



*République du
Sénégal*

Un Peuple - Un But – Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



DIRECTION DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE



Actu-Entreprise 18

Commande publique et délais de paiement : enjeux et perspectives

Novembre 2011

Introduction

La commande publique, de par son volume, joue un rôle important pour le développement des entreprises. Elle constitue un instrument utile pour la compétitivité, la création d'emploi et l'innovation. Ainsi, pour renforcer la transparence et accroître les effets positifs de la commande publique sur le développement des entreprises et sur la performance de l'administration publique sénégalaise, le Gouvernement a adopté le décret n°2007-545 du 25 octobre 2007 portant code des marchés publics, modifié récemment par le décret n°2011-04 du 6 janvier 2011 ainsi que les décrets 2007-546 et 2007-547 relatifs respectivement à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

Cependant, les performances enregistrées en matière de transparence et de facilités d'accès aux marchés publics pour les entreprises, notamment les Petites et Moyennes Entreprises (PME), risquent d'être contrebalancées par certaines contraintes dont la longueur des procédures de passation des marchés publics et les retards de paiement.

Ce numéro d'actu-entreprise s'attache à déterminer la perception des autorités contractantes et des entreprises sur le nouveau code des marchés publics ainsi que le profil de la commande publique y compris les délais de paiement. Ensuite, il s'agira de déterminer l'impact des retards de paiement sur les entreprises sénégalaises et de proposer des recommandations devant permettre l'efficacité des marchés publics et leur paiement dans de meilleurs délais. Au préalable, il est utile de décrire la méthodologie de l'étude et de définir certains concepts.

I/ Méthodologie et définition

Dans cette étude, les délais d'exécution des marchés publics (hors demandes de renseignements et de prix) après attribution définitive ont été calculés pour l'administration centrale uniquement, les données sur l'exécution des marchés publics des autres autorités contractantes n'étant pas disponibles. Ainsi, on retient par délais de paiement, les délais compris entre la date à laquelle l'ordonnateur a visé la liquidation et la date effective de paiement, conformément à la directive n°10/2009/cm/uemoa portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009. Ce texte consacre une définition économique et financière plutôt que juridique avec la notion d'arriérés de paiement¹.

Parallèlement, le code des marchés publics indique, en son article 104, que le règlement doit intervenir dans le délai de 45 jours compté, suivant le cas, à partir du jour où le créancier a régularisé son dossier. L'article 103 du même code stipule que les délais de constatation du droit à paiement du titulaire du marché sont fixés par les cahiers de charges. Ces deux articles concernent la constatation du droit à paiement et leur règlement en tant qu'obligations contractuelles liées à l'exécution des marchés plutôt que le paiement au sens comptable.

Pour concilier ces deux dispositifs et calculer les délais de paiement, il est retenu l'hypothèse selon laquelle les délais de 45 jours sont comptés à partir de la demande de règlement par le titulaire du marché acceptée par l'autorité contractante et que cette acceptation est assujettie à la certification de la liquidation par l'ordonnateur.

Ainsi, à partir des données du Système d'Information et de Gestion des Finances

¹ Ce texte définit comme arriérés de paiement la dette de l'Etat y compris celle issue des marchés publics qui n'a pas été payée au-delà de 90 jours.

Publiques (SIGFIP), trois types de délais ont été retenus pour les années 2007, 2008 et 2009 :

- délais inférieurs à 45 jours, donc conformes à l'esprit de l'article 104 précité ;
- délais supérieurs à 45 jours : retards de paiement;
- délais supérieurs à 90 jours : arriérés de paiement.

En outre, les délais des différentes phases de la dépense publique ont été calculés (de l'engagement jusqu'au paiement) en vue de déterminer les délais globaux.

Les délais calculés ne concernent que les marchés publics de l'administration centrale et déconcentrée.

Pour déterminer la perception du nouveau code des marchés publics et mesurer l'impact des retards de paiement, une enquête a été menée aussi bien auprès des autorités contractantes qu'au niveau des entreprises. L'échantillon des autorités contractantes enquêtées se répartit comme suit : cinq communes, deux agences, une société nationale, quatre ministères, un hôpital et une université. En ce qui concerne le volet entreprise, 39 sociétés ont été enquêtées. Elles se répartissent selon le secteur et la taille comme suit :

Les enquêtes ainsi menées ont permis de déceler l'opinion des principaux acteurs sur le nouveau dispositif (code des marchés publics et organes de contrôle et de régulation).

