

7ème EAPF: DU 19 AU 21
NOVEMBRE 2014, NAIROBI-
KENYA

1

EXPOSE:
SYSTEME OPERATIONNEL DES
MARCHES PUBLICS : SUPPRESSION
DES GOULOTS D'ETRANGLEMENT

Plan de l'exposé

2

I. Définition

II. Comment supprimer les goulots d'étranglement

III. Les Indicateurs de Base (IB) et les Indicateurs de Conformité et de Performance (ICP)

1. Adoption des indicateurs

2. Qui utilisent les indicateurs ?

IV. Evaluation des Indicateurs de Base (IB)

A. Pilier 1: Cadre législatif et réglementaire

B. Pilier 2: Cadre Institutionnel et capacité de gestion des MP

C. Pilier 3: Niveau opérationnel et réponse du Secteur Privé

D. Pilier 4: Intégrité et transparence du système des marchés

Plan de l'exposé

3

V. Les Indicateurs de Conformité et de Performance (ICP)

A. Cadre législatif et réglementaire

1. Respect des règles et procédures applicables aux modes d'acquisition

i) Règles et délais de publicités

ii) Règles concernant la participation

iii) Soumission, réception et ouverture

B. Cadre Institutionnel et capacité de gestion des marchés publics

C. Activités et pratiques dans les marchés publics

D. Intégrité et Transparence du système des marchés publics

E. Evaluation de la capacité de l'Unité de Gestion des marchés

1. Missions et organisation de l'Unité de Gestion des marchés

2. Qualifications des agents opérant dans les marchés

3. Gestion des étapes des marchés

I. Définitions

4

- ❑ Le Goulot d'étranglement ou goulet d'étranglement (bottleneck) = la limitation d'un processus due à une étape sous-dimensionnée dans ce processus.
- ❑ Correction: suppression ou modification de l'étape mal dimensionnée du processus, appelée dégoulottage (debottlenecking).

II. Comment supprimer les goulots d'étranglement dans les MP?

5

Il s'agit de:

- ❑ *Examiner le cadre légal et institutionnel* et son *application au niveau opérationnel* au moyen des Indicateurs de Base (IB) de l'OCDE ,pour mesurer la qualité de la réglementation du système national, et au moyen des Indicateurs de Conformité et de Performance (ICP) , pour mesurer leur application au niveau opérationnel.

III. Les Indicateurs de Base (IB) et les Indicateurs de Conformité et de Performance (ICP)

6

❑ Elaboration des indicateurs (Historique) :

- ✓ Élaboration d'une série d'indicateurs par la BM, le CAD/OCDE, le FMI et le Secrétariat PEFA , dont les indicateurs sur la passation des marchés;
- ✓ Indicateur 22 : «Existence d'un système transparent de passation de marchés intégré dans la gestion des dépenses publiques, supporté par un cadre réglementaire clair garantissant la compétition, le rapport qualité/prix et des contrôles efficaces».

CAD = Comité d'Aide au Développement

OCDE = Organisation de Coopération et de Développement Economiques

PEFA = Public Expenditure and Financial Accountability

III.A. Les Indicateurs de Base (IB)

7

- ❑ Ils obtenus par comparaison sommaire du système national avec les normes internationales (IB);

- ❑ Ils s'articulent autour de 4 piliers :
 - ✓ Le cadre juridique régissant la passation des marchés dans le pays ;
 - ✓ Le cadre institutionnel du système ;
 - ✓ Le fonctionnement du système et la compétitivité du marché national ; et
 - ✓ L'intégrité du système de passation de marchés.

Chaque pilier comprend un certain nombre d'indicateurs et d'indicateurs subsidiaires à évaluer.

III.A.1. Adoption des Indicateurs

8

- ❑ Adoption en mars 2005 par 91 pays et 26 Organisations Internationales (Conférence sur l'harmonisation) lors de la Déclaration de, sur l'efficacité de l'Aide (OCDE/CAD) :
- ✓ 4 piliers comportant 12 Indicateurs de Base (+ sous-indicateurs);
- ✓ Indicateurs de conformité et performance.

