



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

Conseils: Identification des lacunes, évaluation des risques et signaux d'alerte

2023 – MIS À JOUR EN SEPTEMBRE 2023



INTRODUCTION

MAPS est l'outil universel permettant de diagnostiquer les systèmes de passation des marchés publics et d'identifier leurs forces et leurs faiblesses. Afin de comprendre quels sont les sujets d'intervention les plus importants, les évaluateurs doivent sélectionner les faiblesses qui présentent le risque le plus élevé. La méthodologie utilise également le concept de signaux d'alerte pour attirer l'attention sur des éléments spécifiques susceptibles d'entraver les actions visant à améliorer les marchés publics.

OBJECTIF

L'objectif de ce document est de fournir des conseils et des exemples sur : (i) la manière d'identifier et de classer les lacunes substantielles en fonction de leur niveau de risque ; et (ii) les situations qui requièrent un signal d'alarme.

I. Comment classer les lacunes ?

MAPS est un outil d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics qui permet de prendre des décisions éclairées et d'établir des plans d'action pour réformer les marchés publics. L'identification des faiblesses du système de passation des marchés et l'évaluation de leur gravité sont au cœur de cette idée. L'évaluation étant basée sur un ensemble d'indicateurs objectifs que tous les pays devraient s'efforcer d'atteindre, les faiblesses sont exprimées sous forme de lacunes par rapport aux indicateurs.

L'identification des lacunes substantielles est la troisième étape de l'approche en trois étapes de la MAPS pour l'évaluation des sous-indicateurs¹. Une fois que l'analyse quantitative et qualitative d'un sous-indicateur a été effectuée, pour déterminer si les critères d'évaluation sont remplis ou non, l'évaluateur doit décrire les lacunes constatées par rapport à chaque critère dans le modèle de matrice de l'indicateur. Cela constitue la base initiale pour proposer des recommandations au niveau des critères, qui doivent ensuite être regroupées et rationalisées en recommandations pour l'ensemble du système de passation de marchés dans le rapport d'évaluation.

Certaines lacunes peuvent être considérées comme non substantielles. C'est le cas lorsque (i) le critère évalué n'a pas de lacune en tant que telle, mais que les évaluateurs constatent qu'il existe tout de même une marge d'amélioration supplémentaire; ou (ii) le critère évalué comprend une lacune relativement mineure.

Par exemple, lors de l'évaluation du critère (b) du sous-indicateur 4(b), l'évaluateur peut identifier que : (i) les procédures de traitement des factures sont claires et respectées, mais qu'il y a eu quelques cas où les factures n'ont pas été payées à temps ; ou (ii) une section de la procédure peut être légèrement mise à jour ou modifiée. Selon le cas, l'évaluateur peut indiquer que ce critère, ayant des faibles lacunes (ou dans certains cas, aucune lacune), décrire cette situation et formuler une recommandation d'amélioration.

¹ Voir les paragraphes 20 à 24 du guide de l'utilisateur MAPS.



L'évaluateur doit identifier les lacunes substantielles. L'existence de ces lacunes indique que le critère correspondant ne peut être considéré comme rempli.

Le tableau suivant résume les règles au niveau des critères :



Si :	Le critère doit être noté comme suit :
Aucune lacune n'a été identifiée pour ce critère	Sans écart
Seules des lacunes mineures ont été identifiées pour le critère	Faible écart
Au moins une lacune importante a été identifiée pour le critère.	Écart substantiel

Par conséquent, si une lacune substantielle est constatée au niveau du critère, une lacune substantielle doit également être signalée au niveau du sous-indicateur. Les lacunes substantielles amènent l'évaluateur à évaluer le niveau de risque qu'elles représentent pour le système de passation des marchés publics.

Si :	Le sous-indicateur doit être marqué comme suit :	Couleur dans la matrice de la vue d'ensemble de la conformité	Évaluation des risques
Aucun critère du sous-indicateur ne présente de lacunes.	Sans écart		Pas besoin d'identifier les risques
Certains critères du sous-indicateur présentent des lacunes mineures, mais aucun ne présente de lacunes substantielles.	Faible écart		Pas besoin d'identifier les risques
Au moins un critère du sous-indicateur présente une lacune importante.	Écart substantiel		Le risque doit être déterminé (faible / moyen / élevé), ainsi que la nécessité éventuelle d'émettre un signal d'alerte (voir la section III du présent document).

