



**Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique**

Réforme des marchés publics

**PROGRÈS DE MISE EN ŒUVRE
DE LA RECOMMANDATION 2015 DE L'OCDE**



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Réforme des marchés publics

PROGRÈS DE MISE EN ŒUVRE
DE LA RECOMMANDATION 2015 DE L'OCDE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2019), *Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/621e6366-fr>.

ISBN 978-92-64-63904-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-85539-7 (pdf)

ISBN 978-92-64-63879-2 (HTML)

ISBN 978-92-64-89047-3 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

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

Crédits photo : Couverture © Stéphanie Antunes.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Avant-propos

Les marchés publics constituent un pilier fondamental de la prestation de services par les pouvoirs publics et ont des répercussions sur la vie des citoyens dans bien des domaines, qu'il s'agisse de l'efficacité énergétique ou des services de santé. Du simple fait du volume de dépenses qu'ils représentent, la bonne gestion des marchés publics contribue de manière essentielle au renforcement de l'efficacité du secteur public et de la confiance des citoyens. De plus en plus, les administrations utilisent la commande publique dans une optique stratégique pour poursuivre des objectifs gouvernementaux tels que la protection de l'environnement, l'innovation, la création d'emplois et le développement des petites et moyennes entreprises.

La *Recommandation du Conseil sur les marchés publics* de 2015 est un cadre d'orientation général de l'OCDE qui préconise une utilisation globale et stratégique de la commande publique. Elle constitue une référence pour la modernisation des systèmes de passation de marchés et peut s'appliquer à tous les niveaux d'administration ainsi que dans les entreprises publiques. La Recommandation couvre l'ensemble du cycle de passation de marchés et intègre la commande publique à d'autres éléments de gouvernance stratégique tels que la budgétisation, la gestion financière et les autres formes de prestation de services. La Recommandation a été élaborée par le Groupe de travail des experts des marchés publics (EMP) sous l'égide du Comité de la gouvernance publique (PGC), et adoptée par le Conseil de l'OCDE en février 2015 [[OECD/LEGAL/0411](#)]. Elle a inspiré un certain nombre d'autres normes internationales, comme la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics (MAPS), la Recommandation 2017/1805 de la Commission européenne sur la professionnalisation de la passation des marchés publics, le recueil de bonnes pratiques sur le recours aux données ouvertes dans la lutte contre la corruption dans les pays du G20, et les principes du G20 visant à favoriser l'intégrité dans les marchés publics.

En 2018, l'OCDE a mené auprès de 34 pays une enquête relative à la mise en œuvre de la Recommandation qui couvrait un éventail de thèmes en lien avec les 12 principes intégrés de la Recommandation. À partir des résultats de cette enquête, le présent rapport fait le point sur le chemin parcouru par des pays membres et non-membres de l'OCDE en matière de réforme de leurs systèmes de passation de marchés. Il met en lumière la contribution décisive des marchés publics à la prestation de services publics de meilleure qualité, plus intelligents et plus innovants. Il met également au jour l'apport des réformes des marchés publics aux initiatives transversales telles que la transformation numérique ou encore le développement des compétences des agents publics. On trouvera en annexe de ce rapport une étude menée récemment par la Banque interaméricaine de développement sur les systèmes de passation de marchés des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC). Cette étude montre comment les pays se sont appuyés sur la Recommandation pour guider et fixer les orientations de la transformation de leurs systèmes de marchés publics mais aussi pour favoriser une convergence régionale dans ce domaine d'action. Si partout dans le monde les progrès sont notables en matière de réforme des systèmes de passation de marchés publics, il reste néanmoins des défis à relever ; il conviendrait en particulier de professionnaliser la passation des marchés publics, afin de doter les praticiens des capacités qui leur permettraient de mettre les marchés publics au service de l'innovation, de la durabilité et de la croissance.

Ce rapport met au jour l'apport notable de la Recommandation dans le domaine de l'action publique. L'OCDE continuera à fournir des données probantes qui aideront les pays à élaborer en matière de marchés publics des politiques meilleures pour une vie meilleure.

Ce document a été approuvé par le groupe de travail des experts des marchés publics de l'OCDE le 1 avril 2019.

Le document [GOV/PGC(2019)13/REV1] a été approuvé par le Comité de la gouvernance publique le 7 juin 2019 and a été adopté par le Conseil le 16 juillet 2019 [C(2019)94/FINAL] et préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

Remerciements

Sous la direction et la supervision de Marcos Bonturi, Directeur de la gouvernance publique à l'OCDE, et de Janos Bertók, Responsable de la division de l'intégrité dans le secteur public, ce rapport a été coordonné par Paulo Magina, Responsable de l'unité des marchés publics et Fleur D'Souza, Analyste principale détachée du ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi, Nouvelle-Zélande. Matthieu Cahen, Chef adjoint de l'unité des marchés publics, a fourni des conseils et révisé le rapport. Antoine Comps, Analyste des politiques, a contribué au rapport en écrivant une section, en travaillant sur les réponses au sondage et en saisissant les données. Les travaux préliminaires sur la constitution de la base de données factuelles ont été effectués par Minjoo Son, Analyste des politiques. Lena Diesing, Angelos Binis, Masayuki Omote, Tessa Cullen, Gavin Ugale, Felicitas Neuhaus de la Division de l'intégrité dans le secteur public et Céline Folsché et Lawrence Pacewicz de la Direction des affaires juridiques ont également contribué. Le rapport a par ailleurs bénéficié des précieux commentaires de Barbara Ubaldi, Responsable de l'équipe en charge des questions digitales et des données ouvertes au sein de la Division de la réforme du secteur public.

Nous remercions tout particulièrement les délégués et les hauts fonctionnaires qui ont participé aux travaux du groupe de travail des experts des marchés publics de l'OCDE, du groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et du Comité de la concurrence, directement impliqués dans cet exercice, comme le prescrit la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics. Le rapport a bénéficié d'une vaste consultation menée au sein de l'OCDE. Il a été préparé en consultation avec le Comité de politique environnementale, le Comité de politique économique, le Comité de la politique scientifique et technologique, le Groupe de travail des experts nationaux sur les indicateurs de la science et de la technologie, le Comité de la politique de l'économie numérique, le groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique, le groupe de travail des hauts fonctionnaires chargés du budget, le groupe de travail sur l'emploi et le management du secteur public et le groupe de travail sur les PME et l'entrepreneuriat.

Le rapport intègre les données et les éléments de preuve recueillis dans le cadre de « l'enquête sur les marchés publics » menée en 2016 dans trois domaines principaux : les politiques visant à poursuivre des objectifs secondaires, les marchés publics électroniques et les centrales d'achat. En août 2018, un deuxième questionnaire évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation par rapport à ses douze principes. La phase de collecte des données s'est déroulée d'août à décembre 2018. Le questionnaire a reçu les réponses de 31 Adhérents (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie, Suède, Turquie) et trois non-adhérents non membres (Costa Rica, Maroc et Pérou). Il a également bénéficié d'une évaluation régionale de la mise en œuvre de la recommandation dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, réalisée en 2017/2018 par la Banque interaméricaine de développement dans 16 pays de la région.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Abréviations et acronymes	10
Résumé	13
1 Utiliser les marchés publics de manière stratégique pour atteindre des objectifs plus larges	15
1.1. Soutenir les marchés publics pour encourager l'innovation	18
1.2. Des marchés publics écologiques pour relever les défis environnementaux	25
1.3. Améliorer les performances économiques grâce à la commande publique	26
1.4. Les marchés publics, moteurs d'une croissance inclusive	27
1.5. Garantir la pérennité des chaînes d'approvisionnement mondiales en utilisant les marchés publics pour encourager une conduite responsable des entreprises	30
1.6. Comprendre les arbitrages nécessaires pour prendre des décisions éclairées	33
Références	37
2 Investir dans l'avenir développer des compétences et des capacités dans le domaine des marchés publics	41
2.1. Évaluer les compétences pour mieux planifier l'amélioration future des systèmes de marchés publics	42
2.2. Impact des capacités et des compétences sur la gouvernance des marchés publics et les modèles de financement	44
2.3. Utiliser les stratégies, les outils et les lignes directrices appropriés pour soutenir le développement des compétences et de la capacité dans le domaine des marchés publics.	45
2.4. Utiliser des modèles de compétences afin d'évaluer les niveaux de compétences de base et de répondre aux besoins	46
2.5. La formation pour soutenir le caractère stratégique croissant des marchés publics	47
2.6. Reconnaître la professionnalisation des marchés publics par le biais d'une certification	48
2.7. Professionnalisation du personnel chargé des marchés publics pour faire face aux contraintes liées aux compétences et aux capacités	50
Références	54
3 Inspirer la confiance grâce à une méthode de passation de marchés publics axée sur les risques	57
3.1. Renforcer la responsabilité grâce à des dispositifs de surveillance et de contrôle	64

