

La corruption dans les passations de marchés publics : le cas du secteur des infrastructures en Afrique

RAPPORT D'ÉTUDE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

La corruption dans les passations de marchés publics : le cas du secteur des infrastructures en Afrique

RAPPORT D'ÉTUDE

Pour commander des exemplaires de "*La corruption dans les passations de marchés publics : le cas du secteur des infrastructures en Afrique*" veuillez contacter :

Section des publications
Commission économique pour l'Afrique
Avenue Menelik II
B.P. 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél: +251-11- 544-9900
Télécopie: +251-11-551-4416
Adresse électronique: eca-info@un.org
Web: www.uneca.org

© 2017 Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés
Premier tirage : septembre 2017

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Conception et impression: Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, certifié ISO 14001:2004.
Imprimé sur du papier sans chlore.

Photos de couverture: Shutterstock.com

Table des matières

Remerciements	iv
Liste des abréviations et acronymes	v
1. Introduction	1
2. Passations de marchés publics en Afrique et respect des règles en vigueur	3
Développement des infrastructures aux fins de la transformation structurelle	3
Aperçu des systèmes de passation des marchés en Afrique	7
3. Effets de la corruption sur les passations de marchés publics en Afrique	16
Dimensions de la corruption dans les passations de marchés publics	16
Effets de la corruption sur les passations de marchés publics	19
4. Réformes des marchés publics en Afrique	22
Réformes générales pour lutter contre la corruption dans les passations de marchés publics	22
Meilleures pratiques en Afrique en matière de réformes des marchés publics	28
5. Conclusion et recommandations	33
Conclusion et recommandations de politique générale	33
Quelques références	37

Remerciements

La présente étude a été élaborée sous la direction générale de Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la CEA, avec la participation active d'Abdallah Hamdock, économiste en chef et Secrétaire exécutif adjoint.

L'étude a tiré bénéfice des conseils et de la supervision d'Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques. L'équipe de base de la CEA était composée d'Eunice Ajambo, Shirley Chinien, Kaleb Demeksa, Gedion Gamora, Susan Karungi, George Kararach, Gebremedhin Tadesse et Omar Zaki. Des observations et suggestions utiles ont émané d'examens collégiaux internes et externes.

L'étude n'aurait pas pu être menée à bien sans la contribution de Loulé Balcha et de Melkamu Gebre Egziabher.

Liste des abréviations et acronymes

[Prière faire disparaître l'espace entre MENA et OCDE, et entre OMC et PIB]

BAD	Banque africaine de développement
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA CUAUPLC	Marché commun de l'Afrique orientale et de l'Afrique australe Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption
CEA	Commission économique pour l'Afrique
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du Commerce
PIB	Produit intérieur brut
PIDA	Programme pour le développement des infrastructures en Afrique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

1

Les perspectives prometteuses de développement de l'Afrique sont assombries par la corruption omniprésente qui sévit sur le continent et l'image d'une « *Afrique qui se réveille* » est ternie par cette corruption. En effet, la corruption a des effets négatifs sur le développement socio-économique, notamment en décourageant les investisseurs étrangers, en créant des distorsions dans l'allocation des ressources, en réduisant la compétitivité internationale de nombreux pays africains et même en entraînant la baisse de la qualité de la fourniture des services et de celle des infrastructures publiques. La corruption est considérée comme un des plus graves problèmes nationaux dans de nombreux pays africains, après la pauvreté et le chômage. Dans son ferme engagement en faveur de l'« *Afrique d'abord* », la Commission économique pour l'Afrique (CEA), a, conjointement avec l'Union africaine, élaboré en 2011 le « *Programme régional de lutte contre la corruption en Afrique* » (Programme régional).

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 et la Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) de 2003 constituent les principaux cadres ayant servi à la formulation du Programme régional. Le Programme régional est fondé sur une approche stratégique à plusieurs pistes, qui allie la recherche sur les politiques à mettre en œuvre au dialogue et à l'analyse, au renforcement des capacités, y compris la formation, l'apprentissage collégial et l'échange d'informations. Le Programme régional a ainsi prévu une étude sur « la corruption dans les passations de marchés publics en Afrique ». La présente étude se limite à l'examen du problème dans le secteur des infrastructures en Afrique. Le choix de ce secteur s'explique par le fait que le développement des infrastructures constitue une condition préalable essentielle de la transformation structurelle et que ce secteur est considéré comme étant gravement touché par la corruption liée aux passations de marchés publics.

L'étude a pour objectif particulier de fournir une évaluation à jour fondée sur des enquêtes sur les effets de la corruption dans les passations de marchés publics en Afrique. Elle examine aussi les effets d'entraînement négatifs que la corruption dans les passations de marchés produit sur le développement des infrastructures. Le présent document tente par ailleurs de fournir des recommandations de politique générale concernant les réformes des marchés publics, réformes qui sont nécessaires pour réduire les pratiques de corruption dans les passations de marchés. Il est crucial que les décideurs africains tirent des enseignements relatifs aux passations de marchés publics qui peuvent être tirés sur le continent et ailleurs, même si, au bout du compte, les réformes visant de façon spécifique à lutter contre la corruption dans un pays devraient venir du pays lui-même et être propres au pays, si celui-ci veut obtenir les résultats souhaités.

L'étude est structurée comme suit : la section 2 contient un aperçu des systèmes de passation de marchés publics en Afrique dans le secteur des infrastructures. La section suivante contient un examen des effets de la corruption sur les passations de marchés publics liées aux

infrastructures, à partir de preuves secondaires concernant l'Afrique. La section 4 contient un résumé de la pléthore de réformes des marchés publics qui ont été mises en œuvre en Afrique, tout en recensant les meilleures pratiques. Dans la conclusion du rapport, des recommandations sont formulées à l'intention des décideurs et des chercheurs africains.

Passations de marchés publics en Afrique et respect des règles en vigueur

Importance des infrastructures pour la transformation structurelle de l'Afrique

Passations de marchés publics en Afrique et respect des règles en vigueur

2

1. Développement des infrastructures aux fins de la transformation structurelle

Développement des infrastructures aux fins de la transformation structurelle

Au nombre des éléments cruciaux requis pour une transformation structurelle en Afrique figurent la stabilité politique, la bonne gouvernance économique, la capacité de financement et l'infrastructure opérationnelle. Des infrastructures bien développées et gérées de manière adéquate sont essentielles pour que l'Afrique puisse transformer son économie, d'une économie reposant sur l'agriculture en une économie fondée sur l'industrie. Marlier (2014) décrit bien cela, lorsqu'il fait observer que « donner une impulsion au secteur des infrastructures requiert que les fonds soient ... bien dépensés. Cela signifie un choix minutieux des projets, une planification appropriée, des passations de marchés efficaces et ... l'entretien »¹. Cependant, on estime que, dans plus de 40 % des pays africains, les goulets d'étranglement dus aux infrastructures constituent une raison majeure du retard dans le développement socioéconomique². On estime que l'Afrique perd au moins 2 % de croissance du PIB en raison du développement insuffisant des infrastructures³.

Il ne fait pas de doute que le continent connaît d'énormes lacunes dans le domaine des infrastructures, comme l'a décelé le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) de l'Union africaine⁴. Selon le plan d'action prioritaire du PIDA, 68 milliards de dollars des États-Unis seront nécessaires pour combler le déficit d'infrastructures d'ici à 2020. Le déficit actuel d'infrastructures reste un obstacle majeur à la transformation de l'Afrique, ce déficit affaiblissant par ailleurs la compétitivité du secteur privé. De fait, la plupart des pays africains sont conscients que le déficit d'infrastructures reste un des plus importants obstacles au développement. À lui seul, le Nigéria devra dépenser 15 milliards de dollars par an dans les infrastructures, tandis que l'on estime que la stratégie adoptée par l'Afrique du Sud pour le développement des infrastructures devrait coûter 462 milliards de dollars sur une période de 15 ans.

Le financement du développement des infrastructures est actuellement au cœur du débat sur le développement. Par exemple, en 2013, la Banque africaine de développement (BAD) a

1 Marlier, S., 2014. « Investing in African Infrastructure » dans The Economist, téléchargé à l'adresse : <http://www.economistinsights.com/infrastructure-cities/opinion/investing-african-infrastructure>.

2 OCDE, BAD, CEA, 2013. Perspectives économiques en Afrique, 2013 : Transformation structurelle et ressources naturelles.

3 Forum économique mondial, 2013. Rapport sur la compétitivité de l'Afrique.

4 CEA, Union africaine, 2012. Financement du Programme pour le développement des infrastructures en Afrique, Réunion du Comité d'experts de la Cinquième réunion conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie, mars 2012.

proposé le recours à l'émission d'obligations liées à des projets d'infrastructure en tant qu'autre moyen pour le financement de la dette qui permet de financer des projets d'infrastructure⁵. Pour sa part, la CEA a recommandé aux pays africains de mettre à profit les ressources des fonds de pension, les obligations souveraines et les fonds de capital-investissement privés, en tant qu'autres nouvelles sources de financement du développement, notamment des infrastructures⁶. Certains économistes préconisent aussi l'utilisation des 450 milliards de dollars appartenant aux pays africains, qui se trouvent dans des réserves étrangères et qui rapportent des intérêts infimes, voire nuls, pour financer le développement des infrastructures en Afrique⁷. La difficulté, à cet égard, c'est d'obtenir un consensus autour d'un tel cadre de financement auprès d'États et de gouvernements africains aux positions hétérogènes.

L'accent mis sur la mobilisation de ressources pour combler le déficit de financement est en train de détourner de plus en plus l'attention d'autres questions importantes dans le domaine du développement des infrastructures, telles que les passations de marchés, l'exploitation et l'entretien. Des passations de marchés efficaces déterminent la qualité des infrastructures et des services publics. D'où précisément la forte demande d'un système efficace de passation des marchés publics. Compte tenu de la contribution importante de la fonction de passation des marchés dans les économies nationales, il est impératif de mettre en place des cadres administratifs et juridiques formels, qui garantissent une diligence raisonnable dans l'exécution et la mise en œuvre des pratiques en matière de passation de marchés.

Comprendre ce qu'est la passation de marchés publics

La passation de marchés publics est définie en gros comme l'achat, la location ou l'acquisition de biens, la commande de travaux de construction et l'acquisition de services par le secteur public⁸. Le processus de passation d'un marché public est initié par une entité publique. Selon l'Accord révisé sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les passations de marchés publics sont faites essentiellement à des fins publiques⁹, le secteur privé étant la principale source ou le principal fournisseur de biens et de services. Le système de passation de marchés publics comprend trois phases essentielles : la planification, le traitement et la gestion du contrat. En résumé, le système de passation des marchés consiste en un ensemble de règles qui régissent l'achat de biens, la commande de travaux et l'acquisition de services par les pouvoirs publics, que le volume de ces biens, travaux ou services soit important ou faible. L'objectif primordial du système de passation des marchés est de veiller au respect du principe du meilleur rapport qualité-prix, ce qui contribuera à l'obtention de meilleurs résultats de développement.

La passation des marchés publics fonctionne aussi comme un mécanisme d'allocation des crédits budgétaires qui permet la fourniture de biens et services. Des données fournies par la BAD indiquent que la valeur annuelle moyenne des passations de marchés publics dans 49 des 54 pays africains s'élève à près de 107 milliards de dollars¹⁰. Les passations de marchés

5 Achille M, et al., 2013. « Structured Finance Conditions for Infrastructure Project Bonds in African Markets » BAD.

6 CEA, 2014. Rapport économique sur l'Afrique, p.22.

7 Téléchargé à l'adresse : http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/AICD_exec_summ_9-30-08a.pdf.

8 Public Policy and Administration Research ISSN 2225-0972 (en ligne), téléchargé à l'adresse : www.iiste.org.

9 OMC, Accord révisé sur les marchés publics.

10 BAD, 2014. « Comprehensive Review of the ADB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Fraud and Corruption in Public Procurement ».

publics s'élèvent en moyenne à près de 10 % du PIB et peuvent représenter près de 70 % des dépenses publiques, comme dans le cas de la Tanzanie¹¹.

Il convient aussi de noter que les passations de marchés publics concernent tous les secteurs de l'économie qui ont une incidence directe sur les résultats de développement, notamment sur la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'électricité, la communication et les infrastructures. Les passations de marchés sont aussi utilisées comme moyens d'action dans de nombreuses parties du continent. Par exemple, les sociétés manufacturières internationales sont souvent soumises en termes de délais à une pression de la part de pays qui exigent d'elles l'achat de produits locaux et le respect des politiques « Achetez des produits locaux ».

La mise en œuvre de pratiques durables de passation des marchés est un autre aspect qui a retenu l'attention de la communauté internationale, au vu des enjeux environnementaux et sociaux croissants. Les entités publiques d'Afrique du Sud sont tenues de respecter des critères environnementaux lors de la passation d'un marché. Les passations de marchés sont par conséquent considérées comme un moyen pour les pays de réduire au minimum les dommages causés à l'environnement¹².

Les passations de marchés publics reposent sur un système bien établi, qui s'appuie sur des processus, des procédures et des méthodes¹³. Les processus de passation de marchés devraient par conséquent être fondés sur des politiques propres à chaque pays. Le processus de passation de marchés consiste à concevoir, à gérer et à appliquer des contrats se rapportant à des besoins spécifiques qui ne peuvent pas être satisfaits sur le plan interne. Il commence lorsque le besoin de biens, de services, de travaux d'ingénierie et de construction ou d'aliénation de biens est identifié. Il est mené à bien lorsque les biens sont reçus, que les services sont acquis, que les travaux d'ingénierie et de construction ou l'aliénation de biens sont menés à leur terme.

