



CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES EN GESTION

**INSTITUT SUPERIEUR DE MANAGEMENT
DES ENTREPRISES ET AUTRES ORGANISATIONS - ISMEO -**



MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

Pour l'obtention du

**DIPLOME D'ETUDES SUPERIEURES SPECIALISEES EN ADMINISTRATION
ET GESTION (DESAG)**

11^{ème} Promotion, Année académique 2012-2013

SUJET

**MARCHES PUBLICS ET GOUVERNANCE : ELEMENTS
D'ANALYSE DU ROLE ET DE LA PLACE DE L'ARMP
DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE AU SENEGAL**

Préparé par :

Mamadou Lamine LY

Sous la direction de :

Dr Souleymane BOUSSO

Enseignant Associé au CESAG

Avril 2014

Dédicace

Je dédie ce travail d'étude et de recherche à ma famille qui donne sens à ma vie...

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Remerciements

Je remercie du fond du cœur :

- ✓ Docteur Souleymane Bousso qui a accepté d'encadrer ce mémoire. Il a, en effet, fait montre d'une disponibilité sans faille avec ses suggestions et remarques pertinentes qui ont permis d'arriver à ce résultat.
- ✓ Monsieur Ousseynou Cissé de l'ARMP qui a accepté de co-encadrer ce travail. Son appui nous a été d'une importance capitale.

Sont associés à ces remerciements : Bocar Ly à la DCMP, Mamadou Lamine Sow à la DCMP, Cheikh Oumar Foutiyou Ba au BOM, Birahim Seck du Forum Civil, Boulbathiam juriste de formation, Cheikh Guéye inspecteur principal des Impôts en service à dakar, Amadou Diop inspecteur des impôts en service à Ngor Almadies, à mon ami et frère Mamadou Sagné Baldé chancelier des ambassades en service au consulat de Marseille, Abdoulaye Baldé, Kaba Camara, Arfang Basse et à tous ceux qui de près ou de loin, ont apporté leur contribution à la réalisation de ce travail.

Liste des sigles et abréviations

AMP :	Accord Plurilatéral sur les Marchés Publics
ARMP:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD :	Banque Africaine de Développement
BOM :	Bureau Organisation et Méthode
BTP :	Bâtiment et Travaux Publics
CARPA :	Caisse Autonome des Règlements Pécuniaires des Avocats
CASFPA :	Comité d'Allégement et de Simplification des Formalités et Procédures
CMP :	Commission des Marchés Publics
CNLC :	Commission Nationale de Lutte contre la Corruption
CNUDCI :	Commission des Nations Unies pour le Droit du Commerce International
CRD :	Comité de Règlement des Différends
CREI :	Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite
DCMP :	Direction de Contrôle des Marchés Publics
FAR :	Federal Acquisition Regulation
HCA :	Haut Conseil de l'Audiovisuel
ICS :	Industrie Chimique du Sénégal
IGE :	Inspection Générale d'Etat
MCA :	Millenium Challenge Account
OEAP :	Observatoire Economique de l'Achat Public
OFNAC :	Office National de lutte contre la Corruption
OHADA :	Organisation pour l'Harmonisation du Droit en Afrique
ONEL :	Observatoire National pour les Elections
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
PIB :	Produit Intérieur Brut
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
SNCF :	Société Nationale des Chemins de Fer
TIC :	Technologie de l'Information et de la Communication
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Sommaire

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : MARCHES PUBLICS ET GOUVERNANCE AU SENEGAL	7
Chapitre 1 : Les marchés publics au Sénégal	9
I. Historique de l'évolution des marchés publics.....	9
II. Les grands principes des marchés publics au Sénégal:	12
III. Procédures spécifiques	21
IV. Règles générales applicables aux procédures de passation.....	22
Chapitre 2 : Problématique de la Gouvernance	25
I. Définition de la gouvernance.....	25
II. Les principes de la gouvernance.....	26
III. Les grands types de gouvernance.....	26
IV. Evolution dynamique du concept de Gouvernance.....	26
V. Cadre analytique de la gouvernance.....	29
VI. Diagnostic de l'état de la gouvernance au Sénégal.....	32
VII. Les politiques de bonne gouvernance et leur impact sur le terrain	34
DEUXIEME PARTIE : ROLE ET PLACE DE L'ARMP DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE AU SENEGAL	41
Chapitre 1 : Présentation Générale de l'ARMP	43
I. Mission et Attributions de l'ARMP	43
II. Les organes de l'ARMP	47
Chapitre 2 : Analyse des forces et faiblesses de la stratégie déployée par l'ARMP dans la gouvernance au Sénégal	59
I. Les Forces de L'ARMP.....	59
II. Les limites	61
III. Quelques recommandations pour combattre la corruption	62
CONCLUSION	64
BIBLIOGRAPHIE	69
ANNEXE.....	71
TABLE DES MATIERES.....	73

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

La notion de bonne gouvernance est entrée dans le vocabulaire international vers la fin des années 1980. D'une part, l'idée nouvelle qu'elle apporte dans le champ de la réflexion théorique est que des États démocratiques et ouverts sur l'extérieur ne peuvent pas être gouvernés de la même manière que les sociétés traditionnelles. Cette nécessité de changer les pratiques est également partagée par certaines organisations.

D'autre part, suite à l'échec des politiques d'ajustement structurel et des tentatives de démocratisation massive en Afrique, les bailleurs de fonds occidentaux et les institutions financières internationales semblent trouver dans la « bonne gouvernance » le nouveau moyen d'assurer le développement du continent. Est-elle tout simplement un nouvel avatar ou une nouvelle idéologie néo libérale à expérimenter en Afrique comme l'ont été les précédentes ?

Ou bien, est-ce la suite logique de l'échec des différentes politiques de développement mises en œuvre dans le continent et qui a poussé les institutions financières internationales à vouloir peser davantage sur la gestion des États bénéficiaires de l'aide ? Enfin, en ayant recours au concept de « bonne gouvernance » et en considérant ses attributs (indépendance de la justice, respect des droits de l'homme, transparence, administration efficace, etc.) comme « les conditions fondamentales à remplir [...] pour un État moderne », les institutions de Bretton Woods ne reconnaissent-elles pas leurs erreurs de n'avoir voulu pendant longtemps imposer la démocratie occidentale que par des incitations strictement économiques ? Par conséquent, la « bonne gouvernance » n'est-elle pas, de ce fait, le moyen rêvé d'investir le champ politique trop longtemps délaissé pour des raisons statutaires et idéologiques ? Dans tous les cas, tout se passe comme l'avait déjà remarqué Alexis de Tocqueville en 1835 : *« les hommes qui habitent les pays démocratiques ont donc souvent des pensées vacillantes : il leur faut des expressions très larges pour les renfermer. Comme ils ne savent jamais si l'idée qu'ils expriment aujourd'hui conviendra à la situation nouvelle qu'ils auront demain, ils conçoivent naturellement le goût des termes abstraits. Un mot abstrait est une boîte à double fond : on y met les idées que l'on désire ; et on les retire sans que personne ne le voit ».*

C'est à la lumière de ce long parcours, que le Sénégal s'est engagé à travers un programme ambitieux de bonne gouvernance décliné dans un document appelé programme national de bonne gouvernance ou les différents objectifs stratégiques qui doivent mener vers

l'atteinte de cet objectif sont passés en peigne fin. Cette volonté est davantage renforcée par la création d'un ministère chargé de la bonne gouvernance. Pour dire simplement qu'aujourd'hui, il est devenu impératif pour nos dirigeants de s'engager dans la voie menant vers une gestion rationnelle, efficiente et transparente de nos ressources qui sont insuffisantes. C'est même devenu une forte exigence des populations qui se sont enfin réveillées. En fait, regardons depuis que notre pays est indépendant, combien de budgets se sont succédé ? Quelles sont les réalisations qui en ont été faites ? Ces questions soulèvent de grandes inquiétudes. Alors, il faut que cela cesse. Et pour que ça cesse, la lutte contre la corruption semble être le nœud de la guerre. La construction du pays passe par la passation des marchés publics. D'où l'intérêt de revoir la manière dont ces marchés sont attribués, les textes qui les régissent, mais aussi et surtout les fonctionnaires en charge de ces questions. C'est donc un ensemble de mécanismes et de paradigmes qui nécessite d'être cerné pour le grand bonheur de tous nos compatriotes.

Dans cette subdivision de notre travail, nous nous proposons de mener une étude plus approfondie du concept de bonne gouvernance. Nous essayerons également d'apporter des réponses aux interrogations que nous avons formulées précédemment.

Auparavant, il nous semble nécessaire de tenter d'analyser une notion tout aussi abstraite à savoir la « gouvernance » mais qui constitue l'une des composantes de la notion de bonne gouvernance elle-même et qui a la caractéristique d'être incontournable, aujourd'hui, pour prétendre à des financements extérieurs.

➤ **PROBLEMATIQUE**

Pendant les nombreuses années de pouvoir socialiste, le Sénégal a développé plusieurs actions allant dans le sens d'une bonne gouvernance : organisation d'un séminaire gouvernemental pour définir une politique de modernisation de l'administration permettant d'améliorer les rapports entre l'État et le citoyen en 1990, présentation d'un *programme national de bonne gouvernance* lors de la IV^e réunion du Groupe Consultatif en 1998, organisation en 2000 d'une Concertation Nationale sur la qualité du service public et la « Bonne Gouvernance » ... Cependant toutes ces initiatives n'ont pas produit les résultats escomptés. La mal gouvernance continuait d'être évoquée régulièrement par les opposants au pouvoir socialiste, mais aussi par certaines organisations internationales.

C'est dans ce contexte qu'en 2000, à l'instar de beaucoup d'autres pays africains, le Sénégal a mis en place un *programme national de bonne gouvernance* (PNBG)¹. Aussi, la nécessité de mettre en place un service public performant, de renforcer la démocratie et de lutter contre la corruption revient de manière récurrente dans le discours des autorités politiques libérales. À côté de cette bonne volonté affichée par les tenants du pouvoir, il faut également souligner la forte pression qu'exercent les institutions financières internationales, les partenaires bilatéraux et multilatéraux qui font de la bonne gouvernance une condition principale pour l'octroi de leurs aides. Compte tenu de l'importance de cette aide pour les pays du Sud, l'on comprend aisément l'enthousiasme généralisé pour mettre en place ces politiques. D'ailleurs, le chef de l'Etat Macky Sall inscrit son mandat dans le sens d'une gestion sobre et vertueuse c'est-à-dire respectueuse des principes de la bonne gouvernance. C'est pourquoi, la question de la transparence des marchés publics occupe une place prépondérante dans la gestion des affaires de l'Etat. Il ne se passe pas un seul jour sans que cette problématique ne fasse l'objet de débat sur les médias. L'Etat est souvent accusé, à tort ou à raison, de s'adonner à des marchés de gré à gré. La dernière en date est celle de la construction de la plateforme de Diamniadio qui doit accueillir le prochain sommet de la francophonie en 2014 ou le Chef de l'Etat est accusé de n'avoir pas respecté les règles de procédures de passation des marchés publics. Ceci ne semble pas en réalité être un phénomène nouveau, puisque depuis Senghor, Diouf en passant par Wade où le phénomène avait semblé atteindre des proportions démesurées (affaires des chantiers de Thiès, affaires des fameuses cuillères d'Awa Ndiaye, affaires Karim Wade, actuellement l'affaire Aida Ndiongue qui défraie la chronique etc.). Aujourd'hui, les autorités s'engagent à renverser la donne. Mais, toujours est-il que l'actualité est souvent secouée par la question des marchés de gré à gré. Cette situation a suscité chez nous une certaine curiosité qui nous pousse à réfléchir sur les marchés publics, la gouvernance et les acteurs intervenant dans la lutte pour la bonne gouvernance en particulier l'ARMP. Partant de là, l'on se pose la question de savoir, si le rôle et la place de l'ARMP dans le dispositif de gestion des marchés publics participent à renforcer la bonne gouvernance?

Ce qui justifie le sujet : *Marchés publics et gouvernance : éléments d'analyse du rôle et de la place de l'ARMP dans la gouvernance publique au Sénégal.*

¹ Programme National de Bonne Gouvernance p.12

Cette étude a pour objectif principal d'étudier le rôle de l'ARMP dans la gouvernance. Et cet objectif général peut être décliné en objectifs spécifiques suivants :

- identifier le dispositif régissant les marchés publics et la gouvernance au Sénégal.
- présenter le rôle et la place de l'ARMP dans le dit dispositif.
- enfin, analyser les forces et les faiblesses de la stratégie déployée par l'ARMP dans le cadre du dispositif en vigueur.

Avec ces objectifs spécifiques déclinés, nous voyons que notre sujet de recherche soulève de nombreux questionnements. Il serait également intéressant de vérifier si le discours politique correspond à la réalité du terrain. Sinon, de voir dans quelle mesure, les autorités en place et en particulier le chef de l'Etat parviendraient à inverser la tendance dans le sens d'une gouvernance vertueuse et sobre ? Une démarche basée sur une méthodologie cohérente est plus que nécessaire.

➤ **MÉTHODOLOGIE**

La méthodologie mise en place dans cette étude comporte trois volets : la recherche documentaire, des enquêtes sur le terrain, l'analyse de sites en ligne des ministères au Sénégal et du portail sur les marchés publics. Notre choix s'explique par notre volonté de disposer des écrits les plus récents sur la question mais également d'aller sur place à la rencontre des citoyens, des autorités publiques, afin de voir par nous - même, si ce qui se fait correspond avec les discours. Sur ce point, nous adhérons aux affirmations de Rémy Rieffel à propos de la sociologie des médias. Selon lui, « *l'objectif poursuivi est par conséquent à la fois théorique et empirique : d'une part restituer les transformations récentes dans une réflexion plus générale [...], d'autre part, s'appuyer sur des recherches et sur des études concrètes, tant il est vrai qu'une spéculation générale sans enquête de terrain est vaine et qu'une enquête de terrain sans cadrage théorique est aveugle* ».

• **La recherche documentaire**

Dans la perspective de ce travail de recherche, nous avons déjà consulté un volume important d'ouvrages, de rapports, de thèses, de mémoires, d'articles de revues ou de presse. Internet n'a pas seulement été le support principal de notre objet d'étude. Il a été une importante source de documentation. Nous avons également suivi beaucoup de débat traitant de la question des marchés publics. Beaucoup d'ouvrages parlent aujourd'hui de la

gouvernance. Par contre, pour les marchés publics tels n'est pas le cas ; c'est souvent des séminaires, des rapports qui sont plus fréquents.

Cependant, grâce au net, nous avons pu accéder à nombre de documents récents, qui se multiplient maintenant. Toutefois, il faut préciser que dans cette masse de documents, la majorité est constituée de propos d'experts et d'hommes d'affaires. Aussi, pour éviter de tomber dans le piège du « discours expert », nous avons mené des enquêtes de terrain.

- **Les enquêtes de terrain**

Au début de nos recherches, nous avons mené des entretiens exploratoires avec des personnes-ressources qui s'intéressent de près ou de loin à la question des marchés publics et de la gouvernance en général.

Les discussions fructueuses que nous avons eues avec elles, nous ont permis de mieux constituer notre problématique de recherche.

Pour valider les postulats théoriques déjà établis, il nous a semblé important de mener des enquêtes de terrain. Nous sommes allés recueillir directement les informations grâce aux entretiens avec les différents acteurs dans ce champ d'action, en particulier les entrepreneurs, les fournisseurs, les représentants de l'Etat et même les bénéficiaires des ouvrages parfois. Dans cette étude, nous avons privilégié les guides d'entretien adaptés à nos interlocuteurs pour le recueil d'information, compte tenu de la spécificité du concept de marché public surtout que beaucoup de citoyens ne connaissent pas son contenu. Par conséquent, nous avons choisi de cibler les populations qui connaissaient déjà la signification et les implications de ce concept pour mettre en œuvre avec eux, des entretiens que nous avons souhaité semi-directs.