3.2. La transparence, mécanisme pour garantir une gouvernance saine dans un système de passation de marchés publics	66
3.3. L'intégrité, pierre angulaire d'une bonne gouvernance en matière de marchés publics	70
Références	77
4 Faire du sur mesure vers un système de passation des marchés publics plus efficient et efficace	79
4.1. Renforcer l'efficacité par les marchés publics	80
4.2. Cerner la valeur des marchés publics	94
Références	109
Annexe A. Portée régionale de la Recommandation : résultats dans les pays ALC	111

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Existence d'une stratégie ou politique relatives à la réalisation d'objectifs secondaires dans le cadre des marchés publics	17
Graphique 1.2. Votre système de passation électronique de marchés publics est-il intégré aux autres systèmes informatiques gouvernementaux ?	24
Graphique 1.3. Mesures prises pour encourager la participation des PME aux marchés publics	29
Graphique 2.1. Mesures en place pour assurer une capacité adéquate du personnel chargé des marchés publics	44
Graphique 3.1. La méthodologie colombienne de gestion des risques de corruption	60
Graphique 3.2. Élaboration d'une stratégie pour évaluer, prévenir et atténuer les risques liés à la passation de marchés publics	61
Graphique 3.3. Mise en place progressive du modèle de gestion des risques (ARI) du ministère mexicain de la Fonction publique (SFP)	63
Graphique 3.4. Mécanismes complémentaires pour suivre et contrôler la mise en œuvre des recommandations des audits	66
Graphique 3.5. Fonctionnalités des systèmes de passation électronique de marchés publics, 2018	67
Graphique 3.6 Accessibilité des documents concernant les marchés publics au grand public	69
Graphique 3.7. Mesures pour favoriser l'intégrité parmi les fournisseurs	71
Graphique 3.8. Politiques et mécanismes pour gérer les conflits d'intérêts dans les marchés publics	75
Graphique 3.9. Communication d'informations sur la propriété effective des entreprises	76
Graphique 4.1. Les rôles des centrales d'achat publiques (CAP)	85
Graphique 4.2. Le modèle portugais de centralisation des achats	89
Graphique 4.3. Utilisation obligatoire ou facultative des accords-cadres élaborés par les CAP	90
Graphique 4.4. Absence de système de gestion de la performance dans la plupart des pays	97
Graphique 4.5. Évaluation structurée de la performance d'un système national de passation des marchés publics	106
Graphique 4.6. Intégration de la passation des marchés publics avec la gestion des finances publiques	107
Graphique A A.1. Comparaison du PIB par habitant des pays ALC et d'autres pays	111
Graphique A A.2. Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, en 2007, 2009, 2014 et 2015	112
Graphique A A.3. État d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation par les pays ALC	114
Graphique A A.4. État d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation par les pays ALC, en fonction des principes	115
Graphique A A.5. Poids des marchés publics dans les dépenses publiques totales 2007, 2009 et 2014	121

TABLEAUX

Tableau 1.1. Fréquence à laquelle les centrales d'achats publiques (CAP) s'appuient sur des critères liés aux marchés publics écologiques et aux biens et services innovants pour attribuer des marchés	22
Tableau 1.2. Hiérarchisation des priorités stratégiques des marchés publics	33
Tableau 3.1. Risques de corruption liés aux différentes phases du cycle de passation des marchés publics	58
Tableau 3.2. Le rôle de l'audit interne dans la gestion des risques	65
Tableau 3.3. Évaluation des conflits d'intérêts dans les politiques d'intégrité du secteur public	73
Tableau 4.1. Seuils déclenchant les règles de passation des marchés publics à l'échelle de l'UE	83
Tableau 4.2. Indicateurs relatifs aux économies et aux intrants	100
Tableau 4.3. Participation des fournisseurs et indicateurs de transparence	101
Tableau 4.4. Viabilité et indicateurs sociaux, y compris l'accès des PME aux marchés publics	101
Tableau 4.5. Montants totaux et moyens des économies réalisées par ChileCompra	103

Tableau A A.1. Aspects essentiels de la mise en place d'une politique de contrôle interne et de la gestion des risques	117
--	-----

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Abréviations et acronymes

AIP	Avis d'information préalable
APS	American Purchasing Society
ARI	Administración de Riesgos Institucionales (Modèle de gestion des risques), Mexique
BICRO	Business Innovation Center of Croatia, Croatie
BNMP	Base de données nationale sur les marchés publics, Italie
BVG	Le Bureau du vérificateur général, Canada
CAP	Centrale d'achat publique
CCV	Coût du cycle de vie
CE	La Commission européenne
CFE	Comisión Federal de Electricidad (Commission fédérale de l'électricité), Mexique
CIPS	Chartered Institute of Procurement and Supply
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion, Canada
CSA	Comité de la stratégie des approvisionnements, Canada
CTRIA	Central Transdanubian Regional Innovation Agency
DAD	Dispositifs d'achat dynamiques
DAE	Direction des Achats de l'État, France
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública (Department for Public Employment), Colombie
DDI	Demandes d'information
DEX IC	DEX, Innovation Centre, République tchèque
Difi	Direktoratet for forvaltning og ikt (Agence de la gestion publique et de l'administration électronique), Norvège
DS4P	Dynamic Sourcing for Panels, Australie
DUME	Document Unique de Marché Européen
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (Public Administration Shared Service Entity), Portugal
FAPIIS	Federal Awardee Performance and Integrity Information System (Le Système fédéral d'information sur l'intégrité et les résultats des adjudicataires), États-Unis
GRF	Gestion du rendement des fournisseurs, Canada

ICP	Indicateurs clés de performance
IFDD	Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (L'Institut fédéral pour le développement durable), Belgique
ISCI	Institutions supérieures de contrôle
KONEPS	Korea ON-line E-Procurement System (Système coréen de passation électronique de marchés publics)
LPP	(Working Party of the) Leading Practitioners on Public Procurement (Groupe de travail des experts des marchés publics), OCDE
MAM	Marchés à fournisseurs multiples
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems (Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés)
MEAT	Most economically advantageous tender (L'offre économiquement la plus avantageuse)
MECI	Modelo Estándar de Control Interno (Système colombien de contrôle interne), Colombie
MENA	Middle East and North Africa, (Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord)
MePA	Public Administration e-Marketplace (Marché électronique pour l'administration publique), Italie
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Modèle colombien de planification et de gestion intégrées), Colombie
MPE	Marchés publics écologiques
NOA	National Audit Office, Royaume-Uni
OCDS	Open Contracting Data Standard
OCP	Open Contracting Partnership
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Pérou
PCI	Procurement Capability Index, Nouvelle-Zélande
PGC	Public Governance Committee (Comité de la gouvernance publique), OCDE
PM	Plans ministériels, Canada
PME	Petite et moyenne entreprise
PPI	Public procurement of innovative solutions (Investissement public dans des solutions innovantes), Union européenne
PPIRS	Past Performance Information Retrieval System, États-Unis
PTAR	Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (Le Programme de travail de gestion des risques), Mexique
RARR	Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego (Rzeszow Regional Development Agency), Pologne
RRM	Rapports sur les résultats ministériels, Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Electronic System for Public Contracting), Colombie

SFP	Secretaría de la Función Pública (Ministère de la Fonction publique), Mexique
SMP	Service des marchés publics, Corée
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas (Système national de marchés publics), Portugal
SPAC	Services publics et Approvisionnement, Canada
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument (Instrument d'assistance technique et d'échange d'information), Commission européenne
TED	Tenders Electronic Daily
TI	Technologies de l'information
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano (Boutique en ligne de l'État colombien), Colombie
UMA	Unités Ministérielles d'achat
UNITO	University of Torino (Université de Turin), Italie
Vai	Virtual Assistant Interface (« Assistant virtuel »), Nouvelle Zélande

Résumé

La *Recommandation du Conseil sur les marchés publics* fixe une nouvelle norme en matière de marchés publics à l'échelle internationale. Fruit de la collaboration entre différentes familles de spécialistes au sein et en dehors de l'OCDE, elle illustre la nature pluridisciplinaire des marchés publics. La Recommandation prône une approche exhaustive et intégrée du cycle de passation des marchés et reflète la volonté croissante des pouvoirs publics de faire des marchés publics un moyen d'action stratégique. En aidant les administrations à atteindre leurs objectifs stratégiques, la bonne gestion des marchés publics contribue directement à la confiance des citoyens, à leur bien-être et à l'émergence de sociétés plus prospères et plus inclusives.

