



**MILLENNIUM  
CHALLENGE ACCOUNT  
SENEGAL II**

**Millennium Challenge Account du Sénégal II  
(MCA-Sénégal II)**

**ACQUISITION D'OUTILS INFORMATIQUES POUR  
LE BUREAU D'ACCES AU RESEAU DE TRANSPORT (BART)**

**DÉCISION DE L'AUTORITE DE NIVEAU 2  
STATUANT SUR L'APPEL INTERJETÉ PAR LA SOCIÉTÉ AKILEE SA  
CONTRE LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE NIVEAU 1**

## 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la sélection d'un prestataire pour l'acquisition d'outils informatiques pour le Bureau d'Accès au Réseau de Transport (BART), un appel d'offres a été lancé le 6 mai 2022. Suite à la notification de l'intention d'attribution relatif à cet appel d'offres, un des soumissionnaires a contesté les résultats et la décision rendue par l'Autorité de niveau 1 (AN1).

Conformément au système de recours du MCA Sénégal II (BCS), l'Autorité de niveau 2 (AN2) a été mise en place pour statuer sur l'appel interjeté par le plaignant. Elle est composée de :

- Monsieur Yaya BODIAN, Professeur de Droit à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar ;
- Monsieur Lambert KOUASSI, Expert en Passation de Marchés, Consultant.

A la suite des présentations d'usage, le panel de l'AN2 a commencé ses travaux le lundi 9 janvier 2023 selon une organisation définie en concertation avec le Secrétariat du BCS. Il a ainsi procédé à la revue de la documentation mise à sa disposition par le Directeur juridique & secrétaire général de MCA Sénégal II et en lien avec cet appel d'offres. Il s'agit notamment, des documents suivants :

- Le recours en contestation du rejet de l'offre de AKILEE SA ;
- La décision de l'Autorité de Niveau 1 ;
- Le recours en appel de AKILLE SA ;
- Le mémo à l'intention de l'Autorité de niveau 2
- Le DAO et ses 2 amendements ;
- Les offres des soumissionnaires (GE, LBC ANTG, AKILEE SA) ;
- Le PV de Réception des offres ;
- Le rapport d'évaluation des offres du lot 1 et du lot 2 ;
- L'Accord d'Entité de mise en œuvre avec SENELEC ;
- Les statuts AKILEE SA ;
- Le document extrait du site internet de AKILEE SA démontrant la présence de SENELEC dans son conseil d'administration ;
- Les comptes rendus et feuilles de présence des ateliers, les échanges démontrant la participation de SENELEC à l'élaboration du DAO (dossiers techniques) du marché objet du recours de AKILEE SA.

Le panel a également procédé, par l'entremise du secrétariat du Système de Contestation des Offres (le Directeur Juridique & secrétaire général de MCA-Sénégal II), à la collecte d'informations complémentaires auprès des différents acteurs (l'Agent de passation des marchés, l'Agent Fiscal, la Directrice de la Passation des Marchés, la Directrice du Projet Réforme, le Plaignant) et sur internet.

Pour ce qui concerne le plaignant, il n'y a pas eu de contact physique, les échanges ont eu lieu à travers un questionnaire qui lui a été transmis par le biais du Secrétariat du BCS. Des réponses aux questions ont été par le plaignant.

Le présent rapport rappelle les faits, l'analyse qui en résulte et la décision rendue.

## **2. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE**

Le 6 mai 2022, MCA-Sénégal II a invité les entités éligibles à soumettre leurs offres pour l'acquisition d'outils informatiques pour le Bureau d'Accès au Réseau de Transport (BART) à travers la publication d'un avis spécifique d'appel d'offres. A la suite de la publication de l'avis d'appel d'offres, l'Agent de Passation des Marchés de MCA-Sénégal II a transmis le dossier complet à 27 entreprises intéressées.

La date limite de dépôt étant initialement fixée au 17 juin 2022, deux (02) amendements ont été apportés au DAO qui ont obtenu l'avis de non-objection de MCC. L'Amendement N°2 au DAO pour la prorogation de la date limite de soumission des offres au 08 août 2022 a obtenu l'avis de non-objection de MCC le 15 juillet 2022.

