



*République du
Sénégal*

Un Peuple Ë Un But Ë Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



**Commande publique et délais de paiement :
enjeux et perspectives**

Réalisée par :

la Direction de l'Appui au Secteur Privé

en collaboration avec

la Direction Centrale des Marchés Publiques

la Direction Générale de la comptabilité publique et du Trésor

la Direction Générale des Finances

Juillet 2011

Table des matières

Sigles et abréviations	4
Liste des figures	5
Liste des tableaux	5
Résumé.....	6
Introduction.....	9
Méthodologie	12
I – Perceptions du code des marchés publics.....	15
I.1 – Perception des autorités contractantes de l’administration	16
I.2 – Perception des chefs d’entreprise sur le nouveau dispositif.....	21
I.2.1 –Transparence et caractère innovant du nouveau code	21
I.2.2 – Application du nouveau code des marchés publics : point vue de l’entreprise.....	22
I.2.3 – Le nouveau code, facteur de motivation pour soumissionner à la commande publique ..	23
I.2.4 – Besoin d'un renforcement de capacités en matière de passation de marchés publics.....	24
I.2.5 – Une intervention efficace des organes de contrôle et de régulation des marchés publics malgré quelques difficultés rencontrées.....	25
I.2.6 Analyse des difficultés rencontrées par les entreprises	27
II – Description de la commande publique et des délais de paiement.....	29
II.1 – Profil de la commande publique	29
II.2 – Délais de paiement.....	30
II.2.1 – Durée moyenne d’exécution de marchés	31
II.2.2 – Délais de paiement des marchés publics	34
II.2.3 – Répartition des délais de paiement selon le type de marché	36
III – Impact des retards de paiement de la commande publique sur les entreprises	39
III.1 – Effet de diffusion des retards de paiement de la commande publique	40
III.2 – Incidences des retards de paiement sur les entreprises	41
III.2.1 – Proportion de la commande publique dans le chiffre d’affaires.....	41
III.2.2 – Proportion des créances des entreprises sur l’Etat dans leur chiffre d’affaires	42

III.2.3 – Proportion des créances sur l’Etat dans les créances clients	43
III.3 – Retard de paiement et moyen de financement	43
III.4 – Problèmes d’accès des PME aux marchés publics	44
IV – Recommandations	47
IV.1 – Améliorer les système de communication et d’information sur les marchés publics	48
IV.2 – Nécessité de mieux affirmer la place des PME dans la commande publique	49
IV.3 – Faciliter le paiement de la commande publique dans les délais par l’affacturage	49
IV.4 – Une meilleure programmation des dépenses publiques	50
IV.5 - Alléger les procédures d’exécution des marchés publics.....	51
Conclusion	52
Références bibliographiques.....	53
Annexes.....	55

Sigles et abréviations

ADEPME	Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAF	Bureau Administratif et Financier
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDSMT	Cadre des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
COF	Contrôle des Opérations Financières
COCC	Code des Obligations Civiles et Commerciales
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DASP	Direction de l'Appui au secteur Privé
DAO	Dossier d'Appel d'Offre
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economique
DRP	Demandes de Renseignements et de Prix
PNA	Pharmacie Nationale d'Approvisionnement
SAGE	Service de l'Administration Générale et de l'Equipement
UEMOA	Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Liste des figures

Figure 1 : Transparence du nouveau code par rapport à l'ancien	22
Figure 2 : Jugement de l'application du nouveau code des marchés publics	23
Figure 3 : Motivation à soumissionner à la commande publique due au nouveau code	24
Figure 4 : Besoin d'un renforcement de capacités en matière de passation des marchés publics	25
Figure 5 : Jugement des principales institutions de réglementation.....	26
Figure 6 : composition des marchés publics selon l'année.....	30
Figure 7 : Délais (en jours) de paiement des marchés de fournitures selon l'année.....	39
Figure 8 : Proportion d'entreprises travaillant avec des sous-traitants.....	40
Figure 9 : Poids de la commande publique sur le chiffre d'affaires des entreprises (%).....	41
Figure 10 : Poids des créances vis-à-vis de l'Etat sur le chiffre d'affaires des entreprises (%)	42
Figure 11 : Poids des créances vis-à-vis de l'Etat sur les créances clients des entreprises (%).....	43
Figure 12 : moyen de financement des activités des entreprises en cas de retard de paiement	44

Liste des tableaux

Tableau 1 : résumé des problèmes soulevés par les autorités contractantes et commentaires de l'ARMP et de la DCMP	20
Tableau 2 : contraintes soulevées par les entreprises et commentaires de l'ARMP et de la DCMP	27
Tableau 3 : des marchés publics par autorités contractantes.....	29
Tableau 4: Durée moyenne par phase et par année (en jours).....	32
Tableau 5 : Durée des phases engagement et liquidation	33
Tableau 6 : Poids des retards et arriérés sur les marchés en milliards de FCFA et en %	35

Résumé

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. 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 trois problèmes.

Premièrement, le nouveau 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 est de 201 et 194 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. Toutefois, la transparence du nouveau code ainsi que les organes de contrôle et de régulation sont bien appréciés par les autorités contractantes et les entreprises enquêtées. En effet, 93% des entreprises jugent le nouveau code transparent.

Deuxièmement, la durée moyenne d'exécution (en jours) d'un marché public (de l'engagement jusqu'au paiement) est assez longue comme l'indique le tableau ci-dessous :

Années	Engagement	Liquidation	Ordonnancement	Paiement	Délais globaux
2007	36	25	8	98	167
2008	30	19	4	73	126
2009	32	12	3	29	76

Sources : SIGFIP et calculs des auteurs

Les délais de paiement de la commande publique (de la date du visa de l'ordonnateur sur la liquidation jusqu'au paiement définitif) sont souvent longs. En effet, 42,7% des marchés publics de l'administration centrale sélectionnés ont été payés au-delà de 90 jours en 2007 contre 27,5% et 4,5% respectivement en 2008 et 2009.

Ces retards de paiement ont une incidence négative sur la situation des entreprises sénégalaises. En effet, elles doivent constituer des fonds de roulement importants et recourir régulièrement à l'emprunt auprès des banques et autres établissements financiers pour exercer leurs activités. 91,2% des entreprises enquêtées font recours aux ressources externes pour financer leurs activités dont 38,2% pour les crédits bancaires et 17,6% pour les dettes fournisseurs. Les fonds propres uniquement ne sont utilisés que par 8,8% des entreprises.

Troisièmement, les entreprises, notamment les PME rencontrent des difficultés pour soumissionner à la commande publique. Les contraintes les plus significatives identifiées sont : (i) l'exigence de caution et de garantie de soumission, (ii) la justification des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter un marché, (iii) l'exigence de quitus fiscal et social (à cause de la longueur des procédures administratives) et (iv) l'absence de classification pour les entreprises des BTP.

Cependant, une analyse plus approfondie montre que ces difficultés sont plutôt liées aux faiblesses apparentes des dites entreprises en matière de capacités techniques et financières que aux dispositions intrinsèques du code des marchés publics. En effet, il est avéré, aujourd'hui, que le cadre réglementaire est adéquat et offre des opportunités d'accès à la commande publique, surtout pour les PME.

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 de 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 les 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 factor pour pouvoir financer leurs activités ;
- mieux programmer les dépenses publiques. Le rythme des engagements au niveau des administrateurs de crédit doit être corrélé avec la disponibilité de ressources financières, 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'Équipement (DAGE) et des Services de l'Administration Générale et de l'Équipement (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.

Introduction

La commande publique, composante essentielle des dépenses publiques, est un terme générique relatif à l'ensemble des contrats de marchés publics. Ces derniers offrent des débouchés importants pour le développement des entreprises et constituent un instrument utile pour la compétitivité, la création d'emplois et l'innovation. En effet, dépenses et interventions publiques sont au cœur de la croissance économique. Les précurseurs des nouvelles théories néoclassiques, parmi les plus en vue, reconnaissent la contribution des dépenses publiques à la croissance économique. Ils soutiennent que l'investissement dans les domaines de la santé, de l'éducation, des infrastructures et de la recherche, etc. produisent des externalités positives susceptibles d'augmenter la productivité du secteur privé.

Cependant, les dépenses publiques, notamment la commande publique, ne peuvent jouer un rôle significatif que si des dispositifs juridiques et institutionnels sont pris par les pouvoirs publics. Il faut signaler que le Sénégal a une longue tradition en matière de réglementation des marchés publics. Déjà, avant l'accession à la souveraineté internationale, les règles régissant le financement des marchés de l'Etat et des collectivités publiques furent posées par le décret français du 6 septembre 1938. Ensuite, la loi 65-51 du 19 juillet 1965 portant code des obligations de l'administration, récemment modifiée par la loi 06-16 du 30 juin 2006 organisait les marchés publics. La réglementation fut approfondie par les décrets n°67-697 du 16 juin 1967 et n°82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics.

Dans le cadre du renforcement des politiques de bonne gouvernance et d'efficacité de la commande publique, l'Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) a pris deux directives n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

Ces directives ont été internalisées au Sénégal par les décrets 2007-545 du 25 octobre 2007 portant code des marchés publics, modifié récemment par le décret 2011-04 du 6 janvier 2011, 2007-546 portant création de l'Autorité de Régulation des

Marchés Publics (ARMP) et 2007-547 créant la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

La réglementation de la commande publique est complétée par la loi 2004-13 du 1^{er} mars 2004, modifiée par la loi 2009-21 du 4 mai 2009¹ et le décret 2010-489 du 13 avril 2010² aménageant des possibilités en matière de création d'infrastructures sous forme de partenariats public-privé.

Les objectifs majeurs d'un volume important de la commande publique et l'instauration des dispositifs juridiques et institutionnels sont la satisfaction d'intérêts publics et une plus grande ouverture des marchés en incitant davantage les entreprises à répondre aux appels d'offre et à augmenter leurs chiffres d'affaires.

Il semble que ces objectifs sont en train d'être atteints. En effet, le rapport 2009 de l'ARMP révèle que les petites et moyennes entreprises ainsi que les grandes entreprises se sont partagées en moyenne 73% de la commande publique, soit un montant de près de 300 milliards de FCFA. Les marchés par entente directe ne représentent que 6% en 2009 contre 65% en 2006. En outre, le contrôle a permis de renforcer l'équité et la transparence dans l'attribution des marchés comme en témoignent les nombreux recours et leur dénouement en toute transparence et dans les délais. Cependant, les lenteurs et la complexité des procédures de passation de marchés publics constituent des contraintes majeures pour l'efficacité de l'administration.

A cela s'ajoute l'existence d'arriérés au titre des dépenses publiques, indiquant des retards dans les paiements à effectuer pour le compte des fournisseurs et créanciers de l'Etat. Ce phénomène est apparu comme un problème pour le secteur privé, mais aussi une énigme budgétaire importante. En principe, la notion d'arriérés est simple : les arriérés sont l'encours total des obligations exigibles dont l'Etat, une collectivité locale ou toute autre autorité contractante définie par l'article 2 du décret 2011-04 du 6 janvier 2011, ne se sont pas acquittés. Il convient d'exclure des arriérés, les

¹Cette loi fixe les modalités de passation des contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures dits contrats CET par lesquels l'Etat, une Collectivité locale, un Etablissement public ou une société à participation publique majoritaire, dit Autorité Concédante, confie à un tiers dit opérateur du projet, tout ou partie des missions suivantes : le financement d'une infrastructure d'utilité publique, sa conception, sa construction, son exploitation, son entretien.

² Ce décret fixant les modalités particulières de passation des contrats CET par les Collectivités locales.

créances litigieuses ou pour lesquelles les pièces justificatives sont insuffisantes. Le seul élément manifestement discrétionnaire est le point à partir duquel, le délai entre la création d'une obligation de paiement et son règlement devient suffisamment anormal pour qu'on puisse parler d'arriérés de paiement ou, dans le cas d'un retard prolongé, parler d'un défaut de paiement. Dans l'espace UEMOA (directive n°10/2009/cm/uemoa portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009), toute dépense liquidée et non payée au-delà de 90 jours est considérée comme arriérés de paiement. Par ailleurs le nouveau code des marchés publics indique en son article 104 un délai de 45 jours pour le paiement d'un marché.

Le nouveau dispositif tout en prônant la transparence et l'efficacité de l'achat public, accorde une importance particulière au rôle de la commande publique sur le développement de l'entreprise. Cependant, les résultats de la présente étude montrent que les performances enregistrées en matière de transparence et de facilité d'accès aux marchés publics risquent d'être contrebalancées par trois problèmes majeurs. Premièrement, le nouveau 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. Le toilettage du code, deux ans seulement après son adoption, témoigne des difficultés rencontrées dans le cadre de son application.

Deuxièmement, les PME, malgré les efforts constatés les deux dernières années, rencontrent toujours des difficultés pour accéder à la commande publique.

Troisièmement, les délais de paiement de la commande publique, souvent longs, impactent négativement et de diverses manières le fonctionnement des entreprises sénégalaises. Elles doivent constituer un fonds de roulement important pour exercer leurs activités et recourir, la plupart du temps, à l'endettement ; ceci n'est pas sans conséquences sur leur rentabilité. En outre, les délais de paiement longs de la commande publique peuvent peser sur la trésorerie d'une entreprise lorsqu'ils ne sont pas compensés par les délais qu'elle reçoit de ses fournisseurs.

La présente étude a pour objectif de proposer des solutions qui permettraient le paiement de la commande publique dans des délais raisonnables aussi bien par le trésor public que par une structure dédiée. Elle cherche aussi à déterminer la

perception que les chefs d'entreprises et les autorités contractantes ont du nouveau dispositif institutionnel mis en place (DCMP, ARMP, code des marchés publics) afin de proposer des mécanismes facilitant l'accès des entreprises à la commande publique et permettant une meilleure efficacité des marchés publics.