Des procédures et des méthodes, utilisées conjointement avec des politiques qui orientent le choix des options et l'application de celles-ci, sont requises pour mener à bien les processus de passation de marchés. Les procédures consistent en des mesures formelles à prendre dans l'accomplissement d'une tâche précise entrant dans la passation de marchés, les méthodes étant, quant à elles, une série de règles étayées par des documents et organisées de façon systématique. En d'autres termes, des documents relatifs aux passations de marchés sont nécessaires pour communiquer aux soumissionnaires, jusqu'à l'adjudication du marché, les procédures et conditions de l'entité qui fait l'appel d'offres. En outre, c'est sur ces documents que se fonde le contrat qui est conclu avec le soumissionnaire adjudicataire : en d'autres termes, c'est dans ces documents que sont précisés les termes et conditions, les prix ainsi que la nature et la qualité des biens, des services et/ou des travaux requis.

Les processus, procédures et délais des passations de marchés ont besoin d'être gérés et d'être soumis à un contrôle. Dès lors, il est proposé dans le présent rapport d'étude que de bonnes dispositions d'une gouvernance appropriées soient prévues pour les phases cruciales du

11 Mawuko D, and other. 2013. « Procurement Reforms in Africa: The Strides, Challenges, and Improvement Opportunities ». Public Administration Research, vol. 2, n° 2; 2013, téléchargé à l'adresse : www.academia.edu/.../Procurement_Reforms_in_Africa_The_Strides_Ch.

12 Département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales du Royaume-Uni, 2006. Procuring the future. Téléchargé à l'adresse : <https://www.gov.uk/.../pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>.

13 Téléchargé à l'adresse : <http://www.ssinc.co.za/Files/Doc/RBWPapers/T3-18.pdf>.

processus de passation de marchés. En même temps, il est nécessaire d'adopter des politiques pour régir l'usage et l'application de procédures particulières de passation de marchés.

L'objectif des passations de marchés publics est d'attribuer en temps utile des marchés à des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services qui remplissent les conditions requises. Cela est fait dans le respect des procédures et principes définis dans les règles qui régissent les passations de marchés publics. Ces règles constituent en outre le cadre principal d'un code de conduite pour les responsables de la passation des marchés publics et pour tous les autres agents publics qui prennent part directement ou indirectement au processus de passation de marchés. Parmi les principes les plus fréquemment cités figurent la transparence, l'intégrité, l'équité, l'appel à la concurrence et le respect de l'obligation redditionnelle¹⁴ :

- **La transparence** : Ce principe exige qu'une publicité suffisante autour de la possibilité d'obtenir le marché soit faite auprès de toutes les personnes participant au processus de passation de marchés publics. Lorsqu'un appel d'offres est lancé par voie électronique, par communiqué de presse, sur l'Internet et par d'autres moyens, cette annonce doit être diffusée sur une large échelle et doit contenir suffisamment de précisions pour les entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services intéressés, afin de leur permettre de déterminer s'ils remplissent les conditions requises pour soumissionner ou non. Le dossier d'appel d'offres doit pouvoir être obtenu soit à un prix raisonnable soit, et de préférence, gratuitement. Le public doit aussi être informé des règles qui régissent chaque procédure, de la méthode de prise de décisions et du mécanisme de vérification.
- **L'intégrité du processus de passation de marchés publics** : L'intégrité du processus de passation des marchés crée la confiance et la foi dans le processus. Lorsque le dossier d'appel d'offres est mis à la disposition du public, les informations qu'il contient doivent être fiables et exemptes de toute ambiguïté ou partialité. Les soumissionnaires devraient avoir une claire compréhension des conditions posées et connaître la manière dont leurs soumissions seront évaluées. En effet, les critères d'évaluation et de sélection doivent être clairement énoncés dans le dossier d'appel d'offres. Ces critères devraient rester inchangés tout au long du processus. Toutefois, si une modification s'impose, le dossier d'appel d'offres peut être modifié à titre exceptionnel, mais doit ensuite être publié et être accessibles à tous les soumissionnaires potentiels.
- **L'équité** : L'objet de ce principe est de fournir à tous les soumissionnaires un accès équitable aux possibilités offertes par les appels d'offres et de jouir d'un traitement égal durant et après l'adjudication du marché. Pour qu'il y ait équité dans les passations de marchés publics, les mesures prises ne doivent pas être entachées de partialité et aucun traitement préférentiel ne doit être accordé à des individus ou organisations, et les mesures ne doivent pas être dictées par des intérêts particuliers. Toutes les soumissions doivent être minutieusement examinées au regard de leur conformité au dossier d'appel d'offres et aux règles qui régissent la passation de marchés, les offres ne devant être rejetées pour aucun autre motif. Un contrat ne devrait être signé qu'avec un fournisseur, un entrepreneur ou un prestataire de services dont l'offre est en conformité avec le dossier d'appel d'offres et répond le mieux aux spécifications techniques et en matière de prix de celui-ci. Les fournisseurs, entrepreneurs et prestataires de services devraient avoir le droit de contester le processus de passation de marchés, chaque fois

14 Téléchargé à l'adresse : <https://leanpub.com/procurement-principles-categories-and-methods/read>.

qu'ils estiment avoir été traités de façon inéquitable. Des situations dans lesquelles les soumissionnaires intéressées peuvent aussi contester le processus sont celles où ils estiment que l'entité qui a lancé l'appel d'offres n'a pas mis en œuvre le processus conformément aux règles qui régissent la passation des marchés.

- **L'appel à la concurrence** : Le processus de passation de marchés publics ne doit être manipulé au profit d'aucun individu ni d'aucune organisation. Étant donné que les marchés publics sont en premier lieu financés par l'argent du contribuable, tous les individus et toutes les organisations éligibles devraient être autorisés à répondre à l'appel d'offres en soumettant des offres concernant un besoin spécifique pour lequel ils remplissent les conditions requises. Le recours à des méthodes de passation de marchés qui excluent l'appel à la concurrence, même si cela se justifie dans des circonstances exceptionnelles, devrait se faire le moins possible. Comme méthodes d'une procédure de marché qui exclut l'appel à la concurrence, on peut citer l'achat direct dans le commerce et les passations de marchés par entente directe (sans appel à la concurrence).
- **Le respect de l'obligation redditionnelle** : Le respect de l'obligation redditionnelle dans les passations de marchés publics signifie que chaque personne prenant part au processus est responsable de ses actes et décisions au regard des règles qui régissent la passation des marchés. En termes pratiques, ceci implique que les agents publics, les responsables de la passation des marchés et les autres personnes participant au processus de passation des marchés sont tenus de respecter l'obligation redditionnelle et que leurs actes sont passibles de sanctions. Il s'agit là d'une mesure qui permet de remédier à tout comportement contraire aux règles qui régissent la passation des marchés publics. Il existe de cette manière une obligation de rendre compte à une entité de supervision désignée à cet effet ainsi qu'au public et/ou de répondre devant cette entité ou devant le public des conséquences des actes accomplis.

Les passations de marchés publics sont utilisées par les gouvernements africains comme instruments de mise en œuvre de politiques socioéconomiques spécifiques du pays, telles que la fourniture de soins de santé ou le développement rural. Dans la plupart des pays, les règles qui régissent les passations de marchés permettent un traitement préférentiel dans les achats publics de biens, la commande publique de travaux ou l'acquisition publique de services. La réglementation contient des plans consistant à accorder la préférence et à réserver des marchés à des fournisseurs ou soumissionnaires ciblés appartenant à des communautés et à des groupes particuliers. Toutefois, ces règles n'ont pas été utilisées dans certains pays, tandis que, dans d'autres pays, elles ont créé des difficultés par rapport à d'autres objectifs de la passation de marchés.

2. Aperçu des systèmes de passation des marchés en Afrique

Les passations de marchés publics ont connu divers changements en Afrique depuis l'indépendance. Dans les années 60, les pays nouvellement décolonisés étaient gouvernés, pour la plupart d'entre eux, par des pouvoirs centralisés, qui excluaient la participation d'autres acteurs, notamment de la société civile. Dans pareil contexte, le gouvernement agissait pratiquement en tant que seul acteur dans le domaine économique. L'absence de contrôles et contre-pouvoirs et de capacités spécifiques ont donné naissance à une culture

d'indifférence et de tolérance face aux pratiques de corruption¹⁵. Il existe encore des vestiges de cette culture, qui continuent d'influencer une grande part des pratiques gouvernementales en matière de passation de marchés. La Banque mondiale indique que les pratiques en matière de passation de marchés, qui étaient décrites par la plupart des analystes comme favorisant les dysfonctionnements et les faillites, ont laissé en héritage des systèmes en panne, que les décideurs s'efforcent jusqu'à ce jour de réparer. Ces pratiques sources de dysfonctionnements sont notamment les suivantes :

- Un engagement politique superficiel pour faire respecter la loi ;
- De faibles capacités techniques et de gestion pour mettre en œuvre le système de façon stratégique ;
- Une fausse conception de la fonction de passation de marchés comme tâche administrative à tous les niveaux de cette fonction, plutôt que comme un outil devant permettre d'atteindre les objectifs de développement ;
- Une absence d'intégration de la fonction dans les systèmes publics essentiels, en particulier dans la gestion budgétaire et financière ;
- L'absence d'une culture du respect des règles en vigueur et le mépris de l'exercice de contrôles appropriés ;
- L'existence d'une société civile indifférente et ayant perdu ses illusions, qui ne contrôle pas l'intégrité des opérations ou qui n'exige pas un plus grand respect par les pouvoirs publics de l'obligation redditionnelle concernant les résultats ; enfin,
- La résistance au changement chez les parties prenantes qui tirent profit du statu quo actuel.

Face aux crises économiques persistantes des années 80 et 90, les pays africains ont cherché à mettre en œuvre des réformes de grande envergure pour remettre sur pied leurs systèmes de gestion financière. Ils ont été aidés dans leurs efforts par les institutions financières internationales et d'autres institutions multilatérales. Dans le cadre de ces réformes, de nombreux gouvernements ont adopté un système de gestion connu sous le nom de « nouvelle gestion publique ». Cette approche a connu une très grande popularité auprès des institutions de développement et des décideurs.

La nouvelle gestion publique renvoie à des politiques publiques visant à moderniser et à rendre plus efficace le secteur public (voir encadré 1). La plupart des gouvernements africains n'avaient pas d'autre choix que de suivre les directives des institutions financières internationales. Manifestement, les hypothèses sur lesquelles était ancrée la nouvelle gestion publique ne prenaient pas en compte la différence entre le secteur public et le secteur privé. Dans le cadre de ces réformes, la privatisation des entreprises publiques s'est généralisée. Il a aussi été demandé aux gouvernements d'externaliser les services publics en les confiant à des entreprises privées, qui étaient pour la plupart étrangères. Cela s'explique par le fait que la nouvelle gestion publique est une approche reposant sur l'hypothèse selon laquelle le

15 Banque mondiale, 2009. Procurement systems in Sub-Saharan African countries: hindering or helping improve public spending?, lessons from the world bank's 2000 to 2008, country procurement assessment reports, téléchargé à l'adresse : web.worldbank.org/.../web/.../wdr%20background%20paper_pfm.pdf.

secteur privé est plus efficace et efficient dans la manière d'acheter des biens et d'acquérir des services.

Encadré 1: Aperçu de la nouvelle gestion publique

La nouvelle gestion publique est fondée sur la théorie selon laquelle la gestion du secteur public par le marché conduira à un meilleur rapport coût-efficacité pour les pouvoirs publics. D'une manière plus générale, la nouvelle gestion publique est une idéologie qui est le reflet aussi de la pensée néolibérale. À cet égard, les États-Unis et plusieurs pays européens ont adopté le concept et l'ont intégré dans leurs systèmes d'administration publique. Des pays comme le Canada et la Nouvelle-Zélande en particulier ont été loués pour les résultats positifs qu'ils ont obtenus en appliquant la nouvelle gestion publique. Encouragés par ces résultats et par l'attrait, la simplicité et la plus grande facilité d'adoption de cette approche pour la réforme du secteur public, les spécialistes du développement se sont précipités dans le train en marche pour pousser à l'adoption de réformes de la nouvelle gestion publique partout en Afrique et dans le reste du monde en développement.

[Prière insérer ce qui suit au bas de l'encadré 1]

Source: Stevens, Mike, 2005. « Effective States and Engaged Societies: Capacity Development for Growth, Service Delivery, Empowerment and security in Africa », Capacity Building for The Civil Service, juin 2005.

Si les réformes de la nouvelle gestion publique dans les pays développés ont été imposées en premier lieu par la nécessité de faire face à la crise économique, dans le cas des pays africains, les réformes dans la gestion des finances publiques ont principalement résulté de pressions extérieures et se sont déroulées dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. Les recommandations faites aux pays africains de s'adapter aux principes de la nouvelle gestion publique ne reposaient pas sur une solide analyse des réalités sociales et économiques qui prévalaient sur le continent.

Les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel sur les États africains, de même que les effets dévastateurs de ces programmes sur le développement socio-économique du continent, sont largement traités dans la littérature. C'est pour cette raison qu'ils ne seront pas examinés dans la présente étude ; il suffit d'indiquer qu'un rapport de la CEA a décrit à juste titre les résultats de deux décennies d'expérimentation des programmes d'ajustement structurel dans de nombreux pays d'Afrique comme des « échecs, tout simplement »¹⁶. Dans les années 90, les pays africains ont pris conscience de l'importance du rôle de l'État dans la conception et la mise en œuvre de politiques qui mettent l'accent sur la croissance économique. De ce fait, les gouvernements africains sont devenus conscients du fait que les passations de marchés devaient aller au-delà d'une simple fonction administrative pour devenir une responsabilité stratégique de l'État (voir, par exemple, l'encadré 2).

¹⁶ CEA (2003), Public Sector Management Reforms in Africa: Lessons Learned , Commission économique pour l'Afrique (CEA), Addis-Abeba.

Encadré 2: L'approche globale du Ghana aux réformes des marchés publics

Réforme du cadre juridique et institutionnel : Le Gouvernement ghanéen a promulgué sa loi relative aux marchés publics en 2003, pour jeter les bases d'un système normalisé de passation des marchés qui tienne compte des politiques du pays en matière de décentralisation et de développement de l'industrie locale. Il a créé l'Office chargé des marchés publics en tant qu'entité centrale ayant pour mandat d'harmoniser la politique en la matière et de veiller à la mise en œuvre d'un processus efficace et transparent de passation des marchés. À cet effet, les entités chargées de la passation des marchés et comprenant des comités d'adjudication des marchés se chargent des achats pour les organismes publics. Les organes chargés de l'examen du dossier approuvent simultanément les recommandations des comités d'adjudication des marchés.

