

Conférence régionale MENA sur la passation des marchés

Obtenir de meilleurs résultats dans
les marchés publics : Améliorer la transparence,
donner les moyens d'agir et renforcer les capacités



THE WORLD BANK

Conférence régionale MENA sur la passation des marchés

**Obtenir de meilleurs résultats dans
les marchés publics : Améliorer la
transparence, donner les moyens
d'agir et renforcer les capacités**



THE WORLD BANK

Remerciements

Organisée par l'équipe chargée de la passation des marchés à la Banque mondiale, la conférence régionale sur la passation des marchés dans les pays de la région Moyen-orient et Afrique du Nord (MENA) s'est tenue en décembre 2012 à Tunis et a servi de base à la confection du présent guide.

Ce guide a été préparé par une équipe dirigée par Yolanda Tayler (Banque mondiale) et composée des membres suivants : Simeon Sahaydachny (consultant juridique, marchés publics), Alejandro Susel (consultant, dématérialisation des marchés publics), Lina Tutunji (Banque mondiale), Andrew Jacobs (Banque mondiale), Rachel Lipson (Banque mondiale), et Fabio Isoldi (Banque mondiale).

Viviane Zoorob, Akhtar Khan, Basheer Jaber, et Khadija Faridi (tous de la Banque mondiale) ont participé à la rédaction du compte rendu de la réunion, qui a servi à préparer les actes de la conférence.

Déni de responsabilité

Ce document n'a pas été soumis à l'examen accordé aux publications officielles de la Banque mondiale. Les observations, interprétations et conclusions présentées ici n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne représentent pas nécessairement les vues de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale et ses organisations affiliées, ni celles de ses Administrateurs ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans le présent document.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire ou de réimprimer toute partie de cette publication, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires par courrier au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA,

Téléphone : 978-750-8400, Télécopie : 978-750-4470, site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; par télécopie, au 202-522- 2422 ; ou par courriel à l'adresse : pubrights@worldbank.org.

Copyright ©2013 par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ BANQUE MONDIALE

1818 H Street
NW Washington DC 20433
U.S.A.

Table des matières

Liste des sigles 5

Introduction 6

Section 1 : Les travaux de Tunis 8

Cadre juridique et réglementaire 8

Dématérialisation des marchés publics 12

Renforcement des capacités 19

Renforcement de la participation 26

Recommandations des participants à la Conférence 33

Section 2 : Cadre d'analyse 34

Présentation du cadre d'analyse 34

Matrices 36

Application du nouveau cadre 50

Conclusion 52

Addenda 53

Liste des sigles

BAD	Banque africaine de développement
CIPS	Chartered Institute for Purchasing and Supply
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
DAO	Dossiers d'appels d'offres
FIDIC	Fédération internationale des ingénieurs consultants
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération internationale)
KONEPS	Korea On-line E-Procurement System
MASEN	Agence marocaine de l'énergie solaire
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDE/CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Introduction

Contexte

Les événements récents dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) constituent une occasion unique de répondre aux demandes des citoyens qui veulent que le secteur public soit réformé pour le rendre plus efficace, transparent et responsable. Dans ce cadre, les marchés publics peuvent jouer un rôle essentiel et stratégique pour aider à améliorer la prestation des services publics. De concert avec d'autres acteurs tels que le secteur privé et les organisations de la société civile (OSC), le secteur des marchés publics peut contribuer à améliorer la qualité et l'accès aux biens et services fournis au public tout en réduisant la corruption et les coûts.

Dans ce contexte, la Banque mondiale a organisé deux conférences régionales en 2012 à l'intention des responsables et des acteurs des marchés publics dans la région MENA afin d'étudier la façon dont la réforme et la modernisation des systèmes de passation des marchés publics peuvent contribuer à rendre les services publics plus efficaces et, plus largement, à améliorer les impacts du développement.

La première conférence, qui s'est tenue à Amman, en Jordanie, en juin 2012 et intitulée « Vers une bonne gouvernance et une bonne performance du secteur public dans la région MENA : Tirer parti des efforts de réforme des marchés publics dans la région », a examiné la question de la réforme des marchés publics à partir de quatre grandes perspectives de développement : gouvernance et responsabilité sociale, prestation de services, développement du secteur privé et commerce, et renforcement des capacités. La conférence a marqué le début d'un riche dialogue entre les pays sur le rôle de la réforme des marchés publics dans la région et le lien avec les attentes de nombreux citoyens réclamant des possibilités économiques et un développement plus

« Obtenir de meilleurs résultats dans les marchés publics : Améliorer la transparence, donner les moyens d'agir et renforcer les capacités »

équitable, une plus grande influence sur les décisions gouvernementales et un système plus responsable pour lutter contre la corruption. À l'issue de la réunion d'Amman, les principales mesures et recommandations adoptées ont été récapitulées dans les actes de la conférence.

Après le succès de la première conférence, les responsables publics et les acteurs du système des marchés publics de la région MENA se sont réunis à nouveau pour poursuivre le dialogue. La deuxième conférence régionale, dont le thème était « **Obtenir de meilleurs résultats dans les marchés publics : Améliorer la transparence, donner les moyens d'agir et renforcer les capacités** », s'est tenue à Tunis, en Tunisie, en décembre 2012, et a réuni des représentants de 12 pays.¹ Trois grandes recommandations de la conférence d'Amman ont été le thème de travaux plus ciblés à Tunis : la nécessité de concevoir des approches et des outils modernes pour une plus grande efficacité des marchés publics au plan des coûts et des résultats, la nécessité de travailler efficacement avec d'autres parties prenantes telles que le secteur privé et la société civile, tout en promouvant le développement des petites et moyennes entreprises (PME), et la nécessité d'investir dans le renforcement des capacités des responsables de la passation des marchés afin de rendre les pays les mieux à même de relever les défis

¹ Djibouti, Égypte, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Palestine, Qatar, Tunisie, Yémen et Émirats Arabes Unis.

modernes. Le présent document est un résumé succinct des riches échanges qui se sont déroulés à Tunis.

Présentation des travaux

Outre cette introduction, le rapport se compose de deux grandes sections. La section 1 fait une présentation détaillée des débats de fond qui ont eu lieu à Séguin Tunis. Cette présentation s'organise autour des trois thèmes mentionnés ci-dessus. Le cadre juridique, reconnu par tous à Tunis comme facilitateur d'autres réformes, a été retenu comme quatrième thème lors des travaux. La section 1 comprend également les recommandations finales formulées et adoptées par les participants.

La section 2 présente un cadre d'analyse conçu par la Banque mondiale et visant deux objectifs principaux : i) aider les pays à autoévaluer le degré de progression actuel de leur système de passation des marchés pour chacun des quatre thèmes de la section 1, et ii) faire des suggestions pratiques d'amélioration. Le cadre contient un ensemble de matrices correspondant à trois stades de développement (initial, intermédiaire et avancé) et fait ressortir les caractéristiques clés des systèmes

typiques de passation de marché à chacun de ces stades. Cet exercice a pour objectif d'aider les responsables des systèmes de passation des marchés publics à mettre en évidence les points forts existants et définir les principaux axes d'amélioration, ainsi que les éventuelles mesures à prendre par la suite. La section 2 comprend également une brève analyse et un résumé de la première application de ce cadre dans la région.

Enfin, la conclusion, s'appuyant sur les recommandations de la Conférence, présente quelques actions clés pour renforcer la collaboration régionale en matière de marchés publics.

Après la conclusion, un petit addenda fait le point sur les mesures importantes prises depuis la conférence de Tunis, dont l'une des plus importantes est la création en juin 2013 du Réseau MENA d'experts des marchés publics.

Rapport sur le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés dans la région MENA

Le cadre juridique et réglementaire est la base des réformes

Les sujets abordés lors de la conférence de décembre 2012 à Tunis constituent un nouveau modèle pour les marchés publics : *les processus de passation des marchés d'un État peuvent – et doivent – permettre la prestation de services rentables et jouent un rôle stratégique plus large dans le développement durable du pays*. Tout au long de la conférence de trois jours, les conférenciers et les participants ont souligné qu'un cadre juridique et réglementaire solide est une condition sine qua non pour la mise en place d'un tel système de passation des marchés.

Plusieurs aspects de la législation et de la réglementation des marchés publics ont été examinés, y compris le processus, souvent long et difficile, d'actualisation du cadre juridique et réglementaire d'un pays.

Une législation dépassée et morcelée, qui pose des problèmes dans la région MENA

Le renforcement, la finalisation et l'harmonisation du cadre juridique sont nécessaires pour une bonne exécution des marchés publics. Certains pays de la région – Jordanie, Maroc, Tunisie, Territoires palestiniens, Yémen – ont pris des mesures pour actualiser et consolider leurs cadres juridiques.

Dans certains pays, les lois et règlements sur la passation des marchés remontent au début des années 60. Bien que les processus de passation des marchés et les technologies associées aient évolué, beaucoup de ces lois demeurent inchangées. Cette législation dépassée peut être source d'inefficacité et de retards. Dans de nombreux cas, ce cadre juridique inapproprié peut en réalité faire obstacle à la performance

et à la prestation de services, au lieu de contribuer à l'efficacité du processus.

Au fil des décennies, le cadre juridique de certains pays de la région s'est morcelé. Les textes législatifs et réglementaires peuvent y être répétitifs, incohérents et se chevaucher, et faire l'impasse sur certaines questions clés liées aux marchés publics. Du fait de lacunes dans des aspects clés des marchés publics, les règles opérationnelles et les procédures sont mal respectées ou inappliquées. Les règles en vigueur étant peu claires, les procédures peuvent varier et être appliquées de manière inégale d'un secteur à l'autre.

L'actualisation de la législation permet d'évoluer et d'innover

La modernisation du cadre juridique peut contribuer à des réformes et des innovations clés du système de passation des marchés publics car il permet de :

- centraliser l'élaboration des politiques, la supervision et la gestion du système de passation des marchés ;
- rendre obligatoire la professionnalisation du système de passation des marchés publics et renforcer les capacités à cette fin ;
- moderniser les procédures et pratiques telles que la planification des marchés à passer, l'évaluation des offres faites, la dématérialisation des marchés publics, la mise en place d'accords-cadres au niveau central pour les marchés de produits et services courants, les partenariats public-privé (PPP), et la participation des PME ;
- veiller à l'éthique de responsabilité en définissant les procédures d'examen de plaintes, adoptant un code de conduite de la passation des marchés et instituant des mécanismes de suivi

continu, de remontée de l'information et de contribution de la société civile ; et

- accompagner la modernisation de la passation des marchés par des développements dans des secteurs connexes.

Les paragraphes qui suivent rendent compte des principaux aspects des travaux sur les points qui doivent caractériser les textes législatifs et réglementaires relatifs à la passation des marchés.

Centraliser la supervision, l'administration et les achats

Un texte de loi sur la mise en place d'une politique centrale de passation des marchés et d'un organe de contrôle peut contribuer à la création, à l'autonomie et au respect de ces outils. Par souci d'économie de moyens, de plus en plus de pays mettent en place des accords-cadres au niveau central pour les acquisitions courantes, ce qui permet au personnel des différents services de passer des marchés d'un grand nombre de fournitures et de services, et de travaux mineurs rapidement et simplement. Ces accords peuvent être mis en ligne et diffusés aux utilisateurs remplissant les critères voulus. Dans les systèmes plus évolués, les utilisateurs peuvent commander des fournitures et services en ligne.

Professionnalisation et renforcement des capacités

Une autre condition essentielle au succès de la réforme sur la passation des marchés est le renforcement des capacités, une question qui a été présente dans tous les travaux au-delà des présentations consacrées au thème de la deuxième journée. De nombreux pays de la région subissent les conséquences d'un manque de capacités et d'un taux de

renouvellement élevé de leur personnel, ce qui rend les marchés publics moins efficaces et plus coûteux.

L'existence d'une loi est la meilleure façon de s'assurer que les programmes de renforcement des capacités sont durablement présents et institutionnalisés. Certains participants ont suggéré de rendre obligatoires d'autres aspects de la professionnalisation du secteur, tels que :

- la création d'un cadre de « responsables de la passation des marchés » reconnus comme catégorie professionnelle dans la fonction publique ;
- la définition des conditions requises et des critères de certification ; et
- la création de cellules de passation des marchés composées de spécialistes formés à cette fin, plutôt que d'agents à temps partiel ou de généralistes.

Modernisation des processus et procédures

En modernisant ses procédures de passation des marchés, une administration peut réduire ses coûts et mieux répondre aux attentes du public. L'actualisation du cadre juridique d'un pays permettra aux responsables de la passation des marchés d'apporter un grand nombre des améliorations recommandées lors de la conférence, notamment sur les aspects suivants :

- *planification des marchés à passer* — chaque entité passant des marchés devrait être légalement tenue de préparer et faire paraître un plan annuel de passation des marchés ;
- *évaluation des offres* — lors de l'évaluation, de la comparaison et du classement des offres, le principe du

« moins-disant » reste pratiquement le seul critère appliqué dans certains pays, au détriment d'autres aspects tels que la qualité, la performance, l'analyse du coût sur la durée de vie et les coûts cachés. L'existence d'un cadre juridique devrait permettre de prendre en compte des critères autres que le prix dans l'évaluation des offres (analyse du coût sur la durée de vie, par exemple) ;

- *dématérialisation des marchés publics* — le cadre juridique d'un pays doit être mis à jour afin d'inclure des dispositions spécifiques pour la passation des marchés par voie électronique.

Quelques exemples :

- autorisation de l'utilisation de moyens électroniques pour la communication, le partage de la documentation et l'application d'autres mesures ;
- création d'un site web, portail unique et officiel présentant les annonces, avis et autres renseignements sur les marchés ; et
- application de méthodes supplémentaires en matière de dématérialisation des marchés publics, comme les achats dans des magasins en ligne (marketplace) et les adjudications à l'envers.
- Partenariats publics-privés² — les PPP sont des contrats à long terme (5 à 30 ans) entre une entité publique et une entreprise privée ou un consortium. Ce dernier s'engage à fournir un service public sur la base d'une concession, ou à investir, construire et exploiter des équipements collectifs. Le cadre juridique et réglementaire d'un pays peut et doit aborder les questions

liées à l'identification, l'évaluation, la planification, l'exécution et la réglementation des projets PPP. Il doit codifier les principes de base de la passation des marchés tels que la transparence, la concurrence, la qualité, l'équité et le devoir de responsabilité, en particulier pour ce qui est des aspects propres aux PPP ; et

- participation des PME — selon plusieurs participants, le cadre juridique devrait soutenir et promouvoir la participation des PME au processus de passation des marchés, ce qui peut stimuler le développement économique au sens large. Les dispositions législatives peuvent prévoir la création de programmes préférentiels en faveur des PME, remplacer le cautionnement provisoire par une déclaration de garantie d'offre et faciliter la participation de groupements de soumissionnaires.

Devoir de responsabilité

Au cours des débats, les participants ont évoqué la possibilité d'établir des systèmes de responsabilisation, couverts par des dispositions spécifiques dans le cadre juridique. Pour susciter la confiance dans le système de passation des marchés, le cadre juridique doit définir une procédure claire et complète d'examen des plaintes et étudier des modalités d'exclusion soumises au respect d'une procédure régulière. Le cadre juridique devrait également rendre obligatoire l'adoption de mécanismes permettant à la société civile de surveiller toutes les étapes du processus de passation des marchés, et l'existence d'un système faisant remonter l'information fournie par les OSC pour éclairer l'élaboration des politiques de passation des marchés.

² Les PPP seront examinés plus en détail par la suite dans la Section 1.

Appuyer la modernisation de la passation des marchés par des développements dans des secteurs connexes

Tout système de passation des marchés efficace et moderne doit pouvoir s'appuyer sur des lois et règlements qui, au-delà de leur section sur la passation des marchés, soutiennent ce processus dans des domaines connexes. En voici deux exemples :

- la dématérialisation des marchés publics doit être régie non seulement par les dispositions légales et réglementaires dans ce domaine, mais aussi par le cadre juridique plus large applicable au commerce électronique, aux signatures électroniques et à l'administration numérique.
- Le cadre juridique de la passation des marchés devrait inclure des dispositions qui reconnaissent la possibilité d'arbitrage pour les marchés publics, ainsi qu'un cadre juridique national solide pour soutenir l'arbitrage et l'adhésion à la Convention des Nations Unies sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, qui prévoit un système international pour la reconnaissance des conventions d'arbitrage et la reconnaissance judiciaire et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (New York 1958).³

Actualisation du cadre juridique d'un pays

Les participants de plusieurs pays ont partagé leurs expériences en matière de réforme et de modernisation des cadres juridiques des marchés publics. Dans certains pays, le processus a pris beaucoup de temps. Le temps nécessaire au Conseil des ministres pour examiner les changements proposés est l'un des obstacles rencontrés. L'enseignement à tirer de ce constat est qu'il faut sensibiliser les hauts fonctionnaires et les faire adhérer au processus.

