

## Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics

Le Pilier IV comprend quatre indicateurs qui sont jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne avec intégrité, dispose de contrôles appropriés favorisant sa mise en oeuvre conformément au cadre législatif et réglementaire, et dispose de mesures appropriées pour faire face aux risques de corruption dans le système. Il aborde également d'importants aspects du système de passation des marchés qui comprend les parties prenantes, y compris la société civile, comme acteurs impliqués dans le système de contrôle. Ce Pilier se penche sur des aspects du système de passation des marchés et du cadre de gouvernance afin de s'assurer qu'ils sont définis et structurés de manière à contribuer aux aspects d'intégrité et de transparence.

### Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.

La société civile, en agissant comme dispositif de protection contre une utilisation inefficace et inefficace des ressources publiques, peut contribuer à rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et plus équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus de moyens au public pour comprendre et contrôler les marchés publics. Cet indicateur évalue deux mécanismes par l'intermédiaire desquels la société civile peut participer au processus de passation des marchés publics : i) la divulgation de l'information et ii) l'implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance. Trois indicateurs subsidiaires doivent être évalués (ac).

#### Indicateur subsidiaire 11(a) – Environnement propice à la consultation et au contrôle du public

Cet indicateur évalue ce qui suit : i) si un processus transparent et consultatif est suivi lorsque des modifications sont apportées au système de passation des marchés publics, ii) s'il existe des programmes pour renforcer les capacités des organisations de la société civile afin de soutenir la passation de marchés publics participative et iii) s'il existe des mécanismes efficaces de retour d'information et de recours pour les questions liées à la passation des marchés publics.

##### Critères d'évaluation

- (a) Un processus transparent et consultatif est suivi lorsque des modifications sont apportées au système de passation des marchés publics.
- (b) Il existe des programmes pour renforcer la capacité des parties prenantes concernées à mieux comprendre, contrôler et améliorer la passation des marchés publics.
- (c) Il est largement établi que le gouvernement tient compte de l'apport, des commentaires et de la rétro-information qu'il reçoit de la société civile.

#### Indicateur subsidiaire 11(b) – Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide

Le droit du public à accéder aux informations a été entièrement intégré dans le système d'indicateurs de la MAPS. Les aspects suivants ont été soulignés dans les indicateurs subsidiaires mentionnés ci-dessous :

- les lois, réglementations et politiques régissant la passation des marchés publics sont publiées et facilement accessibles au public sans frais (indicateur subsidiaire 1(a)) ;
- toutes les parties prenantes ont accès aux informations de manière adéquate et en temps opportun à chaque phase du processus de passation de marché relative à des marchés précis (conformément aux dispositions juridiques protégeant les informations sensibles spécifiques) et ont également accès aux autres informations pertinentes, à la

promotion de la concurrence et de la transparence (voir indicateur subsidiaire 7(a));

- l'accès gratuit à ces informations est fourni de préférence par l'intermédiaire d'un portail électronique centralisé et de normes concernant les données ouvertes (indicateur subsidiaire 7(a)).

Les évaluateurs doivent réexaminer les indicateurs mentionnés ci-dessus pour déterminer si les multiples exigences, évaluées séparément et associées aux pratiques établies et concrètes du pays en matière de passation de marchés, aboutissent à une image probante et cohérente en termes de divulgation. Les informations divulguées doivent contribuer à une bonne compréhension du sujet comme condition préalable à une participation efficace. Cet indicateur subsidiaire apprécie si le degré et le caractère de la transparence et des informations disponibles soutiennent globalement l'intégrité de la passation des marchés publics, y compris la visibilité du flux de fonds publics.

#### Critères d'évaluation

- (a) Les exigences associées aux pratiques concrètes garantissent que toutes les parties prenantes bénéficient d'un accès adéquat aux informations et en temps opportun comme condition préalable à une participation efficace.

### Indicateur subsidiaire 11(c) – Participation directe de la société civile

L'indicateur subsidiaire évalue la mesure dans laquelle i) les lois, les réglementations et les politiques permettent la participation des citoyens en matière de consultation, d'observation et de suivi et ii) si le gouvernement favorise et crée des opportunités de consultation publique et de suivi des acquisitions publiques.

Le cadre législatif et réglementaire peut instaurer l'obligation ou la possibilité pour le gouvernement de consulter le public dans la phase de planification, par exemple, avant des passations de marchés de grande envergure ou de marchés sensibles du point de vue environnemental ou social. Dans certains pays les citoyens sont autorisés ou encouragés à jouer le rôle d'observateurs dans les procédures de passation des marchés, à des conditions clairement définies et sous réserve de la signature d'une déclaration de confidentialité. Les citoyens pourraient également être autorisés à participer officiellement au suivi du rendement et de l'exécution du contrat, par exemple à travers l'application de techniques innovantes telles que le marquage géolocalisé ou dans le cadre des audits sociaux. L'évaluateur doit décrire en détails les droits et conditions fixées par la loi.

