



DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/ETH(2006)10/REV1
Non classifié

L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS :
LES BONNES PRATIQUES DE A À Z

RÉSUMÉ

35e session du Comité de la gouvernance publique
12 et 13 avril 2007
Salle des Nations, Tour Europe, La Défense

Le projet de rapport [GOV/PGC/ETH(2006)10] a été discuté par les experts nationaux au colloque de l'OCDE sur l'Inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans les marchés publics et le Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance à Paris du 29 novembre au 1er décembre 2006. Il a été révisé pour refléter les commentaires des experts nationaux, et enrichi avec d'autres exemples de bonnes pratiques des pays de l'OCDE et des pays non membres, d'après les informations fournies lors des réunions.

Le rapport a été alors distribué aux experts nationaux pour commentaires finaux et finalisé en tenant compte de ceux-ci.

Le rapport est maintenant présenté au Comité pour approbation pour publication.

Le document ci-joint contient le résumé et la table des matières du rapport. Le rapport complet est actuellement en cours de traduction et sera mis sur OLIS dès que possible.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec :
Elodie Beth, courriel: elodie.beth@oecd.org, tel: +33 1 45 24 96 29, ou
János Bertók, courriel: janos.bertok@oecd.org, tel: +33 1 45 24 93 57.

JT03225248

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

RÉSUMÉ

Passation des marchés publics : une fonction commerciale qui s'inscrit dans un contexte de bonne gouvernance
Définir un cadre de nature à garantir l'intégrité dans les marchés publics
Adopter une approche prospective vis-à-vis des marchés publics : nouvelles tendances
Prochaines initiatives envisagées par l'OCDE

INTRODUCTION

I. RISQUES MENAÇANT L'INTEGRITÉ À CHAQUE ÉTAPE DE LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

En amont de la soumission : depuis l'évaluation des besoins
Soumission

En aval de la soumission : jusqu'à la gestion du contrat et au paiement

II. PROMOUVOIR LA TRANSPARENCE : POSSIBILITÉS ET LIMITES

Concilier les impératifs de transparence et d'autres considérations

Avant, pendant et après la soumission : quel degré de transparence à chaque étape de la procédure ?

Exceptions aux procédures concurrentielles : comment garantir l'intégrité ?

III. AMÉLIORER LE PROFESSIONNALISME POUR PRÉVENIR LES RISQUES MENAÇANT L'INTEGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Affecter les fonds publics aux usages pour lesquels ils sont prévus

Permettre aux agents chargés des marchés publics de s'adapter dans un environnement en évolution

Prévenir les conflits d'intérêts et la corruption

IV. GARANTIR LA RESPONSABILITÉ ET LE CONTRÔLE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Archivage des dossiers : une condition indispensable à la responsabilité et au contrôle

Contrôle interne : un outil de gestion

Audit externe : un contrôle indépendant

Adopter une approche fondée sur les risques

Contester les décisions : mécanismes de recours et de dépôt de plaintes

Permettre le contrôle du public

ANNEXE A MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

ANNEXE B LISTE DE CONTRÔLE POUR LA PLANIFICATION DE LA PROBITÉ EN AUSTRALIE

ANNEXE C MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION DES SYSTÈMES NATIONAUX DE PASSATION DES MARCHÉS : PROGRAMME CONJOINT DU CAD DE L'OCDE ET DE LA BANQUE MONDIALE