Rôle dirigeant aux niveaux international et régional : Le Ghana a été un membre actif des réseaux internationaux de passation des marchés, tels que l'Équipe spéciale sur la passation des marchés et le Groupe d'étude de Marrakech sur les pratiques durables de passation des marchés publics. Le Gouvernement ghanéen a récemment conclu un partenariat avec le Gouvernement suisse pour mettre au point des politiques et des pratiques durables de passation des marchés publics. Il siège en outre au Comité consultatif sur la réforme des marchés de la Banque mondiale.

Professionnalisation et développement des capacités : Le Ghana a adopté une nouvelle approche qui intègre la formation en matière de passation de marchés dans le système d'enseignement supérieur avec de nouveaux diplômes aux niveaux du diplôme national d'études supérieures et de la licence. Ces nouveaux programmes ont été élaborés en application de la loi relative aux marchés publics et avec l'appui de l'Autorité de développement du Millénaire et du Millennium Challenge Corporation. Ils sont à présent enseignés à l'Institut ghanéen de gestion et d'administration publique et à l'École polytechnique de Takoradi. L'Institut ghanéen de gestion et d'administration publique organise aussi à l'intention des agents publics provenant de toute la région de courtes sessions de formation dans le domaine de la passation de marchés pour des projets financés par des ressources internationales. Enfin, la loi relative aux marchés publics contient un plan de carrière pour les responsables de la passation des marchés en vue d'une modernisation et d'une professionnalisation du déroulement de leur carrière.

[Prière insérer ce qui suit au bas de l'encadré]

Responsabilité sociale et partenaires de la société civile : La dynamique société civile ghanéenne apporte une contribution cruciale dans le domaine et supervise les fonctions nationales de passation des marchés. Parmi les acteurs importants figurent la Coalition ghanéenne de lutte contre la corruption, qui pilote une initiative régionale sur le suivi des passations de marchés au Ghana, en Sierra Leone, au Liberia et au Nigéria. À l'intérieur du Ghana même, «Revenue Watch Ghana» [Observatoire des recettes du Ghana] est un partenaire essentiel pour l'organisation d'activités de conception et d'utilisation d'outils de suivi des marchés, dans le cadre de l'approche en matière de responsabilité sociale adoptée par la société civile.

Source: Banque mondiale, 2013, Ghana's Comprehensive Approach to Public Procurement Reform, téléchargé à l'adresse: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/04/Ghana-8217-s-Comprehensive-Approach-to-Public-Procurement-Reform>

Dans de nombreuses parties du continent, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour les marchés publics. Ces systèmes sont toutefois peu performants en raison d'une culture et de comportements en matière de passation de marchés qui n'ont pas encore beaucoup changé. Il existe un laxisme dans le respect de la loi et les responsables de la gestion et de l'administration de la passation des marchés s'affranchissent de l'obligation redditionnelle. Une condition préalable nécessaire pour le fonctionnement efficace du système consiste à doter la société civile de pouvoirs. De tels pouvoirs devraient viser à obtenir un respect scrupuleux de l'obligation redditionnelle par les agents publics. L'expérience tant des pays développés que des pays en développement montre qu'il s'agit là de l'outil le plus efficace, qui apportera un changement à la situation actuelle de non-respect des règles en vigueur et de médiocre culture du résultat. Pour s'engager dans la surveillance de l'action des pouvoirs publics, la société civile a besoin d'avoir pleinement

accès à l'information tout comme ses membres doivent bénéficier de protection en tant que lanceurs d'alerte.

De nombreux pays africains ont mis en œuvre une série de réformes visant à moderniser leurs systèmes de gestion des finances publiques en général et leurs systèmes de passation des marchés publics en particulier. À cet égard, les pays de l'Afrique de l'Est ont enregistré des améliorations importantes. Certains bons principes en matière de passation de marchés se trouvent présentement énoncés dans les constitutions nationales de ces pays¹⁷. Le Kenya a promulgué sa loi relative aux marchés publics en 2007 et le Gouvernement est engagé dans le processus de révision de cette loi pour la mettre en conformité avec la Constitution du pays. La Tanzanie aussi a promulgué une loi relative aux marchés publics en 2011. L'élaboration de la politique de la Tanzanie en matière de passation des marchés publics est en cours. Si l'Ouganda a promulgué une loi relative aux marchés publics en 2003, ce n'est qu'en 2012 seulement qu'il y a eu une révision importante de la loi. Les trois pays partagent un même passé historique et ont des dispositions institutionnelles similaires. La raison des retards constatés dans les trois pays réside dans l'impossibilité de parvenir rapidement à un consensus entre les diverses institutions de gouvernance.

La Constitution nationale de l'Afrique du Sud prévoit le recours à des principes de passation des marchés qui soient conformes aux cadres internationaux¹⁸. En Afrique du Nord, la Tunisie a élaboré en 2002 son premier code des marchés publics, qu'elle a modifié par la suite en 2012¹⁹. En Afrique de l'Ouest, le Ghana a promulgué sa loi relative aux marchés publics en 2003, tandis que, au Nigéria, la loi relative aux marchés publics a été adoptée beaucoup plus tard, en 2007. De manière générale, un certain nombre de pays africains se sont inspirés de la loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international pour rédiger leurs lois et politiques nationales relatives aux marchés publics.

Les pays sont allés au-delà des réformes d'ordre juridique pour apporter d'importantes améliorations aux structures organisationnelles de la passation des marchés²⁰. De nouvelles institutions, telles que l'autorité chargée des marchés publics et le comité chargé de l'examen des appels et des plaintes, ont été créées pour conférer un caractère officiel à la passation des marchés et pour en améliorer les résultats²¹. Par exemple, au Ghana, la promulgation de la loi nationale relative aux marchés publics a été suivie de la création de l'Office national chargé des marchés publics et des comités d'adjudication des marchés.

Au niveau sous-régional, l'application de nouvelles normes et directives visant à améliorer les processus de passation des marchés s'est faite sous l'impulsion des communautés économiques régionales, dans l'esprit de l'intégration régionale. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont adopté des directives régionales relatives aux marchés publics. Il y a notamment que, en 2002, le COMESA a conçu un projet de réforme des marchés publics qui visait à améliorer et à harmoniser

17 Par exemple, la Constitution du Kenya de 2010 prescrit l'application des principes de justice, d'équité, d'appel à la concurrence, de transparence et de bon rapport coût-efficacité dans les passations de marchés publics.

18 Le principal texte législatif qui régit les marchés publics est la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996. La section 217 de la Constitution impose que, lorsqu'un organe de l'État passe un marché pour des biens et des services, il le fasse en respectant les principes de la justice, de l'équité, de la transparence, de l'appel à la concurrence et du bon rapport coût-efficacité.

19 Rapport final sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie, juin 2012.

20 Mawuko D, et al. 2013. n.11.

21 Honkaniemi, N. (2010). « Conditionality World Bank crisis-lending to Ghana ». Téléchargé à l'adresse : www.eurodad.org/.../under%20the%20influence%20of%20the%20world.

les règles, les règlements et les procédures des États membres se rapportant à la passation des marchés. Un résultat important de ce projet a été une plus grande prise de conscience de la nécessité d'améliorer la gouvernance dans le domaine des marchés publics²². La sous-région a adopté un projet de suivi intitulé « Enhancing procurement reforms and capacity Project » [Projet de renforcement des réformes et des capacités en matière de passation de marchés], en vue de consolider les gains obtenus grâce au projet de réforme des marchés publics. Le projet de réforme des marchés publics de l'UEMOA, dont la mise en œuvre a démarré en 2007, visait à élaborer et à introduire dans les législations nationales des États membres un cadre de réglementation communautaire en matière de passation de marchés, afin d'harmoniser et de moderniser les systèmes nationaux de passation des marchés.

Bien que les réformes entreprises aux niveaux national et sous-régional aient grandement contribué à améliorer les systèmes nationaux de passation des marchés, certaines difficultés et lacunes perdurent. Une instruction et une formation insuffisantes, de même qu'une corruption endémique restent les principaux obstacles auxquels se heurtent les systèmes de passation des marchés en Afrique. Les caractéristiques générales de la fonction de la passation des marchés en Afrique sont structurées de telle manière que la responsabilité de la gestion et de la réglementation de la fonction se trouve répartie entre cinq institutions. Il s'agit des institutions suivantes :

- **Les entités chargées des marchés**, qui ont la responsabilité du pilotage et de la gestion du processus de passation des marchés au jour le jour.
- **Les unités chargées de la politique des marchés publics**, qui élaborent les politiques de passation des marchés, recrutent le personnel et conçoivent les stratégies de développement des capacités.
- **Les autorités chargées de la réglementation de la passation des marchés publics**, qui assurent la supervision de la mise en œuvre, le contrôle du respect des règles en vigueur et le suivi, comme elles veillent à faire respecter la législation relative aux marchés.
- **Les comités chargés de l'examen des appels**, qui se prononcent sur les appels non réglés par les autorités chargées de la réglementation.
- **Les experts en matière de passation de marchés**, qui ont en charge l'organisation et le déroulement des carrières des professionnels qui s'occupent de la passation des marchés et de l'approvisionnement dans tant le secteur public que privé.

Si l'Afrique doit tirer avantage du volume croissant de ses marchés publics, il lui faut considérablement améliorer la performance de ses systèmes de passation des marchés. Le présent rapport d'étude recommande aux décideurs de mettre l'accent sur l'élaboration de stratégies bien adaptées au contexte national, qui pourraient comprendre des analyses portant sur les parties prenantes, la mise au point d'indicateurs de performance, la définition d'objectifs réalistes et des mesures incitatives pour encourager les changements de comportement et de culture (des mesures tant pour récompenser que pour réprimer).

²² Banque africaine de développement, 2006. Appraisal Report: Enhancing Procurement Reforms and Capacity Project, COMESA, téléchargé à l'adresse : http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Multinational_-_COMESA_-_Enhancing_Procurement_Reforms___Capacity_Project_-_Appraisal_Report.pdf.

Parmi les mesures les plus cruciales que les pouvoirs publics devraient prendre, on peut citer notamment celles visant au développement et au renforcement de capacités humaines institutionnelles, opérationnelles et techniques. La première mesure à cet égard consiste à attirer et à retenir des responsables et des agents de la passation des marchés compétents, tout en améliorant à tous les niveaux les connaissances en matière de passation des marchés. Par ailleurs, l'automation accentue l'efficacité opérationnelle générale, améliore la présentation des rapports et permet de constituer des dossiers structurés. Si les passations de marchés par voie électronique sont à leurs premiers balbutiements, on s'attend à ce qu'elles renforcent la transparence, réduisent au minimum les coûts de transaction et accroissent l'efficacité. Des accords-cadres pourraient être utilisés pour l'acquisition d'articles prisés, afin d'éviter la redondance dans les efforts des organismes centraux. Ils pourraient aussi réduire les coûts des biens grâce aux économies d'échelle, comme ils pourraient améliorer l'efficacité opérationnelle générale.

Respect des processus de passation des marchés publics en Afrique

La corruption est un phénomène étroitement lié partout dans le monde aux systèmes de passation des marchés publics. L'Afrique n'est nullement à l'abri de ce phénomène, qui a envahi ses systèmes de passation des marchés publics. L'existence de la corruption dans les systèmes de passation des marchés en Afrique remonte à plusieurs décennies. Elle se traduit généralement par le non-respect des politiques et procédures de passation des marchés, dont résultent de grands scandales de corruption (voir encadré 3). Ces scandales confirment qu'il existe d'importantes faiblesses non seulement dans les systèmes juridiques, mais aussi dans les processus de passation des marchés.

Encadré 3: Exemples de non-respect des processus de passation des marchés dans le secteur des infrastructures

Kenya (1986) : La construction du barrage de Turkwell Gorge en 1991 a été entachée par des allégations de versement de pots de vin par des entreprises de construction de barrages à hauts responsables publics. En effet, selon certaines informations, le marché a été attribué à Spie Batignolles sans processus d'appel à la concurrence. Jusqu'à aujourd'hui, les organes de presse kenyans continuent à appeler ce projet « le plus blanc des éléphants blancs ».

Lesotho (années 80) : Des allégations de versement à de hauts responsables publics de pots de vin de plus de 2 millions de dollars par des entreprises cherchant à obtenir le marché du Lesotho Highlands Water Project [Projet hydraulique des hauts plateaux du Lesotho] ont été formulées. À l'époque, il s'agissait du plus grand projet d'infrastructure en Afrique, consistant en la construction de cinq barrages sur le territoire montagneux du pays.

Guinée (années 90) : Le projet d'extraction du minerai de fer de Simandou est le plus grand projet du genre en Afrique. Il comprend la construction d'une ligne de chemin de fer et l'exploration de quatre blocs miniers dans la région de Simandou en Guinée. Le marché des quatre blocs a été initialement attribué à Rio Pinto et, par la suite, deux blocs ont été enlevés à cette société. Ces blocs ont été attribués sans processus d'appel à la concurrence à la société BSG Resources. Des allégations persistent, selon lesquelles des pots de vin substantiels ont été versés pour que les blocs soient divisés entre les deux sociétés. Ce scandale continue (date ?) de faire l'objet d'une enquête du Federal Bureau of Investigation (FBI).

Kenya (2007) : Un audit public du Gouvernement a révélé que des stocks de pétrole d'un volume s'élevant à 126,4 millions de litres avaient été attribués de façon illicite à Triton Petroleum Ltd. Cette société n'avait pas droit à ces stocks, pas davantage que les responsables des finances n'en avaient autorisé la livraison, comme l'exigeaient les conditions figurant au contrat. Cette affaire est connue depuis lors sous le nom de la « fraude au pétrole Triton ».

Ouganda (2010) : Le projet de barrage de Karuma avait été lancé en 1995, mais sa mise en œuvre n'avait pas commencé à ce moment-là en raison d'un scandale de corruption impliquant l'entreprise adjudicataire du marché.

