

COMMENT AMÉLIORER L'INTÉGRITÉ ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Étant donné que des risques d'intégrité existent tout au long du processus de passation des marchés publics, une approche holistique de l'atténuation des risques et de la prévention de la corruption est nécessaire. Concentrer les mesures d'intégrité sur une seule étape du processus peut accroître les risques à d'autres étapes. De même, ne traiter qu'un seul type de risques peut donner une marge de manœuvre aux violations de l'intégrité par le biais d'autres mécanismes. Par exemple, les mesures de conformité administrative dans la phase de soumission n'éliminent pas le risque d'ingérence politique lors de l'identification des besoins. De même, les déclarations de patrimoine des responsables des marchés publics peuvent ne pas offrir une protection suffisante contre les soumissions concertées ou les fraudes mineures.

Incarnant cette approche globale, la *Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics* souligne plusieurs principes qui se renforcent mutuellement et qui peuvent, directement ou indirectement, prévenir la corruption et promouvoir la bonne gouvernance et la responsabilisation dans la passation des marchés publics. Ces principes comprennent :

- **l'intégrité**
- **la transparence**
- **la participation des parties prenantes**
- **l'accessibilité**
- **la passation électronique des marchés publics**
- **la supervision et le contrôle**



L'intégrité des acteurs du processus de passation des marchés peut considérablement réduire les risques de corruption. L'intégrité désigne le respect des normes éthiques et des valeurs morales d'honnêteté, de professionnalisme et de droiture, et constitue une pierre angulaire pour garantir l'équité, la non-discrimination et la conformité dans le processus de passation des marchés publics. Par conséquent, la préservation de l'intégrité est à la base de tout effort de lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics.

Reconnaissant l'importance de l'intégrité pour la bonne gouvernance et la confiance dans les institutions publiques, les pays appliquent **des normes nationales d'intégrité pour tous les fonctionnaires**, par exemple par le biais d'une réglementation de la fonction publique ou d'un code de conduite générique définissant les normes et les attentes concernant la bonne conduite des fonctionnaires. Souvent, un organisme dédié est responsable de l'élaboration, de la mise à jour et de la diffusion du code de conduite, et peut fournir des conseils, des indications et des exemples pratiques adaptés qui soutiennent la mise en œuvre du code.

En plus des normes applicables à l'ensemble de la fonction publique, **des normes spécifiques pour les responsables des marchés publics** peuvent atténuer les risques spécifiques liés à la complexité et aux caractéristiques du processus de passation des marchés publics. Les normes applicables aux responsables des marchés publics, en particulier les restrictions et interdictions spécifiques, visent à garantir que les intérêts privés des fonctionnaires n'influencent pas indûment l'exercice de leurs fonctions et responsabilités publiques. Les situations de conflit d'intérêts les plus courantes sont liées à des activités et intérêts personnels, familiaux ou professionnels, à des cadeaux et invitations, à la divulgation d'informations confidentielles et à de futurs emplois. Par conséquent, les normes supplémentaires peuvent inclure des dispositions sur les exigences en matière de déclaration de patrimoine, sur les procédures d'alerte et sur les mesures de protection des lanceurs d'alerte. Le Canada, par exemple, dispose d'un Code de conduite spécifique pour les agents en charge des marchés publics (encadré 1).

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place **des codes de conduite spécifiques** pour les agents en charge des marchés publics. Ils sont souvent accompagnés de guides et de formations spécifiques pour aider les responsables des marchés publics à appliquer ces normes dans leurs activités quotidiennes. La formation à l'éthique ou à l'intégrité destinée aux agents de la fonction publique, et notamment ceux en charge des marchés publics, peut sensibiliser, développer les connaissances et l'engagement et favoriser une culture de l'intégrité dans les organismes publics. La stratégie anticorruption de l'Agence fédérale autrichienne pour les marchés publics illustre cette approche (encadré 2), et en France, une formation spécialisée est également proposée aux agents en charge des marchés publics (encadré 3).

Outre les normes relatives à la passation des marchés, certains pays ont élaboré des normes pour lutter contre des formes particulières de fraude, dans le cadre d'un dispositif plus large de prévention de la corruption dans le secteur public.

En matière de **gestion des conflits d'intérêts**, tous les pays de l'OCDE interrogés en 2014 dans le cadre de l'Étude de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le pouvoir exécutif et sur la protection des lanceurs d'alerte (*OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection*) ont indiqué disposer de politiques, règles et procédures pour gérer les conflits d'intérêts des fonctionnaires. Près de la moitié d'entre eux ont élaboré des politiques ou des règles spécifiques sur la gestion des conflits d'intérêts pour les responsables des marchés publics (Graphique 7).

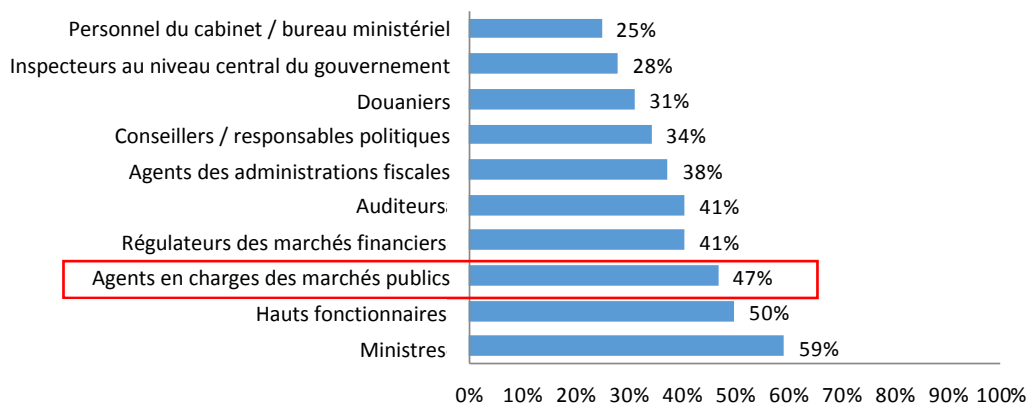
Encadré 1. Code de conduite pour les agents en charge des marchés publics au Canada

Le Code de conduite pour l'approvisionnement au Canada fournit à toutes les personnes qui participent au processus d'approvisionnement – fonctionnaires ou fournisseurs – un énoncé clair des attentes mutuelles de façon à ce que tous les participants aient une connaissance de base commune.

Le Code reflète la politique du gouvernement du Canada et est encadré par les principes établis dans la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi fédérale sur la responsabilité. Il regroupe les mesures relatives aux conflits d'intérêt et à la lutte contre la corruption du gouvernement fédéral ainsi que d'autres exigences de lois et de politiques concernant spécifiquement l'approvisionnement. Ce Code résume la loi existante en offrant un point de référence unique pour les responsabilités et les obligations clés des fonctionnaires et fournisseurs. En outre, il décrit les plaintes des fournisseurs et les garanties procédurales.

Source : Services publics et Approvisionnement Canada (2016), <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-fra.html>

Graphique 7. **Politique spécifique en matière de conflits d'intérêts pour certaines catégories de fonctionnaires dans les pays de l'OCDE 32**



Source : Étude 2014 de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le pouvoir exécutif et sur la protection des lanceurs d'alerte

Encadré 2. La stratégie anticorruption de l'Agence fédérale autrichienne pour les marchés publics

L'intégrité est au cœur de la stratégie anticorruption mise au point par l'Agence fédérale autrichienne pour les marchés publics (BBG), incarnée par les actions suivantes :

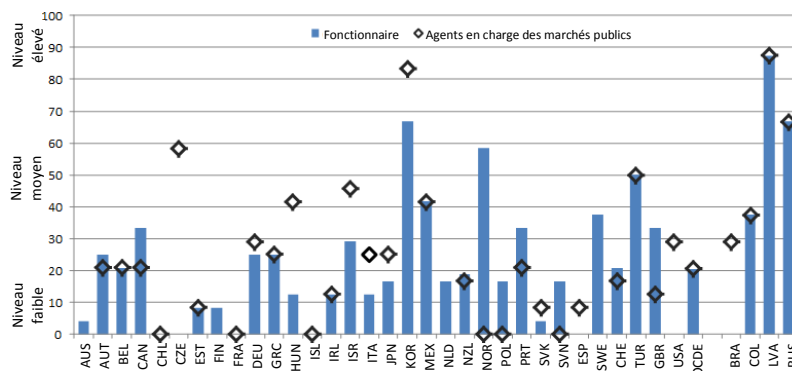
- Définir des procédures organisationnelles précises (définition claire des rôles et des structures)
- Intégrer des mesures anticorruption dans la vie professionnelle
- Constamment réévaluer et améliorer la stratégie
- Constamment sensibiliser le personnel
- Mettre davantage l'accent sur les conséquences de la corruption

La stratégie contient une réglementation explicite des principales valeurs et stratégies concernant la prévention de la corruption, une définition claire des zones d'ombre (par exemple, la différence entre service client et corruption), des règles claires sur l'acceptation des cadeaux ainsi que des règles sur les emplois supplémentaires. Cette stratégie offre également aux employés une vision claire de la gestion des situations d'urgence.

