

Ahmadou Bamba DIOP

*Juriste publiciste | Spécialisé en Commande Publique*

# **L'exécution des marchés publics : entre promesse, espoir et frustration**

## **Introduction**

Dans l'univers des marchés publics, la passation occupe toute la scène et l'exécution regarde depuis les coulisses. En effet les procédures, les seuils, les appels d'offres, tout cela mobilise l'attention des praticiens, des régulateurs et des chercheurs. L'exécution, elle, semble reléguée en bas de page, comme si le contrat signé et approuvé se réalisait de lui-même. Pourtant c'est là, et là seulement, que se joue l'essentiel : l'intérêt général, la dépense publique, et la relation concrète entre l'État et l'opérateur économique. Si la passation est une procédure, l'exécution est une réalité.

Derrière chaque marché public, il y a une scène que les textes ne racontent pas. Il y a un maire qui a promis à ses administrés une route avant la saison des pluies. Il y a un directeur d'entreprise qui a mobilisé ses équipes, engagé ses sous-traitants, sollicité sa banque pour constituer les garanties exigées. Il y a des populations qui attendent, qui comptent les jours, qui regardent le chantier avancer ou stagner. Le marché public n'est pas qu'un acte administratif. C'est une promesse faite au nom de l'intérêt général. Et comme toute promesse, elle porte en elle autant d'espoir que de risque de désillusion.

C'est précisément ce voyage de l'engagement solennel à la réalité du terrain que cet article se propose d'explorer. Un voyage en trois étapes que quiconque a évolué dans le domaine des marchés public de l'intérieur reconnaîtra immédiatement. La promesse d'abord : celle que cristallise le contrat signé et approuvé, instrument juridique chargé d'ambitions politiques et de projections de développement, que le décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics a voulu plus rigoureux, plus inclusif et plus orienté vers la performance. L'espoir ensuite : celui qui naît d'une procédure de passation bien conduite et qui fait croire, un instant, que le plus difficile est derrière soi alors que l'essentiel, lui, commence à peine. La frustration enfin, celle que produisent les retards de paiement qui asphyxient la trésorerie des entreprises, les avenants imposés qui dénaturent la commande initiale, les chantiers à l'arrêt faute de décision, les recours longs et épuisants tout ce que les textes encadrent en théorie mais que la pratique déjoue trop souvent.

Le CMP 2022 n'est pourtant pas un texte timide. Il consacre un régime de pénalités automatiques sans mise en demeure préalable, une obligation de paiement dans les quarante-cinq jours sous peine d'intérêts moratoires, un mécanisme de substitution d'entreprise aux risques et périls du titulaire défaillant, et un organe de régulation censé désamorcer les blocages. Sur le papier, l'arsenal est là, mais seul il n'est pas suffisant. Et c'est peut-être là le diagnostic le plus lucide que l'on puisse poser : le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique ambitieux pour l'exécution de ses marchés publics, mais n'a pas encore pleinement construit la culture opérationnelle qui permettrait à ce cadre de tenir toutes ses promesses.

Les faits le confirment avec une netteté qui devrait interpellier. Dans son rapport annuel 2023, l'ARCOP classe les autorités contractantes en groupes de performance : seules les meilleures, comme l'Agence de Développement Municipal qui affiche un taux de conformité de 100% sur l'ensemble de ses marchés audités, accèdent au Groupe I. Les autres, la majorité présentent des manquements documentés aux obligations de publicité ou encore de suivi de l'exécution. Sur les 8 084 marchés passés par les 78 autorités contractantes auditées en 2023, pour un montant total de 2 813 milliards de francs CFA, le délai global moyen de paiement s'établit à 150 jours soit plus du triple du délai légal de 45 jours imposé par l'article 107 du CMP.<sup>1</sup> La Cour des Comptes, dans son rapport portant sur les finances publiques 2019-2024, va plus loin encore en relevant des irrégularités graves dans la chaîne de paiement : des virements opérés en dehors des procédures normales pour honorer des fournisseurs, révélant une dépense publique qui s'exécute parfois dans l'ombre des règles qu'elle est censée respecter. Quant à la Banque mondiale, elle a jugé la situation suffisamment préoccupante pour approuver en juin 2025 un financement de 115 millions de dollars destiné précisément à réformer la gestion des finances publiques sénégalaises, avec pour objectif explicite de dématérialiser les marchés publics et d'assurer un suivi en temps réel des paiements. Quand les bailleurs de fonds investissent à cette échelle pour corriger un dysfonctionnement, c'est que le dysfonctionnement est structurel.