Les évaluateurs doivent tenir compte des éléments probants fournis par l'examen des pratiques de passation des marchés (Indicateur 9) lors de l'évaluation des critères d'évaluation (b) cidessous.

#### Critères d'évaluation

- (a) Le cadre législatif/réglementaire et politique permet aux citoyens de participer aux phases suivantes d'un processus de passation de marché si nécessaire :
- la phase de planification (consultation),
  - ouverture des offres/propositions (observation),
  - évaluation et adjudication du contrat (observation), si nécessaire, conformément à la législation locale,
  - gestion et exécution du contrat (suivi).
- (b) La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi est largement établie.

### Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces.

L'objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l'intervention en temps utile des contrôles interne et externe dont il convient d'examiner l'efficacité. Pour ce qui est de cet indicateur, « l'efficacité » a le sens de mise en oeuvre

rapide et rigoureuse des recommandations formulées par les auditeurs. Les évaluateurs doivent s'appuyer, en plus de leurs propres constatations, sur les évaluations les plus récentes des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses disponibles. Cet indicateur comporte quatre indicateurs subsidiaires (a-d) qui doivent être évalués.

### **Indicateur subsidiaire 12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle**

Cet indicateur subsidiaire permet d'évaluer i) si les lois et réglementations du pays prévoient un cadre de contrôle complet, ii) si les institutions, politiques et les procédures telles que définies dans la législation sont en place et opérationnelles et iii) si le cadre de contrôle existant couvre correctement les activités d'acquisition publique.

La législation nationale définit les organismes chargés de la supervision de la fonction d'acquisition. Bien qu'il n'existe pas de modèle universel, il est important que les principes de base de la supervision et du contrôle existent dans le cadre législatif et réglementaire du pays et qu'ils soient appliqués de manière globale. Cet indicateur subsidiaire examine la structure institutionnelle du cadre de contrôle afin d'évaluer l'existence d'un cadre de contrôle fonctionnel de la passation des marchés publics. Les éléments suivants sont essentiels dans un cadre de contrôle fonctionnel :

- i) il doit exister des dispositions relatives à la mise en place d'un contrôle interne et de procédures de gestion qui portent sur les mécanismes régulateurs (checks and balances) du traitement des marchés, de contrôles des paiements et des engagements de dépenses. Les contrôles des engagements garantissent que les obligations de paiement qui sont à la charge de l'entité adjudicatrice, et afférentes à des contrats, demeurent dans les limites des allocations budgétaires <sup>31</sup> ;
- ii) une rétro-information régulière et appropriée est fournie à la direction sur la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne par l'intermédiaire d'une fonction d'audit interne (ou institution d'audit interne). Cette fonction examine entre autres la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations et programmes, ainsi que la conformité aux lois, réglementations et contrats <sup>32</sup> ;
- iii) un audit externe de haute qualité est nécessaire afin de garantir la reddition de comptes/responsabilité et la transparence dans l'utilisation des fonds publics. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) doit être indépendante du pouvoir exécutif, son mandat doit permettre à l'ISC de réaliser un éventail complet d'activités d'audit, en particulier des audits financiers, de conformité et de rendement. L'observation des normes internationales d'audit garantit que l'accent soit mis sur les questions importantes et systémiques de GFP dans les rapports et exprimer, entre autres, une opinion sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés <sup>33</sup> ;
- iv) les systèmes d'audit interne et de contrôle interne aident les auditeurs externes et permettent l'utilisation des techniques d'audit de rendement qui examinent l'efficacité et l'application des procédures de contrôle interne, plutôt que de s'intéresser aux différentes activités d'acquisition ;
- v) l'organe législatif (ou un autre organe chargé de la gouvernance en matière de finances publiques) doit examiner les conclusions de l'ISC et donner suite à ses conclusions <sup>34</sup>.

L'évaluateur doit vérifier que les institutions, les politiques et les procédures telles que définies dans la législation sont mises en place et opérationnelles. L'évaluation doit déterminer si le cadre de contrôle existant accorde une attention suffisante à la passation des marchés publics, en visant par exemple les audits de marchés spécialisés.

31 Le PEFA couvre les contrôles internes des dépenses non salariales dans PI-25.

32 Voir PEFA PI-26.

33 Voir PEFA PI-8 et PI-30.

34 Voir PEFA PI-31.

**Critères d'évaluation**

Le système du pays prévoit :

- (a) des lois et réglementations qui instaurent un cadre de contrôle complet comprenant des contrôles internes, des audits internes, des audits externes et une supervision par des institutions juridiques,
- (b) des mécanismes de contrôle/d'audit internes et des fonctions qui garantissent une supervision appropriée de la passation des marchés comprenant l'établissement de rapports à l'attention de la direction sur la conformité, l'efficacité et l'efficience des activités d'acquisition publique,
- (c) des mécanismes de contrôle interne qui garantissent un juste équilibre entre une prise de décision en temps utile et efficace et une limitation pertinente des risques,
- (d) des audits externes indépendants prévus par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) du pays, qui garantissent une supervision appropriée de la fonction de passation des marchés fondée sur des évaluations périodiques des risques et des contrôles adaptés à la gestion des risques,
- (e) un examen des rapports d'audit prévu par l'ISC et détermination par l'organe législatif (ou un organe chargé de la gouvernance en matière de finances publiques) des mesures nécessaires à prendre,
- (f) mécanismes clairs visant à garantir un suivi des conclusions respectives.