Le projet a été entièrement repris en 2010, mais le processus de passation du marché a été terni par des accusations de corruption concernant notamment les processus de l'appel d'offres et de l'élaboration du projet. En 2012, plusieurs agents publics faisaient l'objet d'une enquête policière au motif qu'ils auraient accepté des pots de vin pour retenir à l'avance des adjudicataires de marchés pour le projet.

Zimbabwe (2014) : La société ZTE Corporation aurait été adjudicataire d'un marché de 100 millions de dollars pour fournir des machines et du matériel d'irrigation sans être passée par un processus d'appel à la concurrence. Cela est contraire à la législation du pays relative aux marchés, qui dispose que tout marché d'une entité publique dont le montant est de 100 millions de dollars ou plus doit être autorisé par le Conseil des marchés de l'État.

[Prière insérer ce qui suit dans l'encadré 3]

Sources: Transparency International, 2012. U4 Expert Answer – Kenya: overview of corruption and anti-corruption; Africog, 2009. Analysis of the Triton Oil Scam; Michael Musanzikwa, 2013. Public Procurement System Challenges in Developing Countries: the Case of Zimbabwe, International Journal of Economics, Finance and Management Sciences. Vol. 1, n° 2, 2013, p. 119 à 127; The Economist, 2014. Mining and corruption – crying foul in Guinea téléchargé à l'adresse : <http://www.economist.com/news/business/21635522-africas-largest-iron-ore-mining-project-has-been-bedevelled-dust-ups-and-delays-crying-foul>; et Recent case of corruption involving UK companies and UK-backed International Financial Institutions, annexe 1, téléchargé à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/39ap06.htm#note128>

Le secteur des infrastructures est même plus vulnérable à la corruption que d'autres secteurs économiques, notamment en raison des montants élevés de ressources publiques en jeu. Selon Transparency International, des caractéristiques propres au seul secteur des infrastructures rendent celui-ci plus vulnérable à la corruption²³. Il s'agit notamment de la grande envergure des projets, du contrôle direct exercé par le gouvernement, de la complexité des projets, de la multiplicité des relations contractuelles que comportent les marchés ainsi que de la culture profondément ancrée du secret²⁴. Par exemple, les projets de construction font intervenir divers participants venant d'entités commerciales distinctes ayant des objectifs concurrents et n'étant tenues par aucune responsabilité contractuelle les unes à l'égard des autres²⁵. Un ensemble de données recueillies sur la corruption révèle que les cas liés aux infrastructures représentent une large partie du total des cas²⁶. Le déficit de capacités dont souffrent les systèmes de passation des marchés en Afrique, que compliquent encore plus la multiplicité des processus et des procédures, en particulier dans le secteur des infrastructures, ouvre la voie aux abus et aux irrégularités.

Le respect du processus standard de passation des marchés est crucial pour la croissance de l'Afrique. L'importance du respect des processus de passation des marchés a une incidence à la fois dans le domaine de la gestion et sur les politiques mises en œuvre. Premièrement, le volume important des dépenses publiques en jeu dans les passations de marchés font de celles-ci une composante essentielle de l'économie. Deuxièmement, un système de passation des marchés publics bien géré peut permettre d'atteindre des objectifs sociaux tels que la répartition des revenus et la réduction de la pauvreté. Troisièmement, le respect des normes de la passation des marchés accroît la compétitivité des pays et des entreprises sur le marché mondial. Ayant pris conscience de ce fait, les pays africains ont déployé des efforts considérables pour créer et renforcer des institutions qui permettent de se conformer aux règles en vigueur, et pour

23 Transparency International, Rapport sur la corruption dans le monde, 2005.

24 Stansbury, N. (2005). « Exposing the Foundations of Corruption in Construction, in Chapter 2: Corruption in Practice », Rapport sur la corruption, 2005 de Transparency International.

25 Hawkins J, 2013. « How to Note: Reducing corruption in infrastructure sectors » Evidence on Demand, à l'adresse : www.u4.no/...note-reducing-corruption-in-infrastructure-sectors/.../3104.

26 Initiative pour le recouvrement des avoirs volés, cas de corruption, Banque mondiale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

mettre en place des mécanismes favorisant un plus strict respect de ces règles. Toutefois, comme cela a été démontré dans la sous-section qui précède, beaucoup reste à faire pour que la passation des marchés devienne un instrument efficace au service du développement économique du continent.

Effets de la corruption sur les passations de marchés publics en Afrique

1. Dimensions de la corruption dans les passations de marchés publics

Comprendre ce qu'est la corruption dans le secteur des infrastructures

La CNUCC de 2003 et la CUAPLC de 2003 contiennent toutes deux des dispositions relatives à la corruption dans les passations de marchés publics. L'article 9 de la CNUCC, consacré exclusivement à la passation de marchés, est ainsi libellé :

« Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes appropriés de passation des marchés publics qui soient fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions et qui soient efficaces, entre autres, pour prévenir la corruption »²⁷.

Il convient de noter que, si la CUAPLC est moins explicite sur la passation des marchés, elle dispose comme suit en son article 5 : « [Les États Parties s'engagent à] [a]dopter des mesures législatives et autres pour mettre en place, rendre opérationnels et renforcer des systèmes internes de comptabilité, de vérification des comptes et de suivi, notamment en ce qui concerne les revenus publics, les recettes douanières et fiscales, les dépenses et les procédures de location, d'achat et de gestion des biens publics et services »²⁸.

La corruption dans le secteur des infrastructures, aux diverses phases du processus de passation des marchés, peut être qualifiée de grande ou de petite corruption. La première forme se traduit par un versement d'importantes sommes d'argent (commissions occultes/pots de vin) contre l'adjudication délibérée du marché à une entreprise, indépendamment de la qualité des autres entreprises soumissionnaires. De nombreux pays africains à croissance rapide sont fortement vulnérables à ces formes de corruption (voir l'encadré 3, ci-dessus). Les principaux acteurs sont de hauts responsables publics ainsi que des sociétés privées, notamment des multinationales²⁹.

La petite corruption est constituée de pots de vin versés à des agents publics, appartenant en général au système de passation des marchés, pour les amener à enfreindre les règles qui régissent la passation des marchés³⁰. Le pot de vin reste la forme la plus répandue de la

27 Organisation des Nations Unies, 2003. Convention des Nations Unies contre la corruption, article 9, p. 7.

28 Union africaine, 2003. Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption, article 5, p.9.

29 Soreide, Tina, 2002. Corruption in public procurement: causes, consequences and cures. Institut Chr. Michelson, Development Studies and Human Rights. P. 2.

30 Sohail, M. and S. Cavilla. 2007. Partnering to Combat Corruption in Infrastructure Services: A toolkit. RU: Université Loughborough. P.12.

petite corruption. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conclu en 1997 que « les pots de vin transfér[ai]ent des rentes de monopole à des investisseurs privés avec un partie allant aux agents publics corrompus...au moyen de contrats de marchés publics... »³¹. L'acte est accompli par des agents publics subalternes ou de niveau moyen et met en jeu des montants d'argent relativement faibles. On peut soutenir que tant la petite corruption que la grande corruption entraînent une distorsion dans la fourniture de services publics, puisqu'elles favorisent indûment un groupe au détriment d'autres dans la répartition des services et des ressources.

Causes de la corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures

En raison de la nature très secrète de la pratique, il est difficile de définir les déterminants réels de la corruption dans les passations de marchés publics sur le continent africain et ailleurs dans le monde. En dépit de cette difficulté, certains chercheurs ont tenté de ce faire, en allant aussi loin que la modélisation des possibles facteurs. Par exemple, en recourant à une analyse de sensibilité de 16 variables, Serra (2006)³² trouve que les déterminants de la corruption peuvent être d'ordre économique (4 variables), politique (7 variables) et socioéconomique (5 variables). Ainsi, la corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures permet de confirmer les faiblesses persistantes en matière de respect de l'obligation redditionnelle et de transparence ainsi que les dysfonctionnements dans les institutions de la gouvernance économique.

Il existe chez les spécialistes un consensus selon lequel la corruption est la conséquence de graves échecs dans la gouvernance économique et/ou politique. De fait, la corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures résulte de l'existence d'une faible gouvernance aux niveaux politique, stratégique, juridique et institutionnel. En termes de gouvernance politique, les ingérences ou pressions politiques pèsent souvent plus dans les marchés liés aux infrastructures, en raison des montants élevés d'argent qui sont en jeu et de l'importance que revêtent les projets pour les populations³³. Il convient de noter que beaucoup des scandales de grande corruption ayant trait à des passations de marchés en Afrique résultent de déficiences dans la gouvernance politique³⁴. Les faiblesses institutionnelles sont aggravées par l'incapacité des agents publics chargés de la passation des marchés à interpréter et à appliquer les règles, et aussi par la recherche d'un enrichissement personnel. Ces graves insuffisances entraînent des niveaux élevés de corruption et de pertes en ressources budgétaires, qui affaiblissent par la suite la légitimité des gouvernants, ce qui peut à son tour conduire à des troubles sociaux et, en fin de compte, à un changement de régime. De fait, la corruption dans les passations de marchés publics est la deuxième cause de déstabilisation politique dans les pays africains³⁵.

31 PNUD, 1997. Corruption et bonne gouvernance – Document de synthèse 3. Bureau des politiques et de l'appui aux programmes.

32 Mentionné dans Apolloni A. et Nshombo J.M, 2013. Public Procurement and Corruption in Africa: A literature review. Rivista di Politica Economica, avril/juin 2013.

33 Søreide, T. 2006. Procurement procedures and the size of firms in infrastructure contracts. Document établi pour la Conférence annuelle [des banques] sur l'économie du développement, Tokyo, 29 et 30 mai 2006.

34 Apolloni A. et Nshombo J.M, 2013. Public Procurement and Corruption in Africa: A literature review. Rivista di Politica Economica, avril/juin 2013.

35 OCDE et MENA, Governance Programme, 2012. « MENA-OECD Network on Public Procurement », p. 4.

S'agissant de la gouvernance économique, la corruption dans les passations de marchés dans le secteur des infrastructures intervient lorsque des responsables corrompus choisissent de méconnaître les processus de passation des marchés, en particulier dans des situations où les institutions et les mécanismes chargés de faire respecter ces processus ne sont pas suffisamment solides.

Des systèmes de passation des marchés faibles favorisent les pratiques de corruption dans le secteur des infrastructures

Le secteur public est habituellement l'acteur chargé de la mise en œuvre et/ou de la supervision de la passation des marchés pour les projets d'infrastructure. Aux phases de la planification et de la conception, les agents publics peuvent sans aucun doute influencer sur les projets d'infrastructure exclusivement à des fins personnelles. Les effets de tels pratiques de corruption se font ressentir au niveau national, là où des marchés d'infrastructure de qualité inférieure sont attribués la plupart du temps³⁶. La corruption peut aussi affecter le processus d'établissement de la liste des soumissionnaires à retenir et l'appel à la concurrence dans le cadre d'un projet donné, lorsque la procédure de sélection pour l'adjudication du marché manque de transparence, lorsqu'il existe une asymétrie dans la fourniture de l'information aux soumissionnaires et/ou lorsque les décisions d'adjudication des marchés ne sont pas rendues publiques. Il s'agit aussi là de la phase où les pots de vin sont versés par les entreprises privées, qui peuvent ne pas vouloir perdre en soumettant des offres³⁷.

Les projets d'infrastructure sont aussi vulnérables à la corruption à la phase de la mise en œuvre du projet. Les coûts des projets sont fondés sur des prix et des quantités de matériaux qui tiennent compte des bénéfices du soumissionnaire, du coût du matériel et de celui de la main-d'œuvre. Toutefois, s'il y a absence de transparence dans les prix et une évaluation inadéquate des coûts des projets d'infrastructure sur le marché, un risque de corruption existe. La corruption peut intervenir à cette phase en raison notamment du peu d'efforts qui est fait pour faire respecter les normes et des demandes exagérées des adjudicataires³⁸. De tels risques peuvent en fin de compte conduire à une collusion entre le responsable de la supervision et l'adjudicataire, lequel peut gonfler le coût du marché ou réduire la dimension du projet d'infrastructure. Ceci est généralement fait en exerçant des pressions pour faire accepter des matériaux de moindre qualité, amener à fermer les yeux sur des travaux de médiocre qualité et à accepter de se faire remettre une documentation fausse. Par exemple, au Nigéria, 50 % des effondrements d'immeubles sont dus à des défauts de conception résultant de la négligence de l'entrepreneur, 40 % à des malfaçons dans la construction et à des pratiques de fraude et 10 % à des matériaux inadéquats³⁹.

L'analyse qui précède confirme que divers facteurs aggravent la vulnérabilité à la corruption dans le processus de passation des marchés publics. Les pratiques de corruption sont même de plus grande ampleur lorsqu'un projet d'infrastructure comporte un nombre élevé de phases et présente une complexité dans son exécution. En effet, des projets de grande dimension et

36 Osei-Tutu, E., E. Badu et D.Owusu-Manu, 2009. « Exploring corruption practices in public procurement of infrastructural projects in Ghana », *International Journal of Managing Projects in Business*. Vol.3, n°2, p. 248-49.

37 Søreide, T., 2002. *Corruption in public procurement: causes, consequences and cures*. Institut Chr. Michelson, Development Studies and Human Rights. P. 2.

38 O'Leary, D., 2006. « The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure », Établi pour la Conférence annuelle des banques sur l'économie du développement, 29 et 30 mai [2006].

39 Ameya, C. et Sarfo M. 2013. « Curbing Corruption in the Public Procurement Process in Ghana », dans *Public Policy and Administration Research*. Vol. 3, n°5, p. 52.

complexes se prêtent à la corruption⁴⁰. Il est utile de tirer des enseignements de la gestion de la passation des marchés dans des projets d'infrastructure par les pays qui ont eu les meilleurs résultats en la matière sur le continent africain et ailleurs dans le monde (voir encadré 4) ; c'est pour cette raison que ce point est examiné de manière plus approfondie à la section 4.

