dans des fonctions spécifiques de passation des marchés. En réalité, en dehors des projets financés par les bailleurs de fonds, il n'y a pas de spécialistes de la passation des marchés chez les intervenants au processus aussi bien dans le secteur privé (consultants), les organes du contrôle administratif et judiciaire que les collectivités locales.

Par ailleurs, il manque un dispositif opérationnel de conseil aux acheteurs publics, de même qu'un plan de formation pour ceux-ci. L'avènement des agences d'exécution semble avoir également contribué à drainer le personnel technique de la plupart des ministères par l'attrait des salaires plus élevés, et entraîné une démotivation du personnel restant.

Enfin, le manque de moyens matériels se fait sentir principalement par le faible support informatique et le déficit d'outils de travail mis à la disposition des acheteurs publics. Outre les moyens d'archivage qui sont inexistants, aucune application informatique ne permet d'enregistrer et de suivre l'état d'avancement des marchés en cours. De plus, la mise en place des commissions au sein des autorités contractantes va nécessiter des moyens importants qui ne semblent pas avoir été suffisamment planifiés.

Recommandations

Il s'avère essentiel de réhabiliter la fonction passation des marchés au sein des ministres par la mise en place des mesures suivantes :

- Mettre en place un dispositif opérationnel de conseil aux acheteurs publics. Autrement dit, il faut aller plus loin que ce qui est prévu et dévolu par le CMP à la CNCA dans son article 213 ; le Bureau des marchés pourrait jouer ce rôle ;

- Refondre et renforcer le module « marchés publics » des Ecole nationales d'administration (ENAM, CFPA, etc.) pour l'adapter aux procédures et pratiques modernes de passation des marchés ;

- Élaborer un programme de formation-professionnalisation (accréditation) à court et moyen termes des agents en activité chargés des marchés (incluant l'entraînement à la rédaction de termes de référence et prévoyant des « piqûres de rappel » une fois par an) et leur remettre des outils génériques standardisés de travail post-formation (manuels de procédure et autres supports tels les dossiers-types, des exemples de termes de référence etc.) ;

- Doter toutes les entités contractantes de cadres opérationnels et d'outils identiques tels une application informatique permettant de suivre l'état d'avancement de tout le processus de passation et d'exécution des marchés, avec une utilisation progressive des Techniques de l'Information et de la

[7] 2 des trois agents du Bureau des marchés ont bénéficié de 2 jours de séminaire WB sur la passation des marchés

Communication (TIC), dans la perspective de la prochaine dématérialisation des marchés publics ;

- Doter les autorités contractantes de moyens financiers leur permettant de recourir à des compétences extérieures (autres ministères et institutions, expertise privée indépendante) pour une utilisation optimale des compétences nationales afin de garantir la qualité des dossiers tout en évitant les conflits d'intérêt.

4. Les mesures de lutte contre la corruption

4.1 La perception du niveau de corruption au Sénégal

Si la plupart des enquêtes sur la corruption au Sénégal s'appuient pour l'essentiel sur la notion de perception du phénomène (la preuve étant difficile à établir de manière formelle), les conséquences dommageables d'une telle perception sur la crédibilité du système des marchés publics et de ses institutions sont par contre réelles. En effet, il ressort des différentes études sur le sujet, que le manque de transparence réel ou supposé dans la passation des marchés est systématiquement assimilé à un indicateur de corruption. Bien que les milieux d'affaires refusent généralement d'en parler, près de 40 % des hommes d'affaires, objet d'une enquête récente, estiment que la corruption est un moyen efficace pour gagner des marchés. De plus, quelques-uns d'entre eux déclarent avoir au moins une fois renoncé à participer à la compétition pour une commande publique du fait de l'existence de la corruption[8].

Cette perception négative a été renforcée par un certain nombre de pratiques non transparentes, dont les plus visibles ont été l'accroissement des autorisations de marchés de gré à gré et la multiplication de décrets portant régimes dérogatoires à la réglementation des marchés publics. Outre le manque de crédibilité du système, on peut citer comme conséquences dommageables des pratiques non transparentes :

- le renchérissement du coût des biens et des services. Des études récentes ont démontré que des économies de l'ordre de 30% à 45% peuvent être réalisées si le risque encouru par le secteur privé était minimisé du fait de pratiques plus transparentes et une diminution de la corruption ;
- une moindre qualité des prestations ;
- la renonciation des entreprises de bonne foi aux marchés, ce qui joue sur la qualité des produits fournis à l'administration ;
- l'augmentation de l'incivisme et de la corruption ; et

[8] **Source** : Forum civil-Cabinet Orgatech « Enquête sur les manifestations de la corruption au Senegal-2001 »

- l'institutionnalisation des voies de contournement de la loi.

4.2 Les initiatives du Sénégal en matière de moralisation de la gestion publique

Les autorités sénégalaises n'ont pas perdu de vue l'importance de la corruption et ont mis en place un dispositif de lutte contre le phénomène qui comporte les éléments ci-après :

Le Code pénal sénégalais du 21 juillet 1965 qui punit les actes de corruption et de trafic d'influence commis par les élus, agents publics ou représentants d'entreprises publiques, lorsque ceux-ci ont sollicité ou agréé (corruption passive) des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour :

- *faire ou s'abstenir de faire un acte leur incombant (article 159-1°) ;*
- *faire obtenir ou tenter de faire obtenir des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, y compris des marchés, ou d'une façon générale, une décision favorable d'une autorité publique en abusant ainsi de son influence réelle ou supposée (article 160).*

Sont également punis pénalement la prise ou conservation d'un intérêt quelconque, directement ou indirectement, dans une entreprise ou opération dont l'intéressé a, au moment de l'acte, en tout ou partie la charge d'assurer la surveillance de l'administration.

En revanche, la corruption active, c'est-à-dire le fait pour des personnes privées de corrompre ou tenter de corrompre des agents publics ne paraît pas être réprimé. En conséquence, les "corrupteurs" ne peuvent être éventuellement poursuivis que comme complices des "Corrompus". Il est donc nécessaire que la corruption passive soit déjà réalisée et établie puisque la tentative de complicité n'est pas punissable.

Du fait de la difficulté d'apporter des preuves (loi du silence), le Sénégal a adopté *la **loi 81-53 du 10 juillet 1981*** modifiant le Code pénal sénégalais et ***portant répression de l'enrichissement illicite*** des titulaires de mandat public électif, magistrats, agents publics, dirigeants de sociétés nationales ou à majorité publique. Selon cette loi, le délit d'enrichissement illicite est constitué lorsque, sur simple mise en demeure, une des personnes désignées ci-dessus, se trouve dans l'impossibilité de justifier l'origine illicite des ressources qui lui permettent d'être en possession d'un patrimoine ou de mener un train de vie sans rapport avec ses revenus légaux.

Une ***Cour spéciale de répression de l'enrichissement illicite*** était de plus créée (Loi 81-54 du 10 juillet 1981) auprès de laquelle était nommé un procureur et une commission d'instruction spécialement institués par le même texte.

Ces textes ont été utilisés dans de rares cas jusqu'en 1983, et bien que toujours en vigueur, sont tombés en désuétude.

La promulgation récente d'un nouveau ***Code des marchés publics*** traduit également cette volonté de promouvoir une plus grande transparence dans les procédures de gestion de la dépense publique. Le CMP prévoit des mesures coercitives contre le co-contractant de l'Administration qui ne se conforme pas aux dispositions du marché ou aux ordres de services notamment en cas de corruption (art 182).

La réforme du code s'est effectuée parallèlement au processus d'harmonisation régionale des législations en matière de passation de marchés publics. En effet, en 2000, un ***Code de transparence dans la gestion des finances publiques et un projet de réforme des marchés publics*** ont été adoptés au Conseil des ministres de l'UEMOA. Pourtant, ces engagements n'ont jusqu'ici pas eu de suite, ne donnant lieu à aucune réalisation concrète ni mise en place de chantier. Ce nouveau Code des marchés publics, en gestation depuis 1992, n'entre donc pas véritablement dans un processus d'intégration régionale, malgré l'existence d'une volonté de réformer au sein de l'UEMOA.

Recommandation

La lutte contre la corruption en matière de passation des marchés publics est liée à une stratégie globale qui dépasse le cadre de la présente étude. Elle doit en tout état de cause passer par une amélioration des instruments juridiques existant, un système de contrôle efficace (audits) et une application effective des sanctions. En outre, la transparence des procédures, la limitation de l'arbitraire dans les évaluations et décisions d'attribution grâce à des critères objectifs et quantifiables, la possibilité de recours effectif vis-à-vis des décisions d'attribution constituent autant d'éléments susceptibles d'atténuer les pratiques de corruption. Les mesures les plus immédiates concernent l'amélioration des instruments juridiques et l'organisation d'une information/sensibilisation adéquate du public.

Concernant l'amélioration des instruments juridiques, il conviendrait :

- de compléter le Code pénal en matière de:

  - corruption passive en prévoyant spécifiquement la poursuite des agents publics et autres personnes ayant des responsabilités en matière de marchés publics et plus largement de contrats administratifs qui procurent ou tentent de procurer un avantage indu en matière d'obtention de marchés publics ou de conclusion de contrats administratifs ;

  - corruption active, en punissant le fait de proposer directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne détentrice d'une autorité publique qu'elle octroie un avantage indu ou qu'elle utilise son influence réelle ou supposée aux fins de l'obtention d'un tel avantage. Cette sanction

devra se faire sous la forme d'une peine complémentaire portant déchéance du droit de soumissionner aux marchés publics ;

- introduction de mesures spécifiques aux marchés publics destinées à la lutte contre la corruption (délit de favoritisme et délit de fausse déclaration de patrimoine).