Les résultats de nos recherches nous ont permis d'élaborer un plan qui s'articule autour de deux grandes parties. La première partie prend en charge la question des marchés publics et de la gouvernance. La deuxième partie se charge de présenter d'abord l'Autorité de Régulation des Marchés Publics avant de mesurer la contribution de l'ARMP dans la gouvernance au Sénégal.

**PREMIERE PARTIE : MARCHES PUBLICS ET
GOUVERNANCE AU SENEGAL**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

La problématique des marchés publics est devenue, aujourd'hui, une préoccupation majeure dans la gestion de la cité. En effet, elle constitue un facteur d'appréciation de la bonne gouvernance pour les Etats, mais aussi et surtout pour les partenaires au développement qui assujettissent leurs interventions au respect des principes liés à la transparence, à l'éthique, à la démocratie, à l'Etat de droit entre autres. C'est pourquoi, la gestion de la commande publique soulève beaucoup d'intérêt pour les différents acteurs.

Marchés publics et gouvernance sont deux concepts qui vont de paire. Leur combinaison doit aboutir à l'instauration de la bonne gouvernance. Ce qui nous amène à analyser d'abord la question des marchés publics, pour terminer ensuite par la problématique de la gouvernance.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 1 : Les marchés publics au Sénégal

Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre des pouvoirs adjudicateurs (collectivités publiques : État, collectivités territoriales, EPCI et entreprises publiques locales notamment) et des personnes publiques ou privées et qui répond aux besoins de ces pouvoirs adjudicateurs en matière de fournitures, services et travaux.

Au niveau mondial, les marchés publics ont été évoqués dès l'après-guerre dans le cadre des Nations Unies, mais à cette époque de guerre froide, ils ont été regardés comme relevant de la souveraineté des États et laissés de côté par le droit international.

Ce mouvement a commencé à s'inverser en 1986 dans le cadre du cycle d'Uruguay. Il s'est achevé le 15 avril 1994 à Marrakech, par l'adoption de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) le même jour que la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Parallèlement, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a adopté des lois types pour la passation des marchés publics dans les États émergents ou en développement.

I. Historique de l'évolution des marchés publics

Tous les États n'ont pas adhéré à l'Accord multilatéral sur les marchés publics. Les États-Unis en sont cosignataires, mais ils ont émis une réserve pour continuer à utiliser le Small Business Act adopté par le Congrès américain le 30 juillet 1953 et maintes fois amendé depuis. Le SBA vise à favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises américaines, aux marchés publics de l'État fédéral dans le cadre de la Section 19 des Federal Acquisition Regulations (FAR) - le Code des marchés publics de l'État fédéral américain.

Dans l'Union européenne, une première vague de directives a tenté d'encadrer la passation des marchés publics dans les années 1970. Mais cette première réglementation s'est révélée être un échec. La seconde vague de directives, dites "Recours"¹, a été adoptée entre 1989 et 1993^{2,3}. La troisième vague date du 31 mars 2004^{4,5}. L'Union européenne trouve son intérêt à agir dans le fait que les marchés publics y représentent un pourcentage du PIB variant entre 11 et 22 % selon les États membres.

Au niveau européen (chiffres 2004 avant l'entrée des 10 PECO), les marchés publics représentent près de 16 % du PIB de l'Union européenne à 1 430 milliards d'euros. Cela

s'explique par la politique des fonds structurels d'aides aux pays en retard pour financer leurs infrastructures (voir les grands chantiers de Madère, ou de la Grèce pour les Jeux Olympiques payés avec des fonds de l'Union européenne). Le recentrage du budget de l'Europe de la Politique Agricole Commune (qui doit passer de 50 % du budget total en 2002 à moins de 30 % en 2012) va renforcer encore les marchés publics.

Compte tenu de l'importance des marchés publics dans le PIB de l'Union européenne, il est indispensable d'assurer l'égalité de toutes les entreprises face à la commande publique, notamment des PME. Au début de l'année 2011, la Commission européenne a publié un livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics - vers un marché européen des contrats publics plus performant, dont le but est d'aboutir, à terme, à une proposition législative sur la réforme des règles européennes en matière de marchés publics.

Les marchés publics doivent constituer un levier de croissance et d'innovation, sans se limiter à un rôle d'outil anticrise. Pour ce faire, dans le prolongement de son livre vert de début 2011, la Commission européenne a rédigé en 2012 une proposition de directive en vue de moderniser la législation communautaire remontant à 2004. Ce texte présente des avancées majeures en termes de simplification et de renforcement de la place des PME. Pour autant, il mérite encore d'être amélioré, tant au titre de l'accès des entreprises à ces marchés qu'à celui des conditions de passation et de réalisation.

En droit français, le code des marchés publics a pour objet de définir les règles de mise en concurrence pour ce qui concerne l'achat de fournitures, de prestations de services ou de travaux par les personnes publiques (ministères, services déconcentrés de l'État, Établissements publics, collectivités territoriales...).

Recensés par l'OEAP (Observatoire Économique de l'Achat Public) depuis 2005, l'ensemble des achats publics atteint en 2008 environ 68 milliards d'euros soit environ 7 % du PIB. Les enjeux sont importants tant au niveau des acheteurs que des opérateurs économiques.

L'influence de l'Union européenne a conduit la France à réformer le code des marchés publics en 2001, puis en 2004 et enfin en 2006 (Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 ; cahier détaché du Moniteur no 5359 du 11 août 2006; dossier Web du site du Moniteur).

Certains organismes non soumis au code des marchés publics sont soumis à l'ordonnance no 2005-649 du 6 juin 2005 (voir pour une application de la règle et de l'exception : Olivier Poinot, "Les marchés des institutions sociales et médicosociales-sociales privées", La Semaine Juridique éd. A 2006, no 1088).

Dans l'espace UEMOA, l'importance accordée par les acteurs de développement au dispositif de passation des marchés publics s'explique par le poids prépondérant de la commande publique dans la gestion des finances publiques. En effet, dans les Etats membres l'UEMOA, la commande publique représente la moitié des dépenses publiques qui représentent 20% du PIB des Etats membres. La volonté de la Communauté internationale d'appuyer les efforts de développement des pays en développement en vue de dégager une épargne budgétaire requerra un renforcement de la gestion des dépenses publiques et une meilleure maîtrise de la commande publique contribuant à la moitié du niveau des dépenses publiques. Le diagnostic fait sur la passation des marchés publics dans l'espace UEMOA faisait état d'une situation préoccupante requérant une rationalisation et modernisation des procédures. En effet, la lourdeur des procédures de passation des marchés publics entraînant des longs délais d'exécution conduisait les administrations à ne pas systématiser l'observation du jeu de la concurrence. Le niveau élevé de proportion des marchés publics passés de gré à gré (soit 20% des acquisitions nationales) ne permettait aux pays de dégager des économies. Ainsi, les systèmes de passation des marchés publics conduisaient à :

- un niveau de coûts de marchés acquis à travers les systèmes nationaux de passation de marchés publics plus élevés;
- un niveau élevé de plaintes et l'absence dans la plupart des pays d'organes de recours indépendants dont la saisine est de nature à suspendre le processus de passation pour connaître des violations potentielles des règles à ce stade de la procédure;
- et des longs délais de passation de marchés caractérisés par un recours excessif et peu encadrés d'avenants. Au niveau des dispositifs institutionnels, l'absence d'intégration entre la gestion budgétaire et l'initiative de lancement de la procédure d'appel d'offres était une cause majeure de retard d'exécution des dépenses publiques.

Par ailleurs, les administrations publiques chargées du contrôle de l'exécution des marchés publics étaient faiblement dotées en ressources humaines et en équipements informatiques. Les procédures d'acquisition et les dispositifs institutionnels variaient d'un Etat à un autre.

Cette situation qui ne favorisait pas l'exploitation d'économies d'échelle offerte par l'espace UEMOA était considérée comme dissuasive pour attirer des investisseurs. La volonté de l'UEMOA d'harmoniser les systèmes de passation des marchés publics et de se conformer aux normes internationales a conduit à l'élaboration de la première phase, du programme régional de réformes de passation des marchés. Cette phase exécutée de novembre 2002 en décembre 2005 et qui a été cofinancée par la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale a permis une évaluation du dispositif de système de passation des marchés publics dans l'espace UEMOA.

Le Sénégal s'inscrit dans cette dynamique et fait même partie des meilleurs élèves de l'espace. En effet, il s'est doté un certain nombre d'outils parmi lesquels la DCMP, l'ARMP et même d'autres organes qui contribuent à assainir la gouvernance l'OFNAC, la CREI, l'IGE etc. Il dispose également d'un document de base (code des marchés publics) où sont inscrites toutes les règles qui régissent et réglementent les marchés publics.

II. Les grands principes des marchés publics au Sénégal:

Ils sont régis par le code des marchés publics qui constitue le livre de chevet. En effet, toutes les questions concernant les marchés publics sont consignées dans ce document. Les éléments essentiels sont : les modes de passations ; les catégories de marché ; les seuils de passation.

a°) Les modes passations

Trois modes de passations sont dégagés par le code :

- Appel d'offre ouvert
- Appel d'offre restreint
- Entente directe

Le principe reste l'appel d'offre ouvert. Les autres modes ne sont appliqués que dans certaines conditions définies et spécifiées par le code. Les différents types d'appel d'offres sont définis par **l'article 60²** du code des marchés publics qui stipule que :

² Code des Marchés Public p.30

1. L'appel d'offres est la procédure par laquelle une autorité contractante attribue le marché sans négociation, après appel à la concurrence, au candidat qui remet l'offre conforme évaluée la moins disante, sur la base de critères quantifiés en termes monétaires préalablement portés à la connaissance des candidats, et qui réunit les critères de qualification également mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence.
2. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. Il est dit ouvert lorsque tout candidat peut remettre une offre, et restreint lorsque seuls peuvent remettre une offre les candidats qui y ont été directement invités par l'Autorité Contractante. L'appel d'offres ouvert peut comprendre une phase de pré-qualification.
3. L'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées au présent décret.
4. L'appel d'offres peut également être organisé en deux étapes, dans les conditions prévues par le présent décret, en vue dans un premier temps de préciser les critères ou les solutions techniques auxquels les offres devront répondre, puis dans un deuxième temps, d'attribuer le marché sur les bases retenues par l'autorité contractante.

L'appel d'offres peut être organisé sur concours entre les hommes de l'art ou les entreprises qualifiées en vue de l'établissement d'un projet, d'une fourniture ou d'un ouvrage lorsque des motifs techniques, esthétiques ou financiers justifient des recherches particulières.

❖ **Appel d'offre ouvert**

Il est le principe de base de la passation des marchés.

1. Tout appel d'offre ouvert est porté à la connaissance du public par la publication d'un avis d'appel à la concurrence, dans les conditions prévues à l'article 56 du décret N° 2011 – 1048 du 27 Juillet 2011.

2. L'avis d'appel d'offres, établi conformément au modèle spécifié par décision de l'organe chargé de la régulation des marchés, fait connaître au moins :

- a) l'objet du marché ;
- b) le lieu et la date où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges ou les modalités d'obtention des documents ;
- c) le lieu et la date limite de réception des offres ;
- d) le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;
- e) les justifications à produire concernant les qualités et capacités exigées des candidats ;
- f) le montant de la garantie de soumission à consulter ;

Des renseignements complémentaires peuvent être sollicités de la personne responsable du marché dix(10) jours plus tard avant la date de dépôt des offres. Les réponses doivent dans ce cas, être envoyées au plus tard cinq (05) jours avant la date de dépôt des offres. A défaut, l'ouverture est reportée à une date permettant à l'autorité contractante de fournir les renseignements. L'ensemble des candidats ayant retiré un dossier d'appel à la concurrence devront être destinataires des réponses de la personne responsable du marché.

La commission procède ensuite à une évaluation détaillée en fonction des critères établis conformément à l'article 59 du présent décret, mentionné dans le dossier d'appel à la concurrence. Elle propose à l'autorité contractante dans un délai de maximum de quinze (15) jours à compter de la séance d'ouverture des plis, l'attribution du marché au candidat qui a l'offre conforme la moins disant et qui est reconnu réunir les critères de qualification mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet de dérogation dans la limite maximale de dix jours, sur demande motivée de l'autorité contractante adressée à la direction chargée du contrôle des marchés publics.

- Appel d'offres restreint³

Il est défini par l'Article 73 du Code.

1. L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les candidats que la personne responsable du marché a décidé de consulter.

2. Il ne peut être procédé à un appel d'offres restreint qu'après avis de la direction chargée du contrôle *a priori* des marchés publics et dans les cas suivants :

a. les marchés pour lesquels, en raison des circonstances particulières, une action rapide de l'autorité contractante est nécessaire, justifiant la réduction des délais de réception des candidatures et des offres, afin de prévenir un danger ou un retard préjudiciable qui n'est pas provoqué par l'autorité contractante. En ce cas, le délai de réception des offres est au moins égal à dix (10) jours pour l'appel d'offres national et vingt et un (21) jours pour l'appel d'offres international. L'autorité contractante doit motiver le caractère objectif de l'urgence et l'impossibilité de respecter le délai normalement prévu ; la situation d'urgence doit être mentionnée dans la lettre d'invitation.

b. les marchés de travaux, fournitures ou services qui ne sont exécutés qu'à titre de recherches, d'essais, d'expérimentation ou de mise au point ;

c. les marchés que l'autorité contractante doit faire exécuter en lieu et place des titulaires défailants et à leurs frais et risques ;

d. les marchés qui ont donné lieu à un appel d'offres infructueux.

- Marchés passés par entente directe

Ils sont déterminés par l'Article 76 du Code des marchés :

Les marchés sont passés par entente directe lorsque l'autorité contractante engage directement les discussions avec un ou plusieurs opérateurs économiques et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu.

³ Code des Marchés Publics p.38

Un marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations.

Il ne peut être passé de marchés par entente directe qu'après :

1. autorisation de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :

a) pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé ;

b) pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire, à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'appel d'offres et que le marché complémentaire ne porte que sur des fournitures, services ou travaux qui ne figurent pas dans le marché initial conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, et que ces fournitures, services ou travaux ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.

2. avis de la Direction chargée du contrôle des marchés publics dans les cas suivants :

a) pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection de l'intérêt supérieur de l'Etat l'exige.

Sont considérés comme secrets :

❖ les marchés de fournitures, services et travaux passés pour assurer les besoins de la défense nationale et concernant :

- les marchés de fournitures et de services qui ont pour objet la conception, l'essai, l'expérimentation, la réalisation, l'acquisition, le maintien opérationnel, l'utilisation ou la destruction des armes, munitions et matériels de guerre ;

- les marchés de fournitures qui ont pour objet la réalisation de démonstrateurs ou de prototypes d'armes, munitions ou matériels de guerre ;
 - les marchés de fournitures qui ont pour objet les composants, les outillages, les consommables et les moyens d'évaluation et d'essais, spécifiquement conçus pour la fabrication, l'emploi ou le maintien en condition opérationnelle des armes, munitions et matériels de guerre ou l'emploi des armes, munitions et matériels de guerre ou concourant à leur efficacité militaire ;
 - les marchés de service qui présentent un lien direct avec la stratégie militaire ou l'emploi des armes et qui ont pour objet soit les études exploratoires et les études technico-opérationnelles relatives aux équipements futurs, les études biologiques, médicales, hydrographiques, soit les études prospectives ;
 - les marchés de travaux directement liés à la réalisation, l'emploi, le maintien en condition opérationnelle et l'évaluation des armes, munitions et matériels de guerre ;
 - ❖ les marchés portant sur des fournitures, services et travaux :
 - destinés à des fins de défense civile. Ces marchés portent sur des prestations visant à assurer l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général ainsi que l'appui au maintien ou au rétablissement de la liberté d'action des autorités militaires sur l'ensemble du territoire ;
 - relatifs à la sécurité nationale passée en vue de prévenir une menace, notamment terroriste, et plus généralement de prestataires, qui du fait de leurs prestations, accèdent à des informations ou domaines sensibles dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité et la sûreté de l'Etat et à son potentiel scientifique et économique. Relèvent notamment de ces marchés, les travaux qui doivent être exécutés dans l'espace présidentiel particulièrement au Cabinet du Président de la République, au Palais de la République et ses annexes.
 - les marchés passés en vertu d'un accord international relatif à la participation des troupes sénégalaises à des opérations de maintien de la paix ;
- b) Les marchés pour lesquels, l'urgence impérieuse, résultant de circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieurs à l'autorité, n'est pas compatible avec les délais et règles de forme exigés par la procédure d'appel ouvert ou restreint ;
- c) les marchés passés dans le cadre des mesures de mobilisation générale et de mise en garde.