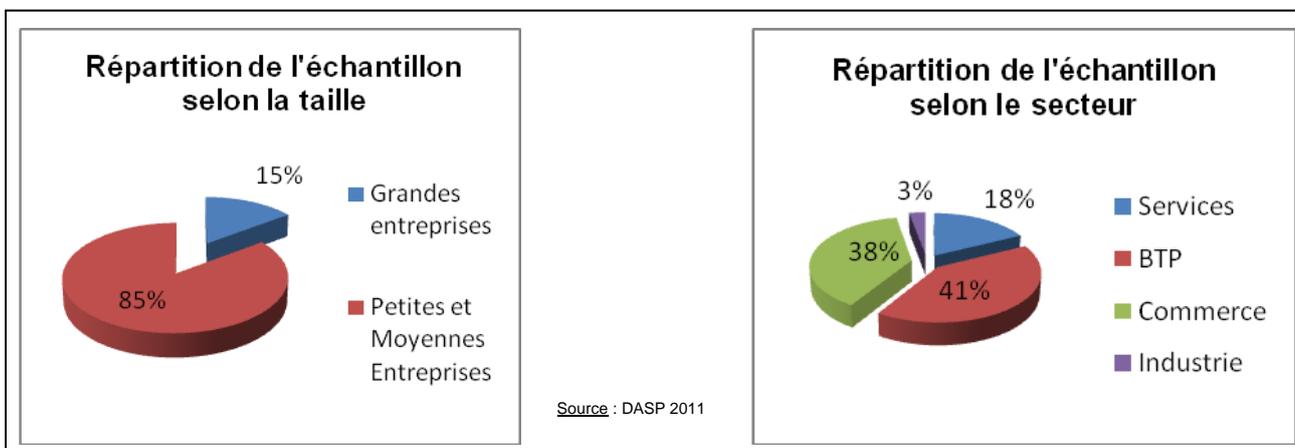
II/ Perception des autorités contractantes et des entreprises sur le code des marchés publics

A/ Le code des marchés publics : point de vue des autorités contractantes

Le code des marchés publics est jugé complexe et d'application difficile par certaines autorités contractantes et les procédures de passation de marchés sont assez longues. En effet, la durée moyenne d'exécution d'une procédure de passation de marchés publics par avis d'appel d'offres est de 201 et 194² jours respectivement en 2009 et 2010. Cette situation impacte négativement le fonctionnement de l'administration, particulièrement celui des hôpitaux et de la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement.

Par ailleurs, les autorités contractantes de l'administration centrale sont confrontées à des difficultés en cas de ponctions budgétaires ou d'annulation de crédits en cours d'année, surtout lorsque les marchés sont déjà lancés. Elles ignorent la conduite à adopter. Cette situation peut rendre l'administration moins performante.

Les contraintes d'exécution des marchés publics sont beaucoup plus criardes chez les collectivités locales malgré les dérogations qui



² Source : DCMP

leur sont accordées³. L'allègement des procédures accordées aux communautés rurales et aux communes dont le budget est inférieur à 300 millions FCFA peut même engendrer des contreperformances. En effet, là où le plan de passation des marchés publics des autres autorités contractantes est transmis pour publication en janvier de chaque année, ce délai de transmission court jusqu'au 30 avril pour les collectivités locales susvisées. Or tant que ledit plan n'est pas publié, aucun marché ne peut être passé. En outre, elles souffrent de la faible capacité de leurs ressources humaines et accusent, par conséquent, du retard dans l'exécution des marchés.

Malgré ces difficultés rencontrées, la transparence du nouveau code ainsi que les organes de contrôle et de régulation sont bien appréciés par les autorités contractantes.

B/ Points de vue des entreprises sur le code des marchés publics

L'opinion des chefs d'entreprises sur le nouveau code des marchés publics est déterminée à travers quatre aspects, à savoir la transparence, le niveau d'application, les motivations à soumissionner et les besoins en renforcement des capacités.

1. La transparence du code des marchés publics

Les chefs d'entreprise, soumissionnaires à la commande publique, sont quasi-unanimes sur la nette transparence du nouveau code des marchés publics. 94% d'entre eux considèrent que le nouveau code est plus transparent et plus innovant que l'ancien, contre environ 6%

qui émettent des réserves par rapport à l'effectivité des principes de transparence et d'accès libre à la commande publique.

2. Le niveau d'application du code des marchés publics

L'application du nouveau code des marchés publics est bien appréciée par la majorité des fournisseurs de l'Etat. En effet, les résultats de l'enquête de perception révèlent que 87,9% des chefs d'entreprise estiment que le nouveau code des marchés publics est bien appliqué, et parmi eux, 9,1% considèrent que c'est très bien appliqué. Il faut noter cependant qu'environ 12,1% considèrent que l'application du nouveau code n'est pas aisée à cause principalement du manque de maîtrise de ses dispositions.