Box 4: Renforcement institutionnel : réformes des marchés publics au Kenya

Le Kenya offre des exemples de réformes dans le domaine de la passation des marchés dans le secteur public, qui, si elles sont effectivement mises en œuvre aideront le pays à réformer le système, pour réduire la corruption. Un examen des systèmes de passation des marchés publics du pays effectué en 1999 avait fait apparaître de nombreuses faiblesses, dont notamment l'absence d'uniformité dans le système de passation des marchés dans le secteur public, l'inexistence de sanctions ou de peines contre les contrevenants, des dossiers incomplets ou l'absence de dossiers se rapportant aux transactions liées aux passations de marchés.

De ce fait, une loi relative aux marchés publics et à l'aliénation des biens a été promulguée en 2005 et est entrée en vigueur en 2007. La loi a créé les institutions nécessaires pour le respect de son application, dont l'Autorité pour la supervision de la passation des marchés publics, le Comité consultatif sur la passation des marchés publics, avec la transformation de l'Office chargé de recevoir les plaintes et appels relatifs aux marchés publics, et de leur examen en Office chargé de l'examen administratif des marchés publics. Ces mécanismes visent à imposer dans le secteur public le respect des principes d'un système d'appels à la concurrence ouvert, notamment ceux de la transparence et de l'obligation redditionnelle.

[Prière insérer ce qui suit au bas de l'encadré]

Source: Public Procurement and Oversight Authority (PPOA) Kenya. Disponible à l'adresse : http://www.ppoa.go.ke/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=137

2. Effets de la corruption sur les passations de marchés publics

Étant donné que les infrastructures sont essentielles pour la transformation structurelle et le développement sans exclus d'un pays, il est important de sensibiliser les décideurs africains aux effets de la corruption sur le secteur et, à terme, sur l'économie dans son ensemble. Si la passation des marchés dans les projets d'infrastructure est fortement exposée à la corruption, il reste toutefois difficile de quantifier celle-ci. Selon certaines estimations, les montants qui sont versés dans l'ensemble du monde en pots de vin s'élèvent à près de 400 milliards de dollars, tandis que, selon d'autres estimations, ils sont plus proches de 1 000 milliards de dollars, représentant de 10 % à 30 % des investissements mondiaux dans la construction des infrastructures publiques⁴¹.

40 Hawkins, J, 2013. How to note: Reducing corruption in infrastructure sectors. John Hawkins of Engineers Against Poverty for Evidence on Demand.

41 Osei-Tutu, E., E. Badu and D.Owusu-Manu, 2009. « Exploring corruption practices in public procurement of infrastructural projects in Ghana », International Journal of Managing Projects in Business. Vol.3, n° 2, p. 237 ; John Hawkins 2013: How to note: Reducing Corruption in infrastructure Sectors.

Mauvaise répartition des ressources en raison de la corruption dans les passations de marchés dans le secteur des infrastructures

La corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures a des effets négatifs sur les objectifs de transformation structurelle des pays africains. Les projets de construction de grande envergure, notamment de barrages, se voient habituellement accorder la priorité au détriment des projets relatifs à la santé et à l'éducation, les décisions étant influencées par les possibilités d'obtention de pots de vin. Appolloni et Nshombo (2013) soulignent que « *la corruption a souvent pour résultat le choix et l'exécution de projets [d'infrastructure] qui sont dépourvues de pertinence économique ou qui ne sont pas nécessaires, ce qui empêche de procéder à des investissements ... qui, sur un plan économique, ... auraient été plus souhaitables* »⁴².

Les pratiques de corruption dans les passations de marchés publics ont des effets négatifs sur l'exploitation et l'entretien des infrastructures en Afrique. La mauvaise affectation des ressources budgétaires montre que le problème de l'exploitation et de l'entretien revêt peu de priorité chez des agents publics corrompus. Cette tournure d'esprit a très souvent pour conséquence une rapide détérioration de l'infrastructure des services publics, notamment les routes, les écoles et les hôpitaux. La corruption accroît en outre les dépenses publiques du fait de la surfacturation des biens et des services. Par exemple, certains entrepreneurs adjudicataires de marchés dans des projets d'infrastructure incluent habituellement dans leurs factures le coût total des paiements additionnels destinés à des agents publics en tant partie de ce qui leur est dû comme coût du projet. Selon la BAD (2014), les coûts cachés de la corruption dans les passations de marchés publics peuvent avoir pour résultat une médiocre qualité des infrastructures, tandis que des achats non nécessaires peuvent entraîner un ajout d'au moins 25 % au coût total des marchés publics⁴³. Actuellement, tout en dépensant 45 milliards de dollars par an pour satisfaire ses besoins en infrastructures, l'Afrique perd aussi 17 milliards de dollars par an du fait de diverses déficiences, dont notamment la corruption⁴⁴.

La compétitivité de l'Afrique est affaiblie par la corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures

Comme indiqué dans la section 2, les pays africains consacrent des montants élevés de ressources financières aux marchés liés à des projets d'infrastructure. La BAD (2014) a précisé que « *l'ampleur des projets et les flux importants d'argent en jeu [faisait] que le secteur des [infrastructures] se prêt[ait] à la corruption* »⁴⁵.

On estime que la corruption affecte près de 70 % des marchés attribués dans le cadre de la passation des marchés publics en Afrique et que les coûts de la surfacturation en représentent près de 20 % à 30 %⁴⁶. Dans le même temps, les pays africains ont perdu un montant estimé de 20 à 30 milliards de dollars sous forme de pots de vin versés à l'occasion de passations de

42 Apolloni A. et Nshombo J.M, 2013. Public Procurement and Corruption in Africa: A literature review. Rivista di Politica Economica, avril/juin 2013, p. 10.

43 BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Fraud and Corruption in Public Procurement », p. 9-10.

44 Banque mondiale, 2010. Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. États-Unis d'Amérique: Washington, p. 67.

45 Cité dans Foster, V., Briceño-Garmendia, C., World Bank & Africa Infrastructure Country Diagnostic. (2010). Africa's infrastructure: A time for transformation. Washington : Agence française de développement. P.1

46 Mawenya, A.S. (2008), « Preventing corruption in Africa », hors-série, SALLA, Johannesburg.

marchés publics⁴⁷. Des paiements illicites sont souvent effectués pour accélérer le processus de validation des travaux d'infrastructure, ce qui crée un « cercle vicieux », lorsque les services d'infrastructures escomptés ne sont pas fournis, des retards étant causés par des agents publics s'attendant à ce que les adjudicataires des marchés leur versent de l'argent pour qu'ils falsifient la certification des travaux. Même lorsque les projets d'infrastructure sont exécutés, ils peuvent être de médiocre qualité, ce qui alors entraîne des coûts d'entretien plus élevés et une plus courte longévité des infrastructures physiques et, par suite, affaiblit grandement la compétitivité.

47 Ameya, Collins et Sarfo Mensah. 2013. « Curbing Corruption in the Public Procurement Process in Ghana », dans *Public Policy and Administration Research*. Vol. 3, n° 5; OCDE et MENA, Governance Programme, 2012. « MENA-OECD Network on Public Procurement », p. 3.

1. Réformes générales pour lutter contre la corruption dans les passations de marchés publics

Importance des réformes des marchés publics

Dans tout pays, l'objectif suprême poursuivi à travers les réformes des marchés publics est de renforcer l'efficacité et l'efficience dans les transactions relatives aux marchés publics, dans un souci de parvenir à une meilleure fourniture des biens et services publics. Les réformes du secteur public peuvent aller aussi loin que les buts suivants : a) apporter des ajustements aux systèmes de gestion des finances publiques ; b) adopter des modifications aux systèmes juridiques et judiciaires ; enfin, c) mettre en place des institutions. En effet, ces dernières années, les réformes des marchés publics ont même visé à « renforcer des partenariats dynamiques avec la société civile et avec le secteur privé, pour améliorer la qualité de la fourniture de services, accroître les responsabilités dans le domaine social et veiller à ce qu'il y ait une large participation des citoyens à la prise des décisions et à la fourniture d'informations en retour sur la performance des services publics »⁴⁸. Certains chercheurs décrivent les réformes des marchés publics comme étant dynamiques, ce qui, en d'autres termes, en fait un « organisme vivant », à savoir qu'elles ont besoin d'un ajustement en fonction « du moment et des événements ». L'expérience de pays développés comme le Royaume-Uni et les États-Unis confirme qu'il faut du temps effectivement pour réaliser des réformes fondamentales dans les passations de marchés⁴⁹.

Les réformes des marchés publics, en particulier dans le secteur des infrastructures de l'Afrique, revêtent une importance cruciale, parce qu'elles peuvent permettre de réaliser des économies budgétaires substantielles, une meilleure conception et une meilleure exécution du projet. En effet, des systèmes de passation des marchés publics gérés de façon adéquate peuvent réduire les coûts d'infrastructure de 20 % à 40 %⁵⁰. Il est donc évident que la passation des marchés publics a effectivement une incidence indirecte sur le rythme auquel les pays africains peuvent transformer structurellement leurs économies.

Réformes des marchés publics dans les économies avancées

Les pays africains pourraient tirer des enseignements des expériences des pays développés en matière de réforme des marchés. Les marchés publics constituent près de 16 % du PIB

48 Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, 2008. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington : Banque mondiale, p. xi, 4.

49 Kuye, J.O, 2006. « Public sector reforms: The Case for South Africa – 1994 – 2005 », dans Journal of Public Administration, 41 2). P. 291.

50 De Mariz L., Menard, C., Abeillé B., 2014. Public Procurement Reforms in Africa: Challenges in Institutions and Governance : Université d'Oxford, p. 59.

de l'Union européenne. Par ailleurs, la corruption dans les passations de marchés publics est répandue dans les économies avancées (voir encadré 5). Une étude portant sur les passations de marchés publics dans huit États membres choisis de l'Union européenne conclut que la corruption dans la valeur globale des marchés dans cinq secteurs constituait entre 2,9 % et 4,4 % des coûts. Ceci équivaut à entre 1,5 million d'Euros et 2,2 millions d'Euros⁵¹. De ce fait, en 2011, l'Union européenne a défini deux approches pour lutter contre la corruption, un accent particulier étant mis sur la fraude. La première approche consiste à mettre en place des mécanismes de présentation de rapports qui permettent de procéder à une évaluation périodique des États membres. La seconde consiste en une stratégie de lutte contre les fraudes qui aide à déceler la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des États membres. Ceux-ci ont modifié de façon substantielle leurs systèmes de passation des marchés publics. C'est dire que la passation des marchés publics comporte des objectifs très précis d'économies sur les coûts et des objectifs axés sur l'efficacité, tels que le bon rapport qualité-prix, l'appui aux petites et moyennes entreprises et la mise en œuvre des responsabilités en matière de politiques sociales et environnementales.

Encadré 5: Exemples dans les économies avancées de scandales liés aux passations de marchés dans le secteur des infrastructures et réformes s'y rapportant

Japon (années 2000) : Le trucage par le Gouvernement des offres dans des projets publics, connu sous le nom japonais de « kansei dango », est interdit par la loi depuis 2000. En dépit de cela, en 2005, 2006, 2010 et 2012, il y a eu une série de scandales de trucage des offres par des agents publics. Par exemple, en 2012, selon certaines informations, des employés des forces terrestres d'autodéfense ont donné des informations fallacieuses à une entreprise soumissionnaire au sujet d'un marché pour achat d'hélicoptères.

Allemagne (2006) : La ville de Berlin était censée devenir une plaque tournante internationale dans le domaine du transport aérien dès 2011. Toutefois, le projet n'est jusqu'ici pas terminé et a fait l'objet d'une vaste couverture médiatique internationale, en raison notamment d'un scandale lors du processus d'appel d'offres pour l'adjudication du marché. En septembre 2014 déjà, selon certaines informations, ce projet coûtait chaque mois près de 20 millions d'Euros au Gouvernement.

Italie (2012) : L'exécution du projet de la route Salerno-Reggio Calabria a été longtemps ternie par des allégations de corruption. En effet, selon certaines informations, à la suite d'investigations menées par l'Union européenne, l'Italie a eu à rembourser à celle-ci plus de 500 millions de dollars. Cela, parce qu'il avait été établi que le projet avait été entaché par le versement de pots de vin lié à la passation du marché.

[Prière insérer ce qui suit au bas de l'encadré]

Source : Italy repays £307 million to EU after road project 'mafia corruption' exposed. Texte téléchargé à l'adresse : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/9376202/Italy-repays-307-million-to-EU-after-road-project-mafia-corruption-exposed.html> ; Berlin's airport fiasco : the eternal building site. Texte téléchargé à l'adresse : <http://www.economist.com/news/europe/21569065-so-much-industrious-germans-doing-things-time-eternal-building-site> ; Latham and Watkins « Bribery and Corruption – Japan », texte téléchargé à l'adresse : www.globallegalinsights.com

⁵¹ Union européenne, 2013. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU: Development of a Methodology to Estimate the Direct Costs of Corruption and Other Elements for an EU-Evaluation Mechanism in the Area of Anti-corruption. PWC, Services de l'Union européenne.

À la suite de la crise financière mondiale de 2008, les États membres de l'Union européenne mettent de plus en plus l'accent sur l'utilisation des passations de marchés comme outils d'innovation, afin d'en renforcer l'efficacité et de réaliser des économies sur les coûts. À cet égard, la Commission européenne a lancé l'« Initiative marchés porteurs », qui constitue une approche relativement nouvelle à la passation des marchés publics et qui appuie des réseaux thématiques. Ces réseaux aident les responsables des achats dans les secteurs public et privé à faire preuve de plus d'innovation dans leurs achats. Par exemple, le Royaume-Uni a pu apporter de l'innovation dans les passations de marchés du secteur de la santé en trois phases. De 2000 à 2006, le Gouvernement a reconnu le rôle de l'innovation en tant que moteur de création de la richesse et d'outil favorisant la durabilité environnementale. La deuxième phase, qui était la plus importante, de 2006 à 2009, a été celle où des politiques relatives à l'innovation ont été conçues. La phase finale, qui a commencé en 2010 et se poursuit, consiste en des changements dans les politiques. À cette phase, un cadre national pour les soins à distance a été conçu au sein du système de passation des marchés publics pour améliorer la fourniture de soins de santé aux personnes souffrant d'invalidité et aux personnes âgées. La littérature indique que le Royaume-Uni a tiré des gains substantiels des différentes phases des réformes des marchés publics dans le secteur de la santé⁵².