- de prévoir dans la réglementation des marchés publics :

  - la déchéance du droit de soumissionner aux marchés publics des personnes condamnées au titre des actes de corruption ainsi que les sociétés dont ces personnes sont dirigeantes ou qu'elles contrôlent directement ou indirectement ;

  - l'introduction dans les pièces à remettre au titre des soumissions prévues par les cahiers des charges d'attestation de non - corruption, destinée à faciliter les poursuites.

- de prévoir dans le Code général des impôts une interdiction expresse de déduction de toutes charges constitutives de rémunérations ou avantages de toute nature consentis indûment à des agents publics et autres personnes ayant une autorité publique visées par les dispositions sus-visées du Code pénal (actuellement seuls les dons ou versements assimilés ne sont pas déductibles).

Concernant l'organisation d'une politique de communication adéquate

Les rapports sur la corruption et les observations de certains acteurs internes au système de passation des marchés révèlent l'image très dégradée des marchés publics au Sénégal (cf. enquête et rapport sur la corruption, réponses à certains questionnaires CPAR). La communication devrait être organisée pour non seulement informer sur les mécanismes et les procédures mais aussi, et surtout, de mettre en exergue l'engagement de l'Etat et de ses intervenants pour redresser les situations critiquées. Cet objectif devrait s'intégrer dans une politique de communication élargie sur la passation des marchés publics au Sénégal, incluant (outre l'organisation d'un site Internet des marchés publics), (i) l'organisation d'émissions radio-télévisées interactives et/ou des sketches de sensibilisation sur la fraude et la corruption ou d'autres pratiques répréhensibles, et (ii) la mise en place d'un cadre de concertation régulière avec le secteur privé ou la société civile, permettant de nourrir la réflexion en vue des améliorations futures du système des marchés publics.

5. Performance de la gestion du secteur public

Deux problèmes majeurs qui affectent la performance de la gestion du secteur public ont déjà été abordés dans ce rapport. Il s'agit des carences en planification et l'existence de systèmes parallèles de passation des marchés qui ont affaibli les

institutions de marchés publics. Il existe néanmoins d'autres facteurs d'inefficacité dont nous avons retenu deux en raison de leur impact négatif sur les performances du secteur public à livrer les biens et services que les populations attendent d'un système efficace de commande publique. Ce sont (i) la gestion archaïque du patrimoine mobilier de l'Etat, et (ii) la non effectivité du transfert des compétences de gestion aux collectivités locales créés par la loi sur la décentralisation.

5.1 La gestion archaïque du patrimoine mobilier de l'Etat

Cette gestion incombe à la Direction du matériel et du transit administratif (DMTA), créée par un arrêté de 1979 et rattachée à la Direction générale des Finances. La DMTA est chargée de la centralisation et de l'exécution des acquisitions des fournitures, matériels et véhicules administratifs sur le budget de fonctionnement. Elle assure également le magasinage du matériel appartenant à l'État ainsi que la centralisation de la comptabilité matière. Ce système se caractérise par une très grande incohérence et une organisation archaïque. En effet, certains ministères achètent et réceptionnent directement leur matériel sans que la DMTA ne soit impliquée ou ne reçoive une copie de la transaction. Par ailleurs, la DMTA utilise la méthode de l'adjudication pour les acquisitions sur la base de demande de prix ou le choix de l'adjudicataire se fait uniquement sur la base du critère du « moins disant ». Ce procédé va l'encontre des objectifs d'efficacité d'une centrale d'achat, à savoir, l'optimisation de la gestion des stocks et des prix (par le biais des économies d'échelles).

Recommandations

Supprimer la mission de centralisation des acquisitions et de la gestion physique (réception stockage et distribution) du patrimoine mobilier de l'Etat qui est en contradiction avec la décentralisation de la passation des marchés aux autorités contractantes consacrée par le nouveau CMP.

Revoir la « fonction comptabilité matière » actuellement dévolue à la DMTA à la lumière des conclusions et recommandations du CFAA.

5.2 Absence de transfert effectif de compétences de gestion aux collectivités locales décentralisées

Initiée en 1972, la décentralisation au Sénégal, l'un des premiers pays d'Afrique à s'engager dans ce processus, prônait une plus grande responsabilisation à la base et instituait des Communautés rurales ainsi que de nouvelles communes. En 1990, le mouvement s'est accentué avec le renforcement des pouvoirs des présidents des Conseils ruraux, devenus ordonnateurs du Budget, à la place des sous-préfets. En 1996, la création des régions complète ce processus, avec l'adoption d'une nouvelle loi portant Code des collectivités locales (N° 96-06 du 05/02/1996). Les Sénégal compte actuellement 11 régions, 60 communes et 320 communautés rurales.

Néanmoins, les avancées significatives de la décentralisation politique, se sont faites sans un transfert effectif de compétences. En effet, pour l'essentiel sans entrer dans les considérations relatives au transfert des ressources et de la fiscalité locales, force est de constater que l'Etat n'a pas encore réussi à organiser le transfert effectif des compétences dévolues aux collectivités locales. Celles-ci souffrent d'un déficit réel de capacité institutionnelle, organisationnelle, de programmation et de gestion administrative et financière. Cette situation est particulièrement vraie au niveau des communautés rurales et de la plupart des communes (à l'exception des grandes communes telles que Dakar ou Saint Louis). C'est ainsi que l'Etat continue de passer directement les marchés dans les secteurs clé de la santé et de l'éducation, ou indirectement dans d'autres domaines, par l'intermédiaire des représentants de ses services déconcentrés.

Il existe certes des initiatives des bailleurs de fonds pour parer au déficit de capacités des collectivités locales. Notamment, le programme de renforcement de la CAEL (Cellule d'appui aux élus locaux, sise à la Maison des élus locaux) dans le cadre du Projet d'appui aux élus locaux (PAEL, financement ACDI) et les différents et nombreux appuis des partenaires techniques et financiers ciblés sur le renforcement des capacités des collectivités locales (Coopération française, Fondation Ebert, GTZ, PADDEL, CNUEH, Fondation Konrad Adenauer, USAID, PNIR/BM). Par ailleurs, l'Etat a mis à disposition de chacune des 320 communautés rurales, un secrétaire communautaire chargé de les accompagner dans les compétences transférées et, dans le cadre d'une convention de mise à disposition. Les collectivités peuvent bénéficier de l'appui des structures de l'Etat, notamment via les Centres d'expansion rurale polyvalents (CPR, qui regroupent les compétences techniques des ministères sectoriels).

Mais cependant certaines insuffisances viennent remettre en cause une partie de l'efficacité du dispositif d'appui notamment dans ses aspects liés à la passation des marchés. C'est ainsi que :

- La plupart des élus locaux (80%) sont issus des élections récentes organisées après l'alternance. Ils souffrent d'un déficit de formation notamment sur leur rôle de gestionnaires locaux ;

- L'existence du nouveau Code des marchés publics est encore inconnu de la plupart des collectivités locales (communes, régions et communautés rurales) visitées dans le cadre de la revue ;

- En l'absence de formation et d'outils de passation des marchés (manuels de procédures) la plupart des collectivités, s'en remettent entièrement aux services déconcentrés de l'Etat (notamment l'Agent voyer du Ministère de l'Equipement) pour l'évaluation et l'attribution de leurs marchés;

- Les collectivités locales et la plupart des communes manquent de compétences techniques faute de budget de fonctionnement conséquent pour les acquérir, ou du fait d'une politique de recrutement basée plus sur le

clientélisme politique que sur les besoins réels de fonctionnement de leurs services.

Recommandations

- Organiser une formation généralisée à la passation des marchés pour toutes les collectivités locales. On pourrait utiliser à cet effet les appuis techniques offerts par les diverses agences – y compris les agences régionales de développement (ARD) ;

- fournir aux collectivités locales des outils standards et simplifiés en matière de procédures de passation et d'exécution des marchés en s'inspirant par exemple du modèle du PNIR (Programme national d'infrastructures rurales) qui a déjà vulgarisé un manuel de procédures simplifiées au niveau des 50 communautés rurales qui bénéficient de son appui ;

- prévoir des contrôles internes et externes permettant l'évaluation et le suivi des opérations autant du point de vue technique que financier ;

- Il faudrait également, au delà de la passation des marchés réfléchir sur un plan de formation des nouveaux élus locaux sur la conduite de leur mandat, sur la gestion financière etc. Une telle formation pourrait s'appuyer sur le plan de formation déjà élaboré par la maison des élus locaux et qui couvre un large spectre de modules de formation adaptés aux besoins des élus locaux et de leur personnel.

