

# Rapport de la Conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique

Abidjan, Côte d'Ivoire  
30 novembre - 4 décembre 1998

Les coorganisateur:

Banque africaine de développement  
Centre du commerce international CNUCED/OMC  
Programme des Nations Unies  
pour le développement  
Banque mondiale

The designations employed and the presentation of material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Trade Centre UNCTAD/WTO concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Short extracts of this document may be freely reproduced, with due acknowledgement of the source. More extensive reprints or translated material should be addressed to Mr. Wayne A. Wittig, Senior Adviser on Public Sector Procurement, International Trade Centre UNCTAD/WTO, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland,

Tel.: +41 22 730 03 39, Fax: +41 22 730 03 28, Email: [wittig@intracen.org](mailto:wittig@intracen.org)

ITC

Your partner  
in trade  
development

# Table des matières

<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>PREMIÈRE JOURNÉE (LUNDI, 30 NOVEMBRE 1998)</b> .....	<b>11</b>
1. DISCOURS D'OUVERTURE DE M. AHMED BAGHAT, VICE-PRÉSIDENT, FINANCES ET PLANIFICATION, BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT .....	11
2. M. OMAR KABBAJ, PRÉSIDENT DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT .....	11
3. ASPECTS COMMERCIAUX DE LA PASSATION DE MARCHÉS: DÉCLARATION DE M. J. DENIS BÉLISLE, LE DIRECTEUR EXÉCUTIF DU CENTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL, CNUCED/OMC (CCI) .....	13
4. DÉCLARATION DE M. JEAN-BAPTISTE AMAN, MINISTRE DU BUDGET DE LA CÔTE D'IVOIRE.....	15
<i>Débat</i> .....	15
5. RENFORCEMENT DE L'INTÉGRITÉ PAR LA RESPONSABILISATION ET LA TRANSPARENCE, PAR ATO GHARTEY, CONSEILLER RÉGIONAL PRINCIPAL, PACT-AFRIQUE DU PNUD .....	16
6. EXPÉRIENCE ET OUTILS DE LA BANQUE MONDIALE EN MATIÈRE DE RÉFORMES DES MARCHÉS PUBLICS, PAR STEVEN WEISSMAN, DIRECTEUR DE L'APPUI AUX OPÉRATIONS, RÉGION AFRIQUE, BANQUE MONDIALE .....	18
<i>Débat</i> .....	21
7. RÉFORME ET SUCCÈS DES SYSTÈMES DE PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS: L'EXPÉRIENCE DES ÉTATS-UNIS, PAR M. ALLAN V. BURMAN, ANCIEN CHEF DU BUREAU DE LA POLITIQUE DE PASSATION DES MARCHÉS FÉDÉRAUX 22	
8. ASPECTS DE LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS EN OUGANDA, PAR M. STEPHEN KAYONDHO, PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS EN OUGANDA .....	25
<i>Débat</i> .....	27
9. SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS EN EGYPTE, PAR M. MOHAMED EL FFAR, CHEF, ADMINISTRATION CENTRALE DES MARCHÉS, MINISTÈRE DES FINANCES.....	28
10. RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS EN AFRIQUE DU SUD, PAR M. N.K. MLAMLA, DIRECTEUR DE LA LOGISTIQUE, BUREAU DES APPELS D'OFFRES DE L'ÉTAT, M. J. BREYTENBACH, LE DIRECTEUR GÉNÉRAL, BUREAU DES APPELS D'OFFRES DE L'ÉTAT ET M. LETCHMAIH-DEEN, GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS	28
11. LES MARCHÉS PUBLICS AU KENYA – PAR M. MATHIAS KEAH, MINISTRE ASSISTANT DES FINANCES.....	34
12. GUINÉE - M. CISSÉ MANDAW, DIRECTEUR DES MARCHÉS PUBLICS NATIONAUX.....	35
<i>Débat</i> .....	36
<b>DEUXIÈME JOURNÉE (MARDI, 1ER DÉCEMBRE 1998)</b> .....	<b>38</b>
POINTS DE VUE DU SECTEUR PRIVÉ ET DES ONG .....	38
1. POINTS DE VUE DES CONSULTANTS INTERNATIONAUX, PAR M. STEYN LAUBSCHER, PRÉSIDENT, FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES INGÉNIEURS-CONSEILS (FIDIC) .....	38
2. POINTS DE VUE DE L'INDUSTRIE DU BTP, PAR M. ERIC LEPAGE, SECRÉTAIRE EXÉCUTIF, FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ENTREPRENEURS (CICA).....	39
3. POINTS DE VUE DES FOURNISSEURS AFRICAINS, PAR M. ANDRÉ BARNOIN, REPRÉSENTANT, CHAMBRE DE COMMERCE DE CÔTE D'IVOIRE.....	40
4. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE PASSATION DES MARCHÉS NATIONAUX, MME F. BENTCHIKOU, CONSEILLER PRINCIPAL, BANQUE MONDIALE .....	40
<i>Débat</i> .....	41
5. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (DÉJEUNER-DÉBAT) PAR M. TESFAYE DINKA, CONSEILLER PRINCIPAL, COALITION MONDIALE POUR L'AFRIQUE.....	41
<b>PANEL DES DONATEURS</b> .....	<b>45</b>
6. M. PETER KALBE, UNION EUROPÉENNE.....	45
7. MME FRANÇOISE DURIEZ, AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT .....	46
8. MME CHARLOTTE ROBERT, OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES, SUISSE.....	47
9. M. SALEH A. AL GHAMDI, FONDS SAOUDIEN DE DÉVELOPPEMENT .....	48
10. M. JEAN-JACQUES RAOUL, CONSEILLER PRINCIPAL, OPÉRATIONS, BANQUE MONDIALE .....	49
11. M. OUSMANE KANE, BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT .....	50
<i>Débat</i> .....	52
<b>RÉCAPITULATION DE LA SESSION PLÉNIÈRE</b> .....	<b>54</b>

<b>TROISIÈME JOUR (MERCREDI, 2 DÉCEMBRE 1998)</b> .....	<b>54</b>
SÉANCE 1: IDENTIFICATION DES DOMAINES À RÉFORMER.....	55
1. <i>Introduction aux séances de travail par M. Wayne Wittig, CCI</i> .....	55
2. <i>Etude des réponses du questionnaire, par M. Simeon A. Sahadachny, CCI</i> .....	56
SÉANCE 2: LOI TYPE SUR LA PASSATION DE MARCHÉS.....	58
1. <i>Eléments d'une structure juridique moderne par M. Simeon Sahadachny, CCI</i> .....	58
<i>Débat</i> .....	60
<b>QUATRIÈME JOUR (JEUDI, 3 DÉCEMBRE 1998)</b> .....	<b>61</b>
SÉANCE 3: STRATÉGIES POUR LES RÉFORMES.....	60
1. <i>Gestion des changements, par le Dr. Allan Burman</i> .....	60
<i>Débat</i> .....	63
SÉANCE 4: ELABORATION DU SOUTIEN POUR LES RÉFORMES.....	63
1. <i>Programme pour la responsabilité et la transparence (PACT) par Madame Pauline Tamesis, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)</i> .....	63
2. <i>Bureau de l'ONU pour les Services des Projets (ONU OPS) par M. Charles Downs</i> .....	64
3. <i>Banque Mondiale, par M. Jean-Jacques Raoul, Conseiller supérieur des opérations</i> .....	65
4. <i>Banque Africaine de Développement par M. Ousmane Kane</i> .....	66
5. <i>Centre du Commerce International CNUDCED/OMC (CCI), par M. Wayne Wittig</i> .....	66
<b>CINQUIÈME JOUR (VENDREDI, 4 DÉCEMBRE 1998)</b> .....	<b>68</b>
SÉANCE 5: SYNTHÈSE ET PRÉSENTATION DU DOCUMENT DE CONSENSUS SUR LES RÉFORMES DES MARCHÉS PUBLICS.....	68
<b>OBSERVATIONS FINALES</b> .....	<b>71</b>
<b>ÉVALUATION DE LA CONFÉRENCE</b> .....	<b>73</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>75</b>
<i>Annexe A - Résumé des Systèmes de Marchés Publics des Participants à la Conférence sur la Réforme des Marchés Publics en Afrique</i> .....	77
<i>Annexe B - Programme détaillé</i> .....	94
<i>Annexe C - Liste des participants</i> .....	101
<i>Annexe D - Session N° 1 -- Identification des insuffisances dans la passation des marchés justifiant la réforme</i> .....	110
<i>Annexe E - Synthèse de la Session N° 2 -- Loi type de passation des marchés publics</i> .....	112
<i>Annexe F - Synthèse de la Session N° 3 -- Stratégies de réforme</i> .....	114
<i>Annexe G - Synthèse de la Session No. 4 -- Soutien à la réforme</i> .....	116

# **Rapport des travaux de la Conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique**

## **Note de synthèse**

La conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique, qui s'est tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) du 30 novembre au 4 décembre 1998, a permis aux participants, venus de 30 pays, de préciser les défis et les opportunités que recèle l'important domaine des marchés publics. Après deux jours de débats en session plénière - et deux jours d'examen des fondements de la réforme en quatre ateliers, un consensus s'est dégagé sur une stratégie de réforme des marchés publics. La conférence a dans l'ensemble souligné la nécessité de l'engagement des responsables au plus niveau de l'Etat en faveur du processus de réforme pour soutenir les changements juridiques, organisationnels et institutionnels requis. Elle a marqué une étape décisive dans l'ouverture d'un dialogue sur la passation des marchés publics en vue d'améliorer la gestion des ressources publiques.

Le lundi 30 novembre 1998, premier jour de la conférence, les participants se sont vu présenter un aperçu de quelques-unes des stratégies d'approche de la passation des marchés publics. Chacun des coorganisateur et le représentant du Ministre des Finances de la Côte d'Ivoire ont exposé des idées sur la manière dont une meilleure gestion des marchés publics peut ajouter de la valeur aux budgets nationaux.

M. KABBAJ, Président de la Banque africaine de développement, a présenté les efforts déployés depuis quelque temps par la Banque pour améliorer ses structures chargées de la passation des marchés et définir des politiques de nature à promouvoir la notion de bonne gouvernance, notamment par l'utilisation rationnelle des ressources publiques, qui constitue désormais un critère important d'allocation des fonds à ses pays emprunteurs. Le Président a également exprimé l'engagement de la Banque à aider ses pays membres dans la mise en œuvre de réformes structurelles nécessaires pour améliorer leurs structures de passation de marchés publics et développer les échanges commerciaux intra-africains.

M. BÉLISLE, Le Directeur exécutif du Centre du commerce international (CCI), a exposé la stratégie du CCI pour la réforme des marchés publics. Celle-ci suppose un programme comportant de nombreux aspects et conçu de manière à permettre d'apporter aux dispositifs juridiques, organisationnels et institutionnels d'un pays les changements nécessaires pour soutenir et renforcer les améliorations voulues. Les pays se doivent dès à présent de revoir leur système de passation des marchés pour déterminer dans quelle mesure une meilleure gestion contribuerait à l'accroissement de leur rôle dans le développement du commerce international.

M. AMAN, Ministre du Budget de la République de Côte d'Ivoire, s'est, au nom du gouvernement, félicité de cette initiative prise par les quatre institutions en organisant ce forum, cadre tout indiqué pour échanger des vues et bâtir des stratégies propres à améliorer la gestion des dépenses publiques en

général, et celle des marchés publics en particulier, aspect qu'il reconnaît comme essentiel dans le processus de développement.

M. WEISSMAN, Directeur de l'Appui aux opérations de la Banque mondiale dans la Région Afrique, a déclaré que les procédures de passation de marchés des pays doivent être réformées et mises en conformité avec des principes internationalement admis, comme ceux mis au point par les institutions du système des Nations Unies et les banques multilatérales de développement. La Banque mondiale effectue des évaluations systématiques des procédures en vigueur dans les pays emprunteurs, qu'elle encourage à adopter des lois et des règlements inspirés de la loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics. La Banque mondiale et la BAD organisent régulièrement des séminaires sur la passation des marchés à l'intention des fonctionnaires des Etats chargés de la conception et de l'exécution des projets.

M. GHARTEY, représentant du Programme des Nations Unies pour le développement, estime que l'Afrique se trouve dans une phase critique de son histoire, où la qualité de la gestion et du gouvernement jouera un rôle vital pour façonner son avenir. Le PNUD définit la gouvernance comme l'exercice approprié de l'autorité économique, politique et administrative en dedans la gestion gérer ldes affaires d'un pays à tous les niveaux. Cette définition a manifestement des implications importantes notamment suren ce qui concerne l'équité, la pauvreté, la qualité de la vie, la réceptivité aux revendications des citoyens, et la capacité à répondre aux pressions globales par des mesures d'action appropriées. Aider les pays à bâtir la capacité nationale de renforcement des systèmes de gestion financière, dont la passation des marchés fait partie intégrante, est une préoccupation essentielle du Programme de responsabilisation et de transparence (PACT) du PNUD. Dans le domaine particulier de la passation de marchés, le PNUD se propose de travailler avec d'autres organismes internationaux de développement à l'analyse et à l'échange de pratiques exemplaires à l'usage et dans l'intérêt des autres pays bénéficiaires.

M. DINKA, représentant de la Coalition mondiale pour l'Afrique, a mis l'accent sur le phénomène de la corruption, thème débattu de plus en plus et plus ouvertement dans les forums internationaux consacrés aux politiques de développement. L'Afrique ne peut pas se permettre le luxe de la corruption dans la phase actuelle de son développement. Il est donc impérieux que les pays africains s'attaquent très sérieusement à ce problème. La lutte contre la corruption doit comporter un certain nombre d'éléments déterminants parmi lesquels figurent les suivants: un engagement politique fort au plus haut niveau de l'Etat, la réforme de la fonction publique, le renforcement de l'indépendance et de l'intégrité de la magistrature, la libéralisation économique et l'instauration de la concurrence, la coopération duavec le secteur privé, la création et la mise en place d'organes de contrôle, l'encouragement d'une presse dynamique, libre et vigilante et l'incitation du public à s'informer.

Des exemples de programmes de réforme ont été présentés. Le premier est

celui des Etats-Unis, dont le représentant a montré comment ce pays a réformé récemment son système de passation des marchés publics. Ensuite, le représentant de l'Ouganda a indiqué comment était menée la réforme du système de passation de marchés publics de son pays. Les délégations sud-africaine, kenyane, guinéenne, égyptienne, marocaine, et algérienne ont également décrit la réforme de leur système.

Le deuxième jour, le secteur privé a parlé de son expérience (par exemple, FIDIC, CICA, Chambre de commerce de la Côte d'Ivoire) en ce qui concerne les marchés publics en Afrique. En général, le secteur privé est vivement intéressé par le processus de réforme des marchés publics et est disposé à y contribuer, notamment sur le plan du renforcement des capacités.

Le secteur privé été suivi par un panel d'experts des donateurs comprenant l'Union européenne (UE), l'Agence française de développement (AFD), le Fonds saoudien de développement, le Office fédéral suisse des affaires économiques extérieures, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale. Ils ont exposé leurs principaux centres d'intérêt dans le domaine des marchés publics. Dans l'ensemble, la communauté des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux a déclaré qu'elle était capable d'apporter un soutien et une assistance précieuse pour réaliser la réforme des marchés publics, dès lors qu'il existe des preuves d'une volonté politique dans ce sens. Les paragraphes suivants font le point des interventions des différents bailleurs de fonds.

M. KALBE a présenté un bref schéma et un cadre de discussion sur la passation des marchés publics au sein de l'Union européenne. La libre concurrence est un objectif fondamental de l'UE, et, de ce fait, toutes les initiatives doivent tendre vers l'harmonisation des règlements, dans la perspective du marché unique européen. L'UE soutient activement des Etats de l'ex-Union soviétique engagés dans la transition vers l'économie de marché, mais qui manquent encore d'infrastructures, de personnel, de terminologie pour la mener à bien. L'UE aide ces pays en les alignant sur le système européen, le but ultime étant l'adhésion éventuelle à l'Union. Elle leur fournit aussi l'assistance technique dont ils ont besoin à cet égard.

Mme DURIEZ, qui représentait l'Agence française de développement (AFD), a présenté le point de vue de l'agence sur la réforme des marchés publics. L'aide au développement accordée par l'AFD obéit à deux critères fondamentaux: la non-ingérence dans les affaires intérieures de ses partenaires et la contribution au renforcement du dispositif réglementaire national et à l'harmonisation des procédures avec les partenaires. L'Agence a fait ressortir certaines des principales causes d'inefficacité des systèmes de passation de marchés. Il s'agit notamment de l'insuffisance ou de la caducité des législations, de la lourdeur des formalités, de l'absence de mécanismes de contrôle et de responsabilisation. Les mesures proposées pour remédier à ces carences sont l'élaboration de dispositifs réglementaires appropriés et à jour, la normalisation des documents, la distinction des responsabilités et rôles du personnel de ceux des préposés au contrôle du processus décisionnel, et la clarification

des procédures de paiement pour accélérer le décaissement.

Mme ROBERT, représentant la Suisse, considère la passation des marchés publics comme une fonction très importante. Elle a déclaré que celle-ci est une profession très bien organisée - et devrait être reconnue comme telle - ayant un code de conduite qui doit être respecté. Elle a décrit le dysfonctionnement des systèmes de passation de marchés de certains pays, et souligné l'intérêt de son organisation pour le financement de projets de réforme de la passation des marchés publics. Dans ce processus, un facteur revêt une importance capitale, c'est le degré de détermination des pouvoirs publics à prendre au sérieux le processus de réforme, consulter les experts en passation des marchés avant de prendre les décisions appropriées. L'amélioration des règles de passation des marchés et des procédures comptables incitera des bailleurs de fonds comme la Suisse à fournir une aide budgétaire accrue afin d'assurer aux pays bénéficiaires une plus grande souplesse dans la manière dont ils dépensent les aides reçues.

M. AL GHAMDI, du Fonds saoudien de développement économique, a déclaré que son organisme aide et participe aux actions de développement des pays qui s'engagent à mettre en œuvre des projets "propres". Dans le domaine de la passation de marchés, il estime que les fonctionnaires qui font leur travail d'une manière satisfaisante, responsable et transparente devraient être récompensés non seulement financièrement, mais aussi par des moyens non matériels comme l'attribution de certificats du mérite, la promotion et la formation, ces récompenses devant être rendues publiques. Par contre, les agents dont le rendement laisse à désirer doivent être sanctionnés ou évincés de leur poste.

M. RAOUL, de la Banque mondiale, a mis l'accent sur les mécanismes de réforme spécifiques qui découlent des examens des performances du portefeuille par pays. Effectués périodiquement, ces examens permettent de recenser les problèmes génériques rencontrés par l'exécution des projets dans un pays donné. La passation des marchés a toujours été un domaine délicat où, très souvent, la lenteur et la lourdeur des formalités ralentissent l'exécution des projets. Pour la Banque mondiale, les pays devraient se doter d'une bonne réglementation, c'est-à-dire ceux qui se caractérisent par l'équité, la transparence et la prévisibilité. La passation de marchés ne devrait pas être un processus bureaucratique, mais un cadre d'organisation du travail, des professionnels et de prestations efficaces de leurs services.

M. KANE a présenté l'approche de la Banque africaine de développement en ce qui concerne la réforme des marchés publics, qui reprenait le message délivré précédemment par son président. L'expérience tirée par la Banque de l'application de ses propres règles de passation de marchés lui a permis de travailler plus étroitement et plus efficacement avec les gouvernements des pays bénéficiaires de ses financements, et d'améliorer sa crédibilité auprès du

secteur privé. A la BAD, la réforme a été favorisée par une forte détermination de la part de la haute direction de changer, de s'inspirer de l'expérience des autres, notamment de la Banque mondiale, en particulier pour l'utilisation des documents types. Elle a été marquée par la création d'un Comité d'examen des acquisitions des biens et services et la création des mécanismes de contrôle. L'accent a également été mis sur l'accroissement de l'investissement dans la formation afin de créer un corps de spécialistes bien formés.

Les troisième et quatrième jours, les participants ont travaillé en ateliers où ils ont fait un tour d'horizon du processus de changement en ce qui concerne la passation de marchés. Chaque session commençait par une brève intervention pour situer le sujet. Ensuite, les participants étaient divisés en groupes de travail pour débattre de leur approche sur chaque élément de la réforme. Chaque groupe de travail se choisissait un rapporteur pour présenter le fruit des discussions. Les rapporteurs ont ensuite choisi en leur sein un porte-parole chargé de donner un exposé succinct des discussions le dernier jour de la conférence. Cette dernière séance, consacrée à l'audition des rapports de chaque session, a été présidée par M. BÉLISLE. Les participants se sont fait présenter une approche consensuelle quant à la manière de gérer le processus de réforme dans le domaine de la passation des marchés publics.

L'on trouvera à la fin du rapport le texte complet du consensus qui s'est dégagé des exposés en ateliers le dernier jour, ainsi que les résultats de l'évaluation de la conférence par les participants. Les principaux éléments de ce consensus sont les suivants:

- a) Renforcement du soutien à la réforme - Le soutien à la réforme peut être bâti sur quatre piliers: la caution et l'engagement politiques; une stratégie permettant d'établir une législation, une réglementation et une organisation favorables; des fonctionnaires bien formés et compétents; des milieux d'affaires et des professions libérales informés et bien disposés, tant au niveau local qu'au niveau international.
- b) Engagement politique - Nécessaire pour édicter les lois et règlements, obtenir l'appui du public et la caution des fonctionnaires de l'Etat, hiérarchiser les principaux éléments constitutifs d'un bon système de passation de marchés, tels que la transparence, la prévention de la corruption, etc.; promouvoir les objectifs socio-économiques et rassurer les donateurs potentiels.
- c) Obtention de ressources pour la réforme - L'assistance technique peut être nécessaire pour effectuer les études de référence préalables à la préparation d'un plan d'action en vue de décrire et réaliser les principaux objectifs de la réforme. Les financements requis pour mener à bien le processus de réforme peuvent provenir des ressources propres du pays (Etat et/ou secteur privé), de la coopération régionale et bilatérale, de dons et prêts d'organismes multilatéraux tels que la Banque africaine de développement, la Banque mondiale ou le PNUD. En outre, d'autres partenaires peuvent fournir un appui sous forme de renforcement des capacités pour la mise en œuvre; il s'agit notamment du Centre du commerce international et d'autres institutions des Nations Unies.



D'autres pays africains peuvent aussi y concourir à travers l'échange d'informations et de fonctionnaires (détachement).

d) Stratégie de réforme - Les principaux éléments de toute stratégie de réforme sont:

- Initier les réformes de l'intérieur avec, au besoin, l'assistance des bailleurs de fonds.
- Renforcer les capacités locales et transférer le savoir-faire.
- Désigner un leader/champion de la réforme.
- Intégrer la réforme dans le cadre macroéconomique.
- Suivre de près et évaluer les actions de réforme.
- Maximiser l'expertise nationale (complétée par des ressources externes).
- Obtenir le soutien des médias pour promouvoir l'acceptation de la réforme.
- Porter à la connaissance du grand public les engagements pris et les progrès accomplis au niveau national.
- Fixer des objectifs clairs, compréhensibles (la réforme n'est pas une fin en soi).
- Anticiper les obstacles et les barrières pour les surmonter rapidement.

e) Phases d'élaboration d'une stratégie

1. Déterminer une vision et les objectifs du système à réformer.
2. Fixer les buts recherchés à travers la vision, par exemple, la lutte contre la corruption, le renforcement de la transparence, la réalisation d'économies dans les achats, la gestion responsables de fonds, le développement humain durable, et la promotion d'objectifs socioéconomiques.
3. Identifier le leader ou le champion de la réforme ayant l'assise politique voulue pour mener à bien un programme efficace, tels que le ministre des Finances, le Président de la République ou le Premier ministre.
4. Identifier les parties prenantes du processus et obtenir leurs avis; ce sont normalement des personnes travaillant dans les ministères techniques et des organismes d'achat, les ministères des Finances et de la Justice, au Parlement, dans le secteur privé, et dans les milieux internationaux du développement.
5. Effectuer des changements précis dans les domaines suivants pour soutenir la réforme:
  - Cadre juridique (le conformer si possible à la loi type de la CNUDCI sur les marchés publics).

- Opérations d'achat (créer des entités acheteuses décentralisées et habilitées à effectuer des opérations d'achat proprement dites selon une politique centralisée).
- Organes de réglementation et de contrôle (assurer un audit efficace et examiner la capacité d'adjudication et les dépenses).
- Structure organisationnelle (ministère ou bureau précis, selon l'organisation de chaque pays).
- Politique de passation de marchés au niveau central de l'Etat (entité administrative chargée de formuler des orientations générales et des règlements et d'évaluer l'efficacité et le fonctionnement du système de passation des marchés publics).
- Moyens humains (aider à créer et à former un corps de fonctionnaires spécialisés en passation de marchés) ainsi qu'une base de pratiques exemplaires de référence.

6. Mettre au point un moyen permettant de mesurer l'efficacité du système réformé. Ce moyen est indispensable pour convaincre les dirigeants politiques et le grand public de l'efficacité des réformes ou pour ajuster les politiques en vue de rendre les réformes plus efficaces. Ce dispositif doit être intégré au système financier pour montrer les économies réalisées et collecter des données essentielles, telles que le volume total des marchés et l'ampleur de la concurrence.

## **Rapport des travaux de la Conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique**

### **Première journée (lundi, 30 novembre 1998)**

#### **1. Discours d'ouverture de M. Ahmed Baghat, Vice-Président, Finances et Planification, Banque africaine de développement**

La conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique a été officiellement ouverte par un bref discours prononcé par M. Ahmed Baghat, Vice-Président des Finances et de la Planification de la Banque africaine de développement. Au nom des organisateurs, celui-ci a souhaité la bienvenue aux délégués. En tant que modérateur pour la session du matin, il a immédiatement présenté l'éminent bureau mis en place pour la première journée de la conférence.

Allocution de bienvenue: La passation des marchés publics en Afrique: L'expérience de la Banque africaine de développement, par M. Omar Kabbaj, Président de la Banque africaine de développement

#### **2. M. Omar Kabbaj, Président de la Banque africaine de développement**

M. Kabbaj a prononcé une allocution de bienvenue centrée sur les défis à relever pour doter les pays africains de systèmes de passation de marchés sains et efficaces dans le contexte de la bonne gouvernance sur le continent. Au cours des dernières années, les signes de redressement économique de l'Afrique ont été encourageants. Ainsi, le taux de croissance du PIB a été estimé à 4,5 % en moyenne annuelle sur les deux dernières années, contre moins de 2 % au cours de la première partie de la décennie. Cette amélioration est attribuable aux progrès réalisés en matière de réforme, mais elle masque les faiblesses structurelles des économies africaines. Par conséquent, il reste beaucoup à faire pour consolider et approfondir le développement économique, notamment en matière de lutte contre la pauvreté. Il faut à la fois renforcer les réformes politiques et accroître sensiblement le volume et l'efficacité des investissements. Dans les deux cas, le développement durable ne pourra être réalisé que si l'on se conforme aux exigences d'une bonne gouvernance, au nombre desquelles figurent la création d'un environnement économique stable et bien régulé, la promotion de la concurrence, l'existence de règles exécutoires appliquées d'une manière impartiale ainsi que la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources publiques. C'est dans cette optique et celle de l'efficacité des investissements que les modalités de passation des marchés publics prennent toute leur importance.

Il est indispensable de mieux utiliser les ressources budgétaires allouées aux investissements publics et de rationaliser les modalités de passations des marchés publics, notamment en luttant contre la corruption, si l'on veut que la réforme

économique soit couronnée de succès. En Afrique, le volume total des marchés passés chaque année se monte à plus de 50 milliards de dollars. Une amélioration de la compétitivité de 10 % dans l'attribution de ces marchés générerait des économies substantielles équivalentes aux engagements annuels cumulés du Fonds africain de développement et de l'Agence internationale de développement. L'amélioration de la compétitivité témoignerait également de la capacité des administrations africaines de traiter avec des entreprises compétentes choisies sur des critères strictement professionnels et concurrentiels. Elle témoignerait en outre de la volonté des Etats de faire le meilleur usage possible des ressources publiques, et, en dernière analyse, de développer la culture de la bonne gouvernance.

Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, la perception que la communauté internationale aura des efforts de notre continent sera déterminante pour son image. Or cette image est actuellement négative, ce qui prive l'Afrique d'une part substantielle de flux d'investissements dont elle a besoin pour se développer. Pour y remédier, les institutions internationales travaillent, dans un premier temps, à l'harmonisation de leurs règles et procédures pour faciliter l'utilisation rationnelle des ressources publiques, encourager l'investissement et promouvoir le développement. La Banque africaine de développement s'emploie à transformer ses propres structures de passation de marchés et à se doter d'outils devant lui permettre de soutenir les projets qu'elle finance. Elle a organisé ses services de façon à veiller à ce que ces règles soient effectivement appliquées non seulement par ses fonctionnaires mais aussi par les organes d'exécution des projets et programmes financés par ses prêts.

Les changements opérés comprennent, depuis 1996, la création d'une unité indépendante dotée de pouvoirs de contrôle du processus de passation des marchés, la confection d'une documentation à l'usage des services de la Banque et des emprunteurs, la mise en place d'un mécanisme d'examen des réclamations des soumissionnaires. Par ailleurs, la Banque a renforcé son système de diffusion de ses règles de passation de marchés et des opportunités d'affaires générées par ses opérations. Ce dispositif lui a permis d'améliorer son efficacité dans la passation des marchés qu'elle finance pour mieux répondre aux besoins de ses emprunteurs, et de regagner la confiance des milieux d'affaires. Cependant il reste beaucoup à faire, notamment la collaboration avec les autres partenaires dans la planification, la gestion et la supervision du processus de passation des marchés.

Certaines conditions nécessaires pour renforcer un bon système de passation de marchés ont été soulignées:

- Une documentation complète, cohérente, équilibrée et qui tienne compte de la pratique internationale, érige en principe fondamental, l'appel à la concurrence la plus large possible et assure un traitement équitable à tous les soumissionnaires.
- Une documentation de qualité qui prend en compte non seulement les intérêts des pays, mais aussi ceux des entreprises disposées à travailler avec eux. Les règles du jeu doivent être précises et équilibrées.

- De véritables professionnels du domaine de la passation de marchés, ayant les compétences et la motivation voulues. La passation de marchés exige qu'on aille au-delà de la simple formulation de règles et de procédures.
- Le contrôle est indispensable pour prévenir les malversations et permettre d'identifier les faiblesses et de corriger les erreurs.

### **3. Aspects commerciaux de la passation de marchés: déclaration de M. J. Denis Bélisle, le Directeur exécutif du Centre du commerce international, CNUCED/OMC (CCI)**

La déclaration liminaire de M. J. Denis Bélisle, Le Directeur exécutif du Centre du commerce international, a été axée sur le travail accompli par le CCI pour promouvoir le commerce et le développement, et plus précisément sur l'échange de techniques de nature à améliorer la passation des marchés publics. M. Bélisle a mis l'accent sur le travail du CCI dans le contexte de l'accélération de la globalisation et sur les incidences de cette dernière pour le développement de l'Afrique. L'année dernière, les pays africains ont importé pour près de 110 milliards de dollars, dont une part représentant seulement 7 % de ce chiffre correspondait aux importations d'autres pays africains. Le CCI aide à promouvoir l'accroissement des échanges sud-sud en tant que moyen d'augmenter les achats entre pays de la région. Dans ce cadre, il mène diverses actions, dont la collaboration avec le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) en vue d'augmenter les exportations dans toute l'Afrique.

Les marchés publics constituent un puissant mécanisme de développement dont le potentiel n'a pas encore été pleinement exploité. Le CCI a mis en place un programme dynamique relatif à la passation de marchés internationaux, qui s'attache essentiellement à promouvoir de meilleures pratiques en la matière et assure la formation, des services de consultants et des moyens d'appui sous forme d'information, toutes choses qui conditionnent le succès d'un processus d'achat et d'offre. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont la cible privilégiée de l'action du CCI. Celui-ci travaille également avec les gouvernements à l'amélioration de leurs systèmes de passation de marchés pour les rendre plus efficaces par rapport au coût, transparents, ouverts et fiables.

De meilleurs systèmes de passation de marchés publics peuvent aider les gouvernements à optimiser l'emploi des ressources, tout comme le secteur privé réduit les coûts en exploitant de façon stratégique le développement des réseaux d'achats et d'offres pour faire jouer la concurrence dans l'économie mondiale. A cet égard, quelques principes fondamentaux à observer pour réformer le régime de passation des marchés publics ont été mis en exergue:

Intégrer les notions de gestion publique indispensables que sont:

- responsabilité (définir des niveaux de responsabilité clairs dans la prise de décision);

- professionnalisme (améliorer les performances individuelles et systémiques);
- transparence (veiller à ce que les procédures et politiques soient comprises et acceptables pour les entités acheteuses);
- concurrence (amener des partenaires nationaux et internationaux de qualité à investir dans la satisfaction des besoins de l'Etat à travers la participation aux appels d'offres); et
- droits d'appel (donner aux soumissionnaires un mécanisme de révision des doléances fondées et corriger les défaillances du système).

En avoir pour son argent. Cela veut dire obtenir le bon produit au bon moment et au juste prix pour soutenir les actions du gouvernement.

Transparence – dans le contexte des marchés publics, ce terme désigne la possibilité donnée à toutes les parties intéressées de connaître et comprendre les moyens et les processus réels par lesquels les contrats sont attribués et gérés. Un système transparent se caractérise par des règlements et des procédures clairs et ouverts à la vérification publique, des contrats normalisés, des documents de soumission et d'appel d'offres complets, et l'équité.

Pour réformer un système de passation de marchés, le CCI recommande un programme comportant de nombreux aspects.

En premier lieu, le pays doit procéder à un examen approfondi de son système courant de passation de marchés. Cet examen est nécessaire pour recenser les ressources juridiques, organisationnelles et humaines nécessaires pour rendre le système plus efficace. Un système efficace de passation de marchés internationaux se caractérise par les éléments suivants:

- un cadre légal et réglementaire avec des directives d'exécution.
- des moyens de suivre l'évolution du droit et des performances.
- un gestionnaire responsable du système de passation des marchés publics.
- des conditions et des contrats normalisés.
- des appels d'offres ouverts et publiés dans la presse.
- moyens d'identifier et d'exploiter les économies d'échelle éventuelles, telles que les achats groupés pour obtenir un meilleur prix.
- haut degré de professionnalisme grâce à la formation organisée du personnel.

En conclusion, le CCI pense que la réforme des marchés publics est importante pour les pays en développement et les pays en transition qui veulent réaliser des économies sur les ressources nationales et créer des richesses.

Les coorganisateur espèrent qu'à la fin de la conférence, les participants auront

une meilleure idée de ce qui peut être fait pour créer une valeur ajoutée par la réforme des marchés publics. Le CCI aimerait, après la conférence, avoir, de la part des participants acquis à la réforme, des avis sur la meilleure manière de la rendre possible.

#### **4. Déclaration de M. Jean-Baptiste Aman, Ministre du Budget de la Côte d'Ivoire**

M. Jean-Baptiste Aman, Ministre du Budget de la Côte d'Ivoire, a, au nom du gouvernement du pays hôte de la conférence, souhaité la bienvenue aux participants, remercié les organisateurs d'avoir tenu la conférence dans son pays, et transmis à l'assemblée les salutations chaleureuses de son gouvernement.