Méthodologie

Dans cette étude, les délais d'exécution des marchés publics 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 (directive n°10/2009/cm/uemoa portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'JEMOA du 26 juin 2009). Ce texte consacre une définition économique et financière plutôt que juridique avec la notion d'arriérés de paiement.

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 le calcul des délais, 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 Publiques (SIGFIP) , on a fait ressortir trois types de délais 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, autrement les marchés publics passés par l'Etat. Toutefois, 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 :

- collectivités locales : 5 communes ;
- Deux agences ;
- une société nationale ;
- quatre ministères
- un hôpital ;
- une université.

Pour le volet entreprise, 39 sociétés ont été enquêtées. Elles se répartissent selon le secteur et la taille comme suit :

Selon le secteur d'activités :

- Services : 17,6%
- BTP : 41,2%
- Commerce : 38,2%
- Industrie : 2,9%

Selon la taille de l'entreprise :

- Grandes Entreprises : 14,7%
- Petites et Moyennes Entreprises : 85,3%

En plus de ces enquêtes, des entretiens ont été organisés avec les organisations patronales (Conseil National du Patronat et Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal).

I/ Analyse de quelques faits stylisés sur les finances publiques au Sénégal

I.1 L'évolution des recettes budgétaires

Les recettes budgétaires du Sénégal y compris les dons ont fortement évolué entre 1997 et 2010 passant ainsi de 497,8 milliards de FCFA à 1 408 milliards de FCFA soit un taux de croissance moyen annuel de 8,3%. Elles sont composées essentiellement des recettes fiscales qui représentent en moyenne 90% des recettes budgétaires totales. L'augmentation continue des recettes fiscales est favorisée par des réformes visant l'élargissement de l'assiette, à la modernisation des services fiscaux. Ainsi, le Sénégal a enregistré le taux de pression fiscale de 18,9% en 2009 soit un niveau supérieur au seuil de 17% dans le cadre du pacte de convergence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Il faut toutefois noter que les effets de la crise économique et financière mondiale se sont fait ressentir sur les recettes budgétaires de l'Etat hors. Ces dernières ont enregistré une baisse de 0,2% en 2009.

L'évolution assez importante des recettes ne doit masquer les difficultés rencontrées par le Gouvernement du Sénégal dans l'optimisation de la mobilisation des ressources financières intérieures. En effet, le secteur informel qui contribue à hauteur de 47% à la formation du PIB est faiblement fiscalisé. En outre, le faible maillage du territoire national par les services des impôts facilite l'évasion fiscale. A travers les exonérations et autres régimes dérogatoires spécifiques (dépendances fiscales), l'Etat renonce à des recettes fiscales importantes. Les dépenses fiscales constituent un instrument de la politique budgétaire utilisé par l'Etat à des fins de politiques économiques et sociales. Cependant, ce développement spectaculaire des dépenses fiscales ne constitue guère la preuve de l'efficacité de cette forme d'intervention publique. En effet, de forts doutes pèsent sur l'efficacité d'une politique au moyen de dépenses fiscales (FALL, 2009). Par exemple, avec la baisse de l'impôt sur les Sociétés (IS), l'Etat du Sénégal a renoncé à environ 106 milliards de FCFA

sur la période 2004-2008 alors que son impact sur les entreprises est très faible. Les recettes auxquelles l'État a renoncé auraient permis la réalisation d'infrastructures indispensables pour accélérer la croissance économique, surtout dans un contexte où les besoins en dépenses sociales et en capitale ne cessent de croître.

I.2 L'évolution des dépenses

En effet, les dépenses totales et prêts nets ont cru plus vite que les recettes. Elles sont passées de 483,4 milliards de FCFA en 1997 à 1722,9 milliards de FCFA en 2010. Le déficit budgétaire, enregistré, est tiré essentiellement par les investissements publics de l'État orientés principalement vers les secteurs sociaux et les infrastructures. En effet, le taux d'investissement public est passé de 6,5% du PIB en 2001 à 11,6% en 2010. Le déficit budgétaire a atteint 4,5% du PIB en 2010 contre un excédent de 0,5% du PIB en 1997. Pour financer ce déficit l'État fait recours à l'endettement.

I.3 La dette publique

Pour financer le déficit public, le Gouvernement fait appel à l'épargne nationale et internationale. De même, les retards de paiement de la commande publique sont partie intégrante de la dette publique intérieure.

En ce qui concerne la dette publique, le Sénégal est en phase avec le critère de convergence de l'UEMOA en enregistrant un ratio encours de la dette publique sur PIB de 34,5% en 2010 alors que le seuil à ne dépasser est de 70% dans l'espace communautaire.

Les recettes budgétaires hors dons ont significativement augmenté durant les dix dernières années permettant ainsi à l'État d'engager des investissements publics assez importants indispensables pour soutenir la croissance économique. L'efficacité des dépenses publiques nécessite l'existence d'un code des marchés publics transparent qui répond aux principes de bonne gouvernance.

II – Perceptions du code des marchés publics

Promouvoir le développement des entreprises nationales, accroître la transparence dans l'utilisation des deniers publics, combattre la corruption, tels sont les objectifs principaux du code des marchés publics révisé et adopté par le décret n°2007 - 545

du 25 avril 2007 modifié par le décret 2011-04 du 6 janvier 2011. Les modifications intervenues prouvent un besoin d'adaptation de la commande publique aussi bien aux exigences des autorités contractantes qu'à celles des entreprises et de recentrage du rôle des personnes morales de droit public en matière de achats publics. Après trois ans d'application, les points de vue des autorités contractantes et ceux des chefs d'entreprises permettent de déceler les forces et les faiblesses du nouveau dispositif réglementaire.

I.1 – Perception des autorités contractantes de l'administration

L'article 2 du décret n° 2011-04 du 6 janvier 2011 modifiant et complétant le décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics énumère les autorités contractantes autorisées à passer des marchés publics à savoir :

- a) l'État et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité ;
- b) les collectivités locales y compris les groupements mixtes et les établissements publics locaux visés par les articles 74 et 327 du code des collectivités locales;
- c) les établissements publics ;
- d) les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé, autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'État ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre de activités d'intérêt général ;
- e) les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ;
- f) les associations formées par les personnes visées aux paragraphes a) à e) ci-dessus.

Les dispositions du code des marchés sont applicables aux différentes autorités contractantes. Cependant, des arrêtés du Ministre de l'Économie et des Finances prévoient l'allègement des procédures pour certaines d'entre elles, notamment les

collectivités locales. Par ailleurs, les procédures d'exécution de la dépense publique varient d'une autorité contractante à une autre. Ainsi, pour l'État et les collectivités locales, il existe quatre phases : l'Engagement, la Liquidation, l'Ordonnancement et le Paiement (ELOP). De ce fait, les problèmes rencontrés aussi bien dans les passations de marchés publics que leur exécution sont divers et n'ont pas la même ampleur.

Les délais entre l'appel d'offre et l'attribution définitive des marchés publics sont jugés très longs par toutes les structures rencontrées. Ce phénomène impacte négativement le fonctionnement des services publics, notamment les hôpitaux et la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement. En effet, les procédures d'acquisition de matériels médicaux peuvent atteindre trois mois en cas d'objections sur la procédure d'appel d'offre émises par la DCMP. Il est nécessaire de préciser que les médicaments génériques ne sont pas soumis aux procédures de passation de marchés et font l'objet d'une entente directe auprès de la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement après avis de la DCMP.

Toutefois, il apparaît que les lenteurs sont le plus souvent imputables aux autorités contractantes qui prennent trop de temps entre l'ouverture des plis, l'évaluation des offres et l'attribution des marchés. Or à la lecture du code des marchés, notamment en ses articles 63, 70, 81, 82 et 83 et des délais impartis pour les formalités administratives, il apparaît que toute la procédure de passation d'un marché sous forme de avis d'appel d'offre national (lancement, sélection jusqu'à la publication de l'avis d'attribution définitive) ne doit pas dépasser 128 jours si elle est bien menée, c'est-à-dire sans objections de la part de la DCMP. Ce délai normal (128 jours), déjà très long, est même largement dépassé. En effet, les statistiques de la DCMP indiquent que le délais moyen d'une procédure de passation de marché est 201 et 194 jours respectivement en 2009 et 2010.

Tableau 1 : délai d'exécution des procédures de passation de marchés publics

Procédure	Délais (en jours)
Revue dossier d'appel d'offre	10
Avis d'appel d'offres	30
Evaluation	15
Approbation de l'attribution provisoire	03
Revue d'analyse et d'attribution provisoire	05
Avis d'attribution provisoire	15
Revue juridique et technique	05
Approbation marché	30
Avis d'attribution définitive	15
Total	128

Source : DCMP

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 impacte négativement la performance de l'administration.

Les contraintes d'exécution des marchés publics sont beaucoup plus criardes chez les collectivités locales pour plusieurs raisons. D'abord, les délais sont jugés trop longs. En effet, outre, les délais exigés par le code des marchés publics, l'article 336 du code des collectivités locales indique que les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat³. La durée

³ Le décret 96-1124 du 27 décembre 1996, repris par des dispositions du décret 2007-545, fixe le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation du représentant de l'Etat. Pour les régions tout marché d'un montant supérieur ou égal à 100 millions ; pour les villes de la région de Dakar, les communes Chefs lieux de région et les communes d'un budget supérieur à 300 millions tout marché d'un montant supérieur ou égal à

d'approbation ne peut être supérieure à un mois. Cette approbation préalable allonge encore les délais de passation d'un marché public. Il serait important qu'elle soit ramenée à quinze jours au maximum d'autant plus que le contrôle *a priori* sur la régularité du marché est effectué par la DCMP. Dans le but de faciliter l'exécution de la commande publique par les autorités locales, 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 Finances⁴, peuvent faire l'objet de procédures allégées.

Malgré ces nombreux aménagements, des contre-performances sont relevées dans la passation des marchés des collectivités locales. Les procédures allégées accordées aux communautés rurales et aux communes dont le budget est inférieur à 300 millions FCFA peuvent même être à l'origine de ces contreperformances. En effet, là où le plan de passation des marchés publics des autres autorités contractantes sont transmis pour publication en janvier de chaque année, ce délai court jusqu'au 30 avril pour les collectivités locales susvisées⁵. Or tant que ledit plan n'est publié, aucun marché ne peut être passé. Avec cette exception, elles vont accuser du retard dans l'exécution de leurs marchés.

Ces limites s'expliquent essentiellement par la faiblesse de leurs capacités humaines. Ensuite, les collectivités locales rencontrent beaucoup de difficultés pour maîtriser le code des marchés publics. Le problème est plus pesant au niveau des communautés rurales et des communes de petite taille communément appelées communes rurales. En effet, il est difficile pour les communautés rurales de respecter l'incompatibilité d'être en même temps membre de la commission et agent de la cellule, quand on sait que le manque de ressources humaines qualifiées oblige l'assistant communautaire à cumuler ces deux tâches d'autant plus qu'il est membre d'office de la Cellule⁶. Enfin, les collectivités locales, à cause de la faiblesse de leurs

50 millions ; pour les autres communes et les communautés rurales tout montant supérieur ou égal à 15 millions.

⁴ L'arrêté n°0058 du 17 mars 2010 relatif aux procédures applicables aux marchés publics

⁵ Ce délai qui court jusqu'au 30 avril n'est qu'une dérogation pour permettre aux collectivités locales susvisées, souvent dépourvues de moyens humains de pouvoir élaborer leur plan de passation. La norme, c'est la publication du plan au mois de janvier.

⁶ Ely Manel FALL, les collectivités locales sont –elles outillées pour assurer leur commande publique, Echofinances décembre 2010.

ressources financières, paient la commande publique avec beaucoup de retard. En outre, il leur est très difficile de respecter leur plan de passation des marchés.

Les agences, quant à elles, rencontrent moins de difficultés aussi bien en matière de passation de marchés que de paiement des prestations. En effet, elles disposent de ressources humaines qualifiées et ont plus de facilités pour honorer leurs engagements. Les deux difficultés majeures qu'elles rencontrent demeurent les procédures de passation jugées trop longues et contraignantes et la mise en place tardive des transferts de l'État à cause des contraintes de trésorerie.

Tableau 2 : résumé des problèmes soulevés par les autorités contractantes et commentaires

Problèmes soulevés	Commentaires
<p>cas spécifique des hôpitaux et de la pharmacie nationale d'approvisionnement qui rencontrent des difficultés avec les délais de passation des marchés publics longs ;</p> <p>Ministère de l'Agriculture : exigences du CMP et spécificités dudit ministère en ce qui concerne l'acquisition des intrants subventionnés dans le cadre du programme agricole ;</p>	<p>Il est possible d'anticiper sur les procédures en lançant les marchés le plus tôt possible.</p>
<p>nombreux recours entraînent des retards dans l'exécution des marchés publics</p>	<p>C'est à relativiser, le Comité de règlement des différends (CRD) dispose seulement de sept (7) jours pour rendre sa décision à compter de la date de réception du recours, faute de quoi le recours n'est plus suspensif</p>
<p>collectivités locales : interdiction de répartir un lot homogène (fournitures de bureaux par exemple) en différents lots. Il n'existe pas une harmonisation entre cette</p>	<p>Problème d'organisation interne. La difficulté à imputer les fournitures achetées par Service n'est pas imputable au CPM</p>

disposition et leur nomenclature budgétaire (répartition des crédits par services)	
divergence dans l'interprétation des motifs de rejet des dossiers d'appel d'offres	Pas de commentaires
problèmes de programmation des marchés publics avec les ponctions budgétaires qui interviennent en cours d'année	Pas de commentaires
difficultés pour les Demandes de renseignement et de prix (DRP), relativement au nombre de fournisseurs à consulter et aux moyens de publication	Le nombre est fixé par le CMP ; la publication est de forme libre. L'intégration des DRP dans le plan de passation des marchés (PPM) permet de respecter la disposition.