Le présent rapport fait le point sur le chemin parcouru dans la mise en œuvre de la Recommandation par les pays ayant répondu à l'enquête 2018 de l'OCDE.

Principaux constats

- Conformément aux dispositions de la Recommandation, les répondants sont de plus en plus nombreux à transformer leurs systèmes de passation de marchés publics de façon à les mettre au service d'orientations stratégiques nationales et infranationales. La somme des éclairages et des données recueillis auprès des pays depuis l'adoption de la Recommandation constitue un socle d'éléments probants qui montre clairement les progrès effectués dans l'utilisation des marchés publics à l'appui d'objectifs stratégiques.
- Les procédures et les institutions sont de plus en plus propices à une approche stratégique de la commande publique. Depuis 2014, dans un nombre croissant de pays, les centrales d'achat publiques mettent en place des outils collaboratifs de passation de marchés, tels que des accords-cadres, qui permettent d'augmenter leur pouvoir de négociation et de faire baisser les coûts administratifs. Le recours accru à des critères autres que le prix pour évaluer les offres constitue un autre exemple. Il ressort de l'enquête de 2018 que 63 % des centrales d'achat publiques appliquent couramment (pour 75 % des achats au minimum) des critères d'adjudication fondés sur la qualité des soumissions. Ces critères prennent en compte différents aspects tels que la qualité des produits, l'organisation, la qualification et l'expérience du fournisseur, et les délais et modalités de livraison. En outre, on prend de plus en plus en considération l'ensemble des coûts qui seront supportés tout au long de la durée de vie du produit acheté, y compris le coût de ses externalités, comme les émissions de gaz à effet de serre.
- L'évaluation des systèmes nationaux de passation de marchés progresse à grand pas, en particulier en ce qui concerne la capacité à en mesurer les retombées au niveau des objectifs stratégiques secondaires. Les données étant plus accessibles et davantage recueillies, il est désormais plus facile de mesurer les retombées sur l'ensemble du système et les pays ont davantage d'outils à leur disposition pour procéder à des évaluations approfondies de leur propre système.

- Cela étant, des progrès restent à faire dans la plupart des pays de l'OCDE en ce qui concerne l'évaluation systémique des résultats de la commande publique. Seuls 56.5 % des répondants évaluent de manière régulière la mise en œuvre des objectifs de leur centrale d'achat et 22 % ne la mesurent pas du tout. Qui plus est, seule une minorité de répondants se sont dotés d'un système formel de gestion de la performance assorti d'indicateurs clés de performance permettant de rendre compte des résultats et des objectifs spécifiques de chaque autorité adjudicatrice. En revanche, certains ont élaboré des indicateurs spécifiques en lien avec des objectifs stratégiques secondaires (marchés publics verts, questions sociales, participation des PME, innovation...), et en assurent le suivi.
- Au-delà des procédures et des institutions, la transformation effective de la passation de marchés en un outil stratégique de gouvernance ne peut s'opérer que dans un contexte propice à ces changements profonds. Dans le droit fil de la transformation numérique des services publics, le recours aux systèmes de passation électronique de marchés publics s'est répandu dans les pays ayant répondu à l'enquête, et les technologies numériques sont mises à profit pour rassembler les données permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Les répondants sont plus nombreux à avoir intégré leur système de passation électronique de marchés publics aux systèmes informatiques de l'administration centrale, avec des gains d'efficacité et d'efficience à la clé.
- Les compétences et capacités des agents publics jouent également un rôle décisif à l'appui d'un changement effectif du secteur public. Tant les aptitudes (c'est-à-dire les compétences permettant à un individu, un groupe ou une organisation de s'acquitter de ses obligations et d'atteindre ses objectifs) que les capacités (c'est-à-dire les ressources administratives, financières, humaines et infrastructurelles permettant de s'acquitter de ses obligations et d'atteindre ses objectifs) des praticiens des marchés publics demeurent insuffisantes. Dix pays seulement (le Canada, le Chili, la France, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal et la Slovaquie) ont indiqué dans l'enquête de 2018 avoir défini des modèles de compétences. En l'absence de tels modèles, il est difficile de repérer précisément les lacunes éventuelles et de concevoir une stratégie permettant d'y remédier (y compris en formant le personnel).
- Enfin, la complexité et l'interdépendance grandissantes des questions liées aux marchés publics appellent des cadres de gestions des risques toujours plus robustes. Les cadres juridiques sur lesquels s'appuient les répondants forment une première barrière contre certains risques de corruption ou relatifs à l'intégrité, dans la mesure où ils reflètent des principes fondamentaux que sont l'égalité de traitement, l'absence de discrimination, la transparence, la proportionnalité et la concurrence effective. On observe en outre une évolution à la hausse du pourcentage de répondants ayant élaboré une stratégie d'évaluation, de prévention et d'atténuation des risques liés à la passation de marchés publics. L'enquête de 2018 confirme également que plus de la moitié des répondants ont mis en place des dispositifs de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des recommandations et observations formulées à l'issue des audits.
- La Recommandation, qui bénéficie d'une reconnaissance internationale, a permis de donner corps à des transformations globales et intégrées des systèmes de passation des marchés publics. Elle favorise un changement de paradigme et marque l'émergence d'un outil stratégique de gouvernance publique. À mesure que les outils et le contexte liés à cette approche stratégique de la commande publique irrigueront les pratiques du secteur public, on verra s'étoffer le socle d'informations disponibles sur les avantages qui en découlent.

1 Utiliser les marchés publics de manière stratégique pour atteindre des objectifs plus larges

Ce chapitre décrit le rôle primordial que les marchés publics peuvent avoir pour influencer les objectifs politiques secondaires. Il évalue dans quelle mesure les Adhérents balancent la poursuite de ces objectifs secondaires avec l'objectif principal des marchés publics d'utiliser les ressources publiques de la manière la plus efficace possible. L'analyse se concentre sur les compromis que les Adhérents effectuent tout au long du cycle de passation des marchés publics pour atteindre les résultats souhaités en appliquant un objectif plus vaste en matière de politique stratégique. Ce chapitre comprend une évaluation de l'existence de stratégies concernant les marchés publics soutenant la performance environnementale, les biens et services innovants, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), la conduite responsable des entreprises et les entreprises appartenant à des femmes.

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

Au paragraphe V, le Conseil recommande que les Adhérents « tiennent compte du fait que tout recours au système de passation de marchés publics en faveur d'objectifs secondaires devrait être mis en balance avec l'objectif principal de la passation du marché » (principe de la mise en balance). La Recommandation contient des principes directeurs visant à aider les adhérents à trouver le juste équilibre entre l'objectif principal de la passation et les objectifs secondaires afin que les systèmes de passation de marchés publics servent la réalisation d'objectifs plus larges, qui soient écologiques, durables, innovants et inclusifs.

Pour atteindre les résultats escomptés de la réalisation de grands objectifs stratégiques, les cadres réglementaires des marchés publics sont appliqués de manière plus stratégique. De nouvelles méthodes de passation des marchés publics sont à l'essai et les technologies numériques sont de plus en plus utilisées à toutes les étapes de la procédure.

L'un des principaux objectifs de la Recommandation est d'aider les organismes concernés à mener à bien leur stratégie de passation de marchés publics et à atteindre leurs objectifs stratégiques. La passation stratégique de marchés publics pose de nombreux défis il faut réduire l'aversion pour le risque, mettre en place de nouvelles formes de coordination et de collaboration, améliorer les compétences et les capacités, encourager les acheteurs publics à dialoguer avec les fournisseurs et améliorer la collecte des données et le suivi des résultats.