6. Performance des projets financés par la Banque

Les conclusions des différentes études sur les performances des investissements au Sénégal, montrent que l'exécution des investissements publics continue d'accuser un écart important par rapport à la programmation. Ainsi, sur la période quinquennale 1996 - 2000, le taux d'exécution moyen n'a guère dépassé 68%[9] avec une pointe de 77% en 1999 et un minimum de 60% en 2000[10]. Les contraintes les plus fortes semblant s'exercer sur les investissements financés sur ressources extérieures dont la moitié des crédits annuels sont rarement utilisés.

Pour l'essentiel, la faiblesse des performances des projets est liée à leur condition de préparation, à leur faiblesse institutionnelle (organisation et mise en œuvre) et à la faiblesse de leur supervision au niveau national.

[9] Soit des réalisations de 1057.6 milliards contre des crédits ouverts de 1564.4 milliards sur la période

[10] 1999 fut une année de réalisations exceptionnelles en raison de la mobilisation des autorités politiques à la veille des élections de 2000 et l'année 2000 a souffert des changements politiques et institutionnels intervenus en mars 2000.

6.1 Insuffisance dans la préparation des projets

La tâche d'identification et de préparation des projets est normalement du ressort des ministères techniques (MT) qui doivent s'appuyer en principe sur les outils mis en place par le Système national de planification. Or plusieurs études sur les capacités des ministères techniques, notamment avec l'appui du PNUD en 1990 et plus récemment de la GTZ en 1999, ont permis de relever la prise en charge insuffisante de la fonction planification dans la plupart des ministères.

Cette situation se répercute dans le niveau de préparation des projets dans ses aspects spécifiques à la passation des marchés. Notamment:

- les dossiers présentés par les MT sont souvent incomplets tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif – notamment dans la planification de la passation des marchés qui conditionnent les activités du projet et des arrangements institutionnels pour la prise en charge de la fonction passation des marchés ;

- les cadres du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ne disposent pas de moyens ni pour vérifier les données des études de marchés éventuelles, ni pour apprécier la validité des coûts résultant des études techniques.

Ces insuffisances se traduisent par la difficulté à réunir des conditions préalables au démarrage effectif des projets qui ont été négociés.

6.2 Insuffisances au plan de l'exécution

Un des principaux obstacles dans la mise en œuvre des projets et des programmes d'investissement public, reste la maîtrise imparfaite par les responsables de projets, de la planification des activités et des procédures de passation des marchés. La difficulté provient, entre autres, de la multiplicité des procédures qui sont différentes entre elles et différentes aussi de celles du Gouvernement. Par ailleurs, le personnel des projets n'est pas toujours qualifié pour les tâches pour lesquelles il a été recruté. Enfin les efforts de formation de certains bailleurs, sont souvent neutralisés par un *turn-over* incessant, et parfois la non-participation des chargés de marchés dans la formulation de la stratégie d'exécution du projet, dans la planification des activités, et même dans la gestion de certains dossiers de passation de marchés.

6.3 Insuffisances de la supervision nationale des projets

En dépit des recommandations formulées lors des différentes Revues de Portefeuille (CPPR), le processus de passation des marchés des projets demeure lent et laborieux et ce malgré une supervision rapprochée des bailleurs. Les récents audits sur des projets du portefeuille de la Banque en 2000 ainsi que l'examen ex-post de projets au Sénégal ont révélé les faiblesses suivantes :

- L'absence ou des insuffisances notoires de planification (qui est souvent considéré plus comme une exigence des bailleurs à satisfaire, qu'un outil de stratégie et de suivi de l'exécution du plan d'opération) ;

- Le fractionnement des marchés (abus de cotations pour le fournitures au détriment de l'appel d'offres (notamment dans le secteur de la santé) ;

- Des abus de gré a gré surtout dans les contrats de consultants) ;

- Des délais de préparation des offres dans les appels d'offres nationaux parfois trop courts (procédures d'urgence)

- Des déficiences graves dans le système de conservation des documents relatifs à la passation des marchés ;

- Des seuils d'examen préalables trop bas qui retardent la délivrance des non-objections ;

- Des dispositions dans les manuels de procédures qui parfois contredisent l'accord de crédit ;

- Prix excessifs dans certains contrats de consultants ou des formations ;

- Mauvaise qualité des documents d'appel d'offres qui sont soumis à la Banque dans certains secteurs (Agriculture notamment), soit du fait de l'absence de qualification des agents chargés des marchés ou leur non implication dans le processus de passation des marchés.

Normalement la supervision des projets s'intègre dans le cadre global des instruments de suivi des investissements mis en place par le Système national de Planification. Toutefois, dans la pratique, force est de reconnaître l'insuffisance de la supervision des projets par les ministères techniques et le MEF. Cela se traduit par une implication (certains diront ingérence) plus poussée des bailleurs de fonds dans le suivi des projets, au point que certains responsables de projets se considèrent comme n'étant redevables que devant les bailleurs de fond.

Par ailleurs, l'exploitation des rapports d'audit annuel par les autorités nationales est inexistante.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement avait mis en place en 1977 le *Comité de relance des investissements* (CRI) qui avait pour objet d'identifier les distorsions constatées dans l'exécution des projets et de leur trouver des solutions pratiques. Ce comité a fonctionné, de manière intermittente, jusqu'à la fusion des Ministères chargés du Plan et de l'Economie et des Finances. Il a été remplacé en 1999 par un *Comité ad-hoc de suivi de l'exécution des projets d'investissement* d'envergure, pour s'attaquer aux nombreux obstacles qui retardaient l'exécution desdits projets. Cependant ce comité ne fonctionne plus depuis mars 2000.

6.4 Plan de supervision recommandé

Les mesures de prévention pour réduire les risques énoncés ci-dessus reposent essentiellement sur :

- Une évaluation systématique des capacités de gestion, avant le démarrage d'un projet, de l'entité qui sera amenée à gérer et coordonner le projet, suivie d'un plan d'actions pour réduire le risque fiduciaire posé par les insuffisances éventuelles des capacités. Cette évaluation, ainsi que le plan d'action qui en découle, devraient être conjoints (Gouvernement et bailleurs) afin d'assurer l'appropriation et faciliter sa mise en œuvre par le Gouvernement. L'idéal serait que cette mise en œuvre précède le démarrage du projet. Dans le cas contraire, il faudrait mettre en place des mesures transitoires de substitution (appuis lorsque nécessaires d'expertises extérieures qualifiées ou contractualisation de la passation des marchés) en attendant la mise en œuvre complète de plan d'action.

- Renforcement de la fonction planification dans les ministères techniques et systématisation de la planification des marchés comme outils de mise en œuvre stratégique et de suivi de l'exécution des projets. Cela suppose que le Gouvernement et des bailleurs de fonds s'accordent sur la nécessité d'obtenir le plus tôt possible -- et au plus tard durant les négociations des accords de crédits – un plan de passation des marchés, mis ensuite à jour au fur et à mesure de l'exécution des projets.

- L'organisation et la systématisation d'une supervision nationale sous la coordination du Ministère des Finances avec obligation d'élaboration d'un plan de supervision annuel des projets (à intégrer dans les accords de financement) avec obligation de compte rendu sur la mise en œuvre des plans d'actions préparés à cet effet. Les mesures de réduction du risque fiduciaire complétées par un plan de supervision nationale conséquente mettant l'accent sur les contrôles a posteriori, permettrait du coup de réduire la trop forte présence des bailleurs dans le contrôle a priori des transactions ;

- Harmonisation des procédures des différents bailleurs de fonds autour de procédures nationales répondant aux critères de transparence et d'efficacité ;

- Procéder au diagnostic institutionnel tel que recommandé dans le cadre du CPPR de 2002 afin d'établir le ratio coût - efficacité des unités de projets de la Banque et de proposer des recommandations dans le sens d'arrangements institutionnels innovateurs ;

- La systématisation (surtout le strict respect) de la procédure d'appels à candidature pour les postes de direction et les postes clés des projets tels que la passation des marchés et la gestion financière, sur la base de termes de référence précis.

6.5 Identification des pratiques inacceptables pour les projets financés par la Banque.

- L'absence de plan de passation des marchés ;
- Les dossiers d'appel d'offres de travaux et fournitures contenant des critères d'évaluation basés sur un système de points ;
- Les dossiers d'appel d'offres ne contenant pas des critères d'évaluation et de qualification objectifs ;
- Les délais irréalistes de soumission ;
- La procédure d'adjudication et l'appel d'offres avec concours ;
- L'absence de mécanisme d'examen des réclamations des soumissionnaires dans le cadre de l'attribution des marchés.

6.6 Evaluation générale des risques

L'analyse du système des marchés publics au Sénégal permet de conclure qu'il existe un sérieux risque de mauvaise utilisation des ressources budgétaires qu'elle qu'en soit la source de financement, malgré la modernisation du cadre juridique qui vient d'être amorcée.

Le tableau ci-dessous résume les risques a gérer pour que le système des marchés publics au Sénégal soit transparent et efficient, c'est a dire capable d'absorber rapidement les ressources budgétaires et fournir à la population des infrastructures, biens et services de qualité à moindre coût. Les économies possibles à cet égard sont de l'ordre de 45% du seul fait du rétablissement de la confiance du secteur privé dans l'intégrité du système.