Source : La stratégie anticorruption de l'Agence fédérale autrichienne pour les marchés publics (BBG)

La déclaration de patrimoine ainsi que des précédents emplois et postes rémunérés en dehors de la fonction publique peut permettre de détecter efficacement les conflits d'intérêts potentiels et d'éventuels enrichissements illicites. Les règles sur les conflits d'intérêts doivent laisser aux autorités compétentes la latitude suffisante pour attirer des employés compétents et expérimentés tout en assurant l'impartialité du processus de passation des marchés. Certains pays de l'OCDE ont des exigences plus élevées en matière de déclarations pour les agents en charge des marchés publics que pour les fonctionnaires en général (Graphique 8).

Graphique 8. **Niveau de divulgation et disponibilité publique d'intérêts privés**



Source : 2014 OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection

Note : Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Encadré 3. Formation spécialisée à la passation des marchés publics en France

L'Agence française anticorruption, organe interministériel rattaché au ministère français de la Justice, a mis au point un support de formation à la passation des marchés publics afin d'aider les agents de la fonction publique à identifier les irrégularités et la corruption dans les marchés publics. Vous trouverez ci-dessous un exemple d'étude de cas provenant de ce support de formation qui illustre les défis rencontrés par différents acteurs à différentes étapes de la procédure. L'exemple souligne également la difficulté de rassembler des preuves d'irrégularités et de corruption.

Enjeu

À la suite d'un appel d'offres ouvert, un soumissionnaire non retenu se plaint au maire d'une commune, accusant d'irrégularités le jury d'adjudication parce que son offre était inférieure à celle proposée par le soumissionnaire retenu. Comment le maire devrait-il traiter ce problème ?

Première étape : Contrôler le respect des procédures de passation des marchés publics

L'entreprise à l'origine de la plainte est bien connue et n'est pas considérée comme « procédurière ». Le maire examine donc attentivement sa plainte et demande au service d'audit interne de vérifier les conditions d'attribution du marché, notamment en matière de conformité de la procédure avec la réglementation (le plus bas soumissionnaire n'est pas nécessairement le meilleur soumissionnaire) et avec les avis publiés au Journal officiel. Dans le rapport préparé par le comité d'adjudication, le maire apprend que, bien que la procédure ait été conforme à la réglementation, la soumission de l'entreprise en question avait été revue à la hausse par le service technique chargé de comparer les offres. Apparemment, l'entreprise avait omis certains postes de dépenses qui ont alors été ajoutés à sa soumission initiale.

Deuxième étape : Répondre au soumissionnaire refusé

Le maire informe le soumissionnaire non retenu des raisons exactes du refus de sa soumission. Toutefois, par retour de courrier, le maire reçoit une lettre indiquant que personne n'a informé l'entreprise de la modification apportée à sa soumission, qui était d'ailleurs injustifiée puisque la dépense qui avait prétendument été omise avait en fait été incluse dans l'offre sous un autre poste de dépenses.

Troisième étape : Soupçons

Le service d'audit interne confirme la plainte du soumissionnaire non retenu et fait remarquer que rien dans le rapport ne permet d'établir les motifs du changement effectué par le service technique. Il souligne également qu'il serait difficile pour un fonctionnaire ayant une certaine expérience, même minime, de ne pas voir que les dépenses avaient été comptabilisées sous un autre poste de dépenses. Le maire demande alors au service d'audit d'établir si le service technique a pour habitude d'apporter de tels changements, s'il a déjà traité des soumissions du soumissionnaire retenu et si des marchés ont fréquemment été attribués à ce dernier. Il demande également à ce que les antécédents des fonctionnaires concernés par l'audit soient vérifiés. Sont-ils expérimentés ? Ont-ils suivi une formation ? Ont-ils des liens avec le soumissionnaire retenu ?

Auraient-ils pu avoir des liens avec le soumissionnaire retenu dans leurs précédentes fonctions ? Que font leur femme et leurs enfants ? L'examen des dossiers personnels des fonctionnaires et des actions de l'entreprise ayant remporté le marché ne permet pas de trouver quoi que ce soit de concluant : les seuls liens entre les fonctionnaires ou leur famille et le soumissionnaire retenu sont indirects.

Quatrième étape : Remettre l'affaire aux autorités du ministère de la Justice

Ayant des soupçons, mais aucune preuve, le maire transmet les informations afin que des enquêtes puissent commencer. Les enquêteurs doivent maintenant prouver qu'une infraction pénale (favoritisme, corruption, avantage indu, etc.) a été commise et ils exerceront leurs pouvoirs pour examiner des comptes bancaires, mener des auditions, observer, etc. L'affaire est maintenant sortie du cadre de la réglementation des marchés publics et est entrée dans le domaine des procédures pénales.

Conclusion

Incapable de rassembler des preuves et n'ayant pas l'autorité pour ouvrir une enquête approfondie ou interroger les parties concernées, le maire prend la seule décision qui est en son pouvoir, à savoir effectuer une réorganisation interne et une modification des fonctions des deux agents concernés. Cependant, il doit agir avec prudence au moment de motiver sa décision afin d'éviter d'exposer des personnes innocentes à une condamnation publique ou de s'exposer lui-même à des accusations de diffamation pendant que l'enquête criminelle est en cours.

Le maire décide également qu'à partir de ce moment, le rapport du service technique au comité d'adjudication doit fournir une explication plus complète de ses calculs et des changements apportés aux offres, et que les soumissionnaires doivent systématiquement être informés de tout changement.

Source : OCDE (2008), *L'intégrité dans les marchés publics, Les bonnes pratiques de A à Z*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr>

Le cycle de passation des marchés publics implique de multiples acteurs. Par conséquent, l'intégrité n'est pas un impératif qui concerne uniquement les agents de la fonction publique. Les entreprises privées disposent souvent de leur propre système d'intégrité, et de nombreux pays coopèrent avec des acteurs du secteur privé pour promouvoir l'intégrité dans les marchés publics. Par exemple, les normes d'intégrité applicables aux employés du secteur public peuvent être étendues aux acteurs du secteur privé à travers des pactes d'intégrité (Tableau 1). Les pactes d'intégrité sont essentiellement un accord entre l'organisme gouvernemental qui offre un contrat et les entreprises soumissionnaires, stipulant qu'ils n'auront pas recours à la corruption, à la collusion ou à d'autres pratiques de corruption dans le cadre du contrat. Pour garantir la responsabilisation, les pactes d'intégrité comprennent également un système de surveillance généralement dirigé par des groupes de la société civile.

Tableau 1. **Exemples d'utilisation de pactes d'intégrité dans différents pays :**

Allemagne	Un pacte d'intégrité a été mis en place pour la construction de l'aéroport international de Berlin-Schönefeld, un projet d'une valeur de 2,4 milliards d'euros.
Corée	Le modèle de pacte coréen met l'accent sur la protection des lanceurs d'alerte et sur la création d'un système de médiation afin d'effectuer un contrôle externe indépendant.
Inde	Les pactes d'intégrité sont une part essentielle du projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption (<i>Draft National Anti-Corruption Strategy</i>). La Commission centrale de vigilance (<i>Central Vigilance Commission, CVC</i>) a publié la Directive 008/CRD/013, qui parle de « procédure opérationnelle standard » pour désigner la mise en œuvre des pactes d'intégrité dans les marchés publics des principaux ministères.
Indonésie	Des pactes d'intégrité ont été adoptés et appliqués aux contrats des collectivités locales dans 20 districts.
Italie	Des pactes d'intégrité ont été introduits principalement au niveau municipal au sein du conseil municipal de Milan.
Mexique	L'organisation non gouvernementale <i>Transparencia Mexicana</i> a mis en œuvre des pactes d'intégrité dans plus de 100 contrats, pour une valeur totale d'environ 30 milliards de dollars.
Royaume-Uni	Des pactes d'intégrité ont été adoptés et mis en œuvre avec une attention particulière portée au secteur de la défense.



La transparence dans la passation des marchés publics non seulement favorise la responsabilisation et garantit l'accès à l'information, mais elle joue également un rôle important dans l'harmonisation des « règles du jeu » pour les entreprises et dans la possibilité pour les petites et moyennes entreprises de participer sur un pied d'égalité.