En outre, d'autres initiatives et politiques sont mises en œuvre dans des régions ayant des objectifs similaires ou complémentaires à ceux de la Recommandation de l'OCDE, qui contribuent à la mise en œuvre effective de cette Recommandation. La Commission européenne (CE), par exemple, élabore des politiques à l'appui de la mise en œuvre du cadre juridique de l'UE en matière de passation de marchés publics et met à disposition des outils permettant de rendre le processus plus efficace (passation dématérialisée, directives, modèles de documents, etc.). La CE apporte également son aide et son soutien aux États non membres de l'UE dans le cadre de la préadhésion ou de la coopération entre pays voisins.

Encadré 1.1. Communication de la Commission européenne pour une stratégie en matière de passation de marchés publics

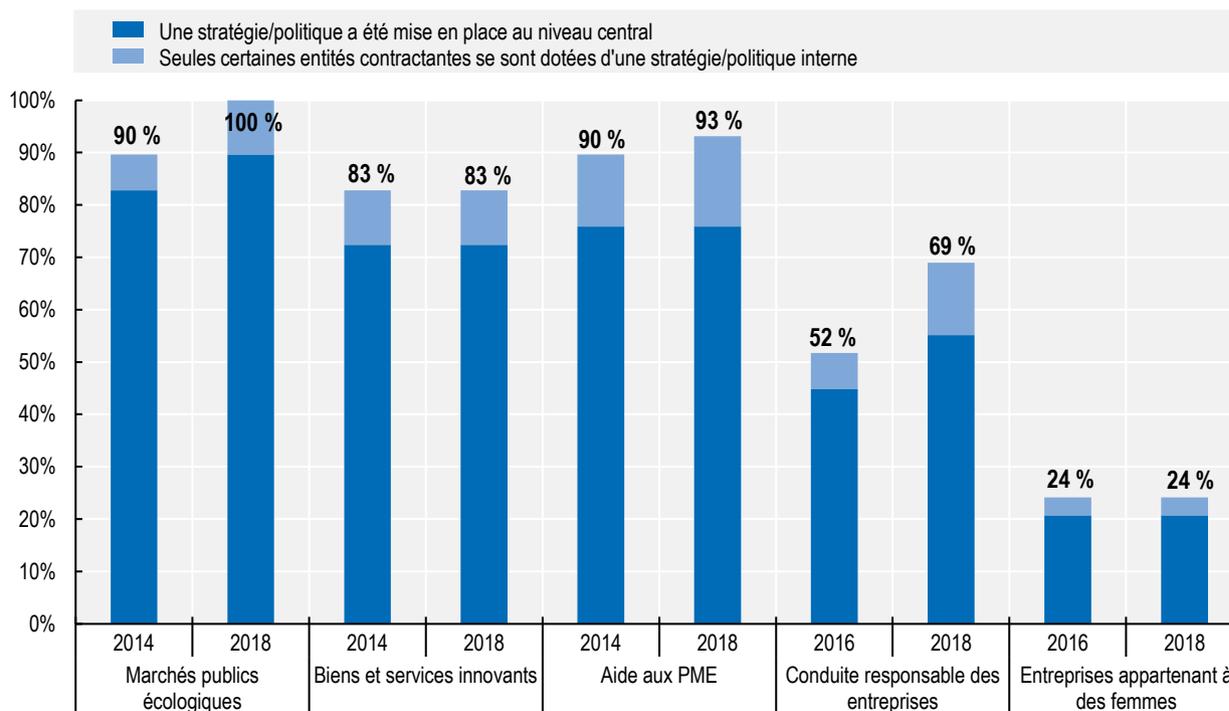
En 2017, la Commission européenne (CE) a adopté une communication pour une stratégie en matière de marchés publics, dans laquelle elle préconise un vaste partenariat avec les États membres afin d'améliorer concrètement le fonctionnement des procédures de passation à travers six actions prioritaires :

1. Mieux intégrer les critères de l'innovation, écologiques et sociaux dans l'attribution des marchés publics grâce à la publication de directives spécifiques (telles que le manuel « Acheter vert », les Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes (Commission européenne, 2018^[11]) et le guide à paraître sur les dimensions sociales de la passation de marchés) ;
2. Professionnaliser les acheteurs publics en faisant en sorte que les États membres de l'UE appliquent les mesures énoncées dans la Recommandation pour que les acheteurs publics aient les compétences commerciales, les connaissances techniques et la compréhension des procédures nécessaires pour respecter la réglementation et développer une approche plus stratégique de la passation de marchés publics ;
3. Améliorer l'accès des PME aux marchés publics de l'UE, et l'accès des entreprises de l'UE aux marchés tiers, y compris les entreprises sociales
4. Renforcer la transparence et l'intégrité et améliorer la qualité des données, notamment en encourageant la création de registres nationaux des marchés
5. Dématérialiser les processus grâce aux outils de passation électronique des marchés ;
6. Renforcer la coopération entre les acheteurs publics de l'UE, notamment en dispensant des formations de haut niveau au personnel des centrales d'achat.

Source: (Commission européenne, s.d.^[12]).

Les conclusions de l'enquête de 2018 (OCDE, 2018^[3]) démontrent que le projet d'utilisation globale et inclusive des marchés publics porté par la Recommandation est pertinent et confirment que l'investissement dans les marchés publics stratégiques est moyen essentiel de répondre aux enjeux de la société actuelle (OCDE, 2018^[3]).

Graphique 1.1. Existence d'une stratégie ou politique relatives à la réalisation d'objectifs secondaires dans le cadre des marchés publics



Note : Graphique établi sur la base des données fournies par 29 pays (28 pays de l'OCDE et le Costa Rica) qui ont répondu aux enquêtes de 2018 et de 2016/2014 sur la passation des marchés publics. Les pourcentages indiqués sont la somme des deux catégories (« Seules certaines entités contractantes se sont dotées d'une stratégie/politique interne » et « Une stratégie/politique a été mise en place au niveau central »). Les pays où il existe à la fois une stratégie au niveau central et des stratégies internes aux entités contractantes ont été classés dans la catégorie « stratégie/politique mise en place au niveau central ».

Sources : (OCDE, 2016^[4]) (OCDE, 2018^[3]).

Il ressort de l'enquête menée en 2018 que la majorité des pays ayant répondu se sont dotés, à un niveau ou à un autre, de stratégies relatives aux marchés publics écologiques et innovants et aux PME (Graphique 1.1). Si l'on compare les résultats des enquêtes de 2014/2016 et 2018, on constate une tendance à la hausse dans l'élaboration de stratégies et de politiques relatives aux marchés publics écologiques et à la conduite responsable des entreprises. Les mesures visant à une conduite plus responsable des entreprises se sont principalement multipliées au niveau central, ce qui pourrait refléter la nécessité croissante de coordonner cette stratégie à un niveau de gouvernance centralisée (OCDE, 2016^[4]) (OCDE, 2018^[3]).

De nombreux Adhérents s'appuient sur leur législation pour soutenir la mise en œuvre d'une passation stratégique des marchés publics. Certains Adhérents, comme la Suède, ont également pris des mesures pour définir plus précisément l'orientation stratégique en établissant un cadre d'action qui comprend des objectifs spécifiques. Pour faire face aux défis auxquels est confronté le secteur public suédois, une stratégie nationale des marchés publics a été élaborée (Encadré 1.2). Les défis recensés par la Suède sont communs à la plupart des organismes du secteur public dans le monde. Il s'agit notamment des

bouleversements qui, partout, touchent le climat, l'environnement, les tendances démographiques et les flux migratoires, ainsi que des attentes des citoyens en matière de services. La stratégie est conçue pour servir de catalyseur des idées novatrices pour le secteur public.

Encadré 1.2. Suède – Des affaires publiques bien gérées pour un avenir durable

La stratégie nationale des marchés publics adoptée par la Suède comprend **six objectifs politiques** :

1. Des procédures de passation qui promeuvent la bonne conduite des entreprises.
2. Une passation de marchés publics efficace.
3. Des fournisseurs multiples et un environnement concurrentiel sain.
4. Une procédure de passation conforme au principe de sécurité juridique.
5. Des marchés publics moteurs de l'innovation et promoteurs de solutions nouvelles.
6. Des marchés publics écologiquement responsables.