Ce constat n'est pas une condamnation du système. C'est une invitation à regarder en face ce moment de vérité qu'est l'exécution, ce terrain où se révèlent les véritables capacités de l'État à honorer ses engagements et des entreprises à délivrer ce qu'elles ont promis. Le comprendre, c'est déjà commencer à le transformer. Car la crédibilité de la commande publique ne se juge pas au nombre de marchés passés dans les règles. Elle se juge au nombre de projets

---

<sup>1</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section III.1.1 « Les délais moyens de paiement », p. 34. Source : Direction Générale du Budget / ARCOP.

effectivement achevés, de routes réellement livrées, d'hôpitaux réellement construits, de populations réellement servies.

C'est à cette exigence-là que cet article voudrait contribuer.

## **I. La Promesse**

Le marché public n'est pas un simple achat. C'est un acte politique autant que juridique. Lorsqu'une autorité contractante signe un contrat pour la construction d'une route, la réhabilitation d'un hôpital ou l'équipement d'une école, elle ne fait pas que mobiliser des crédits budgétaires. Elle traduit en acte concret une politique publique, elle matérialise une promesse faite aux citoyens, elle engage la crédibilité de l'État dans sa capacité à transformer les ressources publiques en résultats tangibles. C'est en ce sens que le marché public est, avant tout, un acte de foi dans le développement.

Cette dimension du contrat public est pleinement assumée par le CMP 2022. Le décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 ne se contente pas d'organiser des procédures. Il consacre dès son article premier des principes qui dépassent la simple technique juridique : liberté d'accès, égalité de traitement, transparence, intégrité, mais aussi et c'est une innovation significative bonne gouvernance, efficacité, bonne utilisation des deniers publics et prise en compte des exigences du développement durable dans ses dimensions économique, sociale et environnementale. Le texte ne parle plus seulement de procédures. Il parle de résultats. Il parle de développement. Il assume que la commande publique est un levier de transformation sociale et économique, pas seulement un mécanisme d'achat.

Cette ambition se traduit concrètement dans plusieurs innovations majeures du CMP 2022 qui méritent d'être soulignées avant que l'on examine pourquoi elles peinent parfois à produire leurs effets.

**L'inclusion économique comme objectif contractuel :** Le Code consacre pour la première fois de façon aussi explicite la promotion des PME nationales, des entreprises à direction féminine, des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les autorités contractantes dont le budget dépasse un certain seuil sont désormais tenues de consacrer au moins 5% de la valeur totale de leurs marchés annuels à ces acteurs, dont 2% réservés aux PME à direction féminine.

**Le contenu local comme exigence contractuelle :** L'article 4 du CMP 2022 définit la notion de contenu local comme l'ensemble des initiatives prises en vue de promouvoir l'utilisation des

biens et services nationaux ainsi que le développement de la participation de la main-d'œuvre, de la technologie et du capital nationaux. Cette notion peut désormais figurer parmi les critères d'attribution des marchés. C'est une révolution silencieuse : le prix n'est plus le seul critère. La valeur ajoutée nationale entre dans l'équation.

**L'achat public durable comme nouvelle norme :** Le Code distingue désormais l'achat public durable qui intègre les dimensions économique, sociale et environnementale dans la définition même du besoin de l'achat public responsable qui impose au titulaire le respect des obligations légales en matière d'éthique, de droit du travail et de protection de l'environnement. Ces deux notions ne sont pas de la cosmétique réglementaire. Elles traduisent une conception nouvelle du contrat public comme outil de régulation sociale et environnementale, au-delà de sa fonction première d'achat.

**Le renforcement du dispositif de contrôle et de régulation :** La transformation de l'ARMP en ARCOP par le décret n°2023-832 du 5 avril 2023 n'est pas qu'un changement de sigle. Elle signale une ambition élargie : réguler non plus seulement les marchés publics mais l'ensemble de la commande publique, incluant les contrats de partenariat public-privé. L'ARCOP est désormais une autorité administrative indépendante rattachée à la Présidence de la République, dotée d'une autonomie administrative et financière.

Pris ensemble, ces éléments dessinent un cadre juridique et institutionnel que beaucoup de pays de la sous-région nous envient. Le Sénégal s'est doté d'un Code des marchés publics moderne, d'une autorité de régulation indépendante, d'un dispositif de contrôle a priori renforcé, et d'un arsenal de sanctions dissuasives. La promesse est cohérente, ambitieuse, bien construite. Elle mérite d'être saluée avant d'être interrogée.