3 Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/NYconvention.html.

La dématérialisation des marchés publics, pierre angulaire d'un système moderne

En raison du rôle essentiel des moyens électroniques dans la modernisation des systèmes de passation des marchés publics, la Conférence a réservé une journée entière à l'étude des stratégies de dématérialisation et à l'examen de différentes études de cas dans la région et dans le monde. Lors de cette session, les participants ont discuté de la place de la dématérialisation à la lumière du passage des marchés publics d'une dimension basée sur l'application effective des règles et les transactions à un rôle plus stratégique, essentiel pour l'amélioration de la prestation des services aux citoyens. Dans la région MENA, cette évolution a coïncidé avec l'aspiration du citoyen à une plus grande transparence des pouvoirs publics et à leur obligation de rendre davantage compte de leur action. La dématérialisation des marchés publics peut aider à répondre à ces deux changements, tout en procurant les avantages supplémentaires suivants :

- efficacité accrue ;
- renforcement de la concurrence grâce à un meilleur accès à l'information ;
- capacités mieux renforcées ;
- meilleur suivi par les décideurs et les gestionnaires ;
- promotion de l'intégrité dans la passation des marchés ;
- multiplication des opportunités pour les PME ; et
- stimulation de la croissance du commerce électronique et du développement économique qui en résulte.

Ces avantages font de la dématérialisation des marchés un outil essentiel pour le secteur public, la société civile et le

secteur privé. Pour la région MENA en particulier, elle peut aider à prendre en compte les principales questions soulevées par les citoyens. Elle permet en effet de leur fournir en toute transparence les informations justifiant de l'utilisation des fonds qui transitent par le système de passation des marchés publics.

Caractéristiques types de la dématérialisation des marchés publics

Au cours de la conférence, les participants ont tous reconnu les avantages potentiels de la dématérialisation des marchés, mais ils avaient plusieurs interrogations sur les composantes possibles de ce système. L'expression « dématérialisation des marchés publics » a été utilisée de façon générique pendant cette session pour désigner les procédures de passation des marchés par voie électronique ; toutefois, un certain nombre d'autres expressions sont aussi utilisées pour décrire les différents types de fonctionnalités qu'offrent les applications courantes de ce processus. Les trois principales catégories de moyens électroniques utilisés sont les suivantes :

- **Appels d'offres électroniques :** système électronique qui permet d'effectuer les procédures classiques de passation de marchés en ligne. En règle générale, les solutions proposées par ce système sont faites pour des marchés à faible volume et forte valeur. Ici, l'appel d'offres est fait en ligne. Les dossiers nécessaires peuvent être téléchargés, mais l'évaluation des offres n'est pas dématérialisée.
- **Achats en ligne :** système électronique basé sur de nouvelles techniques de passation des marchés qui permettent l'achat de services de base et d'un volume important de fournitures de faible valeur. Ce système se caractérise

par l'utilisation de catalogues ou de magasins numériques et d'autres mécanismes mettant en ligne les accords-cadres sur des plateformes où les revendeurs peuvent faire leurs offres et présenter leurs prix, les acheteurs publics pouvant ensuite acheter à la demande. Ce système est parfois aussi qualifié de « catalogue électronique » ou « magasin en ligne ».

- **Gestion électronique des contrats :** fonctionnalité améliorée d'un système existant qui permet de gérer des aspects bien déterminés des processus de passation des marchés (p. ex. paiements, modifications des contrats, garanties d'offres et autres comptes clients). Même si son nom ne l'implique pas, cette fonctionnalité ne se limite pas à un appui en aval de l'attribution du marché.

En ce qui concerne les appels d'offres électroniques, les participants se sont demandé si les travaux et les services de consultants pouvaient aussi faire partie d'un système dématérialisé, en plus des fournitures. Selon les experts, le plus facile est de commencer avec les fournitures et les services autres que les services de consultants. Pour les marchés plus complexes, de travaux et de services notamment, hormis les aspects standards qui peuvent être traités en ligne (publicité et distribution des dossiers d'appel d'offres), les tâches comme la finalisation de l'évaluation des offres sont mieux exécutées par du personnel opérant hors système en raison de leur complexité.

Les participants ont fait observer que la dématérialisation n'est en soi ni une réforme des marchés publics ni une solution magique qui va résoudre les problèmes que connaît ce secteur dans de nombreux pays. Même dématérialisé, le processus de passation des marchés

continuera à pâtir d'un cadre juridique dépassé, de la mauvaise planification, des procédures inappropriées, de la gestion approximative des contrats, des retards de paiement, de l'absence de contrôle des résultats, du manque de capacités du personnel et de l'ingérence politique. Des interventions distinctes seront nécessaires pour remédier à ces problèmes. Les experts ont aussi noté que la dématérialisation n'est pas avant tout affaire de technologie. Dans l'expression « dématérialisation des marchés publics », les mots « marchés publics » sont les plus importants. Autrement dit, les informaticiens ne doivent pas être les premiers responsables de ce travail. Lorsque c'est le cas, les complexités inhérentes au système de passation des marchés, aux capacités, aux processus et aux usages ne sont généralement pas prises en compte.

Modèles d'activité, problèmes de sécurité et par où commencer

Ayant ces questions à l'esprit, les participants ont examiné différents modes opératoires pour dématérialiser les marchés publics, envisageant notamment des formules telles que le recours à des logiciels prêts à l'emploi, la sous-traitance, ou la conception du système par le pays lui-même (probablement à l'aide de logiciels librement utilisables). Les avantages et les inconvénients de chaque formule doivent certes être évalués, mais les participants se sont surtout posé la question de la sécurité du système, en particulier si des tiers participent à sa création et à sa maintenance. Si de nombreux pays à travers le monde se sont appuyés sur le secteur privé pour les aider à dématérialiser leurs marchés publics, certains ont eu du mal à garder confidentielles les informations sensibles.

Le Maroc développe depuis plusieurs années son propre système de dématérialisation des marchés publics. Ce système est l'un des éléments qui illustre la détermination du pays à assurer la transparence et à lutter contre la corruption, tout en maîtrisant mieux la dépense publique. Du fait de sa progressivité, le système est très participatif, permettant de susciter la réaction des acteurs concernés ; il permet d'adapter et d'améliorer graduellement le cadre juridique à l'appui de la dématérialisation, et facilite le changement de comportement des utilisateurs par une composante gestion du changement. Les objectifs initiaux portaient sur le suivi et sur la gestion de l'information et des décisions prises, les autres fonctionnalités plus avancées (achat en gros, processus d'appel d'offres complètement électronique, création d'une base de données des fournisseurs) étant réservées à une phase ultérieure. Cette initiative a incontestablement simplifié le travail : les appels d'offres peuvent désormais être annoncés en deux minutes, la

concurrence s'est accrue, et l'information est disponible en temps réel, en un seul clic. En tirant parti d'une approche pragmatique mais progressive, en mettant l'accent sur la gestion du changement et du comportement et en associant tous les acteurs concernés, le système a des effets positifs.

La Tunisie a adopté une approche différente. Grâce à un don de 5,7 millions de dollars accordé par KOICA, l'Agence coréenne de coopération internationale, le Gouvernement tunisien est en train d'adapter et de lancer un système très complet de dématérialisation des marchés, qui a été mis au point et utilisé en Corée du Sud, et est aujourd'hui déployé dans d'autres pays. Le système n'était certes pas encore opérationnel au moment de la Conférence, mais il devrait présenter de nombreuses fonctionnalités avancées, telles que les appels d'offres électroniques, les achats en ligne (magasin numérique) et un module de gestion des utilisateurs. Une version pilote du système, lancée après la Conférence, fournit de précieuses informations pour la suite des opérations.

Il est toutefois possible d'atténuer ces risques en prenant les mesures voulues, notamment en :

- confiant la conception du système à un sous-traitant, mais en conservant la propriété du code, puis en demandant à l'administration compétente d'en assurer la gestion et la maintenance après une période de temps déterminée ; et
- cloisonnant l'infrastructure informatique de telle sorte que le prestataire privé ne puisse pas voir, télécharger ou manipuler des données sensibles de l'État.

S'agissant de la sécurité, les participants ont aussi débattu du rôle de la dématérialisation des marchés dans la

lutte contre la fraude et la corruption. Même sans pouvoir éliminer ces problèmes, un tel système présente plusieurs avantages. Par exemple, les documents électroniques sont plus faciles à sécuriser que les copies papier, et la dématérialisation des marchés permet un suivi numérique des opérations, gardant par exemple une trace électronique de la date de soumission de l'offre, qui est difficile à modifier. Les experts ont reconnu que la technologie devrait s'adapter pour relever les défis à mesure qu'ils se présentent. Par exemple, lorsque le Gouvernement coréen⁴ a découvert des preuves de collusion dans son système, il a appliqué la technologie biométrique pour y remédier.

Compte tenu de la complexité de l'entreprise, les participants se sont à plusieurs reprises demandé par où commencer pour dématérialiser les

4 République de Corée

marchés publics, chaque situation appelant une solution unique et chaque système devant s'adapter à l'environnement du pays. Ils ont retenu que la seule chose applicable à toute dématérialisation est qu'elle efficace si elle est sous-tendue par une stratégie qui définit les objectifs à atteindre par les pouvoirs publics. Ainsi, certains pays veulent dématérialiser leurs marchés pour améliorer la gouvernance, d'autres y voient un moyen d'améliorer l'efficacité et la qualité des résultats obtenus avec cet outil. D'autres encore peuvent s'y intéresser comme un moyen de renforcer la compétitivité et améliorer le climat des affaires dans le pays. Il n'existe pas d'approche universelle, mais s'inspirer de l'expérience des autres pays et fixer clairement les objectifs stratégiques de la dématérialisation permettra de déterminer les différentes voies possibles pour optimiser le retour sur investissement et garantir le succès de l'opération.

L'expérience montre qu'un soutien de haut niveau est important pour réussir

Pour permettre de mieux comprendre cet aspect, le Maroc et la Tunisie ont présenté le processus suivi pour dématérialiser leurs marchés (expériences résumées à l'encadré 1). Les deux approches adoptées présentent un contraste intéressant : la stratégie d'amélioration progressive du Maroc lui permet d'ajouter des modules au fil du temps, alors que la Tunisie dématérialise ses marchés en introduisant d'emblée de nombreuses fonctionnalités avancées.

D'autres exemples ont été fournis par la municipalité de Dubaï (Émirats Arabes Unis) et la Corée. Les systèmes présentés comportent des différences importantes, mais ils ont aussi des points communs, comme la nécessité d'associer les acteurs concernés tout au long du processus de passation des marchés .

Ces exposés ont aussi renforcé l'idée que toute dématérialisation des marchés doit être adaptée au contexte du pays.

L'exemple **de Dubaï** a montré qu'il était important d'avoir un mandat clair et de pouvoir compter sur l'adhésion totale des décideurs. Au début de l'année 2000, le gouvernement a pris un décret obligeant toutes les entités publiques à commencer à dématérialiser les marchés. En s'acquittant de cette tâche, les administrations se sont rendu compte des facteurs conditionnant la réussite de ces systèmes, à savoir :

- adhésion totale des décideurs ;
- allocation efficace des ressources financières et humaines ;
- effort de vente efficace et accent mis sur le service aux clients avec un produit de valeur proposé à toutes les parties prenantes ; et
- gestion continue du changement et participation de l'utilisateur final ou du client à la mise au point du système.

Pour cette raison, « Tejari », le système de dématérialisation des marchés mis au point par le pays et IBM, est en place depuis 10 ans, peut faire état de marchés évalués à plus de 12 milliards de dirhams (environ 3,25 milliards de dollars), regroupe plus de 4 200 fournisseurs et a permis d'économiser près de 7 millions de dirhams (environ 1,9 million de dollars) par an en temps, fournitures et archivage.

Le système coréen de dématérialisation des marchés (KONEPS) a été présenté pour montrer que les avantages initiaux d'un tel système ne sont pas limités et peuvent continuer à augmenter de façon exponentielle parallèlement à la multiplication des composantes et des utilisateurs de cet outil. KONEPS est

considéré comme une dématérialisation très complète des marchés (appel d'offres électroniques, achats en ligne, gestion électronique des contrats) ayant eu des effets réellement positifs pour le Gouvernement coréen, notamment sous les aspects suivants :

- efficacité : le processus de réception des offres, de validation des documents et de sélection de l'offre à retenir prenait en moyenne 30 heures quand il s'effectuait manuellement, mais seulement deux heures avec KONEPS. En outre, KONEPS a permis d'économiser presque 8 millions de dollars en documents papier qui n'ont pas été imprimés, puisqu'ils étaient dématérialisés.
- transparence : l'information est disponible en temps réel et les résultats de l'appel d'offres, y compris les détails du marché sont rendus publics.
- économie de coûts : on estime à 8 milliards de dollars les économies réalisées chaque année par les secteurs privé et public en coûts de transaction grâce à l'utilisation de KONEPS.
- autres avantages : KONEPS offre la possibilité de suivre l'évolution des prix et des cahiers des charges.

Bien qu'il soit vivement conseillé de rendre obligatoire l'utilisation du système, KONEPS a été utilisé pour des transactions avec des acteurs qui n'étaient pas obligés de le faire. Récemment, 53 % des demandes traitées dans l'année par KONEPS l'étaient par obligation et 47 % par choix. Globalement, les transactions via KONEPS représentaient 34 % (34 milliards de dollars) des marchés publics passés en Corée en 2011 et faisaient intervenir 44 000 entités publiques et 228 000 fournisseurs. Le

système est actuellement mis en œuvre en Tunisie ainsi que dans d'autres pays.

Impact de la dématérialisation des marchés sur la dotation en effectifs et la participation d'autres acteurs

Certains participants se sont dits préoccupés par les suppressions d'emplois que la dématérialisation pourrait provoquer dans le secteur public, les machines réalisant les tâches qu'accomplissaient auparavant les hommes. Les experts ont rassuré le groupe, précisant que la dématérialisation des marchés nécessitait des professionnels qualifiés et ne venait compléter les capacités du personnel que pour des tâches plus délicates, comme la collecte et l'organisation des données et la production de rapports et de graphiques personnalisés. Même les systèmes très perfectionnés, tels que le KONEPS, en Corée, s'appuient sur des comités d'évaluation, dont les membres entrent leurs données et résultats dans le système pour analyse.

Les participants ont voulu connaître l'impact que la dématérialisation des marchés pourrait avoir sur l'aptitude des PME et des multinationales de participer au processus de passation des marchés. Les participants se sont dits préoccupés à l'idée que les PME, qui contribuent pour une large part à l'économie de la région MENA, puissent avoir des difficultés à évoluer dans un système de marchés dématérialisés. Selon les experts, si les entreprises technologiquement moins aguerries peuvent connaître quelques difficultés d'apprentissage, le système électronique peut faciliter l'accès aux marchés publics pour les PME car il :

- rend les appels d'offres très accessibles et facilement localisables
- réduit les obstacles à la concurrence

Pays	Place occupée à l'indice de développement des TIC, sur 159 pays	Nombre d'utilisateurs d'infrastructures fixes d'Internet à haut débit pour 1 000 habitants	Nombre d'abonnements à un opérateur de téléphonie mobile pour 1 000 habitants
Égypte	96	0,9	506
Jordanie	74	2,2	866
Maroc	97	1,5	722
Tunisie	85	2,2	846
Émirats arabes unis	29	12,4	2,086

Source: *Competitiveness and Private Sector Development: New Entrepreneurs and High Growth Enterprises in MENA*, p. 95, published by OECD and the International Development Research Centre, 2012 [<http://www.lvv.org/files/OECD%20Competitiveness%20and%20Private%20Sector%20Backgroun-English.pdf>].

- permet aux entreprises de proposer leurs produits à des acheteurs publics dans un catalogue en ligne (pour les pays ayant des capacités d'achat en ligne).

Cette situation est très bien illustrée par l'exemple de KONEPS qui, une fois mis en œuvre, a multiplié par deux la participation des PME aux appels d'offres. Sans plateforme électronique, une PME doit vérifier les journaux tous les jours à la recherche d'avis d'appels d'offres pertinents. En revanche, un système électronique comme celui du Maroc permet aux PME de s'abonner pour recevoir des alertes personnalisées par courriel sur les nouvelles offres qui correspondent à certains critères liés à leurs propres activités commerciales.

Les experts ont bien sûr reconnu que la formation et le renforcement des capacités des PME étaient indispensables. Mais dès lors que les systèmes de dématérialisation des marchés sont intuitifs, les PME pourront y évoluer facilement.