**Indicateur subsidiaire 12(b) – Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques**

Cet indicateur subsidiaire évalue si les contrôles internes, les audits internes et les audits externes sont bien définis et coordonnés ; si leurs ressources et leur intégration sont suffisantes pour garantir l'application uniforme des lois, réglementations et politiques relatives à la passation des marchés ainsi que le suivi du rendement du système de passation des marchés publics ; s'ils sont réalisés à une fréquence suffisante.

Les programmes, procédures et normes de contrôle interne doivent être clairement définis (de préférence dans un manuel de contrôle interne) et respectés. Il doit également exister des normes écrites permettant à l'unité (ou fonction) d'audit interne d'effectuer à la fois des audits de conformité et de rendement concernant la passation des marchés et d'informer la direction des problèmes en fonction de l'urgence de la question. La transmission régulière et périodique de rapports à la direction doit avoir lieu tout au long de l'année afin de fournir les informations en temps utile et de permettre à la direction d'agir.

Une quantité suffisante d'informations doit être conservée afin de permettre aux auditeurs de vérifier que les procédures de contrôle interne écrites sont suivies. Les programmes d'audit interne et externe doivent être coordonnés, au moins annuellement, afin de garantir une supervision appropriée et réduire les doubles emplois. Des procédures et des normes écrites, par exemple un manuel, à appliquer dans la conduite des audits de passation des marchés (portant à la fois sur la conformité et sur le rendement) doivent être élaborées afin d'assurer l'harmonisation des audits internes et externes et leur renforcement mutuel. Les audits doivent être réalisés au moins annuellement.

Cet indicateur subsidiaire évalue également l'existence de canaux de transmission de rapports fiables et clairs aux organismes de supervision concernés. Ceci comprend la communication de soupçons sérieux de violations des lois et réglementations aux autorités compétentes, sans crainte de représailles. Les contrôles imprécis ou peu rigoureux et les rapports insuffisants ont une incidence sur la mise en application des lois et réglementations et engendrent un risque élevé de fraude et de corruption.

#### Critères d'évaluation

- (a) Des procédures écrites définissent idéalement des exigences pour les contrôles internes dans un manuel de contrôle interne.
- (b) Il existe des normes et des procédures écrites (par exemple un manuel) pour la conduite des audits de passation des marchés, portant à la fois sur la conformité et sur le rendement, et favorisant la coordination et le renforcement mutuel des audits.
- (c) Il est établi que des audits internes ou externes sont effectués au moins annuellement et que les autres normes stipulées par écrit sont respectées.\*
- (d) L'existence de canaux de transmission de rapports fiables et clairs aux organismes de supervision concernés.

#### \* Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(b), critère d'évaluation (c) :

- nombre d'audits de marchés spécialisés réalisés par rapport au nombre total d'audits (en %),
- proportion d'audits de rendement des marchés réalisés (en % du nombre total d'audits de passation des marchés).

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

### Indicateur subsidiaire 12(c) - Mise en application et suivi des conclusions et recommandations

L'objectif de cet indicateur est d'examiner dans quelle mesure les recommandations issues des audits internes et externes sont mises en application dans un délai raisonnable. Ce critère peut s'exprimer en pourcentage des recommandations mises en application dans les délais fixés par la loi ou dans un délai de six mois, un an, voire plus d'un an, ou bien qui ne sont jamais mises en oeuvre.

En cas d'absence de mise en oeuvre de certaines recommandations, les raisons y afférentes doivent être documentées.

#### Critères d'évaluation

- (a) Les recommandations sont suivies d'effet ou mises en oeuvre dans les délais fixés par la loi.\*
- (b) Des systèmes sont mis en place pour suivre la mise en oeuvre/l'application des recommandations issues de l'audit.

#### \* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(c), critère d'évaluation (a) :

- proportion des recommandations issues des audits internes et externes mises en oeuvre dans les délais fixés par la loi (en %).

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

### Indicateur subsidiaire 12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passations de marchés

L'objectif de cet indicateur est de confirmer qu'il existe un système pour garantir que les auditeurs participant aux audits de passations de marchés sont aptes à accomplir leurs tâches. Ils doivent recevoir une formation adéquate et sont sélectionnés sur la base de critères qui imposent explicitement qu'ils démontrent une connaissance suffisante du sujet pour effectuer des audits de passation des marchés de haute qualité, y compris des audits de rendement. Les auditeurs doivent normalement recevoir une formation en bonne et due forme portant sur les exigences, les principes, les opérations, les lois et réglementations ainsi que les processus de passation des marchés. À titre alternatif, ils doivent posséder une longue expérience en matière de passation des marchés publics ou être soutenus par des experts ou des consultants en passation de marchés. Les auditeurs, y compris les éléments externes, doivent être sélectionnés de manière équitable et transparente et être pleinement indépendants.