Car c'est précisément parce que la promesse est grande que la déception, quand elle survient, est à la mesure de l'ambition. Et elle survient régulièrement, Structurellement. Pas par malveillance, pas par incompétence systémique, mais parce qu'entre la norme et sa mise en œuvre, il y a un espace que le droit seul ne peut pas combler. Cet espace c'est l'exécution.

## **II. L'Espoir**

La notification du marché est un moment particulier. Pour l'autorité contractante, c'est l'aboutissement d'un long processus : le besoin a été identifié, le budget mobilisé, la procédure conduite dans les règles, le meilleur candidat sélectionné. Pour le titulaire, c'est le début d'une

aventure : les équipes se mobilisent, les sous-traitants sont contactés, les matériaux commandés, les plannings établis. Des deux côtés, il y a quelque chose qui ressemble à du soulagement, voire à de l'enthousiasme. Le plus dur est fait, croit-on. La route est tracée. Il n'y a plus qu'à avancer.

C'est précisément ce moment-là qui est le plus trompeur.

Car la notification du marché ne marque pas la fin des difficultés. Elle marque le début d'une phase infiniment plus complexe que la passation, parce qu'elle confronte les parties non plus à des procédures codifiées mais à la réalité opérationnelle, humaine et financière de la mise en œuvre. Et cette réalité réserve, presque systématiquement, des surprises que ni le texte le mieux rédigé ni la procédure la mieux conduite ne peuvent entièrement anticiper.

## **1. Le mythe de la passation parfaite**

Il existe dans le monde des marchés publics une croyance tenace que l'on pourrait appeler le mythe de la passation parfaite. Cette croyance postule que si la procédure de sélection a été rigoureusement conduite, bonne rédaction du dossier d'appel d'offres, évaluation transparente des offres, attribution au mieux-disant alors l'exécution suivra naturellement. Le bon candidat a été sélectionné, le bon prix a été négocié, les bons délais ont été fixés. Le reste n'est que mise en œuvre.

Ce mythe est dangereux parce qu'il est partiellement vrai. Une mauvaise passation produit presque toujours une mauvaise exécution. Mais une bonne passation ne garantit pas une bonne exécution. Elle en est la condition nécessaire, pas la condition suffisante.

La raison en est simple : la passation sélectionne un candidat sur la base de ce qu'il dit pouvoir faire. L'exécution révèle ce qu'il fait réellement. Entre les deux, il y a des études préalables parfois insuffisantes, des sites non libérés à temps, des financements tardifs, des ordres de service qui n'arrivent pas, des administrations qui ne communiquent pas entre elles. La procédure de passation, aussi parfaite soit-elle, ne peut pas immuniser le contrat contre ces réalités.

Et pourtant, c'est là que se concentre l'essentiel de l'attention institutionnelle. La DCMP contrôle la passation. L'ARCOP audite la passation. Les recours gracieux et contentieux portent sur la passation. En 2022, sur 132 décisions rendues par le Comité de Règlement des Différends, 72 soit 54,5% portaient sur l'évaluation des offres et l'attribution provisoire. Seulement 6 décisions,

soit 4,5% du total, concernaient les avenants, les marchés complémentaires et l'exécution.<sup>2</sup> L'exécution semble donc largement livrée à elle-même une fois le marché notifié.

## **2. Les premières fissures : ce que les premiers mois révèlent**

Les premiers mois d'exécution d'un marché public sont révélateurs. C'est là que les fissures apparaissent, doucement d'abord, puis avec une insistance croissante qui finit par compromettre l'ensemble de la phase.

**La première fissure est technique.** Les études préalables qui ont servi de base à l'élaboration du dossier d'appel d'offres sont parfois insuffisantes, obsolètes ou simplement inadaptées aux réalités du terrain. Un tracé de route conçu sur carte se heurte à des obstacles imprévus sur le terrain. Un bâtiment dimensionné sur des hypothèses théoriques peut révéler des contraintes non anticipées. Ces écarts entre l'étude et la réalité génèrent immédiatement des demandes de travaux supplémentaires, des avenants, des révisions de planning autant de perturbations qui ébranlent dès le départ la belle promesse du contrat initial.

**La deuxième fissure est administrative.** L'ordre de service de démarrage des travaux, qui devrait être notifié immédiatement après la signature du marché, tarde parfois à venir. Les sites ne sont pas libérés dans les délais. Les autorisations administratives nécessaires à l'ouverture du chantier n'ont pas été obtenues. Le titulaire se retrouve dans une position absurde : il a signé un contrat, constitué ses garanties, mobilisé ses équipes et il attend. Chaque jour d'attente est un coût qui s'accumule sans que les délais contractuels aient officiellement commencé à courir.