Le diagramme ci-dessous montre les différentes possibilités qu'un sous-indicateur peut présenter, suivant une échelle croissante associée au risque pour le système de passation des marchés publics :



II. Comment évaluer le risque de chaque lacune substantielle ?

Pour déterminer le niveau de risque de chaque lacune substantielle, l'évaluateur doit estimer la probabilité que la lacune entraîne une situation qui affecte le système de passation de marchés dans son ensemble, ainsi que la gravité des conséquences, c'est-à-dire l'impact d'une telle situation. Toutes les lacunes substantielles doivent être évaluées comme présentant un risque faible, moyen ou élevé.²

Par exemple, lors de l'évaluation du sous-indicateur 2(b), si l'évaluateur met en évidence l'absence de modèles de documents de passation de marchés, il est probable que les entités ne suivent pas toujours les dispositions prévues par la législation et la réglementation, ce qui entraîne des erreurs et un manque d'efficacité. Cela signifie que cette lacune substantielle occupe une place importante dans l'échelle de probabilité. En outre, ces erreurs et inefficacités se traduiraient par des problèmes importants pour des marchés spécifiques et pour le système dans son ensemble. L'impact de cette situation serait donc également élevé. En combinant les deux dimensions du risque, cette lacune substantielle doit être considérée comme une lacune à haut risque.

III. Quels sont les signaux d'alerte ?

Les signaux d'alerte sont attribués aux lacunes qui risquent d'entraver les efforts d'amélioration du système de passation des marchés publics, soit en rendant ces efforts moins probables, soit en les empêchant d'atteindre le résultat escompté.

Un signal d'alerte indique donc un élément qui... :

- (i) Peut entraver de manière significative la réalisation des objectifs visés par les marchés publics
- (ii) Ne peut être immédiatement atténué par des mesures prises dans le cadre du système de passation des marchés publics

Ainsi, un signal d'alerte est toujours lié à une lacune substantielle qui occupe une place importante dans la dimension de l'impact et généralement aussi dans la dimension de la probabilité (ou qui ne peut pas être atténuée si elle se concrétise).

Dans la pratique, les signaux d'alerte proviennent généralement de situations qui se situent en dehors de la sphère des marchés publics et qui ne sont donc pas totalement contrôlables lorsque l'on s'efforce d'améliorer les marchés publics.

Pour toutes les lacunes à haut risque, l'évaluateur doit déterminer s'il existe des drapeaux rouges associés. En outre, les évaluateurs doivent indiquer un signal d'alerte en cas de désaccord irréconciliable entre l'équipe d'évaluation et le gouvernement au sujet d'une lacune substantielle.

L'identification des signaux d'alerte est fondamentale pour établir un plan d'action et obtenir le soutien des parties prenantes locales et internationales, car elle permet aux décideurs de déterminer la faisabilité des efforts de réforme. En outre, elle montre où la coordination avec d'autres institutions, en particulier

² Une autre solution, plus répandue dans le pays, consiste à utiliser une échelle à quatre niveaux (élevé, substantiel, modéré ou faible).



au sein du gouvernement et en dehors du système de passation des marchés, serait nécessaire pour que la réforme soit couronnée de succès.

Pour chaque signal d'alerte identifié, les raisons de l'attribution du signal d'alerte doivent être décrites dans le rapport d'évaluation. En outre, lors de l'élaboration des recommandations dans le rapport, les évaluateurs doivent explicitement prendre en considération tous les signaux d'alerte pertinents.

Le tableau suivant présente des situations que les évaluateurs pourraient rencontrer lors d'une évaluation MAPS, en concluant si ces lacunes qui, dans la plupart des cas, seraient classées comme présentant un risque élevé, constitueraient en général des signaux d'alerte ou non. En tout état de cause, il ne s'agit que d'exemples fournis à titre indicatif. Les évaluateurs doivent déterminer l'utilisation des signaux d'alerte sur la base de toutes les informations disponibles qu'ils ont recueillies au cours du processus d'évaluation.