Risques a gérer	Ce qui peut se passer	Comment
Faible capacité d'absorption des ressources budgétaires	Temps pris pour attribuer les contrats et pour l'exécution des marchés est excessif	• Contrôles sans valeur ajoutée et seuils d'approbation trop bas • Absence ou non-respect des délais impartis aux multiples intervenants • Personnels non formés • Insuffisances dans la préparation, l'exécution et la supervision nationale des projets • Multiples procédures des bailleurs
Prix élevés et inefficacité de la passation des marchés	Les contrats ne sont pas attribués au soumissionnaire le moins disant qualifié. Les offres reçues / les marchés attribués n'ont pas un bon rapport qualité-prix. L'appel d'offres et l'attribution prennent trop de temps. Lenteurs dans les paiements	• Critères d'évaluation subjectifs et absence de mécanismes de recours qui imposent aux soumissionnaires des risques excessifs et inutiles • système de qualification et classification des entreprises et fournisseurs déficient • Absence de programmation de la passation des marchés • Procédures d'urgence, gré a gré, fractionnement des marchés • Inexistence de méthodes modernes d'informatisation et d'information
Corruption	Les autorités contractantes n'appliquent pas les mêmes normes aux fournisseurs et aux entrepreneurs.	• Régimes dérogatoires et les ingérences politiques dans l'attribution des marchés • Recours abusif aux marchés de gré à gré et régimes dérogatoires • Multiplicité des contrôles et visas d'approbation
Mauvaise application de la réglementation des marchés publics	Les autorités contractantes continuent d'appliquer les anciens textes Existence d'un gap entre la réglementation et les pratiques	• Diffusion insuffisante de la réglementation et absence de textes d'application • Absence d'outils appropriés (manuels de procédures, documents standard et support informatique, et textes d'application). • Les déficiences dans la conservation et l'archivage des documents masquent les cas de non-respect de la réglementation

Secteur privé

1. Structure du secteur privé

Le secteur privé sénégalais, vaste et dynamique, joue un rôle prépondérant dans l'économie du pays. Il constitue sa principale source de création et d'accumulation de richesse, participant en 1998 à 82 % du PIB.

Deux ensembles y coexistent :

- Tout d'abord, *un secteur formel ou moderne* qui comprend les grandes et moyennes entreprises et une partie des petites entreprises, avec pour principales activités le traitement des denrées (agricoles et de la pêche), les produits chimiques, le bâtiment, le commerce, le transport et le tourisme. On y compte environ 1.000 entreprises dont 264 dans l'industrie, 69 dans le bâtiment et les travaux publics et 667 dans les services. Le tissu industriel est essentiellement concentré dans la région de Dakar qui recueille près de 90% des entreprises industrielles, 75% des revenus, 70% de la valeur ajoutée du secteur industriel et 75% des emplois. L'industrie sénégalaise est concentrée autour de quelques secteurs comme l'alimentaire, la chimie, l'extraction minière, la métallurgie et les matériaux de construction. A côté de ces principales branches, l'on note l'existence de nombreuses industries légères de substitution destinées, en général, à satisfaire les besoins du marché intérieur. Les plus grandes entreprises industrielles (10% de l'effectif recensé) qui disposent d'actifs immobilisés supérieur à 2,5 milliards, réalisent 70% des emplois, 75% du chiffre d'affaire et 80% de la valeur ajoutée ;

- Il y'a ensuite un *secteur informel*, très présent dans l'agriculture, le commerce et le transport. C'est ainsi que la plus grande partie du commerce de détail et une partie importante des importations de biens de consommation sont le fait d'entreprises de ce secteur. Le grand commerce d'importation qui fait partie de ce secteur essaie aujourd'hui de se moderniser et de s'intéresser petit à petit aux activités de fabrication mais il éprouve aussi de grandes difficultés à sortir de l'ambiguïté de ses relations avec les administrations fiscales et sociales. Il contribue à plus de la moitié du PIB, 90 % des emplois et plus de 20 % des investissements dans le pays. Présentes aussi dans les activités du secondaire, ces entreprises informelles jouent un rôle prépondérant dans divers domaines comme la ferronnerie, l'ameublement, le textile et le travail du cuir. Ce secteur informel, apparenté à une véritable économie populaire, est un secteur d'expansion qui contribue à absorber le chômage par la mobilisation d'une main d'œuvre peu chère.

Le secteur privé sénégalais connaît de multiples obstacles au double titre de sa compétitivité (aptitude à gagner des contrats) et de sa performance dans l'exécution des contrats issus de la commande publique.

2. Compétitivité du secteur privé

On peut constater :

- l'exclusion de fait des PME/PMI des marchés publics ;
- le poids relativement faible du secteur privé national dans la participation aux appels d'offres (notamment pour les grands travaux).

Les facteurs qui expliquent le manque de compétitivité du secteur privé face à la commande publique sont de plusieurs ordres, notamment :

i) Une certaine désorganisation.

Le secteur privé sénégalais se caractérise par son éparpillement dans des groupuscules d'entreprises individuelles, et une multitude de centrales patronales. Il se pose par conséquent la grande équation de ses capacités à trouver des interlocuteurs suffisamment représentatifs pour parler d'une voix unifiée avec les autorités publiques et jouer un véritable rôle de surveillance du système.

A part quelques grands cabinets comptables, d'architectes et d'ingénieurs – conseil, le secteur de la consultance se caractérise par la multiplicité de consultants individuels qui se sont lancés dans ce créneau, sans expérience professionnelle antérieure probante et de petits cabinets aux moyens techniques et financiers limités. Le domaine spécifique des marchés publics notamment est très peu pourvu en expertise avérée.

ii) L'imprévisibilité des marchés publics et la mauvaise organisation de l'information sur les marchés.

Du fait de l'absence de planification des marchés, le secteur privé n'a aucune visibilité et donc des difficultés considérables pour s'organiser et se préparer pour pouvoir répondre efficacement aux marchés publics.

Ce manque de visibilité dans la planification rend également plus difficile la diffusion des informations concernant les appels d'offre. Souvent organisés dans la précipitation, compte tenu du manque de prévision, ou pendant « une éclaircie budgétaire » qui débloque quelques fonds. Cette opacité de l'information très en amont favorise certains intervenants qui, grâce à des réseaux établis, se procurent des renseignements qui leur donnent un avantage et une longueur d'avance sur tout concurrent. La collusion et la mauvaise pratique se trouvent donc très tôt déjà, dans le système de passation de marchés publics.

iii) Les pièces administratives.

Pour pouvoir participer, il faut présenter certificats et attestations diverses démontrant que l'on est à jour avec ses cotisations sociales, fiscales etc. Obtenir ces documents est un véritable cauchemar surtout quand il s'agit de petites structures qui ne

peuvent dédier une personne à temps plein affectée à la tenue d'un échéancier et à faire le siège des différents guichets de chaque administration.

Les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics doivent produire une attestation spécifique délivrée par la Commission de qualification et de classification dont les membres viennent tout juste d'être nommés, mais qui n'a pas encore les budgets pour fonctionner.

Heureusement que le nouveau code a introduit un certain allégement relatif à l'exigence des pièces administratives. En effet, l'absence de telles pièces à l'ouverture n'est plus un motif automatique de rejet. Le soumissionnaire bénéficie d'un délai jusqu'à la signature du contrat pour prouver qu'il est en règle avec la réglementation.

iv) Obstacles d'ordre financier.

L'obtention de cautions provisoires (de soumission) et de cautions définitives (de bonne exécution), exigées pour concourir, pose un sérieux problème à de nombreux soumissionnaires potentiels. Les difficultés à obtenir cet appui financier se font sentir avec encore plus d'acuité dans le secteur des services (cabinets conseil, bureaux d'études ou architectes). Les banques exigent le blocage partiel ou total de trésorerie sur leur compte bancaire équivalent au montant des cautions qu'elles délivrent. Par ailleurs, les retards dans les mains levées se cumulent, augmentent les utilisations des lignes de crédit autorisées et finissent par décourager banquiers et clients.

v) Le manque de transparence dans les attributions.

Outre les problèmes liés l'inorganisation de l'information sur les marchés, à la qualité insuffisante des cahiers des charges et à la systématisation du moins disant, traités précédemment dans ce rapport, cet état de fait est favorisé par une trop grande imprécision dans la définition des conditions permettant le recours au gré à gré (notamment l'urgence) et l'existence de régimes dérogatoires (sous l'ancien code).

3. Performance du secteur privé dans l'exécution des marchés publics

Les principaux problèmes au niveau de l'exécution des marchés portent sur :

- la capacité technique et financière insuffisante d'entreprises choisies dans des conditions non transparentes ;
- La faiblesse du système de qualification/classification des entreprises ;
- Les importants délais entre l'ouverture des plis et les notifications, ce qui empêche une bonne planification et une bonne mobilisation des moyens nécessaires à l'exécution des marchés ;

- les délais de livraison exigés qui ne tiennent pas compte du temps de réaction de l'administration sur les procédures d'importation et les délais de paiements au cordon douanier ;

- La qualité des dossiers d'appel d'offres est souvent à l'origine de contrôles difficiles. Les avenants viennent palier l'insuffisance de préparation de certains cahiers des charges et sont souvent discutables et discutés. La compétence et qualité des contrôleurs sont souvent mises en cause ;

- Délais de paiement contractuels trop long.