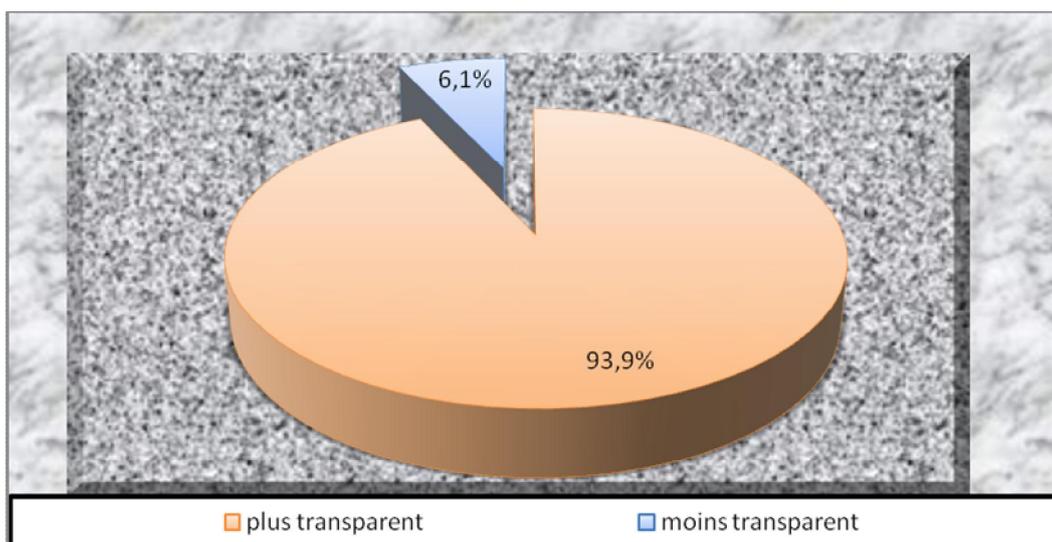
I.2 – Perception des chefs d'entreprise sur le nouveau dispositif

L'analyse de la perception des chefs d'entreprise sur le nouveau code des marchés publics est effectuée à travers : la transparence du nouveau code, son application, les motivations des entreprises, le besoin de renforcement de capacités et l'intervention des institutions dans la réglementation.

I.2.1 – Transparence et caractère innovant du nouveau code

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% des chefs d'entreprise qui montrent une certaine réticence par rapport à l'effectivité des principes de transparence et d'accès libre à la commande publique.

Figure 1 : Transparence du nouveau code par rapport à l'ancien

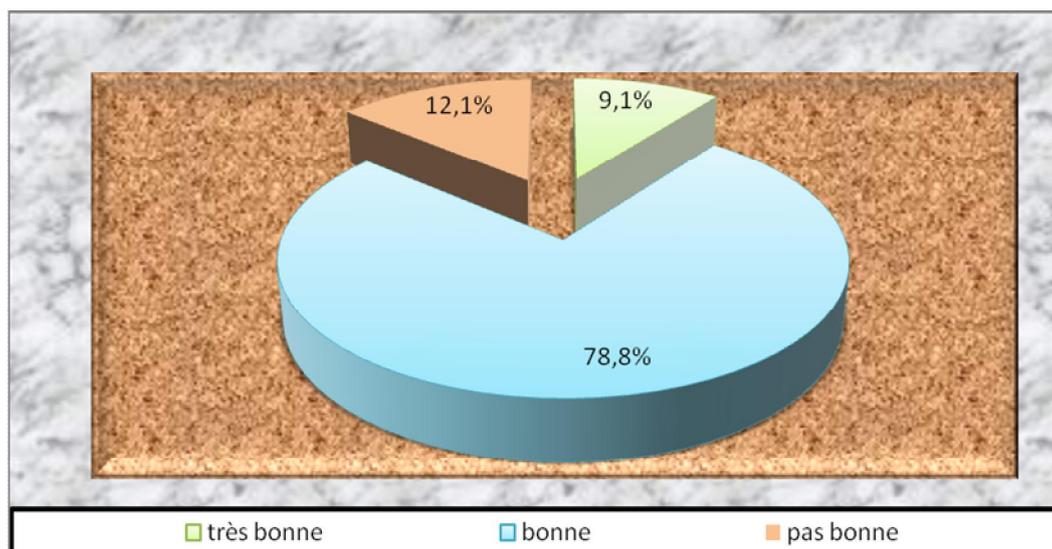


Source : DASP, Enquête de perception 2010

I.2.2 - Application du nouveau code des marchés publics : point de vue de l'entreprise

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 que environ 12,1% des entrepreneurs enquêtés considèrent que l'application du nouveau code n'est pas aisée à cause principalement du manque de maîtrise de ses dispositions.

Figure 2 : Jugement de l'application du nouveau code des marchés publics



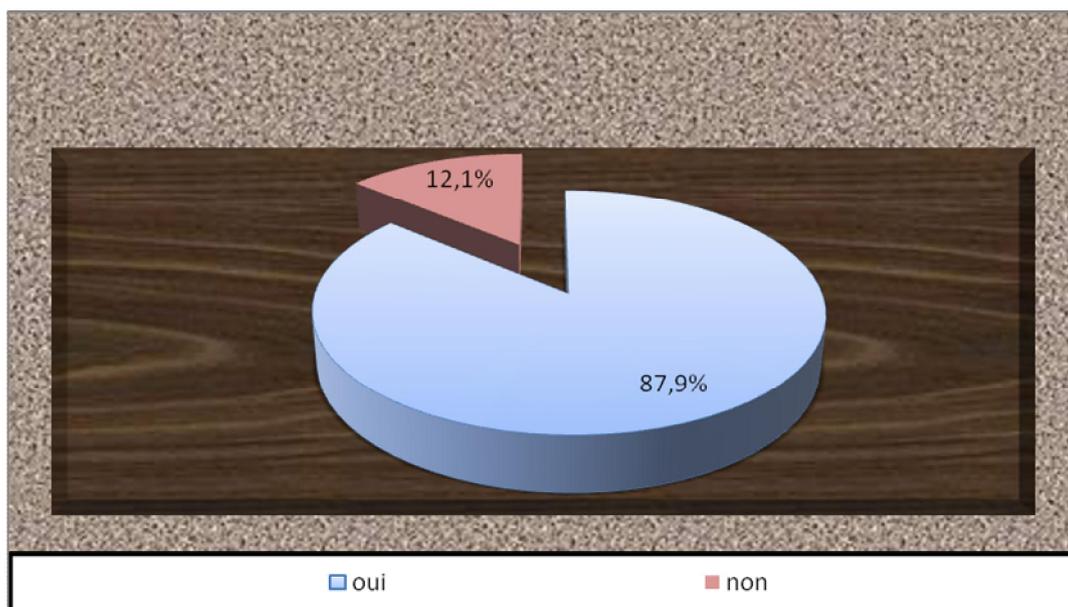
Source : DASP, Enquête de perception 2010

I.2.3 - Le nouveau code, facteur de motivation pour soumissionner à la commande publique

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 à soumissionner à la commande publique. En effet, les résultats montrent que 100% des entreprises âgées de 5 à 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 80,0% pour les entreprises âgées de plus de 20 ans.

Figure 3 : Motivation à soumissionner à la commande publique due au nouveau code

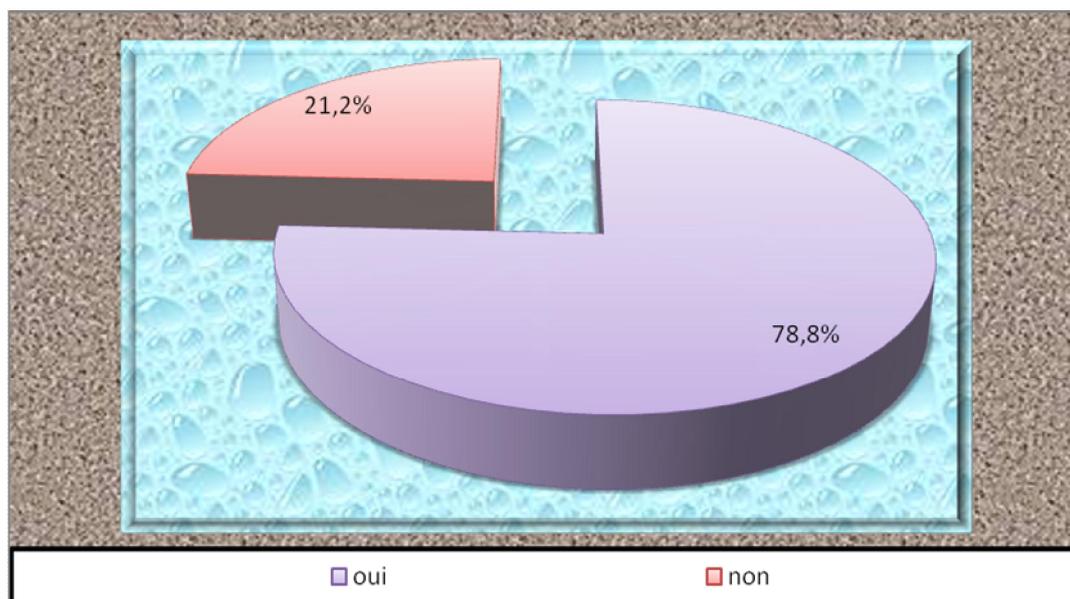


Source : DASP, Enquête de perception 2010

I.2.4 - Besoin d'un renforcement de capacités en matière de passation de marchés publics

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, on constate, sans surprise, que la demande de renforcement de capacités 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.

Figure 4 : Besoin d'un renforcement de capacités en matière de passation des marchés publics



Source : DASP, Enquête de perception 2010

1.2.5 - Une intervention efficace des organes de contrôle et de régulation des marchés publics malgré quelques difficultés rencontrées

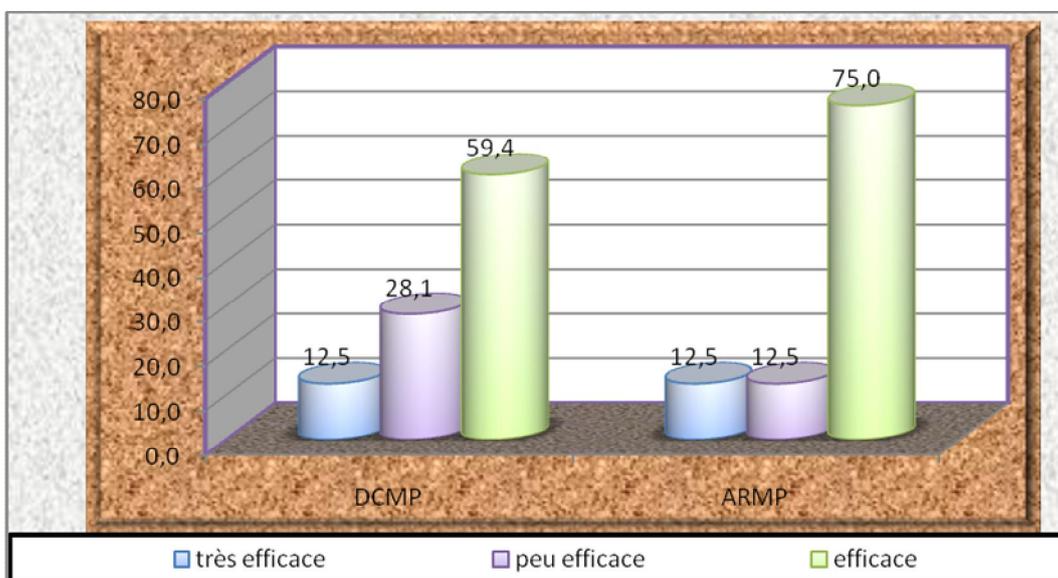
Il y a principalement deux institutions qui interviennent dans la réglementation des marchés publics : la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). La création de ces deux institutions entre dans le cadre de l'objectif de transparence et d'équité assigné au code des marchés publics. L'ARMP intervient dans la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. La DCMP exerce une mission de contrôle *a priori* des procédures de passation et de attribution des marchés publics. Ces deux organismes concourent aussi au renforcement de capacités des acteurs de la commande publique à travers des activités de formation et de conseils.

Leurs interventions sont différemment appréciées par les entrepreneurs. En effet, les résultats de l'enquête révèlent que les interventions de la DCMP sont considérées efficaces (59,4%) ou très efficaces (12,5%). Seuls 28,1% considèrent que ses interventions sont peu efficaces. Les entreprises qui manifestent des réticences par rapport à l'efficacité de ladite structure évoquent la rigidité des contrôles qui débouchent dès fois sur des décisions de rejets contestables. Un dossier peut même

faire l'objet d'une analyse différente par différents agents de la DCMP; ce qui allonge les procédures d'exécution de la commande publique.

Les interventions de l'ARMP sont très bien appréciées. En effet, 75% des entreprises les considèrent comme efficaces, 12,5% très efficaces et 12,5% peu efficaces. Les entreprises réticentes par rapport à l'efficacité dudit organisme évoquent les recours sans fondement introduits par des entreprises dont les offres n'ont pas été retenues lors de l'attribution des marchés. Cette opinion contraste avec le dénouement des dossiers tranchés par l'ARMP. En effet, il ressort du rapport 2008 de cette dernière que 50% des candidats ayant introduit un recours ont eu gain de cause, suite à l'annulation des procédures de passation des marchés publics dans lesquelles ils se seraient estimés lésés. Ce niveau de satisfaction, qui participe au renforcement de la transparence mérite d'être relativisé. En effet, parallèlement 50% des recours ont été déboutés et ont inévitablement allongé les procédures d'exécution des marchés publics car ils entraînent la suspension du marché.