La transparence est donc au cœur des instruments de l'OCDE visant à promouvoir une bonne gouvernance dans le secteur public. La recommandation de l'OCDE sur les marchés publics (OCDE, 2015b) préconise que les pays adhérents garantissent un degré suffisant de transparence du système de passation des marchés publics à tous les stades du cycle. De plus, la recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique conseille aux adhérents de préserver l'intégrité et l'intérêt public à tous les stades du processus politique, notamment en promouvant la transparence et un gouvernement ouvert, ainsi qu'en garantissant activement un accès complet à l'information et aux données ouvertes tout comme des réponses actives et rapides aux demandes d'informations.

Bien que la transparence dans la fonction publique soit fortement liée à l'intégrité et à la lutte contre la corruption, la relation ne se fait pas automatiquement. Plusieurs conditions doivent être réunies pour avoir une responsabilisation efficace. Pour que les citoyens et les organisations de la société civile jouent un rôle de surveillance, en tant que « défenseurs », la disponibilité des données doit être associée à la rapidité, la qualité des données, la capacité de traitement, l'efficacité des rapports et les canaux d'alerte.

Au minimum, **des informations adéquates et à jour** peuvent être fournies sur les contrats à venir, ainsi que des avis de marchés et des informations sur le statut des processus de passation de marchés en cours. Des informations supplémentaires, telles que la durée moyenne d'une passation de marché, la justification des exceptions et des dossiers de synthèse spécifiques par type de procédure d'appel d'offres peuvent permettre à des parties externes d'examiner de plus près les pratiques de passation de marchés publics. Afin de fournir un degré d'information approprié, les gouvernements doivent trouver un équilibre entre d'une part, assurer la responsabilisation et la concurrence et, d'autre part, protéger les secrets commerciaux et respecter la confidentialité des informations qui peuvent être utilisées par les fournisseurs intéressés pour fausser la concurrence dans les processus actuels ou futurs de passation de marchés. Le Mexique et l'Australie disposent tous deux d'un système complet d'information en matière de marchés publics (encadré 4 et encadré 6). Le Mexique prévoit également un processus de soumission distinct pour la prospection et l'extraction des hydrocarbures (encadré 5).

Encadré 4. Divulgarion d'informations via le système central des marchés publics, CompraNet, au Mexique

Au Mexique, la Loi sur les acquisitions, la location et les services du secteur public (*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP*) rend obligatoire, pour les institutions fédérales, la publication sur CompraNet des informations sur les marchés publics.

CompraNet (www.compranet.gob.mx) est le système d'information en matière de marchés publics qui concerne les procédures de passation de marchés publics du gouvernement fédéral pour les biens, les services, la location et les travaux publics financés par des ressources fédérales. Depuis la réforme de la loi mexicaine sur les marchés publics en 2009, l'administration publique fédérale est dans l'obligation d'utiliser CompraNet. Ce système inclut des informations telles que les programmes annuels de passation de marchés, les procédures de soumission (documents de demandes de soumissions, procès-verbaux des réunions de clarification et de l'ouverture des offres), l'historique des adjudications de marchés et les plaintes formelles. Le Mexique permet également la soumission électronique d'offres par le biais d'un système national de passation électronique des marchés publics à l'échelle du gouvernement central.

Source : OCDE (2013), Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-fr>

Encadré 5. Les bonnes pratiques du Mexique en matière de marchés publics liés à la prospection et à l'extraction des hydrocarbures

Le rôle de la Commission nationale mexicaine sur les hydrocarbures est de veiller à ce que les processus de soumission pour l'adjudication des contrats publics de prospection et d'extraction des hydrocarbures soient conformes aux principes de transparence, d'égalité, de libre concurrence et d'efficacité prévus par la Loi sur les hydrocarbures (*Ley de Hidrocarburos*).

Le processus de soumission renforce la transparence et la responsabilisation en veillant à ce que les informations suivantes soient publiées sur la page web www.ronda1.gob.mx :

- les régions où la passation de marchés publics aura lieu ;
- les critères d'adjudication des marchés publics ;
- des modèles de contrat ;
- les processus de surveillance ;
- les calendriers applicables ;
- les dossiers d'appels d'offres ;
- la liste des entrepreneurs présélectionnés (y compris les informations provenant des parties intéressées) ;
- les demandes de clarification ; et
- les modifications éventuelles apportées à la procédure de soumission.

Afin de limiter les interactions entre les agents de la fonction publique et les entreprises privées, tous les documents issus du processus de soumission sont échangés par voie électronique. En outre, toutes les séances tenues par l'organe directeur de la Commission nationale sur les hydrocarbures sont disponibles sur le site web de la Commission (www.cnh.gob.mx), ainsi que les décisions spécifiques sur l'adjudication des marchés publics. Enfin, une fois que les contrats publics sont signés, ils sont publiés sur la page web de la Commission le jour même, et un officier public certifie que la version officielle du contrat qui a été signé est la même que celle qui a été mise en ligne.

Afin de limiter l'influence indue, des efforts importants sont déployés pour prévenir les conflits d'intérêts dans l'adjudication des marchés publics, et toute apparence de conflit d'intérêts peut entraîner le rejet de la proposition de soumission. L'organe de surveillance de la Commission contrôle le respect des règles applicables à chaque étape du processus de passation de marchés publics. Les entreprises contractantes doivent reconnaître, dans le cadre de marchés publics, qu'elles ne se livreront pas à un certain nombre de comportements contraires à l'éthique, soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire de leurs sociétés affiliées ou de toute autre personne. L'entreprise contractante doit également s'assurer qu'elle respecte, ainsi que ses filiales, les règles applicables à tout moment pendant l'exécution du contrat, et qu'elle crée et maintient des contrôles internes appropriés afin de garantir le respect de ses obligations de conformité.

Les nouvelles pratiques de passation de marchés publics au Mexique garantissent que tous les soumissionnaires sont traités de la même manière en leur donnant accès aux mêmes informations et en limitant les contacts directs avec les autorités qui sélectionnent les soumissions retenues. En effet, un nombre croissant de compagnies pétrolières participent maintenant à des appels d'offres publics en raison des garanties accrues d'impartialité du processus d'appel d'offres.

Les nouvelles pratiques en matière de passation des marchés publics augmentent également la surveillance publique de l'adjudication des marchés publics. Tous les appels d'offres publics restent disponibles indéfiniment sur la page web de la Commission afin de permettre au public de comparer les différents processus d'appels d'offres publics.

Les processus de la Commission sont également soumis à des audits périodiques internes et externes, menés par le Secrétariat de l'Énergie. À ce jour, ces audits n'ont détecté aucune violation des lois et procédures applicables.

Source : Secretaria de la Función Pública (2016), Cuestionario para documentar buenas prácticas en materia de contrataciones pública

Encadré 6. Le système d'information en matière de marchés publics du gouvernement australien

Le système d'information en matière de marchés publics du gouvernement australien, AusTender, fournit une plate-forme pour la publication centralisée des opportunités commerciales du gouvernement australien, ainsi que des plans annuels de passation de marchés, des listes à usages multiples et des contrats attribués. Les organismes gouvernementaux sont tenus, en vertu des règles de passation de marchés du Commonwealth (*Commonwealth Procurement Rules*), de publier sur AusTender les contrats et accords d'offres permanentes d'une valeur de 10 000 dollars australiens ou plus. Depuis 2005, les Autorités du Commonwealth et les organismes de la Loi sur les compagnies sont également tenus de publier les détails de certains contrats et offres permanentes.

Sur le site web d'AusTender, il est possible d'accéder aux rapports sur les avis de marchés, les avis d'offre standard et les plans de passation de marchés (<https://www.tenders.gov.au/?event=public.reports.list>). Les avis de marchés en ligne comprennent des informations sur l'entité adjudicatrice, la méthode de passation des marchés, la valeur et la durée du contrat, une description du contrat et les détails du fournisseur. Il est également possible de télécharger des comptes-rendus sommaires contenant des informations sur le compte total et la valeur globale.

Source : Ministère des Finances, Australie.

La transparence peut encore être améliorée en assurant la **visibilité du flux de fonds publics** tout au long du cycle de gestion des finances publiques. Cela permet aux parties prenantes de comprendre les priorités et les dépenses du gouvernement et aux responsables politiques d'organiser les passations de marchés publics de façon stratégique. Le Portail de la transparence de l'administration publique fédérale du Brésil attire jusqu'à 230 000 utilisateurs par mois (Encadré 7).

