

Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché

Ce Pilier examine l'efficacité, la transparence et l'efficacité opérationnelles du système de passation des marchés au niveau de l'entité d'exécution chargée de gérer les différentes passations de marchés (entité adjudicatrice). Par ailleurs, il s'intéresse au marché comme un moyen d'apprécier la qualité et l'efficacité du système lorsque les procédures de passation des marchés sont mises en pratique. Ce Pilier se concentre sur la manière dont le système de passation des marchés d'un pays fonctionne et sur son rendement en pratique.

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.

L'objectif de cet indicateur est de recueillir des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en oeuvre en pratique. Il se concentre sur les résultats liés à la passation des marchés qui à leur tour ont des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l'amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique horizontaux.

L'évaluation de l'Indicateur 9 nécessite la sélection et l'examen d'un échantillon de marchés concrets (dossiers). Les méthodes et l'ampleur de l'échantillonnage déterminent la représentativité des résultats de l'évaluation (voir Section I- Guide de l'utilisateur, § 28). Dans l'hypothèse où l'échantillon est petit mais stratégiquement ciblé, l'évaluation peut néanmoins fournir un « cliché » ou une illustration utile de la manière dont la passation des marchés fonctionne et de son rendement dans les faits. En tout état de cause, les conclusions de l'évaluation doivent être analysées et interprétées avec précaution afin de garantir la crédibilité et l'équité du processus et de parvenir à une meilleure compréhension du système de passation des marchés du pays dans son ensemble.

Pour une évaluation plus complète des pratiques en matière de passation des marchés spécifiquement au niveau d'une entité adjudicatrice, voir le Module de la MAPS sur les Évaluations au niveau de l'entité.

Indicateur subsidiaire 9(a) – Planification

Durant la phase de planification de la passation des marchés, sont définies les conditions générales régissant tout le processus de passation des marchés. C'est au tout début du processus de passation des marchés que l'impact sur la réalisation d'objectifs définis est le plus grand.

Cette étape du processus de passation des marchés est habituellement réalisée en étroite collaboration avec le client interne.

L'indicateur subsidiaire 9(a) évalue si une analyse minutieuse des besoins a été effectuée, suivie d'une étude de marché afin d'élaborer des stratégies de passation des marchés optimales (en particulier pour les gros marchés). Il évalue si les résultats souhaités ont été déterminés et si cela a eu des répercussions économiques et/ou environnementales ou sociales conformes aux objectifs politiques nationaux. Il convient d'évaluer si les exigences et/ou les résultats escomptés d'un marché particulier ont été clairement décrits soit dans des spécifications de produit/service strictes soit à travers une définition des exigences basée sur les réalisations/résultats (spécifications fonctionnelles).²⁶

26 À titre comparatif, l'indicateur subsidiaire 4(a) porte sur l'élaboration des programmes de passation des marchés annuels ou pluriannuels en appui au processus de planification du budget et à la trésorerie des opérations d'acquisition. Une fois le budget établi, durant la phase de planification de la passation des marchés, les conditions générales régissant l'entier processus de passation des marchés doivent être déterminées.

Critères d'évaluation

- (a) Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l'identification proactive de stratégies de passation des marchés optimales.
- (b) Les exigences et les résultats escomptés des contrats sont clairement définis.
- (c) Les critères de durabilité éventuels sont utilisés de manière équilibrée et conformément aux priorités nationales pour garantir le rapport qualité/prix.

Indicateur subsidiaire 9(b) – Sélection et adjudication

Cet indicateur porte sur l'objectif visant à garantir le rapport qualité/prix grâce à une juste détermination des méthodes et approches de passation des marchés, à la concurrence, à la transparence et à l'équité lors de la sélection des fournisseurs, y compris la qualité des dossiers d'appel d'offres et l'efficacité du processus.

L'indicateur subsidiaire évalue dans quelle mesure la passation des marchés a suivi une procédure concurrentielle (ou pas). Il fournit des informations précises sur l'utilisation des méthodes de passation des marchés autorisées par la législation. Il apprécie également si les procédures de soumission, réception et ouverture des offres ont abouti à un niveau de concurrence approprié.