M. Aman a souligné que la conférence constituait une occasion opportune pour procéder à des échanges de vues et réfléchir sur les systèmes de passation de marchés publics de chacun des pays africains. Il a déclaré que les réformes mises en œuvre depuis les années 80 avaient permis au continent de renouer avec la croissance, mais que beaucoup reste à faire pour améliorer la gestion des dépenses publiques, qui doit, autant que faire se peut, être guidée par le principe d'austérité. L'enjeu le plus important toutefois est la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les infrastructures et les dépenses publiques pourraient être des moyens au service de la croissance, à condition qu'existe un cadre approprié pour réformer les systèmes et stimuler la concurrence. Il a qualifié la transparence d'impératif majeur de la politique économique qui encouragera la croissance et l'activité du secteur privé, atouts indispensables pour s'insérer dans le processus de mondialisation. Cette transparence suppose nécessairement l'existence d'un code d'investissements prospectif, favorable au développement des PME, qui sont le catalyseur du développement. Pour toutes ces raisons, le thème de la passation des marchés publics doit occuper une place de choix dans tout débat sur les finances publiques ainsi que sur la création d'un environnement propice à la bonne gouvernance.

Le Ministre s'est à nouveau félicité de cette initiative prise conjointement par la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le Centre du commerce international et le Programme des Nations Unies pour le développement, en organisant cette conférence pour jeter les bases de la réforme des marchés publics en Afrique. Il en a appelé au pragmatisme et à la perspicacité dans l'examen des procédures fonctionnelles. Il a également insisté sur l'importance de l'efficacité qui est absolument nécessaire dans tout le processus et doit se traduire par la production de documents d'appel d'offre transparents et disponibles en temps opportun, la facilitation de la participation des entreprises aux appels d'offres dans les meilleures conditions du marché et le renforcement de la capacité de gestion avec des outils modernes.

#### **Débat**

Les discussions initiales ont donné l'occasion aux participants d'informer en retour

le groupe d'experts sur le message qui se dégagait de la conférence. Deux aspects particuliers ont été mis en exergue: 1) la promotion de l'adoption d'une approche régionale commune en matière de réforme des marchés publics, et 2) l'encouragement à l'accroissement des échanges intra-africains à la faveur de l'acquisition de biens et de services par les gouvernements, ce qui contribuerait au développement de la région. Auparavant, l'adoption d'une approche régionale avait été préconisée par la Banque africaine de développement, en faisant valoir les importantes économies qui pourraient être réalisées grâce à une formation et à des règlements communs (le fait pour les pays d'avoir des systèmes judiciaires communs faciliterait la compréhension et l'interprétation des règles de passation de marchés).

L'harmonisation des règles de passation de marchés par les organismes de développement multilatéraux ou bilatéraux a été une préoccupation majeure qui a sous-tendu les discussions à la conférence. Malgré les assurances données aux participants par les organismes donateurs présents quant aux efforts engagés pour harmoniser leurs règlements de passation de marchés, cette préoccupation est revenue à maintes reprises au cours de la conférence.

La transparence accrue dans la passation des marchés publics a également été considérée comme une préoccupation majeure, qui mérite un haut degré de priorité dans la réforme, en particulier pour prévenir et lutter contre la corruption. La corruption a également été reconnue comme un problème mondial, et non un fléau circonscrit à la seule Afrique. Cependant, pour être un problème mondial, elle n'en est pas moins une question d'intégrité personnelle des fonctionnaires de l'Etat. C'est ce que l'on a voulu illustrer par l'anecdote "on peut amener le cheval au puits mais on ne peut pas l'obliger à boire".

Les participants se sont déclarés désireux d'anticiper les résultats de la conférence et de s'inspirer de l'expérience des autres pays représentés. La conférence a manifestement renforcé leur optimisme quant à la possibilité de surmonter les difficultés qui se poseront au cours du processus de réforme. Ils ont déjà adhéré aux principes de transparence, d'équité et de concurrence ouverte, en tant qu'éléments fondamentaux d'un système efficient et rigoureux de passation de marchés publics.

## **5. Renforcement de l'intégrité par la responsabilisation et la transparence, par Ato Ghartey, Conseiller régional principal, PACT-Afrique du PNUD**

M. Ato Ghartey, conseiller régional principal du Programme responsabilisation et transparence (PACT-Afrique) du PNUD, a présenté un cadre conceptuel global centré sur une compréhension commune des concepts notions comme d'intégrité, responsabilisation et transparence (IAT). Son exposé visait à renforcer la compréhension et la prise de conscience de ces trois termes considérés comme fondement, piliers et pierres angulaires de la bonne gouvernance.

Le PNUD définit la gouvernance comme l'exercice approprié de l'autorité



économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Cette définition a manifestement des répercussions importantes sur l'équité, la pauvreté, la qualité de la vie, la réceptivité aux revendications des citoyens, et la capacité à répondre aux pressions globales par des mesures d'action appropriées. Ces répercussions découlent des mécanismes, processus, et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et règlent leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit.

La gouvernance englobe l'Etat, mais elle le transcende en incluant le secteur privé et la société civile. Ces trois protagonistes sont indispensables pour soutenir un développement humain. L'Etat crée un environnement politique et juridique propice; le secteur privé génère des emplois et des revenus; la société civile facilite l'interaction politique et sociale en mobilisant les groupes pour participer aux activités économiques, sociales et politiques. Etant donné que chacun de ces acteurs a ses forces et ses faiblesses, l'un des objectifs principaux visés par le PNUD à travers son soutien à la bonne gouvernance est la promotion de l'interaction entre les trois, afin de permettre la réalisation des buts du développement durable.

Pour le PNUD, la recherche d'un développement humain durable englobe l'élargissement des choix offerts à tous les membres de la société pour mener une vie longue, saine et créative. Pour qu'il y ait bonne gouvernance, il faut qu'un certain nombre d'éléments soient réunis, dont les suivants: un dialogue constructif, la consultation, le consensus, le renforcement des capacités, et des programmes centrés sur l'homme. Ces éléments doivent être soutenus par l'intégrité, la responsabilisation et la transparence.

Qu'est-ce que c'est le VPIAT ?

Vertu - excellence au plan moral général, droiture en pensées et en actions, et moralité

Difficultés - condition ou situation difficile, désagréable ou embarrassante

Intégrité - moralité saine, honnêteté, respectabilité...

Responsabilisation - responsabilité et obligations (pour les agents publics – élément de confiance) pour l'exécution et l'intendance, les rapports et la rétro-information

**Transparence** - ouverture dans le comportement et l'action, processus et procédures, établissement de rapports et rétro-information

Après avoir présenté le cadre conceptuel, M. Gharthey a proposé une stratégie permettant d'asseoir le triptyque intégrité-responsabilité-transparence en tant que fondement de la bonne gouvernance. Cette stratégie comporte: l'acculturation de ce triptyque, la définition des besoins de base, des objectifs et finalités, la détermination de la voie à suivre, et l'adaptation des mesures correctives.

## **6. Expérience et outils de la Banque mondiale en matière de réformes des marchés publics, par Steven Weissman, Directeur de l'Appui aux opérations, Région Afrique, Banque mondiale**

M. Steven Weissman, Directeur de l'Appui aux opérations de la Banque mondiale dans la Région Afrique, a centré sa déclaration liminaire sur l'échange de vues et d'expériences en matière de réforme des marchés publics. Il a retracé l'évolution de la passation des marchés dans les pays développés, depuis les débuts jusqu'à l'appel à la concurrence. Cet aboutissement a été rendu possible par les avancées démocratiques et politiques réalisées dans ces pays, et sa mise en œuvre passe par l'institution de mécanismes de contrôle basés sur des directives strictes et des régulateurs et contrepoids appropriés. Les pays en développement devraient suivre la même voie, qui, par une amélioration progressive de la gestion de la passation des marchés, favorise l'efficacité dans la gestion financière. En outre, la réforme de la passation des marchés publics devrait être de la responsabilité première des gouvernements. Les investissements nationaux ne peuvent être efficaces par rapport aux coûts que si les dépenses sont effectuées en fonction des priorités économiques et limitées par des objectifs financiers réalistes. La bonne gestion de la passation de marchés joue un rôle déterminant dans la réalisation d'investissements efficaces. Il est un fait bien connu que l'inefficacité, la fraude et le vol entraînent pour les dépenses publiques des pertes énormes, équivalentes à plusieurs points de pourcentage du PIB. C'est ce qui fait que les administrations nationales, confrontées à des pressions budgétaires croissantes et contraintes d'adopter des réformes sectorielles et structurelles pour la survie économique de leur pays, éprouvent la nécessité incontournable d'appliquer des procédures économiques et efficaces en matière de passation de marchés.

L'exposé a proposé un certain nombre de caractéristiques importantes d'un système efficace de passation de marchés publics, dont les principes fondamentaux sont les suivants:

- économie et efficacité: dépenser l'argent public d'une manière efficace par rapport au coût, en faisant jouer la concurrence entre les milieux d'affaires et en évitant des retards dans le processus d'appel d'offres;
- transparence dans le processus d'appel d'offres: par l'application de critères clairs d'évaluation des offres et une gestion rigoureuse des contrats, et
- équité: donner à tous les participants des chances égales de concourir et éviter la discrimination parmi les soumissionnaires potentiels.

Les décideurs doivent être tenus comptables de l'application de ces principes. Le cadre juridique doit permettre leur application diligente. Le cadre institutionnel doit être fondé sur des directives communes et favoriser leur application à grande échelle, depuis le conseil central des adjudications jusqu'aux divers services d'approvisionnement des ministères, projets, entreprises publiques et collectivités locales. Des régulateurs et contrepoids doivent être mis en place par les comités

internes d'évaluation et d'autres organes de contrôle. Les règles de passation de marchés doivent être réformées et harmonisées avec des procédures admises internationalement, telles que celles mises au point par les institutions des Nations Unies et les banques multilatérales de développement, afin d'instituer et maintenir une pratique commune.

M. Weissman a également souligné la contribution de la Banque mondiale à la réalisation de ces objectifs. Après des années de financement de projets et de réformes sectorielles et structurelles, la Banque a engrangé une somme de connaissances et d'expériences tirées du monde entier. L'enrichissement réciproque des diverses régions en développement du monde, dotées de régimes politiques différents et se trouvant à des stades de développement économique différents constitue une précieuse source d'enseignements dans tous les secteurs de l'économie. Cette expérience commune a permis l'élaboration et l'essai de documents d'appel d'offres, et l'affinement des directives d'appel d'offres, auxquels la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont participé.

La Banque mondiale effectue l'évaluation des systèmes de passation des marchés des pays pour étudier leurs procédures en la matière, discuter de leurs forces et faiblesses avec les autorités compétentes, et apprécier les besoins de réforme. Elle finance couramment l'assistance technique dans le domaine de la passation des marchés au titre de ses prêts-projets. Tout comme le développement économique, la création et la gestion d'un bon cadre de passation de marchés est un processus d'apprentissage. La formation et le renforcement des capacités sont par conséquent des éléments capitaux de l'appui institutionnel en matière de gestion de la passation des marchés. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement organisent régulièrement des séminaires sur ce thème à l'intention des fonctionnaires des Etats chargés de l'exécution des projets. Le BIT et la Banque mondiale entretiennent une coopération de longue date dans le domaine de la préparation de modules de formation en passation de marchés utilisés pour ces séminaires. La CNUDCI a rédigé une loi type sur la passation des marchés qui devrait aider les Etats à moderniser et rationaliser leurs lois en la matière. Dans le cadre de ce processus d'apprentissage, les programmes de renforcement institutionnel et de gestion du secteur public ont rendu la fonction publique de plusieurs pays africains beaucoup plus adaptée aux exigences d'une bonne gestion socioéconomique. En dépit de cette amélioration tendancielle, la réalité est que de nombreux de pays africains en sont encore, à maints égards, au point de départ; la prise de conscience de la nécessité d'accorder le plus haut degré de priorité à l'efficacité n'est pas suffisamment forte au point de devenir un élément intrinsèque de la gouvernance en Afrique. Or une bonne gestion de la passation de marchés est une composante indispensable de la bonne gouvernance.

Pour améliorer leurs performances en matière de passation des marchés, les gouvernements devraient s'efforcer de créer un corps de spécialistes compétents en la matière, assujettis à des normes éthiques élevées. Pour gagner du temps sur la préparation et l'examen de dossiers d'appel d'offres, et réduire au minimum les retards dans l'acquisition des biens et services, les responsables aux plus hauts

échelons devraient déléguer des pouvoirs de décision à ces spécialistes. Cependant, un corps de spécialistes ne peut pas être bâti sans une certaine continuité. Or, trop souvent, le personnel compétent, une fois formé, est nommé à d'autres postes, contrariant ainsi les efforts visant à améliorer les performances en matière de passation de marchés, et obligeant les agences des projets et les prêteurs institutionnels à tout recommencer, ce qui est une utilisation très dispendieuse et inefficace des ressources.

Cependant, aucun de ces efforts décisifs n'aboutira sans l'adhésion des pouvoirs publics et des autres parties prenantes du processus de passation de marchés. Les économies émergentes sont souvent à la merci de groupes d'intérêts ayant des ramifications à la fois nationales et internationales. Cette mentalité rentière d'acteurs importants de la vie économique, jouissant souvent d'une grande influence politique, entraîne une lourde ponction sur les ressources financières insuffisantes de ces pays. Elle constitue une forte barrière à l'affectation judicieuse des ressources, l'intérêt particulier de groupes restreints prenant le pas sur l'intérêt national. Elle attise la résistance naturelle au changement.

Une bonne gestion des marchés doit également s'appuyer sur un cadre juridique fort et des mesures exécutoires pour garantir le respect de l'Etat de droit. Des dispositions et des mécanismes de lutte contre la corruption, consignées dans les lois nationales, doivent être obligatoirement appliquées pour décourager les milieux d'affaires à offrir des prébendes - et les agents publics à en demander ou en accepter - pour obtenir des faveurs dans le traitement de leurs offres ou influencer la gestion des contrats. La fraude et la corruption sont, malheureusement, encore monnaie courante et entraînent un coût élevé pour l'économie. C'est ce qui a amené la Banque mondiale et la Banque africaine de développement à prévoir dans leurs directives, des clauses relatives à la fraude et à la corruption, celles-ci pouvant être sanctionnées par le rejet de l'offre et l'inadmissibilité aux appels d'offres ultérieurs. Cette question préoccupe au plus haut point les directions des deux institutions; il devrait en être de même pour leurs pays membres.

En résumé, l'exposé a recommandé un certain nombre de dispositions à prendre pour renforcer les performances en matière de passation de marchés:

- Faire de la saine gestion des marchés un pilier essentiel de la bonne gouvernance.
- Créer un environnement dans lequel la fonction publique perçoit la bonne gestion des marchés publics comme un élément déterminant dans la prise de décisions économiques.
- Appliquer obligatoirement les dispositions des lois nationales - et les améliorer au besoin - pour décourager la corruption.
- Développer des instruments juridiques dans le domaine de la passation de marchés pour permettre au pouvoir exécutif d'appliquer les règles régissant cette activité.

- Mettre en place des unités compétentes de spécialistes en passation de marchés dans les principaux secteurs de l'économie, leur accorder le statut requis et des prestations dignes d'un plan de carrière respectable, et limiter leur mutation à des postes étrangers à la passation de marchés.
- Rendre la formation en passation de marchés obligatoire pour les agents chargés de l'approvisionnement dans les organismes d'exécution de projets et veiller à ce que le financement de cette formation soit inclus dans le budget du projet. Dispenser cette formation dans le cadre de séminaires organisés aux centres de formation régionaux (CESAG à Dakar, GIMPA à Accra, ESAMI à Arusha) ou à l'échelon national.

En conclusion, le représentant de la Banque mondiale a exprimé l'espoir de voir les résultats de la conférence contribuer à la réalisation de ces objectifs et tous les délégués se considérer comme parties prenantes de cet effort commun. Il a terminé en proposant les actions de suivi immédiat suivantes:

- Entreprendre une vigoureuse propagande sur l'importance d'une gestion saine des marchés publics pour la bonne gouvernance.
- Diffuser largement les objectifs de la conférence auprès des institutions publiques et des organismes d'exécution des projets.
- Désigner dans l'immédiat un organe central chargé de la coordination de l'activité au plan national et de la transmission des informations en retour sur les résultats de la conférence aux organisateurs de cette dernière, ces informations étant essentielles pour une réunion de suivi qui doit se tenir au début de l'année prochaine.

## **Débat**

Le renforcement des systèmes de passation de marchés publics revêt une importance capitale dans la création d'un environnement favorable à la bonne gouvernance. Outre leur contribution à l'instauration de cette dernière, les marchés publics peuvent constituer notablement également un vecteur potentiellement puissant pour promouvoir à la réalisation d'objectifs de développement social. A cet égard, le cas de l'Afrique du Sud a fourni une excellente illustration qui a alimenté les débats au cours des séances de discussions, et qui a par la suite fait l'objet d'un exposé plus formel. Le modèle sud-africain est expressément axé sur la création d'emplois et la valorisation des ressources humaines. De plus, il prévoit des résultats mesurables et faciles à ajuster aux objectifs de développement du gouvernement. La Banque mondiale a été reconnue pour avoir été l'un des premiers à préconiser la réforme du système de passation des marchés de l'Afrique du Sud, dont le représentant a dit que l'intégration des objectifs sociaux et économiques au processus de passation de marchés est une démarche importante et judicieuse. Cependant, force est de souligner aussi que des systèmes de passation de marchés inefficaces et ouverts à la corruption peuvent être source de pertes économiques énormes. Par conséquent, l'amélioration de ces systèmes contribuera au

développement économique et social.

Outre la contribution à la réalisation des objectifs de développement socio économique, l'amélioration de la passation de marchés doit être envisagée aussi sous l'angle de la gestion du budget d'équipement. Les marchés publics absorbent une part substantielle des ressources nationales, et dans le débat sur la responsabilisation et la transparence dans la passation des marchés, l'on ne devrait pas perdre de vue les aspects connexes de la gestion publique (par exemple, la planification, la budgétisation, l'audit, etc.). Dans ce cadre, la formation en gestion budgétaire et financière des systèmes de passation de marchés devrait recevoir l'attention voulue. Il a été suggéré qu'une formation suffisante et continue faciliterait le développement de l'expertise technique nécessaire pour prévenir les erreurs et les pratiques opaques. En réaction, la BAD a indiqué qu'un programme de formation pour l'année 1999 était déjà prêt, et que la Banque entendait faire de la formation un domaine prioritaire. Quant au CCI, il considère qu'il est encore nécessaire de concevoir des règles, de les publier et les affiner et de profiter des séminaires pour écouter les besoins des clients. Pour le PNUD, la formation est importante, mais la discipline budgétaire l'est tout autant.

Les débats sur la nécessité de la formation ont fait ressortir l'importance du renforcement des capacités. La nécessité se fait sentir de doter les professionnels de la passation des marchés d'outils et de procédures modernes de gestion, et d'envisager le processus de passation de marchés dans une optique holistique et non comme un élément isolé. Il a été fait état des conditions à mettre en place pour assurer le bon fonctionnement d'un système de passation de marchés, parmi lesquelles figurent les suivantes: des structures plus efficaces de communications et d'établissement de rapports, un contrôle adéquat à tous les niveaux (délégation de pouvoirs et fixation de seuils), et décentralisation (rationalisation des ressources au niveau local, et dans le même temps, veiller à la supervision et au suivi au niveau central).

## **7. Réforme et succès des systèmes de passation de marchés publics: l'expérience des Etats-Unis, par M. Allan V. Burman, ancien chef du Bureau de la politique de passation des marchés fédéraux**

M. Allan Burman, actuellement président d'un bureau d'études privé, a parlé des enseignements qu'il a tirés des réformes mises en œuvre par le gouvernement américain pour maintenir dans le pays des systèmes sains et efficaces de passation de marchés publics. Son exposé a porté sur les volets suivants: les facteurs qui ont rendu les réformes indispensables, la nature des réformes en cours, et les difficultés rencontrées par les acteurs de ces réformes pour les mettre en œuvre.

Il a présenté quelques faits et chiffres de référence pour situer la place des marchés publics aux Etats-Unis:

- Les acquisitions de biens et de services absorbent chaque année un montant de 200 milliards de dollars, dont près de 70 % sont constitués des achats

du ministère de la défense.

- Le gouvernement a réduit la part des produits dans les dépenses publiques au profit des services, parmi lesquels la technologie de l'information représente une proportion de plus en plus forte.
- 30,000 agents de négociation des marchés constituent l'armature de l'effectif fédéral chargé de l'acquisition des biens et services; ils doivent être titulaires d'une licence au moins.
- Environ 65 % des achats fédéraux sont à l'heure actuelle effectués par appel d'offres, contre 40 % environ au début des années 80.

Après avoir planté ce décor, M. Burman a présenté les raisons qui ont justifié la réforme du système fédéral de passation des marchés. Au fil des ans, les règlements sur la passation s'étaient accumulés jusqu'à atteindre plus de 1 600, et d'aucuns s'étaient inquiétés du risque de voir le système paralysé par cette inflation de règlements, les agents étant amenés à consacrer beaucoup plus de temps à la vérification des règles qu'à la justesse des prix. Il a cité l'exemple de l'acquisition d'un équipement informatique pour une agence fédérale, qui avait mis 3 à 4 ans pour aboutir à cause de la lourdeur des règlements. A l'époque de la livraison, l'équipement était déjà dépassé.

L'administration Clinton a mis un accent particulier sur la révision du processus de passation des marchés publics par la création d'un comité national de revue des performances. Ce mécanisme a permis au gouvernement d'examiner les différentes solutions possibles pour mieux gérer l'Etat. Les principaux principes directeurs de la revue sont:

- rationaliser les procédures
- réduire les formalités administratives ou les restrictions contraires à la rationalisation
- centrer l'attention sur le côté client du système de passation de marchés
- s'inspirer de la pratique du secteur commercial

Les difficultés rencontrées par les acteurs de la réforme étaient d'amener les gens à prendre conscience des coûts de l'inefficacité et, surtout, d'amener les dirigeants du pays et le congrès à adhérer à une nouvelle réglementation pour cimenter les réformes en place. Une autre difficulté de taille était de convertir les gens enracinés dans le système, notamment un certain nombre de groupes constitués ou d'intérêts spéciaux, qui étaient enclins à s'opposer au changement. Ces groupes comprenaient notamment des entreprises qui avaient appris à bien fonctionner dans le système tel qu'il existait, celles qui avaient déjà droit à un traitement spécial, et les nombreux employés du secteur public et du secteur privé qui connaissaient les règles, avaient été formés dans ces règles-là, et préféreraient donc le système en vigueur à un système nouveau qui ne leur inspirait que l'incertitude de l'avenir, et

un surcroît de risque.

Dans l'expérience américaine, il a fallu du temps, une équipe dirigeante déterminée, la prise en compte des éléments importants déjà évoqués et une volonté réelle de donner une information objective aux décideurs et aux autres parties prenantes, pour démontrer que le pays subira des pertes si les réformes ne sont pas mises en œuvre. Au cours des dix dernières années, de nouvelles politiques et de nouvelles lois ont été édictées et se renforcent mutuellement pour former ce nouveau paradigme. La loi de 1993 sur les performances et les résultats est la pièce maîtresse de la législation en matière de réformes. Elle prévoit un cadre et un point de convergence des activités que les lois sur la passation de marchés votées en 1994 et 1995 soutiennent entièrement. La loi sur les résultats fait obligation aux établissements publics de définir une vision stratégique, et d'appliquer toutes leurs procédures de manière à traduire cette vision en réalité. Le congrès fédéral mesurera les succès remportés dans la formulation et l'exécution de leur plan de performance. La loi oblige les agences fédérales de s'attacher aux résultats plutôt qu'aux processus. Les résultats sont en outre considérés comme des indicateurs des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs fixés.

Trois nouveaux instruments juridiques ont été édictés au cours des cinq dernières années pour simplifier le processus de passation de marchés publics, éliminer les règlements superflus et donner plus de pouvoirs aux agences pour rationaliser leur travail et les rendre davantage comptables des résultats.

Les réformes mises en œuvre n'ont pas toutes été couronnées de succès. Toujours est-il qu'un accent appuyé a été mis sur la formation aux nouvelles politiques et procédures afin de favoriser une plus grande compréhension des changements et susciter la volonté de les adopter. En tout état de cause, trois conditions essentielles au moins doivent être remplies pour qu'un changement puisse se produire:

- Une direction attachée à la réforme
- Un groupe identifiable de professionnels engagés et disposés à travailler avec tous les protagonistes pour provoquer le changement
- Une capacité à démontrer les progrès accomplis (c'est-à-dire des faits ou des chiffres par rapport auxquels peuvent s'apprécier les succès et les avantages réels des réformes pour toutes les parties)

## **8. Aspects de la réforme des marchés publics en Ouganda, par M. Stephen Kayondho, Président du Groupe de travail sur la réforme des marchés publics en Ouganda**

La réforme des marchés publics en Ouganda fait partie du train de mesures retenues par le gouvernement et axées sur des stratégies d'éradication de la pauvreté par la



mise en place d'un cadre réglementaire approprié et la réorientation des dépenses publiques au profit des secteurs essentiels. Pour réaliser et maintenir la croissance des économies budgétaires, il faut que les marchés publics, qui représentent le poste de dépenses le plus important - l'équivalent de 200 millions de dollars en 1996/97 - soient gérés efficacement au niveau central et des districts. Dans cette optique, le gouvernement a entrepris d'assainir la passation des marchés publics et lancé, entre autres mesures, une politique de lutte contre la corruption pilotée par la Présidence de la République.

La responsabilité globale des marchés publics relève du Ministère des Finances qui a obtenu, à cette fin, une subvention du gouvernement suisse pour financer un travail mené par le CCI sur la réforme du secteur des marchés publics. Dans ce cadre, une étude a été effectuée pour déterminer la nécessité d'un plan d'action et en orienter l'élaboration pour améliorer le système d'acquisition des biens, travaux et services. Parmi ses conclusions figurent les suivantes:

Cadre juridique: Les lois actuelles sont insuffisantes et fragmentées,- c'est là le plus grand défaut de ce cadre. Ces lois n'établissent pas de séparation claire entre le rôle d'adjudication d'une part et celui de réglementation et de contrôle, d'autre part. Cette lacune ressort très nettement du Règlement de 1997 sur les finances publiques (Conseil des adjudications). Ce règlement porte création du Conseil central des adjudications et lui confère à la fois un rôle de réglementation et d'adjudication des marchés.

Passation des marchés et pratiques commerciales: L'utilisation des termes commerciaux internationaux est un phénomène nouveau qui n'a pas encore pris racine dans les milieux d'affaires ougandais. Par exemple, les INCOTERMS ne sont généralement pas compris et utilisés par le secteur privé. Par ailleurs, des pratiques déloyales, telles que la sous-facturation et l'inadéquation des documents officiels, sont monnaie courante.

Cadre financier: Les taux d'intérêt élevés limitent l'accès au crédit. Les soumissionnaires trouvent également la caution de soumission obligatoire de 10 % trop élevée, ce qui les empêche de participer aux appels d'offres.

Système et institutions de formation en passation de marchés: A l'heure actuelle, la fonction de passation de marché n'est pas reconnue comme telle par la fonction publique et n'est pas bien vue dans le pays. De plus, la formation en cours d'emploi en matière de passation de marchés n'est pas assurée dans le pays, ce qui empêche le développement d'un noyau de professionnels dans ce domaine.

Procédures de passation de marchés: L'acquisition de biens, de services et de travaux se fait par appel d'offres local et/ou international. Cependant, il n'existe pas de documents de contrats types ni de formats officiels des contrats à utiliser pour l'acquisition des biens, des travaux ou d'autres types de marchés. En outre, le système est segmenté, les fonctions et les décisions étant décentralisées avec une diversité de règles s'appliquant à diverses entités. Il n'existe pas d'entité unique chargée de la publication des directives en matière de passation de marchés, de leur

mise à jour, de la sensibilisation de la population et du contrôle de la conformité à ces directives.

Parmi les principales recommandations formulées par l'étude figurent les suivantes:

- Remplacer l'actuel règlement relatif aux finances publiques (Conseil des adjudications) par une série de règles qui, entre autres rôles, font de l'économie et de l'efficacité l'objectif primordial de la passation de marchés, qui doit être menée d'une manière équitable, transparente et non discriminatoire; définissent des procédures à suivre pour l'acquisition de biens et de services en accordant la préférence à l'appel à la concurrence; et assignent la responsabilité essentielle en la matière à une entité acheteuse, dotée de ressources financières adéquates.
- Créer au sein du Ministère des Finances une unité de haut niveau chargée de la politique nationale en matière de passation de marchés, ayant des attributions spécifiques.
- Adopter un code d'éthique pour tous les agents publics.
- Mettre en œuvre un plan de perfectionnement progressif des cadres en passation de marchés.
- Normaliser le processus de passation de marchés et développer la gestion de l'information par le biais du commerce électronique.

L'exposé a conclu en faisant ressortir les problèmes posés par la réforme des marchés publics en Ouganda, qui portent essentiellement sur la rationalisation des structures et des fonctions afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités pour tenir compte de la décentralisation de la prestation de services; l'instauration d'une plus grande responsabilisation et transparence par une gestion axée sur les résultats; un plus grand usage de la technologie de l'information; et la mise en place d'un cadre légal et réglementaire propre à soutenir le programme de réforme.

### **Débat**

Les études de cas présentés par le délégué américain ont donné lieu à un vif débat déclenché par la déclaration selon laquelle "une proportion particulièrement forte de biens et de services a été acquise sans appel à la concurrence". Il a été vite précisé que la plupart des biens et des services achetés sans recours à la concurrence relevaient du secteur de la défense. Une partie du débat a porté sur les dispositions des réglementations américaines relatives à la sous-traitance et destinées à encourager la croissance des PME et leur participation aux appels d'offres pour des marchés publics. S'agissant de l'évaluation du processus de réforme aux Etats-Unis, il a été souligné que les efforts actuels privilégiaient les résultats, et que le nouveau système avait déjà permis de réaliser des économies de 15 % au total. Une technique avait été utilisée avec succès: celle de projets pilotes d'envergure limitée, qui avait donné des résultats mesurables servant de référence pour d'autres projets. En ce qui concerne les préférences ou les protections nationales, il a été précisé que

le gouvernement américain s'approvisionnait auprès de différents fournisseurs remplissant ses conditions spécifiques. Les actions de réforme en cours aux Etats-Unis visent en fait à ouvrir plus largement le marché à la concurrence et à permettre au gouvernement de bénéficier davantage des retombées des progrès rapides survenus sur le marché. Un exemple a été cité; il concernait le coût élevé du développement de la technologie d'un fax numérique demandé par le ministère de la défense pour l'armée de l'air. Les spécificités de cette technologie étaient telles qu'il a fallu 10 ans pour la développer. Mais, à l'époque de la livraison, elle était de trois générations en retard sur les technologies standards qui avaient cours. Cet exemple a mis à nu les inconvénients de la création d'un marché trop étroit, celui-ci faisant perdre les avantages procurés par le marché.

Quant aux questions relatives au modèle ougandais de réforme, elles ont tourné autour des aspects pratiques de l'exécution du programme, tels que l'établissement d'un échéancier réaliste et la mise en place de régulateurs et de contrepoids adéquats pour assurer le succès du projet. Les axes de la réforme sont en cours de finalisation; et entre-temps, les changements déjà retenus par le Groupe de travail sont mis en œuvre par le biais d'amendements, en attendant le vote et l'approbation de nouvelles lois. A l'heure actuelle, le cadre réglementaire recommandé par le Groupe de travail a été soumis à l'approbation du cabinet gouvernement, et leur mise en œuvre est prévue en deux phases: 1) les réformes à court terme, et 2) dans un délai d'un an, les réformes juridiques approfondies approuvées par le Parlement. Il a été également souligné que les réformes actuelles sont financées par le budget en cours, dans lequel des régulateurs et des contrepoids ont été mis en place pour contrôler les comités des acquisitions. Cette situation a amené les participants à s'interroger sur la question de l'existence de financements pour les réformes des marchés publics, notamment des facilités bancaires spéciales ou des fonds destinés à promouvoir la participation active des PME aux appels d'offres.

## **9. Système de passation des marchés en Egypte, par M. Mohamed El Ffar, Chef, Administration centrale des marchés, Ministère des Finances**

Le gouvernement de la République arabe d'Egypte a prêté une attention particulière à la passation des marchés publics, vu l'importance de cette question et son incidence sur le budget général et, d'une façon globale, sur le développement. Le système de passation des marchés publics est régi par la loi sur l'organisation des appels d'offres (Loi No. 89/1998) et par le décret relatif à la promulgation des textes d'application de la loi sur la réorganisation des appels d'offres (Décret No. 1367/1998). Une réforme a été engagée ces dernières années, qui a porté sur les aspects d'ordre financier et administratif. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a procédé à un examen de l'organisme chargé de la surveillance et du suivi des marchés publics, afin de renforcer son indépendance et d'accroître sa flexibilité.

Le système de passation des marchés publics en Egypte présente les caractéristiques suivantes:

- Publication de la loi et des textes d'application dans le journal officiel, qui est à la disposition au grand public dans les librairies spécialisées
- La réglementation est uniforme pour toutes les entités gouvernementales mais son application est décentralisée
- Les appels d'offres publics et les négociations - avec publication d'avis afin de favoriser la concurrence ouverte- sont les principales méthodes de passation des marchés
- Les comités d'évaluation, composés de spécialistes des questions Des représentants du Ministère des Finances et du Conseil d'Etat sont également membres de ces comités.

Le système égyptien repose sur les principes de la transparence, de la publicité et de l'égalité des chances. Ces principes se retrouvent dans la procédure de lancement d'appel d'offres et d'adjudication des marchés. Le système tient compte aussi de la protection des droits des opérateurs traitant avec les entités administratives et du contrôle des procédures de passation des marchés (avec, notamment, l'existence d'organismes tels que les administrations centrales chargées des marchés et de la comptabilité, le contrôle interne et le Ministère des Finances). Enfin, l'accent est mis sur les niveaux élevés d'efficacité et de performance des agents s'occupant des questions de marchés, grâce à la formation continue organisée par l'Office général des services gouvernementaux.

## **10 . Réforme des marchés publics en Afrique du Sud, par M. N.K. Mlamla, Directeur de la Logistique, Bureau des appels d'offres de l'Etat, M. J. Breytenbach, Le Directeur général, Bureau des appels d'offres de l'Etat et M. Letchmaih-Deen, Groupe de travail sur la réforme des marchés**

En 1994, le nouveau gouvernement sud-africain a pris conscience de l'urgente nécessité d'une réforme des marchés publics. A l'issue d'un examen initial de l'appareil réglementaire, il est apparu que cette réforme ne pouvait pas être entreprise à l'échelon sectoriel mais qu'il fallait plutôt procéder à une révision fondamentale de l'ensemble du système de passation des marchés publics. Cela s'est concrétisé en février 1995, par une initiative conjointe du Ministère des Travaux publics et du Ministère des Finances, visant à changer radicalement la politique et les systèmes nationaux de commande publique.