Les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) aussi ont accordé une grande attention aux réformes des marchés publics, en mettant en œuvre des principes pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics. Ces principes visent à la prévention de diverses formes de corruption à chaque étape du cycle de passation des marchés publics. Les principes de l'OCDE reposent sur quatre piliers, qui mettent l'accent sur la transparence, la bonne gestion, la prévention de comportements répréhensibles, le respect des règles en vigueur et le suivi, le respect de l'obligation redditionnelle et le contrôle⁵³. Ils ont aussi conduit à l'adoption de directives précises pour lutter contre le trucage des offres lors de la passation des marchés publics, avec l'intention de déceler la corruption dans le processus d'appel d'offres et de permettre aux gouvernements d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible⁵⁴.

Les pays asiatiques aussi ont, en matière de lutte contre la corruption dans les passations de marchés publics, de bonnes pratiques qui peuvent être reprises dans le secteur des infrastructures en Afrique. Par exemple, en Corée du Sud, il existe un pacte d'intégrité pour les fournisseurs, adopté dès 2000. Ce pacte d'intégrité est « un pacte multilatéral et fondé sur la réciprocité contre la corruption conclu entre les organisations publiques et les soumissionnaires pour prévenir la corruption dans les marchés publics, qui établit des droits et obligations fondés sur la réciprocité »⁵⁵. En cas de corruption avérée, le pacte permet d'annuler un marché ou d'exclure des fournisseurs coupables de fraudes. Aux fins du suivi et de la pleine mise en œuvre du pacte d'intégrité, un système de médiation a été mis en place. Le système organise des audiences publiques à des phases cruciales des marchés pour des projets de construction importants. Des enquêtes de Transparency International laissent voir que des résultats satisfaisants ont été obtenus dans la lutte contre la corruption dans le secteur des

52 BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Innovations in Public Procurement », p. 9-22.

53 OCDE, 2009. OECD Principles for Integrity in Public procurement. Paris, France.

54 OCDE, s.d. Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Helping Governments to Obtain Best Value for Money. Paris, France.

55 OCDE, 2007. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. Publication de l'OCDE, p. 119-120.

infrastructures⁵⁶. Des pactes d'intégrité ont été élaborés par Transparency International dans les années 90 et ont été progressivement utilisés partout dans le monde (voir encadré 6).

Encadré 6: Mise en œuvre de pactes d'intégrité partout dans le monde

Argentine : Les pactes d'intégrité permettent aux municipalités d'organiser des audiences publiques pour le renforcement de la crédibilité et la prévention de la corruption dans les passations de marchés publics. Ces audiences offrent la possibilité à toutes les parties prenantes, notamment à la société civile, de contester, en cas de besoin, la passation d'un marché public, comme de faire des propositions concernant la voie à suivre.

Colombie : Le pacte énonce que les agents publics doivent examiner, à l'avance, les risques de corruption par les soumissionnaires intéressés que pourraient comporter le processus de passation d'un marché. À cet égard, les mesures de prévention font ensuite l'objet d'un accord. En Colombie, chaque branche de l'industrie dispose à présent de son propre pacte d'intégrité.

Inde : La mise en œuvre des pactes d'intégrité est une « procédure de fonctionnement normale » dans les passations de marchés par des départements chargés de travaux publics d'envergure. En effet, plus de 35 entreprises publiques ont signé un mémorandum d'accord approprié avec Transparency International India.

Indonésie: Le pacte a été utilisé dans une phase pilote dans 20 districts. C'est la société civile qui assure le suivi et qui veille à ce que le pacte soit correctement appliqué.

[Prière insérer ce qui suit dans le bas de l'encadré]

Italie : Le pacte a été introduit au niveau des municipalités. Pour que les responsables de la passation des marchés comprennent le pacte, une formation leur est dispensée sur les meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption dans les passations de marchés publics.

Source : Téléchargé à l'adresse : http://archive.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts

Réformes des marchés publics en Afrique

Les réformes des marchés en Afrique peuvent être classées selon trois phases. La première génération de réformes des marchés a été adoptée sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, dans le cadre des prêts d'ajustement structurel. Ces réformes des marchés portaient notamment sur la discipline budgétaire, ce qui impliquait la réduction de la masse salariale. Toutefois, au total, ces réformes n'ont pas contribué à une efficacité qualitative du secteur public et ont de fait provoqué un départ de la main-d'œuvre qualifiée du domaine de la passation des marchés publics.

L'urgence qu'il y avait à entreprendre des réformes plus approfondies des marchés publics en Afrique est apparue à la « Conférence internationale sur la réforme des marchés publics en Afrique » tenue à Abidjan. Plus de 30 gouvernements africains et de nombreux partenaires internationaux de développement⁵⁷ ont pris part à cette conférence, où ont été reconnues l'importance de systèmes de passation de marchés publics sains et celle de leurs relations réciproques positives avec la bonne gouvernance. En outre, la Conférence a aidé à mettre en lumière les difficultés liées à la modernisation du secteur de la passation des marchés sur le continent et la nécessité de la mise en place de cadres stratégiques communs, afin d'améliorer le respect de l'obligation redditionnelle, l'efficacité et la transparence. C'est dans

56 OCDE, 2007. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. Publication de l'OCDE, p. 120.

57 Arrowsmith, S. et Quinot, G. 2013. Public procurement regulation in Africa. Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press. P. 2.

ce contexte que la deuxième génération de réformes a été mise en œuvre par la plupart des pays africains, bien que les mesures de renforcement des capacités aient été, dans beaucoup de cas, appliquées de façon lente et inégale⁵⁸. Il y a eu peu de discipline dans les passations de marchés publics, ce qui a eu pour résultat des niveaux de plus en plus élevés de corruption. Dans ces circonstances, la fourniture des services a continué à se détériorer dans de nombreux pays africains.

La troisième génération de réformes a mis l'accent sur la manière d'améliorer la fourniture des services, en rationalisant le processus de passation de marchés. Les réformes ont principalement porté sur l'administration publique, en s'attaquant à des questions telles que la planification, l'établissement du budget, l'amélioration de la performance et la gestion des ressources humaines. Cette génération de réformes, tel qu'indiqué dans la section 2, repose sur l'approche de la nouvelle gestion publique. Ces réformes comprennent aussi les efforts tendant à dépolitiser les secteurs publics et à renforcer les mesures de lutte contre la corruption et les procédures de vérification⁵⁹.

Les participants au Forum de haut niveau sur la réforme des marchés publics en Afrique, tenu à Tunis en novembre 2009, ont reconnu les progrès réalisés durant la décennie précédente et ont réaffirmé les engagements pris à la conférence d'Abidjan de 1998. Les gouvernements africains se sont aussi de nouveau engagés à consolider les réformes et à promouvoir une approche multisectorielle et participative, en intégrant les marchés publics dans l'ensemble des réformes de l'État pour en améliorer l'impact économique, notamment dans les secteurs innovants⁶⁰. La « Déclaration de Tunis » a aussi appelé les entités non gouvernementales à jouer un rôle plus important dans les efforts tendant à réformer les marchés publics. Elle a exhorté le secteur privé à mobiliser les entreprises et à « les aider à renforcer leurs capacités, afin d'être plus compétitives et de participer plus efficacement aux commandes publiques », ce qui faciliterait à son tour la création d'emplois⁶¹. La Déclaration a invité en outre les pays africains et leurs sociétés civiles respectives, à maintenir « une vigilance citoyenne et [à] mieux contribuer à la promotion des réformes pour lutter contre la fraude et la corruption »⁶².

Les nouvelles réformes du secteur public en Afrique

La nature des marchés publics est en train de changer aussi bien dans les économies avancées que dans les économies africaines en développement. Cela est imposé à la fois par la nécessité de faire des économies sur le plan national et par le besoin d'une fourniture efficace et effective de services publics. De ce fait, il existe des réformes relativement nouvelles, telles que le bon rapport qualité-prix, le système de points, l'approche fondée sur des principes, la passation en ligne de marchés publics et les achats écologiques.

L'essence du bon rapport qualité-prix est que le prix uniquement ne devrait pas être la seule condition pour prendre une décision d'adjudication de marché. L'aspect important est plutôt la combinaison optimale de la quantification des coûts et bénéfices sur l'intégralité de la vie utile. Les « coûts sur l'intégralité de la vie utile » comprennent les coûts d'entretien, d'exploitation,

58 Muthaba, G. & Kiragu, K, 2002. Lessons of International and African Perspective on Public Service Reform: Example from Five African Countries. Banque africaine de développement, 27 (3&4), p. 48-75.

59 CEA, 2003. Public Sector Management Reforms in Africa: Lessons Learned, Addis-Abeba. P. 8.

60 Déclaration de Tunis sur les réformes des marchés publics en Afrique soutien au développement économique et à la réduction de la pauvreté (17 novembre 2009).

61 Ibid.

62 Ibid.

de même que les risques encourus et la souplesse offerte, tout au long du cycle du projet. L'approche est actuellement utilisée principalement pour les marchés se rapportant à l'énergie, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement⁶³ et son extension à d'autres secteurs d'infrastructure devrait être encouragée.

Le système de points est « *un système par lequel des points additionnels sont attribués aux offres sur la base de dimensions qualitatives, telles que la qualité, les performances passées et les aspects techniques* »⁶⁴. Le bon rapport qualité-prix et le système de points comprennent tous deux des coûts et bénéfices indirects ainsi que des externalités comme notamment les effets sociaux et environnementaux. D'autre part, l'approche « fondée sur des principes » est surtout utilisée par la Banque mondiale depuis 2008. Elle met l'accent surtout sur la gestion des risques, le renforcement du comportement éthique grâce à la formation, le travail direct avec les fournisseurs et l'évaluation de la réussite de l'approvisionnement sur la base des résultats de développement.

La passation en ligne de marchés publics est devenue une autre caractéristique importante qui permet de rendre les passations de marchés plus transparentes et moins onéreuses. Les avantages de la passation en ligne de marchés publics sont beaucoup plus importants que la seule amélioration de l'efficacité grâce à l'informatisation des processus. Cette approche a aidé des pays à réduire leurs coûts de transaction, à accroître la mise en concurrence et à promouvoir l'intégrité⁶⁵.

Les achats écologiques constituent un autre domaine nouveau dans les passations de marchés. À la différence des passations de marchés traditionnels, cette approche tient compte du « triple objectif » qu'est la prise en compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. Elle est surtout adoptée dans des pays développés comme les États-Unis et le Canada. Toutefois, elle est en train d'apparaître comme la pratique préférée en Afrique. L'Afrique du Sud met ainsi actuellement en œuvre quelques meilleures pratiques en matière d'achats écologiques (voir encadré 7).

Encadré 7: Pratiques durables en matière de marchés : l'exemple sud-africain

L'Afrique du Sud a accompli des progrès dans la mise en œuvre de politiques durables en matière de marchés publics. Les politiques durables en matière de marchés publics sont des politiques qui tiennent compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales. Les achats écologiques constituent une composante majeure des pratiques durables en matière de marchés. En Afrique du Sud, les achats écologiques ont été consacrés dans la législation par l'incorporation et la mise en œuvre des principes sur lesquels reposent les achats écologiques. Les autorités publiques tiennent compte des critères environnementaux découlant des évaluations d'impact sur l'environnement qui sont prescrites dans la législation nationale. En outre, certaines provinces et municipalités sont déjà en train de mettre en œuvre des politiques et pratiques d'achats écologiques dans leurs systèmes de passation des marchés publics ; c'est le cas notamment dans la province du Cap occidental et de municipalités comme Tshwane

63 BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Innovations in Public Procurement », p. 4-5.

64 BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Innovations in Public Procurement », p. 5.

65 OCDE, 2007. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. Publication de l'OCDE, et BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Innovations in Public Procurement », p. 6-7.

(Pretoria) et Nelson Mandela Metro (Port Elizabeth). Les autorités provinciales locales du Cap occidental ont un projet de livre blanc sur les achats écologiques, tandis que certaines municipalités ont élaboré des directives pour leurs initiatives dans le domaine du logement. Même si d'autres provinces et municipalités, notamment Le Cap, la municipalité de eThekweni et celle d'Ekurhuleni, ont pris l'engagement de procéder à quelques achats écologiques en 2002, elles continuent à rencontrer des difficultés de mise en œuvre. Le manque d'expertise technique, en particulier au niveau des collectivités locales, la rareté de spécialistes de la vérification écologique constituent certaines des difficultés qui ont empêché le développement des achats publics écologiques.

[Prière insérer ce qui suit au bas de l'encadré]

Hanks. J et al 2008, Sustainable Public Procurement in South Africa, International Institute for Sustainable Development (IIDD), 2008 https://www.iisd.org/pdf/2008/spp_south_africa.pdf

Green procurement: a guide for local government, Urban Seed, vol. 2, octobre 2012 www.sustainable.org.za/uploads/files/file73.pdf

2. Meilleures pratiques en Afrique en matière de réformes des marchés publics

Il n'existe pas de « solutions toutes faites » pour la lutte contre la corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures. En effet, il est impératif de placer le problème dans le contexte de chaque pays africain et le poser dans le cadre du système de passation des marchés publics créé par chaque pays. En outre, les solutions proposées ne devraient pas être fondées exclusivement sur les meilleures pratiques venant des économies avancées, vu que le niveau de l'expertise en matière de passation des marchés publics, les ressources budgétaires disponibles et les avancées technologiques ne sont pas nécessairement comparables.