Pour les marchés visés aux paragraphes b) et c), l'organe chargé du contrôle des marchés publics en avise dans les vingt quatre heures. Ce délai passé, pour poursuivre la procédure, l'autorité contractante doit s'en référer au Premier Ministre qui décide de la continuation ou non de la procédure.

En cas d'avis négatif émis par la DCMP, l'autorité contractante, qui en informe le Premier Ministre, ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la régulation des marchés publics d'une requête motivée, accompagnée de l'avis contesté dont copie est transmise au Premier Ministre.

Le Premier Ministre peut certifier par notification écrite à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics et à celui chargé du contrôle des marchés publics que, pour des raisons tenant aux circonstances exceptionnelles du cas concerné impliquant des motifs impérieux d'intérêt général, l'attribution du marché doit être poursuivie immédiatement.

Article 77⁴ :

Il met en exergue les marchés classés secrets.

1. Pour les marchés classés secrets, un arrêté du Ministre chargé des Forces Armées fixe les conditions dans lesquelles est assurée la protection du secret et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'Etat durant toute la procédure de passation et d'exécution du marché.
2. L'autorité contractante précise, dans les documents du marché, les mesures et les exigences nécessaires afin d'assurer la sécurité des informations.

L'offre comporte l'engagement du soumissionnaire et des sous-traitants à préserver de manière appropriée la confidentialité de toutes les informations classifiées en leur possession ou dont ils viendraient à prendre connaissance avant, pendant et après l'exécution du marché.

Le soumissionnaire doit :

⁴ Code des Marchés Publics p.41

- indiquer dans son offre toute partie du marché qu'il envisage de sous-traiter à des tiers et tout sous-traitant proposé ainsi que l'objet des contrats de sous-traitance pour lesquels ces derniers ont été proposés, et/ou,
- indiquer tout changement intervenu au niveau du sous-traitant au cours de l'exécution du marché.

L'autorité contractante peut rejeter les sous-traitants sélectionnés par le soumissionnaire au stade de la procédure d'attribution du marché principal ou par le titulaire du marché lors de l'exécution du marché principal. En cas de rejet d'un sous-traitant, l'autorité contractante doit fournir au soumissionnaire ou au titulaire, une justification écrite indiquant les raisons pour lesquelles elle estime que le sous-traitant ne remplit pas les critères.

Tout pourcentage de sous-traitance compris dans la limite de 40% fixée par l'article 48 du décret N° 2011-1048 du 27 Juillet 2011 par l'autorité contractante est considéré comme remplissant l'exigence de sous-traitance visé au présent article.

3. L'autorité contractante précise dans les documents du marché ses exigences en matière de sécurité de l'approvisionnement. A cet effet, l'autorité contractante peut exiger du soumissionnaire du marché :

- a) la certification que le soumissionnaire est à même de remplir ses obligations en matière d'exportation, de transfert et de transit des marchandises liées au contrat ;
- b) la certification que l'organisation et la localisation de la chaîne d'approvisionnement du soumissionnaire lui permet de respecter les exigences en matière de sécurité de l'approvisionnement ;
- c) l'engagement du soumissionnaire à mettre en place et/ou à maintenir les capacités nécessaires pour faire face à une éventuelle augmentation des besoins de l'autorité contractante par suite d'une situation de crise, selon des modalités à convenir ;
- d) l'engagement du soumissionnaire à assurer la maintenance, la modernisation ou les adaptations des fournitures ;
- e) l'engagement du soumissionnaire à fournir tous les moyens spécifiques nécessaires pour la production de pièces détachées, de composants, d'assemblages et d'équipements d'essais spéciaux, y compris les plans techniques, les autorisations et les instructions d'utilisation, au cas où il ne serait plus en mesure de les fournir.

4. L'autorité contractante établit chaque année un état statistique précisant le nombre, la valeur des marchés attribués et le nom de l'attributaire. L'état statistique porte, séparément, sur les marchés de fournitures, de services et de travaux.

L'état statistique visé à l'alinéa précédent est transmis à la Direction chargée du contrôle des marchés publics qui assure la mission de collecte et d'analyse des données ainsi que l'établissement des statistiques sur les marchés publics. Une copie de l'état statistique est transmise par l'autorité contractante à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics.

Seules les données relatives au nombre et à la valeur des marchés figurant sur l'état statistique peuvent faire l'objet de publication.

5. A l'exception des marchés relatifs à la défense et à la sécurité de l'Etat soumis à la procédure décrite aux alinéas précédents, les marchés passés par entente directe donnent lieu à un compte rendu détaillé de la procédure de passation et d'exécution établi par l'autorité contractante et communiqué au Premier Ministre et à l'organe chargé de la régulation des marchés.

6. A l'exception des marchés classés secrets, les marchés passés conformément aux alinéas précédents seront systématiquement compris dans le périmètre de l'audit indépendant annuel commandé par l'organe chargé de la régulation des marchés publics à la fin de chaque exercice budgétaire.

7. L'organe chargé de la régulation des marchés publics tient un compte rendu détaillé des marchés passés par entente directe dans son rapport annuel.

Le recours à la procédure de passation prévue au présent article est limité aux prestations strictement nécessaires, pour faire face à la situation imposée par le caractère impérieux de l'urgence constatée ou les mesures nécessitées par la décision de mobilisation générale ou de mise en garde.

III. Procédures spécifiques

Section 1 - Procédure de demande de renseignements et de prix

Article 78 :

1. L'autorité contractante peut ne pas recourir à une des procédures d'appel d'offres prévues par le Chapitre 4 du présent titre pour les travaux, fournitures ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du présent décret. La procédure de demande de renseignements et de prix doit alors être utilisée.

2. Dans ce cas, sous réserve de l'application d'autres procédures spécifiques ou de règles prévues par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, l'autorité contractante :

- choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature du marché;
- sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins cinq (5) entreprises en définissant la nature des prestations recherchées et en faisant référence à des normes dans toute la mesure du possible ;
- doit s'assurer que les candidats ont la capacité d'exécuter le marché, y compris au plan juridique ;
- attribue le marché au candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins disant et rédige un procès-verbal d'attribution et informe les candidats dont les offres n'auront pas été retenues.

3. Les marchés concernés donnent lieu :

a) à des contrats écrits de forme libre. Par dérogation, les commandes répondant à des conditions de montant et de nature spécifiées par arrêté du Ministre chargé des Finances peuvent être dispensées de forme écrite et donner lieu à règlement sur mémoires ou factures ;

b) à publication sur le site des marchés publics dès leur attribution lorsque le montant du marché atteint les seuils fixés par l'arrêté visé au paragraphe précédent ; à cet effet, l'autorité contractante communique à l'organe chargé du contrôle des marchés publics, qui assure la collecte et l'analyse des données ainsi que l'établissement des statistiques sur les

marchés publics, la liste des personnes consultées, le nom de l'attributaire ainsi que la nature et le montant du marché.

Section 2 - Dispositions spécifiques aux marchés passés par les communautés rurales et certaines communes

Article 79 :

Les marchés passés par les communautés rurales, quel que soit leur montant, et par les communes dont le budget ne dépasse pas un seuil fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances, peuvent faire l'objet de procédures allégées, comportant en particulier des formalités de publicité et des cahiers des charges adaptés, dans le respect des principes posés par le présent décret et conformément aux modalités fixées par arrêté du Ministre chargé des Finances.

IV. Règles générales applicables aux procédures de passation

Section 1 - Seuils et champs d'application des procédures⁵

Article 53 :

Pour l'application des procédures décrites au présent Titre, il est tenu compte des seuils suivants relatifs à la valeur estimée des marchés, TVA comprise :

1. Pour ce qui concerne les marchés de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics :

- a) 25.000.000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
- b) 15.000.000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;
- c) 25.000.000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

2. Pour ce qui concerne les marchés des sociétés nationales, des sociétés anonymes à participation publique majoritaire et des agences ou autres organismes ayant la personnalité morale, mentionnés à l'article 2.1 d) :

- a) 50.000.000 Francs CFA pour les marchés de travaux ;
- b) 30.000.000 Francs CFA pour les marchés de services et fournitures courantes ;

⁵ Code des Marchés Publics p.26

c) 30.000.000 Francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

Article 54 :

Le calcul de la valeur des marchés pour les besoins de l'application des seuils prévus par le présent décret est effectué selon les règles suivantes, quel que soit le nombre de fournisseurs, prestataires ou entrepreneurs auxquels il est fait appel :

1. La valeur d'un marché de travaux doit prendre en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération, que celle-ci comporte un ou plusieurs ouvrages. Une opération de travaux est caractérisée par son unité fonctionnelle, technique ou économique, à mettre en œuvre dans une période de temps et un périmètre limités.

2. La valeur d'un marché de fournitures ou de services doit prendre en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du décret N°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics..

3. La valeur estimée des marchés de fournitures ou de services donnant lieu à des livraisons ou à des réalisations répétées de biens ou services est égale à la valeur de l'ensemble des fournitures ou des services correspondant aux besoins estimés pour la durée du marché ou pour une année, si cette durée est supérieure à un an ou est renouvelable.

4. La valeur estimée des marchés comportant des lots doit prendre en compte la valeur, estimée comme indiqué ci-dessus, de la totalité des lots, sous réserve des exceptions prévues par le présent décret.

5. Les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du décret portant code des marchés publics.

Article 55 :

Sous réserve de l'application de certaines procédures spécifiques sans considération de seuils comme indiqué au Chapitre 6 ci-après :

- a) Les marchés dont les montants estimés sont égaux ou supérieurs aux seuils visés à l'article 53 du présent décret sont passés dans les conditions prévues au présent Titre
- b) Les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils visés à l'article 53 font l'objet de demandes de renseignement et de prix comme indiqué à la section 1 du Chapitre 6 ci-après.

En définitive, l'étude de passation des marchés publics révèle le caractère très technique des procédures. D'où la nécessité d'accompagner et de former en permanence pour éviter les dérives liées très souvent à l'ignorance ou à des lacunes imputables à un manque de maîtrise des procédures et des textes.

Chapitre 2 : Problématique de la Gouvernance

La gouvernance est une notion parfois controversée, car définie et entendue de manière diverse et parfois contradictoire. Cependant, malgré la multiplicité des usages du mot, il semble recouvrir des thèmes proches du « bien gouverner ». Chez la plupart de ceux qui, dans le secteur public ou privé, emploient ce mot, il désigne avant tout un mouvement de « décentrement » de la réflexion, de la prise de décision, et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la Co-construction d'un projet.

Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes, tant aux échelles locales¹ que globales et Nord-Sud^{2,3}.

I. Définition de la gouvernance

Etymologie : de l'anglais, governance, gouvernement, venant du latin "gubernare", diriger un navire.

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

Selon Governance Institute, la gouvernance a "pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable". Elle veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droit" (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires.

Initialement utilisé pour désigner la manière dont un gouvernement exerce son autorité économique, politique et administrative et gère les ressources d'un pays en vue de son développement, le concept de "gouvernance" a ensuite été étendu à la gestion des entreprises.

Issu de la théorie micro-économique et de la science administrative anglo-saxonne, la notion de "Bonne gouvernance" a été diffusée dans les années 1990 par la Banque mondiale, comme la condition nécessaire des politiques de développement.

II. Les principes de la gouvernance

La gouvernance repose sur quatre (04) principes fondamentaux :

- la responsabilité,
- la transparence,
- l'état de droit,
- la participation

III. Les grands types de gouvernance

On distingue deux principaux types de gouvernance : la gouvernance d'entreprise pour le secteur privé et la gouvernance politique pour la pensée politique et administrative. En gouvernance politique, on parle de gouvernance mondiale ou globale, de gouvernance territoriale ou locale en fonction des échelles de gouvernance abordées...

IV. Evolution dynamique du concept de Gouvernance

La notion de gouvernance est née de la langue française du mot qui renvoyant, dans le langage politique du moyen âge, au terme de gouvernement qui l'a progressivement remplacé. Le mot a disparu pendant des siècles avant de réapparaître dans un contexte très différent à partir des années 1970 : celui de l'entreprise, à travers l'expression de corporate governance (Gouvernance d'entreprise). C'est donc à partir du secteur privé qu'a resurgi la notion, qui désignait alors un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Il s'agit alors de poser la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein de l'entreprise et de leur mode d'interaction.

Dès 1975, le Rapport de la Commission Trilatérale (mai 1975: « Governability of Democracies ») y incorpore le terme gouvernance qui se substituera peu à peu à celui de « Governability ».

La pensée politique et administrative emprunte ensuite au management d'entreprise la notion de gouvernance en deux étapes.

La première étape correspond à la révolution libérale des années 1980, entraînant une nouvelle façon de penser le politique. Avec la remise en cause du rôle de l'État notamment dans les pays anglo-saxons, émerge une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du New Public Management (management public). Cette logique repose sur une vision minimaliste de l'État selon laquelle celui-ci doit revenir à son "cœur de métier" en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, comme le font d'ailleurs à la même époque les grands groupes industriels confrontés à la mondialisation.

La deuxième étape est celle des années 1990, où émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du New Public Management. Des auteurs comme Guy B.Peters, Donald J.Savoie ou Pierre Calame insistent alors sur le fait que la crise de l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure. Cette crise concerne davantage la capacité de l'État à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques.

Sans évoquer la notion de crise de l'État mais davantage celle de transformation, des auteurs comme Bob J. ou encore Neil Brenner réfèrent les modifications de la puissance publique actuellement à une série d'évolutions macrosociologiques et macro-économiques qui ont affecté la centralité de l'État et de ses institutions dans le pilotage et la régulation politiques. Les travaux de Patrick Le Galès ou encore de Bernard Jouve en se centrant sur les collectivités locales (villes, métropoles, région) ont permis de mesurer de la portée et les limites de tels changements qui affectent l'ordre politique actuel.

Actuellement, dans les sociétés occidentales régies par la démocratie libérale, la gouvernance renvoie aux interactions entre l'État, le corps politique et la société, et donc aussi aux systèmes de lobbysmes et de coalitions d'acteurs publics et privés. La bonne gouvernance vise à rendre l'action publique plus efficace et proche du bien public et de l'intérêt général, et donc plus légitime. Elle est supposée rendre les sociétés plus facilement ou harmonieusement gouvernables. Elle suppose donc aussi un système qui ne surexploite pas ses ressources et qui soit capable de résilience (notion de développement durable).

C'est une notion qui a été abondamment utilisée par les théoriciens de l'action publique, les politologues et les sociologues depuis le Sommet de la Terre qui en 1992 a mis en exergue le besoin urgent d'un développement plus soutenable...).