Encadré 7. Le Portail de la transparence de l'administration publique fédérale du Brésil

Le site www.portaldatransparencia.gov.br a été créé en novembre 2004 au Brésil afin de fournir un accès gratuit et en temps réel aux informations sur l'exécution du budget, comme base pour soutenir la surveillance directe par les citoyens des programmes du gouvernement fédéral, y compris les dépenses liées aux passations de marchés publics. Aucune inscription ni mot de passe n'est nécessaire pour avoir accès au Portail de la transparence. Les données sont automatiquement extraites et publiées sur le portail à partir des systèmes d'information de l'administration publique fédérale existants ; les organismes publics fédéraux ne doivent donc prendre aucune mesure précise pour publier les informations.

Depuis mai 2010, les données relatives aux recettes et aux dépenses disponibles sur le Portail de la transparence sont mises à jour quotidiennement. L'utilisation du portail par les citoyens a fortement augmenté depuis son lancement, passant d'environ 700 000 connexions à environ 2,3 millions de connexions par mois, le nombre d'utilisateurs passant d'environ 10 000 à 230 000 par mois.

Source : OCDE (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>



Participation des parties prenantes

Afin de promouvoir la responsabilisation du gouvernement et de renforcer la confiance dans les institutions publiques, plusieurs pays de l'OCDE disposent de pratiques de longue date qui impliquent un large groupe de parties prenantes dans le processus de passation des

marchés publics, notamment des bureaux de lutte contre la corruption, des organisations du secteur privé, des utilisateurs finaux, la société civile, les médias et le grand public. Plus récemment, certains pays ont introduit un contrôle social direct en impliquant les citoyens aux étapes critiques du processus de passation des marchés. **Un dialogue ouvert et régulier** avec les fournisseurs et les associations professionnelles peut renforcer la compréhension mutuelle des facteurs qui façonnent les marchés publics. Par exemple, le *Chief Acquisition Officers Council* aux États-Unis a institutionnalisé le dialogue avec les parties prenantes externes (Encadré 8).

L'implication des parties prenantes dans les processus politiques est également un fondement important des instruments de l'OCDE visant à promouvoir l'intégrité. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics* (OCDE, 2015b) recommande que les adhérents encouragent une participation transparente et efficace des parties prenantes. De plus, le *Projet de recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique* encourage les adhérents à préserver l'intégrité et l'intérêt public à tous les stades du processus politique, notamment : (1) en accordant à toutes les parties prenantes (organisations de la société civile, entreprises, médias et citoyens) une participation équitable dans le développement et la mise en œuvre des politiques publiques ; et (2) favorisant une société civile comprenant des organisations, des groupes de citoyens et des médias indépendants de « surveillance » afin d'assurer une responsabilisation efficace.

Encadré 8. « Bienvenue au dialogue ouvert » aux États-Unis

En 2014, le *Chief Acquisition Officers Council* (CAOC), en coordination avec le *Federal Acquisition Regulatory Council*, le *Chief Information Officers Council* et l'*Office of Federal Procurement Policy* (OFPP) de l'*Office of Management and Budget* (Bureau de la gestion et du budget, OMB), a créé une plate-forme en ligne afin de permettre aux parties prenantes de discuter des problèmes, des obstacles et des solutions possibles en lien avec le processus fédéral d'acquisition. L'objectif de cette plate-forme et des discussions est d'identifier les améliorations à apporter au cycle de passation des marchés publics et à la gestion des marchés publics.

Ce dialogue s'inscrit dans un effort d'amélioration de l'efficacité du système fédéral d'acquisition en identifiant des mesures efficaces pour faciliter le travail des organismes gouvernementaux avec les entreprises et pour conclure des contrats qui permettent aux entreprises adaptées de fournir des solutions de qualité supérieure aux contribuables.

Le dialogue se concentre sur trois domaines :

- Obligations de déclaration et exigences de conformité : par exemple, opportunités de reconfiguration ou d'automatisation des processus et des systèmes de collecte, opportunités d'élimination des doublons, de réduction de la fréquence de présentation des rapports, et de modification des seuils de conformité obsolètes.
- Pratiques de passation de marchés publics : par exemple, opportunités de modernisation des stratégies d'acquisition (en particulier pour soutenir des acquisitions plus efficaces de TI), d'utilisation des meilleures pratiques commerciales, et efforts de promotion d'une meilleure prise en compte des solutions et des pratiques contractuelles innovantes.
- Participation des petites entreprises et des entreprises minoritaires, des nouveaux arrivants et des sous-traitants non traditionnels du gouvernement : par exemple, opportunités d'amélioration des programmes d'assistance technique ou stratégique existants, d'amélioration de l'accessibilité et de la convivialité des plate-formes d'achat destinées à trouver des opportunités commerciales et des appels d'offres, et de réduction des coûts des activités commerciales.

Sur la plate-forme en ligne, les parties intéressées soumettent des idées, répondent aux questions posées par les modérateurs et commentent d'autres suggestions.

Source : Chief Acquisition Officers Council (2014), <http://cxo.dialogue.cao.gov/>

Fournir des opportunités d'**implication directe** des parties prenantes externes pertinentes dans le système de passation des marchés publics peut accroître la transparence et l'intégrité tout en garantissant un degré de surveillance adéquat, à condition que la confidentialité, l'égalité de traitement et les autres obligations juridiques dans le processus de passation de marchés publics soient respectées. Le Mexique, par exemple, a établi un système de témoins sociaux pour certaines procédures d'appels d'offres (Encadré 9).

Encadré 9. Témoins sociaux au Mexique

Depuis 2009, des témoins sociaux sont tenus de participer à toutes les étapes des procédures d'appels d'offres supérieures à certains montants, afin de promouvoir la surveillance par les citoyens. En 2014, ces seuils étaient de 336 millions de pesos mexicains (\approx 25 millions de dollars) pour les biens et les services, et de 672 millions de pesos (\approx 50 millions de dollars) pour les travaux publics.

Les témoins sociaux sont des organisations et des individus sans attache avec l'État que le ministère de l'Administration publique (MAP) sélectionne par appels d'offres publics. Le MAP tient un registre des témoins sociaux agréés et évalue leurs performances ; si elles ne sont pas satisfaisantes, les témoins peuvent être éventuellement rayés du registre.

Lorsqu'une entité fédérale réclame la participation d'un témoin social, elle en informe le MAP qui désigne l'un de ceux figurant dans le registre.

En janvier 2014, le MAP avait enregistré 39 témoins sociaux pour des projets de marchés publics : 5 organisations de la société civile et 34 personnes physiques.

Source : OCDE (2013b), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>



L'accès aux marchés publics

par des entreprises potentielles de toutes tailles est important pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix grâce à une concurrence équitable. La participation des petites et moyennes entreprises (PME) dans les passations de marchés publics peut être facilitée par la rationalisation des procédures d'appels d'offres et la réduction

de la lourdeur administrative, ce qui permet de proposer des conditions de concurrence équitables entre les entreprises tout en réduisant les possibilités de corruption. Afin d'assurer une concurrence équitable et de sanctionner les pratiques de corruption, les entreprises dont les antécédents en matière d'atteintes à l'intégrité ont été démontrés peuvent être exclues de l'accès aux marchés publics.

En règle générale, les PME, qui représentent plus de 90 % des entreprises à l'échelle mondiale, se distinguent des grandes entreprises en ce qui concerne l'intégrité des marchés publics. Face à des charges administratives excessivement complexes, les PME sont plus susceptibles d'effectuer des paiements illégaux pour obtenir un avantage car elles manquent souvent du temps et des ressources nécessaires pour se renseigner sur les réglementations et les exigences complexes. Il est donc plus probable qu'elles effectuent des paiements illégaux pour dissimuler des erreurs ou éviter des démarches administratives trop lourdes. En effet, comme le souligne le rapport intitulé *Corruption Prevention to Foster Small and Medium Sized Enterprises Development* (Prévention de la corruption pour favoriser le développement des petites et moyennes entreprises) (ONUDI et ONUDC, 2007), les PME sont plus exposées à la corruption bureaucratique que les grandes entreprises. Selon cette étude, un certain nombre de facteurs peuvent expliquer cette situation, dont : (1) leur structure (par exemple, un plus grand degré d'informalité et moins de mécanismes de responsabilisation) ; (2) une vision et une perspective qui se concentrent sur les répercussions à court terme d'un engagement dans des opérations de corruption (contrairement aux grandes entreprises, les PME sont moins préoccupées par leur réputation et les autres impacts négatifs à long terme de la corruption) ; (3) des ressources financières limitées ; et (4) leur incapacité à exercer une influence sur les fonctionnaires et les institutions car elles manquent de pouvoir de négociation pour s'opposer aux demandes de paiements illégaux émanant d'agents de la fonction publique.