Sur la question de la participation des multinationales, différents pays ont adopté différentes politiques. Certains pays appliquent des conditions de présélection qui sont automatiquement transférées au système électronique, ce

qui complique le processus de sélection pour les entreprises internationales hors système. Dans certains pays, pour accroître la concurrence, les capacités des candidats ne sont vérifiées qu'a posteriori, et ce n'est donc qu'après avoir répondu à l'appel d'offres que les soumissionnaires doivent établir qu'ils remplissent les conditions voulues.

Les Émirats arabes unis permettent aux entreprises internationales de soumissionner à condition qu'elles acceptent d'ouvrir un bureau dans le pays et d'obtenir une licence. Exceptionnellement, la Corée du Sud permet la soumission des offres hors système dématérialisé pour certains membres bénéficiaires d'accords commerciaux.

Susciter l'adhésion en faveur de la dématérialisation des marchés

Bien que convaincus de l'intérêt de la dématérialisation, les participants se sont demandé comment persuader les hauts fonctionnaires du bien-fondé de cet investissement, et comment encourager l'utilisation du système après sa création. Pour obtenir le soutien des hautes autorités et éviter les obstacles législatifs qui pourraient retarder la mise en œuvre du système, il a été suggéré de démarrer avec de petits projets pilotes

(par exemple, au sein des ministères plus coopératifs) et de s'appuyer sur les bons résultats obtenus pour faire accompagner des interventions plus larges.

Si le fait de rendre obligatoire l'utilisation du système par voie législative est une première étape importante (comme c'est le cas en Corée), certains pays ont aussi recours à l'incitation et à la répression. Dans certains pays comme l'Australie, le Brésil et la Nouvelle-Zélande, tous les marchés publics sont dématérialisés. Outre la législation, la possibilité de gagner du temps et de l'argent est toutefois aussi une motivation. Aux Émirats arabes unis, les autorisations municipales sont obtenues en un jour lorsqu'elles sont sollicitées en ligne, et en une semaine si elles sont soumises sur support papier. Dans d'autres cas, une exonération des droits de service électronique est applicable lorsque le système est utilisé. Certains pays retiennent l'utilisation des systèmes de dématérialisation des marchés comme élément d'appréciation de l'efficacité des administrations.

Enfin, la résistance à l'adoption d'un système nouveau provient souvent du manque de compréhension ou de connaissances. À cet égard, les experts ont souligné que des activités soutenues et fréquentes de gestion du changement et de formation étaient essentielles.

Il existe d'autres obstacles à la dématérialisation des marchés dans la région MENA

Comme on l'a vu plus haut, certains pays de la région MENA cherchent à dématérialiser leurs marchés. Cependant, dans l'ensemble, ce mode opératoire est moins bien rôdé et moins utilisé que dans les pays d'Europe, d'Asie ou d'Amérique du Sud.

Une raison qui expliquerait cette situation est probablement le manque d'investissement dans l'infrastructure informatique dans la région. Selon un rapport récent de la Banque africaine de développement (BAD)⁵, si l'infrastructure de la téléphonie mobile dans la région MENA est comparable à celle des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), le marché du haut débit y est très en retard (voir tableau 1).

Malgré l'obstacle que représente le manque d'infrastructures, les exemples mis en avant lors de la Conférence ont montré qu'il n'était pas insurmontable, et pouvait être contourné grâce à diverses mesures novatrices, notamment l'utilisation de cybercafés et l'adaptation des systèmes afin de tirer parti de réseaux cellulaires bien implantés.

Perspectives et recommandations

Les participants se sont montrés très désireux de faire progresser la dématérialisation des marchés dans leur propre pays, et ont suggéré que les pays de la région travaillent ensemble pour développer un portail en ligne qui leur permettrait d'échanger des informations et des expériences sur les marchés publics, et qui servirait de plateforme pour annoncer des appels d'offres, ouvrant ainsi des opportunités aux entreprises de la région et stimulant la concurrence. Le Maroc a proposé d'accueillir ce portail.

5 Banque africaine de développement – Economic Brief 2012. [<http://www.afdb.org/>]

Renforcement des capacités de passation des marchés

Le renforcement des capacités s'entend du développement des aptitudes et compétences de ceux qui sont chargés de travailler avec le système de passation des marchés d'un pays. Par conséquent, le renforcement des capacités doit être au centre de toute réforme des marchés publics pour que celle-ci aboutisse. Les participants à la Conférence ont reconnu que le renforcement des capacités s'impose de plus en plus comme une priorité dans la région MENA, d'autant que les pouvoirs publics entendent réformer leurs systèmes de passation des marchés publics en réponse à l'attente croissante des citoyens qui demandent une plus grande transparence, une responsabilité accrue et davantage de participation.

La passation des marchés est considérée comme un simple travail de bureau

Un consensus s'est dégagé parmi les participants selon lequel le défi le plus important à relever pour le renforcement des capacités de passation des marchés dans la région, comme dans beaucoup d'autres parties du monde, réside dans l'absence de reconnaissance par les autorités de l'importance de cette fonction pour l'aboutissement des programmes de développement du pays. Ainsi, la passation des marchés est considérée comme un simple travail de bureau répétitif, qui n'est pas reconnu comme

une fonction de cadre professionnel dans la fonction publique, offrant de faibles niveaux de rémunération et des possibilités très limitées de promotion. De ce fait, de nombreux professionnels des marchés publics de la région ont du mal à conserver les aptitudes et les compétences nécessaires pour mener à bien leurs missions, et beaucoup de ceux qui bénéficient d'une formation et qui s'acquittent très bien de leurs tâches se recyclent dans un autre secteur ou se tournent vers d'autres employeurs qui proposent de meilleures conditions.

Les relations déséquilibrées entre le service des marchés d'une entité publique et le département commercial d'une entreprise privée constituent un autre facteur à prendre en considération. Ce déséquilibre résulte de l'écart entre les profils de ces deux groupes et les environnements dans lesquels ils travaillent. Cette absence d'égalité de traitement met en danger l'entité publique chargée des marchés, et dans le pire des cas, peut favoriser la corruption, qui à son tour influe sur le rapport coût-efficacité des procédures de passation des marchés et sur l'efficacité globale de l'entité.

Le rôle d'un environnement favorable

Les conférenciers et les participants ont souligné que les objectifs du renforcement des capacités sont mieux atteints lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'un programme de réformes plus large, qui crée le cadre réglementaire et institutionnel nécessaire aux marchés publics. L'existence de dispositions visant à améliorer la gouvernance, la transparence et le devoir de responsabilité promeut les valeurs d'intégrité et d'ouverture indispensables aux marchés publics. De même, l'adoption de procédures simplifiées de passation des marchés, d'outils modernes et de pratiques

« Tant que la passation des marchés sera considérée comme une fonction de seconde zone, elle n'attirera pas les meilleurs éléments ».

Sheila White, Chef du département développement international, Chartered Institute for Purchasing and Supply

Se fondant sur les conclusions et recommandations du rapport d'évaluation de la passation des marchés publics préparé par la Banque mondiale en 2000, le Gouvernement yéménite a lancé un vaste programme de réformes de ce système. Au nombre des acquis, on compte l'adoption en 2007 d'une nouvelle loi sur les marchés publics, la préparation et la promulgation des textes d'application nécessaires et l'élaboration de dossiers types d'appel d'offres pour les fournitures, les travaux et les services-conseil. Le nouveau système comporte des dispositions qui accroissent l'efficacité, la transparence et l'égalité des chances dans le processus de passation des marchés. Il crée aussi des pratiques et procédures qui favorisent la transparence et l'intégrité et encouragent la participation du secteur privé.

Le renforcement des capacités de mise en œuvre du nouveau système constitue le principal problème auquel est confrontée la réforme. Au fil des ans, l'administration a perdu la majorité de ses professionnels de la passation des marchés. Ceux-ci ont été engagés par les unités d'exécution de projets financés par les bailleurs de fonds et les sociétés pétrolières privées, qui proposaient une rémunération très compétitive. Le conseil supérieur des marchés a préparé et mis en œuvre des programmes de formation, qui visaient tous les professionnels des marchés publics et les membres des commissions des marchés de tous les gouvernorats. En outre, une série d'ateliers a été organisée entre 2001 et 2005 pour susciter l'intérêt des administrations et les sensibiliser aux principes et avantages de la nouvelle loi sur les marchés publics.

En raison du manque d'expérience de la passation des marchés et de compétences insuffisantes chez les professionnels de ce secteur, et en l'absence d'intérêt et de volonté politique, le processus de formation s'est heurté à un certain nombre de difficultés qui ont empêché d'obtenir les résultats escomptés. Les principaux obstacles étaient les suivants :

- la résistance au changement et le manque d'adhésion des agents de l'État à la modernisation du système de passation des marchés, qui implique davantage de transparence, d'éthique de responsabilité et d'intégrité ;
- le peu d'empressement de responsables publics clés à adopter les changements proposés ;
- les fonctionnaires désignés pour suivre la formation ne disposaient pas des compétences requises, et étaient pour la plupart des agents temporaires ;
- le manque de formateurs qualifiés et d'instituts de formation spécialisés ; et
- des programmes de formation inappropriés ou incomplets, trop théoriques et difficiles à comprendre.

S'il est vrai que certains de ces problèmes sont plus faciles à résoudre que d'autres, la prise de conscience et la reconnaissance insuffisantes par les responsables publics de haut niveau de l'importance de la passation des marchés pour la réalisation des objectifs économiques, sociaux et politiques restent un facteur déterminant.

normalisées contribue indirectement au renforcement des capacités. Dans le même ordre d'idées, l'adoption d'une loi en faveur du renforcement systématique des capacités du personnel chargé des marchés publics crée un socle juridique permettant d'assurer la formation nécessaire et facilite l'institutionnalisation de la formation. Cette démarche ne peut

aboutir qu'en présence d'un organe de régulation et de supervision, qui veillera non seulement à ce que les procédures de passation des marchés soient conformes aux règles, lois et règlements, mais aura également le pouvoir d'obliger les services des marchés publics à renforcer les capacités de leurs effectifs. Par ailleurs, aussi importante soit-elle, la formation

sera insuffisante pour développer des compétences globales en matière de marchés publics dans un contexte qui fait peu de cas de la performance, de la conformité aux règles établies et du comportement éthique.

Quel est le chemin parcouru à ce jour par la région MENA ?

Les pays de la région ont adopté des approches différentes de renforcement des capacités du personnel chargé de la passation des marchés et les résultats varient.

Bien que les approches de renforcement des capacités soient largement influencées par des problèmes et des situations propres à chaque pays, notamment l'état d'avancement des réformes des marchés publics du pays, les études de cas présentées par les délégations yéménite (encadré 2) et marocaine, et les échanges qui ont suivi ont fait ressortir des difficultés communes.

Le renforcement des capacités de passation des marchés et les programmes de formation dans les pays de la région se heurtent à un certain nombre de problèmes communs, dont le manque de fonds et l'absence d'évaluation des aptitudes et compétences nécessaires, ou des lacunes existantes. De nombreux pays abordent le renforcement des capacités sans plan cohérent et ne sont pas encore parvenus à une institutionnalisation de la fonction qui aiderait à faire émerger le corpus de connaissances nécessaires. Parmi les autres difficultés communes du secteur figurent le manque de formateurs qualifiés et d'instituts de formation spécialisés, la qualité et le champ des programmes de formation, et l'application limitée de procédures standards et d'outils modernes de passation des marchés.

En outre, les programmes de formation proposés dans la région répondent rarement aux besoins des professionnels des marchés publics qui suivent les stages et ne les dotent donc pas des aptitudes et compétences essentielles pour l'accomplissement de leurs tâches. Beaucoup de ces programmes ont tendance à mettre l'accent sur le respect des règles, des règlements et des procédures internes au lieu de transmettre des connaissances plus vastes. Ils devraient en fait privilégier les aspects suivants : connaissance approfondie des systèmes de passation des marchés publics, des règles et règlements ; connaissances techniques sur la planification des marchés, la préparation des dossiers d'appels d'offres et les spécifications techniques ; techniques d'évaluation des offres, telles qu'analyse du coût sur la durée de vie ; administration des contrats ; aspects juridiques, dont règlement des différends et bonne connaissance des accords commerciaux nationaux et internationaux ; gestion de l'offre ; aspects financiers et bancaires ; et contact humain, qualités d'analyse et aptitudes à résoudre les problèmes, intégrité et comportement éthique, etc.

Maroc : Renforcement des capacités dans le cadre d'un vaste programme de réformes de la passation des marchés

Au Maroc, la nécessité d'adopter une véritable stratégie de renforcement des capacités de passation des marchés publics est reconnue suite à plusieurs évolutions positives et simultanées : i) le débat public qui a commencé en 2008 et 2009, dans le cadre des conférences nationales sur les limites des réformes précédentes ; ces limites tiennent, au moins en partie, au déficit/manque de

formation des spécialistes de la passation des marchés publics ; ii) l'adoption d'une nouvelle constitution en 2011, qui compte au moins 18 articles promouvant la transparence, l'éthique, l'intégrité, le devoir de responsabilité et la lutte contre la corruption , iii) la détermination du nouveau gouvernement à promouvoir la transparence et la lutte contre la corruption et iv) l'importance de la réforme des lois et règlements portant sur les marchés publics et de leur application, à réaliser par les promoteurs de ces innovations.

La stratégie de renforcement des capacités prévoit, à court terme, la formation de professionnels aux nouvelles règles de passation des marchés publics. Pour ce faire, un programme de formation est en cours d'élaboration avec l'appui de la Banque mondiale. L'objectif est la formation des formateurs, qui seront chargés par la suite de former les professionnels des marchés publics.

À moyen terme, la nouvelle stratégie prévoit la nécessité de mettre en place un organe de régulation, qui sera chargé de superviser la conception et l'application des programmes de formation à tous les niveaux. Au plus tard dans six mois, la formation devrait avoir été dispensée à au moins 6 000 professionnels relevant de tous les ministères compétents, de leurs services extérieurs, des collectivités locales et des établissements publics. Les associations professionnelles seront responsables de la formation des acteurs du secteur privé. Le programme de formation est dispensé à l'aide d'un ensemble de moyens et de modalités, dont des cours théoriques et de formation, l'enseignement en ligne, le mentorat/ accompagnement et la coopération internationale (bilatérale et multilatérale). Le matériel de formation sera composé

de guides méthodologiques et de kits multimédias.

Pour ce qui est des enseignements tirés de leur expérience relativement récente, les responsables marocains ont souligné l'importance des aspects suivants :

- élaborer une stratégie de renforcement des capacités répondant à des besoins clairement définis par l'évaluation du système existant ;
- évaluer régulièrement la formation, afin de mesurer les impacts et éventuellement prendre les mesures correctives nécessaires ; et
- assurer l'homogénéité des programmes de formation et des outils pour améliorer le rapport coûts-avantages et la pérennité.

Comment cela fonctionne-t-il ailleurs dans le monde ?

Tout en renforçant les capacités de leurs agents chargés de la passation des marchés, il est important que les pays de la région MENA tirent parti de l'acquis de ceux qui ont obtenu des résultats probants dans ce domaine. Dans ce contexte, les organisateurs ont présenté une étude de cas sur la Nouvelle-Zélande et des exemples des organisations internationales de formation présentes dans la région et actives dans le domaine du renforcement des capacités (encadré 3). Ces organisations, et d'autres encore, pourraient travailler avec les administrations compétentes pour mettre sur pied les institutions de formation et les établissements d'enseignement qui permettraient aux pays d'assurer « en interne » le renforcement des capacités et la formation.

Chartered Institute for Purchasing and Supply

Créé en 1932, le Chartered Institute for Purchasing and Supply (CIPS) est un organisme à but non lucratif dont le siège est au Royaume-Uni, et qui dispose de quatre bureaux régionaux, dont un à Dubaï (Émirats arabes unis), qui couvre les pays de la région MENA. Le CIPS promeut et développe des normes, des compétences et des capacités, propose des outils et techniques faisant autorité et apporte des idées novatrices aux personnes travaillant dans le domaine de la passation des marchés et de la gestion de l'offre. L'Institut peut notamment faire état des réalisations suivantes :

- **Bangladesh** - Quarante personnes chargées de la passation des marchés ont été reçues à l'examen d'admission/accréditation organisé par le CIPS. Trois centres d'études offrent à présent des formations à la certification CIPS, et le pays ne dépend désormais plus des formateurs internationaux.
- **Bhoutan** - Plus de 500 personnes ont participé à une formation CIPS. Cet institut a participé au lancement d'un centre d'études dans le pays qui offre des formations dans tous les programmes existants. Et le Bhoutan a créé un certificat de passation des marchés, première qualification nationale du genre dans ce domaine.
- **Liban** - Le CIPS examine le programme existant de formation à la passation des marchés et en développe de nouveaux.
- **Afghanistan** - Le personnel prépare un certificat du CIPS.