Figure 5 : Jugement des principales institutions de réglementation



Source : DASP, Enquête de perception 2010

I.2.6 Analyse des difficultés rencontrées par les entreprises

Tableau 3 : contraintes soulevées par les entreprises et commentaires

Observations	Commentaires
L'exigence de caution constitue une contrainte pour l'accès de certaines entreprises à la commande publique;	Sécurise l'administration quant à la bonne exécution du marché et les taux sont fixés par consensus. Par ailleurs, pour favoriser la promotion des petites et moyennes entreprises, l'autorité contractante peut ne pas exiger de garantie de soumission pour les marchés de fournitures et services d'un montant inférieur à 30 millions FCFA TTC et 60 millions de FCFA TTC pour les marchés de travaux. Pour les marchés de prestations intellectuelles, la garantie de soumission a été supprimée. Concernant la garantie de bonne exécution, elle est exigée pour les marchés de fournitures et services autres que des prestations intellectuelles d'un montant de 25 millions FCFA TTC et pour les marchés de travaux et prestations intellectuelles d'un montant de 35 millions FCFA TTC.
L'attribution systématique du marché au moins-disant risque d'opérer l'efficacité économique de l'achat	Le terme moins disant veut dire moins cher et conforme aux besoins exprimés
Les cahiers des clauses techniques générales et spécifiques sont perçus comme une contrainte	Ils permettent de définir correctement le besoin et de sélectionner les entreprises capables de réaliser les prestations demandées

Justification des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter un marché	Justifie toutes les capacités des soumissionnaires à exécuter le marché. Les entreprises évoluant dans le secteur informel ne sont pas admises dans les marchés publics.
- L'exigence de quitus fiscal et social (longueur des procédures administratives). Ce contrôle de régularité fiscale et sociale ne pourrait-il pas être allégé en exigeant les quitus fiscal et social à la seule entreprise retenue ?	Les pièces administratives prouvent la qualification du candidat par rapport à l'Administration. L'exhaustivité des pièces n'est exigée qu'après un délai fixé par la commission chargée de l'ouverture des plis.
- La fourniture de la garantie de soumission à l'ouverture des plis	La garantie prouve le sérieux de l'offre du soumissionnaire et une volonté de participer au marché. Elle est un moyen de sécuriser l'autorité contractante en cas de défaillance non justifiée d'un soumissionnaire.
- L'article 48 nouveau du décret 2011-04 du 6 janvier 2011 modifiant et complétant le décret 2007 . 545 du 25 avril 2007 indique que le titulaire d'un marché public (travaux et services) peut sous-traiter 40% de son montant.	la sous-traitance est bonne et permet aux PME de se réaliser progressivement. La question est de savoir jusqu'à quel taux doit-on sous traiter ? Il est à noter que l'alinéa 3 de l'article 48 nouveau du CMP donne une préférence de 5% pour un candidat qui prévoit de sous traiter 30 % à une entreprise locale

II – Description de la commande publique et des délais de paiement

II.1 – Profil de la commande publique

La commande publique décrite ci-dessous ne concerne que les marchés passés sous appel d'avis d'offre et par entente directe. Les demandes de renseignement et de prix ne sont pas prises en compte.

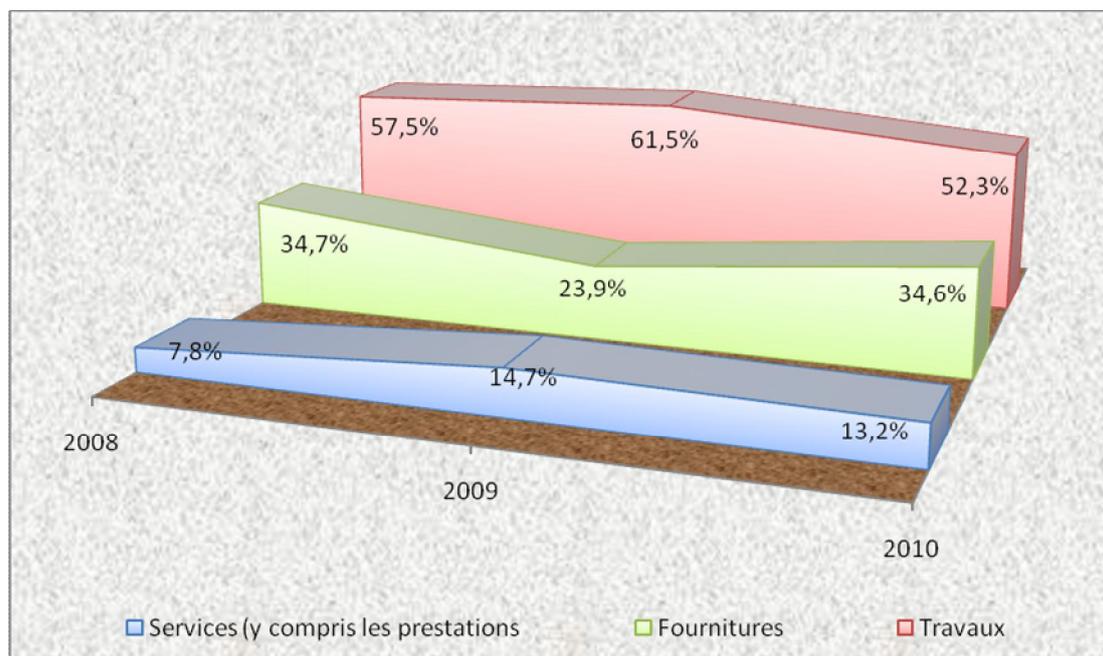
Tableau 4 : des marchés publics par autorités contractantes

Autorités contractantes	2008		2009		2010	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Administration centrale	138,72	46,6%	120,39	40,3%	118,46	42,9%
collectivités locales	5,05	1,7%	3,15	1,1%	9,51	3,4%
Agences	106,37	35,7%	137,88	46,1%	119,95	43,4%
Etablissements publics*	12,69	4,3%	20,80	7,0%	11,99	4,3%
Etablissements publics hospitaliers	34,73	11,7%	16,63	5,6%	16,17	5,9%
Sociétés Nationales	0,14	0,05%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Total	297,70	100%	298,86	100%	276,09	100%

Source : DCMP et calculs des auteurs

Les marchés publics sont composés principalement des travaux, des fournitures et des services (y compris les prestations intellectuelles). Ils se répartissent comme suit entre 2008 et 2010 :

Figure 6 : composition des marchés publics selon l'année



Source : DCMP et calculs des auteurs

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 (y compris les prestations intellectuelles) sont essentiellement le fait de l'administration (administration centrale et services déconcentrés) avec respectivement 67% et 62% sur la période susmentionnée.

II.2 - Délais de paiement⁷

L'exécution des marchés publics est un exercice très complexe qui nécessite une durée raisonnable. Cependant, lorsque celle-ci devient assez longue, elle peut impacter négativement la bonne marche aussi bien de la structure concernée (maître d'ouvrage) que de l'entreprise chargée d'exécuter la commande.

⁷ Compte tenu des difficultés pour obtenir des informations sur les délais de paiement des autorités contractantes, les délais mentionnés dans cette partie ne concernent que ceux des marchés passés par l'administration centrale. Ils sont calculés sur la base des données du SIGFIP.

L'analyse des délais de paiement des marchés publics passés par l'administration centrale est effectuée selon la durée des différentes phases de la procédure d'exécution des marchés publics et le type de marchés sur la période 2007 . 2009.

II.2.1 – Durée moyenne d'exécution de marchés

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

Encadré n°1 : Phases de l'exécution d'un marché

L'engagement : il est l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif habilité à cet effet crée ou constate à l'encontre de l'Etat ou d'un autre organisme public une obligation dont résultera une dépense. Il doit se limiter aux inscriptions budgétaires et doit être subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à l'Etat et aux autres organismes publics. Le contrôle de l'engagement entre dans le cadre général du contrôle administratif a priori, lequel incombe, s'agissant des opérations budgétaires de l'Etat, au Contrôle des Opérations Financières (COF).

La liquidation : c'est l'opération qui consiste à constater et à arrêter les droits des créanciers. Constater les droits des créanciers consiste à vérifier l'existence et l'exigibilité des créances. Arrêter les droits des créanciers consiste à fixer le montant de la dette à la date de la liquidation.

Cette deuxième phase comporte en réalité deux (02) opérations. Il s'agit en effet de constater que le service est fait avant de procéder à la liquidation proprement dite c'est-à-dire d'arrêter le montant exact de la dette de l'Etat. L'étape de vérification du service fait revêt une grande importance puisque conditionnant l'existence juridique de la dette. En résumé, la liquidation consiste à calculer le montant exact de la dette après s'être assuré qu'elle est bien exigible.

L'ordonnement : il est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics. Cet acte se traduit par l'établissement et la remise aux comptables d'un titre de paiement accompagné des autres pièces justificatives.

L'ordonnancement peut également intervenir à titre de régularisation en vue de prescrire au comptable public principal d'imputer dans ses écritures, des opérations antérieurement effectuées à titre provisoire, tant par lui-même ou ses subordonnés que par des régisseurs d'avances.

Le paiement : selon l'article 162 du Code des Obligations Civiles et Commerciales (COCC), le paiement est défini comme l'exécution volontaire d'une obligation antérieure.

L'article 110 du décret 2003-101 du 13/03/03 portant règlement général sur la comptabilité publique définit le paiement comme « l'acte par lequel l'État ou tout autre organisme public se libère de sa dette. Il est assuré par un comptable public et intervient après un certain nombre de contrôle (article 26 du décret 2003-101 du 26 mars 2003) à savoir : l'assignation de la dépense et la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation budgétaire de la dépense, la disponibilité des crédits, la validité de la créance, l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies-arrêts ou de cessions et l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

Tableau 5: Durée moyenne par phase et par année (en jours)

Année	Phases de la procédure de passation des marchés publics				
	Engagement	Liquidation	Ordonnancement	Paiement	Délais globaux
2007	36	25	8	98	167
2008	30	19	4	73	126
2009	32	12	3	29	76

Source : SIGFIP et calculs des auteurs

Tableau 6 : Durée des phases engagement et liquidation

Durée	2007		2008		2009	
	Phase engagement	phase liquidation	Phase engagement	phase liquidation	Phase engagement	phase liquidation
[0;10[	28,9%	44,2%	34,4%	54,1%	30,6%	60,9%
[10;20[	22,5%	19,8%	17,6%	20,5%	18,5%	26,0%
[20;30[	10,3%	10,3%	15,1%	9,6%	14,8%	4,7%
[30;+]	38,2%	25,7%	32,9%	15,8%	36,1%	8,5%

Source : SIGFIP et calculs des auteurs

L'approbation des engagements dure plus de 30 jours en moyenne. 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 COF délégué révèle une nette amélioration. En effet, la durée moyenne d'un engagement au Ministère de la Santé est de 12,5 jours.

La longueur des procédures de validations des engagement au niveau du contrôle des opérations financières est due au phénomène de modulation des dépenses publiques afin de mieux gérer la cohérence entre la disponibilité de trésorerie et le niveau des engagements.

La déconcentration de l'exécution de la phase administrative, notamment l'approbation des engagements et l'ordonnancement au niveau des ministères pourrait réduire davantage les délais globaux de l'exécution des marchés.

Les délais de liquidation sont anormalement 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.

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.

II.2.2 – Délais de paiement des marchés publics

Les effets néfastes sur les entreprises que pourraient entraîner des retards de paiement ont été pris en compte par le législateur au regard des articles 103 et 104 du décret 2007-545 portant code des marchés publics, qui déterminent les délais de paiement (voir encadré).

Encadré n°2 : délais de paiement

Article 103 : les délais de constatation du droit à paiement du titulaire du marché sont fixés par les cahiers des charges.

Dans le mois qui suit la constatation du droit à paiement, le titulaire du marché et éventuellement les sous-traitants, bénéficiaires des dispositions de l'article 107 doivent être, le cas échéant, avisés des motifs pour lesquels les prestations constatées ne peuvent faire l'objet d'un acompte au moins partiel ou d'un règlement pour solde.

Si cette notification n'est faite qu'après expiration de ce délai d'un mois, le retard ouvre droit automatiquement à des intérêts moratoires calculés depuis le jour qui suit l'expiration dudit délai jusqu'à celui de la notification.

Article 104 : le règlement doit intervenir dans le délai de quarante cinq (45) jours compté, suivant le cas, à partir du jour où le créancier a régularisé son dossier, suivant la notification qui lui en a été faite dans les conditions prévues à l'article précédent. Le défaut de règlement de ce délai de quarante cinq (45) jours fait courir de plein droit et sans autres formalités des intérêts moratoires calculés depuis le jour qui suit l'expiration dudit délai jusqu'au jour du règlement.

Les intérêts moratoires prévus sont calculés sur le montant des droits à acompte ou à paiement pour solde à un taux supérieur de 2% au taux d'escompte de l'institut d'émission.

La détermination des retards de paiement entre dans une logique économique et non juridique. En effet, il ne saurait y avoir de dépenses publiques sans l'existence de crédits suffisants et de disponibilités financières. Le paiement d'un marché est considéré comme en **retard** s'il intervient au-delà de 45 jours à compter de la date

comprise entre la liquidation (date de visa de l'ordonnateur) et le paiement effectif par le Trésor (date de paiement). La notion **arriérés de paiement** renvoie aux marchés publics qui n'ont pas été payés au-delà de 90 jours à compter de la date de liquidation comme indiqué supra. En d'autres termes, les arriérés sont compris dans les retards (délais strictement supérieurs à 45 jours).

Tableau 7 : Poids des retards et arriérés sur les marchés en milliards de FCFA et en %

Année	Nombre de marchés	Montant total des marchés	Montant des retards	Part des retards	Montant des arriérés	part des arriérés
2007	1255	124,31	25,02	20,13%	38,33	30,83%
2008	425	54,28	16,91	31,15%	25,81	47,55%
2009	731	115,08	24,41	21,21%	8,87	7,71%

Source : SIGFIP et calculs des auteurs

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 se établissent à 42,7% en 2007 et 27,5% en 2008.