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics* (OCDE, 2015b) encourage les adhérents à faciliter l'accès aux opportunités de marchés publics pour les concurrents potentiels de toutes tailles.

De nombreux pays ont adopté des outils pour réduire la corruption tout en renforçant la concurrence et l'efficacité dans les procédures de passation de marchés publics. Par exemple, en Espagne, un système d'auto-déclaration facilite la participation des PME aux procédures de passation de marchés publics (Encadré 10). L'Italie possède un programme de formation des formateurs pour donner aux PME les moyens de participer aux marchés publics (Encadré 11) et l'Irlande a mis en place des mécanismes de consultation et d'examen pour adapter les procédures aux besoins des PME (Encadré 12).

Encadré 10. Simplification des procédures de passation des marchés publics en Espagne : auto-déclaration

L'Espagne a pris des mesures pour soutenir et faciliter la participation des PME aux marchés publics.

La loi 14/2013 permet aux entités adjudicatrices de recevoir une auto-déclaration de fournisseurs potentiels, qui remplace plusieurs documents attestant de la situation juridique, sociale et financière de la PME désireuse de participer aux procédures de passation de marchés publics. Cette auto-déclaration est suffisante pour les contrats de travaux inférieurs à 1 000 000 d'euros et pour les contrats de prestations et de services inférieurs à 90 000 euros.

Le soumissionnaire auquel le marché est attribué est ensuite tenu de fournir les preuves pertinentes, et les pouvoirs adjudicateurs ne doivent pas conclure de contrats avec des soumissionnaires incapables de fournir de telles preuves. Les pouvoirs adjudicateurs sont également autorisés à demander tout ou partie des pièces justificatives à tout moment lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire au bon déroulement de la procédure.

Source : Ministère des Finances et de l'Administration publique, Espagne

La Commission européenne prend des mesures pour réduire la charge administrative de la passation des marchés publics, harmoniser les pratiques au sein de l'UE et faciliter la participation des PME aux appels d'offres publics. Les mesures comprennent des guichets uniques, le partage et la normalisation des données, des dates communes d'entrée en vigueur des nouvelles réglementations, des conseils et des formations adaptés aux PME et un dialogue avec les représentants des PME pour garantir leur pleine participation au processus de réforme des marchés publics.

Encadré 11. Bureaux de formation des fournisseurs en Italie

L'Italie a renforcé sa coopération avec les fournisseurs en mettant en place des Bureaux de formation des fournisseurs (STD) (« Sportelli in Rete » en italien) au sein des bureaux des associations de fournisseurs. Les STD offrent une formation et une assistance aux entreprises locales et, en particulier, aux micro, petites et moyennes entreprises (MPME), en ce qui concerne l'utilisation des outils de passation électronique des marchés publics.

Le projet consiste en un réseau de bureaux de formation spécialisés dans le pays. Les experts de l'entreprise chargée de la passation dématérialisée des marchés publics (Consip) forment des formateurs des associations professionnelles, qui guideront et accompagneront ensuite les MPME locales dans l'utilisation des outils de passation électronique des marchés publics.

Aujourd'hui, plus de 200 bureaux de formation opèrent dans le pays, offrant une formation et une assistance gratuites en continu. Depuis le début du projet, plus de 2250 MPME ont été prises en charge par les Bureaux de formation des fournisseurs et ont obtenu la certification pour le marché électronique public mise en place par Consip pour les achats de faible valeur via des catalogues électroniques (MePA). Le MePA a aidé des milliers de PME au cours des cinq dernières années, ce qui en fait un outil de marchés publics adapté aux PME, qui en sont les principaux utilisateurs.

Le rôle actif de Consip dans la création d'une plate-forme de passation électronique de marchés efficace et son engagement dans la mise en place d'un partenariat de collaboration avec les associations d'entreprises ont changé l'image de Consip : elle n'est plus perçue comme une menace mais comme une opportunité commerciale dans un environnement transparent et compétitif.

Source : CONSIP, Italie.

Encadré 12. En Irlande, collaboration avec les PME pour réduire les formalités administratives

Selon le Bureau des marchés publics (*Office of Government Procurement, OGP*), en Irlande, parmi tous les contrats attribués en 2013 à des entreprises irlandaises, 75 % ont été attribués à des PME irlandaises. Le gouvernement tient à ce que les PME participent pleinement au processus de réforme des marchés publics :

- en collaborant directement avec les organes de représentation des PME afin que leurs points de vue soient pris en compte lors du développement futur de la politique de passation des marchés publics ; et
- en révisant les lignes directrices et procédures en matière de passation des marchés publics afin de réduire les formalités administratives et de remédier aux obstacles qui empêchent les PME de participer autant que possible au processus de passation des marchés publics.

Source : Office of Government Procurement, Irlande

Les manquements à l'intégrité commis par les entreprises peuvent entraîner leur exclusion permanente ou temporaire des marchés publics. Conformément à la législation de l'UE, il existe des règles obligatoires de d'exclusion dans les États membres de l'UE, selon lesquelles les soumissionnaires condamnés pour corruption sont exclus des appels d'offres futurs (Commission européenne, 2014a). Dans de nombreux États membres de l'UE, la législation comporte des dispositions d'exclusion, et les pouvoirs adjudicateurs ont également un accès croisé aux différentes bases de données internes d'exclusion.

Sous la direction de la Banque mondiale, les Banques multilatérales de développement ont élaboré un Accord d'application mutuelle des décisions d'exclusion et rendu publique la liste des entreprises et des personnes non admissibles à participer à leur processus d'appel d'offres (Banque mondiale, pas de date). La Recommandation de 2009 de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption invite les Parties à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales à : « suspendre, à un niveau approprié, l'accès aux contrats publics ou autres avantages octroyés par les pouvoirs publics, y compris les marchés publics et les marchés financés par l'aide publique au développement, des entreprises qui ont été convaincues de corruption d'agents publics étrangers en violation de leur loi nationale et que, dans la mesure où les pays Membres appliquent pour les marchés publics des sanctions aux entreprises convaincues de corruption d'agents publics nationaux, ces sanctions soient appliquées de la même manière en cas de corruption d'agents publics étrangers ».



La passation électronique des marchés,

à savoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les marchés publics, peut accroître la transparence, faciliter l'accès aux appels d'offres publics, réduire les interactions directes entre les responsables des marchés publics et les entreprises, ce qui accroît la

mobilisation et la concurrence, et permettre de détecter plus facilement la corruption et les irrégularités, comme les trucages d'offres. La numérisation des processus de passation des marchés renforce les contrôles internes anticorruption et la détection des manquements à l'intégrité, et fournit des pistes de services d'audit pouvant faciliter les activités d'enquête. Le système de passation électronique des marchés KONEPS en Corée est un exemple de plate-forme en ligne intégrée de marchés publics (Encadré 13).

En conséquence, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics* (OCDE, 2015b) encourage les adhérents à utiliser les technologies numériques pour soutenir des innovations appropriées en matière de **passation électronique des marchés** tout au long du cycle de passation des marchés publics.

Encadré 13. KONEPS, le système de passation électronique des marchés intégré en Corée

En Corée, la mise en place d'un système national de passation des marchés publics en ligne a considérablement amélioré la transparence et l'intégrité de l'administration des marchés publics.

En 2002, le Service chargé des marchés publics (PPS), agence centrale compétente en la matière en Corée, a mis en place un système en ligne entièrement intégré du début du processus jusqu'à sa fin, appelé KONEPS. Ce système gère électroniquement l'ensemble du cycle de passation des marchés publics (enregistrement unique, appels d'offres, contrats, contrôle et paiement) et les documents correspondants sont échangés en ligne. KONEPS est relié à 140 systèmes externes qui permettent de partager et de retrouver toutes les informations nécessaires et offrent un guichet unique regroupant notamment le recueil automatique de données sur les compétences des soumissionnaires, les renseignements relatifs à la livraison, ainsi que la facturation et le paiement en ligne. En outre, il donne des informations en temps réel.