A la date limite de dépôt, quatre (04) offres ont été reçues. La séance d'ouverture des plis s'est tenue en ligne le même jour, conformément à la clause IS 28.1 de la Fiche des Données de l'Appel d'Offres. Elle a été présidée par la Directrice de la Passation de Marchés de MCA-Sénégal II, en présence de l'Agent de Passation des Marchés. Tous les quatre (04) soumissionnaires ont également participé en ligne. Il s'agit de :

- GE DIGITAL Services Europe ;
- Groupement LBC/ANTG ;
- AKILEE SA ;
- Groupement GSIE TECHNOLOGY/ BAAMTU/ GAINDE 2000/ INNOVA QUALITE INTERNATIONAL.

L'évaluation des offres a été organisée du 10 août au 20 septembre 2022 dans les locaux de MCA-Sénégal II, après la séance d'ouverture des plis, sous la supervision de l'Agent de Passation des Marchés en qualité de facilitateur. Cinq (05) membres ont été proposés par MCA-Sénégal II pour constituer le Panel d'Évaluation Technique (PET) après la revue de leurs CVs conformément aux Directives de Passation des marchés de MCC.

Les procédures d'évaluation des offres et d'attribution sont décrites aux clauses 29 à 40 des Instructions aux Soumissionnaires (IS), Section I du DAO et comportent les quatre étapes successives ci-après :

- Examen préliminaire des offres ;
- Examen de la qualification ;
- Analyse de la conformité technique de l'Offre ;
- Évaluation financière.

A la fin de l'Examen Préliminaire, les offres de GE DIGITAL, de AKILEE SA et du groupement LBC/ANTG ont été jugées recevables mais celle du Groupement GSIE Technology / BAAMTU / Gaïndé 2000 / INNOVA Qualité International a été rejetée pour non-exhaustivité.

L'examen de la qualification des soumissionnaires a conduit à disqualifier l'offre de AKILEE SA.

À la suite de ce rejet, AKILEE SA a formulé une contestation en date du 16 novembre 2022 qui a porté sur les points suivants :

- Absence de soutenance technique ;
- Intégration du sous-traitant dans l'évaluation du soumissionnaire ;

- Incohérence du devis pour le lot 1 et le lot 2 de l'option 1 fourni par le potentiel attributaire selon le rapport d'évaluation ;
- Caractère arbitraire de la procédure de sélection.

Conformément à la procédure de traitement des contestations prévue par le BCS, l'Autorité de niveau 1 a été saisie du recours de AKILEE SA.

### **3. DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE NIVEAU 1**

L'Autorité de Niveau 1 a décidé qu'elle ne peut donner suite à la contestation de AKILEE SA. En d'autres termes, l'Autorité de niveau 1 a rejeté le recours en contestation formulé par AKILEE SA, en se fondant sur les règles et procédures de passation des marchés en vigueur qu'elle rappelle dans sa décision.

Les arguments fournis à l'appui du rejet de cette contestation peuvent être ainsi résumés :

- **Sur l'intégration du sous-traitant dans l'évaluation du soumissionnaire :**

L'AN1 considère que les critères de qualification et d'évaluation décrits dans le dossier d'appels d'offres en sa section III sont les seuls qui font foi, que ceux-ci ont été respectés à la lettre par l'Agence de Passation des Marchés et par le panel d'évaluation des offres. Elle précise en outre que les capacités d'une entité inscrite comme sous-traitant dans une offre ne sauraient être prises en compte dans l'évaluation de cette offre, fussent-elles louées dans la lettre de présentation qui l'accompagne.

- **Sur l'incohérence du devis pour le lot 1 et le lot 2 de l'option 1 :**

En réponse à cet argument, l'AN1 retient que l'analyse faite par le contestataire sur l'incohérence de l'offre d'un autre soumissionnaire ne saurait être prise en compte ; les travaux du panel d'évaluation des offres se fondent exclusivement sur les critères d'évaluation prévues par le DAO. Elle ne doute toutefois pas de la grande expérience en matière de compteurs intelligents du contestataire.

- **Sur le caractère arbitraire de la procédure de sélection :**

Relativement à cette allégation, l'AN1 a rappelé au plaignant que s'il estime qu'il existe une fraude ou des actes de corruption dans ce processus de passation de marchés, il y a des voies indiquées pour les dénoncer ; notamment, la saisine des Autorités américaines via la page frontispice du site internet de MCA Sénégal II.

L'AN1 a considéré que AKILEE SA n'a pas satisfait à la condition de l'éligibilité liée au Conflit d'intérêts à la suite d'une analyse conjointe par le MCA-Sénégal II et par la MCC ; cette analyse ayant été conduite en conformité avec la Politique de MCA-Sénégal II relativement aux situations de conflits d'intérêts.

L'AN1 considère ainsi les allégations de AKILEE SA sur ce moyen comme mal fondées.