ANNEXE D GLOSSAIRE

ANNEXE E POUR PLUS D'INFORMATIONS

ÉLÉMENTS DE BONNES PRATIQUES

- Encadré II.1. La collusion des soumissionnaires dans les marchés publics au Japon : mesures préventives et recommandations
- Encadré II.2. Application du principe de proportionnalité à la publication des avis de marché en France
- Encadré II.3. Contrôle *ex ante* de l'adjudication des marchés publics importants en Pologne
- Encadré II.4. Mise en œuvre d'une plateforme en ligne couvrant toutes les étapes de la procédure de passation des marchés publics au Portugal
- Encadré II.5. Contrôle *ex ante* de la légalité des avis de marché en Hongrie
- Encadré II.6. Définition de critères d'évaluation objectifs au Pakistan
- Encadré II.7. Le rapport sur les résultats de l'adjudication au Royaume-Uni
- Encadré II.8. Recours aux nouvelles technologies pour accroître la transparence dans les domaines à risque en Inde
- Encadré II.9. Impliquer des tiers pour effectuer le suivi en ligne de la gestion des contrats en Corée
- Encadré II.10. Garantir l'égalité de traitement : le préavis d'adjudication de contrat au Canada
- Encadré II.11. Garantir la transparence pour les contrats d'un montant inférieur aux seuils européens en Suède
- Encadré II.12. Publication des contrats dans un registre central en République tchèque
- Encadré II.13. Passation des marchés en cas d'urgence aux États-Unis : améliorer la transparence et la responsabilité
- Encadré II.14. Établir un partenariat avec les organisations de la société civile pour faire face aux risques auxquels sont exposés les marchés publics de la défense en Pologne
- Encadré III.1 Intégrer les marchés publics à la gestion financière en Afrique du Sud
- Encadré III.2. Promouvoir l'intégrité dans les marchés publics : réformes de la budgétisation et de la gestion financière au Canada
- Encadré III.3. Mise en place d'un système de passation dématérialisé intégrant les procédures budgétaires, d'achat et de paiement à Dubaï
- Encadré III.4. Accords cadre : une stratégie d'achat plus centralisée, plus efficace et plus responsable en Finlande
- Encadré III.5. Définition d'indicateurs de performance dans le domaine des marchés publics au Chili
- Encadré III.6. Mécanismes incitatifs et résultats : implication des parties prenantes dans la passation dématérialisée des marchés publics en Roumanie
- Encadré III.7. Centre de partage de l'expertise : l'organisme chargé des achats publics (Office of Government Commerce) au Royaume-Uni
- Encadré III.8. L'utilisation de systèmes d'information à l'appui des décisions en matière de marchés publics aux États-Unis
- Encadré III.9. D'une mission d'approbation à une mission de conseil : l'évolution du rôle de la Commission des contrats publics (Government Contracts Committee) en Irlande
- Encadré III.10. Renforcer le professionnalisme : le groupe de coordination des marchés publics (Government Procurement Development Group) en Nouvelle-Zélande