Tous les organismes publics doivent publier leurs appels d'offres en passant par KONEPS. En 2012, plus de 62,7 % des marchés publics du pays (106 milliards de dollars) ont été réalisés à l'aide de KONEPS. Au sein de ce système, 45 000 entités publiques interagissent avec 244 000 fournisseurs répertoriés. Selon le PPS, il a amélioré l'efficacité de la passation des marchés publics et permis de réduire sensiblement le coût des opérations. En outre, il a entraîné une augmentation du nombre de participants aux appels d'offres publics et grandement amélioré la transparence, ce qui a permis d'éliminer la corruption et de prévenir les pratiques frauduleuses et de collusion. Ainsi, la Commission coréenne pour le commerce équitable utilise sur KONEPS le système national BRIAS qui assure la détection automatique des stratégies suspectes dans les appels d'offres. Selon l'évaluation de l'intégrité réalisée par la Commission coréenne de lutte contre la corruption et des droits civiques, l'indice de perception de l'intégrité établi par le PPS est passé de 6,8 à 8,52 (10 étant le meilleur score) depuis le lancement de KONEPS.

L'emprunt de certificats en ligne constituait un grand motif d'inquiétude à l'égard de pratiques frauduleuses. Pour atténuer ce risque, le Service chargé des marchés publics a institué en 2010 « les appels d'offres en ligne avec reconnaissance digitale ». Grâce à ce système de sécurité biométrique, chaque utilisateur ne peut faire une offre que pour une seule entreprise. Les informations sur les empreintes digitales figurent uniquement dans le dossier du fournisseur concerné, ce qui évite toute controverse relative au stockage par les administrations de renseignements biométriques personnels. En juillet 2010, ce système était appliqué à tous les appels d'offres effectués à l'aide de KONEPS par les collectivités locales et les autres organismes publics qui passent des marchés portant sur des biens, des services et des projets de construction. En 2011, le PPS a lancé un nouveau service d'appel d'offres qui permet au processus de se dérouler par smartphones avec de nouveaux mécanismes et applications de sécurité.

Source : Service chargé des marchés publics (PPS), Corée

Encadré 14. Information sur la performance des fournisseurs aux États-Unis

En s'efforçant d'établir de bonnes relations avec les fournisseurs, les États-Unis se concentrent sur les relations commerciales avec les entrepreneurs qui accordent une grande importance à l'intégrité, à la performance et à la qualité. À cette fin, les organismes gouvernementaux ont été chargés d'améliorer la quantité, la qualité et l'utilisation des informations sur les performances des fournisseurs grâce à l'utilisation de deux systèmes.

Les informations sur les performances passées du fournisseur, y compris l'identification et la description du contrat pertinent, les notations sur six aspects (qualité, délai, coût, utilisation des petites entreprises, etc.) et un descriptif de chaque note sont inclus dans le système d'information sur les performances passées (*Past Performance Information Retrieval System, PPIRS*). Des informations supplémentaires concernant certains problèmes d'intégrité commerciale, notamment les contrats résiliés pour manquement ou motif valable, des informations sur des procédures pénales, civiles ou administratives liées à un contrat fédéral ; et des conclusions antérieures selon lesquelles un entrepreneur n'est pas responsable sont consignées dans le Système d'information sur le rendement et l'intégrité des récipiendaires fédéraux (*Federal Awardee Performance and Integrity Information System, FAPIIS*). Les agences prennent des mesures pour améliorer la valeur des deux systèmes en fournissant des informations à la fois plus complètes et plus utiles.

Les agences gouvernementales sont tenues de communiquer des informations sur les performances passées, qui seront ensuite mises à la disposition des autres agents adjudicateurs au sein du PPIRS, pour tous les contrats et commandes supérieurs à 150 000 dollars (sauf plusieurs exceptions). Cependant, une première analyse a montré que la conformité variait considérablement d'une agence à l'autre. C'est pourquoi, en mars 2013, les États-Unis ont établi un modèle multiniveaux d'objectifs de performance annuels pour amener toutes les agences à une conformité totale en 2015. Pour améliorer la conformité des rapports dans le système FAPIIS, les États-Unis utilisent les informations contenue dans le Système fédéral de données sur les marchés publics – Nouvelle génération (*Federal Procurement Data System – Next Generation, FPDS-NG*) pour identifier les contrats qui devraient être ajoutés dans FAPIIS (par exemple, les contrats qui ont été résiliés pour manquement ou motif valable de la part du fournisseur). En recoupant les sources de données existantes, les organismes disposent d'un mécanisme rentable pour renforcer la conformité.

Enfin, reconnaissant que les deux systèmes ne sont utiles que si des données de qualité y sont saisies, les organismes ont été chargés de s'assurer que leurs responsables des acquisitions connaissaient bien les réglementations et procédures de performances passées et qu'ils étaient formés à utiliser correctement les outils de rapport. Toutes ces étapes sont importantes, car les États-Unis continuent de chercher des moyens de s'assurer que les informations les plus récentes et les plus pertinentes sur les performances passées sont accessibles, utiles, facilement disponibles et transparentes pour les responsables des acquisitions avant que les décisions d'adjudication ne soient prises.

Source : United States Office of Federal Procurement Policy (2013), www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/improving-the-collection-and-use-of-information-about-contractor-performance-and-integrity.pdf



La supervision et le contrôle

du cycle de passation des marchés non seulement sont essentiels pour soutenir la responsabilisation et promouvoir l'intégrité dans le processus de passation des marchés publics, mais ces processus génèrent également des preuves importantes sur la performance et l'efficacité du cycle de passation

des marchés publics. L'analyse des risques du processus gouvernemental et de son environnement en question sont la base d'un système de supervision et de contrôle adéquat. À leur tour, les observations provenant des activités de supervision et de contrôle peuvent donner un aperçu des risques nouveaux ou émergents ou des signaux d'alarme, ce qui permet de mettre à jour et d'affiner le système de supervision et de contrôle. En outre, la prise de sanctions appropriées après avoir détecté des comportements illicites grâce à des activités de contrôle et de supervision peut avoir un effet dissuasif sur les actes de corruption.

La supervision et le contrôle constituent l'un des fondements des instruments de l'OCDE visant à promouvoir la mise en œuvre de systèmes d'intégrité efficaces dans le secteur public dans son ensemble et dans les marchés publics en particulier. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics* (OCDE, 2015b) encourage les adhérents à appliquer des mécanismes de supervision et de contrôle pour soutenir la responsabilisation tout au long du cycle de passation des marchés publics, notamment des procédures appropriées de sanctions et de traitement des plaintes. En outre, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique* demande aux adhérents d'appliquer un cadre de contrôle et de gestion des risques pour préserver l'intégrité dans les organisations du secteur public, notamment en :

- assurant un environnement de contrôle avec des objectifs clairs et justes qui démontrent l'engagement des gestionnaires à l'égard de l'intégrité et des valeurs de la fonction publique, et qui fournissent un niveau raisonnable d'assurance de l'efficacité, de la performance et de la conformité d'une organisation ;
- assurant une approche stratégique de la gestion des risques ;
- assurant que les mécanismes de contrôle sont cohérents et comprennent des procédures efficaces et claires pour répondre aux soupçons justifiés de violations des lois et réglementations, et facilitent le signalement aux autorités compétentes sans crainte de représailles.

Des contrôles internes efficaces sont élaborés pour garantir l'exécution efficace d'un processus de passation de marchés publics tout en préservant les buts et les objectifs liés à l'intégrité. Les contrôles internes en matière de passation de marchés permettent de vérifier si les procédures juridiques, administratives et financières sont respectées et incluent des contrôles financiers, un audit interne et des contrôles de gestion. De plus, des pratiques de contrôle interne harmonisées garantissent la cohérence dans l'application des règles et normes de passation des marchés publics dans tout le secteur public. L'Agence fédérale des marchés publics du ministère de l'Intérieur allemand, par exemple, surveille électroniquement les flux de travail, ce qui permet de réaliser des contrôles plus efficaces (Encadré 15). Au Brésil, l'Observatoire des dépenses publiques travaille avec un système de signaux d'alerte indiquant les risques spécifiques (Encadré 16).

Encadré 15. Flux de travail électronique : traitement et suivi des informations sur les marchés publics en Allemagne

En Allemagne, l'Agence fédérale des marchés publics du ministère de l'Intérieur a mis en place une application de gestion électronique des processus pour faciliter la centralisation de toutes les informations relatives au système de passation des marchés de l'Agence et conserver une trace de toutes les étapes de la procédure de passation de marché en cours. Tous les fichiers sont enregistrés dans un système de gestion de l'information. L'Agence fédérale des marchés publics tient des registres afin de garantir la transparence et de fournir une piste de vérification des décisions de passation des marchés. En cas d'éléments suspects, la personne référente en matière de prévention de la corruption peut également avoir accès aux documents aux fins d'enquête, à l'insu de l'agent concerné. Le service de gestion de la qualité procède à un contrôle aléatoire et systématique des documents présents dans le système, de manière aléatoire et systématique, tandis que les opérations de l'année précédente qui ont été identifiées comme ayant un risque de corruption plus élevé, comme les contrats négociés, sont contrôlées dans le cadre d'audits internes. Ces vérifications ne visent pas exclusivement à prévenir la corruption ; elles servent également à garantir que les marchés publics sont passés conformément aux règles légales et selon le principe de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Source : Agence fédérale des marchés publics, Allemagne

Encadré 16. Observatoire des dépenses publiques au Brésil

Le Bureau du contrôleur général de l'Union a lancé l'Observatoire des dépenses publiques (*Observatorio da Despesa Pública*) en 2008 comme base pour la détection continue et la répression de la corruption et des mauvaises conduites. À travers l'Observatoire des dépenses publiques, les données sur les dépenses de marchés publics sont recoupées avec d'autres bases de données gouvernementales pour identifier les situations atypiques qui, sans preuve d'irrégularités a priori, justifient un examen plus approfondi.