Bien que prévues contractuellement, les avances de démarrage sont difficiles à obtenir. De plus, lorsqu'elles sont perçues, elles exigent la production préalable de cautions. Certains voient les sommes avancées bloquées sur leurs comptes courants pour garantir la caution demandée. Bien que prévus, les intérêts moratoires sont rarement présentés et encore moins payés. Ils sont souvent négociés avec les éventuelles pénalités de retard. L'Etat n'est pas perçu comme un bon payeur, d'ailleurs les nantissements de marchés sont quasi-inexistants et ne contribuent nullement aux besoins de financement des entreprises.

Le règlement des litiges n'est pas bien organisé même si le CMP privilégie le règlement à l'amiable et l'arbitrage. En cas de différend de caractère contentieux, les entreprises préfèrent s'abstenir car intenter une action judiciaire reste une aventure aléatoire, longue et mal vue pour l'obtention de marchés futurs.

4. Pratiques commerciales par rapport au système de passation des marchés publics

LES DOUANES : UNE REFORME REUSSIE

L'introduction des normes de valorisation de l'OMC qui se base sur la valeur transactionnelle des marchandises et non plus sur une valeur théorique a contribué à réduire les conflits avec les importateurs. Ainsi les procédures ont pu être accélérées et il existe une meilleure confiance des opérateurs privés vis-à-vis de la Douane. Mais une grande part de ces progrès est sans aucun doute attribuable à l'amélioration du traitement automatique des informations par un logiciel qui intègre désormais l'ensemble des acteurs : Douane, Transitaires, Trésor. Une entreprise privée (COTECNA) choisie sur appel d'offres assure les missions d'inspection pré embarquement, de gestion d'analyse du risque et des bases de données, d'analyse des demandes préalables d'importation (DPI) et d'inspection sur demande post embarquement. Tout ceci a contribué à éviter les contrôles systématiques et les arbitraires au niveau des inspecteurs. Cependant, il nous a été rapporté que la présence d'un inspecteur au moment du dépotage des conteneurs est encore la règle. Ceci ne rallonge nullement les délais de dédouanement mais indique qu'il existe des possibilités de réallocation de ressources vers des tâches plus productives. Cette amélioration serait encore plus significative si une réforme était apportée au système d'exemption des tarifs douaniers accordés par le Code des Investissements. Actuellement, la majorité des biens d'équipement subit une taxe minimale de 5%, l'avantage d'une

exemption paraît bien minimal au regard de toutes les démarches administratives qu'il faut subir pour y avoir droit. Celles ci sont d'ailleurs coûteuses en termes de délais pour les bénéficiaires et en termes de personnel pour l'Etat car le parcours est long:

- *Visa du Ministère des Finances.*
- *Délivrance d'une attestation par la Chambre de Commerce.*
- *Visa du douanier se trouvant à la dite Chambre.*
- *Contrôle et signature par la Direction des Douanes.*
- *Dédouanement et contrôle des biens exemptés par les Douanes.*
- *Contrôle ex post pour s'assurer que les équipements sont bien utilisés par l'entreprise.*

En conclusion, aucun importateur rencontré ne s'est plaint des délais de dédouanement, qui se sont nettement améliorés. Seul demeure le paradoxe de l'existence d'autant d'importateurs puissants du secteur informel qui payent leur droits de douane.

Recommandations

Renforcer la représentativité et participation du secteur privé

- Fédérer les centrales patronales.

Améliorer le système d'information et de planification des marchés publics

- Mettre à la disposition des opérateurs du secteur privé les informations relatives à la programmation des marchés grâce à la publication de la programmation des investissements (sur base annuelle avec indication quinquennale) et à la mise à disposition des plans de passation des marchés des autorités contractantes ;

- Assurer la consolidation des statistiques et informations sur les marchés publics (AO, incident, répertoire des entreprises qualifiées, défaillantes...) et les rendre disponibles.

Faciliter la concurrence sur les marchés publics

- Rendre plus concurrentiel le service de maîtrise d'ouvrage délégué ;

- Appuyer les PME/ PMI auprès des institutions financières nationales en vue de faciliter leur participation aux marchés publics en leur facilitant l'accès aux cautions ou les aider dans la mise en place de mutuelles ou fonds interprofessionnels de cautionnement ; dispenser les petits marchés de cautionnement et favoriser l'utilisation de la qualification des prestataires plutôt que les cautions ;

- Encourager un système d'allotissement proportionnel aux capacités des entreprises locales et réglementer les conditions de recours à la sous-traitance ;

- Encourager les grandes entreprises à s'associer aux PME/PMI avec un régime de faveur incitatif ;
- Améliorer la transparence des procédures et le système d'évaluation des offres ;
- Donner un statut à la commission technique d'évaluation en responsabilisant ses membres (sanction) ;
- Encourager le secteur privé à plus de réactivité, à l'utilisation des moyens de recours par la mise en place d'un mécanisme de recours indépendant.

Annexe 1

Indicateurs économiques annuels

Indicator	1995	Actual 1996	1997	1998	1999	Estimate 2000	2001	Projected 2002	2003	2004
National accounts (as % of GDP)										
Gross domestic product		100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agriculture		23	21	20	20	20	19	20	21	21
Industry		25	26	27	29	30	29	31	31	31
Services		51	53	53	51	50	52	49	48	48
Total Consumption		87	88	87	89	89	88	87	87	87
Gross domestic fixed inv		16	18	18	19	20	20	20	20	21
Government investme		6	6	6	7	7	7	6	6	6
Private investment		10	12	12	12	13	13	14	14	14
Exports (GNFS)[b]		34	34	33	30	31	30	29	29	28
Imports (GNFS)		40	40	39	38	40	38	36	36	36
Gross domestic savings		13	12	13	11	11	12	13	13	13
Gross national savings[c]		12	15	15	13	13	14	15	16	15
Memorandum items										
Gross domestic product (US$ million at current prices)		4651	4387	4646	4752	4370	4618	5079	5456	5903
GNP per capita (US$, A		530	530	510	500	520	500	480	520	550
#REF!										
Gross domestic produ		5.1	5.2	5.7	5.0	5.6	5.6	2.4	6.6	5.6
Gross Domestic Incon		5.4	5.4	6.7	3.2	3.6	5.7	2.4	7.6	5.7
#REF!										
Gross domestic produ		2.3	2.3	2.8	2.2	2.9	2.9	-0.2	3.9	2.9
Total consumption		1.4	2.6	1.8	2.9	1.8	2.7	-0.7	5.3	3.5
Private consumption		1.9	2.8	2.3	3.4	2.4	3.1	-0.8	6.0	3.9
#REF!										
Exports (GNFS)[b]		1588	1276	1401	1445	1339	1375	1448	1555	1666
Merchandise FOB		986	905	973	1028	959	992	1046	1134	1224
Imports (GNFS)[b]		1896	1568	1733	1806	1734	1747	1833	1952	2102
Merchandise FOB		1268	1176	1288	1375	1342	1356	1422	1517	1639
Resource balance		-308	-291	-332	-361	-395	-372	-385	-397	-435
Net current transfers		58	179	172	159	198	181	205	202	195
Current account balan		-336	-185	-216	-292	-284	-270	-253	-266	-308
Net private foreign dir		-5	107	53	126	36	1	70	75	81
Long-term loans (net)		339	182	229	252	223	291	197	180	177
Official		76	109	66	-22	45	74	84	76	90
Private		263	73	163	274	178	217	113	104	87
Other capital (net, incl.		57	42	-4	0	4	33	34	77	74
Change in reserves[d]		-55	-147	-61	-86	22	-55	-47	-67	-25
Memorandum items										
Resource balance (% of		-6.6	-6.6	-7.1	-7.6	-9.0	-8.1	-7.6	-7.3	-7.4
#REF!										
Merchandise exports (		7.0	-1.1	7.9	10.4	1.3	-11.5	6.6	5.8	5.6
Primary		5.2	-1.8	2.3	6.3	13.3	-17.0	32.3	4.2	4.1
Manufactures		10.0	4.8	2.2	4.0	5.0	-9.7	-5.8	-2.1	-2.0
Merchandise imports (		5.9	-0.2	10.2	5.2	-0.3	6.4	6.5	3.9	4.9

(Continued)

(Continued)

Indicator 1995 Indicator	1995	Actual 1996	1997	1998	1999	Estimate 2000	2001	Projected 2002	2003	2004
Public finance (as % of GDP at market prices)[e]										
Current revenues		17.3	17.3	17.5	17.5	18.5	17.8	18.8	19.1	18.6
Current expenditures		13.5	12.7	11.6	12.4	13.7	15.3	12.6	12.1	11.9
Current account surpl		3.8	4.7	5.9	5.1	4.9	2.5	6.1	7.0	6.7
Capital expenditure		7.5	6.2	8.5	4.9	6.2	6.4	7.4	7.9	7.1
Foreign financing		6.3	3.8	3.8	2.7	1.7	3.7	3.8	1.8	1.6
Monetary indicators										
M2/GDP		24.1	22.9	23.1	24.4	25.4	25.4	25.6	25.6	25.7
Growth of M2 (%)		11.3	2.4	8.1	12.7	10.7	8.8	8.8	7.0	8.0
Private sector credit gr		150.1	213.9	26.5	83.8	125.6	57.2	381.7	314.2	122.6
total credit growth (%)										
#REF!										
Merchandise export pr		109.7	101.7	101.4	97.0	89.3	104.3	103.2	105.7	108.2
Merchandise import pr		136.3	128.8	120.8	119.0	123.1	129.4	133.7	137.4	142.1
Merchandise terms of		80.5	78.9	83.9	81.5	72.5	80.6	77.2	76.9	76.1
Real exchange rate (US		58.0	54.1	55.3	54.0	50.8	50.5	50.2	50.0	49.7
Real interest rates										
Consumer price index		2.8	1.8	1.1	0.8	0.7	3.0	2.2	2.0	2.0
GDP deflator (% chang		1.3	2.3	1.3	1.7	0.7	3.0	5.3	0.3	2.1

#REF!

b. "GNFS" denotes "goods and nonfactor services."

c. Includes net unrequited transfers excluding official capital grants.

d. Includes use of IMF resources.

e. Consolidated central government.

f. "LCU" denotes "local currency units." An increase in US$/LCU denotes appreciation.