Source : (Ministère suédois des Finances, s.d.^[5]); (Brannstrom, 2018^[6]).

1.1. Soutenir les marchés publics pour encourager l'innovation

Comme énoncé dans la Recommandation (principe de la mise en balance, paragraphe V), les marchés publics doivent être utilisés comme un outil stratégique de promotion de l'innovation et de nombreux pays prennent actuellement des mesures pour les soutenir en développant des plans d'action inscrits dans des stratégies plus larges d'innovation ou de passation de marchés publics, ou sous forme d'initiatives distinctes (OCDE, 2018^[3]). Conformément aux objectifs énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (OCDE, 2016^[7]), la commande publique est de plus en plus reconnue comme un instrument stratégique potentiel et comme un tremplin pour la réalisation d'objectifs stratégiques tels que l'appui à l'innovation (OCDE, 2017^[8]).

Comme nous l'avons déjà indiqué, un pourcentage élevé des pays ayant répondu à l'enquête (81 %, dont 69 % au niveau central) ont mis en place des stratégies et des politiques à l'appui de l'investissement public dans des biens et services innovants (OCDE, 2018^[3]). Dans un rapport contenant un aperçu des conclusions de l'enquête menée en 2015 par l'OCDE sur la commande publique au service de l'innovation (*OECD Survey on Strategic Procurement for Innovation 2015*) (OCDE, 2017^[8]), il apparaît que les responsables de la commande publique continuent de concentrer l'essentiel de leurs efforts sur la voie traditionnelle de l'offre en veillant à ce que le secteur privé opère dans un environnement propice à l'innovation. Toutefois, les achats publics au service de l'innovation sont de plus en plus souvent les moteurs de l'élaboration de politiques qui ne concernent plus l'offre, mais la demande. C'est en effet de cette dernière que naît l'innovation ainsi, les politiques efficaces de soutien à l'innovation partent à la fois des tenants de l'offre et de ceux de la demande.

Utiliser les marchés publics pour répondre aux besoins de la société, c'est par exemple élaborer des politiques d'innovation ciblées et axées sur la demande, telles que la prévision anticipée des investissements futurs pour relever les défis sociétaux actuels ou à venir, qui permet aux fournisseurs potentiels de proposer sur le marché de nouveaux biens ou services innovants. La commande publique peut jouer un rôle de catalyseur de la recherche de solutions innovantes à des problèmes pressants. Dans le contexte de la transition numérique, les décisions d'investissement du secteur public deviennent de plus en plus complexes. Les services numériques doivent s'adapter à l'évolution rapide des attentes des citoyens, ce qui exige des mesures transversales et des décisions intégrées. Du côté de l'offre, grâce à

un Internet plus accessible et plus rapide, les gouvernements ont désormais accès à des services moins chers et plus souples que jamais, généralement infonuagiques. Cependant, les technologies émergentes introduisent aussi de nouvelles incertitudes (sur les normes qui s'imposeront, notamment), et de nouveaux enjeux qu'il appartient aux pouvoirs publics de gérer (par ex. propriété des données et souveraineté, appels d'offres et gestion des rapports contractuels, stratégies de sortie, transition en cas de changement de système) (OCDE, 2018^[9]).

La Nouvelle-Zélande a utilisé l'innovation pour remédier aux difficultés du secteur public en lançant un appel d'offres pour les services bancaires du Gouvernement. Le secteur bancaire, en plein bouleversement, mise désormais beaucoup sur l'innovation. En Nouvelle-Zélande, un partenariat inédit entre secteurs public et privé offre des solutions innovantes, fruits d'une procédure de passation de marché encadrée par une série d'objectifs stratégiques, parmi lesquels figure le passage au numérique du Gouvernement néo-zélandais (Encadré 1.3).

Encadré 1.3. Améliorer les services publics grâce à l'innovation l'exemple de la Nouvelle-Zélande

Le Fonds d'innovation (*Innovation Fund*) néo-zélandais a été créé à l'occasion de l'appel d'offres lancé par le Gouvernement pour des services bancaires et a donné lieu à un partenariat entre ce dernier et *Westpac New Zealand*, un des soumissionnaires retenus. Le Fonds d'innovation permet d'investir dans des projets susceptibles de créer de la valeur tant pour le secteur public que pour Westpac. L'objectif du fonds est d'aider à créer des services et à ouvrir des horizons pour rendre la Nouvelle-Zélande plus innovante. Les entités contractantes de l'ensemble du secteur public néo-zélandais ont accès au fonds et les initiatives collaboratives sous forme de laboratoires d'innovation, de *hackathons* et d'accélérateurs sont encouragées.

Le fonds a notamment servi à financer les projets suivants :

- Un robot doté d'intelligence artificielle conçu pour prêter main forte au personnel du Ministère des industries primaires (en charge de la biosûreté) en posant des questions biométriques simples. Cet « assistant virtuel » (*Vai*) opère pour le moment au niveau des arrivées à l'Aéroport international d'Auckland, où il est chargé de poser aux visiteurs des questions qui n'exigent pas d'interaction humaine.
- Aider le Gouvernement néo-zélandais à mener à bien sa stratégie en matière de cyber sécurité. Un service d'audit dédié a été créé grâce à une technologie innovante qui intègre la commande publique afin de remédier au problème des failles de cyber sécurité dans les petites entreprises.
- Aider les petites entreprises néo-zélandaises à se conformer aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent en cofinçant le développement d'un logiciel intelligent d'intégration de la clientèle.
- Permettre à une équipe de l'Université d'Auckland d'examiner les opérations bancaires (anciennes et anonymisées) d'une population pour tenter d'identifier des schémas de dépenses similaires à la suite d'une épidémie.

Source : (Innovation Fund, 2018^[10]); (ZDNet, 2018^[11]).

L'enquête menée en 2015 par l'OCDE sur la commande publique au service de l'innovation (*OECD Survey on Strategic Procurement for Innovation 2015*) a révélé que les programmes transversaux mis en œuvre au niveau national étaient le deuxième instrument le plus utilisé pour soutenir la commande publique stratégique au service de l'innovation, derrière les leviers politiques (OCDE, 2017^[8]). On peut citer comme exemple de ce type de projets collaboratifs le projet PP2Innovate, qui vise à renforcer les capacités

régionales en matière d'investissement public dans des solutions innovantes (PPI) en ciblant directement les acheteurs publics d'Europe centrale, tous niveaux d'administration confondus (Encadré 1.4).

Encadré 1.4. Le projet PP2Innovate

L'objectif du projet PPI2Innovate est de stimuler l'innovation dans les marchés publics en Europe centrale par le renforcement des capacités. Le projet a débuté le 1er juin 2016 et se poursuit jusqu'au 31 mai 2019 dans le cadre du programme « Interreg CENTRAL EUROPE » financé par l'Union européenne.

Il réunit un consortium de 10 partenaires venus de six pays d'Europe centrale (Hongrie, République tchèque, Pologne, Italie, Slovénie et Croatie) et huit partenaires associés. Le projet vise à renforcer les capacités régionales en matière d'innovation dans les marchés publics, à changer les mentalités à l'égard de l'innovation dans les marchés publics, à renforcer les liens entre les acteurs concernés des systèmes régionaux d'innovation et, partant, à encourager l'innovation par les marchés publics en Europe centrale.

Le projet produira trois outils thématiques (*Smart Health*, *Smart Energy* et *Smart ICT*) qui seront entièrement adaptés aux six législations nationales et traduits dans chacune des six langues.

Il aboutira en outre à l'élaboration de six plans d'action pour la mise en service de pôles de compétences qui seront créés par des partenaires organisés en réseau au niveau régional en Pologne (RARR), en Italie (Université de Turin UNITO) et en Hongrie (CTRIA) et au niveau national en Slovénie (ICT TN), en Croatie (Bicro) et en République tchèque (DEX IC). Parmi les autres activités inscrites au projet, on peut citer :

- La création d'un réseau de pôles de compétences PPI en Europe centrale.
- La formation des nouveaux membres du réseau PPI.
- Le pilotage de projets PPI dans les secteurs de l'énergie, de la santé et des TIC en Hongrie (comté de Somogy), en Italie (région du Piémont), en Pologne (Lubin) et en Slovénie (ministère de l'Administration publique).
- Les partenaires du projet ont organisé différents ateliers ponctuels pour les autorités contractantes.