Sur la base de l'expérience des dernières années, un certain nombre d'actions quotidiennes sont entreprises pour croiser les marchés publics et d'autres données gouvernementales. Cet exercice génère un drapeau « orange » ou « rouge » qui peut être suivi par des enquêtes par les agents au sein du Bureau du contrôleur général de l'Union. Dans de nombreux cas, les activités de suivi sont menées en collaboration avec les conseillers spéciaux sur les unités d'audit interne et de contrôle interne au sein des organismes publics.

Des exemples de ces pistes liées aux marchés publics et aux contrats administratifs incluent les éventuels conflits d'intérêts, l'utilisation inappropriée des exemptions et dérogations et les modifications de contrats importants. Un certain nombre de pistes se rapportent également à des comportements suspects de rotation entre soumissionnaires et de répartition du marché entre concurrents par secteur, zone géographique ou dans le temps, ce qui pourrait indiquer que les soumissionnaires agissent selon un schéma collusoire.

Enfin, des pistes existent également en ce qui concerne l'utilisation des cartes de paiement du gouvernement fédéral et les accords administratifs (*convenios*). En 2013, il y avait 60 000 cas d'avertissements provenant des pistes de vérification assistées par ordinateur utilisées par le Bureau du contrôleur général de l'Union afin d'identifier d'éventuelles irrégularités dans les marchés publics, comme :

1. Existence de relations professionnelles entre des soumissionnaires participant à une même procédure de passation de marché.
2. Existence de relations personnelles entre des fournisseurs et des agents de la fonction publique chargés des marchés.
3. Fractionnement de contrats afin de profiter d'exemptions aux modalités de passation de marchés par voie concurrentielle.
4. Utilisation d'une dispense d'encherir en présence de plusieurs fournisseurs « exclusifs ».
5. Non-respect par des fournisseurs des délais de dépôt des candidatures aux appels d'offres.
6. Réception d'une candidature avant la publication de l'avis de passation de marché.
7. Enregistrement d'offres pendant des jours non ouvrés.
8. Possibilité d'une concurrence dans les exemptions.
9. Même adresse pour des candidatures de fournisseurs à un appel d'offres ou pour plusieurs dossiers de sociétés.
10. Participation de fournisseurs nouvellement établis à des procédures de passation de marchés.
11. Montant de contrat supérieur au plafond légalement fixé pour la catégorie d'appels d'offres utilisée.
12. Amendements à un contrat supérieurs à la limite fixée, en violation des modalités spécifiques d'un appel d'offres.
13. Amendements à un contrat moins d'un mois après son attribution, en violation des modalités spécifiques d'un appel d'offres.
14. Formulation d'engagements avant la date initiale de dépôt retenue dans le système d'enregistrement des engagements.
15. Existence de preuves d'une rotation des soumissionnaires dans des procédures de passation de marchés.
16. Participation à des procédures d'adjudication de fournisseurs figurant dans le registre des crédits impayés au secteur public fédéral (*Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal*).*
17. Utilisation d'enchères inversées pour des services d'ingénierie.
18. Liens de micro-entreprises et petites entreprises avec d'autres entreprises.
19. Détention par des micro-entreprises et petites entreprises de participations dans d'autres micro-entreprises et petites entreprises.
20. Micro-entreprises et petites entreprises générant des bénéfices supérieurs à respectivement 0,24 millions ou 2,40 millions de réaux brésiliens.

Source : OCDE (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

Les contrôles internes sont conçus selon une évaluation complète des risques d'intégrité. Pour mener à bien un exercice correct d'évaluation des risques, il faudra définir les risques d'intégrité associés aux procédures de passation de marchés publics, identifier les contrôles déjà en place pour atténuer ces risques et hiérarchiser la mise en œuvre des contrôles supplémentaires nécessaires pour combler les lacunes existantes. En outre, l'évaluation des risques peut être effectuée de manière continue, afin de s'adapter aux facteurs en constante évolution qui peuvent influencer ou affecter les processus de passation des marchés publics. Par exemple, l'Argentine, le Brésil, la France et la Corée ont adopté une approche « prospective » en inventoriant régulièrement les facteurs de risque et les vulnérabilités en matière d'intégrité liés aux marchés publics. Autre exemple, l'Afrique du Sud a récemment nommé un Responsable du service des achats (*Chief Procurement Officer*) pour examiner et moderniser le cadre juridique et les systèmes d'information sur les marchés publics, et améliorer la gouvernance, la conformité et la responsabilisation des marchés publics (Encadré 17).

Encadré 17. Réforme des marchés publics en Afrique du Sud

En 2013, le Trésor national a nommé un Responsable du service des achats (*Chief Procurement Officer*) chargé d'observer et d'évaluer les performances des marchés publics au sein du gouvernement et de moderniser les systèmes de passation de marchés publics pour plus d'efficacité et de transparence.

L'objectif stratégique du Responsable du service des achats est de :

- i. Développer un cadre réglementaire global pour la supervision des marchés publics ;
- ii. Moderniser les systèmes d'information sur les marchés publics afin d'optimiser la planification et l'exécution des marchés publics, ainsi que les dépenses et les réductions des coûts ;
- iii. Améliorer les réalisations des marchés publics en matière de développement économique, social et environnemental durable ;
- iv. Améliorer la gouvernance des marchés publics, la conformité et la responsabilisation ;
- v. Améliorer la capacité et la performance des agents chargés des marchés publics.

Le bureau du Trésor national du Responsable du service des achats est actuellement en train de :

- i. Examiner la législation afin de moderniser et simplifier le cadre juridique des marchés publics ;
- ii. Examiner la législation préférentielle sur les marchés afin d'améliorer les opportunités économiques pour le développement des fournisseurs industriels via la passation de marchés publics ;
- iii. Examiner les pratiques en matière de marchés publics, l'adjudication des marchés publics et l'administration des contrats ; évaluer l'équité, l'ouverture et la conformité à la politique ; formuler des recommandations appropriées d'amélioration de la pratique et donner des conseils sur les stratégies d'intervention en matière de développement ;
- iv. Tenir à jour un registre pour les soumissionnaires manquant à leurs engagements et les fournisseurs restreints qui est ouvert au public et qui permet au gouvernement de rechercher les entrepreneurs qui ont interdiction de faire des affaires avec le gouvernement, qui ont été impliqués dans des activités de corruption et dans un défaut d'exécution des fournisseurs, avant l'attribution de marchés publics. Le registre est disponible sur le site web du Trésor national (<http://www.treasury.gov.za>).

Source : Trésor national, Afrique du Sud

Afin de renforcer la confiance des soumissionnaires dans l'intégrité et l'équité du système de passation des marchés, des procédures d'appel et de plaintes efficaces sont importantes. L'accessibilité, la convivialité, un traitement rapide, un examen indépendant et un suivi efficace sont les principales caractéristiques des procédures d'appel et de plaintes. Des options d'appel peuvent être mises à disposition avant la signature du contrat, afin de garantir que les soumissionnaires susceptibles de contester la décision des autorités compétentes aient toujours une chance de se voir attribuer le marché. Plusieurs pays ont instauré un délai de suspension obligatoire pour garantir que d'autres soumissionnaires puissent être réintégrés dans la procédure de passation de marché si les circonstances le justifient. Dans les pays de l'UE, les réformes des lois sur les marchés publics ont été menées conformément à la directive 2007/66/CE sur les recours (Encadré 18). Au Japon, le Bureau des systèmes de recours des marchés publics (*Office for Government Procurement Challenge System*) gère un système de traitement des plaintes (Encadré 19), et le Canada a mis en place un bureau de médiation spécifiquement conçu pour les plaintes relatives aux marchés publics (Encadré 20).