C'est donc aussi une théorie de la régulation sociale, qui pour fonctionner doit être déclinée à toutes les échelles de gouvernement. Ainsi, on parle de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance territoriale, de gouvernance européenne, et de gouvernance mondiale : Il n'y a donc pas un modèle unique de gouvernance mais bien des systèmes de gouvernance.

La manière dont fonctionnent les institutions a une incidence sur la résilience de l'environnement. Dans le passé, beaucoup de communautés et sociétés ont pu affronter, durant plusieurs siècles, d'importants changements de leur environnement. Les changements importants et brutaux sont plus difficiles à supporter.

Certains chercheurs estiment que les conditions environnementales idéales d'une bonne gouvernance sont et seront de plus en plus rares à cause de problèmes nouveaux et critiques, tels que les pollutions globales ou transfrontières, la surpêche, la déforestation tropicale à grande échelle, et le dérèglement climatique qui concernent de très grande échelle, et qui peuvent se développer rapidement et sous l'influence de facteurs pour lesquels l'échelon local n'a pas de prise à lui seul. Quelques stratégies de gouvernance semblent néanmoins permettre de mieux affronter ces questions ; ce sont notamment l'information, le dialogue et une Co-construction plus collaborative de solutions, entre les parties concernées, ainsi qu'avec les fonctionnaires, scientifiques et acteurs économiques, via des systèmes apprenants, encourageant l'expérimentation et le changement.

La science administrative anglo-saxonne l'assimile au management public (New Public Management), doctrine de gouvernement qui préconise le recours aux agences (c'est aussi le cas dans les pays scandinaves comme la Suède) ou à des autorités administratives indépendantes (AAI).

Certains détracteurs de la « bonne gouvernance » y voient une idéologie du désengagement de l'État-Providence, voire une théorie de la décomposition de l'État, à l'œuvre depuis le tournant néolibéral des années 1980. Par exemple, Jean-Christophe Mathias dénonce l'abandon du terme "gouvernement" au profit de celui de "gouvernance" en expliquant qu'il

s'agit là d'une rupture du pouvoir décisionnaire de l'État garant de la souveraineté populaire, remplacé par une démocratie participative n'ayant - selon lui - aucun attribut réellement politique. Pour ce chercheur indépendant, "le glissement du gouvernement à la gouvernance démontre que l'on est passé d'une civilisation de la souveraineté populaire incarnée dans la loi républicaine, garante de l'intérêt général, à une société pragmatiste, particulariste et utilitariste, garante d'intérêts économiques singuliers, dans laquelle la notion de bien commun n'a plus de place véritable".

V. Cadre analytique de la gouvernance

Le cadre analytique de la gouvernance est une méthodologie destinée à comprendre des situations de "gouvernance", lorsque les processus collectifs trouvent des solutions à des problèmes de nature publique et produisent des normes ou des institutions sociales.

1. Les systèmes de gouvernance publique

a) Le système onusien

Il porte sur le concept de gouvernance mondiale de plusieurs manières :

- via une conception de la paix à toujours construire et non comme simple trêve ;
- via une conception multilatérale d'une démocratie participative, associant à égalité trois pôles : le monde dans sa totalité représenté par l'ONU, les États, et des individus ou groupes d'individus éclairés, « chacun des trois se trouvant sous le contrôle des deux autres »;
- par sa situation entre la démocratie et puissance, entre idéal égalitaire et universaliste s'inscrivant dans un monde « d'États souverains et inégaux, dont la légitimité repose sur un territoire et une population bien délimités » ;
- en faisant de la survie de l'humanité et de la protection de l'environnement qui en est une condition, une question politique transversale et universelle, s'appuyant sur un triple constat alarmant : l'augmentation des nouvelles capacités de destruction massive, l'aggravation des perturbations des équilibres naturels et la dégradation accélérée des écosystèmes par l'homme et, du fait de l'augmentation vertigineuse des circulations, la tendance à la pandémie de toute épidémie.

Le premier texte associant gouvernance et nécessaire protection transversale de la nature est la charte mondiale de la nature, proclamée par les nations unies en 1982. Les sommets de la terre, dix et vingt ans plus tard (Sommet de la Terre 1992 à Rio puis Sommet de la Terre 2002 à Johannesburg, en seront deux des nombreuses suites. Par cette charte l'ONU intègre notamment la reconnaissance des générations futures et de leurs besoins environnementaux et une exigence de réparer l'environnement dégradé (à la hauteur de ses potentialités naturelles).

b) L'approche de la Banque mondiale

L'endettement mondial important issu des années 1970 explique en partie l'intervention croissante des Institutions de Bretton Woods dans la détermination des politiques publiques des pays endettés.

À partir de 1986, la Banque mondiale cherche à comprendre les causes de la plus ou moins grande réussite des plans d'ajustement structurel qu'elle met en œuvre. Cette réflexion s'accompagne d'un désir de légitimer les conditionnalités de plus en plus complexes mises en avant. Alors que les bailleurs de fonds bilatéraux (USAID, ACDI, etc.) imposent des réformes telles le pluralisme politique et la défense des libertés civiles, postulées indispensables au "bon gouvernement", comme condition à l'obtention des fonds d'aide au développement, la Banque Mondiale choisit plutôt de mettre en avant des impératifs d'ordre administratif, qu'elle associe à la "bonne gouvernance". Le concept de gouvernance y est défini, de manière large, comme étant « the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development » et les principes applicables à la bonne gestion des entreprises le sont également pour la chose publique. Ainsi, la transparence, l'accès à l'information, l'État de droit, la responsabilisation, et la gestion (taille) du secteur public sont toutes des caractéristiques liées à une bonne gouvernance.

C'est ainsi que, pour la Banque mondiale, la gouvernance recouvre les normes, traditions et institutions à travers lesquelles un pays exerce son autorité sur le bien commun, dans une optique de développement. Le niveau de capital social d'un pays peut aider à la réussite des plans de développement économique comme au développement de la démocratie. La bonne gouvernance recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources, à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et

de l'État pour les institutions, ainsi que l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité (Banque Mondiale, 1999).

c) L'approche de l'Union européenne

La Commission européenne a fait inscrire sa propre notion de gouvernance dans le Livre blanc de la gouvernance européenne. Ainsi, l'expression gouvernance européenne désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq « principes de la bonne gouvernance » renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Traité de Lisbonne contient désormais également le terme de gouvernance à l'article 15 et l'article 21. Cette inscription au sein du Traité souligne la nécessaire ouverture et transparence des institutions de l'Union et a pour but "d'assurer la participation de la société civile".

2. Les systèmes de gouvernance privée

a) Gouvernance de l'entreprise

Autre système de gouvernance, la gouvernance d'entreprise (ou de toute autre institution) est l'ensemble des organes et règles de décision, d'information (transparence) et de surveillance permettant aux ayants droit et partenaires d'une institution, de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans le fonctionnement de celle-ci.

La gouvernance des entreprises a subi ces dernières années d'importantes transformations avec une massification et une internationalisation de l'actionnariat. Ces transformations se traduisent par une évolution significative du fonctionnement et du rôle des principales institutions du gouvernement des entreprises : assemblée générale, conseil d'administration, comités. Pierre-Yves Gomez propose l'hypothèse d'une démocratisation du gouvernement des entreprises pour structurer de tels changements.

En France, en mai 2013, le principe de l'autorégulation en la matière est retenu : le Medef (MEDEF) et l'Association française des entreprises privées (AFEP) ont négocié avec les pouvoirs publics une révision de leur code de Gouvernance.

b) Gouvernance stratégique

Imaginé et développé par Roméo Malenfant, Ph.D., le modèle de fonctionnement de la gouvernance stratégique™ propose des prémisses, des principes et des pratiques qui aideront les administrateurs à créer une saine culture d'entreprise. Il représente une voie solide et rassurante pour qui est à la recherche d'une forme de fonctionnement adéquat au sein d'une organisation. La gouvernance stratégique™ permet de bien limiter ce que doit faire un conseil d'administration et son directeur général. Quand on pense au mot stratégie de guerre, c'est un plan, une méthode, pour faire la guerre. Pour la gouvernance, ce modèle de fonctionnement permet d'élaborer un plan d'actions dans lequel l'organisation va évoluer.

c) Vers une gouvernance créatrice de valeurs

Les formations et recherches vers une gouvernance créatrice de valeur MD développée par Yvan Allaire Ph.D. (MIT), Président du Conseil d'administration de l'Institut sur la gouvernance d'organisations publiques et privées et Président du Global Council on The Role of Business, Forum économique mondial, invitent notamment à réfléchir sur les attitudes et les pratiques susceptibles d'aider le conseil d'administration à assumer pleinement ses responsabilités. Le Professeur Allaire précise que « la gouvernance consiste à mettre en œuvre tous les moyens pour qu'un organisme puisse réaliser les fins pour lesquelles il a été créé, et ce de façon transparente, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes. La gouvernance est donc faite de règles d'imputabilité et de principes de fonctionnement mises en place par le conseil d'administration pour en arrêter les orientations stratégiques, assurer la supervision de la direction et favoriser l'émergence de valeurs de probité et d'excellence au sein de l'organisation ». De nombreuses prises de position publiques, formation, recherche-action et diffusion des connaissances sont réalisées dans ce sens dont, par exemple, la modification de système de rémunération des dirigeants.

VI. Diagnostic de l'état de la gouvernance au Sénégal

Bien qu'ayant opté pour le régime démocratique avant la majorité des pays africains, le Sénégal a dû mettre en place plusieurs réformes institutionnelles visant à résoudre la crise de la gouvernance, à laquelle il est confronté depuis son indépendance en 1960 :

- du point de vue de l'administration, création du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) en 1968 et du poste de premier ministre en 1970 qui ont permis de mieux réorganiser l'administration, mise en place de la politique de modernisation de l'État en 1990 dans le cadre des plans d'ajustement structurel, mise en place également d'une politique de décentralisation avec l'instauration des communautés rurales, création de la Médiature de la République en février 1991 pour gérer les différends entre l'administration et les usagers ;
- sur le plan politique, création en 1997 d'un Observatoire National des Élections (ONEL) chargé du contrôle et de la supervision des élections. En 1998, c'est au tour du Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA) de voir le jour ;
- au niveau de l'économie et de la justice, vote d'une loi sur l'enrichissement illicite en 1981 qui a donné naissance à la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) et à une brigade spéciale d'intervention ; mise en place en avril 1992 du Comité d'Allègement et de Simplification des Formalités et Procédures Administratives (CASFPA) ; création en 1993 de la Caisse Autonome des Règlements Pécuniaires des Avocats (CARPA) ; signature du traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) garantissant la sécurité juridique à l'échelle sous-régionale ; création, en mars 1998, de l'Inspection générale de l'Administration de la justice, structure indépendante de contrôle des magistrats, de la Cour des comptes chargée de poursuivre et de sanctionner toute faute de gestion sur les deniers publics, aujourd'hui de l'IGE (Inspection générale d'Etat), de l'OFNAC (Office National de lutte Anti-corruption.....), la CREI, la HCJ etc.

Cependant, au vu de la situation actuelle, nous pouvons dire que ces tentatives de réformes n'ont pas servi à grand-chose. En effet, même si des résultats notables ont été enregistrés du point de vue de la démocratie, la mauvaise qualité du service public composé pourtant d'environ 80000 salariés, le manque d'indépendance des juges, leur manque de moyens, la corruption et la lourdeur des procédures administratives continuent d'être décriés au Sénégal.

En effet, en novembre 1997, une étude réalisée par le ministère chargé du Travail et de l'Emploi et portant sur la productivité de l'administration a donné les résultats suivants : mauvaise capacité de réponse et de réaction, administration lourde avec des procédures longues, rigide incapable de s'adapter aux changements, taux d'absentéisme très élevé des

agents de la fonction publique, des agents concernant leur tâche. Le PNBG⁶ a souligné, également, la mauvaise qualité du service public (inaccessible, manque de transparence, non respect des procédures, système d'information et de communication inefficace, etc.). Cette situation s'explique, en grande partie, par le fait qu'avec les politiques d'ajustement structurel, les réformes de l'administration sénégalaise ont porté essentiellement sur la diminution des effectifs et non sur la qualité du service fourni aux usagers. Dans tous les cas, si l'on tient compte des problèmes de l'accessibilité de la justice, de sa complexité, de son manque de moyens, des faiblesses du système de gestion parlementaire également soulignées par le PNBG, force est de reconnaître que la mise en place d'actions pour une bonne gouvernance est plus qu'urgente.

VII. Les politiques de bonne gouvernance et leur impact sur le terrain

Le Sénégal, comme beaucoup de pays du Sud, sollicite assez souvent les institutions financières internationales pour réaliser des projets de développement. Celles-ci font, désormais, du respect des principes de bonne gouvernance une condition *sine qua non*.

Selon Madani Tall, Directeur des opérations au Sénégal, la Banque Mondiale gère un grand portefeuille au Sénégal : une quinzaine de projets dans les domaines de la santé, l'éducation, la mobilité urbaine et le secteur de l'eau. Aussi, éligible au titre du Millenium Challenge

Account (Compte du millénaire)- MCA⁷-, le Sénégal a décroché le financement de son projet de plateforme à Diamniadio (30 km de Dakar) estimé à 700 millions de dollars US et dont le but est de « *réduire la pauvreté à travers le Programme de la croissance Accélérée*, la contribution du désencombrement de la ville Dakar qui concentre 80% des activités économiques du pays, par la création d'une nouvelle zone économique, industrielle et résidentielle à 30 Km de la capitale sénégalaise ». Mais avant que ce projet ne soit adjugé et financé, les USA avaient exigé non seulement une sérieuse étude de faisabilité, mais aussi et surtout un engagement sans faille du Sénégal dans la voie de la « bonne gouvernance ». Les agences bilatérales et multilatérales mettant en œuvre les mêmes

⁶ Programme National de Bonne Gouvernance, 2008 p.25

⁷ Walfadjiri, 04 Mai 2005

initiatives, nous pouvons constater que les questions de gouvernance sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de développement et de la coopération économique.

L'on comprend, alors facilement l'enjeu principal du programme d'actions dégagé par le PNBG et qui est, selon nous, de faire du Sénégal un pays où la bonne gouvernance est reconnue de tous les bailleurs de fonds et institutions de notation et, par conséquent, qui attire les investisseurs étrangers. Pour atteindre cet objectif, plusieurs actions ont été menées depuis l'avènement de l'Alternance en mars 2000. Nous n'en citerons que quelques-unes : 214 En 2002, les États-Unis ont créé un mécanisme désigné *Millenium Challenge Account* (Compte du millénaire) -MCA- dont l'un des objectifs est d'accroître le niveau d'aide publique de 50 % au cours des trois prochaines années. Le MCA fournit 5 milliards de dollars EU chaque année à un groupe de 23 pays dans le monde dont 13 en Afrique qui appliquent de bonnes politiques, qui ont des administrations honnêtes, qui gouvernent avec équité, qui investissent sur les populations dans les secteurs de la santé et de l'éducation, qui encouragent la libéralisation de leur économie, qui s'engagent fermement à mettre fin à la corruption, qui respectent les droits de l'homme et qui instaurent l'État de droit et qui appliquent une politique budgétaire judicieuse. En un mot, cette récompense s'adresse aux pays éligibles qui appliquent rigoureusement la bonne gouvernance⁸.