Le présent rapport d'étude propose, sur la base des expériences réussies enregistrées dans les pays africains eux-mêmes, les pratiques essentielles en matière de passation de marchés qui pourraient être reprises dans les systèmes de passation des marchés de tous les pays africains. Les propositions sont fondées exclusivement sur la recherche documentaire. Il conviendrait aussi de noter d'emblée que ces domaines de passation de marchés ne se limitent pas au seul secteur des infrastructures et que les propositions peuvent s'appliquer à tous les secteurs de l'économie. En outre, les projets d'infrastructure pouvant être scindés en plusieurs sous-projets, il convient de rappeler que l'adoption de différentes approches à la passation des marchés peut s'avérer souhaitables à différentes phases d'un projet.

Utilité de la décentralisation dans la passation des marchés

La décentralisation dans la passation des marchés comporte plusieurs avantages, notamment les suivants : un suivi de plus près des biens et services fournis permet de voir s'ils correspondent aux besoins des utilisateurs finals et de réduire les risques de corruption ; elle implique moins de bureaucratie, grâce aux délais plus courts ; elle peut aussi permettre une plus grande représentation des divers groupes politiques, religieux et ethniques dans la prise des décisions publiques⁶⁶. La décentralisation de la passation des marchés s'est avérée fructueuse dans certains pays africains comme le Rwanda. En effet, dans le cas du Rwanda, au départ, l'autorité en matière de processus de passation des marchés relevait exclusivement du Comité national

⁶⁶ SIGMA (Programme). 2000. Centralised and decentralised public procurement. Paris: OCDE. P. 5.

des appels d'offres. Toutefois, l'Autorité chargée des marchés publics au Rwanda a élevé le seuil des compétences des organismes publics en matière de passation de marchés⁶⁷. Cette mesure a été saluée en tant qu'« *approche qui explique pour une large part les succès du Rwanda* »⁶⁸.

Encourager une saine concurrence en recourant à l'externalisation

L'externalisation des projets d'infrastructure favorise la concurrence entre les organisations prestataires de services, ce qui à son tour promeut l'efficacité, la souplesse et permet de réaliser des économies. Il s'agit là d'une solution de substitution présentant un meilleur rapport coût-efficacité que les projets exécutés exclusivement en interne par des organisations du secteur public. L'externalisation met un accent plus important sur la fourniture de services, puisque les adjudicataires privés des marchés seront tenus responsables pour la médiocre qualité des produits et pour les retards⁶⁹. De nombreux gouvernements africains utilisent de plus en plus la méthode de l'externalisation des achats pour les projets d'infrastructure. Dans les années 90, 10 États africains, qui ont recouru à l'externalisation, ont tiré bénéfice de passations de marchés efficaces, impartiales et transparentes, sans obstructions découlant de pressions politiques⁷⁰. Cette autonomie et cette efficacité peuvent de fait fortement réduire les risques de corruption. En effet, cette approche permet de réaliser des économies sur les coûts, les 10 gouvernements ayant obtenu des prix unitaires de 5 % à 40 % moins élevés que ceux des appels d'offres officiels⁷¹. Il y a eu, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans l'ensemble des pays africains, un changement en faveur de ces types de contrats⁷².

Tirer un avantage optimal de la technologie pour lutter contre la corruption dans les passations de marchés dans le secteur des infrastructures

Dans le cadre de l'objectif global de modernisation des capacités administratives des pays africains, les technologies de l'information, des logiciels informatiques et des outils électroniques sont progressivement utilisés pour lutter contre la corruption dans les passations de marchés publics. Des logiciels informatiques spécifiques ont aidé à améliorer la planification, le traitement et le suivi à la trace de chaque chargement. Des succès ont été enregistrés au Cameroun, où l'administration des douanes aurait souffert du fléau de la corruption. Dans le cadre de ses efforts tendant à réduire la corruption et à améliorer la collecte des recettes, le pays a mis en place l'ASYCUDA++, un système informatisé de déclaration en douane conçu par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui suit à la trace le traitement de chaque chargement. À ce jour, le système a été utilisé par 80 pays, dont 40 pays africains.

La diffusion de l'information relative aux passations et aux adjudications de marchés au moyen des technologies de l'information s'appuyant sur l'Internet a donné naissance au nouveau concept de la « passation en ligne de marchés ». La BAD (2014) a relevé que la passation en ligne de marchés publics n'aboutit pas seulement à « une efficacité accrue grâce à l'informatique », mais aussi « favorise un renforcement des systèmes de passation des marchés

67 Strengthening Country Systems: Results and Opportunities. (2011). P. 65.

68 Ibid, p. 65.

69 Engida, Getacher. 2013. « Reforms of the public sector in the light of the new public management: A cases of Sub-Saharan Africa ». Journal of Public Administration and Policy Research. 5 1): 1-7. P. 3.

70 World Development Report 1994: Infrastructure for Development, Oxford University Press, New York.

71 Larbi AG (1999). « The New Public Management Approach and Crisis States », Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social. Document de synthèse de l'UNRISD, p. 112.

72 Foster, V., Briceño-Garmendia, C., World Bank, & Africa Infrastructure Country Diagnostic. (2010). Africa's infrastructure: A time for transformation. Washington, Agence française de développement. P. 120.

publics qui peut transformer la fourniture de services »⁷³. Selon l'International Growth Centre [le Centre international pour la croissance], « *la passation en ligne de marchés publics peut réduire la collusion entre soumissionnaires en fournissant des informations relatives aux appels d'offres à un large éventail d'entreprises intéressées, ce qui permet à plus d'entreprises d'y prendre part et de briser les cartels locaux de soumissionnaires* »⁷⁴.

Le Ghana a utilisé un logiciel sous forme d'un paquet pour améliorer sa planification de la passation des marchés. Au Kenya, sous le contrôle du Comité consultatif chargé de la supervision des passations de marchés publics, un site a été lancé en juin 2008, où sont mises en ligne des informations à jour concernant les passations de marchés publics, notamment sur les possibilités qui existent et sur l'adjudication de marchés par les entités chargées de la passation des marchés⁷⁵. En Tanzanie, l'Autorité chargée de la réglementation de la passation des marchés publics a créé un supplément de journal sur la passation des marchés doté de son propre site Internet, sur lequel sont notamment mis en ligne le dossier de l'appel d'offres et les informations y relatives, dans une bibliothèque électronique. Le nombre de marchés attribués a bondi de 312 en 2007/08 à 2 823 en 2009/10⁷⁶. Le recours à la passation en ligne de marchés publics et la publication des informations relatives aux appels d'offres sur l'Internet ont aidé à élever le niveau de la transparence, en rendant les procédures de passation et d'adjudication des marchés plus facilement accessibles au grand public.

L'appel à la concurrence

Les moyens courants de la corruption politique, liés à la phase de la préparation de l'appel d'offres et à celle de l'appel d'offres, sont utilisés sous la forme d'investissements ou d'achats non nécessaires, qui sont effectués au profit d'une entreprise en particulier, mais qui présentent peu ou pas de valeur pour la société. De telles pratiques de corruption apparaissent en raison de la faible intégrité à la phase de l'évaluation des besoins, ce qui peut signifier des besoins qui ne sont pas satisfaits de façon suffisante ou impartiale, ou de courts délais pour faire des offres, qui ne sont pas toujours imposés à tous les soumissionnaires.

Aux différentes phases de l'appel d'offres, les risques de corruption existent quand les soumissionnaires ont peu d'accès aux informations dans l'appel d'offres, quand existent des conflits d'intérêt et une partialité dans le processus d'évaluation et d'adjudication et quand il n'y a pas d'accès au dossier de la procédure⁷⁷. Pour lutter contre la corruption et améliorer l'intégrité aux phases de l'appel d'offres et de la préparation de celui-ci, il est essentiel que les pays établissent, mettent à jour et publient des documents d'appel d'offres standards, y compris des modèles types⁷⁸. Le Rwanda a adopté des documents d'appel d'offres standards, inspirés du modèle des institutions financières internationales⁷⁹.

73 Cité dans Foster, V., Briceño-Garmendia, C., World Bank, & Africa Infrastructure Country Diagnostic. (2010). *Africa's infrastructure: A time for transformation*. Washington : Agence française de développement. P. 120.

74 Theigc.org. (2014). *The impact of electronic procurement of public works contracts in Indonesia and India* [IGC. [en ligne] Disponible à l'adresse : <http://www.theigc.org/project/the-impact-of-electronic-procurement-of-public-works-contracts-in-indonesia-and-india/> [Consulté le 15 déc. 2014].

75 « *Strengthening Country Procurement Systems: Results and Opportunities* ». (2011). P.40.

76 Ibid, p.70.

77 Report on Benchmarking Anti-Corruption Initiatives in Africa. (2014). Johannesburg: Business Action Against Corruption & African Institute Corporate Citizenship. P. 11.

78 'Strengthening Country Procurement Systems: Results and Opportunities'. (2011). P. 65.

79 Ibid, P.65.

Les mesures d'enquête et de répression

La prévalence de la corruption est aggravée par « la faible probabilité d'une répression et la forte probabilité de l'impunité »⁸⁰. Un élément important de prévention de la corruption consiste à permettre un examen des plaintes et à prendre des mesures de répression contre les personnes se livrant à des pratiques de corruption à l'occasion de la passation de marchés. Cela agit comme un signal fort pour dissuader d'autres personnes à se livrer à ces pratiques de corruption. Si les plaintes ne sont pas examinées et si des sanctions consécutives ne sont pas prises, cela décourage des investisseurs potentiels et crée la stigmatisation liée à un environnement peu propice pour les affaires et les investissements. Il est essentiel que des procédures et des organes de réglementation soient en place pour permettre aux entreprises lésées de voir leurs réclamations prises en compte.

Encadré 8: Répression efficace par la Commission chargée des crimes économiques et financiers du Nigéria

La Commission chargée des crimes économiques et financiers (la Commission) a été créée en 2003 pour faire face aux niveaux élevés de corruption dans le secteur financier du Nigéria. Elle a aussi été créée pour répondre en partie au Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, qui a cité le Nigéria comme étant un pays qui ne collaborait pas aux efforts mondiaux tendant à combattre le blanchiment des capitaux. La Commission mène des enquêtes et engage des poursuites dans des cas de pratiques de corruption ainsi que dans des cas de crimes économiques et financiers dans les secteurs public et privé, notamment dans les institutions de passation des marchés. La Commission a eu des succès notables en obtenant des condamnations d'agents publics de haut rang, dont un Président du Sénat, un gouverneur, un inspecteur général de la police, des ministres, des parlementaires et des directeurs de banques. La Commission est ainsi jusqu'ici parvenue à obtenir 56 condamnations et a gelé et saisi les biens d'une valeur de 5 milliards de dollars.

Au Rwanda, le Bureau du Médiateur publie une liste des agents publics qui ont été inculpés et condamnés pour corruption, y compris pour infractions liées à des passations de marchés. Depuis 2010, la liste contient uniquement les noms d'agents publics subalternes ; néanmoins, en 2014, pour la première fois, la liste contenait les noms de certains agents publics de haut rang, dont celui d'un ancien secrétaire permanent qui avait demandé de l'argent à un homme d'affaires à l'occasion d'appels d'offres.

[Prière ce qui suit au bas de l'encadré]

Source: Business Action against Corruption & African Institute of Corporate Citizenship, Report on Benchmarking Anti-Corruption Initiatives in Africa (2007)

Rwanda: Officials Convicted of Misuse of Funds to Be Named, aux addresses :: <http://allafrica.com/stories/201410020363.html> <http://www.newtimes.co.rw/section/article/2014-08-27/240/>

80 E. O.-T., E. B., & D. O.-M. (1er janvier 2010). Exploring corruption practices in public procurement of infrastructural projects in Ghana. *International Journal of Managing Projects in Business*, 3, 2, P. 249.

Il convient de noter que plusieurs pays africains ont créé des organes d'investigation pour les plaintes et pour l'imposition de mesures de répression. Certains de ces organes ont été créés dans le cadre de l'adoption d'une législation complète en matière de passation de marchés. Par exemple, la loi relative aux marchés publics du Ghana (2003) a créé un groupe de travail chargé de l'examen des appels et des plaintes pour accélérer l'examen des décisions concernant des marchés publics⁸¹. La Tanzanie a mis en place un examen administratif des processus de passation des marchés, qui permet aux soumissionnaires de déposer des plaintes et d'interjeter appel auprès de l'Autorité chargée des appels relatifs aux marchés publics (l'Autorité). Dans de nombreux cas, l'Autorité a ordonné que le processus de la passation du marché soit repris et que les soumissionnaires soient indemnisés⁸².

Veiller au développement des capacités

Le développement des capacités est une meilleure pratique observée dans la lutte contre la corruption dans les passations de marchés publics ; il vise à renforcer les institutions de passation des marchés et à remédier aux faiblesses. En outre, il porte sur d'autres aspects des réformes, tels que le développement des institutions. Plusieurs pays africains ont incorporé le développement des capacités dans leurs stratégies globales visant à réformer leurs passations des marchés publics, mais cela reste insuffisant dans la majeure partie des cas. On peut citer parmi les initiatives prises par les pays africains pour le développement des capacités, la définition de systèmes de formation, la mise en valeur des ressources humaines, l'élaboration de politiques et la mise en place de systèmes, le développement opérationnel et organisationnel ainsi que la sensibilisation. Les stratégies de développement des capacités ont donné des résultats positifs dans divers pays africains. Elles ont permis de faire ressortir l'importance de systèmes de passation des marchés plus solides, plus sécurisés et plus efficaces. Par exemple, les stratégies de développement des capacités mises en œuvre par l'Autorité nationale chargée de la passation des marchés publics de la Sierra Leone comprenaient notamment de vastes campagnes de sensibilisation, par l'entremise des médias, sur les informations générales relatives à la passation des marchés ainsi que sur la corruption qui y est pratiquée⁸³. La formation du personnel des institutions publiques est une pratique adoptée par de nombreux pays africains pour renforcer leur capacité à lutter contre la corruption dans les passations de marchés publics. Les pays africains sont conscients du besoin de combler chez les agents publics les lacunes en matière de connaissances et de compétences relatives à la passation des marchés publics. En outre, les pays reconnaissent que l'adoption d'un code d'éthique contre la corruption est essentielle. Au Kenya, la Direction des marchés publics a eu pour tâches de promouvoir la formation et le développement professionnel des agents techniques publics participant aux passations de marchés publics, afin de veiller à ce qu'ils se conforment aux normes de l'éthique⁸⁴. Le plan stratégique 2009-2011 du Ghana a comporté la mise en œuvre d'un plan détaillé de formation sur le court terme dispensée à près de 9 000 personnes. En outre, une formation à l'utilisation des outils électroniques nouvellement mis au point pour la planification de la passation des marchés a été dispensée à 400 membres du personnel des entités s'occupant de la passation des marchés⁸⁵.