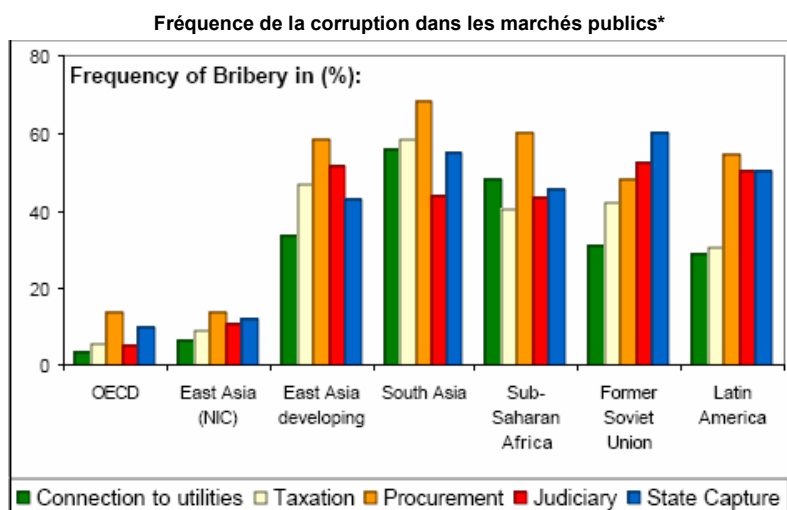
- Encadré III.11. Prévenir la fraude et la corruption dans les marchés publics de la défense au Royaume-Uni
- Encadré III.12. Organisation d'enchères en ligne pour garantir des négociations en ligne transparentes et d'un bon rapport coût-efficacité au Brésil et au Royaume-Uni
- Encadré III.13. Prévenir les conflits d'intérêts dans les marchés publics : réformes récentes en Espagne
- Encadré III.14. Adopter et appliquer un code de déontologie d'entreprise pour les marchés publics en Italie
- Encadré III.15. Imposer des normes éthiques claires aux agents chargés des marchés publics : la réforme des marchés publics adoptée en 2002 par la Turquie
- Encadré III.16. Formation à l'intégrité en Allemagne
- Encadré III.17. Interdictions spéciales concernant les activités d'après-mandat des fonctionnaires chargés de la passation et de la gestion des marchés aux États-Unis
- Encadré III.18. Gérer les relations avec les soumissionnaires : le Groupe de travail des Nations Unies sur la passation des marchés (Procurement Task Force)
- Encadré III.19. Le système de gestion de l'intégrité des marchés publics de la FIDIC
- Encadré IV.1. Utilisation des systèmes de gestion électronique : traitement et suivi des données sur les marchés publics en Allemagne
- Encadré IV.2. Publication des sanctions appliquées en matière de marchés publics au Mexique
- Encadré IV.3. Contrôle des achats par une instance indépendante (Gateway Review) au Royaume-Uni
- Encadré IV.4. Recommandations de la Cour des comptes autrichienne concernant les audits en matière de marchés publics
- Encadré IV.5. Identification des risques et recommandations pour l'adoption de mesures de prévention en Belgique
- Encadré IV.6. Méthodologie pour effectuer un inventaire des risques au Brésil
- Encadré IV.7. Le vérificateur de probité en Australie : examen indépendant des projets à risque
- Encadré IV.8. Formation spécialisée pour les agents chargés des marchés publics en France
- Encadré IV.9. Signaler les malversations dans le domaine des marchés publics : cas de divulgation au Canada
- Encadré IV.9. Le système de contestation des décisions en matière de marchés publics au Japon
- Encadré IV.10. Résolution efficace et rapide des litiges : résolution informelle en Norvège
- Encadré IV.11. Effet suspensif automatique des contrôles des procédures de passation des marchés : la Commission nationale de contrôle en Slovaquie
- Encadré IV.12. Renforcer le contrôle parlementaire pour les projets de grandes infrastructures : conclusions de l'enquête parlementaire néerlandaise
- Encadré IV.13. Évaluation des systèmes de passation des marchés publics dans les pays en développement : le Programme conjoint du CAD de l'OCDE et de la Banque Mondiale
- Encadré IV.14. : Contrôle direct des marchés publics par la société : le « témoin social » au Mexique
- Encadré IV.15. Les Pactes d'intégrité en Corée

RÉSUMÉ

PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS : UNE FONCTION COMMERCIALE QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE BONNE GOUVERNANCE

L'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption

La passation des marchés publics a été identifiée comme l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. Du fait qu'elle constitue une interface majeure entre les secteurs public et privé, elle donne aux différents acteurs, publics comme privés, de multiples possibilités de détourner des fonds publics pour en retirer un avantage personnel. Ainsi, d'après l'édition 2005 de l'Enquête auprès des chefs d'entreprise du Forum économique mondial, la corruption à laquelle se livrent les entreprises multinationales dans les pays de l'OCDE est perçue comme plus répandue dans le domaine des marchés publics que dans d'autres domaines à risque comme les services d'utilité collective, la fiscalité, le secteur judiciaire et les trafics d'influence au niveau de l'État.



Source : Kaufmann (2006), d'après l'édition 2005 de l'Enquête auprès des chefs d'entreprise réalisée par le Forum économique mondial. L'enquête couvre 117 pays. La question posée aux chefs d'entreprise était la suivante : Dans votre secteur d'activité, avec quelle fréquence les entreprises effectuent-elles des paiements supplémentaires officieux ou se livrent-elles à des actes de corruption en rapport avec des autorisations/ les services d'utilité collective/ la fiscalité/ l'adjudication de marchés publics/ l'appareil judiciaire ?