Sous-indicateur	Lacunes de fond	Conclusion
1(a) - Champ d'application et couverture du cadre légal et réglementaire	La loi sur les marchés publics est dépassée. Cependant, l'agence des marchés publics, qui est la seule responsable de la proposition de modifications, ne veut pas présenter un nouveau projet de loi parce que le Parlement a rejeté les projets de loi précédents et qu'elle ne voit pas d'espace dans un avenir proche pour proposer une réforme.	Il convient d'indiquer un signal d'alerte , car tout effort de mise à jour de la législation sur les marchés publics ne se concrétisera pas dans un avenir proche.
2(b) - Modèles de documents de passation de marchés de biens, de travaux et de services	Bien qu'il existe des modèles de documents de passation de marchés, ils ne sont pas actualisés en fonction de la réglementation la plus récente. Cette situation est à l'origine d'erreurs et de retraitements pour les marchés publics importants.	Il n'est pas nécessaire d'indiquer un signal d'alerte, car des actions de mise à jour des documents sont possibles et résoudraient la situation.
4(b) - Procédures financières et cycle de passation des marchés	Les fournisseurs se plaignent de ne pas être payés à temps. Le gouvernement affirme que ce n'est pas un problème. Bien que des informations soient collectées par procédure de passation de marchés sur le délai de paiement des factures, le gouvernement a donné pour instruction de ne pas partager ces informations avec l'équipe d'évaluation.	Il convient d'indiquer un signal d'alerte , car il existe un désaccord irréconciliable entre les évaluateurs et le gouvernement. En outre, les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'examiner toutes les données disponibles pour étayer correctement ce sous-indicateur.
7(b) - Utilisation de la passation de marchés en ligne	Le pays a déployé une nouvelle plateforme de passation de marchés en ligne il y a quelques années, mais le taux d'utilisation est très faible et peu de fournisseurs se sont enregistrés. Les fournisseurs expriment des difficultés à utiliser le système en raison du manque de fiabilité de la connectivité internet dans la majeure partie du pays.	Il convient d'indiquer un signal d'alerte , car même si les autorités chargées des marchés publics mettent en œuvre les mesures nécessaires pour améliorer l'adoption de la passation de marchés publics en ligne, l'absence de connectivité internet adéquate entraverait les actions visant à accroître l'adoption de la passation de marchés publics en ligne.
8(a) - Formation, conseil et assistance	La formation en français est assurée par le gouvernement, mais de nombreux agents au niveau local ne parlent que les langues locales. Il n'y a pas de personnel ni de fonds pour assurer une formation dans d'autres langues.	Il faut indiquer un signal d'alerte , car la barrière linguistique constitue une situation qui entrave considérablement les objectifs de la passation de marchés au niveau local et



		qui ne peut pas être facilement atténuée.
9(b) - Sélection et passation de marchés	L'utilisation de la passation de marchés en ligne est obligatoire pour toutes les entités adjudicatrices. Cependant, la plateforme de passation de marchés en ligne ne permet pas d'utiliser toutes les méthodes de passation de marchés prévues par la législation. Cela signifie que dans la pratique, les méthodes de passation de marchés ne sont pas toujours choisies en fonction de l'objectif visé et conformément au cadre juridique.	Il n'est pas nécessaire d'indiquer un signal d'alerte, car cette situation peut être atténuée en alignant la plateforme de passation de marchés en ligne sur la législation.
10(b) - Organisation du secteur privé et accès aux marchés publics	Bien qu'il n'y ait pas de restrictions explicites à la participation dans les réglementations sur les marchés publics, peu de fournisseurs internationaux soumissionnent pour des contrats. Les réglementations commerciales prévoient que toute entreprise qui a l'intention de vendre des biens et des services dans le pays doit créer une succursale et ouvrir un compte bancaire dans le pays. Le ministère du commerce, qui est responsable de cette réglementation, s'oppose à la modification de cette disposition.	Il faut indiquer un signal d'alerte , car la disposition identifiée se trouve dans le règlement dont une autre institution gouvernementale est responsable, et cette institution est réticente à la modifier.
14(e) - Soutien aux parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics	Plusieurs organisations de la société civile fortes et crédibles ont acquis de l'expérience dans l'exercice de l'audit social des marchés publics dans le pays. Toutefois, les récents problèmes de sécurité dans le pays les ont empêchées de recueillir des informations dans de nombreuses villes. Elles ont également été menacées pour avoir révélé des cas de corruption et d'inefficacité, et ont interrompu leur travail dans la majeure partie du pays pour cette raison.	Il faut indiquer un signal d'alerte , car les organisations de la société civile ne peuvent pas effectuer correctement leur travail d'audit social en raison des mauvaises conditions de sécurité dans le pays.