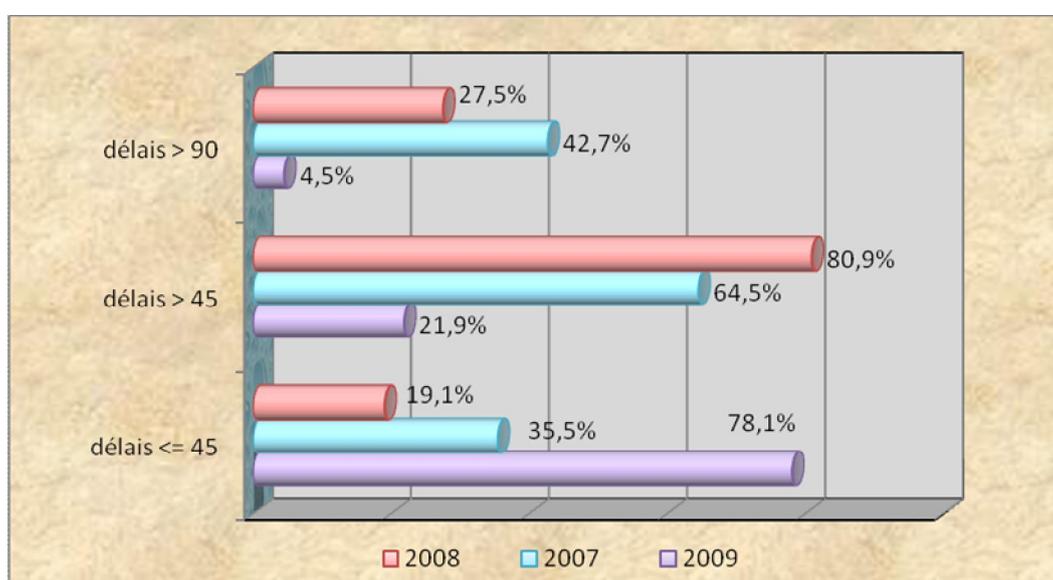
Le poids financier des retards et arriérés de paiement sur les montants des marchés est important. En effet, les arriérés représentent 47% du montant total des marchés sélectionnés pour l'année 2008. A l'instar des délais, les arriérés ont diminué significativement en 2009 avec 7,71% seulement, soit 8,8 milliards de FCFA.

Les retards et arriérés de paiement s'expliquent essentiellement par le manque de liquidités financières au niveau du Trésor public dû à la nécessité d'une meilleure programmation des dépenses publiques en fonction des rentrées de recettes de l'État et la mise en place d'un mécanisme qui permettrait le paiement des marchés

publics dans des délais raisonnables par une institution spécialisée (affacturage). Les délais de paiement sont, dans une proportion moindre, allongés par les rejets sur des dossiers incomplets.

L'amélioration des délais de paiement s'explique essentiellement par les efforts consentis par le Ministère de l'Économie et des Finances pour assurer la cohérence entre la disponibilité de trésorerie et le niveau des engagements auprès des administrateurs de crédits.

Figure 8 : Délais de paiement (en jours) de la commande publique dans l'administration centrale selon l'année



Source : SIGFIP et calculs des auteurs

II.2.3 – Répartition des délais de paiement selon le type de marché

A – Délai de paiement des marchés de Services & Prestations intellectuelles

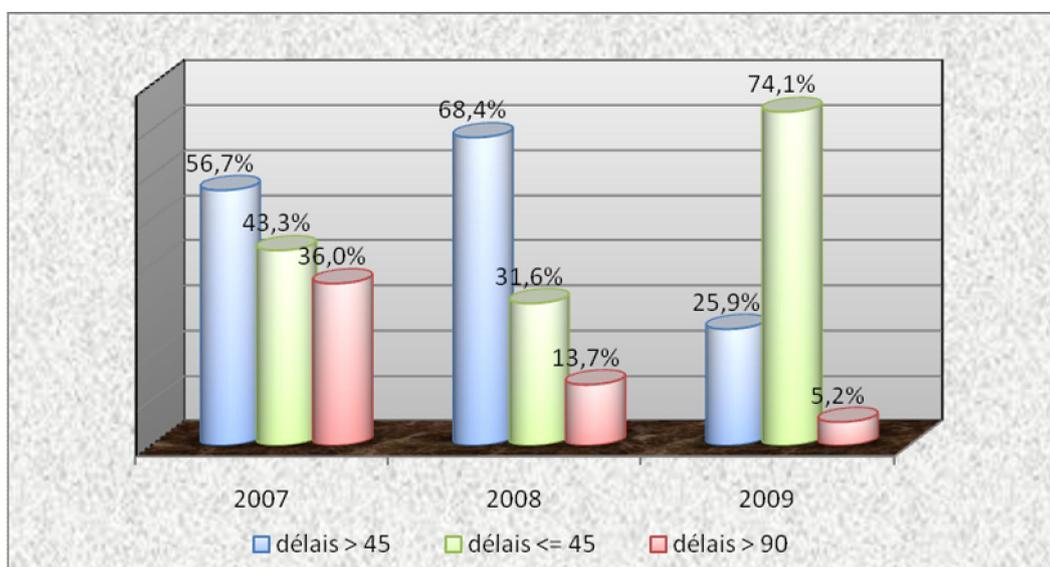
L'analyse des délais de paiement des marchés de services & prestations montre des disparités réelles dans l'année.

Le respect des délais de paiement des marchés de services & prestations à une durée inférieure à 45 jours a concerné en 2007 un peu plus de 43% des marchés. Les autres (56,7%) ont été payés dans des délais supérieurs à 45 jours dont plus du tiers (36%) au-delà de 90 jours.

La situation en 2008 est tout autre : plus des deux tiers (68,4%) des marchés de services & prestations ont été payés dans un délai supérieur à 45 jours dont près de 14% payés au-delà de 90 jours. La proportion des marchés payés dans un délai inférieur à 45 jours est de 31,6%.

En 2009, le paiement de 74% des marchés de services & prestations a été effectué dans un délai inférieur à 45 jours. Ce qui porte ainsi les retards de paiement à une proportion d'environ un quart (1/4) des marchés dont 5% seulement payés au-delà de 90 jours.

Figure 9 : Délais (en jours) de paiement des marchés de services & prestations selon l'année

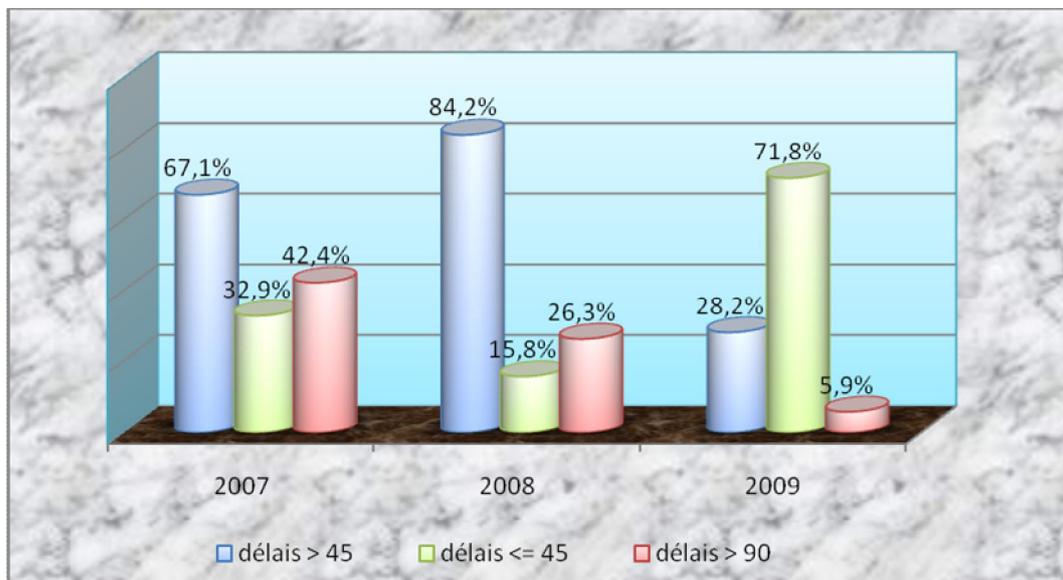


Source : SIGFIP et calculs des auteurs

B – Délais de paiement des marchés de travaux publics

La plupart des marchés de travaux a été payé avec beaucoup de retards en 2007 et 2008 avec respectivement 67% et 84%. Ces délais dépassent 90 jours, marquant ainsi des arriérés de paiement. C'est seulement en 2009, que l'État a pu mettre en œuvre des efforts notables dans la réduction des délais de paiement. On constate en effet que durant cette année, près de 72% des marchés de travaux publics ont été payés dans des délais inférieurs à 45 jours. Et parmi les 28% des marchés payés au-delà de 45 jours, seuls 6% constituent des arriérés de paiement.

Figure 10 : Délais (en jours) de paiement des marchés de travaux publics selon l'année

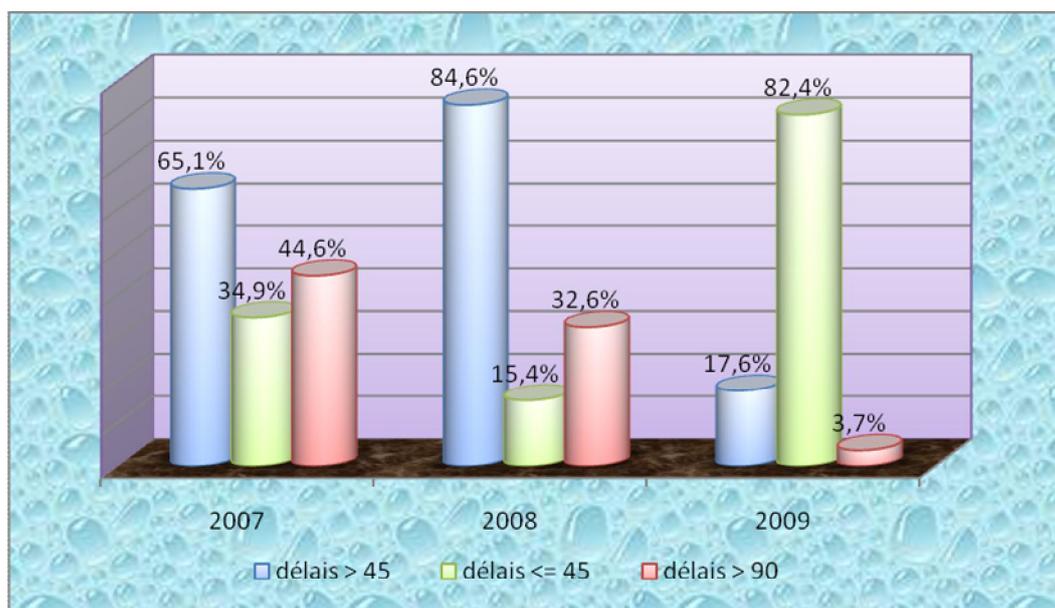


Source : SIGFIP et calculs des auteurs

C – Délais de paiement des marchés de Fournitures

En ce qui concerne les marchés de fournitures, la problématique des délais de paiement se pose avec acuité. En 2007, c'est un peu plus du tiers (34,9%) des marchés qui ont été payés dans un délai inférieur à 45 jours. Ainsi, les 2/3 des marchés ont fait l'objet de retard de paiement et parmi eux, plus de 44% constituent des arriérés de paiement. La situation est beaucoup plus morose en 2008 par rapport à l'année précédente en matière de réduction des durées de paiement. Plus de huit (8) marchés sur dix (10) ont été payés dans des délais supérieurs à 45 jours dont 32,6% d'arriérés de paiement. Une nette amélioration est notée en 2009. En effet, les retards de paiement n'ont concerné que 17,6% des marchés de fournitures dont 3,7% d'arriérés de paiement.

Figure 7 : Délais (en jours) de paiement des marchés de fournitures selon l'année



Source : SIGFIP et calculs des auteurs

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

L'effet de entrainement des marchés publics sur l'économie nationale est aujourd'hui non négligeable pour le développement des entreprises sénégalaises. Le volume financier des marchés avoisine les 300 milliards⁸ de FCFA en moyenne par an entre 2008 et 2010. Il dépasse même ce montant si on y inclut les marchés passés sous forme de Demandes de Renseignement et des Prix (DRP). Les marchés publics sont donc un instrument de politique économique efficace. Cependant, leur importance risque d'être obérée par les délais de paiement, souvent longs, qui impactent négativement les performances du secteur privé national et donc la croissance économique. L'étude de la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE) sur les « *arriérés de paiement et dynamique de croissance au Sénégal* » révèle que les arriérés de paiement impactent négativement l'activité des entreprises, notamment celles évoluant dans les BTP. Selon la même source, les créances constituent une contrainte majeure pour les entreprises sénégalaises.

⁸ Ces montants ne prennent pas en compte les marchés publics sous forme de dossier de renseignement des prix et les factures payées sur mémoire. Donc les marchés publics dépassent les 300 milliards.