**La troisième fissure est financière.** L'avance de démarrage, prévue par l'article 97 du CMP 2022 dans la limite de 20% du montant initial du marché, est censée permettre au titulaire de financer le lancement des travaux sans asphyxier sa trésorerie. Dans la pratique, elle tarde souvent à être versée, quand elle est prévue. Le danger n'est pas seulement théorique : dans l'affaire AEE POWER/ASER, le Comité de Règlement des Différends a constaté en 2024 qu'une avance de démarrage de 37,7 milliards de francs CFA aurait été utilisée à des fins autres que l'exécution du marché violation flagrante de l'article 97 du CMP qui conditionne naturellement l'avance à son affectation exclusive aux besoins du marché.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Recueil analytique des décisions et avis du CRD (Années 2022-2023-2024), ARCOP, mars 2026, Tableau 2 « Répartition des décisions par thématique — 2022 ».

<sup>3</sup> Décision n°107/2024/ARCOP/CRD, Recueil analytique CRD 2024, op. cit., Thème 5.

Ces trois fissures ne sont pas des accidents. Elles sont structurelles. Elles se répètent d'un marché à l'autre, d'une autorité contractante à l'autre, avec une régularité qui devrait alarmer.

### **3. Le piège de la relation**

Il existe un dernier facteur qui mérite une attention particulière parce qu'il est rarement évoqué dans les analyses institutionnelles : ce qu'on pourrait appeler le piège de la relation.

Le titulaire d'un marché public entretient avec son autorité contractante une relation qui dépasse le cadre strictement contractuel. Il a besoin de cette relation pour décrocher de futurs marchés, pour maintenir sa réputation sur le marché, pour préserver un accès à la commande publique qui peut représenter une part significative de son chiffre d'affaires. Cette dépendance relationnelle crée une asymétrie de pouvoir que les textes ne peuvent pas effacer.

Concrètement, cela signifie que le titulaire va souvent hésiter à exercer ses droits contractuels contre l'autorité contractante. Il ne réclamera pas les intérêts moratoires auxquels il a droit en cas de retard de paiement, de peur de froisser le maître d'ouvrage. Il ne formalisera pas ses réserves à la réception provisoire, de peur de paraître difficile. Il ne saisira pas le Comité de Règlement des Différends, de peur que cela nuise à sa réputation. Il absorbera les coûts supplémentaires, les délais non respectés, les modifications imposées jusqu'au point de rupture.

Ce biais de confiance est une double tragédie. Il prive le titulaire de protections juridiques que le CMP 2022 lui garantit pourtant explicitement. Et il prive le système d'un signal d'alerte précieux : si les entreprises n'exercent pas leurs recours, les dysfonctionnements ne sont jamais visibles, jamais documentés, jamais corrigés. Les statistiques du Comité de Règlement des Différends en attestent avec une clarté saisissante : en 2023, sur 4 252 marchés immatriculés, seulement 118 ont donné lieu à un recours devant le CRD soit 2,8% du total. Et parmi ces 118 recours, 58 ont été rejetés et 7 déclarés irrecevables, dont 3 pour absence de recours gracieux préalable. Le droit existe. Il est massivement non exercé. Ce silence n'est pas le signe d'un système qui fonctionne bien. C'est le signe d'un système où les victimes préfèrent se taire plutôt que risquer de perdre la relation.<sup>4</sup>

L'espoir de la notification se transforme ainsi progressivement en résignation silencieuse. Pas brutalement. Pas spectaculairement. Mais avec la constance d'une usure qui, à force de

---

<sup>4</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section V, Tableaux 35, 36 et 37.

s'accumuler, finit par ronger la confiance que les opérateurs économiques placent dans la commande publique comme vecteur de développement.

Et c'est là que commence la frustration.

### **III. La Frustration**

Si la promesse se lit dans les textes et si l'espoir se vit dans les premières semaines du chantier, la frustration, elle, s'installe dans la durée. Elle ne surgit pas d'un seul coup. Elle s'accumule, couche après couche, comme du sédiment jusqu'au jour où ce qui devait être un projet de développement devient un sujet de contentieux, de défiance et parfois d'abandon. Et ce jour-là, ce ne sont pas seulement les parties au contrat qui perdent. Ce sont les populations qui attendaient.

La frustration dans l'exécution des marchés publics sénégalais n'est pas un phénomène aléatoire. Elle obéit à une structure que les praticiens reconnaissent immédiatement : trois zones de turbulences qui, prises ensemble, forment ce qu'on pourrait appeler le triangle des Bermudes de l'exécution. Trois zones où les projets s'enlisent, où les certitudes s'évaporent et où les meilleures intentions disparaissent. Ces trois zones s'appellent : la dérive financière, la défaillance du suivi technique, et l'impuissance des recours.