➤ mise en place d'un Programme national de bonne gouvernance qui s'est fixé comme objectifs « de contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale et de conforter l'état de droit dans une société démocratique. Le programme devra contribuer à ancrer dans l'esprit de chaque citoyen que l'accès au pouvoir et aux ressources s'opère de manière équitable et transparente. Il devra également contribuer à l'instauration de la paix et de la stabilité et favoriser un environnement propice à la production et des pratiques transparentes de gestion dans les secteurs public et privé. [...] Ainsi, le programme vise à améliorer la qualité du service, en particulier dans les secteurs où la demande sociale est très forte (éducation, santé, promotion de l'emploi) ». Pour atteindre ces objectifs colossaux pour un pays comme le Sénégal, longtemps gouverné selon les principes du clientélisme, l'Etat s'est donné comme mission d'améliorer la décentralisation, d'utiliser les TIC pour une bonne gouvernance, de promouvoir les notions

⁸ Sud Quotidien, 22 Février 2006

de transparence, de participation et d'équité, de renforcer les capacités institutionnelles en matière d'efficacité et d'efficience, de promouvoir l'initiative privée et la véritable implication de la société civile, de lutter contre la corruption, d'améliorer la gestion, le suivi et le contrôle des affaires publiques. Nous remarquerons, au passage, que les objectifs du PNBG et les actions à mettre en œuvre pour les atteindre tiennent compte pratiquement de toutes les exigences des institutions financières internationales et plus généralement des bailleurs de fonds en matière de bonne gouvernance. Ce qui se comprend facilement si l'on sait que ce PNBG est certes un document de travail pour l'État, mais il est surtout destiné aux bailleurs de fonds étrangers en vue d'acquiescer leur financement et leur soutien ;

- à la suite de ce programme, un projet d'intranet gouvernemental a été mis en place pour améliorer la circulation de l'information dans l'administration ;
- une Commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion (CNLC)⁹ a été créée en mai 2004 ;
- pour encourager les investissements privés, l'État du Sénégal a entrepris la baisse de la fiscalité jugée trop lourde en réformant la patente, en réduisant le taux de l'impôt sur les sociétés qui passe de 35 % à 33 % et en étendant le régime de l'amortissement accéléré. Aussi, pour améliorer la circulation dans la capitale, le Programme de mobilité urbaine financé par la Banque mondiale à hauteur de 87 milliards de francs CFA a permis de démarrer, depuis 2001, divers chantiers de constructions de routes et d'échangeurs. Une loi votée par l'Assemblée nationale a créé un centre appelé Guichet unique dont le but est la facilitation des procédures administratives. En outre, les ministères destinataires des demandes d'autorisation liées aux projets d'investissements à agréer doivent traiter les requêtes dans un délai de 45 jours et motiver tout refus.
- pour assurer la transparence dans la gestion des affaires publiques, le décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 qui réglait auparavant les passations de marchés publics a été remplacé par le décret n° 2002-550 publié en juillet 2002 qui instaure désormais le nouveau code de passation des marchés publics ;

Enfin, pour réhabiliter la justice (parent pauvre des trois pouvoirs que beaucoup de Sénégalais jugent complexe, inaccessible voire chère) et lui permettre de remplir son rôle dans la consolidation de l'État de droit, un Programme sectoriel justice couvrant la période

⁹ Le Quotidien, 17 Décembre 2004

2004-2013 a été mise en place. La première phase triennale porte essentiellement sur la réhabilitation des Palais de Justice du Cap Manuel, de Kaolack, Saint-Louis et Thiès, sur l'achèvement des travaux du nouveau Palais de Justice de Lat.Dior, sur la construction de la Cour d'Appel de Ziguinchor et du tribunal régional de Matam. S'y ajoutent la construction du Palais de Justice de Fatick, d'une nouvelle Maison d'arrêt et de correction moderne à Dakar, la mise en œuvre du plan de modernisation et de renforcement des capacités des services de la justice²¹⁸. À travers tous ces exemples, nous voyons que le gouvernement du Sénégal affiche une réelle volonté de mettre en place une politique de bonne gouvernance. Cependant, si nous nous référons à l'actualité, nous nous rendons compte que ces discours et initiatives officiels ne reflètent pas la réalité du terrain. Pour étayer notre propos, nous invoquerons successivement les questions relatives à la corruption, le malaise dans l'institution judiciaire et la mauvaise gestion des finances publiques.

❖ **La corruption**

Le communiqué de *Transparency International* portant sur l'Indice de perception de la corruption en 2005, publié le 18 octobre 2005 à Berlin a placé le Sénégal au 78ème rang sur 159 pays où sévit la corruption à grande échelle. Même si le Sénégal a progressé par rapport à l'année 2004, malgré les efforts importants déployés dans ce pays pour lutter contre la corruption (création d'une commission nationale de lutte contre la corruption et de nombreux procès et sanctions contre des citoyens convaincus de malversation), ce fléau continue. Le rapport de la Banque mondiale intitulé « *Le climat des investissements* » révèle que la perception de la corruption au Sénégal par les chefs d'entreprise interrogés est très élevée (39,9 % d'après les conclusions de l'enquête). Selon eux, « *que ce soit pour une connexion téléphonique ou électrique, un raccordement à l'eau, un permis de construire, une licence d'importation ou encore une licence commerciale, les chefs d'entreprise interrogés estiment, à des degrés différents, qu'il y a une contrepartie dont il faut s'acquitter sous forme de "paiement informels"* »¹⁰. Toujours selon cette enquête sur le climat des affaires, les contrats avec l'administration, les cadeaux ou « paiements informels » constituent globalement 6,5 % de leur valeur. C'est sans doute pour ces raisons

¹⁰ Dossier du Soleil intitulé « Investissement : atouts et faiblesses de la destination du Sénégal », WWW.lesoleil.sn

que Madani Tall, Directeur des opérations de la Banque mondiale au Sénégal, affirme que « *l'environnement des affaires du Sénégal n'est pas pour moi un environnement de classe internationale où il n'y a pas de corruption, où il y a des barrières administratives qui sont légères, où la question de la fiscalité est réglée, où le foncier ne pose pas problème, où la question de la justice est traitée de façon tout à fait transparente avec des décisions judiciaires qui sont transparentes et des moyens importants pour accompagner ce système* »¹¹.

Il faut quand même préciser que la corruption au Sénégal n'est pas seulement le fait de l'administration. Les populations ont également une grande part de responsabilité. Cependant, il est incontestable que c'est à l'État qu'il appartient de mettre en place les moyens pour l'éradiquer en donnant d'abord l'exemple par son comportement mais aussi et surtout en sanctionnant les coupables. Mais pour réussir cette mission, la mise en place d'une justice de qualité est indispensable. Ce qui n'est malheureusement pas encore le cas.

❖ **Les difficultés de la justice sénégalaise**

Avocats, magistrats, greffiers et huissiers, bref toute la famille judiciaire s'accorde à reconnaître le manque de moyens de la justice sénégalaise. Le *Programme Sectoriel Justice* ne semble pas encore trouver une solution à ce problème. Cela est d'autant plus frustrant qu'au « *moment où les ministres de la République se promènent avec trois véhicules, les députés simples recevant gracieusement les clés de leur 4x4 toutes options* », les magistrats ne disposent pas tous de voitures de fonctions, certains présidents de juridictions et chefs de parquets n'ont pas de téléphone ou sont soumis à un système de limitation des appels, certaines juridictions sont confrontées à des problèmes de locaux... Et pourtant, partout au Sénégal, l'indépendance de la justice et son rôle important pour la bonne gouvernance sont proclamés. Mais il est clair que si ces manques de moyens humains, financiers, matériels et infrastructurels ne sont pas résorbés rapidement, la justice sénégalaise ne pourra jamais assurer la prééminence du droit dans ce pays et la bonne gouvernance n'y sera qu'un vœux pieux. Cela est d'autant plus urgent qu'elle doit instruire, aujourd'hui, de plus en plus des affaires graves relatives à la mauvaise gestion des deniers publics mais également des affaires de corruption de magistrats et avocats.

¹¹ Walfadjiri, 24 Février 2006

❖ **La mauvaise gestion des finances publiques**

Au lendemain de l'alternance politique du 19 mars 2000, des audits opérés sur les entreprises publiques ont révélés des détournements et un pillage important des deniers publics. Ce qui a valu au directeur de la Loterie Nationale Sénégalaise (LONASE) Abdou Aziz Tall et à celui de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) Mbaye Diouf un séjour en prison.

Aujourd'hui encore, la cascade de scandales financiers et économiques révélés récemment au Sénégal est incontestablement le signe d'une mauvaise gestion des finances publiques et porte un coup dur à la bonne gouvernance. Le plus médiatisé était celui dit des « chantiers de Thiès » qui opposait l'ancien Premier Ministre Idrissa Seck et l'État. Pour les besoins de la célébration de la fête de l'indépendance qui devrait avoir lieu à Thiès en 2004, le Chef de l'État avait ordonné une dépense de 25 milliards de francs CFA pour les travaux d'embellissement de cette ville. Cependant, les enquêtes de l'Inspection Générale d'État (IGE) ont révélé que le Premier ministre a non seulement dépassé le budget alloué en portant l'enveloppe à 40 milliards, mais il a aussi approuvé un marché de 14 milliards de francs CFA, qui concernait les volets « routier », éclairage public et BTP attribué à l'entreprise Jean Lefebvre Sénégal de l'homme d'affaires Bara Tall le 3 octobre 2003 alors que quelques jours plus tôt, le 26 septembre, un décret donnait ce pouvoir d'approbation des marchés publics au ministre des Finances. Après avoir passé près de sept mois en prison pour divers délits de faux, usage de faux, usurpation de titre, vol, recel, détournement de deniers publics, enrichissement illicite et atteinte à la sûreté de l'Etat, Idrissa Seck jouit aujourd'hui d'un non lieu total.

Le cas des Industries Chimiques du Sénégal (ICS) est également un exemple de mauvaise gestion. Cette entreprise considérée pendant longtemps comme le fleuron de l'industrie sénégalaise croule sous le poids d'une dette estimée à 245 milliards de F CFA, un déficit cumulé en 2005 de 90 milliards et des comptes bancaires bloqués à Paris et à New York.

Hormis l'inquiétude des banquiers à qui elles doivent près de 80 milliards, une faillite des ICS réduirait environ deux milles travailleurs au chômage. C'est sans doute une des raisons qui a poussé l'État sénégalais à tenter de les sauver en obtenant d'abord le 2 février 2006, du tribunal régional hors classe de Dakar une ordonnance qui place cette entreprise sous le

régime du règlement préventif¹² et ensuite, en décidant de lui apporter un appui de 10 milliards de francs CFA. On peut continuer à donner des exemples. Le président de la république Macky Sall a démarré son mandat avec des audits qui aujourd'hui continuent de défrayer la chronique. L'affaire Karim Wade qui n'a toujours pas donné son verdict final. L'affaire Aida Ndiongue qui est un scandale. Rappelons également l'affaire de l'ancien fonctionnaire du FMI Ségura avec Abdoulaye Wade et même l'actuel président de la République qui semble être très mal à l'aise à la suite de la déclaration de son patrimoine et bien d'autres affaires encore.

Toutefois, compte tenu des sommes importantes en jeu dans ces affaires, compte tenu des principes incontournables de la bonne gouvernance, tout le monde au Sénégal exprime sa volonté de voir se manifester la vérité. C'est d'ailleurs, l'exigence qu'affirment avec insistance et fermeté les bailleurs de fonds (FMI et Banque Mondiale) mais également tous les opposants et citoyens sénégalais.

Au total, cette étude nous aura permis de voir que malgré les efforts et fortes incitations économiques des bailleurs de fonds internationaux, la démocratie et la bonne gouvernance qu'ils ont essayé d'imposer en Afrique n'ont pas réussi à consacrer la transparence, l'équité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, la bonne gestion des ressources publiques et des administrations efficaces.

Finalement, la problématique de la gouvernance ne semble pas encore trouvée une issue favorable dans notre cher pays. En effet, ceux qui doivent donner le bon exemple sont les plus tordus et ceux qui devraient aujourd'hui répondre de leurs actes sont entrain de chercher des couvertures grâce à la transhumance politique. L'éthique et la dignité qui devraient être les gages de la stabilité économique, politique et sociale, sont les parents pauvres de la société sénégalaise. Notre pays souffre d'une véritable crise des valeurs.

¹² « *Le régime du règlement préventif est une stratégie bien réfléchiée par les pouvoirs publics pour protéger les Industries chimiques du Sénégal qui doivent près de 80 milliards de francs aux banques de la place. Une telle procédure, une fois mise en branle, les créanciers ne pourront plus mobiliser des garanties de la société. C'est pourquoi, l'État a sollicité et obtenu du tribunal régional hors classe de Dakar une ordonnance sur le règlement préventif appelé dans le jargon concordat. Cette procédure est prévue par les textes de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique des droits des affaires (Ohada) ».* Wal Fadjri, 17 février 2006.

**DEUXIEME PARTIE : ROLE ET PLACE DE
L'ARMP DANS LA GOUVERNANCE
PUBLIQUE AU SENEGAL**

La réglementation relative aux marchés publics est un moyen de promotion de la bonne gouvernance financière et de développement des petites et moyennes entreprises. Suite à une revue du système national de passation et d'exécution des marchés publics, l'Etat a édicté une nouvelle réglementation et mis en place un nouveau dispositif qui distingue le contrôle *à priori* de la régulation et instaure le traitement indépendant et non juridictionnel des recours. Ce qui justifie la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Il s'avère donc nécessaire de connaître le dispositif institutionnel et juridique des marchés publics.

Dans le cadre de ses missions telles que prévues à l'article 142 du décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics et l'article 2 du décret n°2007-546 du 25 avril 2007, l'ARMP assure un contrôle *à posteriori* sur le respect des règles communautaires et nationales relatives à l'élaboration, la passation et l'exécution des marchés publics, des délégations de service public et contrats de partenariat. Il est donc utile de faire une présentation générale de l'ARMP, de voir ses missions et attributions pour enfin, mesurer son apport dans la gouvernance au Sénégal.

Chapitre 1 : Présentation Générale de l'ARMP

L'ARMP est, aujourd'hui, l'un des outils fondamentaux mis en place par L'Etat pour encadrer la gestion des marchés publics au Sénégal. Il n'est pas le seul mais semble occuper une place prépondérante dans l'arsenal des instruments de lutte pour la bonne gouvernance.

I. Mission et Attributions de l'ARMP¹³

L'ARMP est une autorité administrative indépendante, dotée de l'autonomie financière et de gestion. Son siège est fixé à Dakar à la rue Kleber angle HCHAMYIMIYOU. Des antennes régionales peuvent, en tant que de besoin, être créées, sur délibération du Conseil de Régulation de l'ARMP.