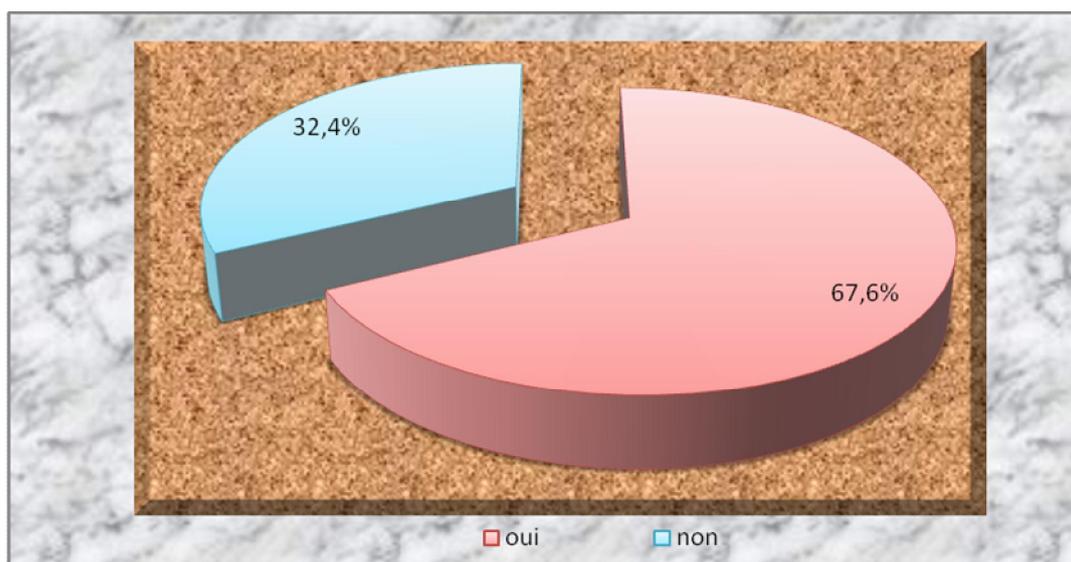
L'augmentation des retards de paiement de l'État peut avoir de graves conséquences sur la confiance des entreprises privées vis-à-vis de l'État et des banques et autres institutions de crédits vis-à-vis des entreprises. En outre, des retards de paiement persistants entraînent une augmentation des prix supportés par l'autorité contractante car les entreprises facturent à des prix plus élevés pour couvrir les coûts de refinancement. Cette situation peut aboutir à l'inefficacité de l'achat public.

Les impacts de ces retards se ressentent au niveau des entreprises à travers plusieurs canaux, notamment sur leur trésorerie, sur leurs soldes commerciaux, sur leurs relations avec les banques, etc. Cette section cherche à analyser ces impacts.

III.1 - Effet de diffusion des retards de paiement de la commande publique

La sous-traitance des marchés publics est prévue par le décret 2011-04 du 6 janvier 2011, en son article 48. Cette disposition entre dans le cadre de la facilitation de l'accès des PME à la commande publique. Les résultats de l'enquête montrent que 67,6% des entreprises enquêtées travaillent avec des sous-traitants. Par conséquent, l'effet de diffusion des difficultés engendrées par les retards de paiement pourrait être important.

Figure 8 : Proportion d'entreprises travaillant avec des sous-traitants



Source : DASP, enquête d'incidence 2010

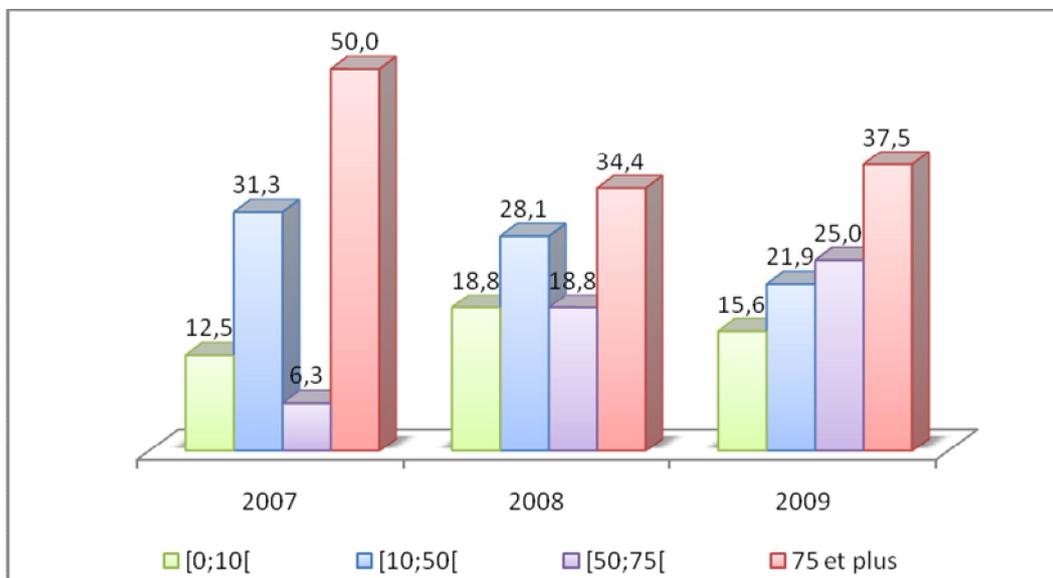
III.2 – Incidences des retards de paiement sur les entreprises

L'impact des retards de paiement de la commande publique peut être appréhendé à travers quelques indicateurs dont les plus significatifs sont : (i) la part de la commande publique dans le chiffre d'affaires, (ii) la part des créances issues des marchés publics sur le chiffre d'affaires et (iii) la part des créances sur l'Etat dans les créances clients.

III.2.1 – 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 de leurs chiffres 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 (12,5% en 2007, 18,8% en 2008 et 15,6% en 2009) dont la commande publique représente moins de 10% de leur chiffre d'affaires.

Figure 9 : Poids de la commande publique sur le chiffre d'affaires des entreprises (%)



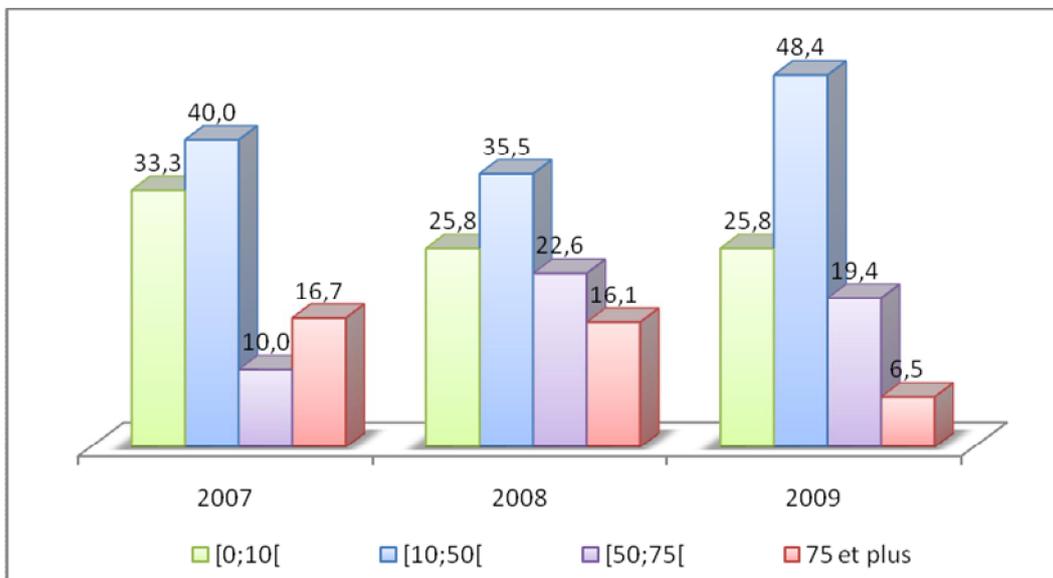
Source : DASP, enquête d'incidence 2010

III.2.2 - Proportion des créances des entreprises sur l'Etat dans leur chiffre d'affaires

Les créances des entreprises sur l'Etat constituent un poids considérable dans leur chiffre d'affaires. En effet, pour plus de 25% des entreprises, leurs créances issues des marchés publics représentent plus de 50% de leur chiffre d'affaires. Elles sont de plus de 75% dans au moins 16% des entreprises en 2007 et 2008 contre 6,5% en 2009.

Les répercussions négatives de cette situation sont une perte de confiance de fournisseurs et partenaires financiers tels que les banques vis-à-vis de l'entreprise, les difficultés pour renouveler les stocks, les licenciements ou mise en chômage technique, augmentation des frais financiers, pertes de parts de marchés et de compétitivité. Elles peuvent même aboutir à la faillite de certaines entreprises fragiles. Les difficultés de trésorerie sont beaucoup plus pesantes lorsque le règlement de la commande publique intervient tardivement.

Figure 10 : Poids des créances vis-à-vis de l'Etat sur le chiffre d'affaires des entreprises (%)



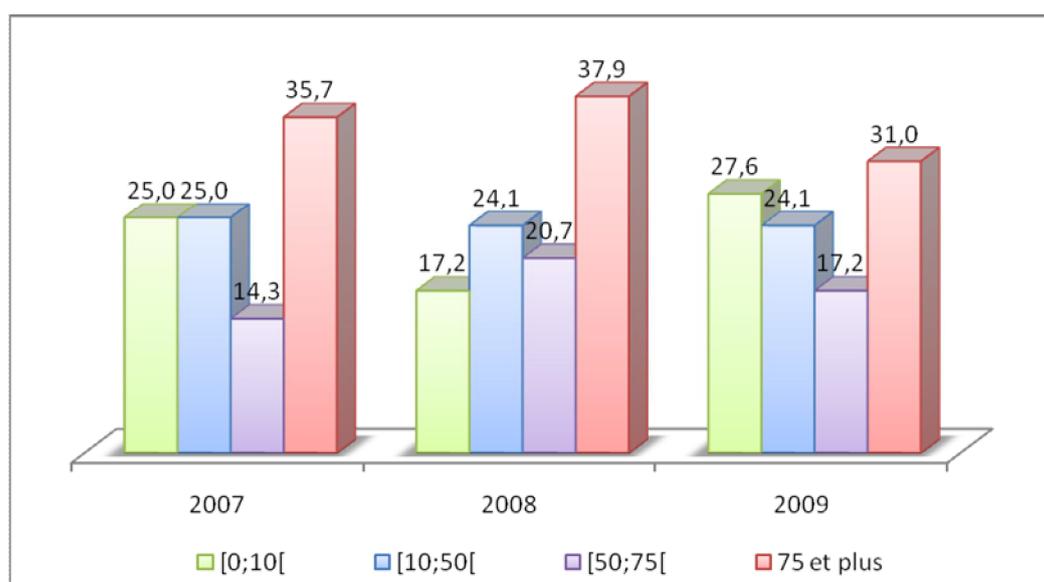
Source : DASP, enquête d'opinion 2010

III.2.3 - Proportion des créances sur l'Etat dans les créances clients

Les créances clients sont un indicateur de suivi de la situation financière de l'entreprise. Elles permettent de calculer, avec les dettes fournisseurs, le solde commercial qui, à son tour, reflète la situation prêteuse ou emprunteuse de l'entreprise. Force est donc de constater que tout retard de paiement par les clients pèse négativement sur le solde commercial des entreprises.

Dans le cadre des marchés publics, dans plus de 50% des entreprises, les créances sur l'Etat représentent au moins la moitié des créances clients sur la période 2007 - 2009. Plus particulièrement, cette proportion s'élève à plus de 75% dans 37,9% des entreprises en 2008, de 35,7% en 2007 et de 31% en 2009.

Figure 11 : Poids des créances vis-à-vis de l'Etat sur les créances clients des entreprises (%)



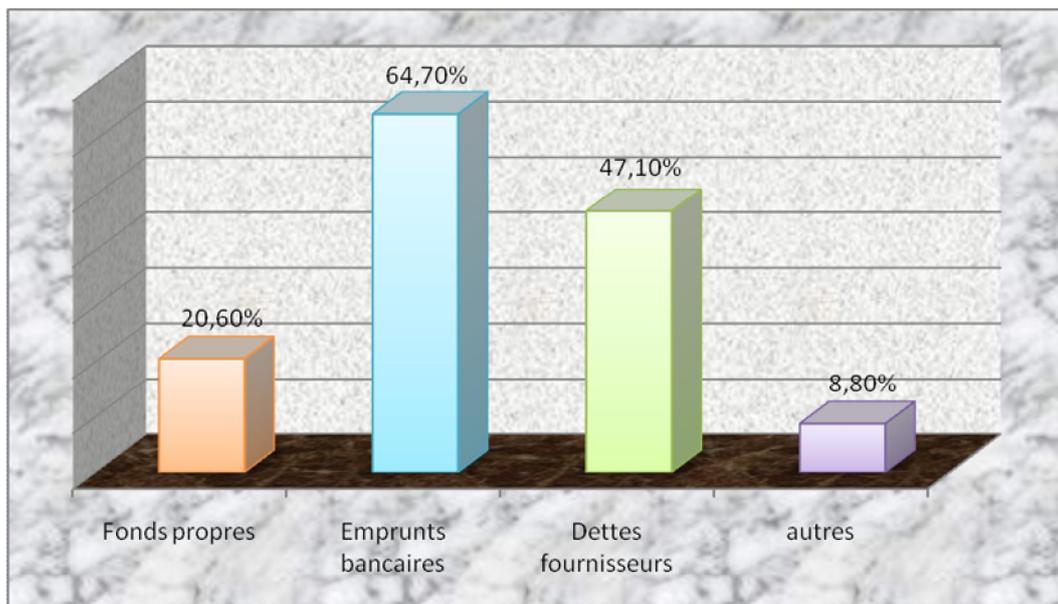
Source : DASP, enquête d'opinion 2010

III.3 - Retard de paiement et moyen 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 de 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.

Figure 12 : moyen de financement des activités des entreprises en cas de retard de paiement



Source : DASP, enquête d'incidence 2010

III.4 – Problèmes d'accès des PME aux marchés publics

Les entreprises sénégalaises sont principalement composées de PME. Ces dernières contribuent à hauteur de 20% au PIB et 30% à la création d'emploi dans le secteur moderne. Elles occupent l'essentiel des secteurs porteurs, notamment l'agro-industrie, le tourisme, la pêche, les télécommunications, le bâtiment, les travaux publics, etc. Favoriser leur création et leur pérennisation constitue une des préoccupations majeure du Gouvernement qui a élaboré, en ce sens, la Lettre de Politique Sectorielle des PME (LPS/PME) et le programme croissance PME. Il les considère comme un vecteur d'émergence économique. En plus de ces dispositifs législatifs et réglementaires, les marchés publics constituent un levier important pour le développement des PME . C'est dans ce cadre que le nouveau décret 2011- 04 du 6 janvier 2011, complétant le décret 2007- 545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics, indique dans son exposé des motifs que la réglementation relative

aux marchés publics est un moyen de promotion de la bonne gouvernance financière et de développement des PME.