3. Le code des marchés : facteur de motivation

La grande majorité des entreprises a été motivée par le nouveau code pour soumissionner à la commande publique (88% des enquêtées) contre 12% dont la motivation ne dépend pas du nouveau code. Il faut signaler par ailleurs qu'il y a autant de chefs d'entreprise motivés par le nouveau code que de chefs d'entreprises considérant que celui-ci est bien appliqué.

Par ailleurs, il est constaté que les jeunes entreprises sont les plus motivées par le nouveau code pour soumissionner à la commande publique. En effet, les résultats montrent que 100% des entreprises âgées entre 5 et 10 ans en 2010 et 83,3% de celles âgées de 11 à 20 ans sont motivées par le nouveau code. Cette proportion est de 80% pour les entreprises âgées de plus de 20 ans.

³ . l'article 78 du code des marchés publics indique que les marchés passés par les communautés rurales, quelque soit leur montant, et ceux passés par les communes dont le budget ne dépasse pas un seuil fixé par arrêté du Ministre en charge des Finances peuvent faire l'objet de procédures allégées

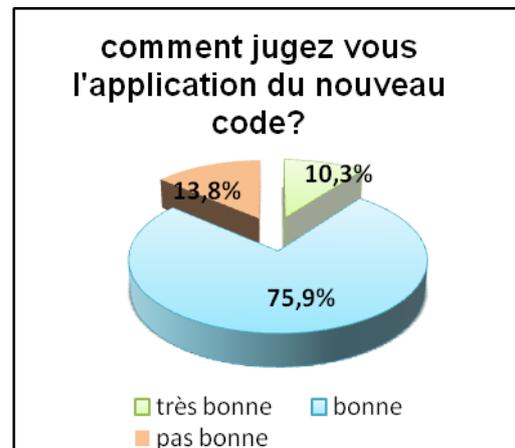
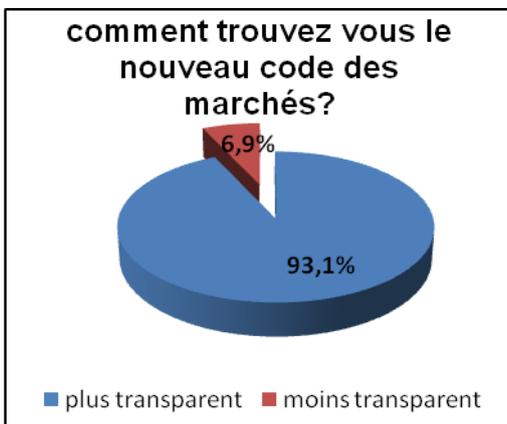
4. Des besoins en renforcement des capacités

Comme évoqué précédemment, le nouveau code des marchés n'est pas d'application facile. En effet, trois ans après sa promulgation, il apparaît que près de quatre (4) entreprises sur cinq (5) sollicitent un renforcement de capacités en matière de passation de marchés publics. Lorsque cette analyse est faite en fonction de l'âge de l'entreprise, l'on constate, sans surprise, que la demande est plus forte chez les jeunes entreprises, notamment celles ayant entre 5 et 10 ans avec 90,9%. Pour les entreprises âgées de plus de 20 ans, seule la moitié (50%) d'entre elles exprime un besoin de renforcement de capacités. Les entreprises qui ont une longue expérience en marchés publics disposent d'une plus grande capacité d'adaptation aux modifications apportées et rencontrent moins de difficultés pour une bonne maîtrise du nouveau dispositif.

III/Commande publique : profil et délais de paiement

A/ Profil de la commande publique

Les marchés publics sont composés principalement des travaux, des fournitures et des services (y compris les prestations intellectuelles). Les marchés des travaux représentent en moyenne 57% de la commande publique sur les trois dernières années (2008-2010), soit un cumul de 500 milliards de FCFA environ. La répartition par catégorie d'autorité contractante montre que les agences réalisent plus de 64% des marchés de travaux. Les marchés de fournitures et de services sont essentiellement le fait de l'administration (administration centrale et services déconcentrés) avec respectivement 67% et 62% sur la période susmentionnée.