L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. Cette mission de régulation a pour objet d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public, de contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public, d'exécuter des enquêtes, de mettre en œuvre des procédures d'audits indépendants, de sanctionner les irrégularités constatées, de procéder au règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics et des délégations de service public, ou de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

A ce titre, elle est chargée :

1. d'identifier les faiblesses éventuelles du Code des marchés publics et proposer, sous forme d'avis, de proposition ou de recommandation, toute mesure législative,

¹³ Voir portail des marchés publics du Sénégal.

réglementaire, de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité;

2. de conduire les réformes et la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés publics et des délégations de service public; promouvoir et s'assurer de la mise en œuvre par l'ensemble des acteurs du système de dispositifs éthiques et de pactes d'intégrité visant à proscrire la corruption; étudier les incidences des marchés publics et des délégations de service public sur l'économie nationale;

3. d'initier la rédaction et valider en collaboration avec l'entité centrale chargée du contrôle des marchés publics et des délégations de service public, les ministères techniques compétents et les organisations professionnelles et la société civile, les textes d'application relatifs à la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, notamment, les documents-types et les manuels de procédure;

4. de diffuser la réglementation et garantir la publicité de l'information sur les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, en procédant à la publication, dans ses propres supports d'information, des avis d'appels d'offres nationaux et communautaires, des résultats des attributions, des montants et délais d'exécution des marchés et conventions;

5. de veiller, par ses avis et recommandations à l'application de la réglementation et des procédures relatives à la passation des marchés publics et délégations de service public, des documents standards et contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement des entreprises et de compétences nationales stables et performantes;

6. d'initier toute investigation relative à des irrégularités ou des violations à la réglementation communautaire ou nationale commises en matière de marchés publics et de délégations de service public et, de saisir les autorités compétentes, communautaire ou nationale de toute infraction constatée; à ce titre, l'ARMP est habilitée à ester en justice dans le cadre de sa mission visant à s'assurer du respect par l'ensemble des acteurs du système de la réglementation en matière de marchés publics, de délégations de service public, et notamment à proscrire la corruption et, à recevoir les demandes d'enquêtes initiées par la Commission de l'UEMOA en cas de violation des règles de concurrence

dans le cadre des procédures de passation; ces investigations sont réalisées par des agents de l'ARMP assermentés dont le recrutement, le statut et les pouvoirs sont déterminés par décret;

7. de saisir ou assister, en tant qu'organe de liaison des institutions communautaires de l'UEMOA, la Commission de l'UEMOA, dans le cadre de la surveillance multilatérale en matière de marchés publics et de délégations de service public;

8. de faire réaliser des audits techniques et/ou financiers en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et conventions; dans ce cadre, l'ARMP commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et conventions, transmet aux autorités compétentes visées au point 2.6 ci-dessus les cas des violations constatées de dispositions réglementaires et, établit des rapports périodiques sur l'exécution des marchés et conventions sur la base des enquêtes et audits réalisés dont il assure la publication et qu'il transmet également aux dites autorités ;

9. de recevoir les réclamations relatives aux irrégularités en matière de procédure de passation des marchés publics et délégations de services public, et les soumettre au Comité de Règlement des Différends visé à l'article 31 du présent décret, ainsi que tout recours à l'effet, à défaut de conciliation entre les parties, de statuer sur toute violation des réglementations communautaires et nationales; sanctionner les personnes physiques ou morales contrevenantes qui auront contrevenu à la réglementation applicable en matière de passation ou d'exécution de marchés publics ou de délégations de service public par des exclusions temporaires et/ou des pénalités pécuniaires; tenir et publier la liste des entreprises exclues; recevoir les réclamations relatives à l'exécution des marchés publics et délégations de service public dans le cadre de la procédure de règlement amiable visé à l'article 135 du Code des marchés publics.

10. d'assurer le contrôle des procédures de certification des entreprises et, de participer à l'élaboration des normes, spécifications techniques, systèmes de management de la qualité applicables aux marchés et conventions en adéquation avec le schéma d'harmonisation communautaire adopté au sein de l'UEMOA;

11. de collecter toute documentation, statistique, relatives aux procédures de passation, d'exécution ou de contrôle des marchés publics et des délégations de service public; à cet effet, l'ARMP reçoit des autorités contractantes copies des avis, autorisations, procès verbaux, rapports d'évaluation, marchés et de tout rapport d'activité dont il assure la bonne tenue et la conservation dans les archives relatives aux marchés et conventions, sous peine de rejet par l'organe de contrôle des dossiers ne respectant pas cette formalités;
12. d'assurer l'édition et la publication d'une revue périodique ayant pour objet d'informer le public des activités de l'ARMP et de promouvoir la transparence du système des marchés publics et des délégations de service public, de ses procédures de passation, de contrôle et d'audit;
13. de proposer des programmes d'information et de sensibilisation des acteurs économiques sur la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, en vue d'accroître leur capacité;
14. d'évaluer périodiquement les procédures et pratiques du système de passation des marchés publics et délégations de service public, d'initier des actions correctives ou préventives de renforcement des capacités et du cadre professionnel y afférent et, de contribuer à la programmation et à l'organisation de la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics en relation avec les centres et écoles de formation, au niveau national, régional et international afin de promouvoir la mise en place de filières spécialisées;
15. d'entretenir des relations de coopération avec les organismes internationaux agissant dans le domaine marchés publics et délégations de service public ;
16. de transmettre au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président de la Cour des Comptes, un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public, assorti de toutes recommandations susceptibles de l'améliorer.

Article 3: Dans le cadre de ses missions organiques et statutaires telles qu'elles sont précisées à l'article 2 du présent décret, l'ARMP peut faire appel, en cas de nécessité, aux

services de cabinets, sociétés et personnes-ressources qualifiées dans les domaines considérés.

Les procédures d'utilisation de ces services extérieurs sont définies dans un manuel de procédure dûment élaboré par le Directeur Général et approuvé par le Conseil de Régulation.

II. Les organes de l'ARMP

L'ARMP est dotée d'un certain nombre d'organes parmi lesquels :

🚩 LE CONSEIL DE REGULATION

Le Conseil de Régulation dispose des pouvoirs les plus étendus pour administrer l'ARMP, définir et orienter sa politique générale et, évaluer sa gestion dans les limites fixées par ses missions organiques ou statutaires.

A ce titre:

1. il détermine de manière générale les perspectives de développement de l'ARMP ;
2. il examine et approuve chaque année le programme d'activités de l'ARMP pour l'exercice à venir, sur proposition de la Direction Générale ;
3. il reçoit directement de la Direction Générale, communication des rapports périodiques, annuels et tous autres rapports et délibère à leur sujet ;
4. il évalue, selon une périodicité qu'il détermine, le respect des orientations, le niveau de réalisation des objectifs et l'accomplissement des performances;
5. il adopte, sur proposition de la Direction Générale, toute recommandation, projet de réglementation, document standard, manuel de procédures dans le domaine des marchés publics et délégations de service public en vue de sa transmission aux autorités compétentes ;
6. il ordonne, sur proposition du Directeur Général, les enquêtes, contrôles et audits ;

7. il adopte le budget, arrête de manière définitive les comptes et états financiers annuels et les rapports d'activités, et en transmet copies à la Cour des Comptes ;
8. il adopte, sur proposition de la Direction Générale, le règlement intérieur de l'ARMP, l'organigramme, les manuels de procédures internes, administratives, financières, comptables, de recrutement et de gestion des ressources humaines, la grille des rémunérations et des avantages des personnels de la Direction Générale et des Directions Techniques ;
9. il approuve les nominations du personnel d'encadrement ;
10. il accepte tous dons, legs et subventions dans le respect des dispositions de la Charte de Transparence et d'Ethique en matière de marchés publics ;
11. il approuve les contrats d'un montant supérieur ou égal à 15.000.000.de FCFA ou toutes autres conventions, y compris les emprunts, proposés par le Directeur Général et ayant une incidence sur le budget ;
12. il autorise l'aliénation des biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, conformément à la loi ;
13. il autorise la participation de l'ARMP dans les associations, groupements ou autres organismes professionnels, dont l'activité est nécessairement liée à ses missions et met fin à de telles participations.

Le Conseil de Régulation peut déléguer certains de ses pouvoirs au Directeur Général qui rend compte de l'utilisation de ladite délégation.

Le Conseil de Régulation est un organe tripartite de neuf (09) membres représentant, sur une base paritaire, l'Administration publique, le Secteur privé et la Société civile. Il est composé comme suit:

- un (01) représentant du Premier Ministre ;
- un (01) représentant du Ministère chargé des Finances ;
- un (01) magistrat représentant le Ministère chargé de la Justice ;

- trois (03) membres représentant des organisations professionnelles représentatives des opérateurs économiques des secteurs des bâtiments et travaux publics, du commerce et des services, selon les modalités visées à l'article 7 du présent décret ;
- trois (03) membres représentant d'organisations ou d'associations œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance, de l'éthique et de la lutte contre la corruption, selon les modalités visées à l'article 7 du présent décret.

Les membres du Conseil de Régulation sont choisis parmi les personnalités ou cadres de réputations morale et professionnelle établies dans les domaines juridique, technique, économique et financier.

Les membres du Conseil sont nommés par décret, sur proposition des administrations, organismes socioprofessionnels et organisations de la société civile auxquels ils appartiennent. Ils bénéficient pour les actes qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions d'une protection spéciale de l'Etat. Ils ne peuvent être, sous réserve des dispositions de l'article 10 du présent décret, poursuivis, recherchés, arrêtés ou jugés à l'occasion des actes accomplis, des mesures prises ou des opinions ou des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils exercent leurs fonctions en toute impartialité et en toute indépendance.

Ils sont tenus au secret des délibérations et décisions du Conseil de Régulation.

Ils sont, comme les membres de la Direction et du personnel, tenus au respect du secret professionnel pour les informations, faits, actes et renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils sont tenus à une obligation de discrétion pour ce qui concerne les procédures de règlement des différends et de sanctions conduites par et devant le Comité de Règlements des Différends.

Les membres du Conseil de Régulation sont tenus lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes.

Le Conseil de Régulation est présidé par une personnalité élue par ses membres parmi les représentants de l'Administration publique, pour la durée de son mandat.

Les membres du Conseil de Régulation sont nommés pour un mandat de trois (03) ans, renouvelable une fois.

Leur mandat prend fin, soit à l'expiration normale de sa durée, soit par décès ou par démission ou par perte de la qualité qui avait motivé la nomination. Il prend également fin par révocation, à la suite d'une faute grave ou d'agissements incompatibles avec leur fonction, sur proposition du Conseil de Régulation ou de leur administration ou organisation d'origine.

En cas de décès en cours de mandat ou dans toutes les hypothèses où un membre n'est plus en mesure d'exercer son mandat, il est immédiatement pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions que pour sa nomination, pour la période du mandat restant à courir.

Constitue une faute grave au sens de l'article 9 ci-dessus, notamment l'un des événements ci-après:

- non respect du secret des délibérations et décisions ;
- corruption active ou passive et toute autre infraction assimilable ;
- toute violation des dispositions des textes législatifs et réglementaires régissant les marchés publics.

Sauf en ce qui concerne les représentants du secteur privé et ceux de la société civile, les fonctions de membres du Conseil de Régulation sont incompatibles avec toute détention directe ou indirecte d'intérêts dans les entreprises soumissionnaires des marchés publics, toute fonction salariée ou tout bénéfice, rémunération ou avantage sous quelque forme que ce soit accordé par ces entreprises ; les membres du Conseil de Régulation représentant l'Administration publique ne peuvent davantage exercer de fonction élective et d'activité commerciale ou de consultation en rapport avec les missions de l'ARMP.

Lorsque le Conseil de Régulation examine des questions liées aux entreprises qu'ils représentent ou dans lesquelles ils ont des intérêts, les représentants du secteur privé et ceux de la société civile ne peuvent pas participer aux délibérations.

Le Conseil de Régulation se réunit au moins une fois par trimestre en session ordinaire sur convocation de son Président. Sauf en cas d'urgence, les convocations sont faites par télex, télégramme, télécopie, lettre, courrier électronique ou tout autre moyen laissant trace

écrite, sept (07) jours au moins avant la date prévue pour la réunion, avec en annexe, les dossiers à examiner. Elles indiquent la date, le lieu et l'ordre du jour de la réunion.

Le Conseil examine toute question inscrite à l'ordre du jour soit par le Directeur Général soit à la demande d'un tiers (1/3) au moins des membres.

Le Président peut convoquer des sessions extraordinaires sur sa propre initiative ou à la demande d'un tiers (1/3) au moins des membres.

Le Conseil peut inviter à ses réunions, à titre consultatif, toute personne dont il juge utile d'entendre les avis motivés sur les questions dont il est saisi.

Tout membre empêché peut se faire représenter aux réunions par un autre membre du Conseil de Régulation. En tout état de cause, aucun membre du Conseil ne peut représenter plus d'un membre au cours de la même réunion. Aucun membre ne peut se faire représenter plus d'une fois par trimestre. Tout membre qui aura été absent de deux réunions du Conseil, au cours d'une même année, sans motif légitime, sera considéré comme ayant démissionné de ses fonctions. En cas d'empêchement du Président, le Conseil élit en son sein un Président de séance à la majorité simple des membres présents ou représentés.

Le Conseil de Régulation ne peut valablement délibérer que si six (06) au moins de ses membres sont présents ou représentés. Si ce quorum n'est pas atteint, une autre réunion, convoquée à sept (07) jours d'intervalle au moins, pourra délibérer valablement quelque soit le nombre de membres présents.

Chaque membre dispose d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du Président du Conseil de Régulation est prépondérante.

Le Conseil de Régulation peut faire appel à toute personne physique ou morale dont la compétence est jugée nécessaire pour l'examen de dossiers particuliers.

Les personnes ressources ont voix consultative.

Les délibérations du Conseil de Régulation sont formalisées à travers des procès-verbaux consignés dans un registre spécial tenu au siège de l'ARMP et cosignés par le Président du

Conseil et le Directeur Général, qui assure le secrétariat des réunions. Le procès-verbal mentionne les noms des membres présents ou représentés ainsi que celles des personnes invitées à titre consultatif et est lu et approuvé par le Conseil lors de la session suivante.

Une indemnité forfaitaire mensuelle et des avantages divers rémunèrent les activités du Président de l'ARMP. Les membres du Conseil de Régulation reçoivent une indemnité de session ; ces indemnités sont fixées par décret sur proposition du Conseil.

Comité de règlement des différends CRD

Un Comité de Règlement des Différends est établi auprès de l'ARMP. Ce Comité siège, en fonction des faits dont il est saisi, soit sous la forme d'une Commission Litiges, soit en formation disciplinaire.

Le Comité est composé de membres issus du Conseil de régulation tel qu'il suit :

- le président du Conseil de régulation ;
- un autre membre parmi les représentants de l'Administration;
- deux membres appartenant l'un au secteur privé et l'autre à la société civile, désignés par le Conseil de Régulation.

Dans tous les cas, au moins un des membres de l'Administration doit être un magistrat.

La présidence du Comité est exercée de droit par le Président du Conseil de Régulation ou, en cas d'empêchement, par toute personne désignée à cet effet parmi ses membres par le Conseil de Régulation. Les modalités de fonctionnement du Comité ainsi que la procédure devant cette instance, sont fixées par voie réglementaire.

Les membres du Comité de Règlement des Différends ne doivent en aucun cas exercer des activités ou des fonctions, détenir des intérêts ou recevoir des avantages sous quelque forme que ce soit incompatibles avec leur Statut et tels que définis également à l'article 11 du décret 2007-545 du 25 avril 2007.

Lorsque le Comité de Règlement des Différends examine des réclamations ou des recours concernant des entreprises dans lesquelles les membres du secteur privé ou de la société civile ont des intérêts, ces derniers sont remplacés sur décision du Président du Conseil de Régulation.

Le Comité de Règlement des Différends est chargé de:

- recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés publics et délégations de service public ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à la passation des marchés publics, le Président du Comité saisit, soit la Commission Litiges, soit le Comité en formation disciplinaire, selon le cas ; si ces faits constituent des violations de la réglementation relative à l'exécution des marchés publics, il saisit le Comité en formation disciplinaire ; s'ils constituent une infraction pénale, il saisit les juridictions compétentes ;
- recevoir et enregistrer les recours exercés par les candidats et soumissionnaires aux marchés publics et délégations de service public relatifs à la procédure de passation des marchés publics et délégations de service public, ainsi qu'à leur exécution.

La Commission Litiges est saisie des recours relatifs à la procédure de passation, mentionnés au deuxième alinéa de l'article 20 du présent décret, dans le délai prévu par les dispositions de la section 4 du Chapitre 7 du Titre III du Code des Marchés publics et ayant pour objet de contester :

- les décisions d'attribuer ou de ne pas attribuer le marché ou la convention de délégation ;
- les conditions de publication des avis ;
- les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées ;
- le mode de passation et la procédure de sélection retenus ;
- la conformité des documents d'appels d'offres à la réglementation ;
- les spécifications techniques retenues ;
- les critères d'évaluation.