Bien avant l'adoption du nouveau code des marchés publics, la charte des PME avait posé un certain nombre de dispositions qui devraient permettre aux PME d'accéder plus facilement à la commande publique. Ces dispositions obsolètes au regard des principes posés par le nouveau code des marchés publics modifiés.

L'effet d'entraînement des dépenses publiques, notamment des marchés publics sur l'économie est avéré. Ces derniers représentent un volume financier estimé à 276 milliards de FCFA en 2010, soit 4,3% du PIB. Il est donc nécessaire de faire recours à ce levier économique lorsqu'on veut soutenir efficacement les petites et moyennes entreprises. Cependant, la mise en place de politiques qui favoriseraient l'accès des PME à la commande publique pourrait se heurter aux nouvelles exigences d'efficacité et à deux principes intangibles du code des marchés publics à savoir le libre accès et l'égalité de traitement. Alors se pose un dilemme : comment concilier la volonté de favoriser l'accès des PME aux marchés publics et les exigences de équité, de transparence et d'efficacité économique de l'achat ?

Les entreprises sénégalaises, notamment les PME rencontrent des difficultés pour soumissionner à la commande publique. Celles qui ressortent le plus lors des enquêtes effectuées sont :

- l'exigence de caution et de garantie de soumission ;
- l'attribution du marché systématiquement au moins-disant, avec le risque de réduire l'efficacité économique de l'achat ;
- le caractère contraignant des cahiers des clauses techniques générales et spécifiques;
- la justification des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter un marché ;
- l'exigence de quitus fiscal et social (longueur des procédures administrative) ;
- la référence à de précédents marchés de même nature. Cette exigence constitue un obstacle pour les entreprises naissantes qui ont besoin de pénétrer le marché ;

- la soumission devenue onéreuse à cause des frais administratifs et bancaires (caution) et du coût des DAO jugés élevés ;
- la non transmission des PV de ouverture des plis ;
- le renouvellement de l'attestation par la commission nationale de qualification et de classement des entreprises de BTP.

L'analyse de ces contraintes montre que celles sont plus liées aux faiblesses apparentes des dites entreprises en matière de capacités techniques et financières qu'aux dispositions intrinsèques du code des marchés publics. Le décret 2011-04 du 6 janvier 2011 semble apporter une solution à cette problématique. En effet, il comporte des dispositions favorables aux PME, notamment les articles 48⁹ et 50¹⁰ qui prévoient, respectivement, la sous-traitance des marchés publics en priorité aux PME et aux préférences accordées à certaines catégories de acteurs dont les groupements d'artisans et les coopératives.

En plus de ces articles, des arrêtés du Ministère en charge des Finances fixent un seuil en dessous duquel les soumissions de garantie et de caution ne sont pas exigées. Il est avéré, aujourd'hui, que le cadre réglementaire est adéquat et offre des opportunités d'accéder à la commande publique pour les PME mais, elles sont mal exploitées à cause de difficultés qui leur sont propres. Elles n'ont pas les outils nécessaires pour avoir l'information sur les marchés publics, *a fortiori* des possibilités qui leur sont offertes pour postuler et espérer gagner. En outre, la majeure partie a une mauvaise connaissance des textes réglementant les marchés publics¹¹. L'exploitation desdits textes et leur maîtrise exigent des compétences qui ne sont pas toujours disponibles au niveau des PME.

Il ressort de l'enquête que plus de 90% des entreprises ont un besoin de formation en passation de marché. En outre, l'exécution d'un marché de travaux publics (BTP) nécessite des qualifications techniques que les PME ne sont pas toujours en mesure de remplir. Peu d'entre elles, évoluant dans le domaine des BTP, bénéficient d'un

⁹ L'article 48 du décret 2011-04 du 6 janvier 2011 indique que le titulaire d'un marché public peut sous-traiter certaines parties du marché jusqu'à concurrence de 40% de son montant, en recourant en priorité à des PME

¹⁰ L'article 50 fait état des préférences accordées aux groupements, d'ouvriers, aux coopératives d'artisans, aux coopératives ouvrières de production, aux groupements et coopératives d'artisans, aux coopératives d'artistes et aux artisans individuels suivis par les chambres consulaires, ainsi qu'aux organismes d'étude, d'encadrement ou de financement agréés.

¹¹ Daouda THIAM, Vice-président de la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar

classement par la commission de classification des entreprises du BTP. Une autre contrainte des entreprises sénégalaises, toutes catégories confondues, demeure l'accès au financement à cause de la frilosité des institutions de crédits qui se justifie par le risque de défaut encore important surtout pour les petites entreprises. Ces types d'entreprises éprouvent des difficultés pour satisfaire les conditions de capacités financières exigées par le code des marchés modifié en son article 45.

IV – Recommandations

Les résultats de l'enquête révèlent que le nouveau code des marchés publics est transparent et offre des opportunités pour permettre le développement des PME en vue de booster la croissance et de créer des emplois. Il vise à améliorer l'ouverture des marchés par la transparence, l'équité et l'efficacité économique de l'achat. Cependant, des difficultés existent et ne permettent pas toujours une optimisation des effets positifs qui découlent de la commande publique. Les nouvelles exigences du code, certes légitimes, car visant la transparence et la sécurisation des achats publics, font que des PME peinent à soumissionner et à exécuter les marchés qu'elles parviennent à gagner. Certaines autorités contractantes jugent certaines dispositions rigides et peu adaptées, surtout en ce qui concerne la lenteur des procédures de passation de marchés (de l'avis d'appel d'offre jusqu'à l'attribution).

Les changements fréquents du code des marchés publics montrent le besoin d'adaptation aux préoccupations des entreprises et de l'administration. Il existe de véritables souhaits pour la simplification des procédures. Il faut, cependant signaler qu'il n'existe pas une unanimité sur la complexité des procédures de passation des marchés publics. Si des entreprises et des autorités contractantes jugent rigides certaines dispositions du code, l'ARMP et la DCMP estiment que les difficultés sont plus liées à un problème de maîtrise des textes qui régissent la commande publique. Face à ce débat et compte tenu du fait que la multiplication des changements du code ne milite pas à la bonne compréhension de ce dernier, les recommandations concernent :

- le renforcement du dispositif de communication et de formation ;
- la consolidation de la place des PME dans la commande publique ;
- la mise en place de mécanismes de paiement des créances issues des marchés publics ;

- une meilleure programmation des dépenses de l'État ;
- l'allègement des procédures pour les hôpitaux, la pharmacie nationale d'approvisionnement et les universités ;

IV.1 – Améliorer les système de communication et d'information sur les marchés publics

Pour que les mesures prises pour faciliter l'accès des PME à la commande publique soient efficaces, il faut que ces dernières se les approprient. Pour ce faire, l'élaboration d'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 est nécessaire. Pour réaliser ce guide, la Direction de l'Appui au Secteur Privé (DASP) devra collaborer avec des structures telles que la DCMP, l'ARMP, l'ADEPME et les chambres consulaires.

La DCMP et l'ARMP disposent de connaissances avérées sur la réglementation des marchés publics et les motifs de rejets des offres des entreprises. L'ADEPME et les chambres consulaires, de par leur proximité avec les PME, disposent de compétences en matière de formation et peuvent mieux gérer un dispositif d'information et de communication sur les marchés publics. L'autre avantage de cette synergie pour appuyer les entreprises réside dans la mise en commun des ressources financières et des compétences pour plus d'efficacité et d'efficience, surtout en ce qui concerne la divulgation du guide et la formation des entreprises en matière de passation des marchés publics.

En outre, la communication et l'information sur les marchés publics doivent être améliorées. A cet effet, deux leviers peuvent être utilisés. Premièrement, l'intégration dans le Système de Gestion des Marchés Publics (SYGMAP) d'un système d'alerte par message électronique, en vue de donner l'information aux entreprises inscrites sur la plateforme. Deuxièmement, il est nécessaire d'appuyer les chambres consulaires dans la mise en place d'un système d'information sur les marchés publics accessibles à leurs membres. Il peut s'agir de la création d'un bureau spécifique dédié à cette activité ou de la publication d'un bulletin hebdomadaire sur les appels d'offre et les Demandes de Renseignements et des Prix (DRP) accessible gratuitement ou à des prix abordables.

IV.2 – Nécessité de mieux affirmer la place des PME dans la commande publique

Le décret 2011-04 du 06 janvier 2011 octroie des facilités d'accès des PME à la commande publique. La facilité qui paraît la plus significative est celle qui offre la possibilité à une entreprise de sous-traiter le marché jusqu'à concurrence de 40% du montant en recourant en priorité aux PME de droit sénégalais ou communautaire. Toutefois, cette disposition est moins généreuse comparativement au système américain qui en fait une exigence. En effet, la ligne 1 de l'article 48 du décret précité indique tout simplement que le titulaire du marché **peut** le sous-traiter alors que le Small Business Act (SBA) américain veille à ce que les grandes entreprises qui contractent avec l'administration s'engagent à sous-traiter aux PME pour tout marché supérieur à 500 000 dollars et soumet un plan de sous-traitance à l'autorité contractante. A cet effet, il serait utile qu'un arrêté du Ministère en charge des Finances puisse fixer 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.

Parallèlement, les procédures de délivrance des quitus fiscaux et sociaux méritent d'être allégées. En effet, les administrations fiscales et financières (Direction des Impôts et Trésor Public) ainsi que les organismes sociaux (IPRES et Caisse de Sécurité Sociale) pourraient instituer des états annuels de déclaration valables pour toute l'année. Ainsi, une entreprise n'aura pas besoin de chercher tous les trois mois des quitus fiscaux et sociaux pour soumissionner aux marchés publics.

IV.3 – Faciliter le paiement de la commande publique dans les délais par l'affacturage

Les retards dans le paiement de la commande publique entraînent, comme indiqué ci-dessus, un décalage de trésorerie et un recours massif à l'endettement avec ses effets néfastes (taux d'intérêts élevés et relations souvent difficiles avec les banques, les autres institutions de crédit et les fournisseurs). Les difficultés éprouvées par ces entreprises peuvent impacter négativement l'économie nationale.

Pour résoudre cette difficulté, l'État pourrait encourager la création et le développement de l'affacturage (le factoring)¹². Cette option permettra le recouvrement des créances détenues sur l'État dans les plus brefs délais auprès du factor et de limiter ainsi l'impact négatif des retards et arriérés de paiement sur le secteur privé.

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)¹³ pourrait jouer un rôle important dans le financement des marchés publics aussi bien en amont qu'en aval. En effet, à l'instar de la Caisse des Dépôts du Maroc, la CDC devrait créer une caisse des marchés qui interviendrait dans le cautionnement et le nantissement des marchés publics ainsi que dans l'affacturage.

IV.4 – Une meilleure programmation des dépenses publiques

Le manque de liquidité au niveau du Trésor Public justifie les retards de paiement de la commande publique. La résolution de cette contrainte passe nécessairement par une meilleure programmation et une rationalisation des dépenses publiques. A cet effet, le rythme des engagements au niveau des administrateurs de crédits doit être corrélé avec la disponibilité de ressources financières, d'où l'importance d'une connexion entre les administrateurs de crédit et le SIGFIP. Pour faciliter la mise en œuvre de ce mécanisme, certaines catégories de dépenses peuvent faire l'objet de centralisation (centrale d'achat) au niveau des Directions de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) et des Services de l'Administration Générale et de l'Équipement (SAGE) des ministères. Cette option permettrait non seulement la réalisation d'économies mais aussi la rationalisation des procédures administratives. Il s'agit par exemple du nettoyage des locaux et des services informatiques (maintenance). L'inconvénient de ce système de centralisation serait l'éviction de PME au profit d'entreprises qui disposent de capacités humaines, techniques et financières plus importantes. Pour pallier cette limite, l'autorité contractante pourrait instaurer la sous-traitance de marchés de grandes envergures qui découleraient de la centralisation des achats.

¹² Le factoring est 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.

¹³ La CDC est créée par la loi 2006-03 du 4 janvier 2006. Elle intervient dans le financement des PME. Elle est habilitée à intervenir dans l'affacturage et a un projet de création d'une caisse des marchés.

IV.5 - Alléger les procédures d'exécution des marchés publics

De nombreuses propositions ont été formulées aussi bien par les autorités contractantes que par les entreprises. Elles concernent les points suivants :

- accorder des dérogations sur les dépenses relatives à l'insertion des différents avis de passations de marchés publics dans les médias. Les frais de publicités sont élevés; surtout pour les collectivités locales dépourvues de moyens financiers importants ;
- renforcer les moyens et les effectifs des cellules de passation ;
- prendre des circulaires interprétatives sur le code des marchés en mettant l'accent sur les rubriques suivantes : la mise en œuvre des DRP, la notion de responsable de marché et de l'autorité contractante afin de lever les ambiguïtés quant à la qualité de certains responsables de projets et programmes ;
- alléger les procédures de passation de marchés pour les hôpitaux et la pharmacie nationale d'approvisionnement en élargissant les possibilités de ventes directes afin de prendre en charge certaines urgences et produits spécifiques ;
- réduire les délais de publication de l'avis de appel d'offres et la date limite des dépôts des offres en cas de relance des articles non attribués ;
- donner la possibilité aux hôpitaux et à la PNA de remettre des lettres de commande dès la non objection de la DCMP sur les attributions provisoires afin de limiter les risques de ruptures de stocks ;
- exiger 3 entreprises au lieu de 5 pour les communes compte tenu de la faiblesse des ressources financières des soumissionnaires au niveau de certaines communes.

Conclusion

La commande publique est un levier économique important. Elle constitue la principale source de revenus pour une part importante des entreprises sénégalaises, surtout celles évoluant dans les BTP. Le nouveau code des marchés publics prône la transparence, l'équité et l'efficacité économique de l'achat. Ainsi, si l'on est noté une nette amélioration en matière de transparence dans les marchés grâce au bon fonctionnement des organes de contrôle et de régulation (ARMP et DCMP), beaucoup d'efforts restent à consentir dans l'amélioration des procédures d'exécution de la commande publique. En effet, les délais d'exécution des marchés publics (de l'avis d'appel d'offres jusqu'au paiement) souvent longs ne participent pas à l'efficacité de l'administration et au développement des entreprises.