* Fréquence de la corruption (en %) :

En rapport avec : les services d'utilité collective Fiscalité Marchés publics

Appareil judiciaire Trafics d'influence au niveau de l'État

Par pays : OCDE, Asie de l'Est (NPI), pays en développement de l'Asie de l'Est, Afrique subsaharienne, ex-Union soviétique, Amérique latine.

En outre, la passation des marchés publics, qui est une activité économique importante des pouvoirs publics, est un domaine où la corruption a un impact potentiel élevé sur l'argent des contribuables. En 2002, dans l'Union européenne, les marchés publics ont représenté environ 1 500 milliards d'EUR¹. D'après les statistiques disponibles, ils représentent environ 15 % du produit intérieur brut des pays de OCDE². Les intérêts financiers en jeu, le volume des transactions réalisées dans le monde et le fait que les marchés publics donnent lieu à des interactions plus étroites entre les secteurs public et privé en font un domaine particulièrement exposé au risque de corruption.

Concilier les impératifs de transparence et de responsabilité avec les autres objectifs des marchés publics

Le secret fait le lit de la corruption. La transparence et la responsabilité sont jugées indispensables pour garantir l'intégrité et prévenir la corruption dans les marchés publics. Toutefois, ces deux conditions doivent être conciliées avec d'autres impératifs de bonne gouvernance comme la nécessité d'assurer une gestion efficiente des ressources publiques – « efficacité administrative » – et de veiller à la loyauté de la concurrence. Pour garantir la bonne gestion des deniers publics, les responsables de l'action publique doivent définir le degré de transparence et de responsabilité qui permet à la fois de réduire les risques auxquels est exposée l'intégrité dans les marchés publics et de poursuivre les autres objectifs de la passation des marchés publics.

Au-delà de la « partie émergée de l'iceberg » : s'intéresser à l'intégralité du cycle de passation des marchés publics

Jusqu'à présent, c'est le processus de soumission qui a fait l'objet d'initiatives internationales. Toutefois, il ne constitue que la « partie émergée de l'iceberg », la phase la plus réglementée et la plus transparente de la procédure de passation. Lors d'un Forum de l'OCDE en 2004³, les pays ont demandé à ce que les zones grises, qui sont soumises à des exigences de transparence moindres et sont par conséquent potentiellement exposées à un risque de corruption élevé, fassent l'objet d'une attention particulière. Les zones grises sont notamment :

- les phases situées en amont et en aval de la soumission, de l'évaluation des besoins à la gestion du contrat et au paiement;
- les exceptions aux procédures concurrentielles, applicables en cas de circonstances particulières (extrême urgence, faible montant du contrat).

¹. Ce chiffre comprend les achats de biens, services et commandes de travaux d'intérêt public par les administrations publiques et les entreprises de services d'utilité collective. Pour de plus amples informations, voir le rapport intitulé *A report on the functioning of public procurement markets in the EU*, Commission européenne, février 2004.

². Ce ratio correspond aux dépenses totales des administrations publiques, rémunération des salariés et dépenses affectées à la défense comprises. Pour de plus amples informations, voir « La taille des marchés publics, OCDE 2002 ».

³. Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance – Lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics.

DÉFINIR UN CADRE DE NATURE À GARANTIR L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Fournir des solutions pragmatiques, reposant sur la pratique

Alors que les initiatives internationales ont permis de définir des objectifs communs pour orienter les réformes des marchés publics, en l'occurrence la promotion de procédures de passation efficaces, intègres et transparentes, on dispose de peu d'informations sur les moyens de les atteindre, en particulier sur les solutions pragmatiques que peuvent adopter les pays pour améliorer leurs systèmes de passation.