III.A.2. Qui utilisent ces indicateurs?

9

- ❑ Les pays pour évaluer et comparer leurs systèmes nationaux ;
- ❑ Les bailleurs et les pays pour conduire des revues conjointes des systèmes nationaux, et convenir des mesures à mettre en œuvre pour améliorer la performance ;
- ❑ Les bailleurs pour décider de l'utilisation des systèmes nationaux.

IV. Evaluation au moyen des IB

10

- ❑ L'évaluation repose sur un examen du cadre réglementaire existant et des mécanismes institutionnels et opérationnels;
- ❑ Chaque indicateur de base subsidiaire possède des aspects à examiner et donne des considérations relatives à la nature et à l'importance de l'élément en question.

IV.A. Pilier I: Cadre législatif et réglementaire

11

- ❑ Indicateur 1 – Conformité aux normes de référence et aux exigences requises

Ces normes portent notamment sur les aspects suivants:

- ✓ Champ d'application;
- ✓ Méthode de passation des marchés;
- ✓ Règles de publicité et délais;
- ✓ Règles sur la participation;
- ✓ Documents d'appels d'offres et spécifications techniques;
- ✓ Evaluation et critères d'attribution;
- ✓ Soumission et ouverture des offres;
- ✓ Procédures de recours;

IV.A. Pilier I: Cadre législatif et réglementaire (suite)

12

❑ Indicateur 2 - *Existence de la documentation et des textes d'application:*

- ✓ Existence et disponibilité des textes d'application de la réglementation;
- ✓ Existence et disponibilité des DAO;
- ✓ Procédures pour la pré-qualification;
- ✓ Existence et disponibilité d'un manuel de procédures pour les AC.

IV.B. Pilier II: Cadre institutionnel et capacité de gestion

13

❑ Indicateur 3 – *Intégration des marchés dans la chaîne de la dépense publique:*

- ✓ La planification des marchés est intégrée dans la à la programmation budgétaire;
- ✓ La Loi de Finances supporte à temps la passation et les paiements des marchés (Eviter des arriérés et des retards);
- ✓ Pas d'initiation de marchés sans existence de budgets appropriés.

IV.B. Pilier II: Cadre institutionnel et capacité de gestion (suite)

14

- ❑ Indicateur 4 - *Existence d'une entité de régulation opérationnelle :*
 - ✓ Statuts et conditions de fonctionnement de l'entité de régulation contenus dans la réglementation;
 - ✓ Les responsabilités de l'Autorité/ Agence de Régulation sont définies et complètes;
 - ✓ La régulation a une organisation, des moyens et du personnel qui lui assure son indépendance et son fonctionnement.

IV. B. Pilier II: Cadre institutionnel et capacité de gestion (fin)

15

- ❑ Indicateur 5 - *Existence d'une capacité institutionnelle de développement des organes de gestion des MP:*
 - ✓ Système fiable de développement des capacités;
 - ✓ Système de collecte et de contrôle des statistiques sur les marchés publics;
 - ✓ Standards et méthode d'évaluation de la performance du personnel.

IV.C. Pilier III: Niveau opérationnel et réponse du Secteur Privé

16

- ❑ Indicateur 6 – *Le niveau opérationnel et les pratiques sont efficaces:*
 - ✓ Niveau de compétence des structures de passation des marchés correspond à leurs responsabilités en matières d'acquisition;
 - ✓ Existence des programmes de formation et information pour les entités publiques et du Secteur Privé;
 - ✓ Existence d'un système d'archivage efficient;
 - ✓ Accès aux informations pour permettre des contrôles;
 - ✓ Niveau motivant des salaires des structures de passation de marchés.