La Fédération internationale des ingénieurs-conseils lance un centre de formation dans la région MENA

La Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC), fondée il y a 100 ans et basée à Genève, en Suisse, promeut et met en œuvre les objectifs stratégiques de l'industrie du génie-conseil au nom de ses associations membres, y compris la diffusion d'informations et de ressources pour les membres. La FIDIC compte à présent 1,5 million d'ingénieurs-conseils dans 94 pays.

La FIDIC publie des modèles de contrats internationaux types et des documents sur les pratiques en usage comme les déclarations d'orientation, les notes d'information, les directives, les manuels et les supports de formation. Les sujets couverts touchent l'assurance-qualité, la gestion des risques, l'intégrité dans les affaires, l'environnement et la durabilité. Les sujets sur les aspects opérationnels comprennent la sélection des consultants, la sélection fondée sur la qualité, les appels d'offres, la passation des marchés, les assurances, la responsabilité, le transfert de technologies et le renforcement des capacités. La Fédération offre également des programmes de formation et d'accréditation en gestion des contrats afin de renforcer les capacités locales dans les secteurs public et privé. En 2012, elle a créé un centre régional de formation agréé à Amman, en Jordanie, qui offre des cours sur tout un ensemble de sujets.

Source : Site web du CIPS [<http://www.cips.org/>] et site web de la FIDIC [<http://www.fidic.org>]

Nouvelle Zélande : Le renforcement des capacités et des moyens permet d'obtenir des résultats probants

En 2008, et dans le cadre de ses efforts pour réaliser des économies et améliorer la performance après la crise financière mondiale, le Gouvernement néo-zélandais a lancé un programme de réformes de la passation des marchés, allouant un

financement initial de 3 millions de dollars néo-zélandais pour atteindre les quatre objectifs suivants :

- réduire les coûts grâce à la coordination des contrats ;
- renforcer les capacités et les moyens ;

- accroître la participation des entreprises ; et
- améliorer la gouvernance, la surveillance et le devoir de responsabilité.

Le pays faisait face à un problème en 2008 : il ne comptait que sept spécialistes de la passation des marchés. Aucune formation n'étant proposée localement, le personnel à former devait se rendre dans d'autres pays comme l'Australie, ce qui était très coûteux. La passation des marchés n'était pas reconnue à sa juste valeur et ne constituait pas une priorité. Il était extrêmement difficile de recruter du personnel qualifié, car en 2008, aucun spécialiste de ce domaine ne pouvait immigrer en Nouvelle-Zélande, en raison de restrictions sur les visas. Il était également difficile d'attirer des migrants qualifiés.

Pour relever ces défis et renforcer les capacités de passation des marchés, les mesures suivantes ont été prises :

- *faire savoir que « Réforme = Changement »* : la réforme est un changement majeur et il a fallu faire clairement passer un message fort : « La passation des marchés en Nouvelle-Zélande doit absolument évoluer » ; pour ce faire, il fallait une coordination centrale, en particulier du programme de formation, pour aboutir à une transformation profonde ;
- *faire couvrir le secteur de la passation des marchés par le régime d'octroi des visas* : à l'instar des infirmiers et des médecins, davantage de spécialistes de la passation des marchés ont commencé à venir en Nouvelle-Zélande ;
- *proposer le programme de formation du CIPS (Chartered Institute for Purchasing and Supply)* : il visait les fonctionnaires ;

il a été subventionné pour le rendre financièrement abordable ;

- *évaluer les capacités de passation des marchés* : pour renforcer globalement ces capacités dans toutes les administrations publiques (200 services), des évaluations indépendantes des différentes administrations ont été effectuées avec le concours de consultants indépendants ; l'objectif était d'élaborer un plan de développement unique pour chaque administration. Revaloriser la passation des marchés : améliorer l'image de ce secteur pour que chacun reconnaisse sa valeur, en intervenant au niveau des ministres, des directeurs d'entreprises, des fournisseurs, des publications (et leurs sites web), de l'internet, et de YouTube. L'attribution de récompenses et l'organisation de conférences sont venues accompagner la réussite de cette initiative et promouvoir le rôle de la passation des marchés.

En 2012, l'État a réalisé 353 millions de dollars néo-zélandais d'économies. Plus de 100 personnes suivent les formations CIPS, avec plus de 1 500 journées de formation dispensées. Les principales administrations qui passent des marchés investissent dans la réforme ; le pays a remporté six prix internationaux et le programme s'est autofinancé en 12 mois. Les autorités veulent faire encore plus.

Pour que des initiatives de réforme semblables réussissent, il est important de faire clairement savoir que les choses doivent changer. L'appui ministériel, une direction centrale et une bonne coordination sont incontournables ; mais, au bout du compte, les économies escomptées sont le poumon de toute réforme des marchés publics. Enfin on ne saurait trop insister sur la nécessité

d'offrir les incitations voulues et sur l'importance du marketing.

Renforcer les capacités de passation de marché : Principales recommandations et prochaines étapes

Élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités et lancer une campagne de communication

Pour relever les défis liés au renforcement des capacités, les participants ont souligné la nécessité d'élaborer et d'adopter, dans chaque pays, une stratégie globale de renforcement des capacités qui énonce des objectifs clairs, établit les programmes de formation, définit les responsabilités et les modalités de leur mise en œuvre, et prévoit le suivi des résultats de la formation. Ces stratégies doivent être accompagnées d'une communication appropriée et d'initiatives visant à sensibiliser tous les acteurs concernés – en particulier les hauts fonctionnaires – à l'importance stratégique de la passation des marchés dans la réalisation des objectifs économiques, sociaux et politiques.

Toute stratégie de renforcement des capacités doit être fondée sur une évaluation des besoins des professionnels des marchés publics et des autres acteurs concernés dans le pays. Elle doit présenter : i) l'éventail des qualifications et compétences requises des professionnels de la passation des marchés ; ii) les programmes de formation à dispenser, y compris l'intégration de la formation à la passation des marchés dans les programmes offerts par les universités et les instituts d'enseignement supérieur ainsi que la formation continue ; iii) les instituts de formation ; iv) la réalisation des manuels et guides nécessaires ; et v) l'institutionnalisation, l'harmonisation et la coordination des programmes de renforcement des capacités et l'attribution des responsabilités de supervision.

Faire de la passation des marchés publics une profession reconnue

Il est urgent de faire de la passation des marchés une classe professionnelle distincte au sein de la fonction publique. Cela signifie qu'il faudra définir les qualifications et les compétences minimales requises pour différentes catégories, et veiller à ce que la classification reconnue s'accompagne d'une rémunération d'un niveau correct et de bonnes possibilités de promotion. Dans un tel cas de figure, les processus de recrutement et de promotion de ces professionnels au sein des administrations publiques dépendraient de la détention et de l'acquisition des qualifications et des compétences requises, et de la formation. À terme, un programme d'accréditation et de certification (que les aptitudes aient été acquises par le biais d'une formation en bonne et due forme, par une formation en cours d'emploi, ou par l'expérience développée dans le secteur) devrait être mis en place.

Définir une approche régionale du renforcement des capacités dans la région MENA

Au niveau régional, les participants ont recommandé l'élaboration d'initiatives régionales de renforcement des capacités qui permettront de résoudre les problèmes communs et tirer parti des atouts existants. De telles initiatives pourraient comprendre les éléments suivants : i) conception d'un programme de formation pour la formation des formateurs, qui s'appuie sur les ressources existantes dans les différents pays ; et ii) création d'un mécanisme pour faciliter l'échange et le partage de connaissances sur les acquis et les pratiques de référence entre professionnels des marchés publics.

Pour une participation plus large aux marchés publics

La nécessité de travailler efficacement avec différents acteurs et de les associer au dialogue sur la réforme de la passation des marchés publics reste un obstacle à surmonter pour transformer le secteur. Dans ce contexte, la conférence de Tunis a fait une large place à trois thèmes principaux en rapport avec la participation du secteur privé et de la société civile :

- surmonter le scepticisme et l'inexpérience : le rôle potentiel du secteur privé dans le cadre des partenariats public-privé (PPP) ;
- le renforcement des PME locales par le biais des marchés publics ; et
- le rôle de la société civile dans la promotion de l'amélioration de la prestation des services, de la transparence et de l'intégrité en particulier pour ce qui est de la nouvelle Initiative Transparence des marchés (Open Contracting Initiative).

Participation du secteur privé aux PPP

À l'heure de la crise financière mondiale et des contraintes budgétaires, il est urgent pour les autorités et les responsables publics de rechercher d'autres sources de financement pour les travaux publics et la prestation des services publics. Dans ces conditions, le secteur privé peut devenir un partenaire stratégique précieux pour le financement des projets par le biais des PPP.

Les PPP sont utilisés depuis un certain temps comme outil efficace d'investissement à long terme et de prestation de services, en particulier pour les infrastructures et d'autres services connexes, bien qu'essentiellement dans les pays développés. Cependant, comme l'ont mis en évidence les conférenciers, un nombre croissant de pays en

développement commencent aussi à recourir aux PPP, qui deviennent partie intégrante des programmes nationaux d'investissement dans les infrastructures sur les marchés émergents et en transition. Au cours de la décennie 1998-2007, au moins 136 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ont eu recours aux PPP pour mobiliser plus de 420 milliards de dollars d'investissement dans les infrastructures. Dans les pays à revenu intermédiaire, comme c'est le cas pour de nombreux pays de la région, les fonds publics destinés à l'investissement dans les infrastructures ne sont pas suffisants. Dans ces cas, les PPP constituent une option de plus en plus attrayante et largement utilisée pour obtenir d'autres sources de financement des infrastructures.

Pourtant, la mise en œuvre des PPP dans la région en est encore à un stade embryonnaire. En règle générale, les décideurs locaux et les fonctionnaires sont habitués à travailler dans un environnement économique largement dominé par les petites et moyennes entreprises, souvent gérées comme des entreprises familiales, et par les grandes sociétés d'État. Pour cette raison, de nombreux responsables publics de la région n'ont pas le savoir-faire ou l'expérience nécessaire pour mettre en œuvre des partenariats public-privé efficaces.

Le résultat donne un cercle vicieux, où l'inexpérience contribue à véhiculer un sentiment général de scepticisme vis-à-vis du secteur privé et de son rôle potentiel dans la prestation des services publics ; et l'absence de cadres juridique et réglementaire et de politique générale, y compris des procédures de passation de marchés adaptées aux partenariats public-privé, empêche une participation

productive du secteur privé dans les marchés publics.

Lors de la Conférence, les exposés présentant le concept des PPP ont été suivis d'études de cas spécifiques de la région (le Terminal Hajj à Djeddah, en Arabie saoudite, et l'usine de dessalement pour l'irrigation d'Agadir, au Maroc) et d'autres tirées d'ailleurs (le projet téléphonique en Haïti).

L'un des enseignements tirés de la Conférence est que les PPP ne sont pas rares dans la région, malgré le fait que très peu de pays aient déjà adopté des cadres juridiques et réglementaires précis pour ces partenariats.

Selon les experts présents à la Conférence, bien que l'expérience ait montré que l'existence de nouveaux cadres juridiques et réglementaires n'est pas une condition préalable indispensable à la mise en œuvre de PPP, il est éminemment souhaitable de mettre ces cadres en place. Les pays qui adoptent une législation solide sur les PPP sont en mesure de créer un cadre juridique robuste et prévisible, qui protège les investissements grâce à des lois et règles transparentes, tout en sauvegardant l'intérêt public. Sans un tel cadre, la participation du secteur privé peut au contraire entraîner un renchérissement des coûts, une dégradation des services et de longs procès (comme le montrent différents exemples sur la scène internationale).

Les conférenciers ont confirmé que ces problèmes montrent la nécessité d'un cadre juridique et réglementaire global pour les PPP, tant pour simplifier leur identification et leur planification que pour faciliter leur mise en œuvre. Toutes les parties prenantes aux PPP, en particulier les professionnels et les décideurs,

devraient soigneusement examiner la situation initiale d'un dispositif ou d'un service donné, afin de décider si le PPP est la bonne solution, et dans l'affirmative, quelle forme de PPP correspondrait le mieux aux besoins des parties prenantes publiques et des citoyens touchés.

Les participants ont noté que, dans la région MENA, il existe peu de mécanismes juridiques adaptés aux concessions. Certaines réformes récentes ont certes été appliquées dans les pays de la région, dont l'Égypte, la Tunisie et le Maroc, et quelques projets PPP mis en œuvre avec succès, mais la nécessité d'une réglementation plus forte et plus indépendante des PPP dans cette région et de dispositions contractuelles plus efficaces n'est plus à démontrer.

Les experts présents à la Conférence ont mis en lumière certains domaines clés à améliorer, là où la législation actuelle pourrait être modifiée pour faciliter la bonne exécution de projets PPP. Ces modifications peuvent être incorporées dans des lois sectorielles, dans les lois en vigueur sur la passation des marchés ou dans des lois plus générales sur la concurrence ou les concessions. Même si des directives générales et des exemples extérieurs sont utiles, chaque loi sur les PPP doit être rédigée avec soin et après délibération pour s'assurer qu'elle est compatible avec le cadre juridique existant du pays en question.

MASEN, l'Agence marocaine de l'énergie solaire, a présenté un exposé instructif sur le projet de la centrale solaire de Ouarzazate actuellement en cours au Maroc. Ce projet a mis en évidence les nombreux avantages du partenariat public-privé, mais a également fait ressortir certains des grands problèmes qui lui sont inhérents, notamment la difficulté de tirer parti des vastes

connaissances techniques des grands partenaires privés internationaux tout en assurant la promotion souhaitée du développement industriel local, le besoin de solutions innovantes, et les problèmes causés par le manque de dossiers d'appels d'offres et de procédures de passation des marchés propres aux projets PPP.

Au cours des sessions animées de questions-réponses, de sérieuses inquiétudes sont apparues au sujet des PPP en général, le concept étant encore assez nouveau et peu connu pour la plupart des participants. L'un des points régulièrement débattus était de savoir si les PPP ne sont pas en fait plus coûteux pour l'État (et donc pour le contribuable), sachant que le secteur privé n'acceptera de s'associer à un projet que si le retour sur investissement est conséquent. Toutefois, les participants ont aussi été vivement incités à prendre en compte la capacité réelle qu'a le secteur privé de créer de la valeur dans des contextes où le secteur public a déjà subi des pertes considérables, comme en témoignent plusieurs exemples éloquentes de réussite de PPP. Plusieurs participants ont demandé aux conférenciers de fournir des exemples concrets de partenariats public-privé, et d'expliquer les différentes méthodes utilisées. D'autres questions portaient sur le financement des projets PPP, le partage des risques, et le recours à des formes de dématérialisation des marchés qui pourraient s'appliquer aux appels d'offres de projets PPP.

La complexité et la nouveauté du sujet, parfois teintées d'un certain degré de scepticisme, sont ressorties de certaines des réponses et des recommandations des experts. Les recommandations clés formulées par les experts lors de la Conférence sont en partie récapitulées ci-dessous.

L'expérience a montré que, pour que les partenariats public-privé aboutissent, les lois doivent permettre aux entreprises privées et aux particuliers d'exploiter des biens publics, et dans certains cas, d'en avoir la propriété. Les experts ont souligné que l'application des nouvelles lois est un élément essentiel de la réussite des PPP. Ces lois servent à protéger les investissements privés (les investissements étrangers directs en particulier), à garantir des processus d'appels d'offres et des critères d'évaluation transparents, et à réglementer ces projets et concessions, tout en protégeant l'intérêt public. Une réglementation robuste est également nécessaire pour mettre au point des modalités contractuelles claires et suivre de près l'exécution des opérations. Les autres aspects à prendre en compte dans le système juridique sont notamment le partage des risques, les mécanismes de fixation des prix, le suivi des projets, les rapports d'activités des entreprises, les procédures de facturation, le recouvrement de l'impôt, le règlement des différends, l'immunité souveraine, et la protection contre l'expropriation. Aucun de ces obstacles n'est insurmontable, mais aucun ne peut non plus être sous-estimé.