#### **1. La dérive financière : quand le contrat initial devient méconnaissable**

Le premier sommet du triangle est financier. Il se manifeste sous deux formes qui semblent opposées mais qui procèdent de la même logique de défaillance : les retards de paiement qui asphyxient le titulaire d'un côté, les avenants à répétition qui dénaturent le contrat de l'autre.

##### **Les retards de paiement : l'hémorragie silencieuse**

L'article 107 du CMP 2022 est d'une clarté absolue : le règlement doit intervenir dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la régularisation du dossier de paiement. Passé ce délai, des intérêts moratoires courent automatiquement, calculés à un taux supérieur de deux points au taux d'escompte de l'Institut d'émission. Le mécanisme est bien conçu. Il est dissuasif sur le papier. Il est largement ignoré dans la pratique.

La réalité de la chaîne de mandatement sénégalaise est celle d'un circuit long et fragmenté. Le rapport annuel 2023 de l'ARCOP en offre la cartographie précise : entre la saisie du projet de marché et le paiement effectif au fournisseur, le délai global moyen atteint 150 jours. Ce délai

se décompose en quatre phases : vérification des crédits (9 jours), préparation de l'engagement (34 jours), circuit d'engagement jusqu'à l'ordonnancement (74 jours), et enfin paiement effectif (33 jours). La troisième phase 74 jours pour le seul circuit d'engagement concentre à elle seule près de la moitié du délai total et reflète, selon l'ARCOP elle-même, les « difficultés persistantes dans le circuit d'approbation et d'engagement des dépenses ».<sup>5</sup>

Ce chiffre de 150 jours n'est pas une anomalie ponctuelle. C'est une récurrence historique documentée. En 2007, une étude conjointe de la Direction de l'Appui au Secteur Privé et de la DCMP établissait le délai global à 167 jours, avec 42,7% des marchés de l'administration centrale payés au-delà de 90 jours.<sup>6</sup> Les réformes successives avaient permis de ramener ce délai à 76 jours en 2009. Mais les gains n'ont pas été consolidés : en 2023, le délai global est de retour à 150 jours une « évolution en dents de scie » que l'ARCOP elle-même reconnaît sans détour.<sup>7</sup> Ce cycle qui se répète depuis quinze ans dit quelque chose d'essentiel : le problème n'est pas réglementaire. Il est structurel et culturel.

Les conséquences sont dévastatrices pour les entreprises, particulièrement les PME qui constituent le tissu opérateur de la commande publique en matière de travaux. Une entreprise qui ne perçoit pas ses acomptes dans les délais est une entreprise qui ne peut pas payer ses fournisseurs, ses sous-traitants, ses salariés. Elle est une entreprise qui recourt à des crédits de trésorerie coûteux pour financer une activité dont elle n'est pas payée. La même étude DASP/DCMP de 2011 établissait que 91,2% des entreprises enquêtées recouraient aux ressources externes pour financer leurs activités en cas de retard de paiement, dont 38,2% par crédit bancaire.<sup>8</sup> Le coût financier de ces crédits de substitution est in fine supporté par le titulaire autrement dit, c'est lui qui finance le retard de l'État.

La réalité sectorielle confirme l'ampleur du problème. En octobre 2024, le Syndicat professionnel des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics du Sénégal (SPEBTPS) révélait que l'État devait environ 300 milliards de francs CFA aux entreprises du secteur une dette qui fragilise un secteur employant entre 500 000 et 600 000 personnes.<sup>9</sup> Le cas de la Compagnie des Entreprises du Dakar (CDE) illustre le drame humain derrière les chiffres : de

---

<sup>5</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section III.1.1. La décomposition en quatre phases est issue du Graphique 13 (Source : DGB/ARCOP).

<sup>6</sup> Direction de l'Appui au Secteur Privé (DASP) / Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP), « Commande publique et délais de paiement : enjeux et perspectives », Juillet 2011, Tableau 4 « Durée moyenne par phase et par année ».

<sup>7</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section III.1.1. Le rapport emploie l'expression « évolution en dents de scie » pour décrire la trajectoire du délai de la phase paiement entre 2019 et 2023 (42 jours → 16 jours → 33 jours).

<sup>8</sup> DASP/DCMP, op. cit., p. 7 du résumé.

<sup>9</sup> Agence de Presse Sénégalaise (APS), « L'État doit environ 300 milliards de francs CFA aux entreprises du BTP », 9 octobre 2024 ; confirmé par Pressafrik, Dakaractu, Réussir Business, SenePlus (octobre 2024).