Deux objectifs essentiels ont été identifiés pour cet exercice de transformation du système de passation des marchés publics, à savoir:

- promouvoir la bonne gouvernance dans le domaine de la passation des

marchés publics;

- utiliser les marchés publics comme un moyen d'atteindre des objectifs socio-économiques spécifiques, tels que la promotion de petites et moyennes entreprises cibles, la création d'emplois et d'opportunités d'affaires, le transfert des compétences et des technologies, etc.

Un examen préliminaire a mis en lumière le caractère biaisé des politiques et systèmes en vigueur dans le domaine des marchés, les grandes entreprises bien établies se taillant la part du lion dans les contrats de marchés publics. De plus, la participation des petites et moyennes entreprises, en particulier, celles appartenant ou contrôlées par des personnes qui avaient été désavantagées dans le passé (c'est-à-dire, les personnes qui n'avaient aucun pouvoir politique avant les élections de 1994) était négligeable. En conséquence, la stratégie de transformation des procédures de passation des marchés publics s'est appuyée sur deux volets, dont le premier a consisté à élaborer une large part de la nouvelle politique, en la liant à la réforme législative. Parallèlement, une série de mesures intérimaires a été conçue et mise en oeuvre à court terme dans le cadre de la législation existante, malgré le caractère imparfait de celle-ci.

Le premier volet s'est traduit par la préparation d'un Livre Document vert sur la passation des marchés publics et la seconde, par l'élaboration d'un Plan intérimaire en dix points en matière de passation de marchés. Le Plan en dix points couvre une série de mesures intérimaires, essentiellement destinées à accroître la participation, aux opérations de marchés publics, des petites et moyennes entreprises, en particulier celles appartenant à des personnes qui avaient été désavantagées dans le passé. Ce Plan (Stratégies intérimaires) constitue la politique actuelle du gouvernement en matière de passation de marchés, en attendant la finalisation de la nouvelle politique et son incorporation dans le droit interne.

PLAN EN 10 POINTS: Politique actuelle en matière de passation de marchés publics

Les dix points de ce plan englobent les stratégies suivantes:

1. Amélioration de l'accès à l'information sur les appels d'offres.
2. Création de centres de conseils sur les appels d'offres.
3. Elargissement de la base de participation pour les marchés d'un montant inférieur à R7 500.
4. Suppression des sûretés/garanties pour les marchés de BTP d'une valeur inférieure à R100000.
5. Allotissement des grands projets en marchés de moindre dimension.
6. Promotion de cycles de paiement anticipé par le gouvernement.
7. Mise en place d'un système de préférences pour les petites et moyennes entreprises appartenant à des personnes désavantagées dans le passé.
8. Simplification des conditions liées à la soumission des offres.
9. Nomination d'un médiateur pour les questions de marchés.
10. Classification des marchés de construction et d'ingénierie.

L'amélioration constante du système de passation de marchés publics passe par des initiatives précises et un ferme engagement en faveur de saines pratiques de gestion. Ces facteurs, conjugués aux principes et valeurs de base régissant l'administration publique, tels qu'inscrits dans la nouvelle constitution sud-africaine, ont tracé le cadre dans lequel sont élaborés de solides dispositifs institutionnels et organisationnels, qui déboucheront sur un système de marchés publics de plus en plus efficient et efficace.

Le rapport a présenté les principales caractéristiques du programme sud-africain de réforme.

### *Sens du devoir fiscal*

Le sens du devoir fiscal doit être développé chez les fournisseurs, les prestataires de services et les entrepreneurs. Il a fallu prendre des mesures afin de s'assurer que les participants aux opérations de marchés publics paient leurs impôts et honorent leurs obligations au titre d'autres commissions. C'est ainsi qu'en application des conditions d'appels d'offres, les soumissionnaires sont tenus de joindre un quitus fiscal à leurs dossiers d'offres. Ils doivent obtenir une licence auprès de l'administration fiscale (South African Revenue Service) (SARS) avant de soumettre leurs offres. Toute offre non accompagnée de l'original d'un quitus fiscal, signé par l'entrepreneur et visé par la SARS, est rejetée.

### *Pratiques en matière d'emploi*

Tous les fournisseurs, prestataires de services et entrepreneurs sont tenus par la loi de se conformer aux dispositions de divers textes législatifs, tels que la "Labour Relations Act", "Workmen's Compensation Act", "Unemployment Insurance Fund",

et "Occupational Health and Safety Act". Néanmoins, il y a lieu d'encourager les fournisseurs, prestataires de services et entrepreneurs à adopter de meilleures pratiques en matière de valorisation des ressources humaines, d'équité en matière d'emploi, de santé et sécurité, et de conditions d'emploi. Il a fallu prendre des mesures en vue de s'assurer que les participants aux opérations de commande publique respectent les normes du travail. Les meilleures pratiques en matière d'emploi doivent être favorisées et reconnues.

### *Adjudication des marchés sous l'angle d'un objectif de développement / Mécanisme de prix*

Dans le nouvel environnement de l'Afrique du Sud, la valeur marchande ne se mesure pas à l'aune du seul coût monétaire. Une offre peut être évaluée aussi selon d'autres critères, tels que les possibilités de création d'emplois par unité de dépense, ou les particularités techniques plus acceptables ou les opportunités exceptionnelles sur le plan du développement des ressources humaines. Un système de notation par point, tenant compte d'un objectif de développement ou d'un mécanisme de prix, peut être appliqué pour adjuger les marchés; selon ce système, les soumissionnaires sont notés d'abord pour leur offre financière et ensuite, soit pour leur proposition d'atteindre ou de dépasser des objectifs socioéconomiques spécifiques, soit sur la base du statut actuel de leur entreprise.

### *Stratégies d'allotissement (fractionnement des marchés)*

Les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME) peuvent participer à des marchés publics sous deux formes: elles peuvent, soit passer directement un contrat avec une entité publique, soit participer en qualité de sous-traitant d'une grande entreprise ou d'acteur à un certain stade de la chaîne des marchés. Le fractionnement des marchés en petites composantes n'est pas toujours justifié, vu les implications sur le plan de la division des responsabilités, l'interdépendance des activités, la programmation, la duplication des frais d'établissement et la sous-utilisation des ressources. De plus, l'administration de tels contrats par les organes publics et leurs agents est plus complexe et onéreuse que celle d'un nombre réduit de grands marchés.

La notion de "marchés ciblés" permet de fractionner les contrats de diverses façons, à savoir:

- en passant des commandes sur les quantités les plus petites possibles,
- en obligeant les contractants principaux à engager des PMME pour l'exécution de leurs marchés, selon des cahiers de charges normalisés,
- en exigeant la création de joint ventures entre grandes entreprises et PMME (coentreprises structurées),
- en fournissant un soutien à la gestion par des tiers aux entreprises qui ne sont pas capables d'opérer en tant que contractants principaux (contrats de développement).

Les stratégies d'allotissement permettent à toute la gamme de PMME – de celles fournissant uniquement de la main-d'oeuvre à celles remplissant le rôle de contractants principaux – de participer aux marchés publics.

### *Adjudication des marchés selon un système de points*

Le Plan en 10 points prévoit l'adjudication des marchés selon un système de notation par point, c'est-à-dire, en fonction d'un objectif de développement et d'un mécanisme de prix.

En ce qui concerne l'objectif de développement, des points sont attribués lorsque les objectifs fixés dans les domaines suivants sont dépassés:

- Utilisation de ressources locales
- Utilisation de main d'oeuvre cible
- Utilisation de petites, moyennes et micro-entreprises
- Nombre d'emplois créés ou degré d'adoption des principes suivants par l'entreprise soumissionnaire:
  - Actionnariat participatif
  - Mesures antidiscriminatoires

Des points peuvent également être attribués pour le statut d'une entreprise donnée ou même pour l'application de pratiques respectueuses de l'environnement. Ce système, qui remplace celui consistant à retenir l'offre la moins disante, permet de prendre en compte tant les aspects relatifs aux ressources humaines/objectifs socioéconomiques que la proposition financière. Les soumissionnaires sont notés pour les prix et la réalisation de certains critères socioéconomiques, 100 étant la note maximale qu'ils puissent obtenir. Par ailleurs, des pénalités sont appliquées afin d'assurer le recouvrement de toute prime perçue de manière frauduleuse ou lorsque l'objectif de développement pour laquelle elle a été versée n'a pas été atteint durant l'exécution du contrat.

### *Marchés ciblés*

Élaboré récemment, en Afrique du Sud, par le groupe de travail sur la réforme des marchés, le concept de marchés ciblés, quelquefois dénommés "marchés préférentiels", est un système novateur, destiné à fournir des emplois et à créer des opportunités d'affaires pour les communautés et les personnes ayant fait l'objet de discrimination. Il permet, de manière équitable, transparente, concurrentielle et économique, d'établir un lien entre des objectifs sociaux et les opérations de passation de marchés. Ce système permet aussi de quantifier, d'évaluer, de vérifier et d'auditer ces objectifs sociaux.

Les petites et moyennes entreprises peuvent être ciblées en fonction de leur catégorie ou de leur emplacement. A l'intérieur des différentes catégories, le



ciblage peut porter, soit sur toutes les petites et moyennes entreprises dans un pays donné, ou dans un groupe de pays donné, soit sur les petites et moyennes entreprises au sein de circonscriptions politiques, qui appartiennent ou sont contrôlées par des personnes "marginalisées" (entreprises susceptibles de faire l'objet de mesures correctives). Les personnes "marginalisées" peuvent être définies en fonction de leur race, leur genre, leur ethnie, leur handicap, etc. Elles peuvent constituer la main d'oeuvre cible de marchés de travaux et services, sur la base du genre, de la race, de l'ethnie, de la localité, de l'âge, du handicap, de la durée du chômage, etc.

MARCHÉS CIBLÉS: Cahier des charges normalisé

Les catégories normalisées suivantes ont été élaborées:

TP1 (APP1): Ciblage des entreprises pouvant faire l'objet de mesures correctives

TP2 (APP2): Co-entreprises structurées (Partenaires pouvant bénéficier de mesures antidiscriminatoires)

TP3 (APP3): Co-entreprises structurées (Partenaires cibles)

TP4 (APP4): Ciblage des ressources locales

TP5 (APP5): Recrutement de la main d'oeuvre cible

TP6 (APP6): Ciblage des prestataires de services professionnels, pouvant bénéficier de mesures antidiscriminatoires

Dans le système des marchés ciblés, chaque catégorie du cahier des charges comprend une composante mesurable qui permet de quantifier et de contrôler la participation du groupe cible. Dans chaque cas, la valeur de la contribution est calculée, selon une formule prescrite, en tant que valeur monétaire (crédit-but) et exprimée en pourcentage de la valeur totale des biens et services fournis ou des travaux réalisés dans le cadre du marché. Les résultats obtenus quant aux buts fixés dans chaque catégorie peuvent aisément être vérifiés et audités durant l'exécution du contrat. Il s'agit, par conséquent, d'indicateurs d'habilitation économique sur le plan des emplois et/ou des opportunités d'affaires. Il est donc possible de rendre compte des principaux indicateurs.

### *Quantification des produits socio-économiques*

Tout programme destiné à faciliter la réalisation d'objectifs socio-économiques doit comporter une composante mesurable, permettant de quantifier le degré de participation du groupe cible. Dans chaque cas, la valeur de la contribution doit être calculée, selon une formule prescrite, en tant que valeur monétaire et exprimée en pourcentage de la valeur totale des biens et services fournis ou des travaux réalisés dans le cadre du marché. La mise en oeuvre du système des marchés préférentiels doit donc être systématique, de sorte que les résultats soient quantifiés et évalués, ce qui permet d'établir la réussite, ou l'échec, de tels programmes.

En fixant des orientations appropriées à ses activités de commande publique, l'Etat pourra utiliser son pouvoir d'achat en vue d'atteindre des objectifs

socioéconomiques socio-économiques spécifiques. Dans le contexte sud-africain, les marchés publics peuvent donc contribuer grandement à la transformation et à la démocratisation de la société. Dans l'action menée en vue d'obtenir ces résultats, le gouvernement doit veiller à ce que la politique en matière de passation de marchés publics souscrive aux meilleures pratiques internationales et renforce les principes de bonne gouvernance.

Le projet de politique - le "*Document Livre vert*" - vise à traiter de ces questions et propose des stratégies qui synthétisent les meilleures pratiques internationales et les spécificités sud-africaines. La mise au point de nouveaux concepts, tels que la politique de marchés ciblés, l'estimation des coûts sur la durée de vie utile, la rentabilité du marché et les stratégies appropriées de gestion de risque, témoigne de la volonté du gouvernement d'adopter un système de passation de marchés qui réponde aux besoins de la société sud-africaine. Les nouvelles propositions ont de vastes et profondes répercussions pour toutes les parties prenantes au processus de la commande publique. Le développement de ces politiques a également mis en lumière le potentiel créatif dont font preuve les administrations publiques lorsqu'elles oeuvrent de concert.

## **11. Les marchés publics au Kenya – par M. Mathias Keah, Ministre assistant des Finances**

Au Kenya, les opérations de passation des marchés publics étaient confiées auparavant à des entités extérieures, tels les "Crown Agents" dans les années 70. Avec l'accroissement des besoins dans ce domaine, cette responsabilité a été transférée aux divers ministères et les réglementations ont été rassemblées dans un manuel, sous la direction du Ministère des Finances. Toutefois, suite à des difficultés financières, le gouvernement s'est rendu compte que les textes réglementaires du manuel laissaient à désirer et entravaient son aptitude à accéder aux crédits de l'AIDA.

En 1997, le gouvernement a commandité une étude destinée à évaluer les systèmes et procédures de passation de marchés, qui a conclu à la nécessité d'une révision globale qui déboucherait sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de réforme. Ces réformes doivent être une fonction centrale de la Trésorerie. Elles doivent aboutir à la création d'un système qui comportera, entre autres, les éléments suivants: délégation des pouvoirs, mesures incitatives, établissement de seuils pour les marchés, planification et préparation de guides de fournitures. Une équipe a été chargée de ce projet de réforme, ce qui contribuera à renforcer les compétences en matière de marchés publics. Le comité directeur national participant à la revue de la politique générale en matière de passation des marchés est composé de fonctionnaires de haut niveau, notamment les Secrétaires Permanents des Ministères des Finances, des Travaux Publics et du Logement, de l'Education, de la Recherche et de la Formation technique, le "Commissioner General of Kenya", l'Inspecteur Général, les responsables du service des postes et télécommunications, et le maire de la Ville de Nairobi. La Banque mondiale est

également représentée au sein du comité. Les réformes sont centrées sur la législation en matière de marchés (à savoir, codification des lois et rationalisation des tarifs et de la réglementation dans ce domaine), création d'institutions et d'entités appropriées et établissement de mécanismes adéquats d'évaluation et de suivi. Dans un délai de 18 à 24 mois, les réformes seront soumises à l'approbation du Parlement qui légifèrera en la matière. Le montant estimatif de la dotation budgétaire pour ce projet est de 400 000 dollars EU; le personnel sera fourni par le Ministère des Finances.

Au nombre des initiatives entreprises par le gouvernement dans le domaine de la réforme des marchés figurent l'établissement, début 1999, d'une autorité chargée de la lutte contre la corruption et la nécessaire nomination d'un médiateur.

## **12. Guinée - M. Cissé Mandaw, Directeur des marchés publics nationaux**

En Guinée, les principaux éléments de la réforme des marchés publics ont été mis en oeuvre avec l'appui de la Banque mondiale. Cette réforme visait essentiellement à accroître la transparence du système de passation des marchés publics et des agences compétentes en la matière. En 1998, un nouveau code des marchés a été promulgué, qui identifie les faiblesses du système et les mesures correctives à y apporter. Les principales caractéristiques de ce nouveau code sont les suivantes:

- Favoriser le jeu de la concurrence la plus large possible – pour acheter plus et mieux tout en dépensant moins. Grâce à cette plus grande ouverture, les réformes devraient aboutir à la transparence et à une efficacité accrue du système. Un processus rationnel, appliquant des critères d'évaluation scientifiques, permet un meilleur contrôle des dépenses et évite la prolifération des marchés, par exemple en limitant l'utilisation des achats directs.
- Mettre l'accent sur l'aspect "développement économique" – pour faciliter l'accès des entreprises guinéennes à la commande publique par le biais de différentes techniques, par exemple, permettre aux PME de concourir grâce à l'inclusion de composantes de sous-traitance, la possibilité de dispense de cautionnement, le nantissement des marchés auprès des banques, la classification de la consultation sur liste restreinte.
- Améliorer la diffusion de l'information et accroître la transparence – Il s'agit notamment de la publication des avis d'appel d'offres dans le journal des marchés publics et de la diffusion des textes généraux concernant les marchés.
- Préciser les missions, réduire le morcellement et clarifier les rôles des départements et ministères chargés de la passation des marchés.
- Diminuer le nombre de comités de marchés – ce qui permet aussi de raccourcir les délais et de réduire les possibilités de corruption.

- Rationaliser les divers niveaux d'autorisation et les réduire au strict minimum – facilite la responsabilisation en assignant des responsabilités précises aux individus à chaque niveau.
- Encourager l'application de sanctions – en cas de fautes et infractions.

Dans le cadre du processus de réforme, un progiciel très utile a été conçu pour prévenir tout dérapage dans la chaîne des marchés. Son application a été adoptée en novembre 1997, par un décret qui fixe les règles du jeu pour tous les acteurs, déclenche des signaux d'alarme lorsque les indicateurs sont dépassés et responsabilise les agents. Outre l'amélioration du cadre réglementaire, la conception et la mise en application du progiciel de suivi, les réformes ont porté sur un vaste programme de sensibilisation des fonctionnaires et autres parties prenantes. Le gouvernement espère que la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire précis, transparent et bien défini contribuera à accroître les flux d'investissement, ce qui aura des retombées sur l'ensemble des objectifs de développement du pays.

## **Débat**

Les différents exposés par pays ont suscité des débats très animés, centrés sur les éléments originaux des modèles présentés par les divers intervenants, notamment ceux d'Afrique du Sud.

- Mesures anti-discriminatoires contre discrimination à rebours - L'Afrique du Sud a prévu des mesures - telles que la fixation d'étapes, l'incorporation de clauses de validité temporaire et la limitation du chiffre d'affaires, - destinées à éviter que l'action corrective entreprise ne débouche sur la discrimination à rebours. Ces mesures doivent permettre que le système ne privilégie pas indéfiniment les groupes qui ont été désavantagés dans le passé. De plus, des mécanismes ont été mis en place en vue, d'une part, d'éliminer les opérations de façade qui permettraient à des personnes inéligibles de bénéficier du système et, d'autre part, de s'assurer que les groupes cibles détiennent une part suffisante du capital de l'entreprise intéressée; l'un de ces mécanismes permet de contrôler la composition de l'actionnariat et la conformité aux exigences en matière d'enregistrement.
- Surveillance des marchés publics en Afrique du Sud – Cette question est relativement complexe en raison des buts généraux visés par le système sud-africain. Des éclaircissements ont été fournis sur la formulation de la politique générale et sur les besoins de suivi en matière de passation de marchés publics. Reconnue ardue mais considérée comme un défi, la formulation de politique est une tâche confiée au cabinet ministériel dont la mise en oeuvre est déléguée à un groupe de travail. La capacité nationale existante est renforcée grâce au transfert des compétences

d'experts internationaux par le biais de coentreprises.

## **Deuxième journée (mardi, 1er décembre 1998)**

### **Points de vue du secteur privé et des ONG**

Modérateur: M. Francis M. Ssekandi, Conseiller juridique général, Banque africaine de développement

La séance a débuté par une récapitulation des deux principaux thèmes débattus le premier jour de la conférence: priorité accordée aux cadres juridiques précis et établis en matière de passation de marchés et nécessité d'inscrire les efforts de réforme dans le contexte de la bonne gouvernance. M. Ssekandi a brièvement évoqué aussi les mécanismes réglementaires et la nécessité de mettre en place un cadre juridique auquel il est indispensable de se conformer pour assurer l'équité. Se référant à la loi type de la CNUDCI, il a souligné l'importance des éléments suivants en matière de marchés publics:

- Les avis d'appel d'offres doivent être clairs et ils doivent faire l'objet d'une large diffusion dans la presse nationale et internationale. Cela est essentiel dans la fonction de passation de marchés.
- Il importe d'accorder l'attention voulue à la réception et à l'évaluation des offres afin d'éviter les différends; il y a lieu aussi d'établir un mécanisme approprié de résolution des différends. Il faudrait également tenir compte des nouvelles méthodes de réception des offres, vu l'évolution des nouvelles technologies, par exemple, utilisation de la télécopie, du courrier électronique, d'Internet.

### **1. Points de vue des consultants internationaux, par M. Steyn Laubscher, Président, Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC)**

M. Steyn Laubscher, Président de la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC), a présenté le point de vue du secteur privé sur les marchés de prestations professionnelles. Dans un contexte marqué par la globalisation accrue du commerce mondial et par la marginalisation de l'Afrique dans ce processus de mondialisation, la réforme du système de passation de marchés doit se conformer aux critères de base suivants: équilibre entre les prix et la qualité, renforcement des capacités, utilisation des consultants locaux, transparence, entretien, formation et renforcement des compétences.

Le défi à relever est celui de l'utilisation optimale des ressources dans le processus de la conception des projets. Les opérations de commandes qui ne recherchent que la qualité inférieure ne donneront pas les résultats escomptés. M. Laubscher a recommandé l'adoption du modèle "Quality Based Services" (QBS), qui permet d'obtenir des projets de qualité parce qu'ils ont été bien conçus, ce qui, au bout du compte, se traduit par une réduction des coûts durant la durée de vie du projet. Pour tout projet, les prestations au stade de la conception sont très importantes et les autorités chargées des marchés doivent exiger de passer des contrats avec des

professionnels chevronnés. Citant les travaux de John Ruskin et Dr. Edward Deming, il a souligné la nécessité d'acquérir des services de qualité même si cela revient plus cher. En bref, dans le processus de sélection, il doit y avoir un équilibre entre la qualité et les prix, ce qui signifie que les offres de prestations pour la conception de projets doivent être évaluées tant en fonction de la compétence et des qualifications que des prix qui doivent être justes et raisonnables.

Par ailleurs, la composante "entretien" devrait être prise en compte dans le calcul des coûts et avantages globaux des projets. M. Laubscher a relevé qu'en Afrique, la plupart des bons projets pâtissent de la médiocrité de l'entretien et leur gestion est généralement confiée à un personnel mal formé et en nombre insuffisant, d'où des pertes et des actifs mal exploités. Il a noté qu'au cours de la dernière décennie, des dépenses de 12 milliards de \$EU, effectuées en temps opportun auraient permis d'économiser au moins 45 milliards de \$EU en travaux de construction routière en Afrique. Evoquant un rapport de la Banque mondiale, il a ajouté qu'en raison de l'insuffisance des dépenses d'entretien, les systèmes énergétiques des pays en développement n'exploitent que 60% seulement de leur capacité de production alors que ce taux est de 80% lorsque des meilleures pratiques sont appliquées.

En Afrique, le bilan laisse également à désirer sur le plan du transfert des technologies. M. Laubscher a indiqué que les aspects liés au transfert des technologies et au renforcement des capacités ont un coût et celui-ci doit être calculé et pris en compte au moment de la sollicitation de propositions. Les consultants locaux devraient être utilisés avec discernement et les experts internationaux devraient leur confier des tâches susceptibles de rehausser leurs compétences. M. Laubscher a souligné la nécessité de faire preuve de transparence dans la passation des marchés en supprimant les éléments subjectifs du processus d'adjudication, afin de prévenir et de combattre la corruption.

En bref, pour être "parfait", tout système proposé doit être totalement transparent, prévoir l'entretien futur, tenir compte de l'aspect "transfert des technologies", utiliser des consultants locaux, dispenser une formation et planifier un projet d'un bon rapport coût-efficacité.

## **2. Points de vue de l'industrie du BTP, par M. Eric Lepage, Secrétaire exécutif, Fédération internationale des Associations d'entrepreneurs (CICA)**

La Fédération internationale de l'Association des entrepreneurs a été créée en vue de s'occuper des questions et intérêts communs aux entrepreneurs. En tant qu'organisation, la CICA entretient un dialogue permanent avec les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale, la BAD et les Nations Unies. M. Lepage, qui représentait la CICA, a souligné que, s'agissant des marchés publics, il était nécessaire d'harmoniser les réglementations des divers organismes de financement et des gouvernements. Il a suggéré que, pour une efficacité accrue, ces réglementations devraient suivre de près les normes et directives de la Banque

mondiale. En ce qui concerne le renforcement des capacités, les entrepreneurs locaux et internationaux devraient travailler de concert à l'exécution de projets financés par les agences internationales de développement. Abondant dans le sens du message du FIDIC, il a mis l'accent sur le fait que le critère appliqué pour adjuger un marché ne devrait pas être le montant le plus faible; la qualité ainsi que l'aptitude technique devraient être des facteurs de choix cruciaux. De plus, la transparence et l'entretien sont des éléments qu'il est indispensable d'inclure dans tous les contrats passés en Afrique. M. Lepage a indiqué que les gouvernements, les organisations financières internationales et les entrepreneurs devraient partager leurs expériences et discuter de leurs problèmes communs afin d'y trouver des solutions.

### **3. Points de vue des fournisseurs africains, par M. André Barnoin, Représentant, Chambre de Commerce de Côte d'Ivoire**

M. André Barnoin, qui représentait la Chambre de Commerce de Côte d'Ivoire, a également donné le point de vue des petites et moyennes entreprises de fournisseurs en Afrique. Il a présenté le travail de la Fédération nationale de la distribution en Côte d'Ivoire qui a rationalisé les systèmes de distribution dans le pays, ce qui a eu pour effet d'uniformiser les prix. Dans le cadre de ce système, les soumissionnaires utilisent et partagent l'information par le canal d'un réseau, plutôt que de traiter directement les appels d'offres, ce qui a eu pour effet de baisser les prix, de réduire les délais de livraison et, en dernière analyse, d'améliorer le commerce. Ce système a été testé au niveau du secteur de la santé et, récemment, par le Ministère de l'Éducation. En raison de la baisse des prix obtenue grâce à ce système fédératif national, la Chambre envisage désormais d'incorporer plusieurs autres secteurs à ce système. En conclusion, il a noté que de nouveaux défis devaient être relevés dans le cadre du nouvel ordre économique. Pour fournir des services de qualité à un prix raisonnable par le biais des circuits commerciaux, il importe que le service après-vente soit assuré par des sociétés locales. Le transfert des technologies devrait être réel, la concurrence équitable est importante.

### **4. Améliorer la transparence en matière de passation des marchés nationaux, Mme F. Bentchikou, Conseiller principal, Banque mondiale**

La passation de marchés nationaux doit être régie par les mêmes principes et par les mêmes normes que la passation de marchés internationaux. On peut adopter soit la loi-type de la CNUDCID, soit les directives émises par les institutions financières internationales. Les rapports d'évaluation des opérations de passation des marchés nationaux, établis par la Banque mondiale, peuvent jouer un rôle utile pour identifier les domaines nécessitant des améliorations.

Pour accroître la transparence, Mme Françoise Bentchikou de la Banque mondiale a recommandé l'adoption de la concurrence ouverte, la définition de toutes les autres procédures comme des exceptions et le suivi de l'exécution du marché. Elle a



insisté sur la nécessité d'éviter les procédures qui nuisent à la transparence, telles que la non-application de méthodes compétitives pour les marchés conclus sur la base "CET", le système des deux enveloppes, les restrictions sur les moyens de soumission des offres, etc.

Elle a donné un aperçu des mesures prises par les organisations financières internationales en vue d'améliorer les systèmes nationaux de passation des marchés qui ont donné des résultats concrets, tels que l'ouverture des plis en public, la suppression du système des deux enveloppes, la publicité des critères d'évaluation, la révision des avenants aux contrats, etc.

## **Débat**

Au cours du débat qui a suivi, les participants ont eu l'occasion d'échanger des idées avec les intervenants. Une attention particulière a été accordée aux idées avancées quant aux critères de sélection des consultants, au poids plus important à donner à la qualité par rapport au prix, à l'inclusion, dans les contrats de marchés, de clauses de garanties et de dispositions relatives à l'entretien. Le cas de la Tanzanie, pays qui a promulgué des lois spécifiques pour prévenir la collusion entre contractants, a également fait l'objet d'un échange de vues. Des instruments, tels que le code d'éthique, peuvent jouer un rôle utile pour éviter les ententes secrètes entre entrepreneurs et consultants. Pour la FIDIC, la collusion est un motif d'expulsion suffisant pour tout membre coupable d'une telle faute.

S'agissant des contrats mal exécutés, assortis d'importants dépassements de coûts, le représentant de la FIDIC a expliqué que le problème des dépassements de coûts peuvent découler du fait d'adjuger le marché à l'offre la moins disante et de ne pas donner suffisamment de temps au consultant pour remplir son contrat de façon satisfaisante. En ce qui concerne le problème de l'entretien à long terme, les modalités appliquées par la FIDIC peuvent être amendées dans les conditions spéciales du contrat. L'adoption du dispositif CET (construire-exploiter-transférer) peut également constituer une solution, comme l'a suggéré le président de la FIDIC.

## **5. La lutte contre la corruption (Déjeuner-débat) par M. Tesfaye Dinka, Conseiller principal, Coalition mondiale pour l'Afrique**

Au nom de la Coalition globale pour l'Afrique, M. Tesfaye Dinka a présenté un exposé sur le thème de la lutte contre la corruption. Dans son intervention, M. Dinka a mis l'accent sur le phénomène mondial de la corruption, sujet qui est de plus en plus souvent et ouvertement débattu dans les enceintes internationales du développement. Enumérant un nombre important de cas de corruption dans diverses parties du monde, il a souligné que ce phénomène n'est pas particulier à l'Afrique, bien qu'il soit tout à fait courant sur le continent. Mais, a-t-il prévenu, cela ne devrait pas amener les nations africaines à tolérer ce grave problème. L'Afrique ne peut pas se permettre de supporter le coût réel de la corruption à ce stade de son développement.

M. Dinka a donné la Tanzanie en exemple, non parce que ce pays est particulièrement corrompu mais pour illustrer les problèmes et les conséquences de la corruption qui ont été étudiés et solidement établis par le gouvernement. Selon une étude détaillée, réalisée récemment par une commission d'enquête de haut niveau en Tanzanie, la quasi-totalité des transactions socioéconomiques, qui mettent en rapport des individus ou sociétés privées et des fonctionnaires ou administrations publiques, donnent lieu à des demandes de pots-de-vin. Les cas vont d'actes mineurs à la corruption à grande échelle, celle-ci se manifestant lors de l'attribution de concessions (par exemple, exploration et exploitation minières, mise en valeur de terres agricoles, exploitation de bois, etc), de la passation de marchés et de la privatisation de sociétés d'Etat.

Il a également cité quelques situations concrètes menant à la corruption:

- lorsqu'il y a allocation d'avantages, de biens ou de services rares et/ou contrôlés;
- pour inciter des agents de l'Etat, qui sont en général faiblement rémunérés, à accélérer leurs services;
- pour inciter des agents de l'Etat à faciliter l'évasion fiscale ou la réduction des impôts, taxes et autres charges;
- pour influencer les décisions d'attribution de marchés en faveur d'un soumissionnaire, entrepreneur ou fournisseur particulier;
- pour faire pencher une décision judiciaire en faveur de l'une des parties;
- pour gagner une faveur ou un soutien politique d'un responsable de haut niveau ou pour acheter des votes; et
- dans les cas d'attribution de grands marchés sur appel d'offres, des dessous-de-table peuvent être versés pour obtenir des informations confidentielles aux phases préalables à la soumission des offres, pour être présélectionné sans remplir les conditions minimum requises, pour modifier le cahier des charges en faveur d'un soumissionnaire particulier, pour obtenir le marché et pour bénéficier d'une évaluation à la hausse du marché après son adjudication.

Bien que le préjudice économique, social et moral subi du fait de la corruption soit bien connu, M. Dinka a rappelé aux participants les conséquences de ce fléau:

- imprévisibilité des règles et du coût des affaires, d'où un climat économique défavorable à l'investissement et à l'expansion des affaires;
- concurrence et efficacité moindres;
- dommages causés aux pauvres du fait de l'accroissement du coût des services essentiels ou par le détournement des avantages et prestations;
- ralentissement de la croissance économique, se traduisant par des

- opportunités économiques négatives, surtout pour les pauvres;
- encouragement de l'illégalité et du crime organisé; et
  - érosion des normes morales et éthiques de la société.

Il est impératif que les pays africains prennent très au sérieux la lutte contre la corruption. Tout programme sérieux de lutte contre la corruption doit comporter, entre autres, les importants éléments suivants:

Volonté politique – La réussite des mesures de lutte contre la corruption exigent une forte volonté politique et un engagement résolu de la part des dirigeants du pays concerné. Toutefois, le soutien du seul chef de l'Etat n'est pas suffisant; il faut aussi l'appui sans faille des ministres et autres responsables politiques. Tous les membres de la classe politique doivent s'accorder sur l'institutionnalisation d'un strict code d'éthique et l'accepter, faire une déclaration publique de biens (pour éviter d'éventuels conflits d'intérêt) et autoriser la vérification de ces déclarations. Ils peuvent témoigner de leur volonté de faire reculer la corruption par d'autres actions, notamment, en s'engageant résolument à ne pas faciliter ou à ne pas tolérer les demandes de faveurs ou les actes de corruption de la part de membres de leur famille ou d'associés. En tant que leaders politiques, ils doivent servir d'exemples pour leur haute intégrité et leur comportement moral.

Réformer et professionnaliser la fonction publique – Certaines des mesures proposées sont les suivantes: mettre en place un système de recrutement et de promotion basé sur le mérite; établir et faire respecter des normes strictes d'intégrité; encourager la fierté professionnelle de façon à accroître le dévouement au service public; procéder périodiquement à la rotation des titulaires de postes susceptibles d'être soumis à des tentations de corruption; relever les salaires; et renforcer la transparence et les systèmes de surveillance.

Renforcer l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire – L'appareil judiciaire joue un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption, en tant que dépositaire du pouvoir de faire respecter l'obligation de rendre des comptes et de pénaliser. Il constitue aussi un élément clé de tout système de garde-fous destiné à prévenir les abus de pouvoir des fonctionnaires. Pour ce faire, le système doit être impartial, compétent, indépendant et crédible.

Libéraliser et réformer l'économie – Une économie ouverte, libéralisée et concurrentielle dans laquelle l'intervention de l'Etat est limitée, dotée de systèmes réglementaires transparents et simplifiés, contribuera grandement à réduire les possibilités de corruption. Dans ce domaine, les actions à entreprendre sont, entre autres, de: faire sortir l'Etat du champ d'action des entreprises commerciales, simplifier les réglementations gouvernementales pour accroître la transparence et réduire les prises de décisions génératrices de distorsions, déréglementer l'intervention des pouvoirs publics dans la fixation des prix, l'établissement de licences et d'autres opérations similaires, instituer des procédures de passation de marchés ouvertes, concurrentielles et transparentes, simplifier et moderniser les

systemes de la fiscalité et de collecte des recettes.

Coopération du secteur privé – Les milieux d'affaires peuvent contribuer à combattre la corruption en évitant de verser des dessous-de-table aux fonctionnaires, en pénalisant leurs employés qui offrent des pots-de-vin, en acceptant et en respectant les clauses anti-corruption dans les procédures de passation de marchés et dans les contrats de marchés, et en s'engageant à appuyer toute action destinée à lutter contre la corruption.