- **Sur l'absence de soutenance technique :**

Sur ce point, l'AN1 a rassuré le soumissionnaire plaignant que la soutenance technique a bel et bien eu lieu pour tous les soumissionnaires dont l'offre a fait l'objet d'une évaluation technique et financière, ce dans les conditions prévues dans la FDAO. Cette soutenance a également été prise en compte dans l'évaluation faite par le panel, dans les conditions fixées par la FDAO. L'offre du contestataire n'ayant pas été examinée, la soutenance technique de sa proposition était sans objet.

L'Autorité de niveau 1, après examen des allégations et vérifications, a par conséquent considéré que la procédure suivie en l'espèce n'est entachée d'aucune irrégularité, qu'un respect absolu des règles en vigueur a prévalu tout au long du processus de passation du marché.

La décision de l'AN1 a été notifiée au Plaignant le 08 décembre 2022. Un appel en réponse à cette notification, a été formulé par AKILEE SA en date du 15 décembre 2022.

Au soutien de son recours en appel, la Société AKILEE SA a formulé contre la décision de l'AN1, les griefs suivants :

- a. Non-respect des règles de passation des marchés (y compris l'intégration des qualifications d'un sous-traitant, l'incohérence de l'offre de LBC/ANTG ; d'où la contestation de l'attribution du marché à LBC/ANTG) ;
- b. Absence de conflit d'intérêts ;
- c. Absence de soutenance technique.

Sur la base de ces griefs, la Société AKILEE SA demande, dans son appel que la décision de l'AN1 soit annulée et que le marché lui soit attribué.

#### **4. ANALYSE DE LA SITUATION**

L'Autorité de niveau 2, statuant sur les griefs formulés par la Société AKILEE SA dans son recours ;

Considérant les stipulations du BCS sur les compétences de l'AN2 et les conditions de recevabilité des recours en appel ;

##### **Sur la forme :**

Considérant la décision de l'AN1 rendue le 05 décembre 2022 et notifiée au Plaignant le 08 décembre 2022 ;

Considérant l'appel en réponse à cette notification formulée par AKILEE SA en date du 15 décembre 2022 et enregistré le 29 décembre 2022 par le Secrétariat du BCS ;

Considérant, qu'aux termes des stipulations du BCS, l'appel doit être formulé dans les 5 jours ouvrables à compter de la notification de la décision rendue par l'AN1 ; que l'enregistrement de l'appel effectué par le Secrétariat du BCS le 29 décembre 2022 s'explique par le retard dans la constitution de la caution conformément aux exigences

du BCS ; que cette irrégularité est néanmoins couverte par le Secrétariat du BCS qui a autorisé la société à formuler son recours dans ce délai ; qu'il s'ensuit que le recours de la Société AKILEE SA, en appel contre la décision de l'AN1, doit être déclaré recevable.

### **Sur le fond :**

Considérant, que l'appel de la société AKILEE SA se fonde essentiellement sur 3 arguments structurés autour des points suivants :

- (i) Non-respect des règles de passation des marchés ;
- (ii) Absence de conflit d'intérêts ;
- (iii) Absence de soutenance technique ;

#### **(i) Sur le non-respect des règles de passation des marchés :**

Considérant que AKILEE SA reproche à l'AN1 d'une part, d'avoir pris en compte les qualifications d'un sous-traitant dans l'appréciation de l'offre de LBC/ANTG et, d'autre part, d'avoir rejeté l'argument relatif à l'incohérence de l'offre de LBC/ANTG ;

Considérant, que le DAO ne prend pas en compte les qualifications des sous-traitants dans l'évaluation des offres ; que cependant, un formulaire (Formulaire 8) relatif aux sous-traitants est joint au DAO, autorisant le recours à des sous-traitants au moment de l'exécution du marché ; que le Soumissionnaire LBC/ANTG a proposé un sous-traitant ;

Considérant toutefois, que le rapport d'évaluation mis à la disposition de l'AN2 ne comporte pas d'informations relatives à la prise en compte de la qualification du sous-traitant proposé ; qu'il s'en déduit que l'argument tenant à l'intégration d'un sous-traitant dans l'appréciation d'une offre ne saurait prospérer, faute de preuve ;