**Critères d'évaluation**

- (a) Il existe un programme établi pour former les auditeurs internes et externes afin de garantir qu'ils ont les qualifications requises pour effectuer des audits de passation des marchés de haute qualité, y compris des audits de rendement\*.
- (a) La sélection des auditeurs impose qu'ils aient une connaissance suffisante du sujet comme condition pour effectuer des audits de passation des marchés ; si les auditeurs manquent de connaissances en matière de passation des marchés, ils sont régulièrement soutenus par des experts ou consultants en passation de marchés.
- (a) Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et transparente et sont pleinement indépendants.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(d), critère d'évaluation (a) :**

- nombre de formations dispensées pour former les auditeurs internes et externes aux audits de passations de marchés.

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(d), critère d'évaluation (a) :**

- proportion des auditeurs formés aux passations de marchés (en % du nombre total d'auditeurs).

Source : Ministère des finances/Institution supérieure de contrôle.

## Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients.

Le Pilier I traite de certains aspects du mécanisme de recours tel que définis dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d'application. Cet indicateur évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie intéressant un éventail de questions spécifiques ayant trait à sa capacité à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l'intégrité du système de passation des marchés publics. Trois indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

### Indicateur subsidiaire 13(a) – Processus de contestation et de recours

Cet indicateur subsidiaire examine le processus qui est défini pour le traitement des contestations ou des recours et énonce certaines conditions particulières qui garantissent l'équité et l'application d'une procédure régulière.

- i) Les décisions sont rendues sur la base des éléments d'appréciation disponibles soumis par les parties.
- ii) Le premier examen est effectué par l'entité désignée par la loi.
- iii) L'organe (ou autorité) d'appel jouit de l'autorité suffisante pour faire appliquer ses décisions.
- iv) Les délais fixés pour le dépôt et l'examen des contestations/recours et pour prendre les décisions ne retardent pas inutilement le processus de passation des marchés.

**Critères d'évaluation**

- (a) Les décisions sont rendues sur la base des éléments d'appréciation disponibles soumis par les parties.
- (b) Le premier examen des éléments d'appréciation est effectué par l'entité désignée par la loi.
- (c) L'organe ou autorité (organe d'appel) chargé(e) d'examiner les décisions de l'organe désigné responsable du premier examen rend des décisions exécutoires et définitives.\*
- (d) Les délais fixés pour le dépôt et l'examen des contestations et pour les recours et prises de décisions ne retardent pas inutilement le processus de passation des marchés ou ne rendent pas un recours irréaliste.

**\* Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(a), critère d'évaluation (c) :**

- nombre de recours.

Source : Organe d'appel.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(a), critère d'évaluation (c) :**

- nombre (et pourcentage) de décisions entrées en force.

Source : Organe d'appel.

## **Indicateur subsidiaire 13(b) – Indépendance et capacité de l'organe d'appel**

Cet indicateur <sup>35</sup> évalue le degré d'autonomie de l'organe d'appel vis-à-vis du reste du système, afin de garantir que ses décisions sont exemptes de toute interférence ou conflit d'intérêts. Il est essentiel que l'organe ne soit impliqué à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats. L'organe ne doit pas facturer des frais qui empêchent les parties concernées de recourir à ses services.

L'indicateur évalue l'efficacité et la capacité de l'organe d'appel ainsi que son aptitude à faire appliquer la mesure corrective imposée. Les évaluateurs doivent apprécier si les conditions et délais fixés pour l'examen et les décisions sont précis et raisonnables et si les processus établis pour le dépôt et le règlement des contestations sont clairement définis et suivis par l'organe d'appel. Ils doivent également être rendus publics.

Les évaluateurs doivent apprécier si l'organe d'appel i) exerce son pouvoir de suspendre les procédures de passation des marchés publics, ii) applique l'éventail complet de mesures correctives prévues par la loi, iii) rend des décisions dans le délai précisé par la loi/les réglementations et iv) rend des décisions qui ont un caractère contraignant pour toutes les parties (sans empêcher l'accès ultérieur au processus judiciaire). L'organe d'appel doit disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions.

### **Critères d'évaluation**

L'organe d'appel :

- n'est impliqué à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats,
- ne facture pas des frais qui empêchent les parties concernées de recourir à ses services,
- suit des procédures pour le dépôt et le règlement des plaintes qui sont clairement définies et rendues publiques,
- exerce son pouvoir juridique de suspendre les procédures de passation des marchés publics et d'imposer des mesures correctives,
- rend des décisions dans le délai précisé par la loi/les réglementations\*,
- rend des décisions qui ont un caractère contraignant pour toutes les parties,
- dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions.

**\* Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(b), critère d'évaluation (c) :**

- recours réglés dans le délai précisé par la loi/dépassant ce délai/non réglés (nombre total et en %).

Source : Organe d'appel.