Annexe 2

Les modes de passation de marchés publics prévus par le nouveau CMP

Mode de passation	Conditions d'application et procédure résumée et commentaires
Appel d'Offres (Article 48)	Principes communs : ▪ Ouverture des offres au cours d'une séance publique ▪ Publication des l'avis d'appel d'offre ou de présélection par voie d'affiche et par tout moyens ordinaires de publicité ≠ Appel d'offre des collectivités locales (règles de publicité fixées article 277 Code des collectivités locales) (article 82) ▪ Ouverture des plis en séance publique le jour de la remise des offres (article 83)
Appel d'Offres Ouvert (Article 49 et suivants)	▪ Procédure de droit commun / applicable sans restriction ▪ Appel public à la concurrence ▪ Attribué à l'offre la moins disante compte tenu des critères d'évaluation annoncés et quantifiés en terme monétaires dans le dossier ▪ Avis publié au moins 30 jours avant la date limite fixée pour la réception des offres (délai réduit à 15 jours en cas d'urgence dûment justifiée : force majeure, défaillance de l'attributaire, avis infructueux) ▪ L'avis d'Appel d'Offre mentionne le délai pendant lequel soumissionnaires restent engagés par leurs offres **Commentaires** : Les délais de 30 à 55 jours de réception des offres sont trop courts notamment dans le cadre d'Appels d'Offres internationaux à prévoir au moins 50 jours. ▪ 1 seul soumissionnaire ou proposition inacceptable = avis infructueux ⇒ relance de l'appel offre en procédure d'urgence ou consultation d'au moins 5 candidats
Appel d'offres ouvert précédé d'une présélection (Article 56 et suivants)	▪ Nouvelle procédure applicable aux services spécialisés, marchés de travaux complexes ou fournitures de valeur devant être facturés sur commande ▪ Avis de présélection publié comme un avis d'appel d'offres ▪ Réponses aux demandes individuelles d'informations "susceptibles d'intéresser" les autres candidats leur sont communiquées **Commentaires** : Toutes les réponses à un candidat doivent être communiquées aux autres candidats. ▪ Présélection en fonction de l'expérience, des moyens matériels, de la situation financière ▪ Demande d'offres aux candidats présélectionnés (pas de nombre minimum requis) ▪ Remise des offres et sélection comme dans l'appel d'offres ouvert
Appel d'Offres Restreint	▪ Applicable dans 2 cas limitativement énumérés et obligatoire pour les marchés d'études 1. Les fournitures, travaux ou services ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre

(Article 53 et suivants)	limité de fournisseurs ou entrepreneurs - avis préalable de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration requis - L'Autorité Contractant doit solliciter des offres auprès de *tous fournisseurs* auprès desquels fournitures, travaux ou services peuvent être requis. Le principe de la liste restreinte d'au moins trois candidats est la règle pour les marchés d'études (article 55). 2. le montant prévisionnel du marché est inférieur à 50 millions de francs CFA L'Autorité Contractante sélectionne les fournisseurs auprès desquels elle sollicitera des offres de manière non discriminatoire. Les critères de choix et leurs coefficients de pondérations doivent être précisés dans la demande de propositions Elle doit retenir un *nombre suffisant* de fournisseurs pour une concurrence véritable Procédure d'attribution en 2 étapes : 1. Ouverture et évaluation des offres techniques 2. Ouverture, correction et notation des propositions financières des candidats atteignant la note technique minimum mentionnée dans la demande de propositions. Addition des notes techniques et financières avec application de la pondération prévue dans la demande de propositions. Candidat au score total le + élevé = attributaire provisoire de la mission concernée
Appel d'Offres en deux étapes (Article 61 et suivants)	▪ Applicable pour l'acquisition d'équipement d'une grande complexité ou de réalisation de travaux de type particulier après réserve de l'approbation de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration 1. Remise des offres techniques sans indication de prix Demande d'information par l'Autorité Contractante Possibilité de discussion avec *tout* candidat afin de fixer spécifications techniques et conditions de marché **Commentaires** : La seule possibilité de fixer avec l'un des candidats les spécifications du marché n'est pas acceptable. Tous les candidats doivent être invités à faire des propositions. 2. Présentation des offres complètes avec indication de prix sur la base des spécifications modifiées ▪ Possibilité pour le candidat de se retirer sans perdre la garantie de soumission
Appel d'offres avec concours (Article 59 et suivants)	▪ Applicable aux marchés ayant pour objet un projet de fourniture ou ouvrage dont l'exécution fera l'objet d'un marché ultérieur ▪ Lorsque des motifs techniques, esthétiques ou financiers justifient des recherches particulières ▪ Le concours à lieu sur la base d'un programme établie par l'Autorité Contractante qui indique : Les besoins auxquels prestation doit répondre + le maximum de la dépense prévue pour exécution du projet ▪ Programme détermine les conditions auxquelles doivent satisfaire les projets (frais, délai pour dépôt du projet, primes, récompenses ou avantages…) ▪ Prestations examinées par un jury désigné par l'autorité qui lance le concours **Commentaire :** Le concours devrait être réservé à la préparation de projets (par exemple, projets d'architecture très complexes)
Adjudication (Article 63 et	Principes communs : ▪ Applicable aux marchés de fournitures ou travaux d'un type courant qui

suivants)	peuvent être livrés à une concurrence illimitée et dont il est possible de définir les spécifications dans le cahier des charges ▪ Ouverture des offres et attribution provisoire du marché en séance publique ▪ Prestations ne se différencient que par le prix demandé ▪ Attribution provisoire au soumissionnaire le moins disant si réception d'au moins *3 offres* répondant aux conditions ▪ Autorité Contractante doit fixer un prix maximum ▪ Possibilité d'Adjudication ouverte ou restreinte **Commentaires** : Ce mode de passation de marchés devrait être supprimé et remplacé par l'utilisation de l'Appel d'offres.
Marchés de gré à gré ou par entente directe (Article 75 et suivants du Décret)	▪ L'Autorité Contractante engage directement les discussions qui lui paraissent utiles avec les candidats de son choix ▪ Attribution du marché au candidat retenu ▪ Applicable dans les cas limitatifs suivants : 1. Fournitures, travaux ou services ne pouvant être obtenus qu'auprès d'un fournisseur ou d'entrepreneurs donnés et lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable ; 2. Fournitures dont la fabrication est exclusivement réservée aux propriétaires des brevets d'invention ou à leurs licenciés ; 3. Travaux, fournitures ou services qui, ayant donnés lieu à deux appels d'offre ou adjudication, n'ont fait l'objet d'aucune offre ou soumission dans les délais prévus *ou* pour lesquels n'ont été proposés que des offres ou soumissions inacceptables, bien que toutes les conditions de l'appel d'offre à la concurrence aient été remplies ; **Commentaires :** Dans ce cas, l'autorité contractante devrait organiser un appel d'offres restreint simplifié avec les candidats ayant participé à la procédure de sélection infructueuse. 4. Travaux, fournitures ou services exécutés à titre de recherche, essais, expérimentation ; . **Commentaires :** Utilisation de l'appel d'offres restreint préférable. On ne voit pas dans quelles circonstances cette justification peut être invoquée. Le recours au gré à gré peut se justifier. 5. Lorsque l'Administration doit faire exécuter d'urgence des fournitures, services ou travaux aux lieux et place du titulaire défaillant ; 6. Travaux, fournitures ou services ne pouvant subir les délais d'une procédure d'appel à la concurrence dans les cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles; **Commentaires** : Cas trop général. Il convient au minimum de préciser que l'urgence ne doit être en aucun cas imputable à l'autorité contractante. 7. Travaux, fournitures ou services considérés comme secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige. ▪ Dans les cas prévus **aux paragraphes 3 à 6** : 1. L'Autorité Contractante doit par une consultation écrite mettre en compétition d'au moins *5 personnes* 2. L'autorité Contractante doit publier un avis public préalablement à la consultation écrite (sauf cas visé au 3ème paragraphe) ▪ La consultation écrite peut consister en une lettre d'invitation à présenter une offre ou une soumission, lettre adressée simultanément et par écrit à tous les soumissionnaires retenus