Créer des mécanismes qui assurent la responsabilisation – La mise en place de garde-fous solides aux niveaux politiques les plus élevés ainsi que l'établissement et le fonctionnement réel d'organes de surveillance sont des impératifs pour lutter contre la corruption; Au nombre de ces organes figurent: les comités parlementaires chargés de surveiller les politiques et opérations financières du gouvernement, l'auditeur général, l'inspecteur général, les organismes indépendants chargés de la lutte contre la corruption et la fonction de médiateur.

Le rôle des médias et de la société civile – Des médias actifs, libres et vigilants peuvent jouer un rôle utile en mettant à jour les actes de corruption et en les portant à la connaissance du public. Un public informé peut être mobilisé en faveur de changements fondamentaux dans les sociétés souffrant de corruption endémique.

Rôle de la communauté internationale – Les partenaires de l'Afrique peuvent appuyer les efforts de lutte contre la corruption en: fournissant une aide financière et technique en faveur des réformes, des initiatives de réformes, du renforcement institutionnel et de mesures connexes; en prenant des mesures renforçant l'application stricte de leurs propres directives en matière de passation de marchés et en aidant les gouvernements africains à améliorer les procédures nationales de commande publique; en donnant des conseils aux sociétés et en leur demandant d'éviter les actes de corruption, comme stipulé dans la convention de l'OCDE; et en veillant à ce que les banques étrangères et d'autres institutions ne servent pas de refuges à l'argent gagné illicitement en Afrique.

Dès sa seconde réunion plénière tenue à Maastricht en novembre 1995, la Coalition mondiale pour l'Afrique (CMA) a insisté sur le fait que la corruption représentait un grave danger pour le développement. Vu l'intérêt considérable suscité par ce débat franc sur ce problème, la CMA a décidé que la corruption serait l'unique question inscrite à l'ordre du jour de son Forum annuel de politique générale, tenu à Maputo (Mozambique) en 1997. Les participants, dont plusieurs chefs d'Etat et de hauts responsables de pays africains et de pays donateurs, ont débattu en profondeur de cette question et recommandé que les pays prennent urgemment des mesures en vue de s'attaquer à ce fléau. D'autres actions de suivi ont été menées, notamment

des discussion en vue de collaborer avec un certain nombre de pays africains désireux de combattre la corruption. Aux yeux de la CMA, la corruption en Afrique est un problème de développement et de gouvernance; aussi la CMA

s'attachera-t-elle à encourager les pays africains à appliquer des politiques et entreprendre des réformes en matière de politique générale et de gouvernance, qui favorisent l'ouverture, la transparence et la responsabilisation dans les transactions du secteur public.

## **Panel des donateurs**

Modérateur: M. BÉLISLE, Le Directeur exécutif, CCI

### **6. M. Peter Kalbe, Union européenne**

M. Peter Kalbe a présenté un bref aperçu des discussions sur la passation des marchés publics dans l'Union européenne (UE) et indiqué le cadre dans lequel elles ont lieu. L'UE est composée de quinze pays membres, ayant chacun ses propres règles et règlements en matière de marchés. De plus, elle se prépare à accueillir nouveaux membres d'Europe centrale et de l'Est ainsi que du bassin méditerranéen. Il existe donc divers niveaux de discussion au sein de l'Union européenne, qui poursuivent des objectifs divers et recherchent des solutions différentes. Néanmoins, les observations générales suivantes peuvent être faites:

- La concurrence ouverte est un objectif fondamental de l'UE; aussi les entités nationales ont-elles mené une action allant dans le sens d'une harmonisation des réglementations dans le cadre du marché unique. Actuellement, les réglementations des pays membres sont encore très différentes mais des directives ont été émises en vue de leur harmonisation par les législatures nationales.
- La fourniture et l'acquisition des biens et services dans les marchés de l'UE sont régis par les principes de la transparence et de la responsabilisation.

L'UE appuie activement les anciens Etats soviétiques - qui ne disposent actuellement ni d'infrastructure, ni de personnel, ni de terminologie en matière de marchés publics - dans leur transition vers l'économie de marché. L'UE aide ces pays à aligner leur système sur celui de la Communauté, dans la perspective éventuelle de devenir membre de l'Union. Celle-ci n'a pas préparé de loi-type, préférant laisser aux pays le soin d'élaborer leurs lois nationales selon leurs préférences. Toutefois, dans la plupart des cas, les pays en transition ont basé leur législation sur les directives de la Communauté. L'UE fournit une assistance technique à ces pays pour cette tâche. Ainsi, un bureau conjoint a été créé, qui s'occupe de toutes les questions en la matière. De plus, l'appui de l'Union européenne prend la forme d'envoi d'experts sur le terrain, du financement de séjours dans les pays de l'UE ou d'aide à l'organisation et la conduite de séminaires. L'assistance technique aux pays en transition est gérée dans le cadre du programme PHARE.

L'UE a dû établir un système centralisant l'accès et la diffusion des informations afin de gérer efficacement les contrats de marchés (dont le montant global peut s'élever à 1 milliard de dollars EU). Avec ce système central, chaque fois que l'UE décide de financer un programme, l'information sur les marchés qui y sont liés est

publiée dans le journal officiel et, depuis peu, diffusée sur l'Internet. De même, en 1990, l'UE a créé une unité de gestion des programmes, qui permet aux experts de l'Ouest de former des partenaires locaux aux systèmes de passation de marchés publics (gestion et suivi des marchés). L'aide fournie dans le cadre de cette facilité sera réduite progressivement, parallèlement à l'avancement du processus de formation. A l'heure actuelle, les autorités nationales gèrent les procédures. L'élaboration et l'utilisation de manuels nationaux normalisés de passation de marchés, énonçant les procédures, les contrats, les textes types et le système de protection juridique, se sont également révélées très efficaces.

Pour accroître la confiance des milieux d'affaires et encourager les nouveaux investissements des sociétés européennes dans les pays en transition, il faudrait mettre en place des dispositifs juridiques adéquats et des règlements en matière d'arbitrage. En cas de différend sur l'exécution de marchés, l'UE reconnaît la compétence des tribunaux nationaux. Le faible nombre de différends tient au fait que les contrats de marchés contiennent des clauses relatives à l'arbitrage, au droit de plainte et à l'annulation des contrats.

## **7. Mme Françoise Duriez, Agence française de développement**

Mme Françoise Duriez, qui représentait l'Agence française de développement, a présenté le point de vue de l'Agence sur la réforme des marchés publics. Elle a constaté que les procédures inefficaces d'appel d'offres et les offres d'un faible montant créent des situations s'apparentant à une forme de subventionnement dans le secteur des marchés publics. En tant que donateur bilatéral, l'Agence française de développement accorde son aide lorsqu'elle n'a pas d'objections à formuler sur les procédures et systèmes de passation de marchés (par exemple, aux stades de la consultation, des recommandations et de la présélection). Mais en cas d'objections, elle prend en compte un certain nombre d'éléments techniques, tels que les avis donnés par des ingénieurs et/ou les pressions de sociétés à Paris.

Pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de passation de marchés publics, l'Agence française de développement a entrepris, il y a un an, de préparer un guide, qui est en cours de finalisation. Toutefois, les problèmes majeurs suivants ont été rencontrés dans la préparation de ce document:

- la contradiction entre, d'une part, la nécessité de libérer rapidement les fonds et, d'autre part, le processus d'évaluation minutieuse et d'approbation du projet;
- l'aide au développement est liée à l'utilisation de fournisseurs français, ce qui restreint la concurrence et est contraire à l'objectif d'une concurrence ouverte en matière de marchés publics;
- la complexité de la législation française et les difficultés rencontrées lorsque l'on réalise des opérations dans des pays de droit romain auxquelles on applique des pratiques de "common law";
- les difficultés à obtenir l'approbation des juristes français pour les pratiques

recommandées.

Mme Duriez a indiqué aussi qu'en fournissant une aide au développement, l'Agence française de développement applique deux critères fondamentaux: respecter le principe de "non-ingérence" dans les affaires de ses partenaires et oeuvrer au renforcement de la réglementation nationale tout en harmonisant les procédures avec celles des partenaires. Elle a ajouté que, à en juger par l'expérience de l'AFD, les procédures de passation de marchés en Afrique se caractérisent généralement par leur lenteur et leur opacité ainsi que par les résultats peu satisfaisants des contrats. Elle a averti que cette situation a des retombées négatives sur le développement, en particulier si le système favorise la corruption. Mme Duriez a brièvement cité quelques causes principales de l'inefficacité des systèmes de passation des marchés, notamment, la législation obsolète et insuffisante, les procédures incommodes et l'absence de mécanismes de contrôle et de suivi. Certaines des mesures proposées pour apporter un début de réponse à ces problèmes sont les suivantes: élaboration de la législation, normalisation des documents, distinction claire entre les rôles et responsabilités du personnel et ceux des responsables en matière de prise de décision, et clarification des procédures de paiement de façon à accélérer le rythme des paiements.

## **8. Mme Charlotte Robert, Office fédéral des affaires économiques extérieures, Suisse**

Mme Charlotte Robert, de l'Office fédéral suisse des affaires économiques extérieures, a présenté le point de vue de certains bailleurs de fonds sur la réforme des marchés publics, mettant l'accent sur les difficultés que pose la mise en oeuvre de changements dans le système. Mme Robert a avancé l'idée selon laquelle, contrairement à d'autres disciplines telles que la comptabilité, etc., on a accordé jusqu'ici peu d'attention et d'importance à l'activité d'achats, en tant que profession. La profession d'acheteur (essentiellement remplie par des femmes) est peu connue, malgré son importance. L'activité d'achats doit être organisée, guidée par un strict code de conduite et elle doit être confiée à des personnes soucieuses de promouvoir leur profession.

Le principal message de Mme Robert s'articule autour de la thèse selon laquelle "la réforme des marchés est un processus pénible. Elle implique une démarche longue et difficile, affectant les chasses gardées et touchant les pouvoirs de prise de décision." Mme Robert a cité certaines raisons qui font de la réforme des marchés publics un processus pénible:

- Une telle réforme exige la participation de l'ensemble des utilisateurs et décideurs, notamment à la phase d'évaluation des besoins. Outre le fait de fixer des priorités judicieuses, les réformateurs doivent connaître parfaitement tous les besoins. En soi, la réforme résoudra pas la question des priorités mais une plus grande transparence contribuera à améliorer le processus de prise de décision.
- Une telle réforme nécessite des changements dans la grille des salaires, en

particulier celle des magasiniers qui sont chargés de distribuer, au moment requis, les articles qu'il faut aux utilisateurs à qui ils sont destinés et de protéger ces articles contre toute dégradation ou vol avant leur acheminement vers leur destination finale. Ces agents sont souvent les plus faiblement rémunérés, ce qui les expose aux tentations de vol et de corruption.

- Une telle réforme peut déboucher sur des possibilités de dépenses accrues.
- Elle est liée au processus budgétaire. Les dotations budgétaires des administrations publiques sont souvent versées de façon irrégulière en raison de l'irrégularité des recettes de l'Etat. Or, dans l'ordre de priorités de ces administrations, le paiement des rémunérations du personnel passe avant l'acquisition des biens. Cela se traduit généralement par des achats de biens effectués à la dernière minute, selon des procédures d'urgence qui ne nécessitent pas d'appel d'offres ouvert.

La réforme des marchés publics est un processus tout aussi difficile pour les pays donateurs. La Suisse finance une assistance technique dans ce domaine depuis plusieurs années, mais sans grand succès. Bien trop souvent, le processus de réforme n'était pas appuyé par le gouvernement concerné, les rapports critiques ont été simplement classés, sans suite. Mme Robert a dit avec force que cet état de choses devait changer. Elle a encouragé les gouvernements qui sollicitent une assistance technique dans le domaine de la réforme des marchés publics à prendre des mesures sérieuses et à s'engager à mettre en oeuvre les changements requis.

Les efforts de réforme ne peuvent que porter des fruits. En janvier 1998, le Comité d'aide au développement de l'OCDE s'est réuni avec les représentants de six pays en développement pour discuter du mode de travail entre les bailleurs de fonds et leurs partenaires. L'une des idées avancées lors de cette rencontre est que les donateurs doivent fournir moins d'aide-projet et consentir davantage d'aide au programmes et au budget. Ainsi, les gouvernements bénéficiaires pourront eux-mêmes mettre en oeuvre les politiques et programmes, et le financement des projets pourra être conforme aux activités nationales. Mme Robert a déclaré que les donateurs fourniraient une aide budgétaire accrue si les pays bénéficiaires étaient en mesure de prouver que leurs systèmes de comptabilité publique et de passation de marchés publics sont sûrs et capables d'assurer que les fonds des donateurs seront affectés aux activités prévues et qu'ils ne seront pas détournés. Par ailleurs, les demandes visant à libérer l'aide fournie par les bailleurs de fonds sont également à l'étude à l'OCDE. Le renforcement des capacités en matière de marchés et le respect de certaines normes requises d'efficacité et de probité figurent au nombre des conditions préalables à remplir pour libérer l'aide.

## **9. M. Saleh A. Al Ghamdi, Fonds saoudien de développement**

Créé en 1964 par un décret royal, le Fonds saoudien de développement est une agence gouvernementale chargée d'aider les pays en développement. Il finance actuellement des projets dans une soixantaine de pays mais il n'est encore jamais



intervenu dans les pays africains. En tant que représentant du Fonds saoudien de développement, M. Saleh A. Al Ghamdi a mis l'accent, dans son exposé, sur la nécessité d'établir un solide système de valeurs sociales comme instrument de lutte contre la corruption. Il a indiqué que chaque société avait ses propres valeurs qui doivent être revivifiées pour neutraliser le problème de la corruption, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Demandant que soit relevé le défi "des marchés sans corruption" en Afrique, il a affirmé que ce n'était pas une tâche impossible si toutes les parties prenantes de la société s'y engageaient résolument.

Le Fonds saoudien aide et participe aux initiatives de développement des gouvernements bénéficiaires qui ont à coeur d'avoir des projets "propres". Dans le domaine de la passation de marchés, les agents qui remplissent leurs tâches de façon satisfaisante, responsable et transparente devraient recevoir des récompenses d'ordre tant financier que non financier. Il pourrait s'agir de certificats, d'une promotion et d'une formation, et ces récompenses devraient faire l'objet d'annonces publiques. En revanche, ceux dont le travail ne répond pas aux normes devraient être punis ou démis de leurs fonctions.

M. Al Ghamdi a suggéré aussi que l'établissement de canaux de communication précis et ouverts soit la norme entre le personnel des projets et les parties contractantes. Il a mis l'accent sur l'importance d'accéder aisément aux responsables des agences d'exécution afin de faciliter la communication de plaintes et d'éviter les comportements fautifs.

En ce qui concerne le transfert des technologies, M. Al Ghamdi a cité, à titre d'exemple, les succès enregistrés par le Fonds saoudien de développement dans la construction d'importantes usines de pétrochimie, en étroite collaboration avec les pays développés. Il a noté que les pays concernés recueillaient maintenant les fruits de cette collaboration et suggéré que les pays africains travaillent de la même façon, en fonction de leurs ressources naturelles.

## **10. M. Jean-Jacques Raoul, Conseiller principal, Opérations, Banque mondiale**

Dans son exposé, M. Jean-Jacques Raoul de la Banque mondiale a repris les thèses développées dans les interventions initiales de M. Weissman sur l'expérience de la BIRD en matière de réformes des marchés. Celles-ci peuvent être nécessaires, bien conçues et bien exécutées mais l'important, en dernière analyse, c'est ce qui se passe après. Il a évoqué les résultats obtenus par la Banque avec la réalisation des revues périodiques de la performance des portefeuilles-pays; celles-ci permettent d'identifier les problèmes génériques en matière d'exécution de projet, et surtout la passation de marchés.

La passation de marchés est toujours identifiée comme un important domaine à problèmes; des procédures lentes et inconfortables ralentissent très souvent l'exécution des projets. M. Raoul a affirmé que les bonnes réglementations étaient indispensables. Elles doivent avoir les caractéristiques nécessaires à tout système,

à savoir, l'équité, la transparence et la prévisibilité. Toutefois, il ne s'agit là que d'une condition préalable mais non suffisante à la bonne performance. Le système de passation des marchés ne devrait pas être un processus bureaucratique mais un cadre dans lequel les professionnels organisent leur travail et fournissent leurs services de façon efficace.

Pour assurer le succès des projets et programmes d'investissement, le processus budgétaire doit être correct afin de permettre une bonne planification des activités et le paiement rapide des fournisseurs et entrepreneurs. Pour qu'un projet soit réussi, il faut aussi qu'il soit bien conçu et que les compétences requises pour son exécution soient disponibles.

Les projets échouent lorsque les opérations de passation des marchés ne sont pas bien programmées. Pour éviter toute improvisation, la conception du projet doit être accompagnée d'une programmation professionnelle de ces opérations. Ce processus porte, entre autres, sur la définition des biens et services à acquérir, l'allotissement des marchés, la définition des méthodes d'acquisition, le calendrier des activités de passation des marchés et la répartition des responsabilités entre les agents chargés de réaliser ces activités.

Enfin, M. Raoul a souligné un aspect fondamental relatif aux marchés, à savoir, la gestion des contrats durant l'exécution. Au cours de cette phase, il arrive souvent que les propriétaires des projets n'agissent pas de manière responsable et laissent les entrepreneurs et les consultants agir à leur guise. Il sera alors aisé de faire porter le blâme aux consultants en cas d'échec du projet. Toutefois, la plus stricte vigilance devrait être de mise pendant tout le cycle du projet. Seuls des entrepreneurs et fournisseurs qualifiés devraient être sélectionnés. Des mesures correctives et des pénalités doivent être appliquées promptement et systématiquement en cas de retards ou d'absence de résultats. Cela réduira les risques de retards, de dépassement de coûts et d'avenants inutiles aux contrats, facteurs qui sont souvent la preuve de négligence dans la conception et/ou la gestion du projet.

## **11. M. Ousmane Kane, Banque africaine de développement**

M. Ousmane Kane a présenté l'optique et perspectives de la Banque africaine de développement en matière de réformes des marchés publics. Il a réitéré les remarques faites par le Président de la Banque dans son intervention d'ouverture et insisté sur le fait que, dans le passé, le secteur privé a refusé quelquefois de travailler avec la Banque parce que les procédures de l'institution, entre autres, n'étaient pas connues. M. Kane a noté que cette situation, qui était préjudiciable à l'image de la BAD et du continent, a dû être changée très rapidement. Il a évoqué l'expérience de la BAD dans ce processus de changement et invité les participants à réfléchir aux moyens de reprendre cette méthode dans d'autres pays.

Pour pouvoir travailler plus étroitement et plus efficacement avec les gouvernements bénéficiaires et pour améliorer sa crédibilité auprès du secteur privé,

la BAD a mis l'accent sur les éléments suivants dans son processus de réforme:

- La volonté de changement a été fermement et résolument exprimée par le Conseil d'administration et le Président. La BAD visait à devenir plus rigoureuse, plus précise et sérieuse.
- Des enseignements ont été tirés de l'expérience de la Banque mondiale, en particulier l'obligation, pour les emprunteurs, d'utiliser des documents types en matière de marchés. Cela a eu pour effet de faciliter la livraison de produits et de services de bonne qualité, de définir clairement les règles du jeu et de déterminer avec précision l'offre à retenir dans toute procédure de soumission.
- Un comité de revue des marchés (dont les fonctions sont similaires à celles d'un médiateur) a été créé. La BAD a établi une structure indépendante, présidée par le Vice-président, qui est chargée d'examiner les plaintes et a le pouvoir d'annuler des contrats pour sanctionner certaines entités, coupables d'activités frauduleuses. L'assurance supplémentaire fournie par ce comité indépendant a renforcé la confiance des fournisseurs de la Banque.
- Des mécanismes de contrôle ont été institués. La BAD a créé une unité indépendante qui surveille le processus de passation des marchés et peut exercer un contrôle avant et après la réalisation des différentes activités du système.

Les résultats sont encourageants mais M. Kane a insisté sur la nécessité de poursuivre les réformes initiales, car il reste beaucoup à faire. Le système présente encore des faiblesses, malgré les progrès réalisés en vue d'accroître la transparence du processus de passation de marchés de la Banque. De plus, il y a lieu d'améliorer et de raccourcir les délais. Actuellement, ce processus prend trop de temps car il faut quelquefois 20 mois en moyenne pour réaliser la totalité du processus.

En ce qui concerne l'assistance apportée aux pays africains en vue d'améliorer le système national des marchés, la BAD prendra en compte toutes les préoccupations émises et discutées au cours des deux jours passés dans le cadre de la conférence. M. Kane a souligné qu'il est nécessaire de confier à des professionnels l'incorporation des procédures dans la loi interne. De plus, il importe de s'assurer que la réglementation est respectée et qu'elle est bien appliquée. D'autres mesures sont indispensables, notamment, la préparation par des professionnels de documents types d'appel d'offres, la clarification des règles du jeu, et une plus large diffusion des opportunités de marchés (éventuellement dans des médias autres que les journaux locaux).

M. Kane a également souligné l'importance de la formation, notant que l'Afrique manquait de professionnels en matière de passation de marchés. Il a déclaré qu'il était nécessaire d'investir dans la formation, malgré les difficultés que pose la mise en oeuvre de ce type de formation à l'échelle nationale. Toutefois, il a fait part de son optimisme quant au fait que d'autres possibilités pouvaient être explorées pour créer un corps de spécialistes chevronnés en matière de marchés.

En conclusion, M. Kane a insisté sur les avantages que présente la création, au sein de la Banque, d'un mécanisme remplissant les mêmes fonctions qu'un médiateur. Cela a permis d'inspirer confiance à toutes les parties, ce mécanisme donnant la possibilité de présenter des doléances, de renforcer la concurrence et de réduire les coûts. Il a également exprimé les grands espoirs qu'il fondait dans cette conférence et s'est félicité des recommandations que la Banque pourrait mettre en oeuvre, en collaboration avec ses partenaires.

## **Débat**

A l'issue des deux jours de sessions plénières, une séance finale de discussion a permis aux participants d'exprimer leurs espoirs, leurs préoccupations et leurs attentes quant à la conférence et aux ateliers. Le représentant du Kenya a soulevé une question d'ordre général concernant le bogue de l'an 2000, un problème majeur d'informatique sur lequel tous les participants devraient se pencher sérieusement, à l'aube du nouveau millénaire.

Le représentant du Mali a saisi l'occasion de cette séance de discussion pour exposer l'expérience de son pays en matière de réforme des marchés. En bref, il a indiqué qu'après la période coloniale, le Ministère des Finances a adopté un code des marchés publics qui lui a permis d'identifier des faiblesses du système et d'appliquer les mesures recommandées en vue de l'améliorer. Avec le concours de la Banque mondiale, l'Office des marchés publics a promulgué un décret révisant les dispositions relatives à la corruption. Au cours de ces dernières années, les autorités maliennes se sont attaquées au problème du coût le plus faible et de la meilleure offre et à l'instauration de mécanismes destinés à éviter les dérapages dans l'adjudication des marchés. Des efforts ont également été faits, avec l'appui de la Banque mondiale, en vue d'informatiser le système, ce qui a eu pour effet de raccourcir les délais dans la procédure d'adjudication des marchés.

Un représentant de l'Algérie a également présenté certaines initiatives originales lancées par son gouvernement en vue d'améliorer et de renforcer le système des marchés publics dans son pays. Ces initiatives sont centrées sur la mise en place de nouveaux mécanismes de financement, destinés à faciliter les transactions entre les soumissionnaires, les fournisseurs ou les entrepreneurs et les administrations gouvernementales. Le problème majeur rencontré par ces soumissionnaires ou fournisseurs est la longueur des délais mis par le gouvernement pour payer ses factures, ce qui pénalise indûment les opérateurs économiques dans l'exécution des marchés. Cet état de choses a prouvé qu'il était nécessaire de créer, en partenariat avec les banques, des institutions spécialisées pour aider les soumissionnaires ayant obtenu des marchés. Ces institutions ou mécanismes offrent des possibilités de préfinancement, ou des facilités de garanties pour mobiliser des fonds de démarrage (réalisation partielle des travaux) ou la mise à disposition de financement aux entreprises dont le volume de travail est considérable. Ces dispositifs de garantie, qui sont complémentaires au système bancaire, aident à la mobilisation de ressources par le biais de prêts consentis aux entreprises traitant avec le budget de l'Etat. Dans le système algérien, des garanties sont exigées dans le processus d'appel d'offres; elles couvrent d'autres dépenses préliminaires au démarrage et à

l'achèvement des travaux ainsi que le recouvrement des factures impayées. Une caution ou garantie de bonne fin sert à assurer l'exécution harmonieuse du contrat et à couvrir les risques durant la période d'exécution (après une analyse de crédit). Par ailleurs, le préfinancement fournit le cash-flow nécessaire avant le démarrage des travaux et permet de déterminer les modalités du prêt et des paiements (endossement des billets à ordre). D'autres mécanismes de financement existent, notamment, divers types de prêts, les fonds renouvelables et les garanties de mobilisation, et sont disponibles aux entreprises privées désireuses de s'engager dans des activités de commande publique.

Le débat a également porté sur les questions d'harmonisation des règles et procédures des donateurs et sur la nécessité d'adopter le "principe de non-objection". Les donateurs représentés au panel se sont accordés à dire que des efforts étaient déployés actuellement pour harmoniser les règles et règlements en matière de passation des marchés au sein de la communauté d'aide au développement. Toutefois, ils ont reconnu qu'une action plus vigoureuse devait être entreprise. Par ailleurs, il importe que la responsabilité d'appliquer de bonnes politiques en matière de marchés incombe aux pays et non aux donateurs. En ce qui concerne le "principe de non-objection", le représentant de la BAD a indiqué que la difficulté n'est pas de promulguer une législation mais celle-ci ne vaut pas plus qu'un bout de papier si elle n'est pas appliquée correctement. Les donateurs seront heureux d'appliquer le principe de non-objection lorsque les réglementations seront revues et lorsqu'elles seront appliquées de façon acceptable. Toutefois, ce stade n'est pas encore atteint car les systèmes continuent de manquer de transparence et ne favorisent pas la concurrence ouverte.

## **Récapitulation de la session plénière**

Dans le panel final des sessions plénières, le modérateur, M. J. Bélisle a récapitulé comme suit les travaux des deux premiers jours de la conférence:

- La réforme des marchés publics est un processus continu – ce n'est pas une simple opération ponctuelle;
- La passation de marchés publics est une opération commerciale, dont le but est d'obtenir de faibles coûts et des méthodes efficaces, dans le cadre d'un processus politique, destiné à établir un équilibre entre divers intérêts et objectifs nationaux;
- Selon les exposés des représentants des Etats-Unis, de l'Ouganda, de l'Egypte, de l'Afrique du Sud, du Kenya, de la Guinée ainsi que d'autres intervenants, les pays mettent l'accent sur différents éléments en fonction du stade où ils se trouvent dans la gamme des activités de passation des marchés publics (par exemple, les Etats-Unis s'efforcent de réduire et de simplifier la procédure des marchés alors que l'Ouganda et d'autres pays tentent de renforcer leur réglementation en la matière);
- Le secteur privé porte un vif intérêt au processus de réforme des marchés publics et est désireux d'y participer, y compris à certains aspects de renforcement des capacités;
- Enfin, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux – de même que des organismes de coopération technique tels que la CCI – peuvent apporter une assistance et un appui utiles à la réalisation de la réforme des marchés publics. Toutes les organisations internationales devraient oeuvrer plus activement en faveur de l'harmonisation des directives en matière de passation de marchés.

En conclusion, le modérateur a rappelé que la conférence avait pour objet d'entamer un dialogue sur la passation des marchés publics et de promouvoir de meilleures méthodes de gestion des fonds publics. Les travaux des deux premiers jours ont permis d'instaurer un dialogue fécond qui pourra se poursuivre et s'enrichir au cours des ateliers prévus pour les deux prochains jours. Les questions suivantes ont été posées comme thèmes propres à guider les débats des participants à ces ateliers:

- Que comptez-vous faire pour poursuivre l'examen des systèmes de passation des marchés publics dans votre pays?
- A votre avis, quand et dans quelle mesure des changements sont-ils justifiés dans votre pays? De quelle façon ces changements peuvent-ils être réalisés ?
- De quelle assistance technique avez-vous besoin pour renforcer la capacité de mise en oeuvre des mesures visant une meilleure gestion des marchés publics, qui appuieront la volonté de changement?

**TROISIÈME JOUR (Mercredi,**

**2 Décembre 1998)**

## **Séance 1: Identification des domaines à réformer**

### **1. Introduction aux séances de travail par M. Wayne Wittig, CCI**

Mr. Wayne Wittig du Centre du Commerce International a fait une courte introduction des séances de travail, en détaillant le résumé des objectifs du séminaire mis en évidence par M. Bélisle, dans la conclusion de la session plénière. M. Wittig a expliqué qu'au cours des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> journées, un aperçu général du processus de changement relatif aux marchés publics serait exposé aux participants. D'après l'expérience du CCI dans plusieurs pays, la première étape vers un effort d'amélioration, est de mieux comprendre le système actuel en identifiant ses forces et ses faiblesses. Le questionnaire remis aux pays participants marque le début de ce processus. Par la suite, les sessions de travail s'orienteront vers la révision des modèles internationaux de marchés publics, ainsi que sur l'étude des obstacles aux changements et des éléments à considérer dans l'élaboration d'une stratégie pour améliorer les marchés publics. Comme ces sessions consisteront principalement en des discussions techniques, Mr. Wittig a exprimé le désir que les participants prennent l'initiative d'élaborer leur stratégie plutôt que d'attendre que les conférenciers leur indiquent ce qui doit être fait.

Chaque séance commencera par une brève introduction qui permettra de choisir un sujet comme base de discussion ou de préciser l'étape spécifique de la stratégie à développer. Ensuite les participants seront divisés en petits groupes de travail pour qu'ils puissent discuter de leur approche du sujet. Chaque groupe sélectionnera un représentant qui donnera le résultat des discussions de son groupe à tous les participants. Le 5<sup>ème</sup> jour (séance du matin) sera consacré à la finition des séances de travail. Les représentants travailleront ensemble et sélectionneront un porte-parole qui présentera un résumé de leur réunion. A la fin des quatre résumés, chaque participant recevra un résumé global relatif à la gestion du processus de changement dans le domaine des marchés publics. Cette matinée constituera la dernière séance de la conférence et les participants pourront par la suite prolonger les discussions soit entre eux soit avec les commanditaires.

En résumé, le but de ce programme de réunions de travail est de:

- Renforcer la participation par l'intervention contrôlée des animateurs
- Encourager le partage de l'expérience des participants
- Utiliser le système de la construction par étapes où une séance mène à la suivante
- Développer un modèle de consensus pour la réalisation des réformes de la passation des marchés.

### **2. Etude des réponses du questionnaire, par M. Simeon A. Sahadachny, CCI**

Mr. Simeon Sahadachny donne quelques explications concernant un certain nombre de réponses au questionnaire relatif à la passation de marchés, envoyé aux

participants avant la réunion. Les informations rassemblées et analysées reprennent quelques unes des réponses provenant de 16 pays, qui ont répondu à une grande partie, parfois même à la totalité des 85 questions posées. En plus de fournir une information de base sur le système des marchés publics dans chaque pays, le but de ces questions était de susciter une discussion parmi les différents interlocuteurs concernant la condition de leur système actuel de marchés publics. Beaucoup de questions n'exigeaient qu'une réponse relativement simple à des domaines complexes de la passation de marchés ou l'indication par "oui" ou "non" d'une reconnaissance de l'existence du sujet. Cependant, les réponses ont donné une large connaissance du processus de passation des marchés dans chaque pays, et ont joué le rôle de point de départ pour de futures discussions sur ce sujet. Le résumé des réponses distribué aux participants ne comprend qu'un certain nombre de questions et réponses. Celles-ci reflètent néanmoins les caractéristiques de l'environnement de la passation des marchés. Un résumé plus complet des réponses est joint en Annexe A.

M. Sahadachny présente une sélection de problèmes soulevés dans le questionnaire afin de pouvoir mieux illustrer la marche à suivre dans le processus de modernisation du système des marchés publics. Ces problèmes ont été résumés comme suit, en comprenant les mesures relatives à l'amélioration des systèmes de marchés publics qui sont actuellement prises en considération par les pays qui ont répondu:

#### Problèmes de structure juridique

- Besoin de mettre la structure à jour
- Clarté et consolidation des règles applicables
- Régimes législatifs ou réglementaires
- Harmonisation à l'échelle de tout le système
- Accords régionaux et internationaux
  - Règlements des conflits des activités commerciales (ex: Problèmes d'arbitrage ou de systèmes vétustes incompatibles avec les normes internationales)
  - Exclusion de soumissionnaires
  - Organismes de contrôle et de surveillance

#### Bases de la transparence

- Accès aux textes juridiques - Nécessité impérative de publier les textes en un seul volume avec des mises à jour périodiques
- Information concernant les possibilités de passation de marchés
- Conditions pour l'utilisation des méthodes de passation de marchés
- Qualifications exigées
- Ouverture publique des offres
- Négociations après l'ouverture
- Publication des attributions de contrats



- Procès-verbaux des procédures de passation de marchés
- Consultations périodiques avec le secteur privé
- Conflit d'intérêts

Bases de la responsabilité des fonctionnaires chargés de la passation des marchés

- Code d'éthique
- Examens des procédures
- Mesures anti-corruption
- 
- Les réponses aux questionnaires ont révélé que dans la plupart des pays ces mesures et ces procédures ne sont pas en place. Il a été recommandé, qu'au moment où ces dispositions seront créées, elles devront l'être spécifiquement pour les passations de marchés dans le but de résoudre ou de prévenir les problèmes tels que la mise en application des lois ou le niveau trop bas des salaires des fonctionnaires chargés de la passation des marchés.