Encadré 18. Directives sur les recours de l'Union européenne

Les recours sont des actions juridiques ouvertes aux opérateurs économiques qui participent aux procédures d'adjudication des marchés, qui leur permettent d'exiger l'application des règles de passation des marchés publics et la protection de leurs droits lorsque les pouvoirs adjudicateurs, intentionnellement ou non, ne se conforment pas à la loi.

Le cadre juridique relatif aux recours se trouve dans les directives suivantes :

- La directive 89/665/CEE régit les recours mis à la disposition des opérateurs économiques dans le cadre des procédures d'adjudication de marchés du secteur public.
- La directive 92/13/CEE régit les recours mis à la disposition des opérateurs économiques lors des procédures d'adjudication de marchés de services publics.

L'objectif des directives est de permettre que les irrégularités survenant dans les procédures d'adjudication de marchés soient remises en cause et corrigées dès qu'elles se produisent, afin d'accroître la régularité et la transparence de ces procédures, de renforcer la confiance des entreprises et de faciliter l'ouverture des marchés publics locaux à la concurrence venant de toute l'Europe.

Les directives sur les recours **coordonnent les systèmes d'examen nationaux** en imposant certaines **normes communes** visant à garantir des recours rapides et efficaces dans tous les pays de l'UE dans les cas où les soumissionnaires estiment que les contrats ont été attribués injustement. Ces deux directives ont été modifiées par la directive 2007/66/CE qui a introduit deux caractéristiques principales :

- un « **délai de suspension** » - les pouvoirs adjudicateurs doivent attendre au moins 10 jours après avoir décidé et annoncé le soumissionnaire ayant remporté le marché public avant que le contrat puisse être véritablement signé. Ce délai donne aux soumissionnaires le temps d'examiner la décision et de décider d'engager une procédure de réexamen, le cas échéant. S'ils le font pendant le délai de suspension, cela entraîne la « suspension automatique » du processus de passation du marché jusqu'à ce que l'instance de recours prenne sa décision. Si ces règles ne sont pas respectées, dans certaines conditions, les organes de contrôle nationaux doivent rendre inopérant un contrat signé.
- **des règles plus strictes contre les adjudications directes illégales de marchés publics** - les tribunaux nationaux sont en mesure de rendre ces contrats inopérants s'ils ont été attribués illégalement sans transparence et sans appel d'offres préalable, sauf si cela est expressément autorisé par les directives.

Source : Commission européenne (2014a), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf

Encadré 19. Bureau des systèmes de recours des marchés publics au Japon

Le système japonais des plaintes concernant les marchés publics de biens et services (y compris les services de construction) vise à assurer une plus grande transparence, l'équité et la compétitivité dans le système des marchés publics, en vertu du principe de non-discrimination des sources étrangères et nationales.

Le Conseil d'examen des marchés publics (le Conseil), composé de 7 membres du comité et 16 membres spéciaux, reçoit et examine les plaintes. Le Bureau d'examen des marchés publics (*OGPR - Office of Government Procurement Review*), dirigé par le secrétaire en chef du Cabinet avec les vice-ministres administratifs ou des directeurs de tous les ministères et organismes comme membres, est également informé des procédures d'examen. Les personnes ou organismes souhaitant déposer une plainte peuvent le faire devant la Commission dans un délai de dix jours suivant le moment où la base de la plainte est connue. Le Conseil examinera les plaintes reçues dans les sept jours ouvrables suivant le dépôt et déterminera si elles sont acceptées aux fins d'examen.

Si une plainte est acceptée pour examen, le Conseil informera immédiatement le plaignant, l'OGPR et l'entité adjudicatrice par écrit et annoncera publiquement sa décision par le Journal officiel, sur Internet (<http://www5.cao.go.jp/access/english/kouji-e.html>), et par tout autre moyen utile, sollicitera la participation des parties prenantes à la plainte. L'entité adjudicatrice est tenue de présenter un rapport au Conseil. Si le plaignant ou les participants sont en désaccord avec ce rapport, ils peuvent présenter des déclarations au Conseil ou demander un examen par le Conseil, que le Conseil entendra ensuite. Enfin, un rapport sur les conclusions sera établi dans les quatre-vingt-dix (90) jours par le Conseil en cas de révision standard. Cette période peut être raccourcie si le plaignant ou l'entité contractante le désirent. Ce délai peut également varier en fonction du type de marché public concerné par la plainte. Si le Conseil conclut que le marché public a été traité d'une manière incompatible avec une disposition de l'Accord sur les marchés publics ou toute autre mesure applicable, il élaborera des recommandations avec le rapport. L'entité adjudicatrice doit, en règle générale, suivre les recommandations du Conseil.

Depuis la création du Conseil en 1995, douze plaintes ont été déposées, tandis que d'autres ont été résolues par voie de consultation.

Source : Ministre des Affaires étrangères, Japon

Encadré 20. Ombudsman (médiateur) des marchés publics au Canada

Un Ombudsman des marchés publics a été créé en 2008 pour accroître l'efficacité et la transparence des pratiques commerciales en matière de passation de marchés. Il s'inscrit dans une série de réformes visant à mettre en œuvre le Plan d'action sur l'imputabilité fédérale afin de renforcer l'imputabilité et d'accroître la transparence et la surveillance des opérations du gouvernement fédéral.

Objectifs

L'objectif général du Bureau de l'ombudsman des marchés publics est de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence dans les marchés publics fédéraux. Son mandat et son rôle sont les suivants :

1. Examiner les pratiques d'acquisition de matériel et de services des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, au ministre en cause des recommandations pour les améliorer.
2. Examiner toute plainte relative à l'attribution d'un contrat d'acquisition de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 dollars canadiens et de services dont la valeur est inférieure à 100 000 dollars canadiens auxquels s'appliquent les critères de l'Accord sur le commerce intérieur.
3. Examiner toute plainte relative à l'administration de tout marché de l'État en vue de l'acquisition de matériel ou de services par un ministère, peu importe la valeur du marché.
4. Veiller à donner l'accès à un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends, lorsque les deux parties concernées conviennent d'y participer.

Processus de mise en œuvre

L'ombudsman des marchés publics a été créé en vertu d'un amendement à la Loi sur le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, qui définit l'autorité et les activités de l'ombudsman de l'approvisionnement. Le Règlement concernant l'ombudsman des marchés publics associé, qui fournit des précisions sur la façon dont l'ombudsman de l'approvisionnement doit exercer ses pouvoirs, a été élaboré dans le cadre d'un processus consultatif et prépublié dans la Partie I de la Gazette du Canada en décembre 2007. Les commentaires des associations de l'industrie, des ministères et du responsable désigné de l'ombudsman de l'approvisionnement ont été reçus et pris en considération avant d'être adoptés et le bureau est devenu pleinement opérationnel en mai 2008. L'ombudsman des marchés publics relève de la ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Il présente un rapport annuel au ministre, lequel doit le déposer au Parlement. Bien que le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement soit un organisme indépendant constitué par le gouvernement fédéral et relevant du portefeuille de la ministre des TPSGC, il a un mandat à l'échelle du gouvernement et fonctionne horizontalement dans les ministères et organismes, y compris le TPSGC.

Impact et suivi

Entre mai 2008 et mars 2011, le Bureau de l'ombudsman des marchés publics a traité plus de 1200 demandes de renseignements et plaintes, et mené 6 enquêtes sur des questions liées à l'adjudication de contrats. Le Bureau a traité 21 demandes de processus de résolution extrajudiciaire des différends contractuels et a procédé à 12 examens des pratiques de marchés publics auxquels ont participé 26 ministères et organismes fédéraux différents.

Une évaluation formative du Bureau (<http://opo-boa.gc.ca/autresrapports-otherreports/evalform-formeval-fra.html>) a été réalisée et a mis en évidence les résultats suivants :

- 1) Le Bureau joue un rôle crucial dans le maintien de la crédibilité et de l'équité du processus de passation des marchés publics dans le gouvernement fédéral.
- 2) La mise en place par le Bureau de services de règlement extrajudiciaire des différends a permis de faciliter le règlement d'un différend contractuel dans presque tous les cas ; le Bureau est considéré par les fournisseurs comme une partie indépendante qui assure l'équité et évite les abus dans les marchés fédéraux, et qui aide les petites entreprises en agissant comme un arbitre impartial.
- 3) En plus de mener des enquêtes, le Bureau accorde des dédommagements dans les cas liés à l'attribution des marchés et règle divers enjeux, ce qui fait en sorte que les fournisseurs n'ont pas besoin d'engager un avocat. Le Bureau permet aussi aux fournisseurs de donner leur avis sur les pratiques d'approvisionnement des ministères fédéraux, ce qui contribue à améliorer le processus d'approvisionnement.

Source : OCDE (2013a), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.