IV.C. Pilier III: Niveau opérationnel et réponse du Secteur Privé (suite)

17

- ❑ Indicateur 7- *Réponse du Secteur Privé à la demande publique :*
- ✓ Existence de partenariat actif avec la société civile et le Secteur Privé;
 - ✓ Le Secteur Privé est organisé pour optimiser l'accès à la commande publique;
 - ✓ Inexistence de contraintes majeures pour le Secteur Privé d'avoir accès à la commande publique;
 - ✓ Inexistence d'obstacles et de disparités au niveau des spécifications techniques;
 - ✓ Existence de règles claires pour décider la compétition au niveau international.

IV.C. Pilier III: Niveau opérationnel et réponse du Secteur Privé (fin)

18

- ❑ Indicateur 8 – *Existence de dispositions pour la gestion des marchés et résolution des conflits :*
 - ✓ Procédures clairement définies pour la gestion des marchés, y compris le contrôle et la réception des prestations;
 - ✓ Les contrats contiennent des clauses de résolution de litiges et d'arbitrage.

IV.D. Pilier IV: Intégrité et transparence du système des MP

19

- ❑ Indicateur 9 – *Le pays a un système de contrôle et d'audit:*
- L'application des conclusions des audits pour assurer la conformité;
 - Les systèmes de contrôles internes sont suffisamment définis pour permettre des contrôles internes de conformité et de performance;
 - Les auditeurs sont suffisamment informés des procédures et méthodes de contrôle pour conduire des audits de performance et de conformité.

IV.D.Pilier IV: Intégrité et transparence du système des MP (suite)

20

❑ Indicateur 10 - *Efficacité des mécanismes de traitement des recours :*

- ✓ Existence d'un mécanisme approprié de traitement des recours qui donne l'accès au Secteur Privé de faire examiner leurs plaintes;
- ✓ Les décisions sont prises en fonction des informations fournies par les parties et le système a la capacité de faire appliquer les décisions;
- ✓ Le système opère d'une manière transparente et indépendante;
- ✓ Les décisions sont publiées et accessibles à toutes les parties concernées.

IV.D.Pilier IV: Intégrité et transparence du système des MP (suite)



□ Indicateur 11 - *Degrés d'accès à l'information :*

- Existence de systèmes pour collecter l'information disponible;
- Existence de système de conservation/organisation de l'information pour exploitation.

IV.D. Pilier IV: Intégrité et transparence du système des MP (fin)

22

- ❑ Indicateur 12 - *Existence de mesures d'éthique et de lutte contre la corruption:*
 - ✓ Le cadre législatif et les documents d'appels d'offres comprennent des dispositions de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi que les conflits d'intérêts;
 - ✓ Le cadre légal précise les responsabilités et les sanctions contre les actes de fraude et de corruption;
 - ✓ Le secteur privé et la société civile contribuent à la lutte contre la fraude et la corruption.

V. Les Indicateurs de Conformité et de Performance (ICP)

23

- ❑ Les ICP ont trait à la façon dont fonctionne effectivement le système. Ils sont plus étroitement liés à l'application des réglementations et aux pratiques dans les MP en vigueur dans le pays;
- ❑ Les ICP examinent ce qui se passe sur le terrain en passant en revue un échantillon d'opérations de passation de marchés et d'autres informations pertinentes qui sont jugées représentatives du fonctionnement global du système.

V.A. Cadre législatif et réglementaire

24

1. Respect des règles et procédures applicables aux modes d'acquisition

Critères d'évaluation

Pourcentage de marchés passés par voie d'AOO/AOO c'est la règle.

Pourcentage de marchés par d'autres modes/dérogations au principe.

Normes d'évaluations/explications

Un faible pourcentage d'AO ouverts peut indiquer un fractionnement des marchés pour éviter le recours à des appels d'offres ouverts.

a. Règles et délais de publicités

Nombre moyen de jours entre la publication de l'annonce et le l'ouverture des offres

Nombre de marchés / attributions publiés

Le délai moyen de publication des offres doit être raisonnable afin de permettre une préparation adéquate des offres.