Pour définir un cadre adapté à la promotion de l'intégrité dans les marchés publics, l'OCDE a réalisé une enquête auprès des pays sur les pratiques qui se sont révélées efficaces pour l'ensemble du cycle de passation des marchés. [La publication fait un inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité dans les marchés publics "de A à Z". Cela couvre non seulement l'adjudication mais aussi les zones grises qui ont été négligées par les efforts de réforme au niveau international.](#) L'OCDE a également cherché à donner une dimension internationale à cette enquête en intégrant des éléments de bonnes pratiques appliqués dans les pays de l'OCDE ainsi qu'au Brésil, au Chili, à Dubaï, en Inde, au Pakistan, en Roumanie, en Slovaquie, et en Afrique du Sud. Les bonnes pratiques identifiées sont les mesures qui se sont révélées efficaces en termes de promotion de l'intégrité des marchés publics dans un contexte donné.

Formatted: French (France)

Transparence, responsabilité et professionnalisme

Les résultats recueillis auprès des personnels en charge des marchés publics au sein des administrations centrales confirment que la transparence et la responsabilité contribuent de manière décisive à promouvoir l'intégrité tout au long du cycle de passation, y compris durant les phases d'évaluation des besoins et de gestion du contrat. L'enquête révèle également que le domaine des marchés publics est de plus en plus considéré comme une activité stratégique, qui joue un rôle important dans la prévention de la mauvaise gestion et la réduction du potentiel de corruption en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics.

Défi n° 1 : définir le juste degré de transparence

Un des défis majeurs qu'ont dû relever tous les pays a consisté à définir le juste degré de transparence pour garantir l'égalité de traitement des prestataires et l'intégrité dans les marchés publics :

- La transparence a un coût immédiat, tant pour les pouvoirs publics que pour les soumissionnaires. Elle est toutefois essentielle au respect des principes qui sont à la base du système des marchés publics, en particulier la concurrence et l'intégrité. Les pouvoirs publics doivent trouver un **juste compromis** entre l'objectif consistant à garantir la transparence et l'égalité des chances entre les soumissionnaires et d'autres préoccupations, en particulier la recherche d'efficacité. La recherche de transparence doit par conséquent uniquement consister à garantir le degré de transparence suffisant pour contrôler la corruption. Si ce degré est correctement défini, les avantages l'emportent sur les coûts, en particulier si l'on compare le coût initial de la transparence et les conséquences négatives que peut avoir la corruption sur l'utilisation des fonds publics en lien avec les marchés publics et, éventuellement, sur la confiance de la population.
- Les pays peuvent adopter diverses approches et solutions pour garantir l'intégrité dans les « zones grises » de la procédure de passation, depuis l'adoption d'exigences de transparence minimales jusqu'à l'application de mécanismes de contrôle. Les exceptions aux procédures concurrentielles constituent une « zone grise » exposée à un risque de mauvaise gestion, voire de corruption du fait que la concurrence est limitée. À noter toutefois que concurrence limitée

ne va pas nécessairement de pair avec moindre transparence. Certains pays par exemple ont mis en place des mesures particulières (obligations de comptes rendus, préavis d'adjudication du contrat, techniques de gestion du risque etc.) pour améliorer la transparence et l'intégrité et contrebalancer le manque de concurrence dans les procédures. De même, certains pays ont indiqué que les étapes situées en amont et en aval de la soumission ne sont pas soumises aux mêmes exigences de transparence que le processus de soumission parce qu'elles sont plutôt considérées comme des procédures de gestion interne. Il est donc d'autant plus important de se doter de mécanismes de responsabilisation et de contrôle, applicables dans le cadre des activités courantes, de nature à garantir que les agents publics restent responsables de leurs actes.

- De même, le manque de cohérence et le non respect du calendrier dans la communication des informations (divulgaration d'informations sur d'autres offres soumises en cas de concurrence limitée) peuvent être contre-productifs s'ils augmentent les risques de concertation entre des soumissionnaires en mesure d'identifier leurs concurrents dès le début de la procédure et d'entrer en relation avec eux. Les pays augmentant progressivement, conformément à la législation relative à la liberté de l'information, la quantité d'informations qu'ils communiquent sur les procédures et offres de marchés publics, ils ont également commencé à identifier **les données qui ne peuvent pas être communiquées**, à quel stade de la procédure et à qui – soumissionnaires, autres parties prenantes et grand public.