La Commission a pour mission:

- de tenter de concilier les parties concernées et de statuer sur les irrégularités et violations des réglementations communautaires et nationales qu'elle constate;
- d'ordonner toute mesure conservatoire, corrective, ou suspensive de l'exécution de la procédure de passation, l'attribution définitive du marché étant suspendue jusqu'au prononcé de la décision de la Commission ;

- de rendre des avis dans le cadre de la procédure de règlement amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics et délégations de service public.

Les décisions de la Commission sont exécutoires et ont force contraignante sur les parties ; elles sont définitives, sauf en cas de recours devant une juridiction administrative ou judiciaire, ce recours n'ayant pas d'effet suspensif c'est-à-dire ne remet pas en question la sentence ; le Président du Conseil de Régulation peut également saisir la Commission à l'effet de statuer sur toute irrégularité de procédure dont l'ARMP aurait été saisie.

La Commission Litiges statue sur les litiges entre les organes de l'administration intervenant dans le cadre de la procédure de passation ou d'exécution des marchés publics et délégations de service public dont le Comité a été saisi.

Le Comité de Règlement des différends statuant en formation disciplinaire a pour mission de prononcer des sanctions, sous la forme d'exclusions temporaires et de pénalités pécuniaires à l'encontre des soumissionnaires, candidats ou titulaires de marchés publics ou de délégations de service public, en cas de violation de la réglementation afférente en matière de passation ou d'exécution des marchés publics et délégations de service public.

Ces sanctions peuvent également être prononcées par la Commission Litiges statuant en matière de recours.

Le montant des pénalités est fonction de la gravité des irrégularités et violations à la réglementation, et des avantages que l'auteur a pu en tirer. La pénalité pécuniaire ne peut excéder, pour chaque manquement, 5 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par l'auteur de la violation constatée.

Le Comité de Règlement des Différends informe les autorités de tutelle compétentes ainsi que les autorités judiciaires des fautes commises par les agents de l'Etat à l'occasion de la passation ou de l'exécution des marchés publics et délégations de service public.

LA DIRECTION GENERALE

La Direction Générale est assurée par un Directeur Général, recruté sur appel d'offres par le Conseil de Régulation, sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et

d'expérience dans les domaines juridique, technique et économique des marchés publics et délégations de service public.

Le Directeur Général est nommé par décret, sur proposition du Conseil de Régulation, pour un mandat de trois (03) ans renouvelable une (01) fois. En cas de vacance du poste de Directeur Général pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif, et en attendant la nomination d'un nouveau Directeur Général par l'autorité compétente, le Conseil de Régulation prend toutes les dispositions nécessaires pour assurer la bonne marche de l'ARMP en désignant un intérimaire choisi parmi les directeurs techniques de l'organe visé à l'article 31 du présent décret.

Le Directeur Général est chargé de la gestion et de l'application de la politique générale de l'ARMP, sous le contrôle du Conseil de Régulation, à qui il rend compte de sa gestion.

A ce titre, il :

1. assure la préparation technique des dossiers à soumettre au Conseil de Régulation, prépare ses délibérations, assiste en qualité de secrétaire rapporteur du Conseil, avec voix consultative à ses réunions et exécute ses décisions;
2. soumet à l'adoption du Conseil de Régulation les projets d'organigramme et de règlement intérieur, ainsi que la grille des rémunérations et des avantages des personnels;
3. exécute ces projets et règlements;
4. soumet à l'approbation du Conseil de Régulation le programme annuel d'activités de l'ARMP, tout rapport d'activité exécutée dans le cadre des missions de l'ARMP, toute recommandation, projet de réglementation, document standard, manuel de procédure, programme de formation ou de développement du cadre professionnel dans le domaine des marchés publics et délégations de service public; il propose au Conseil de diligenter les enquêtes, contrôle et audits sur les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public;
5. prépare le budget dont il est l'ordonnateur principal, les rapports d'activités, ainsi que les comptes et les états financiers qu'il soumet au Conseil de Régulation pour approbation et arrêté des comptes. A ce titre, il engage, liquide et ordonne les dépenses à la charge de

l'ARMP, sous réserve des compétences dévolues au Conseil de Régulation et liquide, ordonne et met en recouvrement les ressources ou recettes de l'ARMP;

6. assure la gestion technique, administrative et financière de l'ARMP;

7. recrute, nomme et licencie les membres du personnel et fixe leurs rémunérations et avantages, sous réserve des prérogatives reconnues au Conseil de Régulation. A ce titre, il a la qualité d'employeur au sens du Code du Travail;

9. procède aux achats, passe et signe les marchés, contrats et conventions liés au fonctionnement de l'Organe, sous réserve de l'approbation du Conseil de Régulation pour les acquisitions et contrats dont le montant est supérieur ou égal à 15.000.000 de FCFA, en assure l'exécution et le contrôle, dans le strict respect du budget, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur;

10. représente l'ARMP dans tous les actes de la vie civile et en justice, sous réserve des pouvoirs dévolus au Président du Conseil de Régulation ;

11. prend dans les cas d'urgence, toute mesure conservatoire nécessaire à la bonne marche de l'ARMP, à charge pour lui d'en rendre compte au Conseil de Régulation;

12. exécute enfin, sous le contrôle du Conseil de Régulation, toute mission relevant des compétences générales de l'ARMP, sous réserve des prérogatives spécifiques dévolues aux termes du présent décret au Conseil de Régulation et aux autres organes de l'ARMP.

Le Directeur Général est responsable devant le Conseil de Régulation qui peut le sanctionner en cas de faute grave ou de comportement susceptible de nuire à la bonne marche ou à l'image de l'Organe, suivant les modalités fixées par la réglementation en vigueur.

La rémunération et les avantages divers du Directeur Général sont fixés par le Conseil de Régulation, par référence aux salaires prévalant dans le secteur privé pour un poste équivalant de haute direction.

LES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel de l'ARMP bénéficie d'un statut propre approuvé par le Conseil de Régulation.

L'ARMP peut employer:

- a) le personnel contractuel recruté directement;
- b) les fonctionnaires en position de détachement;
- c) les agents de l'Etat relevant du Code du Travail en suspension d'engagement ou toute autre position permise par la réglementation en vigueur.

Les fonctionnaires en détachement et les agents de l'Etat affectés à l'ARMP sont soumis, pendant toute la durée de leur emploi en son sein, aux textes régissant l'ARMP et à la législation du travail, sous réserve, en ce qui concerne les fonctionnaires, des dispositions du statut général de la fonction publique relatives à l'avancement, à la retraite et à la fin de détachement.

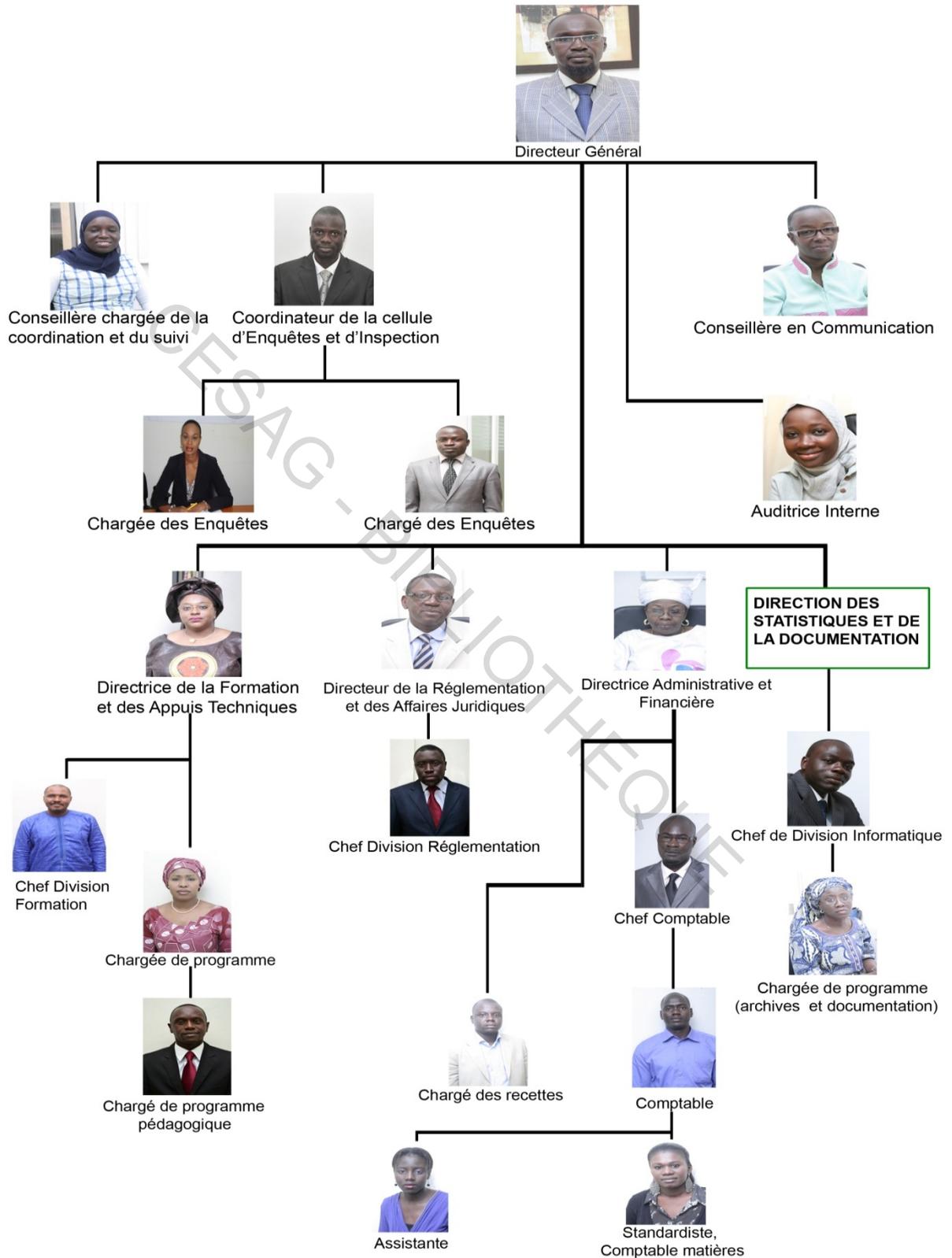
Le personnel de l'ARMP est recruté selon une procédure transparente et concurrentielle.

Les membres de la direction et du personnel de l'ARMP ne doivent en aucun cas, exercer une activité commerciale, salariée, à titre consultatif ou bénéficier d'une rémunération sous quelque forme que ce soit, ou avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise participant à la commande publique.

Les conflits entre les membres du personnel susvisés et l'ARMP relèvent de la compétence des juridictions de droit commun.

Les salaires ainsi que les avantages d'ordre financier et matériel du personnel de l'ARMP sont fixés par le Directeur Général, sous réserve des compétences dévolues au Conseil de Régulation.

Organigramme de l'ARMP



Chapitre 2 : Analyse des forces et faiblesses de la stratégie déployée par l'ARPM dans la gouvernance au Sénégal

L'analyse des forces et faiblesse de l'ARMP ne peut se faire de manière pertinente que si l'on connaît les indicateurs en matière de bonne gouvernance. De façon certaine, l'éthique, la transparence et l'équité semble être les éléments de base. C'est pourquoi, l'apport de l'ARMP dans l'atteinte de ces objectifs permettrait de voir son utilité dans la gouvernance. Mais, il faut reconnaître qu'en plus de l'ARMP, nous avons d'autres structures telles que la DCMP qui assure le contrôle *à priori* des dossiers de passation ; les dérogations aux autorités contractantes ; les statistiques des marchés publics ; la Cellule de passation et la Commission des marchés. Il y a aussi d'autres institutions : l'Assemblée Nationale, le Senat, l'OFNAC, la CREI, etc. Chacune de ces institutions doit jouer sa partition.

I. Les Forces de L'ARMP

Sa force principale repose sur des textes de base qui régissent ses actions. Il s'agit entre autres :

- des directives 04 et 05 de L'UEMOA
- du Code des Obligations de L'administration
- des décrets d'application
 - o Organisation et fonctionnement de la DCMP
 - o Organisation et fonctionnement de l'ARMP
 - o Code des marchés publics
- des arrêtés d'application du code des marchés

L'ARMP assure le contrôle *à postériori* à travers des audits, des enquêtes. Elle peut réglementer, réformer et moderniser les procédures. Elle gère les recours et réclamations. Elle assure la formation des autorités contractantes en relation avec la DCMP et fait une large diffusion des informations relatives à la commande publique sur le portail des marchés publics qui est outil fondamental de la bonne gouvernance. Elle joue donc un rôle extraordinaire dans la transparence de la passation des marchés publics. Son crédo qui est l'éthique, la transparence, l'équité révèle sa neutralité et son équidistance dans la gestion des différends qui pourraient survenir dans la commande publique.

Les réformes qu'elle a apportées dans le code des marchés publics, ont permis de réduire de manière drastique les marchés de gré à gré qui constituent aujourd'hui des exceptions même si d'aucun considèrent le contraire.

L'ARMP a la prérogative de prononcer des exclusions et des sanctions à l'endroit des entreprises, des fournisseurs en violation des règles. Les exclusions peuvent aller de 2 à 10 ans.

La Cellule d'Enquête peut, de façon spontanée, entreprendre des audits indépendants à la suite de simple rumeur ou dénonciation.

L'appréciation de la contribution de l'ARMP dans la gouvernance peut être également faite à la suite de l'évolution des dispositions des codes qui se sont succédé depuis celui de 2002 jusqu'à l'actuel code c'est-à-dire celui de 2011 qui, loin d'être parfait a permis des évolutions certaines dans la passation des marchés. Les statistiques montrent une réduction considérable des plaintes, mais aussi et surtout des marchés de gré à gré. Il existe en plus un numéro vert pour dénoncer toute violation à l'endroit des acteurs. Ce qui permet de réduire les violations liées à l'ignorance. Des perspectives de dématérialisation des de passation sont envisagées toujours dans le souci d'instaurer une plus grande transparence dans la commande publique. L'ARMP veille à l'application des principes généraux de la passation des marchés :

- égalité c'est-à-dire liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats ;
- transparence des procédures (respect des procédures)
- économie (choix du candidat qui propose l'offre la meilleure, efficience)
- efficacité des procédures (limite des risques d'entente illicite et directe, large diffusion grâce au portail des marchés publics...).

Le système a prévu en dehors de l'ARMP et de la DCMP, une commission des marchés et une cellule de passation. Le signataire ne peut en aucun cas approuver le marché. Il ya également obligation de publier les plans de passation des marchés publics. Toutes ces dispositions ne visent qu'un seul objectif à savoir la transparence de la passation des marchés publics.

L'organe chargé de la régulation des marchés publics assure, outre son rôle de conseil, un contrôle *à postériori* du respect des règles nationales et internationales relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics, délégation de service public et contrat de partenariat. A ce titre, l'organe chargé de la régulation des marchés publics :

- commande à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés ;
- peut initier et procéder avec ses propres moyens ou faire exécuter à tout moment des contrôles externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration et de passation ainsi que les conditions d'exécution des marchés publics ;
- rend compte à l'autorité contractante concernée, au Ministère du secteur concerné et au Ministre des finances de la procédure suivie lors des contrôles et enquêtes, des anomalies relevées et propose, le cas échéant, des améliorations ;
- saisit les autorités compétentes au niveau national ou de l'UEMOA de toutes infractions ou irrégularités constatées au cours des enquêtes et contrôles effectués ;
- tient la liste des personnes physiques ou morales exclues des procédures de passation ;
- rend compte des contrôles effectués dans un rapport annuel transmis au Président de la République, au Président du Sénat, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des finances et au Président de la cour des comptes. Le rapport donne ensuite lieu à publication.

Tout ceci montre que l'ARMP joue pleinement son rôle dans l'instauration de la bonne gouvernance au Sénégal.