V.A. Cadre législatif et réglementaire (suite)

25

b. Règles concernant la participation

Critères d'évaluation

Pourcentage de DAO contenant des dispositions limitant la participation pour des motifs autres que les qualifications ou des exclusions admissibles.

Pourcentage des soumissions rejetées au cours de chaque processus

Normes d'évaluation/explications

Examen d'un échantillon de DAO.

Un faible pourcentage d'offres recevables peut indiquer:

- ✓ des spécifications restrictives;
- ✓ la fourniture d'informations insuffisantes dans les DAO;
- ✓ une application trop légaliste des conditions d'AO/ Conformisme;
- ✓ l'incapacité du marché à répondre aux besoins.

V.A Cadre législatif et réglementaire (fin)

26

c. Soumission, réception et ouverture des offres

Critère d'évaluation

❑ Pourcentage des offres ouvertes et enregistrées publiquement

Normes d'évaluation

✓ Le pourcentage d'AOO qui font effectivement l'objet d'annonces doit être élevé.

✓ Si le pourcentage d'appels d'offres qui ne font pas l'objet d'annonce publique est supérieur à 5 %, il y a des raisons de s'inquiéter.

V.B. Cadre institutionnel et capacité de gestion des MP

27

d. Capacité et développement institutionnel

Critères d'évaluation

- Pourcentage des entités de gestion des MP disposant d'une dotation en personnel adéquate.
- Pourcentage des personnes interrogées qui estiment que la fonction régulation est exempte de conflits d'intérêt.
- Nombre de jours et de sessions de formations sur la passation des marchés offertes aux agents en charge de la passation des marchés.

Normes d'évaluation/explications

Perception par le Secteur Privé/Société Civile

V.C. Activités et pratiques dans les MP

28

e. Délais de passation des marchés

Critères d'évaluation

Nombre moyen de jours du cycle d'acquisition, de l'AAO à l'attribution du marché.

Normes d'évaluation/explications

Cette donnée fournit des informations sur la rapidité globale du processus de prise de décision et l'efficacité du système.

f. Rapidité des paiements

Pourcentage des paiements effectués avec retard (ex. Au-delà des échéances définies dans les contrats).

Il faut déterminer la raison du fort pourcentage de paiements tardifs.

Pourcentage du montant total des intérêts moratoires comparés aux montants initiaux des marchés calculés pour l'ensemble des marchés

V.C Activités et pratiques dans les MP (suite)



g. Traitement des litiges

Critères d'évaluation

Normes d'évaluation/Explications

Pourcentage du nombre des marchés qui, suite au défaut de règlement à l'amiable, ont fait l'objet d'un règlement arbitral

Pourcentage des arbitrages prononcés aux tords de l'Autorité Contractante

V.D. Intégrité et Transparence du système

30

h. Système de contrôles internes et externes/audits

Critères d'évaluation

Pourcentage d' opinions avec réserves émises par les auditeurs externes motivées par des défaillances au niveau du contrôle interne.

Pourcentage des institutions évaluées qui sont dotées de procédures écrites de contrôle interne.

Nombre de recommandations en instance après un an.

Normes d'évaluation/explications

Mise en œuvre des recommandations d'audit et de la rapidité dans l'application de ces recommandations fournira des informations sur le niveau d'importance accordé par le gouvernement à la mise en exécution des conclusions des audits.

V.D Intégrité et Transparence du système (suite)

31

i. Recours

Critères d'évaluation

Pourcentage des marchés faisant l'objet d'un recours avant notification du marché

Pourcentage des recours donnant suite à annulation de l'attribution

Pourcentage du nombre de recours pour lesquels la durée de l'instruction est comprise dans le délai requis.