Défi n° 2 : faire de la passation des marchés publics une activité stratégique

Bien que la transparence fasse partie intégrante de la bonne gouvernance dans le domaine des marchés publics, elle constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour garantir leur intégrité. Ainsi, il est tout aussi important de favoriser le professionnalisme des agents chargés des marchés publics au moyen de normes professionnelles et éthiques communes. Il ressort des résultats de l'enquête que les marchés publics jouent un rôle clé dans la bonne gestion des ressources publiques et qu'il y a de ce fait lieu de les considérer comme une **activité stratégique** plutôt que comme une simple fonction administrative :

- Mus par la volonté d'assurer une bonne gestion des deniers publics, les pouvoirs publics ont accru leurs efforts pour rationaliser les procédures de passation des marchés et en améliorer l'efficacité. Ils ont pris conscience que les agents en charge de cette activité devaient être dotés **d'outils adéquats** pour améliorer l'efficacité de la planification et de la gestion et être bien informés avant de statuer. Ainsi, certains pays ont investi massivement dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication (par exemple, bases de données sur le prix des produits) pour aider ces agents dans leur travail quotidien et dans la prise de décision. L'accent étant mis sur l'efficacité, certains gouvernements ont été confrontés à des choix difficiles, les effectifs en charge des marchés publics ayant dû être stabilisés voire réduits malgré l'augmentation du volume des transactions.
- La plupart des pays ayant adopté une approche plus décentralisée, il est devenu d'autant plus important d'améliorer le **professionnalisme** dans la gestion des marchés publics. Des efforts ont été déployés pour que les agents disposent des compétences, de l'expérience et de la qualification nécessaires afin de prévenir les risques qui menacent l'intégrité des marchés publics. Ces agents, qui doivent de plus en plus souvent jouer un rôle de « gestionnaires de contrats » en plus de leurs tâches habituelles, ont commencé à acquérir de nouvelles compétences : outre des connaissances spécialisées dans le domaine des marchés publics, ils ont également des compétences en matière de gestion de projets et de gestion des risques.
- Dans un environnement décentralisé, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption n'est possible que si les agents chargés des marchés publics peuvent se référer à des **règles éthiques** définissant clairement les limites et interdictions à respecter. Au niveau

organisationnel, le nouveau défi à relever a consisté à veiller à la séparation des tâches entre les agents de manière à prévenir les conflits d'intérêts, tout en évitant que ces « cloisons de sécurité » ne se soldent par un manque de coordination entre les personnels chargés des marchés publics et ceux responsables de la gestion ou du budget.

Défi n° 3 : définir vis-à-vis de qui les pouvoirs publics doivent être responsables

Lorsqu'ils définissent leurs priorités, les responsables de l'action publique doivent identifier les parties prenantes que les marchés publics servent en priorité – utilisateurs finaux, administration publique, secteur privé, média ou grand public. Du fait de l'ampleur des intérêts financiers qu'ils impliquent et de leur impact potentiel sur les contribuables et les citoyens, les marchés publics sont de plus en plus considérés comme un élément fondamental de la **responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de la collectivité** en ce qui concerne la gestion des finances publiques.