Par ailleurs, l'indicateur subsidiaire évalue si des techniques appropriées et équitables ont été appliquées lors de l'évaluation des offres et de la phase d'adjudication afin de déterminer le meilleur rapport qualité/prix et si le processus de sélection complet a été mené de manière efficace, efficiente et transparente.

Critères d'évaluation

- (a) Les procédures à étapes multiples sont utilisées dans les passations de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles font partie du processus concurrentiel.
- (b) Des dossiers d'appel d'offres clairs et intégrés, uniformisés autant que possible et proportionnels aux besoins, sont utilisés afin d'encourager une large participation des concurrents potentiels.
- (c) Les méthodes de passation des marchés sont choisies, documentées et justifiées conformément au but et au cadre juridique.
- (d) Les procédures de soumission, réception et ouverture des offres sont clairement décrites dans les dossiers d'appel d'offres et observés. Cela signifie que les soumissionnaires ou leurs représentants sont autorisés à assister à l'ouverture des offres et que la société civile est autorisée à contrôler la soumission, tel que cela est prescrit.
- (e) Durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication, la confidentialité est assurée.
- (f) Des techniques appropriées sont appliquées afin de déterminer le meilleur rapport qualité/prix sur la base des critères énoncés dans les dossiers d'appel d'offres et lors de l'attribution du contrat.
- (g) Les adjudications de contrats sont annoncées, tel que prescrit.
- (h) Les clauses contractuelles comprennent des considérations de durabilité, le cas échéant.
- (i) Les clauses contractuelles prévoient des mesures incitant à dépasser les niveaux de rendement définis et des mesures dissuasives pour les rendements insatisfaisants.
- (j) Le processus de sélection et d'adjudication est mené de manière efficace, efficiente et transparente*.

***Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(b), critère d'évaluation (j) :**

- temps moyen pour l'acquisition de biens, travaux et services ;
- nombre de jours entre l'annonce/la demande de soumission et la signature du contrat (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) ;
- nombre moyen (et %) d'offres qui sont recevables (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) ;
- proportion de processus qui ont été menés en parfaite conformité avec les exigences de la publication (en %) ;
- nombre (et %) de processus couronnés de succès (adjudications réussies, ayant échoué, annulées, menées dans les délais prévus)

Source unique : échantillon de marchés.

Indicateur subsidiaire 9(c) – Gestion des contrats en pratique

Cet indicateur subsidiaire évalue dans quelle mesure les biens, services ou travaux, y compris les services de consultants acquis, sont livrés conformément à l'accord contractuel en termes de temps, qualité, coût et autres conditions énoncées dans le contrat, pour des prestations de service public efficaces et efficaces. L'indicateur subsidiaire apprécie les dépassements de coûts et les retards y compris pour les règlements à effectuer au bénéfice des fournisseurs. L'indicateur subsidiaire vérifie également si les occasions d'amélioration des pratiques en matière de passation des marchés sont analysées sur la base à la fois de paramètres de mesure et de la rétro-information des parties prenantes.

Critères d'évaluation

- (a) Les contrats sont mis en oeuvre en temps utile*.
- (b) L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits sont effectués*.
- (c) Les factures sont vérifiées, les délais de paiement sont conformes aux bonnes pratiques internationales et les paiements sont exécutés comme stipulé dans le contrat.
- (d) Les avenants aux contrats sont examinés, émis et publiés en temps utile*.
- (e) Les statistiques sur la passation des marchés sont disponibles et il existe un système pour mesurer et améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.
- (f) Les occasions de participation directe des parties prenantes extérieures pertinentes dans les passations de marchés sont utilisées*.
- (g) Les archives sont exhaustives et exactes et facilement accessibles dans un dossier unique*.

* Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c), critère d'évaluation (g) :

- proportion de contrats avec des archives et des bases de données exhaustives et exactes (en %) ²⁷

Source : Échantillon de marchés

* Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les différents critères d'évaluation ci-dessus :

- pour le critère d'évaluation (a) : retards (en % ; et retard moyen en nombre de jours) ;
- pour le critère d'évaluation (b) : mesures de contrôle de la qualité et réception définitive effectuée comme stipulé dans le contrat (en %) ;
- pour le critère d'évaluation (c) : factures payées pour l'acquisition des biens, travaux et services dans les délais (en % du nombre total de factures) ;
- pour le critère d'évaluation (d) : avenants aux contrats (en % du nombre total de contrats ; augmentation moyenne de la valeur du contrat en %) ;
- pour le critère d'évaluation (f) : pourcentage de contrats avec participation directe de la société civile (phase de planification, ouverture des offres/propositions, évaluation et adjudication du contrat, comme autorisé ; mise en oeuvre du contrat).²⁸

Source unique : échantillon de marchés.

Analyse complémentaire : Module de la MAPS sur les Évaluations du niveau de l'entité

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.

L'objectif de cet indicateur est en premier lieu d'évaluer la réaction du marché aux demandes de soumission relatives à des marchés publics. Cette réaction peut être influencée par de nombreux facteurs tels que le climat économique général, les politiques de soutien au secteur privé et un bon environnement commercial, des institutions financières solides, l'attrait

27 Indicateur PEFA PI-24.1

28 De préférence scindé selon les différentes phases du processus afin de recouvrir plus précisément la notion de contrat ouvert.

du système public en tant que bon client digne de foi, la nature des biens ou services demandés, etc. Trois indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

Indicateur subsidiaire 10(a) – Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé

La passation des marchés publics dépend du partenariat qui devrait exister entre le gouvernement et le secteur privé. Ce partenariat crée le marché des acquisitions publiques dans lequel le gouvernement est l'acquéreur et le secteur privé est le fournisseur des biens, travaux ou services demandés. Un dialogue entre le gouvernement et le secteur privé est donc impératif et ce dernier doit avoir la possibilité de s'exprimer sur les objectifs nationaux relatifs à la passation des marchés, les modifications du cadre juridique et institutionnel et les pratiques du gouvernement susceptibles d'affaiblir l'efficacité concurrentielle du secteur privé. Cet indicateur subsidiaire examine s'il existe des cadres de dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

Des programmes d'information et de formation sur la passation des marchés publics doivent être régulièrement proposés au secteur privé soit par le gouvernement soit en collaboration avec des institutions privées. Ces programmes doivent comprendre des approches adaptées aux besoins des petites entreprises pour soutenir la diversité des fournisseurs et contenir un module sur l'éthique et l'intégrité dans la passation des marchés publics.

L'Indicateur subsidiaire 10(a) est étroitement lié à l'Indicateur 11 (Divulgence de l'information et participation de la société civile).

Critères d'évaluation

- (a) Le gouvernement encourage le dialogue ouvert avec le secteur privé. Plusieurs mécanismes permettant un dialogue ouvert sont disponibles par l'intermédiaire d'associations ou d'autres moyens, y compris l'établissement d'un processus transparent et consultatif lors de la mise en place de modifications au sein système de passation des marchés. Le dialogue observe les règles d'éthique et d'intégrité du gouvernement.*
- (b) Le gouvernement dispose de programmes visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises, ainsi que de programmes de formation visant à permettre l'intégration de nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.

*** Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(a), critère d'évaluation (a) :**

- perception de l'ouverture et de l'efficacité en matière de collaboration avec le secteur privé (en % de réponses).

Source : Sondage.

Indicateur subsidiaire 10(b) – Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques

Cet indicateur subsidiaire examine la capacité du secteur privé à répondre aux besoins de passation de marchés publics dans le pays. Un des aspects importants à évaluer est la capacité organisationnelle des petites et moyennes entreprises (PME)²⁹ et leur accès à l'information et à d'autres services (y compris aux technologies de l'information) afin de promouvoir leur participation. Un secteur privé bien organisé et compétitif doit entraîner une vive concurrence, de meilleurs prix et une répartition équitable des opportunités d'affaires. La concurrence pour l'obtention des gros marchés ne doit pas se limiter à un nombre relativement réduit d'entreprises.