Normes d'évaluation/explications

V.D Intégrité et Transparence du système (fin)

32

j. Ethique, lutte contre la corruption

Critères d'évaluation

Normes d'évaluation/explications

Pourcentage d'opinions favorables exprimées par la société civile sur l'efficacité des mesures anti-corruption

Pourcentage du nombre des sanctions prises en cas d'infractions établissant des agissements frauduleux (au niveau du Secteur Public et du Secteur Privé)

V.E. Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics

33

1. Missions et organisations de l'Unité de Gestion des MP

Clarté de la définition des fonctions, responsabilités de l'Autorité de Décision de l'Unité, en rapport avec:

- ✓ La programmation/planification des marchés;
- ✓ Le processus de passation de marchés ;
- ✓ La supervision de l'exécution technique et financière des marchés.

Existence de contrôles qualité des documents relatifs aux marchés.

Structure hiérarchique adéquate, et capacité de gestion des ressources humaines.

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics (Suite)

34

2. Qualifications des agents opérant dans les marchés publics

Adéquation des TDR, nombre de positions et qualifications des agents opérant dans l'Unité.

Proportion d'agents suffisamment expérimentés et informés des règles et documents standards à appliquer.

Les agents sont sélectionnés sur une base compétitive, et leur performance et formation continue est gérée

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics (suite)

35

3. Gestion des étapes des marchés publics

3.1 Planification des marchés

La planification des marchés est effectuée à l'année « N-1 » en tenant compte du degré de maturité des programmes.

Les estimations de prix et de délais sont réalistes, et prennent en compte la complexité des opérations/ Faire faire des études préalables.

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics ((suite)

36

3. Gestion des étapes des marchés publics (suite)

3. 2. Dossier d'Appel d'Offres

Veiller à la qualité des DAO préparés par l'Unité de Gestion des marchés publics:

- ✓ Utilisation DAO standards ;
- ✓ Instructions aux Soumissionnaires inclusifs et complets;
- ✓ Consistance des spécifications techniques;
- ✓ Etc.

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics ((suite)

37

3. Gestion des étapes des marchés publics (suite)

3.3. Avis d'appel d'offres

Les AAO contiennent des informations requises et satisfont les obligations de publication.

3.4. Réception et Ouverture des Offres

✓ Le processus de réception et ouverture des offres assure les exigences de sécurité, confidentialité et transparence.

✓ Procédures d'ouverture des offres adéquates eu égard à la composition de la CO et de rédaction des minutes de la séance d'ouverture.

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics (suite)

38

3. Gestion des étapes des marchés publics (suite)

3. 5. Analyse et évaluation des offres

✓ Le processus d'analyse et évaluation des offres assure les exigences de transparence, confidentialité et efficacité.

✓ Procédures d'analyse et d'évaluation des offres adéquates eu égard à la composition de la Commission d'Evaluation, aux critères d'évaluation, et de rédaction du rapport d'évaluation.

✓ Le processus d'évaluation se déroule dans la période de validité des offres.

V.E Evaluation de la capacité des Entités de Gestion des marchés publics (suite)

39

3. Gestion des étapes des marchés publics (suite)

3.6. Attribution des marchés

- ✓ Attribution des marchés aux soumissionnaires ayant présenté des offres évaluées techniquement conformes et les moins-disantes;
- ✓ Les négociations des contrats sont pratiquées uniquement pour les prestations intellectuelles.
- ✓ Approbation des marchés par les autorités nationales n'affectent pas l'efficacité du processus de passation et notification des marchés.

V.E Evaluation de la capacité de l'Unité de Gestion des marchés publics (Fin)

40

3. Gestion des étapes des marchés publics

3.7. Gestion des contrats

✓ Existence d'un manuel et système de gestion des marchés pour garantir :

- Le contrôle et supervision de l'exécution des marchés;
- La réception des prestations ;
- Les paiements dans les délais contractuels ;

7 ème EAPF : NAIROBI/KENYA

41

Merci de votre aimable attention

Murakoze

Thank you

Akisante