	▪ Ouverture en séance publique par la Commission des marchés des offres remises par au moins trois candidats ▪ Marchés passés selon cette procédure doivent être préalablement *autorisés* par la commission compétente des contrats de l'Administration au vu d'un rapport spécial établit par l'Autorité Contractante ▪ **7ème paragraphe** (cas relatif à la sécurité) : autorisation remplacée par un *avis* d'une commission composée du représentant du Ministre chargé des finances ▪ pour les cas visés **aux paragraphes 1, 2 et 3** : soumission à un contrôle des prix de revient + décision de la commission des contrats de l'Administration compétente

Annexe 3

CPAR SENEGAL – NOVEMBRE 2002

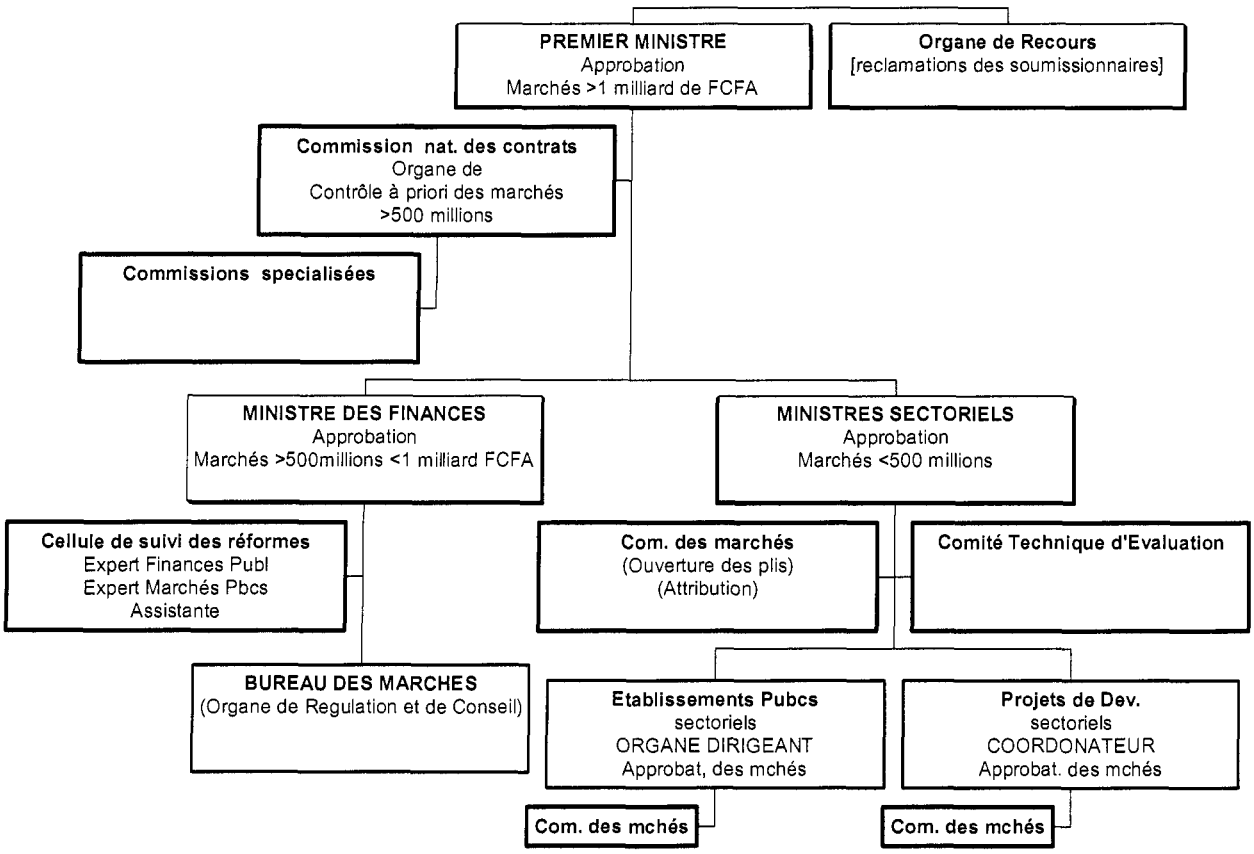
MATRICE DES ACTIVITES DU PRMP-UEMOA REQUERANT LA PARTICIPATION DE CHAQUE ETAT MEMBRE

Objectifs	Activités	Date et lieu	Participants	Commentaires
1. Renforcement des capacités nationales en matière de reforme des marchés publics.	1. Séminaire de formation sur les stratégies de réforme et de renforcement des capacités.	1er trimestre 2003 à Ouagadougou	Experts nationaux chargés de la préparation conjointe du CPAR, et du suivi de la mise en œuvre du plan d'action de la reforme.	Les experts attendus devraient émaner du sous-groupe CPAR et, autant que possible, représenter l'Administration, le secteur privé et la société civile.
2. Préparation de la réglementation communautaire des marchés publics.	1. Ateliers des experts nationaux et des experts statutaires.	1er semestre 2003 à Ouagadougou.	Idem Objectif 1	La CNCA devra être effectivement installée et en activité au plus tard à fin février 2003 afin de participer à ces ateliers.
3. Préparation du plan d'action national consolide (PANC[11]) pour la réforme des marchés publics.	1. Atelier de restitution et de validation du CPAR	Fin avril 2003 à Dakar	G/CPAR – Groupe national CFAA/CAPR et Bailleurs de fonds	Le Plan d'action final (PAF) sera élaboré à la suite de cet atelier par les Banques et le G/CPAR.
	2. Participation à un atelier de validation du PANC	3eme trimestre 2003 à Ouagadougou.	Idem Objectif 1	Le PANC devrait être le document de référence des bailleurs de fonds pour appuyer la réforme des marchés publics au niveau de chaque Etat membre.
2. Etude d'une stratégie de développement du cadre professionnel des marchés publics dans les Etats membres	1. Préparation des modules de formation.	4eme trimestre 2003	Experts nationaux chargés du suivi de la mise en œuvre du PANC	Les modules de formation seront élaborés après la validation par l'UEMOA(Commission et Etats membres) de la stratégie de formation au niveau régional.

[11] Le PANC est une consolidation des recommandations du plan d'action final (PAF) du CPAR et de celles identifiées par la Commission de l'UEMOA pour pallier les différences entre la réglementation nationale et la réglementation communautaire qui sera préparée dans le cadre du PRMP-UEMOA

Annexe 4

SENEGAL- MARCHES PUBLICS
Architecture du systeme propose



Annexe 5

Plan d'actions recommandé[12]

1. Améliorer l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques		
Action proposée	**Entité responsable**	**Calendrier (maximum)**
1.2 Création d'un Organe de Régulation et de Conseil aux Acheteurs publics • Confier ce rôle au Bureau des marchés du MEF en le dotant des moyens appropriés. Supprimer les fonctions incompatibles (fonction de contrôle)	MEF	**immédiat**
1.2 Clarifier le cadre juridique et assurer l'application du CMP • Nommer les membres de la CNCA et des Commissions des marchés • Organiser les commissions de contrôle internes • En attendant la modification du CMP, prendre des arrêtés précisant certaines de ses dispositions • Révision du Code des obligations de l'Administration • Révision du Code des Marchés publics + textes d'application • Réorganiser la Commission de qualification et de classification des entreprises du bâtiment et des travaux publics	MEF	**immédiat**
1.3 Renforcement des capacités des Acheteurs publics • Formation à l'utilisation du nouveau CMP • Doter les autorités contractantes et les organes de passation des marchés en équipement (matériel informatique et autres équipements de bureau) • Mettre à la disposition de tous les Acheteurs publics les outils de passation des marchés – CCAG et autres documents types, manuel de procédures, etc. Former des formateurs à l'utilisation des outils • Former les acheteurs publics à l'utilisation des outils de PM	MEF/Bureau des marchés, Bailleurs de fonds	**6 mois**

[12] Les besoins en assistance technique seront spécifiés par le Gouvernement et communiqués à la Banque.

1.4 Renforcement des capacités des collectivités locales • Mise à disposition d'outils de passation des marchés (documents-type et manuels de procédures) • Préparer et mettre en œuvre un programme de formation adaptée pour les collectivités locales	MEF/Bureau des marchés/Bailleurs de fonds	**6 mois**
2. Améliorer les systèmes de contrôle des marchés publics		
2.2. **Organisation d' un plan de supervision national des projets sur financement extérieur** précisant les rôles respectifs des ministères de tutelle et du MEF	MEF/Bureau des marchés, Secteur privé, Société civile	**12 mois**
2.2. Organiser des **audits annuels des marchés publics et appliquer les sanctions**		**18 mois**
2.3. **Mise en place d'une instance de recours** paritaire (Etat -Secteur prive et société civile) pour l'examen des réclamations des soumissionnaires dans le cadre des attributions de marchés		**18 mois**
3. Améliorer le dispositif de lutte contre la corruption		
3.4. Organiser des campagnes de communication -sensibilisation sur la corruption	MEF/Bureau des marchés, Min. de la Communication	**immédiat**
3.5. Révision du **Code pénal et du Code des Impôts** (dispositions relatives à la corruption)	MEF/Bureau des marchés	**12 mois**
3.6. Conduite d'une évaluation du niveau de corruption au Sénégal avant fin 2005, sur la base des résultats des audits des marchés publics		**Juin 2005**
4. Améliorer le Partenariat Secteur public – Secteur privé		
4.1. Systématiser la publication des programmes d'investissement, les avis d'appel d'offres et les décisions d'attribution des marchés 4.5. Organiser un cadre de concertation régulière entre l'État, la Société civile et le Secteur privé 4.6. Prendre en compte les préoccupations du secteur privé dans la révision des textes réglementant les marchés publics 4.7. Organiser des sessions de formation et de vulgarisation du CMP au profit du Secteur privé	MEF/Bureau des marchés Ministre du Commerce, APIX	**36 mois**