2 000 employés en 2023, l'effectif est tombé à 900, en raison de l'absence de nouveaux chantiers et de 19 milliards de dettes dues par l'État pour des travaux passés, toujours impayés.<sup>10</sup> Ces données budgétaires officielles pour le quatrième trimestre 2024 confirmaient d'ailleurs des arriérés de 105,2 milliards de francs CFA envers le secteur du bâtiment.

### **Les avenants à répétition : la dénaturation du contrat**

L'avenant est un outil légitime et nécessaire. Le CMP 2022 l'encadre rigoureusement : il ne peut dépasser 30% du montant initial du marché, il ne peut modifier l'objet essentiel du contrat, il ne peut intervenir après la réception provisoire. Ces garde-fous existent pour une raison précise : empêcher que l'avenant ne devienne un instrument de contournement de la mise en concurrence initiale.

Dans la pratique, les avenants sont devenus l'un des symptômes les plus visibles de la dérive de l'exécution. L'audit de l'ARCOP portant sur 78 autorités contractantes en 2023 a documenté, sur les seuls 514 avenants examinés, 12 types distincts de non-conformités : signature d'avenant après expiration du délai d'exécution (3 AC, 3 marchés), avenant bouleversant l'économie du marché initial (1 AC, 2 marchés), avenant substituant un marché à un autre (1 AC, 1 marché), absence d'avis de la DCMP (5 AC, 8 marchés), garantie de bonne exécution non complétée pour prendre en compte les nouvelles obligations (5 AC, 13 marchés).<sup>11</sup>

La jurisprudence du Comité de Règlement des Différends le confirme. Dans sa décision de principe n°112/2022/ARMP/CRD, relative à un avenant du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale pour le centre de santé de Keur Massar, le CRD a posé en termes clairs que tout avenant dépassant le plafond réglementaire de 30% ou modifiant substantiellement l'objet initial du marché « ne peut être autorisé » et constitue en réalité « un marché nouveau déguisé en avenant ».<sup>12</sup> Cette décision de principe n'a pas empêché les mêmes pratiques de se répéter d'une gestion à l'autre.

Dans les trois cas les plus fréquents, le résultat est le même : le contrat que signe le titulaire le jour de la notification n'a plus grand-chose à voir avec le contrat qu'il exécute le jour de la réception. La promesse initiale a été réécrite en cours de route, et personne ne sait très bien si ce qui a été livré correspond à ce dont les populations avaient réellement besoin.

---

<sup>10</sup> Seneweb, « Salaires impayés, dettes de l'État estimées à 250 milliards FCFA : Le secteur du BTP s'effondre », mars 2026.

<sup>11</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section IV.1.15, Tableau 25 « Principales non-conformités spécifiques notées sur les avenants ».

<sup>12</sup> Décision n°112/2022/ARMP/CRD, citée dans le Recueil analytique CRD 2022-2023-2024, ARCOP, mars 2026, Thème 5 « Marchés complémentaires, avenants et immatriculation ».

## **2. La défaillance du suivi technique : le chantier sans capitaine**

Le deuxième sommet du triangle est technique. Il est peut-être le plus méconnu parce qu'il est le moins visible de l'extérieur. On voit les retards. On voit les avenants. On ne voit pas facilement l'absence de suivi jusqu'au jour où le pont s'effondre, où la route se dégrade trois mois après sa livraison, où le bâtiment présente des malfaçons que personne n'a détectées en cours d'exécution.

Le CMP 2022 prévoit un dispositif de surveillance de l'exécution. Les cellules de passation des marchés sont censées veiller au bon déroulement des contrats. Les maîtres d'œuvre sont censés contrôler la qualité des prestations. Les commissions de réception sont censées vérifier la conformité des livraisons. Sur le papier, le chantier n'est jamais sans capitaine.

Dans la réalité, le suivi de l'exécution souffre de trois maux chroniques.