B/ Délais de paiement

1. Durée moyenne d'exécution des marchés publics

Au Sénégal, l'exécution d'un marché de l'administration centrale suit une procédure administrative en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

L'approbation des engagements dure plus de 30 jours en moyenne. En effet, plus de 30% des engagements ont été approuvés au-delà de cette moyenne. Ceux ayant été approuvés en moins de 10 jours représentent aussi 30%. L'analyse au niveau des ministères sous Cadre des Dépenses sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) qui disposent d'un Contrôleur des Opérations financières (COF) délégué révèle une nette amélioration. Par exemple, la durée moyenne d'un engagement au Ministère de la Santé est de 12,5 jours.

Les délais de liquidation sont aussi longs avec en moyenne 20 jours. Toutefois, il faut noter que plus de 50% des marchés publics ont été liquidés dans des délais inférieurs à 10 jours.

En revanche, l'ordonnancement est confiné dans des délais raisonnables du fait que le contrôle de régularité et de bonne exécution du contrat est effectué en amont. Il intervient en moyenne dans les 5 jours suivant la transmission des marchés liquidés.

2. Délais de paiement des marchés publics

Il est constaté une nette amélioration des délais de paiement de la commande publique entre 2007 et 2009. En effet, on remarque que près de huit (8) marchés sur dix (10) ont été payés dans un délai inférieur à 45 jours en 2009. Donc, les retards de paiement représentent 22% dont 4,5% pour des arriérés.

Les retards de paiement ont été beaucoup plus élevés en 2007 et 2008 avec respectivement 64,5% et 80,9% (8 marchés/10). Les mêmes

tendances sont observées en ce qui concerne les arriérés de paiement relativement beaucoup plus importants par rapport à 2009. Ils s'établissent à 42,7% en 2007 et 27,5% en 2008.

Leur poids sur les montants des marchés est élevé. En effet, les arriérés représentent 47% du montant total des marchés sélectionnés pour l'année 2008. Toutefois, à l'instar des délais, elles ont diminué significativement en 2009 avec 7,71% seulement.

Les retards et arriérés de paiement s'expliquent essentiellement par des difficultés de trésorerie. Ils sont, dans une proportion moindre, allongés par les rejets sur des dossiers incomplets.

Les lenteurs constatées dans le paiement de la commande publique constituent une contrainte pour l'efficacité des entreprises sénégalaises.

C – Impact des retards de paiement de la commande publique sur les entreprises

L'augmentation des retards de paiement de l'Etat engendre la dégradation de la confiance des entreprises privées vis-à-vis de l'Etat. Elle rend les banques et autres institutions de crédits plus frileuses. En outre, des retards de paiement persistants entraînent une augmentation des prix supportés par l'autorité contractante car les marchés publics sont facturés à des prix plus élevés pour couvrir les coûts de refinancement. Cette situation peut nuire à l'efficacité et l'efficacité de l'achat public tant recherchées par le nouveau code des marchés publics. Par ailleurs, ils peuvent engendrer des pertes d'emplois et de compétitivité dans la mesure où la commande publique constitue la principale source de revenus pour la majeure partie des entreprises soumissionnaires.

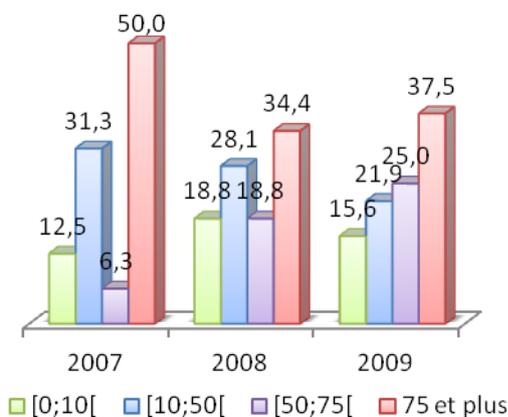
L'importance des marchés publics pour les entreprises sénégalaises et leurs impacts probables peuvent être mesurés à travers deux

indicateurs à savoir : la proportion sur le chiffre d'affaires et les moyens de financement utilisés en cas de retards de paiement.

1 Proportion de la commande publique dans le chiffre d'affaires

Les marchés publics constituent la principale source de revenus des entreprises soumissionnaires. En effet, pour plus de 50% des entreprises enquêtées, ils représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires. L'analyse d'une manière plus désagrégée, en 2007, montre que la commande publique représente 75% du chiffre d'affaires pour la moitié des entreprises enquêtées. Il faut noter la proportion relativement faible des entreprises dont la commande publique représente moins de 10% du chiffre d'affaires (12,5% en 2007, 18,8% en 2008 et 15,6% en 2009).