35 Cet indicateur est pleinement aligné sur PEFA PI-24.4.

## Indicateur subsidiaire 13(c) – Décisions de l'organe d'appel

Le système de recours doit être perçu comme fonctionnant de manière impartiale. Le système doit imposer que les décisions ne soient rendues que sur la base des informations pertinentes et vérifiables présentées. En outre, ces décisions doivent être impartiales, compte tenu de l'examen de ces éléments et des exigences prévues dans le cadre législatif/réglementaire.

Il importe également que la mesure corrective imposée dans la décision soit conforme aux conclusions du dossier et aux mesures de réparation disponibles prévues dans le cadre législatif/réglementaire. Les décisions rendues par l'organe d'appel doivent porter spécifiquement sur les questions de procédure, les mesures de réparation devant être axées sur les mesures correctives nécessaires pour se conformer à la procédure.

Les décisions doivent être publiées en temps utile et tel que prescrit par la loi. Les décisions doivent, de préférence, être publiées sur le portail électronique centralisé mentionné dans l'indicateur subsidiaire 7(b).

### Critères d'évaluation

Les procédures régissant le processus de prise de décision de l'organe d'appel prévoient que les décisions soient :

- (a) basées sur les informations pertinentes du dossier,
- (b) équilibrées et impartiales compte tenu des informations pertinentes,\*
- (c) aboutissent, si nécessaire, à des mesures correctives qui s'imposent pour corriger la mise en oeuvre du processus ou des procédures\*,
- (d) les décisions sont publiées sur le portail électronique centralisé du gouvernement dans les délais prévus et tel que prescrit par la loi.\*

#### \*Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (d) :

- proportion des décisions relatives aux recours publiées sur une plateforme électronique centrale dans les délais précisés par la loi (en %).

Source : Portail électronique centralisé.

#### \* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (b) :

- proportion de fournisseurs qui perçoivent le système de contestation et de recours comme digne de confiance (en % de réponses).

Source : Sondage.

- proportion de fournisseurs qui perçoivent les décisions relatives aux recours comme pertinentes (en % de réponses).

Source : Sondage.

#### \* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(c), critère d'évaluation (c) :

- résultat des recours : rejetés ; décision en faveur de l'entité adjudicatrice ; décision en faveur du demandeur (en %).

Source : Organe d'appel.

## Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption.

Cet indicateur évalue i) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés et ii) comment elles sont mises en oeuvre et gérées en pratique. Cet indicateur permet d'évaluer également si le système favorise l'ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d'un marché des acquisitions publique réputé pour son intégrité. Sept indicateurs subsidiaires (a-g) contribuent à cet indicateur.

### **Indicateur subsidiaire 14(a) – Définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts et des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes**

Cet indicateur évalue l'existence de dispositions juridiques qui définissent les pratiques frauduleuses, de corruption et autres pratiques interdites (« pratiques interdites ») et exposent les responsabilités et les sanctions concernant les employés gouvernementaux, les personnes physiques ou les entreprises qui se livrent à de telles pratiques.

Les dispositions juridiques doivent aussi traiter des problèmes ayant trait aux conflits d'intérêts et aux cas d'incompatibilité. Les dispositions doivent contenir des mécanismes destinés à identifier et annoncer à quel niveau les conflits d'intérêts existent, à réduire les risques et rendre cette information facilement accessible aux décideurs. La loi doit interdire l'intervention d'agents publics en exercice et d'anciens agents publics durant une période raisonnable après la cessation de leurs fonctions (période d'attente) dans les activités de passation des marchés dont ils tirent profit, financièrement ou autrement, pour eux-mêmes, pour les membres de leur famille et pour leurs associés d'affaires ou politiques.

Les sanctions doivent comprendre l'exclusion des entreprises ou des personnes physiques qui ont fait l'objet d'une condamnation selon un jugement définitif pour fraude, corruption ou autres pratiques interdites telles que définies dans la législation nationale de l'entité adjudicatrice ou de l'entreprise/la personne physique (voir l'indicateur subsidiaire 1(d)).

Il peut y avoir des cas où il existe une loi anticorruption distincte (par exemple, législation anticorruption) qui contient de telles dispositions. Cette solution est adaptée dès lors que les effets de la loi anticorruption sont les mêmes que si elles figuraient dans la loi sur la passation des marchés.<sup>36</sup>

Le cadre législatif, réglementaire et politique doit être conforme aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignants, par exemple, la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC).

#### **Critères d'évaluation**

Le cadre législatif/réglementaire prévoit ce qui suit :

- (a) définition de la fraude, de la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés, conformes aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignants,
- (b) définition des responsabilités individuelles, obligations de rendre compte et sanctions pour les employés gouvernementaux et les entreprises privées ou les personnes physiques reconnus coupables de fraude, corruption ou d'autres pratiques interdites dans le cadre de la passation de marchés, sans préjudice d'autres dispositions de la législation pénale,
- (c) définitions et dispositions concernant les conflits d'intérêts, y compris la période d'attente pour les anciens agents publics.