**D'abord** Les cellules de passation des marchés, là où elles existent, sont souvent réduites à quelques agents dont le temps et les compétences sont souvent devolues a la gestion administrative des procédures de passation. Le suivi de l'exécution des marchés en cours décomptes, situations de travaux, visites de chantier, vérification des délais est une charge supplémentaire que ces cellules n'ont pas toujours la capacité d'assumer. L'audit de l'ARCOP sur certaines AC pour l'exercice 2023 illustre ce constat : les rapports trimestriels sur l'exécution des marchés n'ont pas été transmis dans les délais requis, révélant un dispositif de suivi qui peine à fonctionner selon les standards que le CMP lui-même impose. Plus largement, sur les 78 autorités contractantes auditées, seules une minorité appartenant au Groupe I le groupe de conformité maximale présentaient un dispositif de suivi de l'exécution fonctionnel et documenté.<sup>13</sup>

**Ensuite** La mission de contrôle et de surveillance des travaux est elle-même un marché un marché de prestations intellectuelles confié à un bureau d'études ou à un ingénieur-conseil. Quand ce marché de surveillance est lui-même mal exécuté, sous-financé ou attribué à un prestataire insuffisamment qualifié, c'est toute la chaîne de contrôle qui se grippe. Un maître d'œuvre défaillant ou complaisant ne signalera pas les malfaçons, n'émettra pas les réserves nécessaires, ne bloquera pas les paiements qui ne devraient pas être effectués. Le Comité de Règlement des Différends a sanctionné en 2024, dans sa décision disciplinaire n°011/2024/ARCOP/CRD, l'entreprise ESIDCO pour usage de fausses attestations de bonne

---

<sup>13</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Section IV.1.2 « Performance des autorités contractantes ».

exécution dans le cadre de marchés avec l'Agence de Développement Municipal illustrant le risque d'une chaîne de contrôle compromise à sa source même.<sup>14</sup>

**Enfin** Il y a dans le suivi des marchés publics une tendance à privilégier la paix contractuelle sur la rigueur technique. Signaler un problème, émettre des réserves, bloquer un paiement tout cela crée des frictions, génère des conflits, ralentit le processus. Dans un environnement où la pression politique pour afficher des réalisations est forte et où les délais sont déjà dépassés, la tentation est grande de fermer les yeux sur des imperfections que l'on se dit pouvoir corriger plus tard. Ce « plus tard » ne vient jamais. Les imperfections se transforment en malfaçons, les malfaçons en sinistres, les sinistres en contentieux.

### **3. L'impuissance des recours : quand le droit ne suffit pas**

Le troisième sommet du triangle est celui qui devrait être le filet de sécurité du système et qui s'avère souvent être le dernier désenchantement. Le CMP 2022 a construit un dispositif de règlement des différends qui, sur le papier, est cohérent et bien articulé. Le recours gracieux auprès de la personne responsable du marché, puis le recours contentieux devant le Comité de Règlement des Différends de l'ARCOP, puis si nécessaire la saisine des juridictions compétentes trois niveaux, trois opportunités de résoudre le différend avant qu'il ne dégénère.

Dans la pratique, ce dispositif se heurte à des obstacles qui en limitent considérablement l'effectivité.

**Le premier obstacle est psychologique.** C'est le piège de la réaction déjà évoqué, mais poussé à son paroxysme. Saisir le Comité de Règlement des Différends contre son autorité contractante, c'est rendre le conflit public et formel. Les chiffres l'illustrent avec brutalité : le nombre de décisions du CRD est passé de 394 en 2013 à 118 en 2023 divisé par plus de trois en dix ans, dans un contexte où le volume des marchés publics n'a cessé d'augmenter. Cette baisse paradoxale n'est pas le signe d'un système qui produit moins de litiges. C'est le signe d'un système où les victimes renoncent à se défendre.<sup>15</sup>

**Le second obstacle est procédural.** Les délais de recours dans le CMP 2022 sont relativement courts : cinq jours francs et ouvrés pour le recours gracieux, trois jours francs et ouvrés pour

---

<sup>14</sup> Décision disciplinaire n°011/2024/ARCOP/CRD, Recueil analytique CRD 2024, op. cit., Thème 3.

<sup>15</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Tableau 21 « Évolution des décisions du CRD de 2008 à 2023 ».

saisir le Comité de Règlement des Différends. Ces délais supposent une réactivité et une maîtrise juridique que la plupart des PME sénégalaises n'ont pas.<sup>16</sup>

Le résultat de tout cela est une frustration qui ne s'exprime pas toujours là où elle devrait s'exprimer dans les recours, dans les contentieux, dans les statistiques officielles. Elle s'exprime ailleurs : dans le désengagement progressif des meilleures entreprises de la commande publique, dans la dégradation de la qualité des offres, dans le sentiment largement partagé par les populations que les projets publics coûtent toujours plus cher et prennent toujours plus de temps que prévu.

Et dans l'impact social, peut-être le plus douloureux de tous : quand une école promise pour la rentrée ouvre ses portes deux ans plus tard, quand une route censée désenclaver un village reste un chantier abandonné, quand un centre de santé réhabilité présente des infiltrations dès les premières pluies c'est la promesse de l'État qui se fracasse sur le réel.