- Ces dernières années, les pouvoirs publics ont renforcé les mécanismes de contrôle et de responsabilisation dans le domaine des marchés publics. L'un des défis majeurs à relever a consisté à définir des niveaux d'approbation et une chaîne de responsabilité clairs dans un contexte marqué par la décentralisation de la passation des marchés. En outre, certains pays ont fait part de difficultés à garantir la coordination des contrôles internes et des audits externes. On reconnaît de plus en plus que, pour contribuer à prévenir et à détecter la corruption dans les marchés publics, tant les contrôles internes que les audits externes doivent reposer davantage sur une **approche fondée sur l'analyse des risques**, tenant compte du type de marché (spécificité, complexité, montant et degré de sensibilité) et des éléments de la procédure de passation les plus exposés aux risques.
- Les voies de recours qui permettent de contester les décisions prises par les pouvoirs publics constituent désormais un outil essentiel à la disposition des soumissionnaires et autres parties prenantes pour veiller à l'équité et à l'intégrité de la procédure, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour garantir un règlement rapide et efficace des différends et éviter les frais de procédure, plusieurs pays ont mis en place des **mécanismes de résolution des litiges** qui peuvent être utilisés par les soumissionnaires et autres parties prenantes en lieu et place d'une action judiciaire. Outre les soumissionnaires, les agents chargés des marchés publics et autres parties prenantes ont été impliqués dans le contrôle des marchés publics via la mise en place de voies de recours et de systèmes de plaintes administratives. Quelques pays seulement ont fait appel à la divulgation des pratiques administratives illicites et de la corruption (« procédure d'alerte »), malgré le potentiel qu'elle représente en termes de détection de malversations de la part d'agents publics, notamment dans le domaine des marchés publics.
- Bien que les différents pays disposent de mécanismes de contrôle et de responsabilisation divers, tous ont de plus en plus impliqué les soumissionnaires et autres parties prenantes et le grand public dans la surveillance des procédures de passation des marchés publics en améliorant leur accès à l'information et en favorisant leur participation active. Certains pays ont également instauré des mécanismes de **contrôle direct par la société** qui permettent aux parties intéressées – représentants du secteur privé, mais aussi utilisateurs finaux, membres de la société civile, média et grand public – de contrôler l'intégrité de la procédure de passation des marchés.

ADOPTER UNE APPROCHE PROSPECTIVE VIS-À-VIS DES MARCHÉS PUBLICS : NOUVELLES TENDANCES

D'une organisation basée sur les processus à une organisation basée sur la connaissance

Aujourd'hui, les agents chargés des marchés publics voient leurs missions évoluer : ils ne se contentent plus d'exécuter des opérations d'achat mais ont un rôle de gestionnaire qui porte sur l'ensemble de la procédure de passation, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la gestion du contrat et au paiement. Dans de nombreux pays, la passation des marchés a été déléguée aux services et entités, tandis que les fonctions plus stratégiques, par exemple la gestion des nouvelles technologies ou la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques, ont été centralisées au niveau de l'autorité centrale des marchés publics. Cette tendance pourrait être le signe d'un début de transformation de cette organisation, actuellement basée sur les processus, en une **organisation basée sur la connaissance**. Si l'autorité centrale est moins impliquée dans la gestion des activités au quotidien, elle peut se concentrer sur le partage des connaissances entre les services et sur la création d'un environnement propice à la bonne gestion des deniers publics.

Les résultats de l'enquête confirment que le recours aux **nouvelles technologies de l'information et de la communication** constitue l'un des principaux facteurs de changement. Elles ont eu une influence sur les politiques et pratiques et ont radicalement transformé les stratégies d'achat de produits et services. Elles sont désormais un instrument essentiel pour favoriser la transparence des marchés publics et permettre que les agents et les entreprises soient responsables de leurs actes. Elle ont en particulier permis d'accéder à l'information facilement et en temps réel, ont offert de nouveaux moyens d'interaction entre soumissionnaires et agents publics et ont facilité le contrôle et le suivi des informations sur les marchés publics.

Convergence des instruments utilisés par les secteurs public et privé pour promouvoir l'intégrité

Les agents chargés des marchés publics travaillant de plus en plus étroitement avec des acteurs du secteur privé pour concevoir et fournir des solutions rentables, ils doivent pouvoir s'appuyer sur des règles et directives adaptées. Le renforcement du professionnalisme suppose non seulement des procédures de gestion, mais aussi un ensemble de valeurs et de normes éthiques claires précisant comment atteindre les objectifs. Les pays ont invité à la mise au point d'un **code de conduite type**, pour encadrer les relations des agents chargés des marchés publics avec le secteur privé, définissant clairement les restrictions et interdictions à respecter.⁴