Les experts ont rappelé que la structure sectorielle du marché doit être soigneusement prise en compte dans les mécanismes de décision précédant le lancement d'un projet PPP. Les PPP ne sont pas conçus pour transférer complètement la charge financière au secteur privé, l'État continuant à assumer une partie du risque encouru. Pour cette raison, avant de prendre une décision au sujet des PPP, les autorités doivent identifier les besoins précis à satisfaire, en particulier dans le cas de grands projets d'infrastructure qui peuvent se poursuivre pendant de nombreuses années. Sur ce

TABLEAU 2

CLASSIFICATION ET NATURE DES MODALITÉS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

	Marché de services (ou contrat de gestion)	Contrat de location/ Affermage	BTO/DBO/DBFO/BOT/BOOT (voir note)	Concession	Privatisation
Propriété des actifs	État	État	État	Public/Privé	Privé
Dépenses d'investissement	État	État	État (BOT Privé)	Privé	Privé
Efficacité opérationnelle	Limitée	Oui	Oui	Oui	Oui
Nouveaux services	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Redevance d'utilisation	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Durée type	1-15 ans	5-25 ans	15-30 ans	10-50 ans	Indéterminée

NB : BTO : construction-transfert-exploitation ; DBO : conception-construction-exploitation ; DBFO : conception-construction-financement-exploitation ; BOT : construction-exploitation-transfert ; BOOT : construction-exploitation-propriété-transfert.

point, les experts ont expliqué durant la conférence que les projets PPP peuvent prendre différentes formes : concessions, construction-exploitation-transfert, conception-construction-exploitation, et bien d'autres encore (voir tableau 2 pour la classification et la nature de l'ensemble des modes de participation du secteur privé). À terme, toutefois, la propriété du projet revient à l'État une fois le projet et la concession d'exploitation arrivés à leur terme.

Le choix de la meilleure forme de projet PPP devrait toujours être guidé par la nécessaire mutualisation des risques. La mutualisation des risques varie en fonction de l'option choisie, et les décideurs doivent garder à l'esprit la règle de base selon laquelle chaque acteur doit assumer les risques qu'il est le mieux à même de gérer et d'atténuer. Quelle que soit la forme choisie, les PPP doivent toujours rentabiliser l'investissement. Il incombe aux pouvoirs publics d'établir qu'un opérateur privé donnera de meilleurs résultats qu'une société publique comparable, à un prix donné. Ils doivent également veiller à ce que le caractère approprié, la qualité, l'accessibilité pour les utilisateurs

finiaux, et les autres caractéristiques des infrastructures et des services ainsi acquis soient garantis.

D'une manière générale, un partenariat public-privé idéal devrait pouvoir tirer parti de ce que les deux parties ont à offrir selon des modalités clairement définies. L'idée qui a sous-tendu tous les travaux sur les PPP à Tunis était que les pays doivent examiner de près la façon dont ils mènent les processus de passation des marchés publics. À défaut, il sera beaucoup plus difficile d'obtenir de bons résultats avec des projets PPP. Les résultats spécifiques pour la prestation des services publics doivent être déterminés, les niveaux de performance souhaités doivent être définis, le régime des récompenses et des sanctions doit être précisé et des outils innovants permettant de pérenniser les résultats souhaités doivent être identifiés.

Participation du secteur privé – Renforcer les PME

Un autre thème abordé au cours de la Conférence a été la participation des PME à la passation des marchés publics. Ici, les marchés publics peuvent être considérés comme un moteur du

développement industriel local qui, dans la région MENA, est tiré en grande partie par les PME. Dans cette région, comme ailleurs dans le monde, les PME, qui sont souvent des entreprises familiales, constituent la majorité des sociétés existantes et, de ce fait, représentent plus de 50 % du PIB et 60 à 70 % de l'emploi de l'économie structurée. Les intervenants ont examiné la manière dont les dépenses générées par les marchés publics pouvaient servir à créer davantage de possibilités et promouvoir le développement économique des PME, y compris l'attribution des marchés à ces entreprises et les autres formes de participation aux marchés publics, notamment via la sous-traitance et les coentreprises. L'augmentation de la part des marchés attribués aux micro, petites et moyennes entreprises aura plusieurs effets positifs sur les pays. Parmi les avantages escomptés figurent la création d'emplois, la promotion de l'innovation dans la prestation des services publics, et la stimulation du développement économique. Dans certains cas, les PME peuvent coûter moins cher, car leurs frais généraux sont moindres, tout en limitant la domination des marchés publics par un nombre restreint de grandes entreprises très puissantes. Les PME représentant la majorité des entreprises de la région, la part des contrats des PME dans le portefeuille des marchés publics peut être mesurée à l'aune du pourcentage de l'économie qu'elles représentent.

Un exposé a mis en évidence divers instruments susceptibles de promouvoir une participation accrue des PME dans les marchés publics. L'objectif de cet exposé était de montrer que la mise en œuvre des politiques et pratiques favorables aux PME ne se limitait pas seulement à l'application de politiques préférentielles. Il existe en effet d'autres solutions qui peuvent être très efficaces, à commencer

par l'élimination ou la réduction des obstacles rencontrés par ces entreprises (p. ex., charges administratives inutiles et redondantes liées à la vérification des documents, règles de passation des marchés peu claires, incomplètes et incohérentes, procédures inefficaces ou dépassées, et conditions de garantie qui n'apportent pas de valeur ajoutée ; tous ces éléments renchérisent les coûts de fonctionnement des PME et vont à l'encontre de la participation de ces entreprises). Les conférenciers ont cité des exemples dans le monde pour mettre en évidence les moyens de surmonter ces obstacles, notamment l'introduction d'une garantie d'offre comme remplacement possible de la caution de garantie, et la création de structures spéciales pour aider financièrement les PME afin qu'elles participent au processus.

Difficultés à surmonter pour mobiliser le secteur privé

Tout au long des travaux, les échanges et les recommandations ont essentiellement porté sur le contexte unique des marchés publics dans la région MENA. Une attention particulière a été accordée aux PPP et aux PME en vue de répondre aux attentes des participants qui souhaitent mieux comprendre comment l'État pouvait tirer parti d'un partenariat avec le secteur privé afin de fournir de meilleurs services aux citoyens, et comment la passation des marchés pouvait contribuer au développement du marché local. Les experts et les participants ont tous reconnu que la région présente une structure institutionnelle particulière où les sociétés d'État ont toujours joué un rôle central et puissant dans l'économie. Dans un tel environnement, il pourrait être plus difficile pour l'État de déléguer une partie des fonctions qui lui incombent au secteur privé. D'autre part, les différents acteurs doivent reconnaître et prendre en

L'OCDE reconnaît le rôle que la société civile joue pour faire reculer la corruption dans les marchés publics. L'organisation considère en effet que :

Les pouvoirs publics et les administrations fixent les règles de passation des marchés, les fonctionnaires en appliquent les procédures. Toutefois, la société civile peut jouer un rôle important dans l'exécution des marchés et la réforme de ce secteur.

Le plus souvent, les acteurs de la société civile surveillent les procédures de passation des marchés. Les marchés sont passés pour fournir des services aux usagers, et les usagers paient pour profiter des fournitures, travaux et services ainsi fournis ; ils ont donc un rôle évident à jouer, aidant à évaluer les besoins et passer au crible les procédures que les administrations appliquent pour leur compte.

Source : site web de l'OCDE [www.oecd.org]

compte les caractéristiques du secteur industriel existant dans les pays de la région. Le secteur étant largement dominé par les PME, il est peu probable que ces entreprises disposent à elles seules des ressources nécessaires pour construire et gérer de grandes infrastructures. Ces défis qui sont propres à la région forment une grande partie de la toile de fond qui sous-tendait la Conférence et doivent être pris en compte dans le choix des stratégies de mise en œuvre des réformes à venir.

Participation de la société civile

Outre le secteur privé, la société civile est un acteur clé du processus de passation des marchés publics. Elle est l'ultime propriétaire et bénéficiaire de ce système dans tous les pays. En cette qualité, elle est directement concernée par le mode de gestion de ressources publiques limitées et les effets néfastes de l'inefficacité et de la mauvaise utilisation des fonds publics sur la prestation des services essentiels et sur les projets. Ces préoccupations de la société civile nourrissent l'aspiration au changement des populations de la région.

La participation active des organisations de la société civile (OSC) est essentielle pour faire émerger un modèle moderne de passation des marchés qui met en avant des valeurs telles que la prestation efficace de services à la population, la responsabilité sociale et la bonne

gouvernance. Dans un nombre sans cesse croissant de pays, il est reconnu que la société civile peut jouer un rôle unique, indispensable, non seulement pour promouvoir la transparence, l'intégrité et le devoir de responsabilité dans les marchés publics, mais aussi pour assurer un processus décisionnel et une mise en œuvre efficaces à tous les stades du processus de passation des marchés.

Le contrôle que la société civile doit exercer peut prendre différentes formes : promotion de la réforme des marchés, surveillance globale des activités de passation des marchés (identification des besoins, concurrence, conformité aux procédures), contrôle actif et externe (par exemple, lors de l'exécution de marchés particuliers tels que la prestation des services essentiels et les infrastructures).

Il est à noter que l'OCDE reconnaît le rôle que la société civile peut jouer pour faire reculer la corruption (encadré 4).

Tout ceci montre que la société civile assume un rôle de plus en plus visible dans les marchés publics.

Pendant la conférence, le rôle des organisations de la société civile dans les marchés publics a été présenté dans le cadre de l'Initiative Transparence des marchés (encadré 5). Il s'agit d'une nouvelle initiative à l'appui de la

En octobre 2012, environ 150 représentants des administrations publiques, du secteur privé, de la société civile et des médias se sont réunis à Johannesburg, en Afrique du Sud dans le cadre de l'initiative Transparence des marchés (Open Contracting Initiative). Six domaines prioritaires ont été identifiés :

- **Mobilisation des différents acteurs**, notamment les pouvoirs publics et le secteur privé.
- **Renforcement des capacités** pour internaliser la transparence des marchés publics.
- Mise en place à **l'échelle mondiale de principes** en faveur de la transparence et du suivi accrus des marchés publics.
- Conception d'outils pour **évaluer les impacts** et mettre en évidence les progrès réalisés.
- Mise au point **de normes techniques** de communication des données relatives aux marchés publics pour faciliter l'accès à l'information.
- Utilisation **des moyens de communication et des médias** pour que la transparence des marchés devienne un sujet incontournable.

publicité et du suivi des marchés publics à tous les stades de leur cycle, depuis la planification jusqu'à l'exécution des opérations. Une participation plus active des acteurs non publics par le biais d'initiatives telles que celle évoquée ci-dessus devrait permettre une utilisation plus efficace des ressources publiques qui, au final, profite à toute la société (pouvoirs publics, secteur privé et citoyens). L'initiative Transparence des marchés (Open Contracting Initiative) se développe et regroupe actuellement plusieurs organisations internationales telles que la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/Agence allemande de coopération internationale), Oxfam, Transparency International et l'Institut de la Banque mondiale, et fait partie d'un mouvement plus large à l'appui de la transparence dans l'administration et le développement.

Conclusion

Les travaux ont permis d'examiner les nouvelles possibilités qui s'offrent aux pays de la région MENA et d'envisager de nouveaux moyens de mieux associer les différents acteurs à la passation des marchés publics. Les participants ont convenu qu'une participation plus

efficace du secteur privé et de la société civile peut être source d'avantages exceptionnels pour les marchés publics dans la région, mais que le niveau actuel de participation doit se renforcer pour que la région puisse tirer pleinement parti de ce potentiel. Ici, comme dans les autres domaines abordés lors de la Conférence, le projet de création d'une plateforme régionale en ligne pour le partage des pratiques suivies et des instruments juridiques pourrait jouer un rôle essentiel à cette fin. Cette plateforme offrirait un espace pour recueillir et diffuser des données et des documents sur les projets PPP, les initiatives de promotion des PME, et des mécanismes novateurs pour renforcer l'interaction sur les marchés publics entre l'administration publique et la société civile.

Recommandations des participants à la Conférence

Après des échanges transparents et constructifs, les participants à la Conférence de Tunis ont décidé à l'unanimité d'adopter une série de recommandations, ensuite entérinées par leurs gouvernements respectifs. Ces recommandations visent avant tout la création d'un réseau à l'appui de la préparation et de l'harmonisation de la réforme des marchés publics dans la région. Ce réseau serait composé d'experts des marchés publics représentant les gouvernements, la société civile et les organisations professionnelles de chaque pays et permettrait de créer un cadre pour l'échange des pratiques et programmes de référence. Le réseau serait également responsable de la mise en œuvre des recommandations suivantes :

Création d'une plateforme régionale (portail électronique) : le réseau permettrait d'établir une plateforme régionale en ligne sur les questions liées à la passation des marchés. Le portail électronique facilitera : i) le partage des acquis entre les professionnels de la région, et la diffusion de référentiels internationalement reconnus qui pourraient être adaptés aux besoins spécifiques des pays ; ii) le partage des pratiques de référence sur des questions telles que la dématérialisation des marchés et les partenariats public-privé (PPP), et iii) l'annonce des appels d'offres et des avis généraux de passation de marchés, ce qui permettra d'accroître les opportunités et l'accès à l'information, en particulier pour les PME.

Renforcement des capacités des responsables de la passation des marchés : compte tenu de la nécessité de renforcer les capacités de passation des marchés, le réseau veillera à l'élaboration d'une stratégie régionale de renforcement des capacités et de reconnaissance

professionnelle du secteur de la passation des marchés, qui comportera les éléments : i) conception d'un programme de formation adapté aux besoins de formation des acteurs de la passation des marchés dans les secteurs public et privé, et ii) création d'un centre de formation des formateurs.

Modernisation du cadre juridique : la modernisation du cadre juridique des marchés publics est le socle de la réforme des systèmes de passation des marchés publics. Par conséquent, pour que cette réforme progresse, il est nécessaire de définir les priorités et d'accélérer la révision et la modernisation du cadre juridique des marchés publics. La mise en place du réseau et du portail électronique permettrait une large diffusion des lois, règlements et accords commerciaux sur la passation des marchés, qui sont en vigueur dans les pays de la région. Elle permettrait aussi de sensibiliser les fonctionnaires à l'impératif de réforme des marchés publics. En outre, pour soutenir le processus de modernisation, chaque pays devrait avoir un organe indépendant de contrôle et de régulation des marchés publics.

Promotion des partenariats public-privé : le réseau aidera à mieux faire comprendre et faire connaître le rôle des systèmes de passation des marchés publics, facilitateurs de la croissance du secteur privé, de la création d'emplois et du développement économique, au moyen de techniques telles que les PPP et les possibilités accrues de participation des PME aux marchés publics, ainsi que les avantages qui peuvent découler de la participation accrue du secteur privé. Il faut par exemple mieux comprendre les possibilités qu'offrent les PPP.

Présentation du cadre d'analyse

Contexte général

Résumée dans la section précédente, la Conférence régionale sur la passation des marchés de Tunis, a servi de forum pour réfléchir à l'amélioration de la prestation des services publics dans la région MENA par la modernisation des outils de passation de marchés, l'intensification de la participation du secteur privé et de la société civile, et le renforcement des capacités. Venant compléter ce processus, la présente section fournit un cadre d'analyse qui permet aux pays d'autoévaluer l'état d'avancement de leurs progrès dans chacun de ces domaines et de proposer les mesures qui pourraient être prises dans le cadre de futurs plans d'action propres à chaque contexte.

Pour chaque domaine d'intervention examiné lors de la Conférence de Tunis, ce cadre identifie trois stades de développement progressif (initial, intermédiaire et avancé) et fait ressortir les caractéristiques clés d'un système de passation de marché à chacun de ces stades. Le cadre juridique et réglementaire, composante clé et transversale de toute réforme efficace de la passation des marchés, a été retenu comme quatrième domaine. Les caractéristiques de ces quatre domaines font l'objet de quatre matrices qui seront utilisées pour exploiter le cadre d'analyse.

Les quatre grands domaines examinés à Tunis peuvent être vus comme les quatre piliers d'une stratégie de haut niveau pour une réforme réussie des marchés publics. En répartissant les mesures nécessaires entre ces quatre domaines, les intervenants seront en mesure d'identifier les forces et les faiblesses de leurs propres systèmes de passation des marchés publics. Le fait de concevoir la réforme en l'organisant autour de quatre piliers peut aider les pays à déterminer stratégiquement le/les domaine(s) de la

passation des marchés qui doit/doivent être sensiblement amélioré(s) et la nature des mesures susceptibles d'être prises à cette fin.

Méthodologie

Ce cadre s'inspire en grande partie des informations recueillies grâce à l'autoévaluation organisée par l'OCDE/CAD et à d'autres outils d'autoévaluation utilisés par de nombreux pays de la région. Ces données s'ajoutent aux réponses à un questionnaire qui a été préparé et complété par des spécialistes de la passation des marchés de la Banque mondiale, sur la base de leurs connaissances et de leur expérience des marchés publics dans la région. Tous ces éléments ont permis d'identifier un ensemble de sous-thèmes et d'indicateurs pour chacun des quatre domaines. Les sous-thèmes figurent dans la colonne de gauche des matrices, et les indicateurs sont les caractéristiques des trois stades de développement. La synthèse de situations complexes en quatre matrices simples n'étant pas un exercice facile, le cadre d'analyse cherche à trouver un juste équilibre entre la nécessité de le rendre applicable à tous les pays de la région MENA et la volonté de se montrer suffisamment spécifique pour formuler des recommandations utiles, personnalisées et applicables aux différentes stratégies nationales.