Considérant, qu'en ce qui concerne l'argument tenant à l'incohérence de l'offre de LBC/ANTG portant sur le lot 1 et le lot 2 de l'option 1, l'AN2 ne peut pas empêcher au plaignant d'apprécier une offre concurrente à partir d'informations qu'il aurait à sa disposition ; qu'en outre, le DAO à travers l'Amendement n°2 a annoncé les montants du budget pour chaque lot ; que, cependant, l'appréciation du rapport d'évaluation permet de constater que le panel s'est fondé sur les critères d'évaluation prévus par le DAO ; qu'il y a lieu de rejeter cet argument tiré de l'incohérence de l'offre de LBC/ANTG ;

Considérant que l'un des griefs de AKILEE SA est que LBC/ANTG n'aurait pas les qualifications suffisantes pour exécuter le marché ; que le DAO indique à ce titre, pour les expériences spécifiques, qu'il faut pour le lot 1 une « *Participation en tant que Fournisseur ou Sous-traitant dans au moins Trois (03) contrats au cours des Cinq (05) dernières années, chacun d'une valeur minimale de 300 000 dollars US* » ;

Considérant, que le rapport d'évaluation des offres indique que LBC/ANTG ne justifie que de deux (02) contrats de 366 000 USD et 166 000 USD, ce qui constitue une faiblesse dans ledit rapport ;

Considérant cependant, que ce critère de contrats similaires est relatif à la post-qualification des candidats ; que les résultats de la soutenance sont satisfaisants au regard du rapport d'évaluation des offres ; que cette soutenance fait partie intégrante du processus d'évaluation des offres ; que la qualification est établie par le panel d'évaluation des offres après examen de l'ensemble des 14 critères énoncés à la section 3 du DAO ; il s'ensuit que les conclusions du rapport d'évaluation peuvent être justifiées.

## **(ii) Sur l'absence de conflit d'intérêts**

Considérant que, fondamentalement, AKILEE SA dans son recours ne reconnaît pas être en conflit d'intérêts dans le cadre de cet appel d'offres ;

Considérant qu'il résulte des stipulations de la clause 5.7 des Instructions aux Soumissionnaires, notamment les paragraphes (c), (e), (f) et (g), qu'il y a conflit d'intérêts au regard d'un soumissionnaire :

*(c) s'ils ont des relations, directement ou par l'intermédiaire d'une tierce partie commune, leur permettant d'avoir accès à des informations sur l'Offre d'un autre Soumissionnaire ou d'influencer celle-ci ou d'influencer les décisions de l'Acheteur au sujet de la sélection concernant la présente procédure de Passation de marché ; ou s'ils participent à plusieurs Offres dans le cadre de la présente procédure (...); ou*

*(e) s'il est associé ou a été associé par le passé à une personne physique ou morale, ou à l'une de ses sociétés affiliées, qui a été engagée pour fournir des services de consultant en vue de la préparation des spécifications, des exigences ou d'autres documents à utiliser pour le processus de sélection dans le cadre de la procédure de passation de marchés et de la fourniture et l'installation du Système d'Information en vertu du Contrat ; ou*

*(f) s'il est lui-même ou a des relations d'affaires ou un lien de parenté avec i) un membre du Conseil d'administration ou du personnel de l'Entité MCA, ii) un membre du personnel de l'entité responsable de la mise en œuvre du projet, ou iii) l'Agent de passation des marchés, l'Agent financier ou l'Auditeur (tel que défini dans le Compact ou les accords connexes) engagé par l'Entité MCA au titre du Compact, à condition qu'il participe directement ou indirectement à une quelconque partie de A) la préparation du présent Dossier d'appel d'offres, B) du processus de sélection dans le cadre de la présente procédure de passation de marché ou C) de la supervision du Contrat, sauf si le conflit né d'une telle relation a été résolu d'une manière jugée acceptable pour la MCC ; ou*

*(g) l'une quelconque de ses sociétés affiliées a été ou est engagée par l'Entité MCA en tant qu'Entité responsable de la mise en œuvre, Agent de passation des marchés, Agent financier ou auditeur en vertu du Compact (...). » ;*

Considérant, qu'à la lumière des documents consultés par l'AN2, AKILEE SA, d'après l'offre qu'elle a soumise, renseigne elle-même que SENELEC est une des entités-mères de la société AKILEE SA avec une participation de 34% de son capital ; que cette information est également confirmée dans les statuts de cette société (voir Formulaire ELI 3 de son offre) ;

Considérant en effet, qu'à la question de savoir si « *un Gouvernement détient une participation majoritaire ou dominante (que ce soit sur la base du montant de la participation ou des droits de vote) dans votre capital ou détient-il une autre participation lui conférant des droits de propriété (que ce soit directement ou indirectement, et que ce soit par le biais de fiduciaires, d'agents ou par d'autres moyens)* », AKILEE SA a répondu positivement en nommant SENELEC avec la précision de la participation de celle-ci à son capital à hauteur de 34% (voir Formulaire ELI 3 de son offre) ;