La population ayant des attentes de plus en plus fortes et le manque d'intégrité risquant de nuire à la réputation des entreprises et des professions, les **acteurs du secteur privé** commencent également à prendre des initiatives dans ce sens. Ils ont mis au point des normes d'intégrité et des instruments, par exemple en adoptant des normes d'intégrité et d'assurance qualité, en élaborant des codes de conduite ou en soumettant leurs systèmes de garantie de l'intégrité à des procédures de certification ou d'audit conduites par des tiers indépendants. Cette évolution amène à examiner comment les pouvoirs publics pourraient encourager ces initiatives et à quelles conditions. Il s'agit de se demander s'il est souhaitable que les pouvoirs publics tiennent compte de critères liés à la responsabilité sociale des entreprises pour sélectionner un fournisseur. Dans l'affirmative, comment s'assurer qu'une telle initiative est fondée et que ce critère ne réduit pas artificiellement la concurrence ? Les instruments qu'utilisent les secteurs public et privé pour garantir l'intégrité se rapprochant de plus en plus, il faudrait continuer de favoriser les partenariats entre pouvoirs publics et fournisseurs potentiels.

⁴. Il y a eu consensus sur ce point lors du Symposium de l'OCDE sur l'Inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans les marchés publics, en 2006.

Définir les conditions permettant que les marchés publics impulsent des transformations économiques, sociales et environnementales plus larges

Les marchés publics sont de plus en plus considérés comme un instrument de politique publique et comme un levier pour impulser un changement économique, social et environnemental plus large. Au sein des institutions multilatérales comme l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce, un débat a lieu sur le point de savoir dans quelle mesure les réglementations internationales devraient permettre de considérer que la passation des marchés publics est plus qu'une simple fonction commerciale. Bien que les pays se demandent comment les **critères économiques, sociaux et environnementaux** pourraient être utilisés dans les marchés publics sans nuire à l'intégrité de la procédure, ils sont peu nombreux à avoir réellement affronté la question. L'enjeu consiste notamment à définir comment il serait possible de tenir compte de considérations économiques, sociales et environnementales tout en garantissant l'équité et la transparence des décisions des pouvoirs publics.

Du fait qu'ils sont de plus en plus mondiaux, les marchés publics deviennent une préoccupation mondiale également. Les décisions prises en matière de marchés publics montrent combien il est difficile de garantir **la viabilité à long terme** dans une économie mondialisée. L'une des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics est de veiller à la bonne exécution du contrat par l'entreprise et les sous-traitants auxquels il est souvent fait appel et de s'assurer du respect des normes applicables en matière de travail et d'environnement. Il appartient aux pouvoirs publics de mettre en place et d'appliquer des normes publiques claires, définissant les responsabilités des parties en matière d'intégrité, tant pour l'entreprise principale que pour les sous-traitants.

PROCHAINES INITIATIVES ENVISAGÉES PAR L'OCDE

La meilleure compréhension des stratégies et pratiques qui se révèlent efficaces pour améliorer l'intégrité dans les marchés publics relance la volonté d'élaborer un instrument stratégique non contraignant à l'échelon international. En novembre 2006, lors du Symposium et du Forum mondial sur l'intégrité dans les marchés publics organisés par l'OCDE, les experts nationaux ont appelé à l'élaboration d'une **liste de contrôle** visant à améliorer l'intégrité à toutes les étapes de la procédure de passation, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la gestion du contrat et au paiement. Cette liste pourrait énumérer les éléments essentiels, en d'autres termes les politiques et instruments destinés à promouvoir l'intégrité, la transparence et la responsabilité au niveau de la procédure de passation des marchés. Pour garantir que la liste est un outil adapté à toutes les régions, elle pourrait être testée dans le cadre d'une série de dialogues régionaux. Dans ce cadre, il conviendrait de tenir compte des vues des principales parties prenantes en impliquant des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé, des organisations de la société civile et des organisations internationales.