Exécution de la passation de marchés

- Etendue et volume
- Suivi de l'exécution – comprend un manque de collecte d'information dans un certain nombre de pays et une insuffisance des contrôles
- Pourcentage des passations de marchés par rapport aux offres avec appel à la concurrence

Aspects généraux

- Constatation par le public et les soumissionnaires du respect du principe d'équité
- Conformité aux règles
- Qualifications professionnelles, salaires et formation - un aspect à considérer est la formation à l'aptitude à prendre des décisions étendue à d'autres que les professionnels de la passation de marchés
- Planification de la passation des marchés
- 

Pratiques commerciales

- Vérification que facturation et étiquetage soient corrects - afin d'éviter le problème fréquent de la sur ou sous-facturation dans le but d'échapper aux droits de douane ou d'obtenir une compensation pour des délais de paiements.
- Inspection avant l'expédition
- Inspection à la réception
- Utilisation des INCOTERMS (Termes Commerciaux Internationaux) – avec lesquels la plupart des pays ne semble pas être familiarisée

- Transparence des procédures pour l'obtention de licences et le dédouanement
- Parfaite connaissance des pratiques commerciales par les fonctionnaires supérieurs

Réformes et autres points importants mis en évidence par les Etats

- Réformes de la Loi reprenant la Loi Type de la CNUDCI
- Décentralisation – une formation est nécessaire, en particulier pour le nombre toujours croissant de fonctionnaires impliqués dans le processus administratif décentralisé
- Attribution des ressources nécessaires (ex. équipement de bureaux et ordinateurs) pour la passation des marchés, la formation dans les secteurs privé et public, et le développement du professionnalisme et du bureau central de surveillance
- Types de contrat standards
- Marche à suivre (instructions administratives, manuels pour les procédures)
- Mécanismes améliorés de surveillance et de contrôle

## **Séance 2: Loi Type sur la Passation de Marchés**

### **1. Eléments d'une structure juridique moderne par M. Simeon Sahadachny, CCI**

La seconde session de travail a été centralisée sur la présentation des éléments principaux de la Loi Type de la CNUDCI régissant la passation des marchés, en la prenant comme exemple d'une structure juridique moderne qui pourrait être utilisée par les pays africains qui entament un processus de réforme. Ces éléments sont résumés ci-dessous:

Expression et but

Le processus de la CNUDCI se caractérise par:

- Une large représentation et participation
- Le fait qu'il est applicable dans différents systèmes juridiques, différentes langues, différents niveaux de développement et différentes régions
- Consensus
- Textes tendant à une harmonisation simultanée de la loi au niveau intra-régional et international

But de la Loi Type

- Etre un modèle pour l'élément principal d'une structure juridique moderne réalisant des objectifs d'économie, d'efficacité, de

- concurrence, d'équité, de transparence et de responsabilité
- Définir les procédures pour la phase d'acquisition du cycle de passation de marchés

## Caractéristiques principales de la Loi Type

### Large étendue d'application

- Connaissance des types de passation de marchés et des entités adjudicatrices

### Bases de la transparence

- Informations sur les possibilités des passations de marchés
- Informations relatives aux règles applicables aux secteurs privés et publics
- Informations relatives aux exigences des passations de marchés (quoi, qui, quand et où)
- Informations concernant la procédure utilisée pour la passation des marchés (ouverture d'offre publique, publication de l'attribution du contrat, compte-rendu des opérations de passation de marchés, rapports aux soumissionnaires qui n'ont pas été sélectionnés)
- Restriction de la négociation

### Outils de travail nécessaires à l'acheteur public

- Étendue des méthodes de passation de marchés (conditions et procédures d'utilisation)
- Critères de qualification des objectifs et opérations de préqualification

### Outils de travail nécessaires aux soumissionnaires

- Préférence pour les méthodes d'appel d'offre à la concurrence
- Procédures de sollicitation
- Communication des critères techniques et des critères de qualification
- Clarification des documents de sollicitation
- Période de validité de l'offre obligatoire et indiquée à l'avance
- Opérations de recours
- Caractéristiques destinées à soutenir les PME (Petites et moyennes entreprises)

## Choix du Législateur en promulguant la Loi Type

### Option I: Promulgation complète

## Option II: Promulgation par la voie réglementaire des dispositions principales de la Loi Type

Points non-couverts par la Loi Type

- D'éventuels problèmes à régler par la voie réglementaire
- Planification de la passation des marchés
- Administration des contrats
- Conflit d'intérêts
- Aspects professionnels de passation des marchés
- Bureau central de contrôle

Questions restant à résoudre après l'application des règlements

- Fixation de seuils monétaires
- Estimation des contrats
- Procédures pour le commerce électronique
- Types de contrat standards

### **Débat**

La brève discussion qui a suivi concernait la question de l'environnement qui n'est pas abordée par la CNUDCI, et concernait également l'état actuel de la réalisation de la Loi Type en ce qui concerne le commerce électronique. M. Sahadachny a donné une vue d'ensemble de la loi type sur le commerce électronique et a commenté l'usage et la validité des signatures électroniques dans de nombreuses juridictions de par le monde (des copies du texte étaient disponibles après la séance). Le CCI a également fait quelques commentaires relatifs aux efforts actuels réalisés pour organiser des séminaires et mettre sur pied une formation concernant en particulier le commerce électronique, depuis que de nombreux tribunaux n'acceptent plus que des documents avec des signatures non-électroniques/numériques. Certains Etats ont déjà adopté une législation sur le commerce électronique, comme par exemple certains états des Etats-Unis, Singapour, l'Allemagne, la Colombie. Des pays de droit Civil adoptent ces statuts en attendant une promulgation dans leur pays des textes indispensables.

## **QUATRIÈME JOUR (Jeudi, 3 Décembre 1998)**

### **Séance 3: Stratégies pour les réformes**

#### **1. Gestion des changements, par le Dr. Allan Burman**

Le Dr. Allan Burman a développé le sujet de la gestion des changements comme une composante importante du développement des stratégies pour les

réformes des passations de marchés. En résumé, sa présentation abordait les points suivants:

- Description des forces et faiblesses du système actuel pour avoir un point de comparaison pour d'éventuelles évaluations postérieures "baselining"
- Modèles à Suivre
- Obstacles à Surmonter
- Stratégies pour la Réalisation des Réformes
- Planification de la Stratégie

La discussion a été plus orientée sur les trois derniers points, ci-dessus mentionnés.

#### 1) Obstacles à surmonter:

##### Contraintes gouvernementales

- Pas de principe de rentabilité
- Aversion à tout changement
- "Qu'est-ce que j'y gagne?"
- Bureaucratie
- 

##### Problèmes de gestion

- Manque de volonté et d'engagement de la direction et nécessité de la présence d'un homme fort se battant pour la réforme
- Concentration sur les opérations actuelles
- Difficulté à identifier les clients et à prouver l'efficacité d'une modification du point de vue de la clientèle affectée par le changement
- Indépendance des différents bureaux (comment rendre les gens responsables?)
- Répugnance à la suppression de places de travail, au risque et au changement
- Marche à suivre en ce qui concerne la description des postes de travail, la formation et la réaffectation
- 

##### Plaintes individuelles

- Ils ne vont pas me laisser faire
- Les règles: " ne dites pas, faites-le"
- La collaboration n'est pas permise - ce qui indique une incapacité à travailler en équipe
- Nos clients ne savent pas ce qu'ils veulent - définit clairement les résultats
- Les motivations ne sont pas apparentes - des récompenses sont nécessaires pour que des changements aient lieu
- Nous sommes trop peu nombreux pour rationaliser
- Sans contrôle je ne suis pas responsable - Comment le terme de

responsabilité peut-il être clairement défini, et en même temps être capable d'assurer le succès, il faut aussi identifier les pions importants qui feront que le changement ait lieu?

- Il n'y a pas de responsabilité générale

## 2) Stratégies pour la réalisation des réformes:

### Le chemin vers la réforme

- Obtenir l'implication des cadres supérieurs
- Etablir dès le début les buts et les objectifs importants (ex: nouvelles manières de faire des affaires)
- Se concentrer sur les rendements et les résultats, et non sur les contributions et les gens - il est important d'obtenir les résultats nécessaires aux objectifs de l'agence et non de s'attarder sur le processus
- Etre capable de reconnaître les mesures de réalisation qui vont dans le sens de l'accomplissement - besoin de reconnaître les résultats du processus de changement, comprenant les économies en termes monétaires et la satisfaction de l'effort accompli
- Offrir des motivations et récompenser les résultats

### Qualités de direction nécessaires pour réformer:

- Etre orienté vers l'action
- Etre capable d'avoir et de communiquer une vue d'ensemble
- Avoir la volonté d'accepter des responsabilités
- Avoir la capacité d'innover – d'accomplir une mission réalisable prochainement
- Avoir la capacité d'exprimer clairement ce qui est à faire – par exemple, le dicton du Vice-Président des Etats-Unis, M. Gore: " Créer un gouvernement qui fonctionne mieux et coûte moins"
- Avoir la volonté d'accepter des responsabilités publiques
- Avoir la volonté de porter la responsabilité de certains actes dans lesquels le poste octroyé n'est pas directement impliqué

## 3) Planification de la stratégie

### Plan pour les points à réformer

- Quelle est la vue d'ensemble?
- Qui sont les cadres supérieurs?
- Quels sont les groupes constituants?
- Etapes nécessaires
- Avant-projet du plan stratégique

### Avant-projet du plan stratégique

- Vue d'ensemble ou but
- Cadres supérieurs et parties prenantes
- Domaines devant être réformés
- Changements qui soutiendront les réformes – comprenant une structure juridique, une structure d'organisation, des besoins de formation, et autres
- Evaluation de l'exécution

## **Débat**

Les participants à la réunion ont fait part de leurs soucis concernant l'exécution efficace du processus de changement. Une première mention est faite du problème posé par le désir d'une plus grande collaboration entre les parties prenantes principales alors qu'il y a un sentiment général d'apathie et que personne ne semble croire que ces tentatives vont donner un résultat. Un second point mentionné comme très important est le besoin d'obtenir et de produire des réactions pendant tout le processus de changement. Ce processus de réactions n'implique pas seulement les cadres supérieurs et les personnes s'occupant des décisions à prendre mais également les structures parallèles des fonctionnaires attribuant les contrats qui mettent en application les changements de procédures. Le Dr. Burman a insisté, dans la discussion, sur le fait qu'il est important de se concentrer sur les résultats visés par le processus de changement. De plus il est crucial de mentionner en termes clairs le résultat désiré, par exemple: "travailler mieux à moindre frais". Il est aussi important de juger le coût de la mise en application des changements, qui peut être évident lors de perturbations dans le système. Une autre caractéristique importante dans un processus radical de changement est déterminé par le degré d'engagement. Les changements devraient être soutenus par la direction mais devraient aussi être soutenus par les rangs inférieurs de la hiérarchie. Dans ce cas, les initiateurs du changement devraient pouvoir démontrer la valeur des changements et impliquer les parties prenantes. En dernier recours, pour obtenir ces changements, la direction devrait également montrer son soutien une fois que le processus a débuté.

## **Séance 4: Elaboration du soutien pour les réformes**

La dernière séance de travail a été consacrée aux présentations par les représentants des organisations de développement international et des agences multilatérales de financement sur les manières d'élaborer le soutien pour les réformes dans les marchés publics.

### **1. Programme pour la responsabilité et la transparence (PACT) par Madame Pauline Tamesis, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)**

Madame Tamesis du Programme pour la responsabilité et la transparence (PACT) PRT du PNUD a brièvement donné une idée des différentes activités du programme du PRT. Etant donné qu'il fait partie du Division du renforcement de la gestion et

de la gouvernance, le PACT/PRT a pour but la construction et le renforcement des moyens destinés à l'amélioration de la responsabilité et de la transparence dans les sphères financières, politiques et administratives, créant de cette façon un environnement permettant de bien gouverner. En association avec les autres parties prenantes en ce qui concerne la responsabilité, les interventions prennent place à des niveaux mondiaux, régionaux et locaux en se concentrant sur:

- Le soutien de réseaux importants internationaux et des institutions professionnelles, et la création d'alliances parmi les parties essentielles
- L'analyse, la synthèse et le développement de nouvelles stratégies ainsi que des approches pour des mécanismes et des systèmes de responsabilité plus résistants et plus efficaces
- Le fait de tester, pour la première fois, des moyens innovateurs et de rassembler les meilleures pratiques pour l'amélioration de la responsabilité, de la transparence et de l'intégrité

Le programme soutient et complète les efforts et les initiatives pour bien gouverner en utilisant deux points importants: (1) des systèmes de gestion et de comptabilité, et (2) des initiatives destinées à l'amélioration de l'intégrité (anti-corruption). La responsabilité financière est abordée par la gestion des documents, la comptabilité et la vérification par des experts externes. La gestion des documents constitue le fondement de la comptabilité et fournit la liste de base pour les vérificateurs externes et internes et pour le contrôle de l'exécution et du financement. La comptabilité comprend la planification et le budget, la gestion des entrées et des sorties, le contrôle interne, la vérification interne et la gestion financière. La vérification externe se réfère à l'examen indépendant professionnel et à l'estimation de l'apport, du rendement et des résultats de responsabilité.

L'intégrité des initiatives d'amélioration aborde la corruption comme un problème de gouvernement pauvre et le fait de quatre manières:

- Fournir un soutien par le développement et la réforme des institutions
- Créer des systèmes de gestion des secteurs privés et publics efficaces
- Faciliter la participation aux décisions d'exécution et de gouvernement
- Développer les associations (le partenariat) et encourager une coopération plus étroite avec des organisations locales et internationales

## **2. Bureau de l'ONU pour les Services des Projets (ONU OPS) par M. Charles Downs**

M. Charles Downs du Bureau de l'ONU pour les Services des Projets (ONU OPS) a fourni quelques brefs commentaires sur leur travail en rapport avec les réformes dans le secteur public de la passation de marchés et a présenté quelques vues de la structure et de la gestion des réformes. Dans sa présentation, M. Downs évalue les différentes activités de passation de marchés entreprises par ONU OPS, ainsi que les systèmes suivis par les bureaux de l'ONU. Il a de plus mentionné que



l'ONU OPS est une entité de l'ONU financée par elle-même, et ayant un budget total pour les passations de marchés de biens, de travaux et de services d'à peu près 500 millions de dollars américains par année. L'organisation agit en temps qu'agent de passation de marchés, pour un nombre de gouvernements nationaux utilisant des subventions multilatérales ou bilatérales, ce qui constitue plus ou moins 25 pour cent de ses activités de passation de marchés. Au cours de ces dernières années, l'ONU OPS a aidé quelques 25 pays en leur fournissant une assistance technique dans les passations de marchés, ce qui représente un autre pourcentage de travail de 25 pour cent.

En temps qu'agent international de passation de marchés, l'ONU OPS obtient généralement de meilleurs prix que les autres entités nationales avec une bonne qualité et dans un délai acceptable. De plus, l'ONU OPS fournit à ses clients des services de passation de marchés professionnels et efficaces qui peuvent être trop lourds pour certaines entités nationales. Une adhésion aux règles, aux procédures et aux pratiques telles que ces offres compétitives faisant appel à la concurrence, une réglementation de base claire, et une aptitude à prendre rapidement des décisions sont quelques-unes des raisons pour lesquelles les entités choisissent d'acquérir les services de ONU OPS comme agence de passation de marchés.

### **3. Banque Mondiale, par M. Jean-Jacques Raoul, Conseiller supérieur des opérations**

M. Raoul de la Banque Mondiale a précisé de quelles manières la Banque Mondiale pouvait aider les pays à améliorer leurs systèmes de marchés publics. La conduite des Rapports d'Évaluation du Système de Passation des marchés publics au niveau national (CPAR's) - Country Procurement Assessment Reviews (CPARs) est une première étape importante dans ce processus, puisqu'il implique un examen du système complet, se concentrant non seulement sur la discussion des réformes de la passation des marchés, mais également en révisant la réalisation du budget du pays. Il a mentionné que les CPARs sont dirigées sur des bases régulières, idéalement tous les cinq ans, ayant comme objectif l'évaluation de l'exécution des systèmes et des procédures de passation de marchés. Les dépenses publiques sont aussi révisées dans le contexte des discussions des réformes de passation de marchés, particulièrement en évaluant les caractéristiques et l'efficacité des dépenses. Après cet examen, la Banque peut aider en ce qui concerne la forme et de la mise en application des réformes par trois moyens différents: assistance technique directe, subventions pour des développements institutionnels, prêts ou crédits de la BIRD.

Les experts de la Banque Mondiale fournissent une assistance technique directe en plus des conseils concernant les réglementations et les prescriptions des passations de marchés, ils fournissent aussi la formation nécessaire. Ces services sont généralement fournis gratuitement au pays en faisant la demande.

Les subventions de développement institutionnel sont souvent utilisées pour

financer des réformes et des renforcements institutionnels. Des subventions spécifiques pour des réformes de passation de marchés sont aussi allouées pour la préparation et la mise en application des programmes de réforme, et la mise en place de structures.

Les prêts BIRD ou les crédits de l'Agence pour le Développement International (ADI) sont généralement attribués dans la stratégie d'aide au pays; un document est préparé par les fonctionnaires du pays en association étroite avec les autres parties prenantes. Une aide aux réformes des marchés publics comprenant des composantes juridiques et judiciaires pourrait être prise en considération dans ces projets. Les fonds alloués à cet effet le sont généralement pour une aide technique et la mise en place de structures, la création de nouvelles règles, la préparation de documents standard, du matériel de formation et la formation elle-même.

#### **4. Banque Africaine de Développement par M. Ousmane Kane**

M. Kane, dans sa présentation a mis en évidence l'approche de la Banque Africaine de Développement dans les activités de passation de marchés. Il mentionne le fait que, avant d'allouer des fonds, la Banque étudie certains aspects comme la cohérence, la crédibilité, l'intégration régionale et les plans d'action régionale et nationale. Il précise aussi que les projets doivent être cohérents de manière que l'aide à la passation de marchés soit intégrée au programme général d'aide au développement du pays. De plus il devrait également y avoir un engagement réel du gouvernement.

L'aide de la BAD peut être dirigée vers un programme de BAD ou FAD. D'après la BAD, seuls 13 pays peuvent être choisis, alors que tous les autres pays africains ont la possibilité de faire une demande d'après le programme FAD. Des fonds peuvent être alloués aux réformes de marchés publics d'après ces programmes de prêt, dans les cas où un soutien institutionnel peut être considéré comme faisant partie d'une demande particulière d'un pays.

La Banque a aussi des fonds pour une aide technique, obtenus par d'autres pays donateurs mais remis par la BAD. Pour obtenir ces fonds il faut que la proposition pour ce projet spécifique soit soumise avec une justification claire et concrète pour la demande d'aide. Celle-ci devrait également comprendre un plan clair pour l'exécution et pour des objectifs et des résultats mesurables.

#### **5. Centre du Commerce International CNUDCED/OMC (CCI), par M. Wayne Wittig**

M. Wittig du Centre International du Commerce a brièvement défini les activités du CCI en ce qui concerne les réformes des marchés publics. Le CCI est l'agence centrale au sein de l'ONU qui fournit une assistance technique dans le domaine des marchés publics. Elle fonctionne en association avec la Banque Mondiale, d'autres banques multilatérales ou d'autres bailleurs de fonds. Le CCI fournit maintenant

une aide technique à l'Ouganda en utilisant des fonds alloués par le Gouvernement suisse. Le CCI est également intéressé à la mise en place des structures de capacité destinées à créer un niveau de professionnalisme dans la passation de marchés dans un pays. Pour y parvenir, le CCI élabore une série d'outils tels qu'un Répertoire des Systèmes de Passation des Marchés Publics, des outils d'analyse des systèmes des marchés publics destinés à mesurer l'efficacité du processus de passation de marchés et du personnel et des modules d'apprentissage qui fourniront une formation dans les techniques courantes de passation de marchés. Le CCI adaptera ces outils pour qu'ils puissent être utilisés dans des pays associés. Ces travaux sont couverts par la stratégie des marchés publics du CCI qui se concentre sur des changements dans les lois, l'organisation et le développement professionnel et le commerce électronique pour effectuer les réformes nécessaires.

## **CINQUIÈME JOUR (Vendredi, 4 Décembre 1998)**

### **Séance 5: Synthèse et présentation du document de consensus sur les réformes des Marchés Publics**

Deux jours de séance plénière, suivis de deux journées en ateliers ont abouti à l'élaboration d'un consensus en matière de réforme des systèmes de passation des marchés publics. Ce document de consensus insiste sur l'engagement nécessaire des plus hautes autorités de l'Etat dans le processus de réforme dans le but de donner une base solide aux changements juridiques, institutionnels et organisationnels à mettre en oeuvre. Le document de consensus ci-après représente ainsi une stratégie reconnue en matière d'amélioration des systèmes de passation des marchés publics en Afrique.

- 1) **Le soutien nécessaire aux réformes exige:**
  - Un engagement et un appui politique
  - Une stratégie de mise en place d'une législation pertinente
  - Des responsables des achats publics bien formés et compétents
  - Une communauté des affaires informée, engagée et bien disposée tant au plan national qu'international
  
- 2) **Un engagement politique affirmé est nécessaire pour réaliser les réformes - À cet effet il faut:**
  - Obtenir l'appui du public (médias, opinion publique)
  - Obtenir l'engagement du gouvernement
  - Hiérarchiser les éléments clés tels que la transparence, les mesures anti-corruption
  - Promouvoir les objectifs socio-économiques
  - Inscrire la réforme à l'ordre du jour des priorités politiques (Parlement, partis politiques, citoyens, associations...)
  - Rassurer les éventuels donateurs
  
- 3) **L'obtention des ressources nécessaires à la réforme exige un plan d'action pour décrire et mettre en oeuvre les objectifs prioritaires de cette réforme:**

Les éventuelles sources de financement nécessaires à la réforme peuvent provenir:

  - Des ressources propres du pays (secteur public ou privé)
  - Des subventions et prêts accordés au titre de la coopération multilatérale: la Banque mondiale, le PNUD et la BAD

Une assistance technique pour la mise en oeuvre des réformes peut aussi être éventuellement apporter par:

- Des institutions locales (autorités publiques, associations professionnelles et communauté des affaires).
- Des donateurs internationaux (coopération bilatérale et multilatérale)

- Le Centre du Commerce International CNUCED/OMC ou d'autres agences de coopération technique du système des Nations Unies
  - Un partage de l'information et de programmes d'échanges (de professionnels) avec d'autres pays (mesures de soutien aux réformes)
- 4) **Détailler “une stratégie de réforme” qui prenne en compte la nécessité de mettre en place localement les mesures à prendre - À cet effet il faut:**
- Mettre en place des ressources locales et transfert de savoir-faire
  - Désigner un chef de file pour la conduite des réformes
  - Insérer la réforme dans le contexte macro-économique global
  - Suivre et évaluer les progrès de la réforme
  - Recourir au maximum à l'expertise nationale (complétée par des ressources externes)
  - Obtenir le soutien des médias pour promouvoir l'acceptation de la réforme
  - Faire connaître l'engagement national et les progrès réalisés
  - Définir des objectifs clairs et explicites (la réforme n'étant pas une fin en soi)
  - Anticiper les difficultés et les surmonter rapidement
- 5) **Communication en matière de stratégie - À cet effet il faut:**
- Avoir un but précis (exemple améliorer la valeur de l'argent grâce à un système de passation efficace et reconnu internationalement)
  - Définir des objectifs adéquats
    - Adopter des mesures anti-corruption
    - Améliorer la transparence
    - Rationaliser les achats
  - Identifier un chef de file des réformes dont le poids politique soit suffisant pour mettre en oeuvre efficacement les mesures préconisées (Président de la République, Premier ministre, Ministre des Finances)
  - Identifier les parties prenantes au processus de réforme et obtenir leurs conseils.
  - Les parties prenantes peuvent être des membres des autorités suivantes:
    - Ministères impliqués et des autorités adjudicatrices
    - Ministère de l'Economie et des Finances

- Organisations issues du secteur privé
- Organisations internationales / de donateurs
- Parlement
- Groupes de citoyens
- Domaines d'intervention probables:
  - Cadre juridique (à rendre conforme à la loi-type de la CNUDCI)
  - Entités adjudicatrices (décentralisation)
  - Corps de contrôle (vérification des comptes efficace et recours possibles)
  - Organisation (ministère de tutelle)
  - Politique des marchés publics relevant du gouvernement (bureau de gestion, responsable de la rédaction des textes et de l'évaluation de l'efficacité du système et des opérations de passation).
  - Formation professionnelle au métier d'acheteur public proposant notamment, d'acquérir les connaissances relatives aux meilleures pratiques
- Evaluation de l'efficacité des réformes en vue de:
  - Convaincre les responsables politiques et le grand public du bien-fondé des réformes
  - Adapter les politiques menées aux nécessités induites par ladite réforme

Cette stratégie adaptée lors de la conférence d'Abidjan sur la Réforme des Marchés Publics doit servir de point d'ancrage à tout projet de réforme entrepris à un niveau national. Elle fournira le cadre de notre projet actuel.

## Observations finales

Présidence: M. J. D. Bélisle

*La Conférence sur les réformes de la passation des marchés s'est terminée sur des commentaires émanant des organisations commanditaires. Chacun des co-organisateurs a remercié les participants et les conférenciers pour les échanges d'idées et d'expériences. Un résumé de leurs observations finales suit:*

- Le PNUD a souligné l'objectif de l'organisation qui est de créer un environnement permettant de bien gouverner dans lequel les éléments fondamentaux d'intégrité de responsabilité et de transparence sont essentiels.
- La Banque Mondiale est optimiste sur les résultats de la conférence et a été surprise par le fait que les participants soient parvenus à un consensus sur les réformes et les mécanismes définis pour les effectuer. La Banque Mondiale insiste sur le fait que les participants jouent un rôle important dans le processus de réforme à l'intérieur de leur pays. Elle va même jusqu'à encourager les participants à mettre en route des réformes au niveau local, ce qui pourrait être accompagné par une assistance technique des donateurs. Les participants devraient aller de l'avant et ne devraient pas se satisfaire des conclusions dérivées de la Conférence, puisqu'ils sont les catalyseurs essentiels de la réforme.
- Le CCI a spécialement pris note de la magnifique collaboration au sein des co-organisateurs de la Conférence. Celle-ci est un signe encourageant qu'une collaboration plus proche faciliterait l'aide des organisations internationales. Le CCI a également été impressionné par le niveau élevé de dialogue professionnel durant la Conférence. Il a exprimé son engagement à continuer à travailler avec eux sur les suites des réformes discutées durant ces cinq jours.
- La BAD a exprimé sa satisfaction à faire partie de l'équipe pour la co-organisation de la Conférence, ce qui a créé un bon environnement pour les objectifs de la réunion. La BAD a également reconnu le rôle des donateurs, particulièrement de l'Union Européenne, de la Suisse, de la France et de l'Arabie Saoudite dans la conférence. Pour la BAD, la dernière séance et la présentation du document de consensus par les participants, est considérée comme un succès, parce que cela signifiait des résultats de qualité. Malgré cela, le défi reste toujours pour les participants de concrétiser ce document en une action efficace. La BAD est toute prête à donner son soutien total à cette opération.

Le président a officiellement clos la Conférence en mettant en évidence les points suivants:

- Les commanditaires de la Conférence sont encouragés par les réformes suggérées dans le document de consensus, beaucoup de travail reste toutefois à faire et il faut travailler en équipe.
- Le document de consensus doit être considéré comme étant l'élément de base

par lequel le progrès des réformes peut être mesuré.

- Des projets de prochaines rencontres à un niveau régional seront étudiées avec soin, et seront révisées en parallèle avec des initiatives au niveau national. Néanmoins, les organisations commanditaires, représentées à la Conférence, sont engagées à poursuivre les initiatives de réforme avec les participants.
- Les participants doivent être loués pour leur travail et leur contribution à la Conférence.

Les représentants du Niger et de l’Afrique du Sud ont désiré pouvoir donner un bref commentaire de clôture, qui est résumé ci-dessous:

Le représentant du Niger a mis en lumière la richesse du rapprochement qui a présidé à toute la rencontre. Cette approche a donné aux participants la possibilité d’écouter, d’apprendre et de partager des expériences avec d’autres. La connaissance acquise les guidera dans la réforme des systèmes de marchés publics de leurs pays. Pour cette raison, il a exprimé ses remerciements de la part de tous les participants. Il a également indiqué que chacun des participants quitte la Conférence avec des conseils sur ce qui existe et ce qui doit encore être accompli dans la réforme des marchés publics. Avec ce bagage, les participants peuvent se tourner vers le futur avec optimisme en ce qui concerne le développement de chacun de leur pays.

Le représentant de l’Afrique du Sud a également remercié le Gouvernement de la Côte d’Ivoire, les hôtes, les commanditaires (et particulièrement leurs représentants) il a également remercié chacun de leur gouvernement par leur avoir donné la possibilité de participer à une telle Conférence, et les autres participants pour leur avoir permis de partager ensemble leurs expériences. Il a ajouté: nous avons besoin de bons marchés publics, et a terminé sur ces mots: *“Vous avez déclenché un feu qui brûlera dans toute l’Afrique. Ce feu détruira la corruption.”*



## ÉVALUATION DE LA CONFÉRENCE

Lors de la clôture de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique, il a été demandé aux participants de remplir un formulaire d'évaluation de la conférence. Trois questions leur ont été posées:

1. Qu'avez-vous jugé le plus instructif au cours de cette conférence ?
2. A contrario, qu'avez-vous jugé le moins pertinent ?
3. Quelles recommandations en vue de la préparation d'un prochain séminaire, formuleriez-vous aux organisateurs ?

Le résumé ci-après se fonde sur l'analyse des 60 réponses enregistrées suite au formulaire d'évaluation distribué aux participants.

Qu'avez-vous jugé le plus instructif au cours de cette conférence ?

- A la première question posée, les participants se sont félicités d'avoir pu partager leurs expériences respectives. Ils ont par ailleurs bien accueilli les interventions en matière d'amélioration de la transparence et de lutte contre la corruption. Les interventions des participants et des donateurs, l'information sur les possibilités de financement de la réforme ainsi que les déclarations des différents parrains de cette conférence, ont été considérés très positivement par la plupart des participants. Concernant les ateliers de travail, les participants se sont réjouis d'avoir été répartis en petits groupes ce qui a eu pour avantage de faciliter les discussions. En outre, un grand nombre de participants se sont accordés pour dire que les thèmes des ateliers suivants: « l'identification des faiblesses », « la loi type de la CNUDCI » et « les Stratégies de réforme » étaient bénéfiques.

A contrario, qu'avez-vous jugé le moins pertinent ?

- A la deuxième question, deux-tiers des participants n'ont pas relevé de thèmes inutiles. Parmi les réponses reçues, quelques-uns ont néanmoins émis des réserves quant au discours prononcé lors du déjeuner. De ceux qui en ont signalé, très peu ont mentionné la présentation qui a été faite durant le déjeuner. Concernant les ateliers de travail, certains ont considéré que la session 4, en raison des thèmes précédemment abordés, était par certains côtés redondante.

Quelles recommandations en vue de la préparation d'un prochain séminaire, formuleriez-vous aux organisateurs ?

- Plusieurs recommandations ont été adressées aux organisateurs. Un grand nombre d'entre eux ont souhaité voir organiser plus régulièrement des séminaires/conférences sur les systèmes de passation des marchés publics en Afrique. Au minimum, ils ont exprimé le désir d'en voir organiser un

par an. Ils ont en outre estimé nécessaire d'associer un plus grand nombre de pays et de hauts responsables politiques (ministres). Les autres recommandations se rapportaient à des questions plus pratiques d'organisation.

## REMERCIEMENTS

Les organisateurs voudraient tout particulièrement exprimer leur reconnaissance aux personnes suivantes pour leur contribution au succès de la Conférence

Mme. Pauline TAMESIS, Spécialiste du programme, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme pour la responsabilisation et la transparence (PACT), qui a rédigé ce rapport. Ce dernier n'aurait pu être élaboré sans sa collaboration.

M. Jean-Baptiste AMAN, Ministre de Côte d'Ivoire, Délégué au Budget, pour sa participation à la Conférence. Les organisateurs expriment en outre leur gratitude au Gouvernement et au peuple de la République de Côte d'Ivoire pour leur hospitalité.

Les organisateurs souhaitent aussi exprimer leur reconnaissance à leurs honorables invités, pour leur présence et leurs remarquables contributions, notamment:

- M. Tesfaye DINKA, Conseiller à la Coalition mondiale pour l'Afrique
- M. Peter KALBE, de la Commission européenne
- M. Steyn LAUBSCHER, Président de la FIDIC
- Mme. Françoise DURIEZ, de l'Agence française de développement
- M. Saleh Ali AL GHAMDI, du Fonds saoudien pour le développement
- M. Eric LEPAGE, de la CICA
- M. André BARNOIN, de la Chambre de Commerce de Côte d'Ivoire
- Mme. Charlotte ROBERT, de la Suisse (OFAEE)
- M. Ato Gharty, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme pour la responsabilisation et la transparence (PACT)

Les organisateurs tiennent, de même, à remercier tout particulièrement le Secrétariat de la CNUDCI pour avoir fourni une documentation de référence qui a permis d'assurer le bon déroulement des travaux et de rehausser leur qualité.

Les organisateurs se félicitent des efforts déployés par la Banque africaine, services et personnel inclus, dans le cadre de la préparation de la Conférence, et soulignent le dévouement dont ces derniers ont fait preuve pour assurer le succès de cette manifestation.

Enfin, les organisateurs remercient (en ordre alphabétique) les personnes suivantes qui grâce à leurs divers concours ont permis l'organisation de la Conférence.

- M. Bernard Abeille, Principal Procurement Specialist, World Bank;
- M. Koikou Assamoi, Administrateur BAD;
- Mme. Asha Ayoung, Senior Procurement Specialist, World Bank;
- M. Peter Adler, Bureau for Finance and Administrative Services (BFAS), UNDP;
- Dr. Ahmed Bahgat, Vice President BAD;
- Mme. A. Bandaogo, Secrétaire BAD;

- Mme. J. Bazile-Finley, Resident Representative, UNDP Abidjan;
- M. J. Denis Bélisle, Directeur exécutif, CCI;
- M. A. Benbarka, FPRU BAD;
- Mme. Françoise Bentchikou, Senior Procurement Lawyer, World Bank;
- M. Allan V. Burman, Consultant, CCI;
- M. Alain Chevalier, Conseiller principal (pays francophones), Section de la gestion des achats et approvisionnements internationaux; CCI;
- Mme. Alice M. Dear, Administrateur BAD;
- M. Subhash Dhingra, Senior Procurement Specialist, World Bank;
- Mme. K. Doucoure, FPRU BAD;
- M. M. Doumbia, FPRU BAD;
- M. Charles Downs, UN Office for Project Services;
- M. C. I. Fal, Secrétaire Général BAD;
- Mme. Yacine Fal, FPRU BAD;
- M. K. Gadio, CLEG BAD;
- M. Philippe Helluy, Expert associé (pays francophones), Section de la gestion des achats et approvisionnements internationaux; CCI;
- M. Taisto Huimasalo, Administrateur, BAD;
- M. Omar Kabbaj, Président, BAD;
- M. Ousmane Kane, Head Of Unit, BAD;
- M. Saiki Kemal, Head Of Unit, BAD;
- M. Ndewirwa N. Kitomari, Administrateur, BAD;
- M. A. Kotchi, CIMM BAD;
- Mme. Véronique Lavorel, Head, BFAS, UNDP;
- Mlle. Anja Lunze, Stagiaire, Section de la gestion des achats et approvisionnements internationaux; CCI;
- M. M. M'tegha, Directeur BAD;
- M Bisi Ogunjobi, Directeur BAD;
- M. A. El Ouadrhiri, Administrateur BAD;
- M Rakotobe, OCDC BAD;
- M. S.S. Rao, FPRU BAD;
- M. Jean-Jacques Raoul, Regional Procurement Adviser, Africa, World Bank;
- M. Sidi Sanneh, Administrateur BAD;
- Mlle. Gabriela Sarmiento, Consultant, CCI;
- M. Simeon A. Sayhadachny, Consultant, CCI;
- Mme. Jacqueline Schroeder, UN Office for Project Services;
- F. M. Ssekandi, Directeur BAD;
- M. Roberto Smith-Gillespie, Chef, Section de la gestion des achats et approvisionnements internationaux, CCI;
- M. Abdalla M. A. Traina, Administrateur BAD;
- M. G. Varango, FPRU BAD;
- M. Steven Weissman, Director of Operation Support for the Africa Region, World Bank;
- M. Wayne A. Wittig, Conseiller principal en marchés publics, Section de la gestion des achats et approvisionnements internationaux; CCI;

## **Annexe A - Résumé des Systèmes de Marchés Publics des Participants à la Conférence sur la Réforme des Marchés Publics en Afrique**

De façon à provoquer un dialogue relatif au rôle et à l'importance de la passation des marchés publics au sein des pays d'Afrique, le Centre du Commerce International CNUCED/OMC a élaboré un questionnaire destiné à déterminer les caractéristiques actuelles de ces marchés, afin d'avoir, plus tard un point de comparaison.<sup>1</sup> La Banque Mondiale a été à l'origine de la plupart des 85 questions. Le résumé qui suit, présenté par domaines d'informations, a été préparé par le CCI pour fournir un aperçu de l'état général des dossiers en rapport avec la passation de marchés en Afrique aujourd'hui.