Fonctionnalités des matrices

Les pays peuvent utiliser les matrices pour évaluer l'état de leur système de passation des marchés publics. L'outil permet aux pays de se positionner globalement, mais aussi de s'autoévaluer pour chaque sous-thème. Cela permet de déterminer où doit porter l'effort de réforme nécessaire : un pays peut en être au stade avancé dans certains domaines, et en est encore au stade initial ou intermédiaire dans d'autres.

Mesures recommandées

Quelques interventions possibles ont été proposées pour recommander aux pays la voie à suivre pour progresser. Bien que ces mesures aient besoin d'être adaptées aux besoins de chaque pays, elles se veulent progressives, c'est-à-dire que les mesures correspondant au stade 1 devront normalement être appliquées avant de passer à celles du stade 2. Le cadre d'analyse vise à encourager les pays à trouver le moyen le plus rapide de parvenir au stade de développement le plus avancé, celui-ci étant le niveau optimal d'un système de passation des marchés publics. Les recommandations formulées pour ce dernier stade visent à pérenniser les progrès réalisés par le système de passation des marchés d'un pays.

Enfin, il faut noter que les recommandations ne sont pas nécessairement à appliquer et ne sont pas exhaustives. Différentes voies peuvent être empruntées pour parvenir à un système optimal de passation des marchés publics, et les pays peuvent obtenir les mêmes résultats par des voies très différentes. De nombreuses autres mesures pourraient aussi être prises pour compléter ou remplacer celles qui sont proposées ici. Aucun modèle n'est universel.

Matrices

MATRICE DE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Cadre juridique et réglementaire			
	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
État du cadre juridique	Le cadre juridique est hétérogène et vague, et comporte des lacunes importantes et de nombreuses clauses d'exclusion ; la réglementation est inexistante ou hétérogène.	Un code de la passation des marchés est en place, mais les textes d'application sont inexistant ou partiels.	Une loi régissant la passation des marchés et ayant un champ d'application consolidé a été promulguée et est suivie par des textes d'application consolidés ; les clauses d'exclusion sont rares.
Dossiers types d'appels d'offres (et clauses et conditions générales des marchés)	Il n'existe pas de dossiers types d'appels d'offres, ni de clauses et conditions générales des marchés ; si ces documents existent, ils sont rares, ne sont pas complets et leur utilisation n'est pas obligatoire.	Des dossiers types d'appels d'offres ont été préparés pour les fournitures, travaux et services, mais il n'en existe pas de version simplifiée pour les transactions de faible valeur.	Les clauses et conditions générales des marchés et les dossiers types d'appels d'offres existent pour les fournitures, travaux et services, y compris sous une forme simplifiée pour les transactions de faible valeur, et leur utilisation est obligatoire.
Organe central de régulation et de contrôle	Il n'existe pas d'organe chargé de la régulation et du contrôle (interprétations du cadre juridique, élaboration et actualisation de ce cadre, rédaction des dossiers types, renforcement des capacités, conception de pratiques et politiques innovantes, création d'un site web unique, mise à contribution des parties prenantes, préparation d'un rapport annuel sur le système de passation des marchés).	Certaines fonctions relatives à la régulation et au contrôle sont exécutées par un organe, qui participe aussi aux opérations de passation des marchés ; ou ces fonctions sont réparties entre plusieurs organismes.	Il existe un organe central exerçant une gamme complète de fonctions relatives à la régulation et au contrôle. Cet organe ne participe pas aux opérations de passation des marchés.
Examen des plaintes des soumissionnaires	Il n'existe pas de procédure officielle d'examen administratif des plaintes. L'accès aux tribunaux est possible, mais lent et peu efficace.	Un mécanisme officiel de soumission et d'examen des plaintes peut exister (p. ex. examen administratif indépendant), mais il ne s'accompagne pas des pouvoirs nécessaires pour remédier aux abus.	Un mécanisme indépendant d'examen existe et s'accompagne des pouvoirs nécessaires pour remédier aux abus. Lorsqu'une plainte est déposée, la procédure de passation des marchés est suspendue dans l'attente d'une décision. Les décisions sont accessibles en ligne.
Procédures : Plan de passation des marchés	La préparation et la publication d'un plan annuel de passation des marchés ne sont pas obligatoires.	Les entités chargées de la passation des marchés sont tenues de préparer un plan annuel de passation de marchés, mais pas de le faire paraître.	Les entités chargées de la passation des marchés sont tenues de présenter un plan annuel de passation de marchés, placé sur un portail unique.
Évaluation des qualifications des soumissionnaires	Les règles d'évaluation ne sont pas clairement définies, et aucune distinction n'est faite entre la présélection et la vérification a posteriori. Il n'est pas clairement établi que seuls les critères annoncés préalablement seront utilisés pour l'évaluation.	Les catégories de critères d'évaluation et les conditions de communication préalable de ces critères sont définies. Toutefois, il n'existe pas de distinction claire entre présélection et vérification a posteriori.	Des catégories de critères d'évaluation existent. Ces critères et les pièces justificatives à soumettre par les soumissionnaires doivent figurer dans les dossiers d'appels d'offres. Une distinction claire est faite entre la présélection (qui ne s'applique que dans les conditions prévues) et la vérification a posteriori.

(suit)

Cadre juridique et réglementaire

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Procédures : Méthode de passation des marchés	Le cadre juridique ne comporte pas une gamme satisfaisante de méthodes de passation des marchés, et ne guide pas sur le choix d'une méthode particulière ou sur la façon de choisir entre plusieurs méthodes ; ou, il ne fournit pas suffisamment de détails sur les procédures à suivre pour chaque méthode.	Les méthodes de passation des marchés sont bien présentées avec des situations clairement définies pour leur application, mais elles comportent des lacunes (par exemple, il n'existe pas de méthode propre aux services-conseil). Il peut être fait mention ou non d'outils tels que les accords-cadres et les systèmes de dématérialisation des marchés, mais les procédures à suivre dans ces cas ne sont pas définies.	Une gamme complète de méthodes de passation des marchés est définie et applicable, avec des procédures et cas de figure clairement définis pour son application (méthodes applicables aux services-conseil, aux PPP et à d'autres projets complexes, notamment). Des outils tels que les accords-cadres et les systèmes de dématérialisation des marchés sont en place avec suffisamment de détails sur les procédures à suivre.
Procédures : Ouverture des plis et évaluation des offres	Soit l'ouverture publique des plis n'est pas nécessaire ou elle n'a pas lieu en temps opportun. Il existe des dispositions élémentaires d'évaluation, mais pas de dispositions détaillées, et il n'existe pas de critère autre que « le moins-disant ». La notion de « conformité substantielle » (distinction entre écart mineur et matériel par rapport aux clauses du dossier d'appel d'offres) n'est pas explicite.	L'ouverture publique des plis est requise, et doit intervenir peu de temps après la date limite de soumission des offres. L'évaluation des offres sur la base de critères autres que le prix est prévu. Toutefois, il n'existe aucune directive sur la manière d'appliquer de façon objective plusieurs critères à la fois.	L'ouverture publique des plis est requise et doit coïncider avec la date limite de soumission des offres. Le cadre juridique fait référence à la notion de « conformité substantielle » et prévoit la formule de « l'offre évaluée la moins-disante », pour laquelle les critères de prix et autres que le prix (p. ex., analyse des coûts sur la durée de vie) peuvent être pris en compte. Il précise la manière de quantifier les critères autres que le prix.
Procédures : Révision des prix	Il n'est pas permis d'introduire une clause de révision des prix, même pour les marchés sur le long terme.	Des clauses de révision des prix sont autorisées pour les marchés sur le long terme, mais leurs modalités d'application ne sont pas définies.	Des clauses de révision des prix sont autorisées pour les marchés sur le long terme. En cas de fluctuation importante des prix, le type de formule à appliquer et les types d'indices de prix à prendre en compte sont décrits.
Éthique et déontologie	Absence de dispositions relatives à l'éthique (code de conduite) ou aux conflits d'intérêts, ou dispositions de nature générale et inadaptées au contexte de la passation des marchés. Il n'existe pas de dispositions relatives à la disqualification.	Quelques dispositions relatives à l'éthique (code de conduite) ou aux conflits d'intérêts existent, mais elles sont incomplètes ou ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires de catégorie inférieure, et très peu ou pas au secteur privé. Des dispositions relatives à la disqualification peuvent exister, mais les modalités d'application ne sont pas définies.	Des dispositions spécifiques relatives à l'éthique (code de conduite) et aux conflits d'intérêts s'appliquent à tous les intervenants, y compris les fonctionnaires de toutes les catégories et les acteurs du secteur privé. Des dispositions de lutte contre la fraude et la corruption s'appliquent à tous les marchés. Une procédure régulière de disqualification est en place.
Domaines connexes du cadre juridique	Des lacunes ou des faiblesses importantes existent dans les domaines connexes du cadre juridique et réglementaire régissant les marchés publics (p. ex. règlement des différends, commerce électronique, administration en ligne, liberté de l'information, lutte contre la corruption).	Seule une petite partie de ces domaines connexes sont couvertes par des textes législatifs et réglementaires récemment modernes.	Les aspects connexes du cadre juridique et réglementaire sont bien couverts (arbitrage, commerce et signature électroniques, adhésion à la Convention des Nations Unies sur la reconnaissance judiciaire et l'exécution des sentences arbitrales étrangères). Le pays est partie à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption.

(suit)

Cadre juridique et réglementaire

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Mesures possibles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolider le cadre juridique de la passation des marchés sur la base d'un regroupement des textes et règlements relatifs aux marchés publics. 2. Préparer les dossiers types d'appels d'offres, notamment les clauses et conditions générales des marchés, pour les principaux types de marché (fournitures, travaux et services). 3. Mettre en place un organe central de régulation et de contrôle de la passation des marchés. 4. Mettre en place un mécanisme d'examen administratif indépendant et rapide des plaintes des soumissionnaires. 5. Moderniser les procédures de passation des marchés, notamment en adoptant les mesures suivantes : <ol style="list-style-type: none"> a. Instituer la pratique obligatoire de la préparation et de la publication du plan annuel de passation des marchés pour chaque entité adjudicatrice. b. Élaborer des dispositions sur les qualifications, y compris la distinction entre présélection et vérification a posteriori. c. Fournir une gamme complète de méthodes de passation des marchés avec des orientations claires sur les cas où chaque méthode peut être utilisée, et sur les procédures à appliquer pour chaque méthode. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éliminer les clauses d'exclusion excessives du champ d'application de la loi sur la passation des marchés ; élaborer des règlements et les regrouper 2. S'assurer qu'il existe une gamme suffisamment large de dossiers d'appels d'offres pour les transactions à faible valeur. 3. Confier les fonctions de régulation et de contrôle à un organe central et le décharger de toute fonction opérationnelle. 4. S'assurer que l'organisme chargé de l'examen des plaintes a le pouvoir de décider de réparations contraignantes. 5. Moderniser les procédures de passation des marchés, notamment en adoptant les mesures suivantes : <ol style="list-style-type: none"> a. Rendre obligatoire la publication du plan annuel de passation des marchés pour chaque entité adjudicatrice. b. Préciser la distinction entre présélection et vérification a posteriori. c. Comblir les lacunes quant à la gamme des méthodes de passation des marchés, et définir des procédures pour les accords-cadres et les systèmes de dématérialisation des marchés, si ces mécanismes existent. d. Élaborer des dispositions claires sur les techniques d'évaluation des offres. e. Préciser les procédures relatives aux clauses contractuelles de révision des prix. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre à jour périodiquement les lois et règlements sur la passation des marchés pour prendre en compte l'évolution des pratiques et l'expérience acquise. 2. Préparer des dossiers d'appels d'offres pour des marchés spécialisés (informatique, matériel médical, éducatif, fourniture et installation). 3. Créer une base de données en ligne regroupant les interprétations et d'autres directives telles que les spécifications types formulées par l'organe central de régulation et de contrôle ; développer des innovations telles que les politiques d'achats durables ; s'assurer de l'existence de mécanismes de contribution et de remontée de l'information des différents acteurs, dont la société civile. 4. Créer des index de recherche en ligne des décisions rendues dans l'examen des plaintes. 5. Moderniser davantage les procédures de passation des marchés, notamment en adoptant les mesures suivantes : <ol style="list-style-type: none"> a. Regroupement des plans annuels de passation des marchés dans une base de données interactive consultable en ligne. b. Permettre aux entités adjudicatrices de vérifier les informations relatives à la qualification et à l'éligibilité des soumissionnaires qui sont accessibles dans les bases de données gouvernementales sans obliger les soumissionnaires à fournir de documents justificatifs.

(suit)

Cadre juridique et réglementaire

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Mesures possibles	<p>d. Élaborer des dispositions sur l'ouverture publique des plis et l'évaluation des offres, y compris l'utilisation de critères autres que le prix (p. ex. analyse des coûts sur la durée de vie) et la prise en compte de la notion de « conformité substantielle ».</p> <p>e. Prévoir la possibilité de révision des prix des marchés.</p> <p>6. Élaborer des dispositions sur l'éthique et les conflits d'intérêts, adaptées au contexte de la passation des marchés.</p> <p>7. Développer les domaines connexes du cadre juridique et réglementaire.</p>	<p>6. Développer davantage les domaines connexes du cadre juridique et réglementaire (p. ex., commerce et signature électroniques, arbitrage).</p> <p>7. Développer davantage les dispositions relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts dans le contexte de la passation des marchés, combler les lacunes en la matière et veiller à l'applicabilité à tous les acteurs de la passation des marchés de dispositions détaillées sur la disqualification, y compris les procédures connexes.</p>	<p>c. Actualiser les procédures pour les accords-cadres et les systèmes de dématérialisation des marchés publics afin de prendre en compte l'évolution des pratiques.</p> <p>d. Continuer à développer les techniques d'évaluation des offres (p. ex. analyse des coûts sur la durée de vie pour les différents secteurs et types de marchés).</p> <p>e. Mettre à jour les indices disponibles pour la mise en œuvre des formules de révision de prix.</p> <p>6. Distribuer et diffuser les règles relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts à tous les acteurs de la passation des marchés ; instituer une procédure de déclaration de biens pour tous les agents, à tous les niveaux, participant au processus de passation des marchés.</p> <p>7. Veiller à actualiser les domaines connexes du cadre juridique et réglementaire.</p>

Dématérialisation des marchés

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Planification stratégique	Il n'existe pas de responsable ou de stratégie pour la modernisation du système de passation des marchés et la mise en œuvre de la dématérialisation des marchés.	Malgré l'absence de responsable et de stratégie pour la modernisation du système de passation des marchés, des actions ponctuelles sont menées pour dématérialiser les marchés publics et les autorités y sont favorables. L'état de préparation à la dématérialisation des marchés peut avoir été évalué, mais n'a pas été suivi d'effet.	Une entité responsable est désignée, et une stratégie adoptée pour moderniser le système de passation des marchés publics sur la base d'une évaluation. Le financement voulu a été alloué pour mettre en œuvre la stratégie qui peut déjà avoir été actualisée à de multiples reprises et est appuyée par toutes les parties prenantes (secteurs public et privé, universités, etc.).
Cadre juridique de la passation des marchés	Le cadre juridique de la passation des marchés est dépassé et ne prévoit pas l'utilisation de méthodes modernes. Par ailleurs, le cadre juridique au sens large peut aussi empêcher de dématérialiser les marchés du fait de l'absence de dispositions réglementant l'utilisation des documents et signatures électroniques, et le recours aux transactions électroniques.	Le cadre juridique ne prévoit pas expressément l'utilisation d'outils et méthodes modernes de passation des marchés, mais il n'empêche pas leur adoption (p. ex. dématérialisation des marchés). Le cadre juridique peut mentionner de façon générale le recours aux moyens électroniques, mais ne fournit pratiquement aucun détail sur les procédures applicables.	Le cadre juridique permet l'utilisation des instruments les plus modernes de passation des marchés, la dématérialisation des marchés et la soumission électronique des offres. Il autorise de nouvelles méthodes électroniques de passation des marchés et indique comment les utiliser. Le cadre juridique au sens large comporte des dispositions relatives au commerce électronique et à l'administration en ligne, reflétant ainsi les normes internationales visant les par les lois types de la CNUDCI sur le commerce électronique et les signatures électroniques.
Processus de mise en œuvre	La responsabilité de la mise en œuvre et de l'appui à la passation électronique n'est ni définie, ni suffisamment accompagné.	Des progrès limités ont été accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de passation électronique des marchés, mais des obstacles (par exemple, de nature politique, sociale, économique et/ou technologique) freinent ou stoppent le processus de modernisation, notamment la dématérialisation des marchés.	Un organisme doté du budget adéquat est légalement habilité à superviser l'effort de dématérialisation des marchés. De multiples versions du système de dématérialisation des marchés sont déjà sorties et des fonctionnalités nouvelles et avancées y ont été ajoutées. Les autorités peuvent faire état d'une expérience chèrement acquise du développement, de l'accompagnement et de la gestion du système de dématérialisation des marchés.