Source : (OCDE, 2018^[3]).

L'achat public innovant peut prendre de nombreuses formes et les procédures de passation des marchés publics comme les professionnels qui les appliquent n'ont d'autre choix que de s'adapter. L'ensemble du cycle de passation de marchés publics est en train de se développer et de s'adapter aux besoins futurs des parties prenantes, qui cherchent des solutions innovantes à leurs problèmes. L'investissement dans l'innovation est le plus souvent motivé par un besoin ou une demande spécifique. D'après l'enquête 2015 de l'OCDE sur la commande publique au service de l'innovation, les raisons qui poussent les pays à utiliser la commande publique au service de l'innovation sont de deux ordres :

- (Le plus souvent), répondre à un besoin de biens ou de services jusque-là indisponibles aux demandeurs et qui nécessite donc de fournir un nouveau bien ou service spécifique, et non d'améliorer un bien ou service existant.
- Améliorer la performance des produits ou services existants, par exemple en réalisant des économies de coûts totales et/ou en améliorant l'efficacité énergétique et la réduction des risques (OCDE, 2017^[8]).

Au Mexique, le ministère de l'Économie a créé un programme visant à stimuler l'innovation par la commande publique. Le programme a été conçu pour promouvoir l'innovation, en particulier au sein des micro, petites et moyennes entreprises (Encadré 1.5). Il a également pour objectif d'améliorer les services publics grâce à des produits et services innovants (OCDE, 2017^[8]).

Encadré 1.5. Des solutions numériques innovantes au Mexique

En 2015, la Direction générale des technologies de l'information de la Présidence de la République du Mexique, en collaboration avec d'autres agences de l'Administration publique fédérale, a lancé le projet *Retos Públicos* (« défis publics »). Sur la plateforme retos.datos.datos.gob.mx, les entreprises mexicaines ont été invitées à concourir en proposant des solutions innovantes à des problèmes liés à l'environnement, à l'éducation sanitaire, aux transports, à l'alimentation, à la connectivité et à la prévention sous la forme d'applications numériques. Au total, 15 « défis publics » ont été lancés et 341 propositions ont été reçues. Pour chaque défi, cinq finalistes ont été sélectionnés par un comité non gouvernemental et ont reçu une subvention pour développer un prototype fonctionnel, et le meilleur a obtenu un contrat pour développer entièrement le projet retenu.

Au vu des résultats du programme, et pour renforcer la mise en œuvre de la politique d'innovation par la commande publique, un groupe de travail sur la commande publique innovante a été créé. Il a pour principal mandat d'élaborer des politiques visant à atténuer le risque lié à l'innovation et de proposer des amendements à la législation actuelle en matière de passation des marchés afin de faciliter la commande publique innovante.

Source : (OCDE, 2017^[8]).

1.1.1. Les procédures de passation de marchés publics un moyen d'encourager la concurrence dans le domaine de l'innovation

Pour les pays qui cherchent à miser davantage sur l'innovation, l'un des principaux freins est la tendance à faire du prix le plus bas le principal critère d'attribution des marchés (OCDE, 2017^[8]). La Directive 2014/24 de l'UE (ci-après « la Directive ») stipule que les entités contractantes doivent privilégier l'offre économiquement la plus avantageuse (Union européenne, 2014^[12]). Tout en conservant cette approche et en cherchant à optimiser le rapport qualité-prix, il est possible d'intégrer aux appels d'offres des critères pondérés, de manière à ce que les entités contractantes puissent par exemple prendre en compte des critères qualitatifs, environnementaux ou encore sociaux tels que la qualité, la valeur technique, les caractéristiques sociales et environnementales, les qualifications et l'expérience du personnel des fournisseurs, le service après-vente, l'assistance technique et les conditions de livraison.

Un autre moyen d'encourager les entreprises à innover serait d'inscrire des objectifs stratégiques secondaires dans les critères d'attribution plutôt que des spécifications techniques descriptives. Il est en effet peu probable qu'un soumissionnaire n'ayant reçu qu'un cahier des charges technique propose une solution qui dépasse largement les exigences minimales, puisqu'il sait qu'une solution moins chère et moins innovante mais qui satisfait aux exigences minimales peut avoir plus de chances d'être retenue. Dans de tels cas, la concurrence se limite au rapport qualité-prix et ne participe que marginalement à la pondération globale.

Combiner le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse avec la méthode fondée sur le coût du cycle de vie (CCV) peut permettre de promouvoir l'innovation. Le calcul des coûts du cycle de vie permet d'élargir le champ d'action et peut tenir compte du coût des externalités (prix fictif) liées aux activités d'amont et d'aval (Baron, 2016^[13]).

Dans l'enquête menée par l'OCDE en 2018, 48 % des répondants disent inclure l'innovation dans leurs critères d'attribution dans environ 25% des passations de marchés (Tableau 1.1), un pourcentage qui a augmenté entre 2016 et 2018. Le nombre des répondants qui intègrent de tels critères d'attribution dans leurs procédures de passation semble être en augmentation, mais seulement pour certains achats spécifiques. La plupart des personnes interrogées travaillant pour les centrales d'achat publiques des pays concernés, les données recueillies concernent les centrales plutôt que les entités contractantes (OCDE, 2018⁽³¹⁾).

Tableau 1.1. Fréquence à laquelle les centrales d'achats publiques (CAP) s'appuient sur des critères liés aux marchés publics écologiques et aux biens et services innovants pour attribuer des marchés

	Marchés publics écologiques		Biens et services innovants	
	2016	2018	2016	2018
Allemagne	○	○	◆	◆
Australie	".."	".."	".."	".."
Autriche	○	○	●	●
Belgique	".."	◆	".."	●
Canada	◆	◆	●	●
Chili	■	○	●	●
Corée	◆	◆	■	■
Danemark	■	■	◆	◆
Espagne	■	■	○	○
Estonie	◆	◆	◆	◆
États-Unis d'Amérique	".."	".."	".."	".."
Finlande	□	□	○	○
France	".."	◆	".."	◆
Grèce	◆	◆	●	●
Hongrie	◆	◆	◆	◆
Irlande	".."	".."	".."	".."
Islande	◆	◆	◆	◆
Israël	■	■	◆	◆
Italie	■	■	■	◆
Japon	Sans objet (pas de CAP)			
Lettonie	◆	◆	●	●
Lituanie	".."	◆	".."	◆
Luxembourg	".."	".."	".."	".."
Mexique	●	●	●	●
Norvège	■	■	●	◆

Nouvelle-Zélande	○	○	○	○
Pays-Bas	Sans objet (pas de CAP)			
Pologne	".."	".."	".."	".."
Portugal	■	■	●	●
République slovaque	◆	◆	●	◆
République tchèque	".."	".."	".."	".."
Royaume-Uni	○	".."	○	".."
Slovénie	○	□	●	◆
Suède	".."	".."	".."	".."
Suisse	".."	".."	".."	".."
Turquie	◆	◆	◆	◆
Total OCDE				
● Jamais	1	1	10	9
◆ Rarement (environ 25% des passations)	9	12	7	13
○ Parfois (environ 50% des passations)	5	4	4	2
■ Souvent (environ 75% des passations)	7	6	2	1
□ Systématiquement	1	2	0	0
".." Données non disponibles	11	9	11	9
Sans objet (pas de CAP)	1	1	2	9
Costa Rica	○	■	◆	◆
Maroc	".."	◆	".."	◆
Pérou	".."	◆	".."	●

Source : (OCDE, 2016^[4]); (OCDE, 2018^[3]).