### **INTRODUCTION**

Des réponses ont été demandées à 53 états africains et 25 réponses ont été reçues. Les systèmes juridiques d'une majorité des Etats émanent de la tradition de droit écrit bien qu'un nombre important d'Etats de tradition de droit coutumier aient aussi répondu. Un certain nombre d'Etats ont un système juridique hybride qui reprend des éléments des deux traditions juridiques. A quelques exceptions près, la plupart des Etats ont une forme de gouvernement centralisée, tout en ayant des autorités régionales et locales qui exercent dans une certaine mesure une autorité administrative autonome.

*Références au questionnaire: 1, 2*

### **CARACTERISTIQUES GENERALES**

#### **Besoin de mettre à jour la structure juridique**

Les réponses de certains Etats montrent que de récentes modifications ont été apportées aux textes juridiques régissant les marchés publics. D'autres Etats nous indiquent que des réformes sont, soit sérieusement examinées, soit déjà appliquées avec un soutien technique et financier externe.

Ces réponses montrent qu'il y a dans de nombreux pays un besoin et un désir de moderniser la structure juridique des marchés publics - même dans des Etats qui ont dernièrement promulgué des textes juridiques modifiés. D'après ces informations, la modernisation devrait viser plusieurs phases du cycle de marchés publics: la planification, la sélection, la concurrence et la réalisation du contrat ainsi que les phases administratives. Dans certains cas il y a déjà une prise de conscience de l'utilité de la Loi Type de la CNUDCI sur la passation des marchés dans le processus de réforme. Les réponses indiquent également qu'il est nécessaire dans un certain nombre d'Etats de développer des textes de soutien de la structure juridique, tels que des formulaires standards de contrat pour différents types de passation de marchés et des documents d'appels d'offre standard.

La plupart des Etats indiquent que les systèmes de passation des marchés autorisent l'introduction de techniques novatrices et des nouvelles manières de conclure un contrat qui peuvent utiliser les nouvelles technologies d'information. Il y a toutefois des Etats qui ont reconnu la rigidité de leurs systèmes actuels empêchant les techniques novatrices. Des mises à jour peuvent aussi être nécessaires pour promulguer des règles régissant la réalisation de projets d'infrastructure de type CET (Construction-exploitation-transfert), financés de manière privée.

*Références au questionnaire: 15, 23, 51, 85*

#### **Consolidation des règles applicables**

Dans certains Etats, les règles applicables au procédé de passation de marchés lui-même, sont éparpillées dans plusieurs textes plutôt que d'être rassemblées dans un seul texte juridique. Il semble que, pour certains Etats cette situation résulte d'une succession de textes juridiques et réglementaires, les plus récents modifiant les textes précédents. De plus, il arrive que des textes juridiques différents régissent les divers types de passation de marchés (par exemple biens, travaux et services, passation de marchés dans différents secteurs, passation de marchés d'entités spécifiques). Une plus grande inégalité

---

<sup>1</sup> This questionnaire was developed by Mr. Wayne Wittig, Senior Adviser for Public Procurement, ITC UNCTAD/WTO and administered by Ms. Gabriela Sarmiento, Consultant. The responses were analyzed by Mr. Simeon Sahaydachny, Legal Consultant to ITC UNCTAD/WTO, who also prepared this summary report of his findings.

peut encore apparaître quand des règles différentes de passation de marchés s'appliquent à différents niveaux d'administration locaux, régionaux et centraux ainsi qu'à des niveaux para-étatiques.

Il est à remarquer qu'une telle situation peut diminuer la transparence des marchés publics en augmentant le risque de règles contradictoires ou partiellement répétitives. Les appels d'offre du secteur privé, les contrats de passation de marchés et l'exécution des règles par les fonctionnaires peuvent être rendus plus difficiles dans ces conditions.

*Références au questionnaire: 5, 6, 7, 8, 8 bis, 9*

### **Régime statutaire ou réglementaire**

A une exception près, les Constitutions des Etats ne font aucune mention directe des marchés publics. Quelques réponses nous portent à croire que certaines constitutions font allusion indirectement aux marchés publics en vertu des dispositions réglementant l'utilisation judicieuse des ressources et des dépenses publiques.

Considérant le niveau juridique et la nature des textes juridiques les plus importants applicables au procédé de passation de marchés, on remarque que les traditions juridiques étaient différentes dans le passé. Dans certains Etats les règles de passation de marchés ont été établies soit sous forme de loi soit sous forme d'un autre type de texte législatif. D'autres Etats ont adopté un système différent faisant publier les règles de passation de marchés sous forme de règlements administratifs (par exemple des règlements des Finances ou du Trésor). Le processus de réforme naissant pour certains Etats dans cette dernière tradition peut promulguer une loi de passation de marchés pour déterminer les principes et les procédures les plus importants et la compléter par des règlements visant à renforcer la transparence, la prévisibilité et l'exécution

*Références au questionnaire: 3,5,6,7,8*

### **Harmonisation des règles à tout le système**

Une question a été posée aux Etats: le même ensemble de règles doit-il être appliqué aux passations de marchés par le gouvernement central ainsi qu'aux passations de marchés par des autorités régionales et locales et par des entreprises para-étatiques (exemple: compagnies d'énergie propriétés de l'Etat)? Des variations dans les systèmes juridiques nationaux conduisent à des règles différentes pour la passation des marchés par des entités de l'administration centrale et pour des passations de marchés par des autorités régionales et locales. D'autres différences résultent de l'application de règles spécifiques à certains ministères (ex.:le Ministère de la Défense) ou à des secteurs de l'économie, ou de règles séparées pour des entreprises para-étatiques. Dans certains cas des règles de passation de marchés ont été décrétées pour des entités du gouvernement central, avec peu ou pas de règlement pour d'autres entités ou d'autres administrations.

En considérant les mesures qui doivent régir le processus de passation des marchés, les Etats doivent remédier aux disparités des règles et des usages de passation de marchés mentionnés plus haut. Développer à l'échelle nationale l'harmonisation des règles et des procédures de passation de marchés peut élargir l'application de méthodes de passation de marchés transparentes et compétitives. L'harmonisation a aussi tendance à rendre les systèmes de passation de marchés dans un pays plus accueillant pour le secteur privé, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

D'une manière ou d'une autre, une création ou une amélioration des règles peut améliorer la valeur de passation des marchés.

*Références au questionnaire: 8 bis, 10, 11*

### **Décentralisation**

Les réponses indiquent des variations d'Etat à Etat dans le degré de décentralisation de la passation de marchés. La décentralisation est développée de manière que les entités adjudicatrices, aux différents niveaux d'administration soient autorisées à diriger leurs propres procédures de passation de marchés. La décentralisation est réduite si une autorité centrale (exemple: le Ministère des Finances ou le Comité Central de Soumission) dirige les procédures de passation de marchés ou donne son approbation ou prend des décisions concernant par exemple le début de la passation de marchés, le contenu et la publication de l'invitation à soumissionner, le contenu des documents d'appel d'offres et les attributions de contrats, prend part aux comités de soumission et d'évaluation ou les dirige. La décentralisation est aussi réduite s'il y a manque de désignation de l'autorité contractante, ou si des fonctionnaires de haut niveau

qui sont en dehors de la chaîne normale de l'autorité des marchés publics déterminent les attributions de contrats (ces problèmes ont été rapportés par un certain nombre d'Etats).

Des actions de centralisation ou de décentralisation peuvent être déterminées en fonction de la valeur du contrat de passation de marchés et par la nature et l'utilisation finale de l'objet de la passation de marchés.

La participation des autorités financières est utile dans la mesure où des garanties adéquates sont mises en place pour s'assurer que les procédures de passation de marchés et les engagements contractuels sont introduits seulement dans la mesure où des fonds sont disponibles.

*Références au questionnaire: 12, 63, 64, 85*

### **Organisation centrale de surveillance et de ligne de conduite**

Un nombre conséquent d'Etats qui ont répondu au questionnaire, ont des organismes centraux qui remplissent ces fonctions de surveillance. Ces fonctions comprennent, entre autres la surveillance de la conformité aux textes et des services consultatifs. Dans de nombreux cas, ces fonctions sont remplies par des organisations telles que des Comités Centraux de Soumission, un bureau central de passation de marchés ou des départements spécialisés des Ministères des Finances ou de l'Economie. Les Etats varient selon que cette fonction centrale est régulatrice ou plus simplement une fonction de vérification. Dans ce dernier cas, la fonction de direction de passation de marchés serait plutôt localisée dans une branche spécialisée du bureau national de vérification.

Toutefois, dans la plupart des structures mentionnées, l'autorité centrale est également impliquée opérationnellement dans la conduite des procédures de passation de marchés. Une telle activité opérationnelle peut aller de faire partie d'un comité d'évaluation, à servir comme juge ou à acheter des objets d'usage commun ou disponibles pour tout le pays.

Le défaut d'une approche opérationnelle est qu'il se crée un chevauchement entre les fonctions opérationnelles et les services intéressés, au détriment d'une indépendance de ces derniers. En réalité, le contrôleur et celui qui engage les dépenses ne font plus qu'un, sujet à des pressions et à d'éventuels conflits d'intérêt.

Dans un certain nombre d'Etats, il y a déjà, ou il y aura bientôt une organisation centrale, indépendante qui contrôle la performance du système de passation de marchés à l'échelle nationale. Les responsabilités d'une telle organisation peuvent non seulement inclure des tâches de surveillance et de contrôle, mais également d'autres tâches telles que la préparation et la révision de textes, l'élaboration de manuels de procédure et de formulaires standard de contrats ainsi que d'autres documents d'appels d'offre; des publications d'annonces concernant les passations de marchés; une identification des problèmes et une amélioration des procédures; des programmes de formation pour les fonctionnaires publics et dans certains cas pour le secteur privé; des rapports des plaintes des soumissionnaires.

Dans d'autres Etats une telle organisation, soit, n'existe pas, soit est incapable de répartir toutes les caractéristiques mentionnées dans le paragraphe précédent. Par exemple, sa sphère d'autorité sera limitée à un niveau central d'administration. Ou, en plus de sa fonction générale opérationnelle, elle peut aussi être impliquée dans la direction des procédures de passation de marchés (par exemple en étant présente dans un comité de soumission, ou en exerçant une fonction d'approbation dans les décisions d'attribution). Comme il a été noté plus haut, cette participation peut diminuer son indépendance et son efficacité dans l'exercice de ses fonctions de régulation, de révision et d'élaboration de lignes de conduite.

On peut encore trouver une autre variante, celle où les fonctions centrales de surveillance sont limitées à celles qui sont pratiquées par les bureaux de vérification du Ministère des Finances.

Comme une des réponses nous le précise, des moyens financiers insuffisants (ce qui se traduit par un manque de personnel, d'équipement de bureau et de technologie d'information) peuvent être un facteur empêchant l'efficacité d'une surveillance centrale des passations de marchés et des organisations. Quant aux tendances futures, certaines réponses précisent que l'introduction d'une technologie moderne d'information aiderait les organismes centraux à contrôler le système.

*Références au questionnaire: 13, 14, 42, 43, 44, 85*

### **Aspects professionnels**

Un certain nombre de questions visait le professionnalisme du Gouvernement dans la conduite des passations de marchés. Les renseignements obtenus par les réponses nous indiquent un manque évident d'aptitudes professionnelles dans de nombreux pays. Ceci a comme origine un manque de personnel professionnel expérimenté, en raison d'une formation inadéquate, et de l'insuffisance des salaires. Il est évident que le développement du professionnalisme dans les passations de marché est d'une importance capitale dans le développement des systèmes de passation de marchés dans la région.

Une question se référait au niveau des exigences professionnelles des fonctionnaires dirigeant les opérations de passation de marchés ou de ceux autorisant les attributions de contrats. Un assez grand nombre d'Etats ont répondu qu'il n'y avait pas d'exigence professionnelle particulière. D'autres Etats ont répondu en indiquant qu'un grade minimum de fonctionnariat était exigé pour pouvoir obtenir une fonction dans les passations de marchés. D'autres réponses nous prouvent une connaissance des règles de passation de marchés et des procédures, ou semble-t-il une majorité d'apprentissages se font sur "sur le terrain". Aucune mention n'est faite concernant des diplômes obtenus ou des études faites dans le domaine de l'achat ou de la gestion des fournitures ou du matériel.

Une autre réponse précise que les fonctions de passation de marchés sont dirigées par des professionnels ou, en leur absence, par des conseillers professionnels. Nous avons également eu un commentaire concernant l'autorisation des attributions comme étant entre les mains des délégués politiques plutôt que professionnels.

Un élément-clé dans le processus de réforme de la passation de marchés devra soutenir la formation des fonctionnaires publics dirigeant les activités de passation de marchés. Le besoin de formation est encore augmenté, comme nous l'indique une réponse, quand des programmes de décentralisation sont effectués, envoyant encore plus de fonctionnaires, inexpérimentés et sans formation, dans le domaine de la passation de marchés. Il faut également prendre note du fait qu'une partie intégrante du développement de la passation de marchés est de s'assurer que des possibilités de formation dans le domaine de la passation de marchés sont rendues accessibles, en particulier aux petites et moyennes entreprises.

Un aspect pratique important de la clarté de la structure juridique est que ceux qui sont chargés de sa réalisation reçoivent les instructions administratives adéquates. Le besoin de publier ces manuels d'instruction et de procédures a été indiqué comme étant un autre élément important destiné à rendre les systèmes de passation de marchés plus efficaces.

*Références au questionnaire: 45, 54, 55, 56, 85*

### **Clarté, compréhension et cohérence de cette structure**

Les réponses indiquent que dans un certain nombre d'Etats la structure juridique manque de précision et n'est ni complète ni cohérente. Une des raisons peut être par exemple que les entités adjudicatrices proclament leurs propres règles de passation de marchés. Il semble généralement accepté qu'une des manières de rendre les systèmes de passation de marchés plus clairs est d'améliorer l'organisation et de fournir à tous les participants du secteur privé comme du secteur public une meilleure formation.

*Référence au questionnaire: 8, 8bis*

### **Règlement des litiges**

Un certain nombre de problèmes sont soulevés par les réponses aux questions relatives aux systèmes juridiques nationaux qui régissent l'arbitrage. D'abord, notons que certains Etats n'acceptent toujours pas que des conflits portant sur des contrats de passation de marchés soient résolus par l'arbitrage. Un autre trait d'un système national mentionné était le refus - aux parties - de désigner les arbitres. De telles restrictions peuvent décourager des soumissionnaires qualifiés de participer aux opérations de passation de marchés des Etats concernés. Ce dernier cas soulève d'une manière plus générale l'importante question de l'efficacité des lois régissant la procédure nationale d'arbitrage.

Un Etat nous indique qu'il ne possède pas un code de procédure, même pas pour un arbitrage purement intérieur. Un certain nombre d'Etats nous indiquent qu'ils n'ont pas de lois de procédure spécialement conçues pour la pratique d'un arbitrage commercial international, ou que leurs lois d'arbitrage intérieur avaient besoin d'être modernisées. Un Etat indique qu'il a essayé de pallier de tels défauts en décrétant une législation basée sur la Loi Type de la CNUDCI relative à l'arbitrage commercial international, qui sert maintenant de standard international pour des lois nationales qui tentent d'adapter



l'arbitrage commercial international. Un nombre important des Etats qui ont répondu ne font pas partie de la "Convention on Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards" (New York, 1958). Les réponses à un grand nombre de questions traitant de ce point étaient imprécises. Les réponses de certains Etats qui font partie de la Convention, indiquaient qu'ils n'en faisaient pas partie et certaines réponses affirmatives émanaient d'Etats qui ne font en réalité pas partie de la Convention.

Le type de réponses aux questions relatives à l'arbitrage, suggère qu'un des éléments importants qui doit être soutenu dans l'élaboration des systèmes de marchés publics dans la région est le régime juridique pour l'arbitrage intérieur et international.

*Références aux questions: 20, 21, 22*

### **Accords Régionaux et Internationaux**

Un grand nombre d'Etats indiquent qu'ils sont membres de l'Accord sur les Marchés Publics de l'OMC, alors qu'en fait, ils n'en font pas partie. Dans certains cas, ceci peut refléter une conception erronée par laquelle le fait d'être membre de l'OMC entraîne automatiquement la qualité de membre de l'Accord sur les Marchés Publics. En fait, l'adhésion à l'Accord sur les Marchés Publics est volontaire pour les membres de l'OMC. En tant que démarche volontaire de l'OMC, une demande d'adhésion séparée impliquant une négociation avec l'OMC est nécessaire. Notons qu'un bon nombre d'Etats indiquent vouloir devenir membres de l'Accord sur les Marchés Publics.

La plupart des Etats indiquent faire partie d'un ou plusieurs groupements d'intégration régionale économique. Ces groupements comprennent le Marché commun de l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, l'Union douanière d'Afrique australe, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), l'Union économique et monétaire ouest-africaine, la Communauté économique des Etats de l'Afrique occidentale. Quelques Etats indiquent que consécutivement à certains de ces arrangements il y a eu des obligations applicables relatives à la passation de marchés (par exemple annonce régionale, ouverture d'appels d'offre internationale). Une mention a également été faite concernant la préparation de règles de passation de marchés uniformes dans certaines des organisations. *Références au questionnaire: 4, 17*

### **Procédures d'arrêt provisoire et d'exclusion**

La plupart des Etats indiquent avoir l'autorité nécessaire pour empêcher des soumissionnaires de participer aux procédures de passation de marchés en raison de fraude, d'irrégularités sérieuses en rapport avec les passations de marchés, de comportement délictuel ou de manquement à leurs engagements. La plupart de ces Etats indiquent qu'il existe un ensemble de règles relatives à l'arrêt provisoire et à l'exclusion, par application d'une procédure devant être conçue sur une base *ad hoc*.

### **Traitement préférentiel des soumissionnaires locaux**

La plupart des Etats reconnaissent favoriser leurs propres soumissionnaires et leurs propres entreprises. Les approches semblent toutefois être différentes si les aspects sont considérés en détail. Ces aspects comprennent le nombre de contrats attribués par préférence, si cette préférence est appliquée en exécution d'une procédure obligatoire ou résulte du choix de l'entité adjudicatrice ou d'une autre autorité, et si les lois ou les règlements donnent des précisions pour des catégories spécifiques de soumissionnaires nationaux. Quelques réponses sont relatives à des sous-catégories de soumissionnaires nationaux choisis pour des traitements préférentiels, surtout dans les petites et moyennes entreprises.

Une réponse suggérait que la préférence soit possible si le soumissionnaire le demandait. L'application d'une préférence devrait être révélée aux soumissionnaires à l'avance, dans les documents d'appels d'offre, plutôt que d'être appliquée de manière arbitraire ou exclusive.

*Référence au questionnaire: 19*

## **BASE DE LA TRANSPARENCE**

### **Accès aux textes juridiques**

Les réponses nous indiquent un manque d'uniformité. Certains pays se réfèrent à des exigences générales constitutionnelles ou législatives quant à la publication de textes légaux applicables et d'autres textes normatifs. Par exemple, un texte peut devoir être officiellement publié pour devenir exécutoire. Il y a toutefois la question de savoir si dans certains Etats les exigences d'accès sont remplies

principalement en rendant des textes applicables “disponibles”, plutôt qu’en les publiant et en les disséminant de manière active. L’approche qui consiste à publier les textes juridiques applicables de la passation de marchés (exemple: dans la gazette officielle ou dans un bulletin officiel de passation de marchés) est prise comme référence dans un nombre de réponses. Une réponse mentionnait la publication de tous les textes applicables en un seul volume. Ceci serait une manière efficace et aisée d’utiliser ces textes pour les employés du secteur privé comme pour les fonctionnaires du secteur public, impliqués dans les procédures de passation de marchés.

Il semble que dans certains Etats, cette question soit considérée par la publication d’invitations à soumissionner ainsi que par d’autres particularités des procédures de passation de marchés plutôt qu’en agissant de manière concrète pour publier les textes normatifs applicables.

*Référence au questionnaire: 24*

### **Rapport des procédures de passation de marchés**

Les réponses furent généralement positives. Il semble que la notion de “garder des rapports écrits sur les passations de marchés” ait été comprise avec quelques variantes d’Etat à Etat. Certains Etats mentionnent une obligation d’archiver les documents obtenus dans le processus de passation de marchés. Ceci semble pouvoir être associé dans certains Etats avec “l’enregistrement “ de ces documents auprès d’une autorité publique d’archives. Dans certains Etats ce genre d’exigence est appliqué aux passations de marchés en résultant d’une exigence générale de garder toute information financière pendant un certain temps, plutôt qu’en instaurant des règles spécifiques pour la passation de marchés. Dans certains cas, les rapports sont gardés conformément à la pratique plutôt qu’aux règles pré-établies.

Quant aux rapports qui doivent être conservés, certains Etats parlent d’exigences plus étroites pour ne garder que des documents-clés, comme les résumés d’évaluation d’appels d’offre, les recommandations, et les décisions du comité de soumission.

Considérant l’accès des dossiers au public, la situation ici aussi diffère d’Etat à Etat. Dans certains Etats les dossiers ne sont pas accessibles, alors que dans d’autres, ils sont disponibles sur demande. Certaines réponses mentionnent des restrictions sur les dossiers rendus accessibles. Par exemple, un Etat limite l’accès au dossier pour les soumissionnaires présents à l’ouverture d’offres avec comme seul élément supplémentaire rendu public l’attribution du contrat elle-même. D’autres Etats se réfèrent au compte-rendu de la Commission Centrale des Marchés (CCM) ou aux résultats des procédures de passation de marchés comme étant la seule information accessible au public.

Aucune référence n’est faite dans les réponses reçues à la notion de rapport telle qu’elle est faite dans la Loi Type de la CNUDCI, c’est-à-dire une récapitulation écrite et assez détaillée des étapes et des décisions les plus importantes des procédures de passation de marchés. Une autre difficulté est le manque d’exigences quant à la divulgation ce qui a pour résultat un accès restreint de l’information dans les dossiers au public.

Plusieurs Etats mentionnent la publication périodique de statistiques et d’informations concernant la passation de marchés (exemple: nombre d’offres reçues, nombre de contrats attribués, noms des soumissionnaires qui ont été retenus).

*Références au questionnaire: 25, 35*

### **Sollicitation**

En gros, les Etats mentionnent que les conditions exigées pour une sollicitation sont suffisamment connues. Pourtant, à peu près 60% des Etats reconnaissent qu’il y a, dans une plus ou moins grande mesure, un niveau d’information insuffisant concernant les besoins en passations de marchés.

Des variations existent quant à savoir si les publications doivent se faire dans un journal, dans un périodique, dans une gazette officielle ou dans un bulletin officiel sur les passations de marchés. Un Etat mentionne un problème y-relatif: le retard de la publication dans une gazette officielle. Des interruptions dans l’exécution des exigences de sollicitations normalement bien ébauchées ont été notées. Un nombre restreint d’Etats a souhaité une publication par un bulletin officiel spécialisé en passation de marchés.

*Références au questionnaire: 26, 53*

## **Ouverture d'offre publique**

L'ouverture d'offre publique est une demande faite par presque tous les Etats qui ont répondu aux questions. Quelques Etats ont répondu que ce n'était pas nécessaire, ou uniquement pour des offres au-dessus d'un certain montant. Un manque d'exigence d'une ouverture d'offre publique, ou de certaines restrictions, constituerait un vide important dans les procédures exigées et destinées à fournir transparence et sentiment d'équité dans le système de marchés publics. Le degré de présence ne semble pas être facile à déterminer, mais un certain nombre d'Etats indiquent que les soumissionnaires sont autorisés à être présents. Une telle mesure bien que non réellement "publique", serait compatible avec les dispositions de la Loi Type de la CNUDCI.

*Références au questionnaire: 25*

## **Conditions pour des méthodes de passation de marchés**

L'appel d'offre est généralement la méthode préférée pour les passations de marchés. Il semble qu'il puisse y avoir des problèmes dans certains Etats par rapport à la définition des conditions d'utilisation des autres méthodes de passation de marchés. Dans certains cas, les conditions d'utilisation de passation de marchés négociées peuvent être inadéquates ou non-existantes. Une solution différente possible existe dans une réponse qui précise que toute utilisation d'appel d'offre restreint doit avoir obtenu l'approbation du Ministère des Finances. Ceci est une indication qu'une clarification des conditions d'utilisation de méthodes alternatives de passation de marchés devrait avoir sa place dans l'agenda de la réforme.

*Référence au questionnaire: 30, 85*

## **Annonce d'attribution de contrat**

Un certain nombre d'Etats ne souhaitent pas d'annonce publique pour l'attribution de contrat: ils demandent simplement que soit effectuée l'annonce directe seulement à celui à qui est attribué le contrat. Une autre possibilité est de prévoir une annonce aux soumissionnaires, et rien d'autre. Dans certains Etats, il semble que le fait de simplement afficher l'annonce sur un panneau à cet effet, est suffisant. Une autre possibilité, plus passive celle-ci, est de ne donner l'information que sur demande.

*Référence au questionnaire: 31*

## **Réunions avec le secteur privé**

Plusieurs Etats nous indiquent avoir de telles réunions sous l'une ou l'autre forme (sur une base *ad hoc*, pour expliquer les nouvelles procédures). Un événement *ad hoc* existe quand une réunion est organisée pour expliquer les modifications dans les règles et les procédures de passation de marchés.

*Référence au questionnaire: 36*

## **Négociations après l'ouverture d'offres ou la sélection d'attributions**

Un certain nombre de situations différentes sont mentionnées. Un pourcentage important d'Etats indique que l'interdiction mentionnée est en place. Dans la mesure où ces réponses mentionnent une totale interdiction sur les négociations après l'ouverture de l'offre et la sélection de l'attribution, il existe un pilier solide de transparence, d'équité et d'anti-corruption. D'autres réponses indiquent qu'en aucun cas une telle restriction n'est applicable, ou qu'une restriction sur la négociation est sujette à de nombreux types d'exceptions. Des exemples de telles exceptions sont des négociations autorisées par la CCM, autorisées par les documents de sollicitation d'offre ou prévues par l'exécution du contrat de passation de marchés. Des négociations peuvent aussi être entreprises avec le soumissionnaire le moins-disant si toutes les offres étaient au-delà du prix estimé par l'entité adjudicatrice compte-tenu de ses disponibilités ou avec les soumissionnaires qui réagissent le mieux quand aucune des offres reçues n'a donné satisfaction.

*Référence au questionnaire: 28*

## **Passation de marchés négociés**

Les Etats ont aussi été invités à commenter l'équité et la transparence des règles concernant "les passations de marchés négociés". Ce terme s'utilise en référence à une méthode de passation de marchés différente de l'appel d'offre, par laquelle l'entité adjudicatrice peut négocier avec un ou plusieurs soumissionnaires et entrevoir un contrat de passation de marchés sans avoir dû s'engager dans une opération d'appel d'offre ouvert ou restreint. Les commentaires suscités par ces questions sont

assez mélangés. Une catégorie de réponses semble confondre la question d'une "passation de marchés négociés" avec la question similaire concernant la négociation dans le contexte des opérations d'appel d'offre. Parmi les Etats qui ont répondu dans le domaine concerné, un seul Etat, a décrit des procédures dont le but était de promouvoir l'équité et la transparence dans le contexte d'une passation de marchés négociés (communication égale des informations à tous les soumissionnaires participant à la négociation; confidentialité; exigence de dossiers). La plupart des réponses mentionnent uniquement les conditions d'utilisation de la passation de marchés, sans décrire aucune procédure.

*Référence au questionnaire: 24*

### **Conditions quant à l'utilisation des différentes méthodes de passation de marchés; préférence pour l'appel d'offres ouvert**

Il semble y avoir une quasi unanimité sur le fait que la méthode préférée est l'appel d'offres ouvert. D'autres méthodes de passation de marchés mentionnées étaient l'appel d'offres restreint et la passation de marchés négociés. En fait, à peu près aucune réponse ne mentionne une méthode de passation de marchés qui ressemble à la "sollicitation de prix" telle qu'elle est présentée dans la Loi Type de la CNUDCI ("shopping" - faire les courses pour reprendre l'expression de la Banque Mondiale). Ceci nous amène à penser que la révision du processus de réforme de la passation de marchés devrait s'assurer que les entités adjudicatrices ont un choix suffisant de méthodes de passation de marchés.

*Référence au questionnaire: 30*

### **Clarté de l'offre et exigences de garanties de contrat**

Un certain nombre de solutions peuvent être déduites des réponses, en particulier en ce qui concerne l'applicabilité des exigences de sécurité aux soumissionnaires et les types de passation de marchés. Une des solutions semble être d'exiger de telles garanties. Une autre solution, qui est recommandée, est de laisser l'offre et les garanties d'exécution déterminées de manière flexible (par exemple: rendre l'exigence applicable seulement au-dessus d'un certain seuil de la valeur estimée de la passation de marchés, ou laisser la décision d'exiger des garanties de ce type à l'entité adjudicatrice cas par cas). Une règle mentionnée par certains Etats et qui est séduisante, est que si des garanties sont exigées dans une certaine opération, l'exigence devrait être appliquée à tous les soumissionnaires.

*Référence au questionnaire: 32*

### **Confidentialité**

Une question a été distribuée dans la version francophone du questionnaire quant à la clarté et l'applicabilité universelle à tous les soumissionnaires, des exigences de confidentialité. Cette question a reçu une réponse uniformément affirmative.

*Référence au questionnaire: 32 (version francophone)*

### **Exigences de qualification**

Alors que tous les Etats qui ont répondu témoignent de l'équité et de la justesse des exigences de qualification, certains ont mentionné des difficultés rencontrées par des soumissionnaires locaux, en particulier dans les petites et moyennes entreprises. Pour de tels soumissionnaires, quelques-unes des exigences de qualification peuvent être trop exigeantes (ex. Capacité financière, expérience).

*Référence au questionnaire: 33*

### **Examen et évaluation de l'offre**

Alors que la plupart des réponses sont affirmatives, certaines soulèvent des problèmes. Certains des problèmes importants évoquent: des difficultés à créer des critères d'évaluation spécifiques; un manque de procédures pour l'évaluation des offres, un échec dans les opérations individuelles de passation de marchés visant à pré-déterminer et révéler à l'avance les critères d'attribution de contrat; une imposition de réserve par le Ministre concerné. Les techniques mentionnées pour éviter ces problèmes comprennent: une divulgation à l'avance des critères d'évaluation aux soumissionnaires; une utilisation de formulaires standard d'évaluation d'offres; une application de présentation d'évaluation d'offres; une évaluation par des comités; des restrictions dans les conflits d'intérêt.

*Référence au questionnaire: 34*

### **Marche à suivre dans les conflits d'intérêt**

Les réponses reçues ne donnent pas ici une image claire. Certains Etats mentionnent des dispositions relatives aux conflits d'intérêt spécifiquement formulées pour le contexte de passation de marchés. D'autres Etats répondent en citant des dispositions générales de conflit d'intérêt dans leur législation concernant le fonctionnariat (service civil) prévoyant en particulier des restrictions sur l'activité privée, et sur l'obligation de révéler et de dénoncer les conflits, aux autorités. D'autres Etats, en outre, nous indiquent n'avoir aucun conflit sur les règles d'intérêt.

*Référence au questionnaire: 37.*

### **Mesures anti-corruption**

Il a été demandé aux Etats si des mesures anti-corruption existent dans leur législation, et si ces mesures ont été décidées comme faisant par exemple partie des réformes du service civil (fonctionnariat). Les Etats nous rapportent qu'ils ont en place des dispositions anti-corruption dans différents types de législation (ex. Code civil et criminel, loi sur l'anti-corruption, lois du service civil (fonctionnariat)). Les branches de mesures coercitives mentionnées comprennent des médiateurs, un département anti-corruption, des vérificateurs et des contrôleurs de l'Etat. Une des réponses a insisté sur l'insuffisance de ressources pour le maintien de l'ordre.

Les réponses concernant les dispositions anti-corruption sont assez mélangées. Certains Etats mentionnent le manque de telles lois (comprenant des règles spécifiques concernant la corruption des haut-fonctionnaires du Gouvernement), ou de mesures coercitives aux fins d'application des lois qui existent. A la question de savoir si les lois anti-corruption étaient appliquées ou respectées, beaucoup d'Etats ont répondu par l'affirmative. En même temps, certaines réponses admettent que de telles lois n'étaient pas appliquées ou respectées. Ceci étant dit, il semble que des mesures coercitives soient une tendance relativement récente dans un certain nombre d'Etats (ex.: récent passage d'une Loi sur les Pratiques de Corruption, Création du Bureau d'Escroquerie Grave).

Une seconde partie de la question concernait l'inclusion de conditions anti-corruption dans les documents d'appel d'offres et dans les contrats. Un certain nombre d'Etats rapportent l'inclusion de telles dispositions dans leurs conditions générales.

Une autre question faisait référence à la facilité avec laquelle les soumissionnaires peuvent mentionner un chantage opéré par d'autres, et l'offre/ l'extorsion de pots-de vin par des fonctionnaires gouvernementaux. Une majorité de réponses confirme que ceci était simple à effectuer. Mais certaines réponses ont précisé qu'il n'était pas simple pour les soumissionnaires de dénoncer de telles conduites, et que quand les rapports étaient reçus, aucune sanction n'était infligée à l'auteur de telles infractions.

*Références au questionnaire: 38, 40, 42, 66*

## **BASES DES RESPONSABILITES DES FONCTIONNAIRES DE PASSATION DE MARCHES**

### **Code d'éthique publié**

D'une manière ou d'une autre, les préceptes moraux publiés s'appliquent au comportement des fonctionnaires chargés de la passation des marchés. Les manières de prévoir ces dispositions varient. Dans certains Etats, les dispositions éthiques sont contenues dans le code de passation de marchés ou dans les règlements de passation de marchés (avec des dispositions tendant à éviter le projet d'une conduite immorale, et empêcher les conflits d'affaire privée, les sollicitations ou les acceptations de dessous de table et à mettre en application des règles de passation de marchés). Des réponses d'autres Etats font référence à des règles morales rendues applicables par des statuts généraux du service civil (ex.: restreindre et exiger la divulgation des activités privées et des conflits d'intérêt, confidentialité de l'information acquise pendant la réalisation de son devoir). Une autre source est possible de règles morales pour certains Etats, en particulier, là où la passation de marchés est réglementée par rapport aux règles du Trésor: ces sources sont des réglementations financières administratives (ex.: imposer aux fonctionnaires dirigeant les affaires financières d'être responsables, de respecter les règles concernant l'établissement de reçus, de surveiller le déboursement d'argent provenant de fonds publics ou d'un trust.