Poids de la commande publique sur le chiffre d'affaires des entreprises (%)

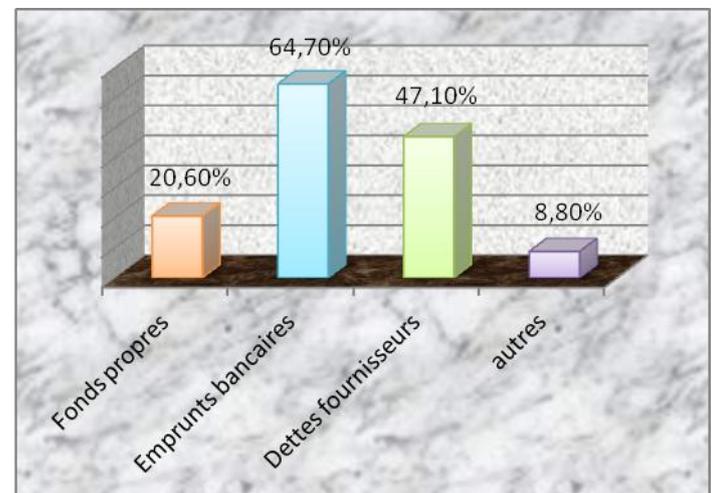


Source : DASP

2 Retard de paiement et moyens de financement

Pour financer le décalage entre les encaissements (paiement des marchés) et les dépenses pour la production, le chef d'entreprise utilise différentes sources de financement, notamment les fonds propres (20,6%), les emprunts bancaires (64,7%), les dettes fournisseurs (47,1%) et autres moyens (8,8%). Les entreprises, en général et les PME, en particulier, rencontrent d'énormes difficultés pour combler leurs déficits de trésorerie. Seules 8,8% d'entre elles utilisent leurs fonds propres pour financer leurs activités contre 91,2% qui font recours aux ressources externes dont 38,2% pour les crédits bancaires et 17,6% pour les dettes fournisseurs. Par ailleurs, peu d'entreprises (6% seulement) utilisent à la fois les fonds propres, les crédits et les dettes fournisseurs en cas de retards de paiement.

Moyens de financement de la production en cas de retards de paiement



Source : DASP

On le voit, les retards de paiement ont des conséquences néfastes sur les entreprises sénégalaises et sur l'économie d'une manière générale (pertes de compétitivité, faillite d'entreprises, perte d'emplois et même pertes de recettes fiscales pour l'Etat). Pour résoudre cette énigme, le Ministère de l'Economie et des

Finances a consenti des efforts importants afin d'assurer la cohérence entre la disponibilité de trésorerie et le niveau des engagements auprès des administrateurs de crédits. Ils devront être complétés par d'autres solutions.

IV/ Recommandations

Pour une meilleure optimisation des effets positifs découlant de la commande publique, les recommandations suivantes sont formulées :

- améliorer le système de communication et d'information sur les marchés publics. Pour ce faire, il est nécessaire d'élaborer un guide opérationnel qui a pour objectif de donner aux entreprises des outils et des pratiques leur permettant de soumissionner à la commande publique sans difficultés majeures ;
 - mieux affirmer la place des PME dans la commande publique. En effet , il serait utile qu'un texte réglementaire approprié fixe un montant au-dessus duquel une entreprise titulaire d'un marché aurait l'obligation de sous-traiter une partie à une PME. Cela garantirait le développement de la sous-traitance et, par conséquent, un meilleur accès des PME à la commande publique ;
 - faciliter le paiement de la commande publique dans de meilleurs délais par l'affacturage. Il s'agit d'une convention par laquelle une entreprise (adhérent) transmet ses créances à un établissement de crédit spécialisé (le facteur) qui, moyennant commission, lui en règle tout ou partie et se charge de leur recouvrement auprès du client tout en supportant les risques de faillite temporaire ou permanente de ce dernier. Cette option permettra aux entreprises de mobiliser les créances détenues sur l'Etat dans les plus brefs
- délais auprès du facteur pour pouvoir financer leurs activités ;
 - mieux programmer et rationaliser les dépenses publiques. La corrélation entre la disponibilité de ressources financières et les engagements au niveau des administrateurs de crédit doit être renforcée, d'où l'importance d'une connexion des administrateurs de crédits au SIGFIP. Pour faciliter la mise en œuvre de ce mécanisme, certaines catégories de dépenses peuvent faire l'objet de centralisation (central d'achat) au niveau des Directions de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE) et des Services de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE) des ministères ;
 - créer une caisse des marchés publics au niveau de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) ;
 - alléger les procédures de passation de marchés publics pour des structures tels que les hôpitaux, la Pharmacie nationale d'approvisionnement.