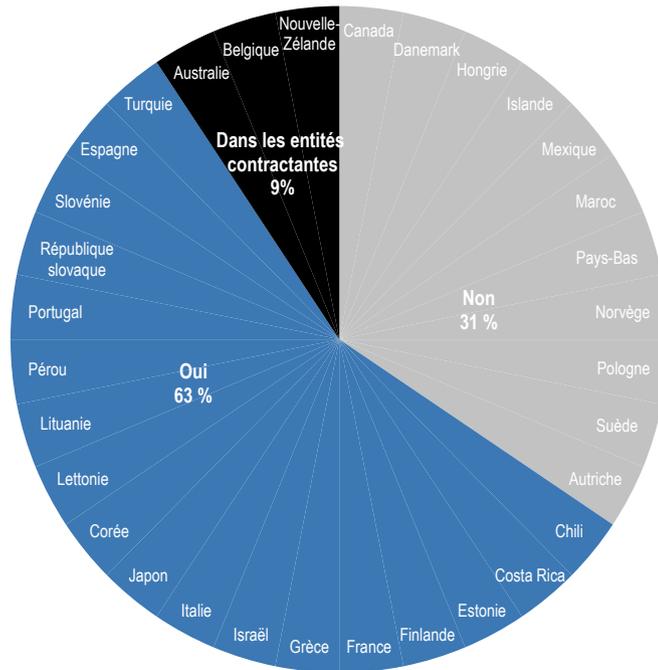
1.1.2. La dématérialisation des marchés publics vers plus d'efficacité, de meilleurs résultats et une évolution plus rapide

Dans la Recommandation, le Conseil invite les Adhérents à utiliser des technologies de l'information et des communications pour réaliser des économies et combiner l'information sur les marchés publics et sur les finances publiques, ainsi qu'à « *recourir à des technologies numériques récentes qui permettent d'appliquer des solutions intégrées de passation électronique de marchés publics couvrant tout le cycle de passation de ces marchés* » [paragraphe VIII, i), principe relatif au recours aux technologies numériques]. Les systèmes de passation électronique de marchés publics qui recueillent des données cohérentes, à jour et fiables sur les procédures de passation peuvent servir à alimenter d'autres systèmes informatiques gouvernementaux grâce à des échanges de données automatisés, réduisant ainsi les erreurs, d'écarts et doublons potentiels. Inversement, l'intégration avec d'autres systèmes informatiques gouvernementaux, (services de facturation électronique, etc.) est indispensable au bon fonctionnement des systèmes de passation électronique des marchés à toutes les étapes du cycle.

Les données d'enquête de l'OCDE suggèrent que les adhérents intègrent de plus en plus leurs systèmes de passation électronique de marchés publics avec d'autres systèmes informatiques gouvernementaux, tels que les interfaces budgétaires, les registres du commerce et fiscaux, les bases de données de sécurité sociale, les systèmes de gestion des finances publiques et les progiciels de gestion intégrée. Alors que seuls 40 % des pays ayant répondu à l'enquête de 2016 avaient fait état d'un certain degré d'intégration avec d'autres systèmes informatiques gouvernementaux, ce pourcentage est passé à 69 % dans l'enquête

de 2018. La grande majorité (63%) des pays interrogés ont intégré leur système de passation électronique de marchés publics à d'autres systèmes informatiques de l'administration centrale, tandis que trois des pays interrogés (Belgique, Australie et Nouvelle-Zélande), soit environ 9%, ont intégré leur système de passation électronique de marchés publics au progiciel de gestion intégrée des entités contractantes (Graphique 1.2).

Graphique 1.2. Votre système de passation électronique de marchés publics est-il intégré aux autres systèmes informatiques gouvernementaux ?



Note : Graphique établi sur la base des réponses de 32 pays (29 pays de l'OCDE, Maroc, Pérou et Costa Rica). Les pourcentages exacts sont 62,5% de « oui », 28,1% de « non » et 9,4% pour « dans les entités contractantes ». Les systèmes informatiques gouvernementaux ou systèmes de cybergouvernance sont les systèmes de budgétisation, les registres fiscaux et commerciaux, les bases de données de la sécurité sociale, les systèmes de paiement, les progiciels de gestion intégrée, etc.

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Dans l'ensemble, 63 % des pays interrogés ont intégré leur système de passation électronique des marchés publics à divers autres systèmes informatiques de l'administration centrale. Les plus courants sont les systèmes de budgétisation, les registres du commerce et les registres fiscaux, les bases de données de la sécurité sociale, les systèmes financiers de gestion des paiements et les progiciels de gestion intégrée des entités contractantes. Toutefois, l'Estonie et la Lettonie ont intégré leur système de passation électronique des marchés publics à des registres fiscaux locaux (celui de Tallin dans le cas de l'Estonie). De nombreux pays ont également intégré leur système de passation électronique de marchés avec des systèmes de signature et de facturation électronique. La Turquie a quant à elle mis en place un système automatisé d'échange de données entre son système de passation électronique et son agence nationale de statistique.

Le système coréen KONEPS est le système de passation électronique des marchés publics le mieux intégré il est en effet connecté à plus de 200 systèmes de bases de données externes, dont seulement 65, parmi lesquels le système de gestion des finances publiques D-Brain, appartiennent à des entités publiques. KONEPS a des interfaces avec les bases de données de 12 associations professionnelles du secteur privé et de neuf sociétés de notation de crédit, et avec les systèmes de paiement de 15 banques

commerciales. En plus de collecter les données de sources externes, KONEPS partage ses propres données avec 28 entités publiques et 34 systèmes informatiques du secteur privé (OCDE, 2016^[14]).

1.2. Des marchés publics écologiques pour relever les défis environnementaux

L'un des objectifs stratégiques secondaires que les Adhérents se sont efforcés d'atteindre dans la mise en œuvre du paragraphe V de la Recommandation est de relever les défis environnementaux. Les marchés publics écologiques (MPE) sont des achats publics de produits et de services qui sont moins dommageables pour l'environnement lorsqu'on tient compte de l'ensemble de leur cycle de vie. De plus en plus de pays y ont recours pour atteindre des objectifs stratégiques secondaires liés à la protection de l'environnement (OCDE, 2015^[15]) (OCDE, 2002^[16]). L'OCDE a été la première organisation à encourager le développement des marchés publics écologiques dès 2002, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation sur l'amélioration des performances environnementales des marchés publics ([OCDE/LEGAL/0311](#)), dans laquelle il invite instamment les pays de l'OCDE à intégrer des « critères environnementaux dans les marchés publics de produits et de services, y compris, le cas échéant, des critères d'impact environnemental tout au long du cycle de vie ».

La méthode du coût du cycle de vie (CCV) commence tout juste à prendre de l'ampleur. Elle a surtout été utilisée par les États membres de l'UE dans le cadre de marchés publics écologiques. Les administrations publiques peuvent utiliser le CCV pour calculer l'ensemble des coûts d'un produit ou d'un service tout au long de sa durée de vie. La méthode peut être appliquée de différentes façons, généralement dans une des trois optiques suivantes conventionnelle, sociétale ou environnementale. Le CCV conventionnel s'appuie sur une évaluation financière classique, et tient compte des coûts organisationnels. Le CCV « sociétal » prend également en compte les externalités en tenant compte des coûts sociaux et environnementaux. Enfin, le CCV environnemental repose une analyse du cycle de vie qui prend en compte les coûts attribués aux différentes parties prenantes, y compris les générations, futures et l'évaluation des « externalités environnementales » (De Giacomo et al., 2018^[17]).

Le calcul du CCV entraîne des économies, en ce qu'il permet aux entités contractantes de comparer plusieurs solutions sur la base de leur coût global et d'évaluer avec précision tous les « coûts cachés » susceptibles de survenir ultérieurement, lorsque le produit ou service sera en fin de vie. Les pouvoirs publics peuvent alors réaliser des économies et des gains d'efficacité, ce qui conduit à une situation où un produit plus écologique peut également s'avérer moins cher si l'on considère le coût sur l'ensemble du cycle de vie (De Giacomo et al., 2018^[17]).

Il ressort de l'enquête 2018 que pour promouvoir les marchés publics écologiques, les pays interrogés s'appuient sur certaines bonnes pratiques, à savoir :

- Des lois, règlements et politiques favorables aux marchés publics écologiques.
- Des plans visant à adapter le marché (offre, capacités, etc.) et des analyses coûts-avantages
- L'intégration de normes environnementales dans les spécifications techniques (matériaux, produits recyclés) et les méthodes de production, de la possibilité de soumettre des solutions de rechange, de critères d'exclusion pour non-conformité, etc.
- L'intégration de normes environnementales dans les critères d'attribution et les conditions d'exécution des marchés (critères environnementaux pondérés écolabels et dispositifs de gestion environnementale privilégiés).
- Des systèmes de suivi des marchés publics écologiques.
- Des activités de professionnalisation.
- Des activités de sensibilisation (OCDE, 2016^[18]).