*Référence au questionnaire: 39*

### **Mécanismes de recours en cas de plainte**

La plupart des Etats rapportent qu'un mécanisme de recours existe pour les plaintes des soumissionnaires concernant la non-exécution des opérations des procédures de passation de marchés. Un bon nombre d'Etats mentionnent de nombreuses voies de recours (ex: CCM, ou des Comités de soumission, inspection ou organismes de vérification, un procureur-général médiateur, tribunaux). Un

certain nombre d'Etats nous indiquent qu'alors que ces mécanismes existent, ils étaient inconnus, non-utilisés ou insuffisants dans leur application. La cause peut en être le fait que la procédure de recours qui devrait suivre n'est pas claire, ou le fait que dans le passé, les plaintes n'ont pas été prises en considération de manière sérieuse.

*Référence au questionnaire: 41, 65*

## **EXECUTION DE LA PASSATION DE MARCHES**

### **Statistiques de passation de marchés**

Une série de questions a été posée dans le but de recueillir des informations sur l'étendue et le volume des passations de marchés, sur le financement et le degré de concurrence. Les réponses révèlent que dans un bon nombre de pays, la collection de telles données soit ne se faisait pas, soit était insuffisante. Cette situation se reflète dans le fait que les réponses d'un nombre d'Etats indiquent une non-accessibilité à l'information, ou ont présenté des informations qui n'avaient pas été réparties dans les différentes catégories suivant les questions. Ceci peut être l'indication d'un phénomène plus ancien, c'est-à-dire un assemblage inadéquat de données, une surveillance et un contrôle de la passation de marchés dans les Etats concernés.

Il est évident que le volume de passation de marchés varie d'Etat à Etat. Généralement la passation de marchés de biens et de construction dépasse celle de services, en termes de nombres de contrats et également en termes de valeur totale. Les Etats se différencient fortement par le pourcentage de passation de marchés total financé par des donateurs externes, variant de 15 à 95%. La passation de marchés de construction semble avoir le pourcentage le plus haut de financement externe typiquement (mais pas dans tous les pays) suivie par la passation de marchés de biens qui est alors suivie par la passation de marchés de services.

Des variations d'Etat à Etat apparaissent aussi dans les réponses à la question concernant le pourcentage de passation de marchés effectués en utilisant la concurrence dans les offres ou d'autres méthodes. Certains Etats donnent des chiffres assez hauts; dans les 90%. Certains Etats ont fourni des chiffres pour les catégories internationales et nationales d'offres concurrentes. Certains Etats ont également fourni des chiffres spécifiquement pour les méthodes alternatives d'appel d'offres restreint et passation de marchés négociés. Les résultats pour cette question mettent en évidence l'impression que la plupart des Etats n'incluent pas une demande pour une méthode de sollicitation dans les outils disponibles à l'entité adjudicatrice.

*Références au questionnaire: 46, 47, 48*

### **Temps moyen dans le processus d'appel d'offre**

Des questions ont été posées concernant le temps qu'il faut depuis le moment de l'identification de la demande jusqu'au moment de la publication de l'invitation à soumissionner, et le temps que prend normalement l'évaluation des soumissionnaires et la signature des contrats. Les réponses à la première question sont variées, surtout parce qu'une bonne partie des réponses semblent se focaliser sur le temps alloué pour la préparation des offres par les soumissionnaires plutôt que sur l'entièreté de la période mentionnée dans la question.

Certaines des réponses à la deuxième partie de la question (temps nécessaire après la décision d'attribution pour la signature du contrat) ont mis en évidence l'importance de la divulgation dans les documents d'appel d'offre, la durée de la période de validité de l'offre

*Référence au questionnaire: 49*

### **Planification de la passation de marchés et autres aspects préparatoires**

En gros, tous les Etats mentionnent souffrir d'un manque de planification de la passation de marchés, ce qui a comme résultat des retards excessifs dans la passation de marchés. De la même manière, de nombreux Etats indiquent que la préparation de documents standard et de spécifications techniques devrait être mentionnée dans le processus de réforme de passation de marchés.

*Références au questionnaire: 58, 60, 61, 85*

## **PRATIQUES COMMERCIALES**

Des questions ont été posées sur un certain nombre d'aspects des pratiques commerciales.

### **Utilisation d'agents**

La plupart des Etats ont répondu à la question de savoir si les compagnies étrangères étaient obligées d'utiliser des agents nationaux, par la négative. Il semble qu'en considérant cette question, il est important d'effectuer une distinction entre les agents commerciaux et les douaniers reconnus dans le pays d'importation.

*Référence au questionnaire: 67*

### **Sur et sous-facturation**

En ce qui concerne la sur et la sous-facturation, un nombre d'Etats semble avoir interprété ces pratiques par rapport à la fixation du prix de l'offre plutôt qu'à un problème ayant lieu pendant la phase d'exécution du contrat. Les réponses qui se sont focalisées sur cette dernière interprétation mentionnent différents facteurs favorisant ces types de pratiques. Les raisons mentionnées pour sur-facturer sont: tentatives par les entrepreneurs d'obtenir des bénéfices exorbitants; compensation pour les délais de paiement; complicité frauduleuse entre les entrepreneurs et les fonctionnaires publics corrompus essayant de se créer une commission. Sous-facturer semble venir du désir de ne pas devoir payer d'impôts.

Les mesures défensives envisagées comprennent la mise à jour des informations sur les prix du marché maintenus par les entités adjudicatrices et les contrôles avant l'expédition.

*Référence à la question: 68*

### **Description incorrecte sur une facture et étiquetage faux des documents d'importation**

La description incorrecte des marchandises sur les factures ne semble pas être un grand problème. Quand elle a eu lieu, il semble qu'elle soit principalement motivée par le désir d'échapper aux impôts. Elle peut aussi résulter du changement dans la classification ou la nomenclature ou apparaître quand les échantillons ont été présentés mais qu'il n'y a pas eu de spécifications.

*Référence au questionnaire: 69, 70*

### **Autres malversations concernant la passation de marchés**

Certains Etats citent d'autres malversations commerciales comprenant: connivence entre les fonctionnaires chargés des achats et les négociants conduisant à des paiements pour des biens non-délivrés, disparition de négociants après paiement à l'avance; livraison de produits de base qui n'ont pas les mêmes spécifications que les échantillons soumis; ristournes des acheteurs basés sur un pourcentage du prix d'achat, qui consiste en des achats non-nécessaires pour augmenter la taille des ristournes; connivences entre les fournisseurs pour augmenter les prix; absence de document soutenant les demandes d'exemption de taxe, livraison de biens sans les certificats du fabricant ou autres documents, et quelques exemples de fixation de prix.

*Référence au questionnaire: 71, 81*

### **Programmes d'inspection**

Plusieurs questions concernent les demandes d'inspection avant l'expédition se focalisant sur l'étendue de telles pratiques et le genre d'entité utilisée pour diriger ces inspections. D'autres questions demandent comment l'existence de telles malversations est possible, comment les contrats peuvent être attribués à des firmes privées d'inspection et si les inspections sont considérées comme efficaces ou non. Tirer des conclusions générales sur des aspects différents et détaillés est compliqué par le fait que les réponses à ces questions sont assez incomplètes.

Des réponses, on peut conclure que beaucoup d'Etats (mais pas tous) appliquent des procédures d'inspection avant l'expédition. Il n'est pas évident de comprendre, d'après les réponses, si dans ces Etats le programme est appliqué en fonction des exigences juridiques ou simplement comme une pratique normale. Un faible nombre de réponses se rapportent à une inspection avant l'expédition comme étant applicable, pour des raisons de taxes, aux exportations. La plupart des réponses se focalisent sur l'inspection avant l'expédition

Concernant l'étendue des inspections avant l'expédition, les Etats semblent différer. Un certain nombre d'entre eux rapportent que toutes les "importations sont sujettes à l'inspection, bien que plusieurs ont mentionné l'existence de dérogations, qui peuvent être limitées (ex. Pétrole). Une mesure commune

mentionnée pour l'applicabilité est un seuil fixé, au-dessus duquel les importations seraient sujettes à une inspection avant l'expédition. Un Etat, ayant une telle approche, a fixé un seuil plus élevé pour les biens arrivant par mer que pour ceux arrivant par terre.

Il est clair que ces inspections sont contractées par des firmes privées, mais il est suggéré dans les réponses que des agences publiques pourraient tout aussi bien s'en occuper (bien que cette pratique s'adresse plus à des inspections d'exportation). Certains pays engagent plus d'une compagnie. Les pratiques diffèrent également quant au fait d'attribuer des contrats d'inspection à certaines compagnies sur une base de concurrence. La durée des contrats varie de 1 à 3 ans. Certaines réponses précisent qu'il peut y avoir des clauses de renouvellement.

Certains Etats ont également répondu aux questions concernant l'efficacité des procédures d'inspection avant l'expédition. La tendance est probablement que l'inspection avant l'expédition est absolument efficace bien que dans plus d'un Etat on ait pu détecter une opinion opposée.

Les réponses révèlent que presque tous les Etats inspectent les marchandises à leur arrivée - même s'il n'y a pas d'autre raison que le contrôle douanier.

Concernant les procédures suivies pendant les inspections, les Etats déclarent généralement qu'ils sont satisfaits

*Références au questionnaire: 72-78*

### **Utilisation des Termes Commerciaux Internationaux (INCOTERMS)**

La compréhension et l'utilisation des termes commerciaux internationaux est uniforme, à l'exception d'un seul Etat. Cet Etat a fait la distinction entre l'utilisation de ces termes pour des projets financés extérieurement (agences sous-traitantes et gouvernementales et par le reste de la communauté au sein de laquelle l'usage et la compréhension des INCOTERMS sont moins répandus) . Les termes de commerce mentionnés sont par ordre de fréquence sont: FOB, CIF, CFR, DDP, DDU.

*Référence au questionnaire: 80*

### **Transparence et efficacité des procédures douanière et de délivrance de licences**

Les réponses donnent une image tout à fait positive de la transparence et de l'efficacité dans les procédures sus-mentionnées. Seule une réponse indiquait la possibilité d'un éventuel problème. Dans ce cas, les formalités douanières sont décrites comme généralement complexes, bien que la délivrance de licences ait été abolie pour la plupart des biens et des services. Une autre réponse fait référence à des réformes douanières qui augmenteraient la transparence et l'efficacité.

L'image généralement optimiste des formalités douanières est quelque peu entachée par quelques réponses affirmatives à la question de savoir si des dessous de table sont normalement nécessaires pour mener à bien les formalités douanières.

*Référence au questionnaire: 82, 83*

### **Expérience du personnel local**

Les réponses dans la plupart des cas suggèrent que le personnel local a suffisamment d'expérience des documents d'expédition et d'autres documents commerciaux, des crédits documentaires, des procédures et de la planification de l'importation. Certaines des réponses, mentionnent toutefois des restrictions par rapport à cette expérience (l'expérience étant limitée par exemple au personnel s'occupant de passation de marchés internationaux, aux autorités douanières et à un agent douanier). Ces réponses préconisent un complément de formation.

*Référence au questionnaire: 84*



## **ITC Questionnaire for the Conference on Public Procurement Reform in Africa**

### *Instructions:*

*Veillez répondre à toutes les questions ci-dessous afin de décrire au mieux le cadre actuel régissant les marchés publics. Merci d'y joindre les textes légaux et réglementaires s'y rapportant dans la mesure du possible.*

### CADRE LEGAL

#### **CARACTERISTIQUES GENERALES**

1. Quel est le fondement du système juridique (common law, droit civil, système socialiste, autre)?
2. Décrivez le type de gouvernement en place (fédéral ou centralisé).
3. La Constitution contient-elle des dispositions en rapport direct avec le secteur des marchés publics? (Si oui, décrivez les)
4. Le pays est-il signataire de l'Accord sur les Marchés Publics de l'Organisation Mondiale du Commerce (Si non, a-t-il un intérêt à y adhérer prochainement?)
5. Le droit des contrats contient-il des dispositions en rapport direct avec le secteur des marchés publics? (Si oui, décrivez les)
6. Décrivez les différents codes qui régissent le secteur des marchés publics et toutes les réglementations les organisant inscrites dans une loi de finance/ou loi organique.
7. D'autres codes régissant des aspects liés aux marchés publics contiennent-ils des dispositions qui sont en rapport direct avec les problèmes identifiés dans le système local? (par exemple droit du travail, des impôts, des douanes, des assurances, des institutions bancaires, contrôle des changes ou lois définissant des standards nationaux - si c'est le cas, décrivez les.)
8. Quels domaines du système des marchés publics (par exemple droit, organisation, aspects de la formation etc.) aimeriez-vous réformer pour les rendre plus clairs, complets et cohérents? Qu'attendez-vous de cette (ces) réforme(s)?
9. La hiérarchie des règles de droit concernant les marchés publics est-elle clairement définie? (loi, règlement, procédure)
10. Les mêmes règles de droit s'appliquent-elles au gouvernement central aussi bien qu'aux autorités locales?
11. Ya-t-il des règlements de marchés publics spécifiques aux organismes para-étatiques? Veuillez les décrire.
12. La fonction de passation des marchés publics est-elle décentralisée? Si oui, décrivez la structure de base, citez les principales entités décentralisées effectuant des achats et précisez si leur rôle, droits et responsabilités sont clairement définis par une délégation écrite.
13. a. Y-a-t-il une entité ou des entités ayant la responsabilité de la direction des marchés publics au sein du système administratif (avec des pouvoirs réglementaires de premier degré, responsable de l'harmonisation des règles et du contrôle de la conformité)?  
b. Si c'est le cas, identifiez et décrivez leurs responsabilités et leur structure.  
c. Cette entité est-elle opérationnellement engagée dans la passation des marchés publics?  
d. Est-ce la Commission Centrale des Marchés?
14. a. Y a-t-il une Commission Centrale des Marchés ou une institution similaire?  
b. Quelles en sont les devoirs et responsabilités?  
c. Les entités "acheteuses" ou la Commission Centrale des Marchés délivrent-elles une recommandation d'attribution de marché?
15. Le système permet-il l'introduction de techniques nouvelles et innovatrices et des méthodes d'obtention de contrat sans compromettre les principes de base?
16. Y-a-t-il des réglementations ou des procédures concernant la disqualification de soumissionnaires (retrait et exclusion de fournisseurs)?
17. Votre pays est-il membre d'une zone commerciale ou d'un accord douanier régional? (Si oui, précisez les responsabilités en matière de marchés publics impliqués par cet accord.)
18. Des boycottages primaires ou secondaires sont-ils autorisés ou en cours? (Précisez)
19. a. Y-a-t-il des dispositions particulières conférant des clauses préférentielles à certaines catégories de fournisseurs de biens et de services? (Précisez)  
b. L'acheteur est-il indemnisé par le gouvernement pour accorder des contrats à des compagnies locales ou nationales dont les offres sont plus élevées?
20. a. Les dispositions concernant l'arbitrage interne/international sont-elles codifiées? (Si oui, précisez dans quelle loi)  
b. Les règles de l'arbitrage sont-elles applicables aux contrats de marchés publics?

c. Incluent-ils des règles internationales?

21. Si des règles nationales d'arbitrage sont en vigueur, le sont-elles en général en accord avec des principes établis tels que ceux formulés dans le cadre des règlements de la CNUDCI? (Insister sur les différences les plus importantes)

22. Le pays est-il membre de la Convention de New York sur la reconnaissance des décisions arbitrales étrangères?

23. a. Y-a-t-il des lois ou règlements qui régissent les règles et les procédures d'attribution au secteur privé de concessions ou autres contrats en matière de fourniture d'électricité, d'eau ou toute autre installation nécessitant des infrastructures? (BOO, BOT, etc.)

b. Les conditions générales des contrats ont-ils valeur de loi ou de règlement?

## **LES FONDEMENTS DE LA TRANSPARENCE**

24. Y-a-t-il une exigence légale ou réglementaire de publicité des textes de droit en matière de marchés publics?

25. Y-a-t-il des conditions obligatoires pour la conservation d'écrits en matière de passation de marchés publics? Sont-ils accessibles au grand public?

26.a. Les exigences légales en matière d'annonce et de publicité sont-elles respectées?

26.b. Le Journal Officiel est-il publié de manière opportune?

26.c. Est-il accessible au grand public?

27. Y-a-t-il des conditions imposant l'ouverture publique des offres? (Décrivez-les)

28. Les négociations après l'ouverture des offres ou? sont-elles généralement interdites?

29. Les règles concernant des marchés publics négociés, s'il y en a, fournissent-elles un cadre juste et transparent? Décrivez-les.

30. Les conditions pour l'utilisation de différentes méthodes de passation de marchés sont-elles bien clairement définies et y-a-t-il une disposition spécifique promouvant l'appel d'offre public ou bien le rejetant?

31. Y-a-t-il une exigence de notification publique en matière d'attributions de marchés publics?

32. Les conditions de confidentialité en matière d'appels d'offre et de contrat sont-elles claires et suffisantes? Sont-elles exigées pour tous les soumissionnaires?

33. Les conditions de qualification exigées des soumissionnaires, s'il y en a, sont-elles équitables et appropriées à l'objet du contrat?

34. Les conditions d'examen et d'évaluation d'une offre assurent-elles l'équité et la cohérence du processus de sélection?

Les notes d'information concernant les marchés publics sont-elles publiées (nombre d'offres reçues, nombre de contrats alloués, noms des soumissionnaires retenus)? Si c'est le cas, décrivez-en l'importance et la fréquence.

36. Le gouvernement tient-il régulièrement des réunions avec les milieux d'affaires sur la question des marchés publics?

37. Existe-t-il un conflit d'intérêt? (Si oui, décrivez-en les traits principaux)

38. a. Les lois traitant de la corruption des fonctionnaires sont-elles respectées?

b. Les appels d'offre et les contrats contiennent-ils des clauses anti-corruption?

## **PRINCIPES DE LA RESPONSABILITE FINANCIERE DES FONCTIONNAIRES EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS**

39. Les fonctionnaires sont-ils censés respecter un code éthique écrit? Si oui, décrivez-en les points principaux.

40. Est-il facile pour les soumissionnaires de dénoncer des pots-de-vin versés par d'autres et/ou des sollicitations ou extorsions dont ils auraient fait l'objet de la part de fonctionnaires?

41. Les soumissionnaires peuvent-ils facilement faire réviser une décision par l'administration, ou tenter un recours devant une juridiction? (Protestations, pourvois, plaintes devant un auditeur ou inspecteur général)

42. Y-a-t-il des mesures/des initiatives pour contrôler la corruption, une législation anti-corruption, des indicateurs, des réformes de la fonction publique/de la justice, des initiatives régionales, des dispositions pénales anti corruption, etc.? (Si oui, décrivez-les)

43. a. Existe-t-il un code distinct édictant et assurant l'application des standards et réglementations en matière de marchés publics?

b. Si oui, ce code de droit fournit-il conseil et assistance aux administrations et ministères chargés d'améliorer l'efficacité de leurs dépenses?

Que prévoit-il:

---

| Oui | Non

1. un contrôle des performances des administrations en matière d'approvisionnements		
2. un contrôle de la conformité aux règles et règlements existants		
3. un contrôle interne des administrations impliquées de façon régulière ou accidentelle dans la passation des marchés publics, vérifiant notamment l'efficacité de leurs politiques, de leurs procédures, et de leurs contrôles à l'échelon national et local		
4. une évaluation de la capacité des administrations à remplir leur rôle et assumer leurs responsabilités		
5. un système de contrôle pré/en cours/post-contractuel en matière de passation de marchés publics, au niveau de la soumission, adjudication, durée, exécution, livraison		

44. Y-a-t-il séparation effective entre les fonctions d'évaluation et celles de vérification en matière de passation des marchés publics?

45. Exige-t-on des compétences professionnelles spécifiques de la part des fonctionnaires chargés de passer des marchés publics ou responsables de l'attribution d'un contrat?

### **EFFICACITE DES MARCHES PUBLICS PORTEE ET VOLUME**

46. Quels sont les montants annuels approximatifs et le nombre des contrats de marchés publics signés respectivement dans le domaine des biens, travaux publics, services de conseil? Si possible, faites la distinction entre les marchés publics passés pour des projets et ceux ayant trait à des programmes en cours.

47. Quels sont les pourcentages approximatifs (montant et nombre de contrats) des biens, travaux publics, et services de conseil financés par des donneurs extérieurs?

48. Quel pourcentage des marchés publics (montant et nombre de contrats) ont fait l'objet de procédures d'appels d'offres publics? Le résultat d'autres méthodes? Quel pourcentage de ceux-ci (montant et nombre de contrats) a été financé par un donneur?

49. Quel est la durée moyenne:

Pour la préparation d'une soumission (nombre de jours depuis l'identification de la demande jusqu'à la soumission de l'offreur). Pour l'attribution du contrat (nombre de jours depuis l'ouverture des offres jusqu'à la signature de l'attribution du contrat).

### **EXPERIENCE GENERALE**

<b>Dans quelle mesure les gens considèrent-ils que la situation suivante s'applique aux marchés publics dans leur pays?</b>	<b>Tout à fait</b>	<b>Plus ou moins</b>	<b>Peut-être un problème</b>	<b>Pas du tout</b>	<b>N'est pas un problème</b>
50. Les fournisseurs/les parties contractantes/les consultants/le public considèrent-ils généralement les organisations gouvernementales comme étant honnêtes et efficaces dans leurs méthodes de passations de marchés?					
51. Droits et règlements doivent-ils être remis à jour?					
52. Y-a-t-il une mauvaise conformité et une faible mise en application des textes de droits existants					
53. Y-a-t-il un déficit d'information à propos des besoins en matière de marchés publics					
54. Y-a-t-il un manque de professionnels expérimentés					
55. Le niveau de qualification de ces professionnels est-elle insuffisante					
56. Leurs salaires sont-ils trop faibles					
57. La formation aux achats est-elle insuffisante					
58. La planification dans la passation des marchés est-elle insuffisante					

59. Méthodes et procédures de passation des marchés sont-elles insuffisantes					
60. Y-a-t-il un manque de documents de base en matière de passation des marchés					
61. Y-a-t-il une insuffisance dans les précisions techniques (quant aux biens uniquement? aux travaux publics?)					
62. Les procédures d'approbation des contrat sont-elles complexes					
63. Y-a-t-il un manque de clarté en matière de délégation de l'autorité responsable pour établir des contrats					
64. Les hauts fonctionnaires extérieurs à la chaîne de décision habituelle interviennent-ils dans l'attribution des marchés publics					
65. La procédure d'appel est-elle imparfaite					
66. Rencontre-t-on un dispositif anti-corruption trop faible ou peu appliqué					

## USAGES COMMERCIAUX

67. Les sociétés étrangères entretenant des relations commerciales avec votre pays doivent-elles recourir aux services d'un agent local?

68. Y-a-t-il des indices portant à croire que les sur-facturations et/ou sous facturations sont des pratiques courantes? Pourquoi?

69. Les marchandises sont-elles enregistrées de façon erronée sur les factures?

70. Y-a-t-il des indications selon lesquelles les documents d'importation seraient faussement libellés?

71. Y-a-t-il des preuve de quelque autre négligence commerciale affectant le secteur public dans la passation des marchés?

72. a.Existe-t-il un programme de vérification avant expédition?

b.Qui dirige les inspections?

Quels sont les marchandises concernées?

73. Existe-t-il un seuil pour les inspections avant expédition? Quel en est le montant?

74. Si une compagnie privée dirige une inspection avant expédition, quelle est la durée du contrat avec cette compagnie? Le contrat a-t-il été attribué suite à un appel d'offre public?

75. Les inspections avant expédition sont-elles menées suivant des procédures établies? Y-a-t-il des indications selon lesquelles ces inspections ne seraient pas efficaces?

76. Les biens sont-ils normalement contrôlés à l'arrivée?

77. Les procédures d'inspection sont-elles conformes à la pratique établie?

78. Les inspections avant/après expédition, si elles existent, augmentent-elles excessivement les délais d'approvisionnement?

79. Le contre-achat est-il utilisé? Les accords de Barter? Quel pourcentage représente-t-il par rapport au volume global du commerce du pays? Pour quels produits de base?

80. a. Les Termes Commerciaux Internationaux de la Chambre de Commerce Internationale sont-ils généralement compris et utilisés dans le pays?

b. D'autres termes commerciaux sont-ils utilisés?

Quels sont les Termes Commerciaux Internationaux les plus généralement utilisés? (FOB/CIP/CFR/DDP)

81.Y-a-t-il des indications suggérant des ententes sur les prix lors d'appels d'offres publics?

82.Les procédures de licences et de douane sont-elles en général transparentes et efficaces?

83.Les dessous-de-table sont-ils nécessaires pour le dédouanement, l'obtention d'un permis de travail pour les expatriés, le traitement des certificats/factures de paiement mensuels?

84.Le personnel local est-il habitué:

aux documents d'expédition et autres documents commerciaux?

aux lettres de crédit?

aux procédures de planification et d'exécution des importations?

## AUTRES

Vous êtes invité à exposer tous commentaires ou remarques personnels complémentaires que vous inspire

vosre système de marchés publics. Précisez vos points de vue sur les actions projetées ou en cours en vue de réformer le système des marchés publics. Indiquez également les éventuelles propositions de service dont vous auriez fait l'objet de la part d'un donateur dans ce domaine.

## Annexe B - Programme détaillé

CONFERENCE SUR LA REFORME DES MARCHES PUBLICS EN AFRIQUE  
Abidjan, Hôtel Ivoire - Du 30 novembre au 4 décembre 1998

### Lundi, 30 novembre 1998

08:00 - 09:00	Enregistrement
09:00 - 10:15	<b>Ouverture</b> - Salle des Fêtes Modérateur <b>Dr. Ahmed Bahgat</b> <i>Vice Président Finances &amp; Planification, Banque Africaine de Développement</i>
09:00 - 09:20	<b>M. Omar Kabbaj</b> , <i>Président, Banque Africaine de Développement</i> Allocution d'ouverture <i>Marchés publics en Afrique, expérience de la BAD</i>
09:20 - 09:40	<b>M. J. Denis BELISLE</b> , <i>Le Directeur exécutif du CCI (CNUCED-OMC) Commerce International</i>
09:40 - 09:50	<b>M. Jean-Baptiste AMAN</b> , <i>Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et des Finances Chargé du Budget, République de Côte d'Ivoire</i>
10:00 - 10:30	Discussions.
10:30 - 10:45	Pause café
10:45 - 11:05	<b>M. Ato GHARTEY</b> , <i>PNUD - Conseiller Principal au PACT, Expérience du PNUD</i>
11:05 - 11:25	<b>M. Steven WEISSMAN</b> , <i>Directeur Support aux Opérations, Région Afrique, Banque Mondiale, Réforme des marchés publics, expérience de la Banque Mondiale</i>
11:25 - 12:30	Discussions.
12:30 - 14:00	Déjeuner libre
14:30 - 16:00	<b>Séance Plènière: Gérer les réformes</b> Modérateur <b>M. J. Denis BELISLE</b> Panélistes <b>Dr. Allan V. BURMAN</b> , ancien Responsable du Bureau de Politique Fédérale en matière de passation des marchés publics, Cabinet du Président des Etats-Unis d'Amérique. <i>Les changements et les succès dans les systèmes des marchés publics</i> <b>M. Stephen KAYONDHO</b> , représentant de l'Ouganda <i>Leur expérience dans la réforme des marchés publics</i>
16:00 - 16:15	Pause café
16:30 - 18:00	Discussions
18:00 - 18:30	Cocktail de Bienvenue au Casino offert par le CCI/CNUCED/OMC

### Mardi, 1er décembre 1998

9:00 - 10:30

**Séance plénière** (Salle des Fêtes)

**Points de vue du Secteur Privé et de l'ONG**

Modérateur **M. Francis M. SSEKANDI**, *Conseiller Juridique Général Banque Africaine de Développement*

Panélistes **M. Steyn LAUBSCHER**, Président, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, **FIDIC** (*Point de vue des consultants internationaux*)

**M. Eric LEPAGE**, Secrétaire Général, Confédération Internationale des Associations de Constructeurs, **CICA** (*Point de vue de l'industrie de la construction*)

**M. Seydou DIARRA**, Président, **Chambre de Commerce de Côte d'Ivoire** (*Point de vue des fournisseurs africains*)

10:30 - 10:45

Pause-café

10:45 - 12:30

Discussions

12:30 - 14:00

Déjeuner (offert par la BAD à tous les participants) (Salle Grand Chandelier)  
Intervenant: *Mesures anti-corruption*, **M. Tesfaye DINKA**, *Conseiller, Coalition Mondiale pour l'Afrique*

14:30 - 16:00

**Séance plénière**

Modérateur: **M. J. Denis BELISLE**

Point de vue des bailleurs des fonds:

- **M. Peter KALBE**, *Commission Européenne*
- **Mme Françoise DURIEZ**, *Agence Française de Développement*
- **Mme Charlotte ROBERT**, *Bureau Fédéral Suisse pour les Affaires Économiques Internationales*
- **M. Saleh A. ALGELAMDI**, *Fonds Saoudien de Développement*,
- **M. Steven WEISSMAN**, *Banque Mondiale*

16:00 - 16:15

Pause-Café

16:30 - 18:00

Commentaires, discussions et résumé des sessions plénières.

Mise en commun des initiatives et actions à venir.

Introduction des groupes de travail.

**Conclusions**

## PROGRAMME DES ATELIERS DE TRAVAIL

### 1. Méthodologie

Le programme des ateliers de travail se déroulera sur cinq sessions. Pour chacune des sessions, quatre groupes de travail seront organisés (2 en français et 2 en anglais) permettant aux délégués de se rencontrer et de discuter de tous les aspects concernant le thème de la session.

Pour chaque session, les groupes nommeront un rapporteur qui présentera les résultats des discussions de groupe. Chaque groupe bénéficiera également des compétences d'un coordinateur qui aidera à organiser les discussions et développer un consensus autant que possible.

### 2. Les thèmes des ateliers de travail

*Mercredi 2 décembre 1998:*

Session 1: Identification des domaines de la réforme

Session 2: Loi type de passation des marchés publics

*Jeudi 3 décembre 1998:*

Session 3: Stratégies de réforme

Session 4: Mise en place des mesures de soutien à la réforme

*Vendredi 4 décembre 1998:*

Session 5: Synthèse

### 3. Personnes ressource

- |                                   |                                 |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| - M. Bernard Abeille, BIRD        | - M. Philippe Helluy, CCI       |
| - M. Asha Ayoung, BIRD            | - M. Ousmane Kane, BAD          |
| - M. Ahmed Benbarka, BAD          | - M. John Mensah-Quainoo, BAD   |
| - Mme. Françoise Bentchikou, BIRD | - M. Jean-Jacques Raoul, BIRD   |
| - M. Allan Burman, CCI Consultant | - M. Simeon A. Sahaydachny, CCI |
| - M. Alain Chevalier, CCI         | Consultant                      |
| - M. Subash Dhingra, BIRD         | - Mlle. Gabriela Samiento, CCI  |
| - M. Massa Doumbia, BAD           | Consultant                      |
| - M. Charles Downs, UNOPS-        | M. Roberto Smith-Gillespie, CCI |
| - Mlle. Yacine Fal, BAD           | Mlle. Pauline Tamesis, PNUD     |
| - M. Kalidou Gadio, BAD           | - M. Germain L. Varango, BAD    |
| - M. Ato Ghartey, PNUD            | - M. Wayne Wittig, CCI          |

### 4. Organisation des sessions:

- Chaque session commencera par une présentation à tous les participants du thème à aborder, avec interprétation simultanée anglais/français.
- Après la présentation les participants rejoindront leurs groupes respectifs pour discuter du thème. Au début de chaque session, les groupes nommeront leurs rapporteurs.

Les rapporteurs devront, dans la mesure du possible, pouvoir travailler en anglais et en français. Un interprète sera disponible pour chaque groupe si nécessaire.

Un minimum de deux personnes ressource facilitera le travail et encouragera les discussions dans chaque groupe.

- Chaque rapporteur, avec l'aide des personnes ressource, préparera une courte présentation (sur transparents) des travaux du groupe, y compris les problèmes soulevés et les conclusions.



d) Les participants se réuniront de nouveau pour écouter ensemble les présentations (10 minutes) des rapporteurs des quatre groupes, avec interprétation simultanée anglais/français.

e) Après ces présentations, les quatre rapporteurs d'une session travailleront ensemble, heure et lieu étant laissés à leur convenance, pour préparer un rapport de synthèse sur le sujet de la session. Ils choisiront alors l'un d'entre eux pour présenter le rapport de synthèse à tous les participants dans la matinée du vendredi 4 décembre.

5. Programme des sessions:

(Voir ci-après).

### **Mercredi 2 Décembre 1998 – MATIN**

#### SESSION No. 1: IDENTIFICATION DES DOMAINES DE RÉFORME

Résultats attendus des participants:

Aider à identifier les problèmes de la réforme des systèmes de passation des marchés publics  
Identification des causes de ces problèmes

8:30 à 8:40 Introduction aux ateliers de travail - M. Wayne A. Wittig

8:40 à 9:15 Synthèse des réponses au questionnaire envoyé à chaque pays - M. Simeon A. Sahaydachny

9:15 à 9:30 Les participants rejoignent leurs groupes de travail respectifs

9:30 à 9:50 Les participants se présentent (seulement le premier jour)

9:50 à 11:00 Discussions de groupe

Travail de la session: Identifier au moins trois problèmes parmi les plus importants en matière de marchés publics nécessitant une réforme du système

#### Questions à se poser:

1. Dans quelle mesure le système juridique apporte-t-il une aide à la responsabilisation en séparant les fonctions clés de la passation des marchés publics ?
  - politique
  - exécution
  - contrôle, et
  - recours
2. Dans quelle mesure le code des marchés publics couvre-t-il le travail des administrations publiques locales?
3. Comment encourager la concurrence entre soumissionnaires ?
4. Existe-il une commission centrale des marchés ?
5. Les entités adjudicatrices ont-elles les pouvoirs nécessaires pour remplir leur mission d'acquisition de biens et services.
6. Y-a-t-il des règles sanctionnant la corruption des personnes responsables de la passation des marchés publics?
7. Y-a-t-il une politique réglant les conflits d'intérêt?
8. Comment évaluer l'efficacité du système de marchés publics?
9. Devrait-il y avoir une centrale d'achats ? Si oui quelles devraient être ses attributions ?

11:00 à 11:25 Pause pour permettre aux rapporteurs de préparer les présentations (transparents) de leur groupe de travail.

11:25 à 11:30 Les participants se réunissent en session conjointe.

11:30 à 12:30 Chaque rapporteur présente pendant 10 minutes les résultats des discussions de son groupe (problèmes et conclusions/recommandations); courte période pour poser des questions.

12:30 à 14:30 Déjeuner

## **MERCREDI 2 Décembre - APRÈS-MIDI**

### SESSION No.-2: LOI TYPE DE PASSATION DES MARCHÉS

Résultats attendus des participants:

Comprendre les principes juridiques de base en matière de marchés publics élaborés par les pays membres des Nations-Unies dans le cadre de la Commission des Nations-Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI).