#### **IV. Vers une exécution apaisée : changer de paradigme**

Le diagnostic est posé. Les données sont là. Il serait insuffisant de s'en tenir à la dénonciation. Car si le problème de l'exécution des marchés publics sénégalais est bien un problème de culture opérationnelle et institutionnelle, alors les solutions ne peuvent pas être seulement réglementaires. Il ne s'agit pas d'écrire un CMP 2027 encore plus ambitieux. Il s'agit de construire les conditions pour que le CMP 2022 soit réellement appliqué.

Deux changements de paradigme semblent indispensables.

##### **1. Du contrôle de la procédure au pilotage du projet**

Le premier changement de paradigme est conceptuel. Il s'agit de passer d'une culture du contrôle procédural vérifier que les règles ont été respectées à une culture du pilotage par les résultats s'assurer que les projets sont effectivement livrés, dans les délais, dans les coûts, avec la qualité attendue.

Cette bascule suppose de repenser le rôle des cellules de passation des marchés. Trop souvent confinées à la gestion administrative des procédures, elles devraient devenir de véritables cellules de gestion contractuelle, dotées de compétences en suivi de chantier, en gestion des risques et en management de projet. Le modèle de l'Agence de Développement Municipal seule

---

<sup>16</sup> ARCOP, Rapport annuel 2023, Tableau 37 « Répartition des motifs d'irrecevabilité ».

institution à figurer dans le Groupe I de performance de l'ARCOP avec un taux de conformité de 100% sur l'ensemble de ses marchés audités en 2023 montre que c'est possible. L'ADM a construit, au fil des années, une culture interne de la rigueur contractuelle qui va bien au-delà de la seule conformité procédurale. Cette culture est exportable.

Ce changement de paradigme suppose aussi de revaloriser la mission de maîtrise d'œuvre. Le maître d'œuvre n'est pas un simple validateur de factures. Il est le garant technique de l'intérêt public dans l'exécution du contrat. Un maître d'œuvre bien sélectionné, bien rémunéré et réellement indépendant du titulaire est la première ligne de défense contre les malversations, les surfacturations et les avenants injustifiés.

## **2. De la nécessité de la dépense traçable**

Le deuxième changement de paradigme est technologique. La chaîne de mandatement sénégalaise avec ses 150 jours de délai moyen et ses quatre phases de validation séquentielle est fondamentalement un système papier dans un monde numérique. Sa transformation est une nécessité, pas une option.

C'est précisément l'objectif du financement de 115 millions de dollars approuvé par la Banque mondiale en juin 2025 pour réformer la gestion des finances publiques sénégalaises, avec pour objectif explicite la dématérialisation des marchés publics et la mise en place d'un suivi en temps réel des paiements. Ce financement est un signal fort : les partenaires internationaux ont identifié la digitalisation de la chaîne de paiement comme le levier le plus efficace pour réduire les délais et améliorer la transparence.

La dématérialisation présente un avantage décisif : elle rend les délais visibles et opposables. Quand chaque étape de la chaîne de mandatement est horodatée et traçable, le retard ne peut plus se dissimuler dans les circuits administratifs. Il devient mesurable, imputable et sanctionnable. C'est la précondition d'une application réelle de l'article 107 du CMP et donc d'intérêts moratoires qui courent vraiment.

## **Conclusion**

Entre la solennité de l'acte de commande publique et la livraison effective du projet, il y a un hiatus que le droit seul ne peut pas combler. Cet article a tenté de cartographier ce hiatus : la promesse d'un cadre juridique ambitieux, l'espoir fragile d'une procédure bien conduite, et la frustration structurelle d'une exécution qui peine à tenir ses engagements.

Ce qui ressort de cette analyse c'est un constat partagé par tous ceux qui travaillent de l'intérieur : le CMP 2022 est un bon texte. L'ARCOP est une institution qui monte en puissance. Les outils existent. Mais la distance entre la norme et la pratique reste trop grande, trop constante, trop coûteuse pour les entreprises, pour les populations et pour la crédibilité de l'État.

La commande publique est trop importante pour être laissée à la seule conformité réglementaire. Elle est le principal mécanisme par lequel l'État sénégalais traduit ses ambitions politiques en réalités concrètes pour les populations. Quand elle fonctionne bien, elle construit des routes, des écoles, des hôpitaux. Quand elle dysfonctionne, elle dilapide des ressources rares, décourage les meilleurs opérateurs, et érode la confiance des citoyens dans la capacité de l'État à délivrer.

La crédibilité de la commande publique ne se juge pas au nombre de marchés passés dans les règles. Elle se juge au nombre de projets effectivement achevés.