### **Indicateur subsidiaire 14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres**

Cet indicateur subsidiaire évalue dans quelle mesure la loi et les réglementations contraignent les entités d'acquisition à inclure des références à la fraude, à la corruption et aux autres pratiques interdites, aux conflits d'intérêts et aux comportements contraires à l'éthique tels que définis par la loi dans les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels. Les

36 Les interdictions visant la corruption peuvent être énoncées dans le code pénal, une législation anticorruption spéciale ou une autre législation d'un pays, telle que la législation sur la concurrence. En outre, les interdictions visant la corruption par des sociétés (personnes morales) sont parfois énoncées dans la même législation que celle régissant les interdictions faites aux personnes physiques, ou dans une législation séparée sur la responsabilité des sociétés pour les délits de corruption et parfois pour d'autres délits économiques également (par exemple le blanchiment d'argent).

instructions peuvent comporter l'exigence pour les soumissionnaires d'émettre une auto-déclaration garantissant que le soumissionnaire n'a été impliqué dans aucune pratique interdite et n'a pas été poursuivi ou condamné pour fraude, corruption ou pour d'autres pratiques interdites. Cet indicateur subsidiaire est lié à l'indicateur subsidiaire 2(b) sur le contenu des modèles de documents, mais n'est pas directement traité dans cet indicateur subsidiaire.

L'évaluation doit vérifier l'existence des dispositions dans les dossiers d'appel d'offres et les documents contractuels et la force exécutoire de ces dispositions exprimée à travers le cadre législatif et/ou réglementaire. Les dossiers d'appels d'offres et documents contractuels doivent comporter les définitions de ce qui est considéré comme fraude et corruption et autres pratiques interdites et les conséquences qu'entraînent la commission de tels actes.

#### Critères d'évaluation

- (a) Le cadre législatif/réglementaire précise cette exigence obligatoire et fournit des instructions précises sur la manière d'intégrer le sujet dans les dossiers d'appel d'offres et les documents contractuels.
- (b) Les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif/réglementaire.

### Indicateur subsidiaire 14(c) – Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces

Cet indicateur porte sur l'application de la loi et la possibilité de démontrer que tel est bien le cas à travers les mesures prises. La preuve de l'application de la loi est nécessaire pour démontrer aux citoyens et aux autres parties prenantes que le pays est sérieux dans la lutte contre la corruption.

Les évaluateurs doivent déterminer si les entités adjudicatrices ont l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi, et si une procédure claire est en place pour ce faire.

Les évaluateurs doivent examiner si la procédure est systématiquement appliquée en pratique et si les rapports relatifs à une telle procédure font l'objet d'un suivi régulier par les autorités chargées de l'application de la loi.

L'évaluateur doit vérifier que des systèmes et des procédures ont été mis en place pour suspendre/interdire la participation d'entreprises et de personnes physiques aux procédures de passation des marchés (voir l'indicateur subsidiaire 1(d)). L'évaluateur doit évaluer si les procédures garantissent une procédure régulière et si elles sont systématiquement appliquées. Par exemple, le système doit comporter un registre des sociétés et des personnes physiques exclues, facilement accessible à toutes les entités adjudicatrices. Les entités adjudicatrices doivent avoir l'obligation de consulter ce registre et d'exclure systématiquement les entreprises et les personnes physiques de la participation à un processus de passation de marché. L'évaluateur doit également être en mesure d'obtenir au moins quelques preuves de poursuites et de condamnation pour pratiques de corruption, de fraude ou d'autres pratiques interdites. L'évaluateur doit recueillir des chiffres sur le nombre de cas signalés à travers le système, et le nombre de cas qui ont fait l'objet de poursuites. Si le taux de cas de corruption ayant fait l'objet de poursuites par rapport aux cas signalés est faible, l'exposé narratif doit expliquer les raisons possibles.

#### Critères d'évaluation

- (a) Les entités adjudicatrices ont l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi, et une procédure claire est en place pour ce faire.
- (b) Il est établi que ce système trouve une application systématique et que les rapports font l'objet d'un suivi régulier par les autorités d'application de la loi.
- (c) Il existe un système de suspension/d'exclusion qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement.
- (d) Il est établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont appliquées dans le pays par la mise en oeuvre des sanctions énoncées\*.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(c), critère d'évaluation (d) :**

- Entreprises/personnes physiques reconnues coupables de fraude et de corruption dans la passation des marchés publics : nombre d'entreprises/de personnes physiques poursuivies/condamnées ; interdites de participation à de futures passations de marchés (suspendues/exclues).

Source : fonction normative/de réglementation/organe de lutte contre la corruption.

- responsables gouvernementaux reconnus coupables de fraude et de corruption dans la passation des marchés publics : nombre d'agents poursuivis/condamnés.

Source : fonction normative/de réglementation/organe de lutte contre la corruption.

- cadeaux destinés à assurer l'obtention de contrats publics : nombre d'entreprises avouant des pratiques contraires à l'éthique y compris l'offre de cadeaux (en %).