Annexe 6

Liste des personnes rencontrées

Nom	Institution	Fonction
S.E.M. Cheick SOUMARE	Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	Ministre délégué auprès du Ministre des Finances, chargé du Budget
Mamadou L. DEME	MEF	Conseiller technique
Ibrahima SAR	MEF	Conseiller technique
Ben Amar GUEYE	MEF/Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT)	Chef Division Statistiques
François COLLIN	Présidence de la République	Inspecteur général d'Etat
Pape Abdou Ly	Contrôle financier/ Présidence de la République	Contrôleur Financier
Assane YADE	Contrôle financier/ Présidence de la République	Contrôleur d'Etat
Amadou Tidiane DIAW	Contrôle financier/ Présidence de la République	Contrôleur d'Etat
Cheick WAGUE	Direction générale des Finances (DGF)/COF	Contrôleur des opérations financières
Abdoulaye SOW	MEF/DGF	Directeur G. des Finances
Khady NDAO NIANE	MEF/DGF	Chef Bureau Etudes de synthèse
S. SOUGOU	MEF/DGID	Inspecteur d'Impôts, législation et études
Ameth FAYE	MEF/DCEF	Chargé du Budget d'investissement
Yacine DIOP WADE	DSPRV	Chef Division
Alousseynou NIANG	DSPRV	Chef Bureau d'études
Sambor TOURE	Inspection générale des Finances	Inspecteur des Finances
Amadou DIALLO	Inspection générale des Finances	Chef de Mission
Prof. Abdoulaye SAKHO	Groupe technique national CPAR/CFAA	Consultant Secrétariat technique
Mbaye NDIAYE	Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI)	Chef Bureau Ressources internes
Sakhaly NDIAYE	DDI	Chef Division des Investissements
Mamadou BA	DDI/Division de la Dette	Directeur adjoint
Thérèse NDIAYE	DDI	Chargée des décaissements
Souleymane KA	DDI	Chargé financement multilatéral
A. NDIAYE	DDI	Cellule Taxation
Mamadou NDIAYE	DDI	Chef Section Union européenne
Ibrahima DIOUF	DDI	Chargé de programme/BOAD
R. KANE	MEF/UPE	Macro-économiste
Youssou DIOP	MEF/Direction de la Construction et de l'Habitat	Directeur
Mame Adama GUEYE	Forum Civil	Président

Nom	Institution	Fonction
Allé DIOUF	SSIC/CCIAD	Directeur Bureau de contrôle
Bailleurs des fonds		
Guy MERCIER	Ambassade du Canada	Chef de la Coopération
Marc-André Fredette	Agence canadienne de développement international	Directeur régional Afrique de l'Ouest Atlantique
Esther PALACIO	PNUD/Unité économique	Economiste
Pape Touty SOW	PNUD	Consultant
Saïdou BA	FMI	Economiste
Didier SIMON	AFD	Directeur adjoint
Richard YOUNG	Union européenne	Conseiller économique
Françoise ANDRE	Union européenne	Economiste/Appui budgétaire
Franke H. TOORNSTRA	Ambassade Royale des Pays-Bas	Premier secrétaire
Huub BUISE	Ambassade Royale des Pays-Bas	Conseiller/Chef de la Coopération
Lydia MONTALTI	Ambassade Royale des Pays-Bas	Consultant/Ress. Humaines, organ. institutionnelle
Alain MBAYE	Bureau d'appui à la Coopération sénégalo-suisse	Chargé de programme
Adama FAYE	Bureau d'appui à la Coopération sénégalo-suisse	Responsable du bureau
Mor FAYE	Programme des services agricoles et d'appui aux organisations des producteurs (PSAOP)	Spécialiste en passation des marchés
Fatou NEBE DIOP	ASPRODEB	Chargé des marchés
Evelyne Mingou BALOUCOUNE	FNRAA	Responsable passation des marchés
Abdoulaye MBENGUI	MAE	Chargé des décaissements
Alyou DIOP	ITA	Chargé des marchés
Jean-Pierre BASSENE	ANCAR	Responsable passation des marchés
Mamady NDAO	ISRA	Responsable passation des marchés
Diene FAYE	Ministère de l'Hydraulique/Direction de l'exploitation et de la maintenance	Directeur
Fodé Oumar GUEYE	Ministère de l'Hydraulique/Direction de l'assainissement rural	Ingénieur Génie sanitaire
Diène Farba SARR	Ministère de la Santé et de l'Action sociale/Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE)	Directeur
Malick SY	DAGE/DAC	Assistant passation des marchés
Mamadou DIOP	DAGE/DAC/MSHP	Gestionnaire de crédit
Sidy Mohamed GUEYE	DAGE/CPM	Coordonnateur passation des marchés
Maïmounna Régine DIOUF	DAGE/DAC	Gestionnaire de crédit
Binetou Yade CISSE	DAGE/CI	Contrôleur interne
Ousmane NDONG	DAGE/DAC	Chef Division
Sada NDIAYE	Ministère de l'Education (ME)/ Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE)	Directeur
Nodé MDAO	MEF	Bureau des marchés

Nom	Institution	Fonction
Mamadou DIA	ME/Division des Marchés	Chef de Division
Mamadou Mansour MBAYO	DAGE	Consultant en passation des marchés
Youssou LO	Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelles et de substitution (PROGEDE)	Coordinnateur
Alassane THIAM	PROGEDE	RAF
C. TOURE	PROGEDE	Assistante RAF
Oumar KANDJI	Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DMTA)/Ministère de l'Equipement et du Transport	
Ibrahima Faye	DMTA	Directeur
Djibril SAMB	DMTA	
Abdou LO	DMTA	
Salion NDIAYE DEME	DMTA	
Ousmane NDIAYE	DMTA	
Mamadou FAYE	DMTA	
Fatuo NDIAYE	SONES/DPE	Chef de projet
Bara DIAKHATE	SONES/DPE	Chef de projet
Saër SY	Cabinet EDUR	Animateur
N'Dong COUMA	Association nationale des communautés rurales	Conseiller technique
Assane GAYE	Communauté rurale de Gandon	Président
Ousseynou GAYE	Communauté rurale de Gandon	Vice-président
Mame Matty NDAW	Communauté rurale de Gandon	Secrétaire communautaire
Salion MBAYE	Communauté rurale de Gandon	
Madicke DIAW	Communauté rurale de Gandon	Président de commission
Mamadou BOYE	Communauté rurale de Gandon	Président de commission
Magatte DIOUCK	Communauté rurale de Gandon	Président de commission
Assane WADE	Communauté rurale de Gandon	Président de commission
Cheick WADE	Etat civil	Secrétaire général du Conseil de Saint Louis
Saliou RAMATAKA		Conseiller régional, Président de la Commission des affaires administratives
Waly GUEYE		
Magatte WADE	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP)	Directeur général
Ibrahima NDIAYE	AGETIP	Directeur général adjoint
Doudou FALL	AGETIP	Assistant au Conseiller juridique
Moussa DIARRA	AGETIP	Directeur technique
Amadou Doudou SECK	AGETIP	Chef de projet
Mamadou THIONGANE	AGETIP	Chef de projet
Mohamed Tall	Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX)	Contrôleur de gestion
Dame NDIAYE	Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Dakar	Premier Vice-président
Mamadou Jean-Charles TALL	Groupe Phi Delta	Architecte D.P.L.G.
Libasse DIAGNE	Synergies Audit & Conseil	Directeur général
Abdourahmane	Consortium d'études et de réalisations techniques	Administrateur directeur

Nom	Institution	Fonction
Moussa NDOYE	(CERTEC)	général
Iba Joseph BASSE	La Poste	Directeur général
Oumar SOW	Compagnie sahélienne d'entreprises (CSE)	Directeur général adjoint
Birane I. WANE	CSE	Secrétaire général
Boubacar CAMARA	Douanes	Directeur général
Pape Touty SOW	PISOW Consult	Consultant
Mamadou DIA	Sénégalaise des Eaux (SDE)	Directeur général adjoint
Abadoul MBAYE	Banque sénégalo-tunisienne	Administrateur directeur général
Dominique FAVRIE	BULL	Directeur pour le Sénégal, la Guinée, le Mali et la Mauritanie
Mame Adama GUEYE	Mame Adama Gueye & Associés	Avocat associé
Frank VON GUNTEN	Société de Services d'inspection et de conseil (SSIC)	Administrateur
Mouhamadou NDIAYE	Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Sénégal (BICIS)	Directeur
Rama Marie-Josée DIOP	Theta Ingénierie	Directrice
Rassène CHEMALI	Consortium d'entreprises (CDE)	Directeur général
Moctar Chimère DIAW	D.R.H.	Chargé des relations publiques
Adiouma DIONE	SENELEC	Directeur de l'audit interne et du contrôle général
Denis LOPEZ	Sade Sénégal	Directeur général adjoint
Gérard SENAC	Fougerolle	Directeur général