(suit)

Dématérialisation des marchés

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Fonctionnalités	<p>Les marchés ne sont pas dématérialisés. Si un tel système existe, il fournit des informations de base sur les marchés publics (objectifs, stratégies, lois et règlements, institutions et exceptions), mais il ne fournit pas d'informations sur le lancement des offres ni sur les attributions de marchés.</p>	<p>Un système de dématérialisation des marchés existe dans au moins quelques ministères clés ou au niveau national. Les fonctionnalités sont les mêmes qu'au stade « initial » de développement. Le système permet aussi :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la recherche d'informations sur le système de passation des marchés publics. b. la recherche d'appels d'offres. c. l'accès à la base de données des fournisseurs. d. la recherche des marchés attribués. <p>Le système est en ligne, est facilement accessible et ne nécessite pas l'acquisition de matériel ou de logiciels protégés pour y accéder.</p>	<p>Une plate-forme électronique de passation des marchés existe. Outre l'ensemble/la plupart des fonctionnalités des stades antérieurs, elle permet :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la soumission des offres en ligne. b. l'utilisation d'outils tels que les accords-cadres et les catalogues électroniques. c. les adjudications à l'envers en ligne. d. l'intégration à d'autres systèmes dans le pays (gestion financière, etc.). e. la poursuite de la compilation des informations sur la passation des marchés dans la base de données en ligne, avec possibilité de recherche interactive, informations sur l'exécution des marchés, y compris la liste des entreprises suspendues ou disqualifiées, et des rapports personnalisés. f. des fonctionnalités telles que des rapports personnalisés et des solutions pour téléphones mobiles (p. ex. alertes SMS sur les opportunités de passation de marchés).
Utilisation	<p>L'utilisation d'un système, s'il en existe un, n'est pas obligatoire, et presque personne n'y a recours. Aucune campagne de promotion ou activité de formation n'est en cours pour en encourager l'utilisation.</p>	<p>L'utilisation du système est obligatoire mais n'est pas contrôlée, ce qui conduit à une utilisation effective faible. Des campagnes de promotion et des formations sont ponctuellement organisées, mais ne sont pas coordonnées ou suffisamment financées. Les transactions sur papier continuent d'être la règle.</p>	<p>La fonctionnalité est proposée sur le portail électronique et est pleinement utilisée par toutes les institutions publiques ; son utilisation est obligatoire pour toutes les institutions publiques, et des mécanismes efficaces de respect de cette obligation sont en place.</p> <p>Les transactions sur papier sont rares.</p> <p>Le monde de l'entreprise, tous secteurs confondus, utilise très largement le système dématérialisé.</p> <p>Les OSC ont recours au système pour suivre l'attribution des marchés dans le pays.</p>

(suit)

Dématérialisation des marchés

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Infrastructures	L'infrastructure adéquate n'existe pas pour permettre de dématérialiser les marchés. L'accès à l'Internet est réduit, lent et limité à quelques zones autour de la capitale et des grandes agglomérations.	L'infrastructure permettant la dématérialisation des marchés existe. L'accès aux services Internet à haut débit est possible dans les grandes villes et les zones avoisinantes. Des solutions de remplacement à l'accès universel à l'Internet dans les petites villes existent et sont utilisés (par exemple les cybercafés).	Des infrastructures de pointe permettant la dématérialisation des marchés existent sur toute l'étendue du territoire, y compris dans les zones reculées.
Mesures possibles	<ol style="list-style-type: none"> 1 Réaliser une évaluation de l'état de préparation à la dématérialisation des marchés pour mettre en évidence les possibilités de lancement de ce système. 2. Créer des capacités de dématérialisation des marchés, notamment en : <ol style="list-style-type: none"> a. établissant des organisations. b. préparant une phase pilote. c. élaborant un plan stratégique de conception et de mise en œuvre complète de la dématérialisation des marchés. d. développant une base de données de fournisseurs. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Définir les conditions de mise en œuvre d'un nouveau système de dématérialisation des marchés et élaborer la stratégie d'acquisition. 2. Développer un portail simple pour partager des informations de base sur les marchés publics, notamment les avis d'appel d'offres et l'attribution des marchés. 3. Organiser une campagne de promotion pour développer l'utilisation du système dans les administrations publiques, le secteur privé et les OSC. 4. Ajouter des fonctionnalités plus avancées au système dans les conditions prévues par le plan stratégique. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Animer une « veille économique » pour recueillir des données et réaliser des analyses multidimensionnelles. 2 Dématérialiser l'ensemble des opérations, y compris l'utilisation des signatures électroniques. Concevoir, développer et mettre en œuvre de nouvelles fonctionnalités pour le portail en ligne, comme la gestion des contrats, le catalogue électronique, les adjudications à l'envers, le paiement électronique, la soumission électronique des offres.

Renforcement des capacités			
	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Stratégie	Il n'existe pas de stratégie de renforcement des capacités de passation des marchés. Les compétences et aptitudes requises des professionnels du secteur n'ont pas été définies.	Le pays a entrepris une étude en vue de l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités. Le but est de définir les objectifs, le contenu, les bénéficiaires et les méthodes de mise en œuvre.	Le pays a adopté et met en œuvre une stratégie globale de renforcement des aptitudes et des compétences des professionnels du secteur, fondée sur les lacunes déjà mises en évidence. La stratégie fixe des objectifs clairs et met en place les programmes de formation et les modalités nécessaires à leur mise en œuvre ; Elle ne se limite pas aux professionnels de la passation des marchés, et prend en compte la formation et la sensibilisation des autres acteurs au sein et à l'extérieur du secteur public.
Institutionnalisation	Aucun organe ne centralise la supervision, la conception et l'exécution de tous les programmes de formation et des autres possibilités d'acquisition de connaissances dans le domaine des marchés publics.	Un organe central, ayant pour mission de superviser le renforcement des capacités de passation des marchés publics, est en train d'élaborer le cadre institutionnel de prestation des programmes de formation, en collaboration avec les instituts de formation existants et d'autres parties prenantes.	Un organe central supervise la conception et la prestation de tous les programmes de formation par des instituts compétents à tous les niveaux, en veillant à leur harmonisation et à leur caractère approprié.
Programmes de formation	Aucun institut de formation spécialisée dans les marchés publics n'existe dans le pays. Il n'existe pas de programme de formation spécialisée à la passation des marchés publics ; les seules formations proposées le sont par des organisations internationales, dans le cadre de la gestion des projets qu'elles financent.	Des formations sont offertes aux fonctionnaires par quelques instituts nationaux de formation et d'autres entités, mais elles se limitent souvent à la description des lois, règlements et procédures applicables. Le manque de crédits et un corps enseignant limité entravent la capacité des organismes publics à organiser et dispenser une formation sur la passation des marchés. Le pays manque de formateurs qualifiés réunissant à la fois le savoir théorique, l'expérience et la connaissance des innovations récentes. Les programmes de formation offerts (le cas échéant) ne sont ni harmonisés ni autorisés par un organisme central de contrôle.	La formation peut compter sur les ressources nécessaires, à la fois en termes de crédits et de formateurs. Plusieurs formations sont proposées à différents niveaux, notamment la formation initiale pour les nouveaux professionnels, un recyclage systématique pour ceux qui sont en service, et des formations spécialisées pour les agents très expérimentés. Les programmes de formation ont été élaborés en application de directives centrales émanant d'un organe national. Les universités et autres instituts offrent des programmes de formation (y compris dans le cadre des programmes d'enseignement) sanctionnés par des diplômes reconnus en passation des marchés.

(suit)

Renforcement des capacités

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Programmes de formation			<p>La formation est conçue pour fournir aux professionnels du secteur un ensemble d'aptitudes et de compétences dans plusieurs domaines, notamment, la connaissance des systèmes de passation des marchés publics, des règles et règlements ; les connaissances techniques sur la planification des marchés, la préparation des dossiers d'appels d'offres et les spécifications techniques ; les techniques d'évaluation des offres, telles que l'analyse des coûts sur la durée de vie ; l'administration des contrats ; la maîtrise des aspects juridiques, y compris le règlement des différends et la connaissance des accords commerciaux nationaux et internationaux ; la gestion de l'offre ; les aspects financiers et bancaires ; sans oublier les qualités relationnelles, les compétences d'analyse et de résolution de problèmes, l'intégrité et l'éthique, etc.</p> <p>Cette formation est également dispensée aux fonctionnaires qui touchent à la passation des marchés dans leurs fonctions.</p>
Utilisation de manuels, guides et dossiers types d'appels d'offres, et accès à l'information et aux outils modernes	<p>Les professionnels du secteur ne peuvent s'appuyer sur aucun dossier d'appel d'offres (DAO) type. Il n'existe pas non plus de manuel de passation des marchés.</p> <p>Les professionnels n'ont pas accès à l'information voulue dans l'exercice courant de leurs fonctions.</p>	<p>Des DAO types et un manuel/guide de passation des marchés sont en cours d'élaboration à l'intention des professionnels du secteur.</p> <p>Ces derniers ont un accès limité aux informations importantes, ce qui les incite à innover et à mettre au point des solutions personnalisées.</p>	<p>Un manuel uniformisé, des guides et des DAO types sont utilisés au quotidien par les professionnels.</p> <p>Les professionnels du secteur ont en permanence accès à l'information qui peut influencer sur les marchés publics ou en découler (p. ex. tendances du marché, accords commerciaux régionaux et internationaux) ainsi qu'à des données spécialisées (p. ex. pratiques et expériences novatrices, tendances du marché, etc.).</p> <p>Le système de dématérialisation des marchés utilisé par le pays établit les protocoles et les normes applicables, définit des pratiques homogènes, et contribue indirectement au renforcement des capacités.</p>

(suit)

Renforcement des capacités			
	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Professionnalisation	<p>Le pays ne reconnaît pas le secteur de la passation des marchés comme une catégorie professionnelle distincte au sein de la fonction publique.</p> <p>La passation des marchés est considérée comme un travail de bureau et ceux qui en sont chargés se situent aux échelons inférieurs de la hiérarchie de la fonction publique, leurs niveaux de salaires sont bas et les possibilités d'avancement sont très limitées.</p> <p>La majorité de ces agents n'ont ni les compétences ni le profil voulus pour des systèmes modernes de passation des marchés. Beaucoup de ceux qui ont reçu une formation, ont acquis de l'expérience et s'acquittent bien de leurs tâches quittent ce domaine ou sont engagés par d'autres organisations offrant de meilleures conditions.</p>	<p>Le pays reconnaît l'importance du secteur de la passation des marchés et entend prendre les mesures nécessaires pour en faire une catégorie professionnelle distincte de la fonction publique, à l'occasion d'un programme global de réforme de la passation des marchés.</p>	<p>La structure de la fonction publique reconnaît la passation des marchés comme une catégorie professionnelle distincte, et définit les aptitudes et compétences minimales aux différents échelons. Elle offre des niveaux de salaires corrects et de bonnes possibilités de promotion au sein dans ce secteur.</p> <p>Les processus de recrutement et de promotion de ces professionnels au sein des administrations publiques dépendent de la détention et de l'acquisition des aptitudes et des compétences requises, et de la formation.</p> <p>Un programme d'accréditation et de certification (que les aptitudes aient été acquises par le biais d'une formation en bonne et due forme, par une formation en cours d'emploi, ou par l'expérience développée dans le secteur) est en place et reconnue par l'administration publique.</p>
Mesures possibles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Désigner l'institution ayant l'autorité et les compétences voulues pour superviser la conception et la prestation des activités de renforcement des capacités de passation des marchés. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définir le cadre de mise en œuvre qui correspond au calendrier fixé par la stratégie. 2. Mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre en place des cadres d'échange et d'évaluation du système de renforcement des capacités faisant intervenir l'organe de régulation du système de passation des marchés, les instituts de formation et les professionnels, afin de donner des orientations basées sur des faits démontrés pour poursuivre le développement du programme de renforcement des capacités.

(suit)

Renforcement des capacités

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Mesures possibles (suite)	<ol style="list-style-type: none"> 2. Élaborer, en collaboration avec toutes les parties prenantes, la vision, les objectifs stratégiques, les priorités et le calendrier de la stratégie de renforcement des capacités des pays. 3. Mobiliser toutes les parties prenantes pour définir les aptitudes et compétences requises des professionnels dont ont besoin les organisations, mettre en évidence les lacunes dans les compétences et les aptitudes et définir le programme nécessaire pour les combler (évaluation des besoins de formation). 4. Évaluer les instituts de formation existants et leur capacité à offrir le(s) programme(s) voulu(s) de renforcement des capacités. 5. Élaborer des dossiers types d'appels d'offres et le/les manuel(s) à utiliser par les professionnels. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Recenser les instituts et entités responsables chargés d'assurer la formation en passation des marchés. 4. Concevoir le matériel de formation et les programmes qui seront offerts par ces divers établissements de formation. 5. Mettre en place un programme de formation des formateurs. 6. Prendre les mesures nécessaires pour reconnaître la fonction de passation des marchés au sein de la fonction publique. 7. Mettre en place un mécanisme d'accréditation et de certification de la maîtrise de la passation des marchés. 8. Diffuser les dossiers types d'appels d'offres et un/des manuel(s) à utiliser par les professionnels du secteur. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Surveiller la mise en œuvre de propositions visant à améliorer les résultats grâce au retour d'information et aux sessions d'évaluation. 3. Mettre à jour les programmes et les outils de formation afin de tenir compte de l'évolution des lois et règlements relatifs à la passation des marchés, de la modernisation de ces procédures et des pratiques internationales de référence. 4. Mettre à jour le manuel des praticiens, les lignes directrices et les dossiers types d'appel d'offres. 5. Envisager la création d'une association professionnelle de praticiens des marchés publics qui participera activement à la promotion de cette profession en collaboration avec toutes les parties prenantes et créer un lieu de partage des connaissances au niveau national et avec des associations régionales et internationales similaires.