Source : Sondage.

### **Indicateur subsidiaire 14(d) – Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité**

Cet indicateur subsidiaire tend à vérifier si un cadre de lutte contre la corruption est en vigueur et, dans la positive, si son étendue et sa nature ou l'existence d'autres mesures spéciales telles que des programmes de formation à l'intégrité peuvent contribuer à éviter et/ou détecter fraude et corruption spécifiquement liées à la passation des marchés publics.

Un cadre complet de lutte contre la corruption vise normalement toutes les parties prenantes dans le système de passation des marchés, leur assigne à toutes des responsabilités claires et attribue à un organe ou une organisation de haut niveau (par exemple, une Commission de lutte contre la corruption) une position d'autorité et un pouvoir suffisants pour assumer la responsabilité de la coordination et du suivi du programme. Les fonctions confiées à l'organe de lutte contre la corruption seront différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, les organes de lutte contre la corruption pourraient être chargés de fournir des canaux sécurisés pour signaler les cas de corruption suspectés, disposer de pouvoirs d'enquête et recueillir et révéler les informations sur la propriété effective suivant les bonnes pratiques internationales.

Les entités adjudicatrices sont chargées d'assurer le fonctionnement et le suivi d'un système transparent et efficace et de fournir des informations publiques afin de promouvoir la responsabilité et la transparence. En vue de renforcer la prise de conscience, de clarifier les responsabilités, les exigences et les canaux de signalement en cas de tentative ou de soupçon de fraude ou de corruption dans la passation des marchés, des programmes de formation à l'intégrité doivent être élaborés et proposés dans le cadre d'un effort concerté (impliquant les entités adjudicatrices, l'organe de lutte contre la corruption et les institutions normatives/de réglementation). Les agents de passation des marchés doivent avoir l'obligation de participer à cette formation régulièrement.

Les organismes de contrôle (autorité supérieure de contrôle) et les organes de supervision législatifs (par exemple, le parlement ou le congrès/l'assemblée) sont chargés de détecter et de dénoncer les irrégularités ou la corruption. Les organisations de la société civile sont chargées des audits sociaux et du suivi des acquisitions publiques afin de protéger l'intérêt général. Au nombre de ces organisations figurent les ONG, les universités, les syndicats, les chambres de commerce et les associations professionnelles ainsi que la presse. L'institution judiciaire participe également, souvent sous la forme de tribunaux spéciaux de lutte contre la corruption et d'organes d'enquête spécialisés chargés de mener des investigations et des poursuites dans les affaires de corruption. Des campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation sont normalement entreprises par le gouvernement dans le cadre d'efforts visant à modifier les comportements sociaux vis-à-vis des pratiques de corruption et de tolérance à leur égard. Les stratégies de lutte contre la corruption intègrent habituellement l'utilisation de technologies modernes pour promouvoir les acquisitions électroniques et les services gouvernementaux électroniques dans le souci de réduire au minimum le risque de paiements de facilitation, l'indication de drapeaux rouges signalant une possible corruption et des rapports annuels pour accroître la prise de conscience et le dialogue ouvert.

L'évaluateur doit apprécier dans quelle mesure toutes ou certaines de ces actions sont organisées en un effort coordonné. Cela comprend également les ressources suffisantes, l'engagement du gouvernement et du public, la mesure dans laquelle elles sont pour la plupart isolées et laissées à l'initiative d'institutions ou d'organisations individuelles.

**Critères d'évaluation**

- (a) Le pays a mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption afin de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement qui implique les organismes compétents du gouvernement dotés d'un niveau de responsabilité et de capacité lui permettant d'exercer ses responsabilités\*.
- (b) Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, un mécanisme est en place et sert à identifier systématiquement les risques de corruption et à réduire ces risques dans le cycle de passation des marchés publics.
- (c) Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, des statistiques sur les procédures judiciaires les condamnations liées à la corruption sont compilées et des rapports sont publiés annuellement.
- (d) Il existe des mesures spéciales pour détecter et prévenir la corruption liée à la passation des marchés.
- (e) Des programmes spéciaux de formation à l'intégrité sont proposés et les agents de passation des marchés participent régulièrement à cette formation.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(d), critère d'évaluation (a) :**

- pourcentage d'opinions favorables du public sur l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption (en % de réponses).

Source : Sondage.

### **Indicateur subsidiaire 14(e) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés**

Cet indicateur évalue la capacité du public et du secteur privé à maintenir un environnement de passation des marchés sain. Cette capacité peut se manifester à travers l'existence de groupements de la société civile respectés et crédibles dont les programmes portent sur la passation des marchés et/ou qui exercent une fonction de supervision et assurent un contrôle social de manière active. Les organisations de la société civile ne peuvent jouer un rôle significatif comme tiers garants que lorsqu'elles ont des garanties gouvernementales de pouvoir fonctionner et lorsque leur travail est encouragé et accepté par le public de manière générale. Les médias, lorsqu'ils sont libres et bien informés, peuvent également jouer un rôle actif en traitant des comportements intègres et éthiques dans la passation des marchés publics.