81 Strengthening Country Systems: Results and Opportunities. (2011). P.65.

82 Ibid, p. 70.

83 Banque mondiale. 2013. Sierra Leone, Country Procurement Assessment Report, Banque mondiale : Washington, p. 13.

84 Odhiambo, Walter, et Paul Kamau. 2003. « Public Procurement Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda ». P. 27.

85 Strengthening Country Systems: Results and Opportunities. (2011). p.30.

Conclusion et recommandations

Le présent rapport a montré qu'il existait une pléthore de réformes des marchés publics dans les pays africains, notamment des réformes visant à juguler les risques de corruption. Toutefois, jusqu'ici, seul un petit nombre de pays ont obtenu des succès en termes de résultats concourant au développement, à la suite de ces réformes. À cet égard, il est essentiel que les pays africains mettent l'accent sur des réformes endogènes, qui tiennent aussi compte du contexte particulier du pays. Les décideurs devraient, pour leur part, prêter attention à ce qui a réussi et à ce qui n'a pas réussi, avant d'investir des ressources dans des réformes des marchés publics, étant donné que ce qui a réussi dans un pays peut ne pas réussir automatiquement dans un autre.

Les difficultés dans les passations des marchés publics ont de graves conséquences sur l'économie tout comme sur l'intégrité du processus de passation des marchés en Afrique. C'est pour cette raison que, dans la section 3, une évaluation est faite des effets de la corruption dans les passations des marchés dans le secteur des infrastructures en Afrique. En outre, pour lutter contre les maux de la corruption, des efforts concertés sont nécessaires de la part de toutes les parties prenantes, point qui a été analysé à la section 4.

Il y a lieu de sensibiliser les décideurs au fait que de meilleures pratiques dans les passations de marchés publics promeuvent un bon rapport qualité-prix ainsi qu'une meilleure fourniture de services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la fourniture d'électricité, de l'eau et de l'assainissement. Il est important de noter qu'un système transparent et efficace de passation des marchés publics dans le secteur des infrastructures aide à réaliser des économies et à entretenir une dynamique de la croissance qui peut faciliter la mise en œuvre du programme de la transformation structurelle. Une étude récente de l'OCDE (2012) indique que les pays africains rattraperaient au moins deux décennies de leur retard en matière de transformation avec un taux optimum de 80 % de succès dans la mise en œuvre de meilleures pratiques en matière de passation de marchés publics.

Il est important de noter que, en dépit des expériences africaines réussies citées plus haut, globalement, les résultats obtenus dans les réformes des marchés publics restent limités. La section 4 a mis en exergue les principales causes de ces limitations, dont le fait qu'il y a eu un grave manque d'appropriation de ces réformes par les Africains eux-mêmes. Cela étant, les décideurs disposent d'une marge de manœuvre pour s'attaquer aux risques de corruption dans les passations de marchés publics dans le secteur des infrastructures, s'ils tirent des enseignements de l'expérience des autres pays africains, tout en veillant à ce que les réformes des marchés publics soient prises en compte dans les systèmes plus vastes de la gestion des finances publiques.

L'aide internationale pour le renforcement des meilleures pratiques dans les passations de marchés en Afrique reste cruciale. Toutefois, cela ne devrait pas impliquer une imposition des réformes des marchés publics aux pays, parce que cela ne servirait à rien. À cet égard, les réformes dans les passations de marchés ne devraient pas relever des cadres des conditionnalités liées à l'aide, étant donné que cela voudrait dire en général que les réformes seront mises en œuvre de manière superficielle et, souvent, que les capacités locales seront insuffisantes pour soutenir leur mettre en œuvre.

Les décideurs devraient aussi beaucoup réfléchir à l'adoption de pratiques nouvelles dans les passations de marchés, en particulier à la prise en compte d'un **bon rapport qualité-prix et des achats écologiques**. Tous les décideurs devraient prendre en compte le fait qu'aucune bonne pratique en matière de passation de marchés ne permettra de trouver un rapide moyen de juguler les risques de corruption, mais, sans des pratiques nouvelles en matière de passation de marchés, les agents publics et/ou les entreprises corrompus continueront de recourir à des méthodes de plus en plus sophistiquées pour s'emparer de manière illicite de ressources budgétaires dont le pays a besoin à des fins de développement.

Comme cela apparaît dans le présent rapport d'étude, le problème dans les pays africains ne réside pas dans l'absence de cadres réglementaires, mais dans la faible mise en œuvre et dans le non-respect des lois et règlements relatifs à la passation des marchés. Les gouvernements doivent consacrer plus d'efforts et de ressources à la mise en œuvre des **lois et règlements** et pour en imposer **le respect**. Cela peut être fait plus facilement par un renforcement du respect des règles et des mécanismes de l'obligation redditionnelle au niveau national, d'une part, et par la promotion de l'indépendance et du respect des décisions de justice, d'autre part. Les gouvernements doivent établir des liens avec l'appareil judiciaire pour la lutte contre les crimes liés à la passation des marchés, par exemple en créant au sein de l'appareil judiciaire des unités chargées de ces crimes. Les sanctions et les peines infligées par les tribunaux pour non-respect des prescriptions en matière de passation de marchés devraient être appliquées rigoureusement, pour dissuader d'autres personnes de commettre ces irrégularités.

En outre, une **plus grande transparence** dans les processus de passation des marchés tels que les processus d'appel et d'adjudication de marchés, l'existence de mécanismes clairs de plainte et d'examen concourront grandement au renforcement du respect des règles en vigueur par les prestataires de services ou par les entrepreneurs privés. Les informations relatives à la passation des marchés devraient être disponibles pour le public et lui être accessibles. La publication des marchés publics devrait être faite en passant par les canaux de communication les plus répandus et les plus accessibles, notamment la presse écrite et les médias électroniques. La procédure d'examen des plaintes ne devrait pas être indûment longue et il est par conséquent recommandé aux pays de réviser leurs règlements pour en raccourcir les délais. Des processus transparents permettront aux institutions de contrôle comme le Parlement, le Contrôleur général et le bureau du médiateur d'examiner et d'analyser avec minutie les décisions des organes chargés de la passation des marchés, et de mettre en place les contrôles et contrepouvoirs nécessaires.

Pour lutter contre la corruption dans les marchés publics, il est inévitable de réviser ou de modifier constamment le **cadre juridique** pour faire face à des formes nouvelles et sophistiquées d'abus, d'une part, et à des cycles de projets changeants et complexes. Dans pareil contexte, l'adoption de strictes mesures de répression est nécessaire pour combattre la corruption.

Il y a lieu de créer et de renforcer des plateformes de lutte contre la corruption aux niveaux sous-régional et continental, afin de promouvoir, entre les organismes de lutte contre la corruption en Afrique, des possibilités d'échange d'idées, de partage des expériences et d'apprentissage collégial à partir des enseignements tirés. Ces plateformes peuvent être créées par des initiatives conjointes de la CEA, de la BAD et de la Commission de l'Union africaine, en partenariat avec les gouvernements. Les plateformes peuvent être utilisées par les pays en tant que cadres offrant des possibilités de partage des meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption en général et pour s'inspirer de ces pratiques. Inversement, des plateformes du même genre peuvent être créées à l'intention des organismes chargés des marchés publics en Afrique, principalement pour partager les meilleures pratiques et en encourager la mise en œuvre, ce qui accélérerait par ailleurs le processus de l'intégration régionale. Actuellement, le Forum sur la passation des marchés publics en Afrique de l'Est réunit une fois l'an des décideurs, des responsables de la réglementation et de la mise en œuvre tant du secteur public que du secteur privé, venant des systèmes de passation des marchés de l'Afrique de l'Est, pour promouvoir l'harmonisation des systèmes de passation des marchés entre les cinq pays de l'Afrique de l'Est⁸⁶. Le Forum sert aussi de plateforme pour l'apprentissage et le partage des expériences relatives aux politiques durables en matière de passation des marchés, pour la prise de mesures et le lancement d'opérations visant à faire respecter les règles en vigueur, mais aussi pour informer les membres des questions nouvelles et des meilleures pratiques internationales. Depuis sa mise en place en 2008, le forum a attiré l'attention d'autres pays comme, notamment, le Soudan du Sud, l'Afrique du Sud, le Botswana, la Zambie, l'Éthiopie et des pays de l'Afrique de l'Ouest comme le Nigéria.

Il conviendrait de renforcer les compétences techniques et les capacités des entités chargées de la passation des marchés par la formation du personnel dans des processus spécialisés des projets, en particulier du secteur des infrastructures, afin de permettre à ce personnel de détecter des irrégularités dans le système. S'agissant des lacunes techniques et dans le domaine des connaissances, il est recommandé que les institutions chargées de la passation des marchés organisent régulièrement des séances de formation spécialisée pour leur personnel sur les différents aspects du système et du processus de passation de marchés, notamment la planification, l'élaboration des appels d'offres et l'évaluation des offres dans différents domaines, en mettant de plus en plus l'accent sur la dynamique du secteur des infrastructures. La composition du personnel technique devrait refléter le large éventail des compétences requises pour le cycle de vie des différents projets d'infrastructure, notamment l'ingénierie, la comptabilité, les dimensions sociales, juridiques, de gestion et de planification. Tout aussi important : les institutions devraient être suffisamment dotées d'une infrastructure de technologies de l'information moderne en tant que mesure complémentaire visant à promouvoir l'efficacité du système et à renforcer les mécanismes de suivi et de détection qui permettent de lutter contre les abus et la fraude sophistiquée. Les pouvoirs publics sont encouragés à mobiliser suffisamment de ressources pour les activités de renforcement des capacités.

Pour promouvoir la transparence et l'équité dans le système de passation des marchés, les pouvoirs publics devraient mettre en place et améliorer des mécanismes favorisant une participation de toutes les parties prenantes. Les ministères compétents, le secteur privé, les organisations de la société civile et les médias devraient être associés aux phases essentielles du processus de passation des marchés. Le cas du Ghana, qui recourt aux organisations de la

⁸⁶ Burundi, Rwanda, Ouganda, Tanzanie et Kenya.

société civile dans les secteurs du pétrole et du gaz, à travers la Plateforme de la société civile du Ghana sur le pétrole et le gaz, constitue un bon exemple. Les médias, la société civile et le grand public devraient être associés au suivi du processus de passation des marchés grâce à une participation directe de leurs représentants aux processus essentiels de la passation des marchés, tels que l'appel d'offres, l'évaluation des offres, l'adjudication du marché et l'examen des contestations. Ceci doit être clairement énoncé dans la législation.

Il y a lieu d'entreprendre d'autres travaux de recherche pour l'élaboration d'une loi type relative aux passations de marchés en Afrique. Les institutions clefs, telles la Commission de l'Union africaine et la CEA, devraient jouer un rôle moteur dans pareille initiative.

Quelques références

Agaba, E. et Shipman N., s.d. « Public Procurement Reform in Developing Countries: The Uganda Experience », section 16.

Ameya, C. et Sarfo M. 2013. « Curbing Corruption in the Public Procurement Process in Ghana », dans Public Policy and Administration Research. Vol. 3, n° 5.

Appolloni, A. et Mushagalusa Nshombo J.M., 2013. « Public Procurement and Corruption in Africa: A literature Review ».

BAD, 2014. « Comprehensive Review of the AfDB's Procurement Policies and Procedures: Summary of Literature on Fraud and Corruption in Public Procurement ».

Banque mondiale, 2010. Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. États-Unis d'Amérique : Washington.

CEA (2003) Public Sector Management Reforms in Africa: Lessons Learned, Commission économique pour l'Afrique (CEA), Addis-Abeba.

Forum économique mondial. 2013. Africa's Competitiveness Report. États-Unis d'Amérique : Washington.

Hawkins, J., 2013. How to note: Reducing corruption in infrastructure sectors. John Hawkins of Engineers Against Poverty for Evidence on Demand.

Jones, S. D. (2007). Public procurement in Southeast Asia: Challenge and reform. Journal of Public Procurement, 7 1), 3-33.

Musanzikwa, M., 2013. « Public procurement system challenges in developing countries: the case of Zimbabwe », International Journal of Economics, Finance and Management Science. Volume 1, numéro 2.

Mawenya, A. S. (2008). Preventing corruption in Africa. Document hors série, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg.

OCDE et MENA, Governance Programme, 2012. « MENA-OECD Network on Public Procurement ».

O'Leary, D., 2006. « The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure », établi pour la Conférence annuelle des banques sur l'économie du développement, 29 et 30 mai [2006].

Osei-Tutu E., Badu E. et Owusu-Manu D., 2009. « Exploring corruption practices in public procurement of infrastructural projects in Ghana », International Journal of Managing Projects in Business. Vol.3, n° 2, p.245.

Rwelamila, P. D., Talukhaba, A. A. et Ngowi, A. B. (1999). Tracing the African project failure syndrome: The significance of 'Ubuntu'. Engineering Construction and Architectural Management, 6 4), 335-346.

Sohail, M. et Cavilla S., 2007. Partnering to Combat Corruption in Infrastructure Services: A toolkit. Royaume-Uni : Université de Loughborough.

Soreide, T., 2002. Corruption in public procurement: causes, consequences and cures. Institut Chr. Michelson, Development Studies and Human Rights.

Thai, K. V. (2004). Challenges in public procurement. In Challenges in Public Procurement: An International Perspective Vol. 3. Boca Raton FL, États-Unis d'Amérique : PrAcademics Press.