(suit)

Participation plus large : secteur privé (PPP, PME) et société civile

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Stratégie d'élargissement de la participation	<p>Il n'existe pas de stratégie pour renforcer la participation du secteur privé dans les marchés publics.</p> <p>Il n'existe pas de mécanismes de participation de la société civile aux marchés publics.</p>	<p>Une stratégie de participation du secteur privé est en cours d'élaboration. Elle vise à définir les objectifs, les bénéficiaires, les rôles et les méthodes de mise en œuvre des PPP.</p> <p>Elle définit également les mécanismes qui donneront aux PME locales de meilleures possibilités de contribuer au développement industriel local par le biais des marchés publics.</p> <p>Certaines mesures initiales ont été prises en vue d'une stratégie de développement de la participation de la société civile dans les marchés publics, mais sa formulation et sa mise en œuvre sont encore incomplètes.</p>	<p>Une stratégie de participation du secteur privé aux opérations de passation des marchés publics par le biais de mécanismes tels que les PPP a été adoptée et est mise en œuvre.</p> <p>Une stratégie d'utilisation des marchés publics pour donner plus de possibilités aux PME locales a été adoptée et est mise en œuvre.</p> <p>Une stratégie comportant des mécanismes de participation de la société civile à toutes les étapes du processus de passation des marchés a été adoptée et est mise en œuvre.</p>
Cadre juridique et réglementaire	<p>Les partenariats avec le secteur privé dans les infrastructures publiques et la prestation de services ne sont pas prévus.</p> <p>La promotion de la participation des PME ne figure pas dans le cadre juridique et réglementaire.</p> <p>Il n'existe pas de mécanismes de participation de la société civile aux marchés publics.</p>	<p>Certains projets PPP sont exécutés, mais aucun texte législatif ou réglementaire sur les PPP n'a été adopté.</p> <p>La participation des PME peut être évoquée dans le cadre juridique et réglementaire, mais sans suffisamment de détails quant aux mesures concrètes pouvant être prises pour que cette participation soit active.</p> <p>La participation de la société civile peut être mentionnée en passant ou évoquée en des termes très vagues, mais aucun mécanisme précis n'est défini de façon exhaustive, ou seule la participation des associations professionnelles est envisagée.</p>	<p>Le cadre législatif et réglementaire prévoit des méthodes spécifiques de passation de marchés pour les projets PPP.</p> <p>Des directives, des modèles et des DAO types en particulier pour les projets PPP sont utilisés et pleinement maîtrisés par les professionnels de la passation des marchés.</p> <p>Le cadre législatif et réglementaire confirme non seulement la nécessité de promouvoir une participation accrue des PME, mais prévoit aussi les modalités d'application nécessaires.</p> <p>Le cadre législatif et réglementaire comporte des dispositions permettant à la société civile de surveiller les différentes étapes de la passation des marchés et des procédures lui permettant de faire le suivi des recommandations.</p> <p>Le cadre juridique et réglementaire prévoit la création d'un ou plusieurs conseils consultatifs chargés de faire remonter l'information et les contributions des différents acteurs vers le système de passation des marchés.</p>

(suit)

Participation plus large : secteur privé (PPP, PME) et société civile

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Mise en œuvre des stratégies ou politiques de développement industriel local au moyen des marchés publics	Il n'existe pas de mécanismes particuliers de financement ou d'autres types de mesures de promotion de l'industrie locale par une participation accrue des PME locales aux marchés publics.	Quelques conditions particulières préférentielles et/ou d'autres mécanismes de promotion de l'industrie locale ont été mis en place, en vue d'accroître la participation des PME et de garantir l'égalité des chances pour ces dernières dans les marchés publics.	Des outils spécifiques sont appliqués pour favoriser une plus grande participation des PME, notamment en fixant une part minimum ou d'un nombre total de marchés publics devant être attribués à des PME locales ; en subdivisant les marchés en plusieurs lots pour encourager la participation des PME ; en promouvant la création de coentreprises et encourageant leur participation ; en assurant la visibilité des possibilités de sous-traitance ; et en finançant les dispositifs permettant la participation des PME.
Mise en œuvre des projets PPP	Les projets PPP n'ont pas été mis en œuvre, et des préoccupations subsistent quant aux partenariats avec le secteur privé dans la réalisation d'infrastructures publiques et la prestation de services avant que les projets PPP ne soient mis en œuvre dans le pays.	Quelques projets PPP ont été mis en œuvre dans le pays, mais avec certaines limites et/ou sur une petite échelle, et le cadre juridique, réglementaire et de politique générale régissant cette formule ne sont pas encore très bien définis.	Des projets PPP ont été mis en œuvre avec succès dans un certain nombre de secteurs importants. Ils se caractérisent par l'identification efficace, la planification et la préparation des projets, des procédures de passation des marchés adaptées aux PPP et une surveillance étroite de la performance des concessionnaires qui respectent strictement les contrats et la législation.
Participation de la société civile	Aucune forme de responsabilité sociale ne s'exerce, les OSC ne jouant pas de rôle spécifique de surveillance des marchés publics. Les OSC n'œuvrent pas activement pour plus de transparence, d'équité, d'efficacité et de responsabilité dans les marchés publics et il n'existe pas de système de collecte systématique de données sur les activités de passation de marchés accessibles au grand public.	Les OSC jouent des rôles spécifiques à un certain stade ou lors de certaines étapes du processus de passation des marchés publics (par exemple, la promotion ou la participation au suivi de la mise en œuvre des contrats), mais cette démarche est incomplète (p. ex. absence de couverture de certaines étapes, autonomie insuffisante des observateurs de la société civile, absence de conformité ou de suivi des recommandations des OSC et absence de collecte adéquate et d'accessibilité aux informations sur les activités de passation de marchés).	Des pratiques inspirées des principes de l'Initiative Transparence des marchés (http://www.open-contracting.org/) sont appliquées, et les OSC participent à toutes les étapes du processus de passation des marchés avec des rôles spécifiquement définis et conçus pour promouvoir la responsabilité sociale. Les données sur les activités et les procédures de passation des marchés publics sont régulièrement et systématiquement recueillies et mises à la disposition du public dans une base de données interactive consultable en ligne.

(suit)

Participation plus large : secteur privé (PPP, PME) et société civile

	Stade initial	Stade intermédiaire	Stade avancé
Mesures possibles	<ol style="list-style-type: none"> Définir une stratégie (objectifs, cibles, mise en œuvre, responsabilités, parties prenantes, chronologie, ressources, etc.) de participation du secteur privé aux marchés publics, y compris par le biais de PPP dans les cas appropriés et de la promotion d'une plus grande participation des PME. Réformer le cadre juridique et réglementaire des marchés publics pour stimuler la participation du secteur privé, notamment par l'élaboration des dispositions législatives nécessaires à l'appui des projets PPP et la participation accrue des PME. Concevoir et définir dans le cadre juridique et réglementaire, des moyens efficaces permettant aux OSC de prendre part au suivi de toutes les étapes du processus de passation des marchés. Publier régulièrement les plans de passation des marchés et les marchés attribués. Mettre en place un système de collecte globale et en temps réel de données sur les activités de passation des marchés, y compris une base de données interactive consultable en ligne et accessible au grand public. 	<ol style="list-style-type: none"> Se fonder sur l'expérience des projets PPP qui ont été exécutés, adopter de nouveaux cadres juridiques et réglementaires spécifiquement pour les PPP qui comprennent des règles pour la surveillance de la performance des concessionnaires et du strict respect des contrats. Élaborer des modèles standards pour des types de PPP simples. Définir les étapes et les procédures spécifiques à suivre pour promouvoir une participation accrue des PME dans les marchés publics. Intégrer dans les cadres juridiques et réglementaires des mécanismes permettant la participation de la société civile à toutes les étapes du processus de passation des marchés, y compris l'exécution du contrat. Établir un dialogue avec les OSC et définir leur rôle de surveillance et de conseil sur les marchés publics. Établir un processus et une plate-forme pour recevoir les recommandations des OSC engagées dans les marchés publics et mettre en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de ces recommandations. Améliorer la collecte et la diffusion d'informations sur les activités de passation de marchés, notamment la mise en place d'un système de collecte globale en temps réel de données sur les activités de passation des marchés, y compris une base de données interactive consultable en ligne et accessible au grand public. Mettre en place un ou plusieurs conseils consultatifs pour remonter les informations provenant des acteurs concernés aux décideurs. 	<ol style="list-style-type: none"> Entreprendre un exercice de mesure du rendement des divers aspects de la mobilisation et de la participation élargie des parties prenantes dans le système de passation des marchés. Mettre à jour en fonction des besoins le cadre juridique et réglementaire des PPP et promouvoir la participation des PME afin de tenir compte de l'expérience et l'évolution des pratiques. Veiller à ce que les principes et procédures de transparence des marchés se reflètent dans les lois et règlements et autres textes existants et connexes relatifs à la passation des marchés. Établir des systèmes clairs de responsabilité sociale, mettre au point des normes techniques en matière de divulgation de l'information contractuelle pour accroître l'accès à l'information, recueillir, diffuser et analyser les données sur la passation des marchés. Publier des rapports annuels sur les marchés publics. Appliquer les règles liées au devoir de responsabilité des praticiens des marchés publics. Mettre en œuvre des systèmes d'audit social réalisé par les populations locales (notamment, l'évaluation des besoins, les procédures de passation des marchés, l'attribution, la gestion et des résultats des marchés). Utiliser et suivre les retours d'information et les recommandations émanant des observateurs de la société civile et des conseils consultatifs des parties prenantes.

Application du nouveau cadre

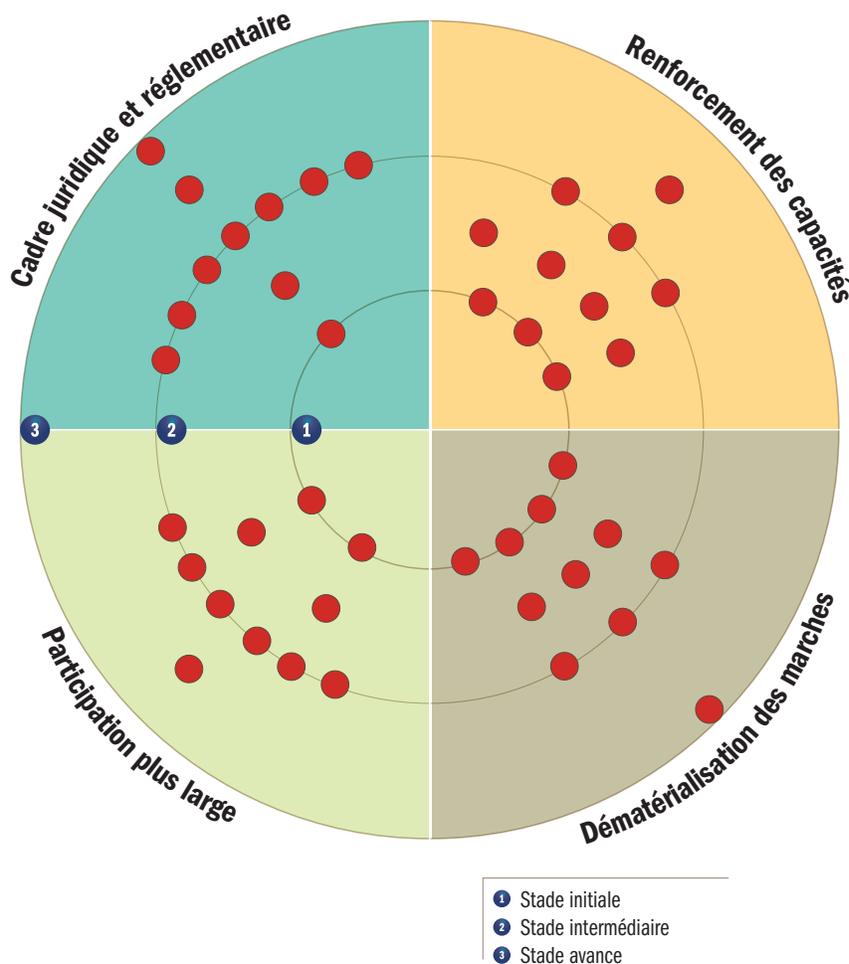
Lors d'un exercice d'autoévaluation réalisée suite à la conférence de Tunis, les membres du **réseau MENA d'experts en passation des marchés** ont eu recours à ce nouveau cadre d'analyse pour évaluer le chemin parcouru par rapport aux quatre piliers présentés à Tunis. L'évaluation, qui a permis aux membres de déterminer les forces et les faiblesses communes, marquait le début de l'utilisation du cadre et a servi de test pour son application future. Les résultats de cet exercice se trouvent dans le graphique ci-dessous, la Figure 1.

Pour chaque pilier, les délégations ont évalué et attribué à leurs pays une note sur une échelle de 1 à 3, 1 représentant le stade de développement initial et 3

le plus avancé. Par la suite, la figure 1 a été conçue pour reproduire toutes les notes recueillies dans la région, chaque point rouge représentant un pays. Ce diagramme est une représentation visuelle de l'état actuel des marchés publics dans la région MENA dans son ensemble, au regard des quatre piliers.

Certaines des observations de cet exercice sont résumées comme suit :

- La région reconnaît globalement qu'elle peut faire davantage pour améliorer la passation des marchés publics, comme en témoigne le fait que la plupart des pays se sont positionnés au premier ou au deuxième stade de développement.



- Les pays de la région se situent à des stades différents, et parfois divergents, de progrès dans la réforme des quatre piliers.
- L'élaboration **des cadres juridiques et réglementaires** a été la catégorie dans laquelle les pays ont enregistré les notes les plus élevées. Cela reflète certains des progrès remarquables qui ont été réalisés dans un passé récent. Cependant, beaucoup reste encore à faire. Des systèmes juridiques et réglementaires solides doivent être complets et comprendre des fonctionnalités qui permettront de jeter les bases pour des avancées notables dans les autres piliers. La plupart des pays de la région s'emploient à présent à dépasser les aspects juridiques de la réforme pour passer à la mise en œuvre effective des nouveaux cadres. Ces efforts leur permettront de faire évoluer la réforme, tout en créant un impact plus fort sur la prestation de services.
- **Le renforcement des capacités** constitue un domaine clé où les pays ont eu du mal à progresser. Seul un pays a déclaré avoir dépassé le deuxième stade de développement. Pour surmonter ces défis, les recommandations de Tunis reconnaissent la nécessité d'investissements considérables et la collaboration sur le renforcement des capacités, et ont retenu cet aspect comme un sujet hautement prioritaire.
- La plupart des pays restent aux premiers stades de leur développement et d'utilisation d'outils modernes de passation des marchés (tels que la

dématérialisation des marchés).

Bien que l'intérêt et le progrès dans ce domaine s'accélérent (de nombreux pays étant rendus aux phases de planification et des opérations pilotes), la plupart des systèmes existants n'ont cependant qu'une fonctionnalité de base.

- Les pays ont enregistré divers niveaux de progrès dans la catégorie **« renforcement de la participation »**. Pour améliorer l'efficacité de leurs systèmes de passation des marchés publics, les pays devraient chercher à mobiliser et à faire participer un certain nombre de partenaires, y compris les OSC et le secteur privé (en particulier les PME).

Conclusion

Les marchés publics ont la capacité, et donc la responsabilité, d'améliorer la vie des citoyens. Lorsque la prestation des services publics est plus efficace, plus de gens profitent des biens et services dont ils ont besoin. Lorsque les systèmes sont transparents et bien gérés, les pays sont mieux à même d'optimiser les fonds publics, de stimuler la concurrence et de doper les investissements dans leurs économies.

Les débats lors de la Conférence de Tunis de décembre 2012 ont permis de mettre en évidence trois domaines fondamentaux dans lesquels les réformes peuvent permettre aux marchés publics d'avoir une telle contribution : premièrement, en concevant des approches et des outils modernes pour une plus grande efficacité des marchés publics au plan des coûts et des résultats ; deuxièmement, en travaillant efficacement avec d'autres parties prenantes telles que le secteur privé et la société civile, et troisièmement, en investissant dans ceux qui sont responsables de la passation des marchés afin de renforcer leurs capacités à faire face aux défis modernes. Les participants ont également reconnu qu'un cadre juridique et réglementaire moderne est le socle de toute réforme des systèmes de passation des marchés publics.

Au cours de la Conférence, les participants se sont déclarés fermement convaincus que l'amélioration de la collaboration et de la coordination régionales permettra de renforcer les résultats obtenus jusqu'à présent, et incitera d'autres pays de la région à unir leurs efforts pour réformer et moderniser leurs systèmes de passation des marchés publics.

À la suite de débats constructifs, les participants ont formulé et entériné une série de recommandations visant à aider les pays à aller de l'avant

dans le processus de réforme. Ces recommandations appellent en tout premier lieu à la création d'un réseau de représentants des pays de la région MENA qui soutiendront le développement et l'harmonisation des efforts de réforme de passation des marchés publics dans la région. Les autres recommandations portent notamment sur les aspects suivants :

- conception d'un portail en ligne pour permettre aux experts des marchés publics de la région d'échanger les pratiques de référence et de partager des documents ;
- renforcement durable de la capacité de passation des marchés dans la région ;
- modernisation du cadre juridique ; et
- promotion d'une collaboration accrue dans les marchés publics, en particulier avec le secteur privé, les OSC et les PME.

Ces dernières années, des améliorations notables ont certes été apportées au domaine des marchés publics (notamment l'adaptation des cadres juridiques et réglementaires), mais ce secteur demeure un élément important de la réforme de la gouvernance à venir.

Dans les prochains mois et les prochaines années, les efforts visant à moderniser, renforcer les capacités et élargir la participation gagneront à s'appuyer sur la volonté de collaboration des pays, notamment compte tenu de l'environnement politique et économique actuel de la région. La réussite de ces pays dépendra souvent non seulement de leur détermination à réformer, mais aussi de leur volonté de tirer les enseignements des expériences des pays voisins.

Addenda

Dans le sillage de la conférence de Tunis et de l'élan ainsi créé, les pays ont désigné des représentants de la région MENA pour qu'ils se réunissent à Marseille, en France, en juin 2013 afin de créer le Réseau MENA d'experts sur les marchés publics (le Réseau), et de s'entendre sur les objectifs de cette structure, sa composition, et sa direction, mais aussi pour jeter les bases d'une plateforme régionale de passation des marchés.

Lors de cette réunion, les membres du Réseau ont confirmé par un vote unanime que les délégations du Liban, du Maroc et du Yémen prendront la tête des initiatives visant à apporter des réponses aux

priorités identifiées à Tunis et confirmées à Marseille. Le Liban assurera à titre provisoire le secrétariat du Réseau et proposera les attributions et la composition de cet organe, le Maroc sera le chef de file de la création d'un portail électronique pour les marchés publics de la région et le Yémen animera les efforts visant à améliorer le renforcement des capacités de passation des marchés dans la région.

Les membres présents à Marseille ont convenu à l'unanimité que le Réseau devrait se réunir à nouveau pour évaluer les progrès accomplis et renforcer cette plateforme.



THE WORLD BANK