14:30 à 15:15 Présentation des composantes d'un cadre juridique moderne  
M. Simeon A. Sahaydachny

15:15 à 15:30 Les participants rejoignent leurs groupes respectifs

15:30 à 17:00 Discussions de groupe

Travail de la session: Relever les caractéristiques les plus importantes d'un cadre juridique moderne permettant d'ajouter de la valeur aux ressources budgétaires

Questions à se poser:

1. Le cadre du système des marchés publics devrait-il faire l'objet d'une loi ou de règlements ?
2. Dans quelle mesure devrait-il comprendre les éléments suivants:
  - Planification des achats
  - Expression des besoins d'achat et des spécifications techniques
  - Méthodes de passation
  - Concurrence
  - Qualification des soumissionnaires
  - Qualifications professionnelles et formation des personnels
  - Achats économiques (ex. Achats groupés)
  - Modalités de paiement
  - Mesures anti-corruption
  - Voies de recours
  - Gestion des contrats
  - Dispositions socio-économiques (préférences)
  - Commerce électronique (ex. Signature numérique, informatisation des dossiers)

17:00 à 17:25 Pause pour permettre aux rapporteurs de présenter les présentations (transparentes) de leur groupe de travail (problèmes et conclusions/recommandations).

17:25 à 17:30 Les participants se réunissent en session conjointe.

17:30 à 18:30 Chaque rapporteur présente pendant 10 minutes les résultats des discussions de son groupe; courte période pour poser des questions.

## **JEUDI 3 Décembre 1998 – MATIN**

### SESSION No. 3: STRATÉGIES DE RÉFORME

Résultats attendus des participants:

Comprendre les obstacles éventuels en matière de réforme  
Développer une stratégie de réforme qui assure les meilleures chances de succès

8:30 à 9:15 Exposé sur la gestion du changement - Dr. Allen V. Burman

9:15 à 9:30 Les participants rejoignent leurs groupes respectifs

9:30 à 11:00 Discussions de groupe

Travail de la session: Se fixer des buts et mettre en place un programme et une stratégie de réforme

Questions à se poser:

1. Quelles entités publiques devraient être chargées d'améliorer le système des marchés publics?
2. Peut-on établir un groupe de travail pour coordonner les changements dans l'administration?
3. Qui doit conduire les réformes (Conseil des ministres ou institutions similaires) ?
4. Quels principaux groupes d'intérêts pourraient soutenir ou entraver les efforts d'amélioration?
5. Combien de niveaux dans l'administration doivent donner leur accord à des changements et comment seraient-ils impliqués dans le processus de changement ?
6. Quel montant économiserait-on si les réformes étaient initiées?
7. Devrait-on voter une nouvelle loi pour la réforme?
8. Si oui comment serait-elle préparée et présentée au Parlement ?
9. Quel est le risque à changer la loi: cela rendra-t-il les choses meilleures ou pires?
10. Est-il possible d'effectuer des changements au moyen de mesures réglementaires (Ministère des Finances, Conseil des ministres, etc)? En quoi cela changerait-il la stratégie?
11. Qui devrait être responsable du système national des marchés publics?
12. Les responsables des marchés publics devraient-ils posséder des qualifications professionnelles particulières?
13. Combien d'années seront nécessaires à la réforme?
14. Qui contrôlerait ou pourrait modifier le processus de réforme?
15. Comment et quand les réformes peuvent-elles être évaluées en ce qui concerne leurs résultats?
16. La réforme devrait-elle être sur un plan national ou régional?
17. Devrait-on publier les appels d'offres nationales également au niveau régional?
18. Comment peut-on améliorer la qualité des documents de soumission?
19. Comment peut-on améliorer la formation professionnelle?

11:00 à 11:25 Pause pour permettre aux rapporteurs de préparer les présentations (transparents) de leur groupe de travail (problèmes et conclusions/recommandations).

11:25 à 11:30 Les participants se réunissent en session conjointe.

11:30 à 12:30 Chaque rapporteur présente pendant 10 minutes les résultats des discussions de son groupe; courte période pour poser des questions.

12:30 à 14:30 Déjeuner

**JEUDI 3 décembre - APRÈS-MIDI**

**SESSION No. 4: MISE EN PLACE DES MESURES DE SOUTIEN A LA RÉFORME**

Résultats attendus des participants:

Comment déterminer les besoins de mise en place d'un programme de réforme.

Identifier les ressources nécessaires au soutien d'un tel programme.

14:30 à 15:15 Table ronde sur le soutien des institutions à la réforme.

M. Ousmane Kane (Programme de réforme juridique)

Mme Pauline Tamesis/M. Ato Ghartey (Programme PACT)

M. Jean-Jacques Raoul (Programme de bonne gouvernance)

M. Wayne Wittig CCI

15:15 à 15:30 Les participants rejoignent leurs groupes respectifs

15:30 à 17:00 Discussions de groupe

Travail de la session: Comment développer un projet pour un programme de réforme, si nécessaire.

Questions à se poser

1. Comment les autorités peuvent-elles apporter la preuve de leur engagement dans le processus de réforme?
2. Quelle stratégie mettre en place pour soutenir le projet?
3. Où trouver les ressources nécessaires à la réforme?
4. Quelles organisations pourraient aider à la mise en place de la réforme?

17:00 à 17:25 Pause pour permettre aux rapporteurs de préparer les présentations (transparents) de leur groupe de travail (problèmes et conclusions/recommandations).

17:25 à 17:30 Les participants se réunissent en session conjointe.

17:30 à 18:30 Chaque rapporteur présente pendant 10 minutes les résultats des discussions de son groupe; courte période pour poser des questions.

#### **VENDREDI 4 Décembre 1998 – MATIN**

*SESSION No. 5: SYNTHÈSE*

Résultats attendus des participants:

Comprendre le processus de mise en place des changements nécessaires pour améliorer le système des marchés publics

Développer un modèle pour la réforme des marchés publics

Étapes supplémentaires dans la mise en oeuvre de l'amélioration des marchés publics

Elaboration des stratégies de réforme

8:30 à 11:00 En séance conjointe, présentation par les quatre rapporteurs choisis pour rendre compte des travaux effectués dans le cadre des sessions Nos. 1 à 4, et discussions (les textes des présentations et des rapports écrits seront distribués ultérieurement aux participants).

11:00 à 11:30 Conclusion par les représentants des institutions qui ont parrainé les ateliers de travail.

11:30 à 12:00 Exposé de clôture de la conférence

12:00 à 12:30 Évaluation de la conférence (questionnaire)

**FIN DES TRAVAUX**

## Annexe C – Liste des participants

<u>COUNTRY/ (UN short name list of countries) or ORGANISATION</u>	<u>PARTICIPANTS</u>	<u>FUNCTION/PHONE/FAX</u>
<b>ALGERIA</b>	MR. BACHETARZI	DIRECTEUR GI CGMP 2132923127 2132/92.38.26
	MR. M.BOUZERDE	DIRECTEUR DE LA REGLEMENTATION 213/273.40.18 213/2 73.59.11
<b>BENIN</b>	HON. A. BIO TCHANE	MINISTRE DES FINANCES 229/30.13.37 229/30-18-51
	MR. AMINOU KARIM	DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS 229/306169 229/332306
<b>BOTSWANA</b>	MR. NYADZE THIPE	DEPUTY SECRETARY FINANCIAL AFFAIRS 267/350301 267/580 849
<b>BURKINA FASO</b>	MR. YADGHO A. PHILIPPE	DIRECTEUR CENTRAL DES MARCHES PUBLICS 226/316997 226/312025
<b>BURUNDI</b>	MR. NDAYIMIRIJE G.	DIRECTEUR GL. DES MARCHES PUBLICS 257/21-10-50 257/21 47 58
<b>CONGO (the)</b>	MR. LEBALI EMILE	CONTROLEUR D'ETAT MINISTERE CONTROLE. D'ETAT 41.16.50
	MR. NGOMA YVON DANIEL	CONTROLEUR DE GESTION 242/94.00.52 242/94.20.42
	MR. ZOMAMBOU-BONGO	242 94-00-52 242/94-20-42
<b>CÔTE d'IVOIRE</b>	MR. JEAN BAPTISTE AMAN	MINISTRE DELEGUE AUPRES DES MINISTRE DES FINANCES CHARGE DU BUDGET
	MR. KOFFI AHOUTOU E.	DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS 21-15-19 21-53-90
	MR. EBROTTIE Y.	SOUS DIRECTEUR APPROB. MARCHES PUBLICS 21-49-11
	MR. YAVO FRANCOIS	CONSEILLER TECHNIQUE MIN. BUDGET 05-74-28
	MR. BAHIA YVONNE	CONSEILLER TECHN. MEF 21 16 90
	MR. BARNOIN ANDRE	CHAMBRE DE COMMERCE CI

	225 331600 225 32 39 42
MS. BIONAO SIMONE	CONSULTANTE/BAD 22-11-22
MR. COULIBALY YACOUBA	CONSEILLER TECHN. DIRECTEUR M. P. 227471 215390
REV. DR. GOUIN CEDIEU	PCA/PDG PAG PME/MPME/FIPME 41-50-92 36.32.91
MR. KABA DIAKITE MOHAMED	ADMINISTRATEUR DES SERVICES FINANCIERS (225) 21.03.88
MR. KOUAME JANVIER A.	CHEF D'UNITE BNETD 44-28-05 44-56-66
MR. TOURE YACOUBA	ADMINISTRATEUR DES SERVICES FINANCIERS 21-03-88
<b>EGYPT</b>	
MR. ELKOUNY MOUSTAPHA	CONSEILLER AMBASSADE D'EGYPTE, CI 225 226231 225 223053
MR. MOHAMED ELFAR	HEAD OF CENTRAL ADMINISTRATION FOR PROCUREMENT-MINISTRY OF FINANCE 202/3371589 202/3371881
MR. ZEINHOM ZAHRAN	DIRECTOR GENERAL MINISTER'S OFFICE 202-35-43-201 202/3557994
<b>GABON</b>	
MR. KOUMBA JEAN-CLAIR	CONTRLEUR FINANCIER 241/76.00.28 241/73.88.71
<b>GHANA</b>	
MS. HELEN ALLOTEY	PRINCIPAL ECONOMIST MIN. FINANCE 233/21668213 233/21501614
<b>GUINEA</b>	
MR. CISSE MANDAW	DIRECTEUR NATIONAL MARCHES PUBLICS 41.53.74 41.53.73
<b>KENYA</b>	
HON. MATHIAS KEAH	ASSISTANT MINISTER OF FINANCE & ALT. GOV ADB 254/2-338111 254/2-213691
MR. JAPHETH WEKESA	DEPUTY SECRETARY-MINISTRY OF FINANCE 254-02-338111 254-2-223527
MR. PETER N. MBUGUA	DEPUTY DIRECTOR-SUPPLIES SERV. MIN.FIN. 254 2 338111 254 2 33 64 99
MS. EDITH R. MWENDA	SENIOR STATE COUNSEL, OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL 254-2-227461 254-2-336499
MR. PAUL ISMAEL OBASO	SENIOR SUPPLIER OFFICER, MIN. OF TRADE 254/02
MR. WANJOH JAMES K.	ASST.SECRETARY-MINISTRY OF FINANCE ADB DESK

338111

**LESOTHO**

MR. G. BROWN  
PROCUREMENT OFFICER

MR. K. MOLELEKI  
FINANCE OFFICER  
2661310622 2661310622

**MADAGASCAR**

MR. RANAIVO HENRI  
DIRECTEUR GENERAL CONTROLE DES  
DEPENSES ENGAGEES & PRESIDENT COM. CENT. \  
MARCHES  
22/200/27 22/269-53

MR. RASATA R.  
DIRECTEUR DE CABINET DU MINISTERE  
DES  
FINANCES ET DE L'ECONOMIE  
261 20 22 242 261 20 2242463

**MALI**

MR. ABDOULAYE SECK  
DIRECTEUR GENERAL DES MARCHES  
PUBLICS  
223/22.06.35 223/22.01.65

MR. YOUSSEF DIARRA  
SOUS DIRECTEUR DES METHODES ET  
PROCEDURES  
223/22.06.21 223/220165

**MAURITANIA**

MR. TANDIA MOUSTAPHA  
222/25.25.94

**MAURITIUS**

MR. BEEHARRY P.  
PRINCIPAL ASSISTANT SECRETARY  
230/2011148 230/211 0933

**MOROCCO**

MR. NAIMI M.  
DIRECTEUR ADJOINT, CONTROLE DES  
ENGAGTS  
DE DEPENSES MINISTERE DES FINANCES  
721071 721071

MR. S. TAZI  
CHEF DE DIVISION  
(07)76-18-24 76-44-23

**NAMIBIA**

MR. KABOZU  
DIRECTOR  
264/61 264/61 236454

MS. ONESMUS  
DEPUTY DIRECTOR  
02641612092102641 61236454

MS. T. ANGULA  
DIRECTOR  
02641 61 02641 61

**NIGER (the)**

MR. SOUNA ALI  
PRESIDENT COMMISSION CENTRALES DES  
MARCHES, DIRECTEUR CABINET DU PM  
72-26-99 72-58-59

MR. B.DJIBRILLA  
227/72.35.00  
SECRETAIRE PERMANENT COM. CENTRAL  
227/73-58-59

MR. BANAKOYE  
INSPECTEUR GENERAL D'ETAT

		72-35-85
	MR. KANE ADAMOU	DIRECTEUR CONTROLE FINANCIER 227/72-27-28 227/733371
<b>NIGERIA</b>		
	MR. ALH. A.ABUBAKAR	DIRECTOR FED. MINISTRY OF FINANCE 234-9-2340569 234-9-234-09-03
<b>RWANDA</b>		
	MR. BERAHO IGNACE	SECRETAIRE GENERAL NATIONAL TENDER 250 71047 250 71107
	MR. MUGISHA RICHARD	DIRECTEUR PROCUREMENT POLICY AND LEGAL AFFAIRS 71047 71107
	MR. NYIRUBUTAMA JEAN JACQUES	OFFICER IN CHARGE OF BILATERAL/MULTILATERAL OPERATIONS CEPEX 7 7994/7 3416 00250/71074
<b>SENEGAL</b>		
	MR. MANSOUR DIOP	CHEF DU BUREAU DES MARCHES MINISTERE DE L'ECO. FINANCES ET DU PLAN 822 28 07 827 15 62
<b>SIERRA LEONE</b>		
	MR. E. A. B. LASITE	Ag.PRINCIPAL DEPUTY FINANCIAL SECRETARY, MINISTRY OF FINANCE, DEV. AND ECON. PLAN. 225826 224451
<b>SOUTH AFRICA</b>		
	MR. J. BREYTENBACH	CHIEF DIRECTOR,STATE TENDER BOARD 2712/3241876 2712/3234763
	MR. LETCHMAIH-DEEN	PROCUREMENT REFORM TASK FORCE
	MR. N.K. MLAMLA	DIRECTOR LOGISTIC,STATE TENDER BOARD 2712/3155252 2712/3254533
<b>SUDAN (the)</b>		
	MR. ABBAS EL HAG A.W.	DIRECTOR GL PROCUREMENT TECHNICAL UNIT 249 776226 775630
<b>TOGO</b>		
	MR. ANUMU EDEM KETOGLO	CHEF SECTION PREVISION 228/21.60.37 228/21.14.89
	MR. OLIVIER ELISSE	CONSULTANT 24.55.35
<b>TUNISIA</b>		
	MR. ABDELHAKIM LAHOUEL	DIRECTEUR GENERAL DES MARCHES 216/574-990
	MR. HEDI JAZIRI	CHEF DE CABINET 216/567-227
<b>UGANDA</b>		
	MR. ANTHONY OKWENYE	DIRECTOR GOVERNMENT CENTRAL PURCHASING CORP.



041/234772 041/255556

PR. BASHAIJA MWENE KAZINGO

NATIONAL CONSULTANT, TRAINING +  
ORGANIZATION  
256/41/236007 256/41-255556

MS. JENNIFER BITALABEHO

NATIONAL CONSULTANT LAW &  
ADMINISTRATION  
256041236007 256 041 255556

MR. KAKULA K.S.

ADMINISTRATIVE OFFICER MINISTRY OF  
FINANCE  
256/41-347891 256/41-230163

MR. KALANGUKA-KAYONDHO

Ag. COMMISSIONER SOCIAL  
INFRASTRUCTURE DEPARTMENT  
256/41-230163

MR. PETER KIMBOWA

EXECUTIVE DIRECTOR, PROCUREMENT AND  
LOGISTICS MANAGEMENT ASSOCIATION - PALMA  
256/41-234759 256/41-255556

**UNITED REPUBLIC OF  
TANZANIA (the)**

HON. J.J.P. MAGUFULI

DEPUTY MINISTER FOR WORKS  
255/117116 255/20.49.07

MR. L.F. MWAVALLA

AG. DIRECTOR OF SUPPLIES AND  
SERVICES  
255/51-865828 255/51-12-64-62

ENG. NTANDO NKINGA

SECRETARY, CENTRAL TENDER BOARD  
255/812-78863 255/51-110326

**ZAMBIA**

MR. SICHILIMA GODFREY

221860 22-05-77

**ZIMBABWE**

MR. HOWARD G. MATIMBA

HEAD OF THE SECRETARIAT ZIMBABWE  
GOVERNMENT TENDER BOARD  
721 758

MR. PATRICK MACHAYA

DIRECTOR OF THE NATIONAL ECONOMIC AND  
CHAIRMAN OF THE GOVERNMENT T. B.  
756712 758974

**NON REGIONAL COUNTRIES**

**CANADA**

MS. ANDREE VARY

PREMIER SECRETAIRE  
21.20.09

MRS. LINDA CLOUTIER

REPRESENTANT DE L'ACDI  
225/32-91-50 225/32-10-10

**FRANCE**

MME. DURIEZ F.

AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT  
225/44-53-05 225/44.21.78

**SAUDI ARABIA**

MR. II. AL SUGAIR

ECONOMIC SPECIALIST  
966/4640292

MR. SALEH A. ALAWAJI

SAUDIAN DEVELOPMENT FUND  
966 1 4640292 966 1 4647450

**SWITZERLAND**

MS. C. ROBERT

FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN  
ECONOMIC AFFAIRS  
41313240885 41313249239**UNITED STATES OF  
AMERICA (the)**

MS. ANGIE CHATMAN-W.

LIAISON COMMERCIAL OFFICER  
225/204015**SPONSORING ORGANISATIONS**

## AFRI CAN DEVELOPMENT BANK

MR. OMAR KABBAJ

PRESI DENT ADB

(225) 20-44-44

MR. EL OUADRHI RI

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MR. ABDALLA M. A. TRAI NA

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MS. ALI CE M. DEAR

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MR. KOI KOU ASSAMOI

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MR. NDEWIRWA N. KI TOMARI

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MR. SI DI SANNEH

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

MR. TAI STO HUI MASALO

ADMI NI STRATEUR

(225) 20-44-44

DR. BAHGAT AHMED M.F.

VI CE PRESI DENT

(225) 20-44-44

MR. C. I. FALL

SECRETAI RE GENERAL

(225) 20-44-44

MR. BI SI OGUNJOBI

DI RECTEUR

(225) 20-44-44

MR. M'TEGHA M.

DI RECTEUR

(225) 20-44-44

MR. SSEKANDI F. M.

DI RECTEUR

(225) 20-44-44

MR. K. GADI O CLEG

(225) 20-44-44

MR. O. KANE

HEAD OF UNI T

(225) 20-44-44

MR. RAKOTIBE OCDC

(225) 20-44-44

MR. SAI KI KEMAL

HEAD OF UNI T

MR. A. BENBARKA	(225) 20-44-44 FPRU
MR. G. VARANGO	(225) 20-44-44 FPRU
MR. M. DOUMBI A	(225) 20-44-44 FPRU
MS. Y. FAL	(225) 20-44-44 FPRU
MS. K. DOUCOURE	(225) 20-44-44 FPRU
MR. S.S. RAO	(225) 20-44-44 FPRU
MS. A. BANDAOGO	(225) 20-44-44 SECRETAI RE
MR. A. KOTCHI	(225) 20-44-44 C I M M
	(225) 20-44-44
INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/WTO MR. J. D. BELI SLE	DIRECTOR GENERAL, ITC/UNCTAD/WTO 54-56, rue de Montbrillant, Geneva, Postal address: Palais des Nations – 1211, Geneva 10, Switzerland. Tel. (4122) 7300441, Fax: (4122) 7300 575 Email: belisle@intracen.org
MR. ALLAN V. BURMAN	PRESIDENT, JEFFERSON SOLUTIONS LLC 1341 G Street, NW Suite 1100 Washington, DC 20005-3105 Tel: 202/6268565 Fax: 202/6268595 Email: avb@jeffersongroup.com
MR. ALAIN CHEVALIER	PRINCIPAL ADVISER, INTERNATIONAL PURCHASING AND SUPPLY MANAGEMENT SECTION, DIVISION OF TRADE SUPPORT SERVICES, 54-56, rue de Montbrillant, Geneva, Postal address: Palais des Nations – 1211, Geneva 10, Switzerland. Tel. (4122) 7300337, Fax: (4122) 7300 328 Email: chevalier@intracen.org
MR. HELLUY PHILIPPE	ASSOCIATE EXPERT, INTERNATIONAL PURCHASING AND SUPPLY MANAGEMENT SECTION, DIVISION OF TRADE SUPPORT SERVICES, 54-56, rue de Montbrillant, Geneva, Postal address: Palais des Nations – 1211, Geneva 10, Switzerland. Tel. (4122) 7300341, Fax: (4122) 7300 328 Email: helluy@intracen.org
MR. R. SMITH-GILLESPIE	CHIEF, INTERNATIONAL PURCHASING AND SUPPLY MANAGEMENT SECTION, DIVISION OF TRADE SUPPORT SERVICES, 54-56, rue de Montbrillant, Geneva, Postal address: Palais des Nations – 1211, Geneva 10, Switzerland. Tel. (4122) 7300489, Fax: (4122) 7300 328 Email: smithgillespie@intracen.org
MR. S.A. SAHAYDACHNY	ATTORNEY AT LAW Deer Ledge

Route 9W & Hudson Avenue  
Tenefly, New Jersey 07670  
Tel:201 541 0203 Fax: 201-568-3916  
Email: Sahay@Compuserve.com

MS. GABRIELA SARMIENTO

JUNIOR CONSULTANT, INTERNATIONAL  
PURCHASING AND SUPPLY MANAGEMENT SECTION,  
DIVISION OF TRADE SUPPORT SERVICES, 54-56, rue  
de Montbrillant, Geneva, Postal address: Palais des Nations  
– 1211, Geneva 10, Switzerland.  
Tel. (4122) 7300602, Fax: (4122) 7300 328 Email:  
mgabriela26@hotmail.com

MR. WAYNE WITTIG

SENIOR ADVISER, PUBLIC SECTOR PROCUREMENT,  
INTERNATIONAL PURCHASING AND SUPPLY  
MANAGEMENT SECTION, DIVISION OF TRADE  
SUPPORT SERVICES, 54-56, rue de Montbrillant,  
Geneva, Postal address: Palais des Nations –  
1211, Geneva 10, Switzerland.  
Tel. (4122) 7300339, Fax: (4122) 7300 328  
Email:wittig@intracen.org

#### UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

MR. ATO GHARTEY

PRINCIPAL ADVISER, PROGRAMME FOR  
ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY (PACT),  
AFRICA REGION, UNDP, HARARE, ZIMBABWE, 8<sup>th</sup>  
Floor, Takura House, P.O. Box 4775, Harare, Zimbabwe,  
tel: 263-4-792681 ext 240, fax: 263-4-728695, email:  
ato.ghartey@undp.org

MS. PAULINE TAMESIS

PROGRAMME SPECIALIST, PROGRAMME FOR  
ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY (PACT),  
MANAGEMENT DEVELOPMENT AND GOVERNANCE  
DIVISION, UNDP, One UN Plaza, Rm DC1-2084, New  
York, NY 10017, tel: 212 906 5349, fax: 212 906 5023,  
email: pauline.tamesis@undp.org

#### WORLD BANK

MR. STEVEN WEISSMAN

DIRECTOR OF OPERATION SUPPORT FOR AFRICA  
REGION, Operations Support, Africa Region, The World  
Bank, 1818 H Street, N.W. Washington DC 20433, USA.  
Tel.: 202-473-4076 Fax: 202-473-8321  
Internet:SWEISSMAN@WORLDBANK.  
ORG

MR. A. AYOUNG

SENIOR PROCUREMENT SPECIALIST, Africa Region,  
The World Bank, 1818 H Street, N.W. Washington DC  
20433, USA. Tel.: 202-473-3667 Fax: 202-477-0537

MR. ABELLE B.

PRINCIPAL PROCUREMENT SPECIALIST The World  
Bank, 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433  
USA. Tel.: 202 473 48 29

MS. BENTCHI KOU F.

PROCUREMENT LAWYER, The World Bank, 1818 H  
Street, N.W. Washington, D.C. 20433 USA. Tel.: 202-  
458-1590 Fax: 202-477-0121 Telex:RCA 248423  
WORLDBANK.

MR. J.J. RAOUL

LEAD PROCUREMENT SPECIALIST FOR THE AFRICA  
REGION, Office of the Vice President, Africa Region,  
The World Bank, 1818 H Street N.W., Washington DC  
20433 U.S.A. Tel.: (202) 473-7045 Fax: (202) 473-  
8046 Internet: JRAOUL@WORLDBANK.ORG

## **Annexe D - Session N° 1 -- Identification des insuffisances dans la passation des marchés justifiant la réforme**

Pour cette session il n'y a pas eu de synthèse. Nonobstant, on considère que ce résumé de l'un des groupes francophones est assez complet et regroupe l'ensemble des questions abordées.

### **I – MANQUE DE TRANSPARENCE**

- Manque d'harmonisation des règles et des structures (manque d'harmonisation des réglementations nationales par rapport aux directives des Bailleurs de fonds et réciproquement);
- Manque de clarté et de simplicité de textes et de leurs outils d'application (documents types insuffisants, système de référence lourd à administrer);
- Absence de textes soutenant la décentralisation des Marchés Publics;
- Absence de critères d'évaluation clairs et précis;
- Contournement et/ou, mauvaise interprétation des procédures (abus du fractionnement des dépenses, du Gré-à-Gré et des avenants);
- Corruption;

### **II- MANQUE D'EFFICACITE**

- Volonté politique insuffisamment affichée;
- Manque de formulation d'une politique d'action et d'une stratégie clairement définies;
- Lourdeur des procédures;
- Manque d'information et de connexion à des banques de données
- Manque de professionnalisation des différents intervenants (non reconnaissance de la profession de gestionnaire des Marchés);
- Manque de motivation des personnels en charge de passation des marchés (bas salaires);
- Excessive mobilité des cadres chargés de la passation des Marchés;
- Résistance au changement.

### **III- MANQUE DE RESPONSABILISATION**

- Manque de structure et de procédure de contrôle;
- Manque de BACK-UP par les responsables de projet chez les Bailleurs de fonds;
- Interférences des décideurs dans l'attribution des Marchés;
- Dérapage dans les délais de paiement en général;
- Indiscipline des candidats aux Marchés Publics;
- Superposition des responsabilités (confusion des rôles);
- Manque d'outils normalisés de mesure des performances;
- Manque de code de conduite (manque d'éthique dans les passations de Marchés).

### **IV- INEGALITE DANS LA COMPETITION**

- Insuffisance de publicité;
- Délai de soumission trop court;
- Circuit de paiement trop long;
- Manque de structures et règles claires dans le règlement des litiges.

## **V- CLES POUR LA REFORME**

- Simplification (conceptualisation et mise en application);
- Harmonisation;
- Transparence – Responsabilisation – Intégrité
- Contrôle des coûts;
- Partenariat (franche collaboration)
- Economie sur le budget;
- Concurrence loyale et la plus large possible;
- Responsabilisation des acteurs de la chaîne des Marchés Publics;
- Rationalisation des procédures et des opérations;
- Efficacité;
- Pérennité de la réforme;
- Evaluation de l'impact de la réforme sur les ressources budgétaires et la perception du public;
- Amélioration de connaissance et du savoir faire professionnel (Formation);
- Indépendance de l'intérêt public et des intérêts privés.

## **Annexe E - Synthèse de la Session N° 2 -- Loi type de passation des marchés publics**

### **1. LES RAISONS DE DISPOSER D'UN CADRE JURIDIQUE SUR LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

- ◆ Nécessité d'une bonne gestion (efficience, efficacité...)
- ◆ Avoir un dispositif clair, stable et applicable à toutes les parties

### **2. CHOIX DU CADRE JURIDIQUE**

- ◆ Disposer d'un cadre unique et constituant la référence en la matière
- ◆ Couvrir l'ensemble des principes et dispositions générales nécessaires à la réalisation des objectifs de la réforme
- ◆ Envisager la possibilité de prendre des textes d'application réglementaires spécifiques du cadre général
- ◆ Le choix Loi/ Règlement dépend des dispositifs constitutionnels
- ◆ Prévoir des mécanismes de suivi en vue de moderniser et adapter ce cadre lorsque des mutations profondes surgissent

### **2. LE CADRE JURIDIQUE**

#### **Sur le Plan de la Forme**

- ◆ Viser la simplification, la clarté et la réduction du nombre des étapes et des intervenants

#### **Sur le Plan du Contenu:**

- ◆ Rappel en préambule des principes fondamentaux (la transparence, la compétition/concurrence, la moralisation/ éthique, l'égalité des traitements, le droit de recours/équilibre dans les relations...)
- ◆ Définition des principaux termes utilisés dans le processus de passation des marchés publics
- ◆ Champ d'application (types de prestations, autorités contractantes, intervenants)  
Scope of application (types of operations, contracting authorities and other involved parties)
- ◆ Obligation devra être faite aux autorités contractantes de publier à titre indicatif leur programme d'actions/commandes



- ◆ **Obligation devra être faite aux autorités contractantes de déterminer précisément les spécifications de leurs besoins**
- ◆ **Les modes de passation des marchés publics (AOO sera la règle, le Gré-à-Gré l'exception) ainsi que les modalités de leur mise en œuvre (publicité, documents...)**
- ◆ **La qualification des soumissionnaires est requise pour leur attribuer éventuellement un marché**
- ◆ **Les modalités et le processus d'évaluation des offres (publication préalable des critères....)**
- ◆ **Le droit de recours**
- ◆ **Les conditions d'exécution des marchés (ordre de service, la révision des prix, les garanties, les modalités de paiement, la résiliation...)**
- ◆ **Les modalités de règlement des litiges (juridiction compétente, arbitrage...)**

## **DIVERS**

- ◆ **Préférence nationale**
- ◆ **Modalités de contrôle et d'audit par des structures indépendantes**
- ◆ **Les documents-types (CCAG, CPS...)**

## **Annexe F - Synthèse de la Session N° 3 -- Stratégies de réforme**

### **A. BUTS DE LA REFORME**

**« Investissements rentables avec des procédures de marchés efficaces et acceptées »**

#### **MOTS CLES:**

- ◆ **Lutte contre la corruption**
- ◆ **Transparence**
- ◆ **Modernisation**
- ◆ **Responsabilité**
- ◆ **Professionalisme**

### **B. STRATEGIE DE REFORME**

#### **1. DEMARCHE**

- ◆ **Domaines ciblés pour la réforme**
  - ◆ **Mesures politiques**
  - ◆ **Politique commerciale**
  - ◆ **Politique fiscale**
- ◆ **Changements spécifiques**
  - ◆ **Cadre institutionnel**
    - **Cadre juridique**
    - **Organes de décision**
    - **Organes de passation de marchés**
    - **Structure de réglementation**
- ◆ **Structures organisationnelles**
  - **Structures centrales**
  - **Exécution décentralisée de la passation de marchés**

◆ **Formation**

- **Mettre sur pied une équipe de professionnels**
- **Formation continue**

**2. PARTIES PRENANTES**

◆ **Organe de pilotage**

◆ **Autres parties prenantes**

- **Ministères de tutelle**
- **Secteur privé et autres organisations**
- **Bailleurs de fonds**
- **Parlementaires**

**3. PLAN D'ACTION**

- ◆ **Établir un processus visant à déterminer les priorités dans un cadre macroéconomique**
- ◆ **Établir un calendrier pour les actions clés du processus de réforme**
- ◆ **Développer des mécanismes de révision et d'évaluation**
- ◆ **Mesurer les gains en termes de temps, délais, coûts,...**
- ◆ **Mesurer le volume d'affaires**
- ◆ **Degré de perfection de la concurrence**

## **Annexe G - Synthèse de la Session No. 4 -- Soutien à la réforme**

### **1. APPUI POLITIQUE – 2 APPROCHES**

- **De haut en bas: autorités politiques**
- **De bas en haut: responsables de l'Etat**
- **L'une ou l'autre de ces approches nécessite un engagement politique à:**
  - **Adopter des lois et règlements**
  - **Obtenir un soutien public**
  - **Obtenir l'adhésion des fonctionnaires de l'Etat**
  - **Donner une priorité à des éléments clés de la passation des marchés (ex: transparence, anti-corruption...)**
  - **Promouvoir des objectifs socio-économiques**
  - **Tenir le Parlement informé**
  - **Réassurer les bailleurs de fonds potentiels**

### **2. DEUX DOMAINES D'ASSISTANCE**

#### **Technique**

- **Etude initiale**
- **Plan de réalisation**
- **Plan de développement professionnel (valorisation et reconnaissance de la fonction achat)**
- **Recherche portant sur les meilleures pratiques**
- **Etude des systèmes existants**

#### **Financières**

- **Consultants (juridique, technique, PME...)**
- **Voyages d'étude**
- **Ateliers de travail**

- **Formation (ex: continue, à la carte, avec contrôle systématique)**
- **Soutien logistique (ex: équipement de bureau, commerce électronique, ...)**
- **Coûts de démarrage (ex: nouvelles dispositions institutionnelles, systèmes d'information)**

### **3. SOURCES DE FINANCEMENT**

- **Ressources propres du pays (Etat et/ou secteur privé)**
- **Coopération régionale et bilatérale**
- **Bailleurs de fonds (BAD, BIRD, PNUD)**

### **4. PARTENAIRES APPORTANT UN SOUTIEN A L'EXECUTION**

- **Ressources nationales (institutions publiques, organisations commerciales et professionnelles)**
- **Bailleurs de fonds**
- **CCI**
- **Mise en commun d'informations entre pays africains**
- **Echanges/détachements de personnel**

### **5. ELEMENTS CLES**

- **Réformes lancées par le pays, avec assistance des donateurs si nécessaire**
- **Développer les capacités nationales et transférer le savoir-faire**
- **Désigner un chef de file/moteur de la réforme**
- **Intégrer la réforme dans le cadre macro économique**
- **Suivre et évaluer la progression de la réforme**
- **Maximiser l'expertise nationale (complétée par des ressources externes)**
- **S'assurer un soutien médiatique pour promouvoir l'acceptation de la réforme**
- **Faire connaître l'engagement nationale et les progrès**

- **Définir des objectifs clairs et explicites (la réforme n'est pas une fin en soi)**
- **Anticiper les obstacles et goulots d'étranglement et les surmonter rapidement**

## **LES QUATRE PILIERS DU SOUTIEN A LA REFORME DES MARCHES PUBLICS**

- 1. Appui politique et engagement**
- 2. Loi et réglementation pertinentes**
- 3. Responsables des marchés publics bien formés et compétents**
- 4. Communautés des affaires et professionnelles (aux niveaux national et international) informées et bien disposées**