Les difficultés rencontrées par les entreprises pour accéder à la commande publique ne sont pas imputables au nouveau code des marchés publics dans la mesure où ce dernier a aménagé des facilités d'accès, surtout pour les PME à travers la sous-traitance, la limitation des seuils en dessous desquels il n'est pas exigé les garanties de soumission et de bonne exécution. Elles sont plus liées à la faiblesse des capacités des entreprises et au manque de vulgarisation du code par l'État et les organisations patronales et consulaires.

Pour une meilleure efficacité de la commande publique, il est important de renforcer les capacités des autorités contractantes mais aussi des entreprises en mettant un accent particulier sur l'élaboration et la diffusion d'un guide pratique sur les marchés publics.

Sur le plan financier, la création d'une caisse des marchés publics permettrait d'appuyer les entreprises dans leur soumission aux marchés publics en couvrant les opérations de cautionnement, de nantissement, les avances sur marchés et l'affacturage. La Caisse des Dépôts et Consignation pourrait abriter cette caisse.

Références bibliographiques

Mémoire

« L'accès des PME aux marchés publics », Laure Chretien-Rochette, 2007

« La réforme du droit des marchés publics sénégalais », Maguette SENE, 2010

Rapports

« Aider les PME, l'exemple américain », Rapport d'information n° 374, 1996/1997 de Francis Grignon, sénateur, pour la commission des affaires économiques ;

« Les enjeux économiques de la dématérialisation de la commande publique », Pierre Henri-Morand, 2000

« Le modèle Small Business Act est-il importable en Europe ? » pour une directive européenne en faveur des PME, Groupe de travail n°4, Capintech, Séminaire du 30 septembre 2003

« PME et marchés publics », Observatoire des PME, 2004

« Guide opératoire pour la réponse des PME aux marchés publics », Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et Ordre des Experts Comptables de la France, 2007.

« L'accès des PME aux marchés publics », rapport au Président de la République Française, présenté Lionel STOLERU, 2007.

Publication

« Participation et accès des PME aux marchés publics : approche quantitative et qualitative » , cahiers de recherche, Ecole de Gestion de l'Université de Liège, mars 2008

Arriérés de paiement et dynamique de croissance économique

Textes législatifs et réglementaires

Loi 2006-03 portant création d'un établissement public à statut spécial dénommé « Caisse des Dépôts et Consignations »

Décret 2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics

Décret 2010-1188 du 13 septembre 2010 modifiant et complétant le décret 2007 - 545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics

décret 2011-04 du 6 janvier 2011 modifiant et complétant le décret 2007 -545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics

QUESTIONNAIRE

ENQUETE SUR LA PERCEPTION DU CODE DES MARCHES ET DE L'INCIDENCE DES DELAIS DE PAIEMENT

Annexes

Annexe 1 : Questionnaire volet entreprise

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple Ë Un But Ë Une Foi

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

La Direction de l'Appui au Secteur Privé (DASP), la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et la Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) vous remercient de votre collaboration.

- / -

Les renseignements que vous fournissez ne sauraient, en aucun cas, être utilisés à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique.

N° du questionnaire (à remplir avant la saisie)

0.1 . Date de l'entretien (jj / mm) |__|__| |__|__| 2010 0.2 . Durée |__| h |__|__| mn(s)

0.3 . Prénom et Nom du répondant ò

0.3.1 . Fonction ò

0.4 . Prénom et Nom de l'enquêteur ò ..

0.5 . Prénom et Nom de l'opérateur de saisie ò ..

1. Identification de l'entreprise

1.1 . Raison social de l'entreprise ò

1.2 . Type de l'entreprise ò ..|__|
1= entreprise publique 2= entreprise parapublique
3= entreprise privé 4= administration centrale ou structure assimilée
5= collectivité local 6= autre

1.3 . Taille de l'entreprise ò|__|
1= petite entreprise 2= PME 3= grande entreprise

1.4 . Secteur d'activité principale de l'entreprise ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ..

1.5 . Année d'implantation de l'entreprise : ò ò ò ò ò|__|__|__|__|

1.6 . Adresse de l'entreprise ò ..

2. Perception sur le nouveau code des marchés et du dispositif institutionnel

2.1 . comment trouvez- vous le nouveau code des marchés ?.....|__|
1= plus transparent 2= identique à l'ancien 3= moins transparent

2.2 . Comment jugez-vous l'application du nouveau code des marchés ?.....|__|
1= très bonne 2= bonne 3= pas bonne

2.3 . Le nouveau code des marchés vous a-t-il motivé à vous souscrire à la commande publique ?.....|__|

La Direction de l'Appui au Secteur Privé (DASP), la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et la Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) vous remercient de votre collaboration.

- / -

Les renseignements que vous fournissez ne sauraient, en aucun cas, être utilisés à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique.

N° du questionnaire (à remplir avant la saisie)

0.1 . Date de l'entretien (jj / mm) |__|_|_| |__|_|_| 2010 0.2 . Durée |__| h |__|_|_| mn(s)

0.3 . Prénom et Nom du répondant ò

0.3.1 . Fonction ò

0.4 . Prénom et Nom de l'enquêteur ò ..

0.5 . Prénom et Nom de l'opérateur de saisie ò ..

1. Identification de la structure

1.1 . Nom.. ò

1.2 . Type de structure ò ..|__|

1= Direction d'un Ministère

2= Agence

3= Structure hospitalière ò

4 = Université

5 = Collectivités Locales

1.3- Adresse ò ..

2. Perception sur le nouveau code des marchés publics

2.1 . comment trouvez- vous le nouveau code des marchés ?.....|__|

1= plus transparent

2= identique à l'ancien

3= moins transparent

2.9.2 . ARMP õ ...|_|

1= très efficace 2= efficace 3= peu efficace 4= pas du tout efficace

2.10 - Que pensez- vous du nouveau code des marchés publics ? est . il
d'application difficile par rapport à l'ancien code õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ .|_|

1 = oui 2 = non

3. Observations

õ
õ
õ
õ
õ
õ
õ
õ õ

Note d'orientation de l'étude sur la commande publique et les délais de paiement

1. Contexte et justification

La bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques sont des défis majeurs que le Sénégal se est engagé à relever. En effet, il est prouvé que la transparence favorise l'instauration d'un environnement attractif pour les investissements privés indispensables pour atteindre les objectifs de la Stratégie de Croissance Accélérée.

Ainsi, l'État, conformément aux objectifs du Programme Régional de Réforme des Marchés publics de l'UEMOA, a mis en place un nouveau code des marchés publics qui vise l'instauration de bonnes pratiques dans le système national de passation de marchés et l'efficacité de la commande publique.

L'un des principes qui guide la passation de marchés publics au Sénégal est le libre accès à la commande publique. Ce principe de transparence, d'équité et de renforcement de la concurrence peut être considéré comme un facteur de développement du secteur privé.

Dépenses et interventions publiques sont au cœur de la croissance économique. Même les précurseurs des nouvelles théories néoclassiques, parmi les plus en vue, reconnaissent la contribution des dépenses publiques à la croissance. Ils soutiennent que les investissements publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, des infrastructures, de la recherche, ect. produisent des externalités positives qui augmentent la productivité du secteur privé.

Les statistiques disponibles montrent le dynamisme des dépenses publiques. Leur part dans le PIB ne cesse de croître, passant ainsi de 20% en 2001 à 27% en 2008.

La commande publique, quant à elle, composante essentielle des dépenses publiques, est un terme générique relatif à l'ensemble des contrats de marchés passés par les acheteurs publics (État, collectivités locales, établissements publics, sociétés nationales) pour la satisfaction de leurs besoins. Elle recouvre également les contrats de partenariats public-privé.

Au Sénégal, la commande publique de l'État est estimée, en 2008, à plus de 800 milliards de FCFA. Ce chiffre montre l'importance des marchés publics. Ces derniers offrent des débouchés importants pour le développement des entreprises et constituent un instrument utile pour la compétitivité, la création d'emplois et l'innovation.

Cependant, le volume important de la commande publique ne peut jouer un rôle significatif dans la promotion du secteur privé que si des dispositifs juridiques et institutionnels pertinents sont pris par les pouvoirs publics. C'est dans ce sens que l'État du Sénégal¹⁴ a édicté le nouveau code des marchés publics et a mis en place un dispositif institutionnel conforme aux standards internationaux (Direction Centrale des Marchés Publics (DCPM) et l'Agence de Régulation des Marchés Publics).

Ces deux instruments ont permis entre autres:

- l'implication du secteur privé dans le processus de passation des marchés (soumission, membre de l'ARMP) ;
- l'allègement des procédures administratives avec la détermination de délais de traitement des dossiers ;
- la mise en place d'un dispositif d'informations sur les marchés publics (le portail des marchés publics, campagnes de sensibilisation des opérateurs économiques sur le code des marchés, insertion des offres dans la presse) renforçant ainsi la mise en concurrence, etc.

Cependant, la place des PME dans les marchés publics est une question complexe à laquelle il importe d'accorder une importance particulière. La solution apportée à cette problématique aux États-Unis et dans l'Union Européenne, à savoir la mise en place de Small Business Act accordant aux PME, entre autres avantages, une part des marchés publics ne pourrait-elle pas être appliquée au Sénégal, surtout au profit de PME naissantes? De plus, le développement des activités de sous-traitance, la détermination de délais raisonnables de paiement de la commande publique et l'identification de politiques de financement des marchés publics sont des solutions à envisager.

¹⁴ Décret n°2007-545 du 25 avril 2007

2. Les objectifs de l'étude

L'étude vise essentiellement à proposer des dispositifs institutionnels, réglementaires voire législatifs permettant la réduction des délais de paiement de la commande publique et le financement des PME pour leur accès aux marchés publics.

Plus spécifiquement, elle s'intéresse à l'évaluation des délais de paiement de l'Administration centrale des collectivités locales et les hôpitaux mais également à l'analyse de l'incidence de la mise en place du nouveau dispositif institutionnel et réglementaire (DCMP, ARMP, Code des marchés publics). En d'autres termes, elle cherche à déterminer la perception des entreprises sur le code des marchés publics et le nouveau dispositif institutionnel mis en place et relatif à la commande publique.

De plus, il s'agit de voir s'il y a un enjeu économique essentiel pour les PME. En effet, selon la taille ou le secteur d'activité de l'entreprise, le solde commercial va plutôt constituer une source de financement à court terme ou une charge de trésorerie. S'agissant du secteur public, il est également important de voir l'ampleur des délais de paiements (leur niveau comparativement à celui du secteur privé national) mais aussi l'impact de l'imposition des délais de paiement particulièrement élevés sur les fournisseurs de l'Etat et selon leur taille.

3. Résultats attendus

L'étude devra déboucher sur la mise en place de dispositifs tant sur le plan législatif, réglementaire qu'institutionnel pour permettre une réduction des délais de paiement. En outre, l'enquête de perception auprès des entreprises (fournisseurs) permettra de faire des propositions tendant à améliorer le dispositif existant (code des marchés publics et fonctionnement de la DCMP et de l'ARMP). Il est aussi attendu une meilleure insertion des PME dans la commande publique.

4. Méthodologie

Pour rappel, il faut signaler que les délais de paiement importants accordés aux clients peuvent peser sur la trésorerie d'une entreprise lorsqu'ils ne sont pas compensés par les délais que cette dernière obtient auprès de ses fournisseurs.

Le solde commercial, solde de ses créances clients et de ses dettes fournisseurs exprimé en jours de chiffre d'affaires, fournit un indicateur de l'influence des règlements commerciaux sur la structure financière des entreprises.

La méthodologie qui a été retenue s'appuie sur un échantillon d'entreprises ayant exécuté une commande publique au cours de l'exercice 2008. L'échantillonnage respectera les normes statistiques de représentativité. Les entreprises sont regroupées par secteurs d'activité qui correspondent, à la nomenclature NOPEMAS (Nomenclature des Produits des Etats Membres d'Afristat-Sénégal).

Par ailleurs, le travail d'investigation devra suivre les étapes ci-dessous :

Premièrement, sélectionner, au niveau de la DGCPT, les entreprises dont les factures ont été payées en indiquant la date de paiement ;

Deuxièmement, la DGCPT transmet la sélection des entreprises à la Direction du Budget et de la Direction de la Dette et de l'investissement, respectivement ordonnateur du budget d'investissement et du budget fonctionnement. Ces deux structures fournissent les dates d'ordonnancement.

Troisièmement, une enquête sera faite au niveau de quelques entreprises sélectionnées pour déterminer l'impact des délais de paiement sur leur solde commercial et leur perception sur le nouveau dispositif institutionnel relatif aux marchés publics.

Quatrièmement, des entretiens seront tenus avec des organisations patronales pour recueillir leur point de vue sur les délais de paiement et les solutions à envisager pour les réduire.

Cinquièmement, une enquête sera faite auprès de certaines administrations pour mieux déceler les contraintes qu'elles rencontrent dans l'application du nouveau code des marchés publics.

5. Equipe de recherche

L'équipe de recherche sera coordonnée par la DASP. Il reviendra à cette dernière de définir un chronogramme qui s'étale, environ, sur une période de 4

mois pour la réalisation de l'étude. Cette équipe sera composée de économistes, de statisticiens et de experts en finances publiques des directions impliquées dans l'étude.

6. Validation

Le processus de validation est étroitement lié au chronogramme défini par l'équipe de recherche. Il s'agit de faire deux séminaires :

- un atelier de validation de la méthodologie ;
- un séminaire de présentation des premiers résultats.

Ces séminaires sont internes et l'étude respectera, en cas de publication, les normes standard en la matière.