Considérant par ailleurs, que SENELEC se trouve être non seulement bénéficiaire des équipements à acquérir, mais également constitue une entité d'exécution du projet tel que signifié dans le DAO au paragraphe 15.3 des conditions particulières du contrat ; que SENELEC a été nommément citée à maintes reprises dans le DAO (272 fois) ; que, SENELEC a participé significativement à l'élaboration du dossier d'appel d'offres à travers la revue des dossiers techniques réalisés par le cabinet RTE International ; que tous les livrables liés à cette étude ont été soumis à SENELEC pour sa revue et la formulation de ses observations ; que les Directions Transport et Système d'Information de SENELEC en ont pris une part très importante ;

Considérant que dans le processus de passation de marchés, il résulte que AKILEE SA, Soumissionnaire, est associée avec SENELEC qui occupe une place prépondérante dans ledit processus en tant que bénéficiaire des équipements et également entité d'exécution dans le cadre de cet appel d'offres ;

Considérant que AKILEE SA Soumissionnaire, est ainsi dans une relation directe avec SENELEC pouvant lui permettre d'influencer les décisions de l'Acheteur dans le cadre de cet appel d'offres ;

Considérant que AKILEE SA est en relations d'affaires avec SENELEC (personne morale) qui participe directement aux processus de passation de marchés ; que SENELEC, associée avec AKILEE SA, est engagée en tant qu'Entité d'exécution et donc Responsable de mise en œuvre du projet ;

Considérant qu'au regard de ces constatations, la relation ainsi établie entre AKILEE SA et SENELEC et la position de celle-ci dans la mise en œuvre du projet sont indéniables, il apparaît que le conflit d'intérêts est d'une évidence manifeste.

### **(iii) Sur l'absence de soutenance technique**

Considérant que AKILEE SA conteste le fait de n'avoir pas été invitée à la soutenance technique en raison, selon elle, du caractère arbitraire de son élimination ;

Considérant que l'élimination critiquée par AKILEE SA est justifiée par l'existence d'un conflit d'intérêts entre elle et SENELEC ;

Considérant que l'élimination résulte de l'examen des qualifications effectué par l'Acheteur conformément au DAO qui stipule que : « *Cet examen est effectué pour déterminer si le Soumissionnaire satisfait aux critères de qualification énumérés à la cause 20 des IS et ci-dessous. Cette détermination est fondée sur l'examen des pièces attestant les qualifications du soumissionnaire, fournies par ce dernier conformément à la Section IV. Formulaire d'offres, ainsi que sur les performances passées du Soumissionnaire, le contrôle de ses références et toute autre source d'informations, à*



*la seule discrétion de l'Acheteur. Toutes les exigences de qualification sont jugées comme étant satisfaites ou non satisfaites. Le Soumissionnaire doit posséder les qualifications requises pour qu'un marché puisse lui être attribué. » ; qu'il résulte de cet examen que la qualification se fait à la discrétion de l'Acheteur qui est en l'occurrence le MCA-Sénégal II (voir DAO ; Section II ; A. Généralités ; Définitions des IS ; II) ; qu'au surplus, la politique de MCA-Sénégal relative aux conflits d'intérêts lui donne le pouvoir de traiter, en rapport avec MCC, toutes les situations de conflits d'intérêts ;*

Considérant que la disqualification a été décidée par MCA Sénégal II en accord avec MCC avant l'étape de l'Examen de la conformité technique des Offres, au cours de laquelle se déroule la soutenance technique ; qu'il s'en suit que l'absence de soutenance technique de l'offre de AKILEE SA est ainsi justifiée.

## **5. DECISION DE L'AUTORITE DE NIVEAU 2**

L'autorité de niveau 2, après avoir délibéré sur la base de la documentation disponible et recueilli des informations complémentaires auprès des principaux acteurs :

- Rejette les arguments invoqués par AKILEE SA à l'appui de son recours en appel ;
- Confirme la décision de l'Autorité de niveau 1, notamment en ce qu'il a retenu l'existence d'un conflit d'intérêts ;
- Confirme que l'attribution du marché à LBC/ANTG est justifiée.

Pour l'Autorité de niveau 2 :



18/01/2023

Monsieur Yaya BODIAN, Professeur de Droit à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar



18/01/2023

Monsieur Lambert KOUASSI, Expert en Passation de Marchés, Consultant.