II. Les limites

Loin d'être parfaite, l'ARMP présente un certain nombre de limites. En effet, elle ne peut pas prononcer de sanctions pénales mais peut saisir les autorités compétentes en la matière. Autre élément qui semble lui porter préjudice, c'est sa méconnaissance du grand public qui la considère comme un instrument de l'Etat qui la manipule à sa guise. Elle se doit alors de se faire connaître pour les gens puissent percevoir efficacement son apport, sa neutralité, son impartialité, son éthique, son indépendance etc. Elle doit veiller à faire comprendre aux autorités contractantes qu'elle n'est là pour épingler mais plutôt pour accompagner les différents acteurs à respecter la conformité des procédures. Ceci devra passer

inéluclablement par la multiplication des séminaires de formation. Par ailleurs, la question que se pose le sens commun est de savoir comment avec toutes ces dispositions qui encadrent les marchés publics, des scandales à floraison sont notés dans l'exécution de la passation de la commande publique. Il est difficile de trouver une réponse à cette question. Mais, la corruption semble être la probabilité qui justifie ces scandales. Les textes semblent excellents pour ne pas dire parfaits. Ce sont donc les hommes chargés d'exécuter ces textes qui posent problème selon l'avis de nombre de mes interlocuteurs. D'où la nécessité de travailler dans le sens de lutter avec toutes les énergies disponibles contre ce fléau qui gangrène notre société.

Le succès ou l'échec dépendent de celui qui régit le pays. Si la chaîne d'arpenage est droite, alors le bois sera rectiligne, non parce qu'un effort spécial aura été fait, mais parce que ce par quoi la chaîne est « régie » produit cet effet. De la même manière, si celui qui règne est sincère et droit, d'honnêtes fonctionnaires son gouvernement et les gredins se cacheront. Mais s'il n'est pas droit alors les malfaisants l'emportent et les hommes loyaux iront vivre retirés du monde.

III. Quelques recommandations pour combattre la corruption

Pour une meilleure prise en compte de l'action publique, il est important de veiller sur un certain nombre de principes¹⁴ :

- sélectionner les gens pour leur « honnêteté » et leurs « capacités » ;
- Eliminer au départ les candidats malhonnêtes (antécédents, tests, indices palpables d'honnêteté) ;
- Exploiter les « gages » extérieurs d'honnêteté (réseaux permettant de trouver d'agents fiables et de s'assurer qu'ils ne changeront pas) ;
- modifier les récompenses et les pénalités qui s'offrent aux agents (et aux usagers) ;
- rassembler et analyser les informations afin d'augmenter les chances de détection de la corruption ;
- Améliorer les systèmes de vérification et les systèmes d'information pour la gestion ;
- Renforcer « les agents chargés de l'information » ;

¹⁴ KLITGAARD. R, Combattre la corruption p.101

- restructurer les rapports chef-agent-usager afin d'éliminer la conjugaison (tentante) du pouvoir exclusif, du pouvoir discrétionnaire et d'une insuffisante responsabilité ;
- Introduire la concurrence dans la fourniture des services (secteur privée ou entre agent de l'Etat) ;
- réduire le pouvoir discrétionnaire des agents ;
- faire travailler les agents en équipe et les soumettre à un contrôle hiérarchique ;
- découper les grandes décisions en tâches séparables,
- changer les attitudes à l'égard de la corruption ;
- recourir à des stages de formation et à des programmes éducatifs.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Instruments de lutte pour la bonne gouvernance : Armp, Centif, Cour des comptes..., ils sont destinés à améliorer la bonne gouvernance, mais leur travail finit empoussiérées dans les tiroirs. Comme bien des dossiers avant l'alternance de 2000 et dix ans après ce changement politique promis avec comme viatique un changement radical dans le mode de gestion du Sénégal. Au lieu de quoi, c'est le goût amer d'inachevé, voire de surplace pour ne pas dire de recul qui pend à la gorge les héros de la lutte contre la gabegie, la corruption, la concussion, le blanchiment d'argent, les détournements de deniers publics.



Sous l'encadrement, souvent sous la pression, des partenaires financiers et techniques (FMI, Banque mondiale, Union européenne, etc.) et les poussées communautaires de l'Uemoa, le Sénégal met en place des outils de bonne gouvernance. Il en est ainsi de l'Autorité de régulation des marchés publics (Armp) d'essence principalement communautaire. Son mode de fonctionnement indépendant en a fait, en trois ans d'activités, l'un des plus sûrs garants de la transparence dans la commande publique.

Ses rapports d'activités (2008 et 2009) ont établi une baisse des marchés de gré à gré – portes ouvertes à toutes les violations – respectivement de 60 à 8%. Parallèlement, le système de régulation a fait économiser des centaines de milliards au Trésor public, qui auraient pu finir, par le biais de la concussion et de la corruption, dans les poches de tiers.

De même, l'Armp, chargée du contrôle à *posteriori* des marchés publics, a autorité de mener des audits sur la régularité des commandes publiques et sur les aspects techniques de celles-ci. Son rapport de 2008 a fait sensation, tant il a révélé des pratiques de gaspillages extraordinaires des ressources publiques.

A l'instar du ministère de la Famille, à l'époque dirigé par Awa Ndiaye, qui avait avalisé l'achat de cuillères à soupe à 37 500 francs la pièce, de clés Usb à 97.500 FCFA l'unité et de carafes à 47.000 FCFA l'une. De même, la gestion à l'Anoci de Karim Wade a été émaillée de nombreuses irrégularités que le journaliste Abdou Latif Coulibaly, exploitant le rapport final de l'Agence-même, a dénoncé dans son livre « Contes et mécomptes de l'Anoci ». Dans le brûlot, le journaliste écrivait que Karim a retapé ses bureaux à l'Immeuble Tamaro pour 750 millions FCfa et les a garnis notamment d'un lampadaire valant 9 millions FCfa. Bien d'autres dirigeants des 72 établissements publics ou parapublics et ministères audités ont commis des délits de gestion. Mais aucune suite n'est encore donnée à ses manquements graves.

Aujourd'hui encore, le régime de Macky Sall s'engage dans la même dynamique avec des audits commandités qui, jusqu'à présent, n'ont pas livré leur verdict final. En effet, le nouveau régime a fait des déclarations graves de détournements par le pouvoir sortant. Mais, la réalité est que les populations attendent toujours la suite qui sera donnée aux audits. Car, jusque-là, les résultats des audits et recommandations ont donné lieu à un silence troublant ; si ce n'est à une rancune tenace envers l'Armp ou ses membres par les membres du gouvernement sortant.

Car, en plus de faire peu cas du travail de l'Armp, le pouvoir avait tenté, à défaut de museler l'organe de régulation, de l'affaiblir. Après avoir échoué à annuler la redevance de régulation (source de revenus financiers destinés notamment à supporter les charges liées aux audits), le Chef de l'Etat Abdoulaye Wade et son gouvernement avaient pris, en date du 15 septembre 2010, un décret modifiant le Code des marchés publics qui dépouillait l'Autorité de sa substance. Beaucoup de champs (ministères de souveraineté et Présidence de la République) avaient été même soustrait au contrôle de l'Armp, auquel Wade reproche l'annulation de contrats (exemple : Artp-Global Voice Group) pourtant frappés d'irrégularités.

Pour faire bonne mesure de « punition », le pouvoir tardait à prendre un décret renouvelant le mandat, arrivé à terme en mi-septembre 2010, des 6 membres du Comité de règlement des différends (Crdd), organe central dans l'examen des litiges soumis à l'Armp. De fait, le travail de l'Armp, salué par la société civile, les bailleurs de fonds, et cité en exemple dans l'Uemoa, est sapé par ceux-là mêmes qui avaient affiché une volonté de bonne gouvernance (transparence, équité, efficacité). Le régime Wadien traduit là une mauvaise foi dans ces engagements, la mise en place des instruments de meilleure gestion n'étant en pratique qu'un faire-valoir auprès notamment des bailleurs de fonds.

Pour la consommation externe, le même sort est réservé aux travaux de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières du Sénégal (CENTIF) pour la lutte contre le blanchiment d'argent, et de la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la Corruption et la Concussion (CNLCC).

Remis au chef de l'Etat, le rapport 2009 de la CNLCC connaît une exploitation judiciaire parcimonieuse, au gré des intérêts des amis du régime à sauvegarder, ou des maillons faibles à donner en os à ronger aux bailleurs de fonds et à la société civile qui réclament des actes concrets. Idem pour les nombreux dossiers de blanchiments de capitaux ficelés par la CENTIF depuis 2005 et transmis au Procureur de la république ; juste la convocation de lampistes à coup de médiatisation bien orchestrée.

Sinon, les mis en cause passent, au pire des cas, quelques jours en prison suivis de liberté provisoire pour raison de santé, et puis les affaires sombrent dans les tiroirs du Palais de justice. Le cas du supposé milliardaire Abdel Kader Mbacké, décédé récemment, est à ce titre significatif. De son vivant directeur général de Dangote Industries et conseiller spécial du Président de la république, M. Mbacké a été confondu par la CENTIF pour blanchiment de centaines de millions FCfa aux bénéficiaires de personnalités haut placées dans l'appareil d'Etat.

Son affaire, ébruitée par le magazine hebdomadaire La Gazette, a été traitée jusque-là par le mépris total de la justice, alors que la mort du principal suspect ne dispense pas la poursuite des complices présumés. Lorsqu'on met le doigt sur les graves problèmes de corruption, de concussion, de mal-gouvernance qui minent l'économie du pays, le président Abdoulaye Wade avait coutume de brandir l'ARMP, la CENTIF, la CNLCC,

entre autres, comme ses gages de bonne volonté pour une gouvernance améliorée. Au jugé final, ce ne sont que des miroirs aux alouettes pour la consommation externe.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

1. BALANDIER G, Le Désordre, Paris, Fayard, 1992, 250p
2. BAYARD J F, La mondialisation, Paris, Fayard, 2004,448p
3. BLANCHET A et GOLDMAN A, L'enquete et ses méthodes. L'entretien, Armand Collin, 2005, 278p
4. CHEVALIER J-J, Les grandes Œuvres politiques de machiavel à nos jours, Amand Collin, 2005, 334p
5. DIOP. C. A, L'Afrique noire précoloniale, Paris, Présence Africaine, 1960, réédité en 1987, 278p
6. DEFARGES. P.M, La Gouvernance, Paris, Collection Que sais-je, PUF, 2003, 128p
7. GAUDIN. J.P, Pourquoi la Gouvernance ?, Paris, Presse de Science Po, 2002, 137p
8. MACHIAVEL.N, Le Prince, œuvres complètes, Gallimard, Bibliothèque de Pléiade, 2006,1664p
9. MARIE. F.l'héritau, Le fonds monétaire international et les pays du Tiers-monde, PUF, 1986, 254p
10. STEPHANE et BEATRICE .H, BAYARD.J.F, La criminalisation de l'Etat en Afrique, Collection du CERI, Edition complexe, 1997, 167p
11. KLITGAARD.R, Combattre la corruption, Nouveaux horizons, 1999, 228p
12. MAIMOUNA.B, Analyse du processus du contrôle de gestion budgétaire des organisations publiques : cas de la perception municipale de Guédiawaye, 2012, 60p, encadré par Docteur Souleymane Bousso Enseignant associé au CESAG
13. ZAIDI.L, Enquête sur la banque mondiale, Fayard, 1989, 149p

Rapport et Journaux

- Walfadjri, 4 mai 2005
- Walfadjri, 24 Fév 2006

- Sud Quotidien, 22 Fév 2006
- Le Quotidien, 17 Déc 2004
- Dossier du Soleil intitulé « Investissement : atouts et faiblesses de la destination Sénégal, w.w.w.le soleil.sn
- Code des Marchés Publics 2011
- Rapport PNBG Décembre 2008

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE

Guide d'entretien

- 1°) Qu'est ce qu'un marché public ?
- 2°) Pourquoi les marchés Publics ?
- 3°) Quelles sont les Procédures des marchés publics ?
- 4°) Sur quelles bases repose les marchés publics ?
- 5°) Quelles sont les structures qui interviennent dans la passation des marchés publics ?
- 6°) Sont elles efficaces dans leurs actions ?
- 7°) Comment les jugez vous ?
- 8°) Quelles appréciation globale faites vous de la passation des marchés publics au Sénégal ?
- 9°) Que vous inspire la notion de gouvernance ?
- 10°) Quel contenu lui donnez vous ?
- 11°) Quels doivent être ses principes ?
- 12°) Quels sont alors les différents types de gouvernance ?
- 13°) Existe-t-il selon vous une relation entre gouvernance et marché public ?
- 14°) La gouvernance fait penser à la bonne gouvernance ?
- 15°) Quelle est l'utilité de la bonne gouvernance dans un pays ?
- 16°) Quel est votre sentiment sur l'environnement des affaires au Sénégal ?
- 17°) Avez-vous attendu parler de corruption ?
- 18°) Comment se manifeste t-elle ?

- 19°) Quelles sont ses effets dans l'économie d'un pays ?
- 20°) Pensez vous que les marchés publics peuvent échapper à la corruption ?
- 21°) Connaissez vous l'ARMP et la DCMP ?
- 22°) quelle appréciation faites vous de leur travail dans la commande publique ?
- 23°) D'aucun considèrent que ces deux structures sont des outils indispensables à la gestion de la commande publique ? Êtes-vous d'accord ?
- 24°) Connaissez vous d'autres structures qui contribuent à l'instauration de la bonne gouvernance au Sénégal ?
- 25°) Les actes posés par le nouveau régime vont-ils dans le sens de la lutte contre la mal gouvernance, la corruption, la délinquance financière ?
- 26°) Peut on alors espérer une amélioration de l'environnement des affaires ?
- 27°) Que pensez vous du code des marchés publics ?
- 28°) Certaines de ses dispositions n'entraînent elles pas des lenteurs dans la passation des marchés ?
- 29°) Pensez vous qu'il peut être amélioré ? Si oui dans quel sens ?
- 30°) Quels conseils et recommandations formulez-vous à l'endroit de nos autorités pour renforcer l'Etat de Droit, la bonne gouvernance et la démocratie au Sénégal ?

TABLE DES MATIERES

Dédicace	i
Remerciements	ii
Liste des sigles et abréviations	iii
Sommaire.....	iv
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : MARCHES PUBLICS ET GOUVERNANCE AU SENEGAL	7
Chapitre 1 : Les marchés publics au Sénégal	9
I. Historique de l'évolution des marchés publics.....	9
II. Les grands principes des marchés publics au Sénégal:	12
III. Procédures spécifiques	21
IV. Règles générales applicables aux procédures de passation.....	22
Chapitre 2 : Problématique de la Gouvernance	25
I. Définition de la gouvernance.....	25
II. Les principes de la gouvernance.....	26
III. Les grands types de gouvernance.....	26
IV. Evolution dynamique du concept de Gouvernance.....	26
V. Cadre analytique de la gouvernance.....	29
1. Les systèmes de gouvernance publique.....	29
2. Les systèmes de gouvernance privée.....	31
VI. Diagnostic de l'état de la gouvernance au Sénégal	32
VII. Les politiques de bonne gouvernance et leur impact sur le terrain	34
DEUXIEME PARTIE : ROLE ET PLACE DE L'ARMP DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE AU SENEGAL	41
Chapitre 1 : Présentation Générale de l'ARMP	43
I. Mission et Attributions de l'ARMP	43
II. Les organes de l'ARMP	47
Chapitre 2 : Analyse des forces et faiblesses de la stratégie déployée par l'ARPM dans la gouvernance au Sénégal	59
I. Les Forces de L'ARMP	59
II. Les limites	61
III. Quelques recommandations pour combattre la corruption	62
CONCLUSION	64

BIBLIOGRAPHIE	69
ANNEXE.....	71
TABLE DES MATIERES.....	73

CESAG - BIBLIOTHEQUE