Il ne doit pas exister d'obstacle systémique majeur (par exemple, accès insuffisant au financement, pratiques contractuelles, etc.) qui limite la capacité du secteur privé à accéder au marché des acquisitions.

29 Dans certains pays, le champ d'application englobe des micros entreprises (MPME).

La participation à la compétition pour l'obtention des marchés publics dépend de nombreuses conditions dont certaines sont contrôlées par le gouvernement ou relèvent de son contrôle. Des exemples de mesures pouvant améliorer l'accès du secteur privé au marché public figurent ci-dessous :

- i) accès au financement,
- ii) méthodes et procédures de passation des marchés publics qui sont proportionnelles au risque et à la valeur en question,
- iii) dispositions contractuelles raisonnables perçues comme étant de nature à répartir équitablement les risques liés à l'exécution des contrats,
- iv) dispositions équitables en matière de paiement qui permettent de compenser les frais occasionnés par la conduite d'affaires avec le gouvernement,
- v) mécanismes de recours et règlement efficace des litiges,
- vi) systèmes d'acquisition électronique faciles à utiliser et faciles d'accès.

À l'inverse, lorsque les conditions sont difficiles pour le secteur privé, le degré de concurrence en pâtit. Un sondage doit être effectué auprès des intervenants du secteur privé pour mieux évaluer cet aspect. L'exposé de l'évaluation doit décrire les principaux obstacles.

Critères d'évaluation

- (a) Le secteur privé est concurrentiel, bien organisé, désireux et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics.*
- (b) Il n'existe pas d'obstacle systémique majeur limitant l'accès du secteur privé au marché des acquisitions publiques.

* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(b), critère d'évaluation (a) :

- nombre de fournisseurs enregistrés proportionnellement au nombre total de fournisseurs dans le pays (en %),
- proportion de fournisseurs enregistrés qui participent et obtiennent des marchés (en % du nombre total de fournisseurs enregistrés),
- nombre total et valeur des marchés attribués aux entreprises nationales/étrangères (et en % du total).

Source : Système d'acquisition électronique/base de données fournisseur.

* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 10(b), critère d'évaluation (b) :

- perception des entreprises des conditions appropriées du marché des acquisitions publiques (en % de réponses).³⁰

Source : Sondage.

Indicateur subsidiaire 10(c) – Principaux secteurs et stratégies sectorielles

Le marché des acquisitions publiques est généralement très large, couvrant de nombreux secteurs avec des besoins et des intérêts différents. Une analyse sectorielle du marché permet de mieux déterminer les risques liés au secteur (en termes de dépenses, concurrence, impact sur l'environnement, risques socio-économiques, etc.) et la capacité du gouvernement à influencer des segments de marché spécifiques.

Les principaux secteurs liés à l'acquisition de biens, travaux et services doivent être identifiés sur la base des domaines de dépenses prioritaires du gouvernement. Ces informations peuvent être utilisées pour mener des évaluations ciblées des marchés sectoriels pertinents et pour garantir la collaboration avec les participants du marché sectoriel de manière

30 Le sondage sur le caractère approprié des conditions doit couvrir l'accès au crédit, les méthodes et procédures de passation des marchés publics, les dispositions contractuelles, les dispositions équitables en matière de paiement et les mécanismes de recours, ainsi que le règlement des litiges efficaces, comme décrit ci-dessus.

spécifique et significative, par exemple, pour renforcer l'intégrité, la durabilité et/ou l'innovation en matière de passation des marchés publics.

Critères d'évaluation

- (a) Les principaux secteurs liés au marché des acquisitions publiques sont identifiés par le gouvernement.
- (b) Les risques liés à certains secteurs et les possibilités d'influencer des marchés sectoriels sont évalués par le gouvernement et les participants du marché sectoriel sont impliqués pour soutenir les objectifs politiques en matière de passation des marchés.

Analyse complémentaire : Module de la MAPS sur l'Analyse de marché sectorielle