Les évaluateurs doivent également apprécier si les organisations professionnelles encouragent la mise en oeuvre des cadres de lutte contre la corruption par les fournisseurs. La branche fournisseurs peut devenir un partenaire actif pour soutenir l'intégrité en instituant des mesures de conformité internes. Des programmes pourraient par exemple être axés sur les codes d'éthique, la formation à l'intégrité pour le personnel et/ou des mesures de contrôle interne améliorées.

L'attitude accueillante et respectueuse du gouvernement et la qualité du débat et les contributions de toutes les parties prenantes intéressées jouent un rôle important dans la création d'un environnement où l'intégrité et les comportements éthiques sont attendus et les écarts ne sont pas tolérés.

**Critères d'évaluation**

- (a) Il existe des organisations de la société civile solides et crédibles qui exercent un audit et un contrôle sociaux.
- (b) Il existe un environnement propice pour que les organisations de la société civile jouent un rôle significatif comme tiers garants, y compris des moyens clairs de participation et de rétro-information promus par le gouvernement.
- (c) Il est établi que la société civile contribue à façonner et améliorer l'intégrité dans la passation des marchés publics\*.
- (d) Les fournisseurs et les organisations professionnelles soutiennent activement l'intégrité et les comportements éthiques dans la passation des marchés publics, par exemple grâce à des mesures de conformité internes.\*

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(e), critère d'évaluation (c) :**

- nombre d'organisations nationales de la société civile (OSC), y compris les bureaux nationaux des OSC internationales, exerçant une fonction de supervision et assurant un contrôle social de manière active dans la passation des marchés publics.

Source : Sondage/entretiens.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(e), critère d'évaluation (d) :**

- nombre de fournisseurs qui ont mis en place des mesures de conformité internes (en %).

Source : Base de données fournisseur.<sup>37</sup>

### **Indicateur subsidiaire 14(f) – Mécanismes sûrs pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique**

Cet indicateur subsidiaire évalue ce qui suit : i) si le pays offre un mécanisme pour signaler des pratiques frauduleuses, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique et ii) si ce système fournit des garanties de confidentialité et la protection des dénonciateurs. Le système doit être perçu comme réactif aux signalements, comme le confirment les mesures prises par la suite pour traiter les problèmes signalés. Dans l'hypothèse où un système de réception des signalements est établi et des données sont générées indiquant le nombre d'enquêtes menées et les mesures prises, ces informations doivent être prises en compte.

#### **Critères d'évaluation**

- (a) Il existe des canaux sûrs, accessibles et garantissant la confidentialité pour le signalement public des cas de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique.
- (b) Des dispositions légales existent ; elles visent à protéger les dénonciateurs et sont considérées comme efficaces.
- (c) Un système fonctionnel destiné au suivi des dénonciations est en place.

### **Indicateur subsidiaire 14(g) – Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières**

Le pays doit disposer d'un code de conduite/d'éthique qui s'applique à tous les agents publics. En outre, des dispositions spéciales doivent exister concernant les personnes intervenant dans la passation des marchés publics. Les obligations de divulgation d'informations financières pour les agents publics se sont révélées très utiles pour aider à prévenir les pratiques contraires à l'éthique ou les pratiques de corruption. Des programmes de formation réguliers doivent être organisés pour tous les agents publics afin de susciter et d'entretenir une prise de conscience relativement aux exigences et garantir une mise en oeuvre efficace de ces mesures.

<sup>37</sup> La divulgation de ce type de détails ne constitue pas une exigence en principe. La base de données fournisseur doit inclure l'enregistrement des détails sur la conformité.

**Critères d'évaluation**

- (a) Il existe un code de conduite ou d'éthique pour les responsables gouvernementaux comportant des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés\*.
- (b) Le code définit les responsabilités relatives à la prise de décision et soumet les décideurs à des obligations de divulgation d'informations financières spécifiques\*.
- (c) Le code a un caractère impératif et le non-respect de celui-ci entraîne des conséquences d'ordre administratif ou pénal.
- (d) Des programmes de formation réguliers sont proposés afin de garantir une prise de conscience durable et la mise en oeuvre des mesures.
- (e) Les constatations de conflits d'intérêts, les formulaires de divulgation d'informations financières et les informations sur la propriété effective sont systématiquement enregistrées, accessibles et utilisées par les décideurs afin de prévenir les risques de corruption au cours du cycle de passation des marchés publics.\*

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(g), critère d'évaluation (a) :**

- proportion d'entités chargées des acquisitions qui disposent d'un code de conduite ou d'éthique obligatoire comportant des dispositions spéciales pour les personnes qui sont impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés (en % du nombre total d'entités adjudicatrices).

Source : Fonction normative/de réglementation.

**\* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 14(g), critère d'évaluation (b) :**

- agents intervenant dans la passation des marchés publics qui ont rempli des formulaires de divulgation d'informations financières (en % du total exigé par la loi).

Source : fonction normative/de réglementation.