Comme en témoignent les données recueillies par l'OCDE en 2016, des stratégies et des politiques favorables aux marchés publics écologiques sont élaborées depuis un certain temps déjà. L'enquête de 2018 montre que 64 % des pays interrogés intègrent désormais des critères d'attribution relatifs aux marchés publics écologiques à leur commande publique, rarement (environ 25 % des passations) ou parfois (environ 50 % des passations), ce qui représente, en effectif, deux pays de plus qu'en 2016.

Les effets bénéfiques des marchés publics écologiques sur l'environnement peuvent être améliorés si les critères d'attribution correspondants sont inclus dans les procédures de passation des marchés (De Giacomo et al., 2018^[17]). Les résultats peuvent être améliorés en offrant aux acheteurs publics une formation et des orientations sur l'inclusion de spécifications techniques qui tiennent compte des objectifs stratégiques secondaires, ainsi qu'en sensibilisant les parties prenantes à la prise en compte de normes et exigences environnementales (OCDE, 2018^[19]).

1.3. Améliorer les performances économiques grâce à la commande publique

Il est de plus en plus largement reconnu que les marchés publics sont un levier de la croissance économique. Il est de plus en plus important d'employer une méthode d'analyse d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires [paragraphe V iii)]. À mesure que la complexité des procédures de passation augmente, il devient de plus en plus difficile d'en mesurer l'impact. Le Secrétariat a constaté que si les retombées des marchés publics sont nombreuses, les dispositifs de mesure actuels ne permettent pas toujours de faire ressortir les avantages ou les inconvénients des politiques suivies en la matière. Des indicateurs de haut niveau peuvent être utilisés pour mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs fixés. Étant donné le niveau de disponibilité et de complexité des données, il faut agir au niveau central pour appuyer l'élaboration d'un cadre de mesure plus large, qui tienne compte de l'ensemble du processus de passation (OCDE, 2019^[20]).

Les pays qui ont répondu à l'enquête reconnaissent clairement le lien entre réalisation des objectifs secondaires et croissance économique. Plusieurs d'entre eux collectent des données sur le degré de réalisation des objectifs stratégiques secondaires et certains en font rapport à divers niveaux de gouvernement (OCDE, 2018^[3]). C'est particulièrement vrai pour ce qui est des marchés publics écologiques et de l'appui aux PME environ 70 % des pays interrogés collectent des données ou mesurent le résultat des procédures de passation à la lumière de ces deux éléments.

Certains des pays utilisent les données pour chercher à améliorer les résultats, par exemple en faisant savoir qu'un bien ou un service a acquis un certain statut et en promouvant sa consommation. Par exemple, en Finlande, une méthodologie complexe est utilisée pour mesurer les résultats des marchés publics écologiques. Tout accord-cadre de la centrale d'achats publique est évalué selon une longue liste de critères. Si au moins deux des critères sont remplis, l'accord-cadre reçoit un « label vert » et tous les achats effectués dans le cadre de cet accord sont labellisés « écologiques » (OCDE, 2018^[3]).

Les pays interrogés ont également déclaré utiliser les données relatives à la commande publique pour stimuler la consommation de produits recommandés, comme par exemple les produits écologiques. Grâce à l'étalonnage du volume des achats, ce type de stratégie a pu être mis en place de manière réfléchie. Au Japon, le Ministère de l'Environnement recueille des données relatives aux achats auprès des organismes et des autres ministères du gouvernement central. Sur la base de ces données, il calcule chaque année, et pour chaque article désigné, la part de marchés publics écologiques. Il s'appuie ensuite sur les résultats obtenus pour envisager des politiques et des plans visant à accroître la part des marchés publics écologiques pour l'année suivante. Le nombre de marchés attribués par le gouvernement à des PME pour chaque exercice financier est également répertorié (OCDE, 2018^[3]).

Les mesures ne sont possibles que si l'on recourt à la passation électronique des marchés publics, dont l'utilisation généralisée et cohérente permet d'augmenter le volume de données disponibles. Le fait d'appliquer aux données des normes solides et ouvertes facilite la collecte de données dans un format utilisable. Enfin, des organismes d'achat centralisés et la signature d'accords-cadres peuvent simplifier la collecte de données qui peuvent être utilisées pour démontrer l'efficacité et l'efficience des procédures (OCDE, 2019^[20] ; 2018^[21] ; 2016^[22]). Pour ce qui est de la transparence des procédures et de la collecte des données, la Commission européenne fournit des outils de passation électronique de marchés publics tels que la plateforme TED, qui joue un rôle clé au niveau européen puisqu'elle centralise la publication obligatoire des avis de marchés et des avis d'attribution de marchés dont le montant dépasse les seuils fixés par l'UE.

À quelques exceptions près, l'ensemble des pays interrogés confirment qu'ils utilisent généralement les données relatives aux marchés publics pour produire des rapports. Une fois qu'une base de référence peut être établie grâce à la collecte de données sur les marchés publics, les progrès peuvent être mesurés. Pour aller plus loin, il faut pouvoir démontrer que l'utilisation des données sur les marchés publics a permis d'améliorer les résultats économiques (OCDE, 2018^[3]).

1.4. Les marchés publics, moteurs d'une croissance inclusive

Chez de nombreux Adhérents, les inégalités sont à leur plus haut niveau depuis 30 ans. Dans les pays de l'OCDE, le revenu disponible moyen des 10% les plus riches de la population est actuellement environ dix fois plus élevé que celui des 10% les plus pauvres, contre sept fois plus élevé au milieu des années 1980. Par ailleurs, les 10% les plus riches possèdent environ 50% du patrimoine total des ménages, tandis que les 40% les plus pauvres en possèdent à peine 3% (OCDE, 2018^[23]).

Bien que les personnes et les zones les plus défavorisées aient été les plus touchées par la crise financière, l'augmentation de la productivité du travail n'a pas toujours entraîné une hausse des revenus pour les classes moyennes. La pauvreté peut avoir un effet aggravant dans la mesure où un faible revenu conduit à une éducation de mauvaise qualité et à des emplois à risque qui, à leur tour, compromettent la mobilité socio-économique et intergénérationnelle. Ces inégalités ont des retombées négatives sur la performance économique, sapent la confiance dans les institutions publiques et menacent la cohésion sociale, ce qui poussent un nombre croissant de personnes à rejeter l'ordre politique et économique établi et la mondialisation (OCDE, 2018^[23]).

Pour remédier au problème, les décideurs politiques et les dirigeants du secteur privé doivent promouvoir des modèles de croissance inclusifs qui donnent la priorité au bien-être en particulier pour les plus pauvres et à la préservation de la planète (OCDE, 2018^[23]). Les décideurs sont de plus en plus nombreux à convenir que les marchés publics peuvent contribuer au développement socio-économique. La perception des marchés publics a évolué, ce qui a conduit de nombreux pays à réformer leur système de passation des marchés publics. Les marchés publics sont reconnus comme l'un des moteurs de la transition vers des services publics plus efficaces pour de meilleures conditions de vie (OCDE, s.d.^[24]).

Dans la Recommandation, le Conseil invite les Adhérents à faciliter « l'accès aux marchés publics pour les concurrents potentiels de toute taille » et, à cet effet, à « mettre en place des cadres cohérents et stables sur le plan institutionnel, législatif et réglementaire », indiquant que « de tels cadres sont essentiels pour élargir la participation aux marchés publics et constituent des points de départ cruciaux pour assurer la viabilité et l'efficience des systèmes de passation de marchés publics » (principe d'accès, paragraphe IV).

Dans le système européen des marchés publics, les règlements les plus importants font référence à la non-discrimination et à l'égalité de traitement de toutes les entreprises. Ces règles, ainsi que les libertés fondamentales du marché commun, sont les piliers de l'ordre juridique de l'UE. Par exemple, en ce qui concerne les PME, plutôt que de privilégier clairement les PME dans les procédures de passation des

marchés publics, il est envisagé de réduire la charge financière pesant sur les participants et de mettre en œuvre des mesures de formation qui assureraient l'égalité des chances pour tous les participants. (Thai, 2015^[25])

Certains Adhérents tiennent particulièrement compte de l'inclusivité sociale dans leurs procédures d'appel d'offres. La politique en vigueur en Australie (*Indigenous Procurement Policy*), par exemple, exige que les entités du Commonwealth australien attribuent 3% de leurs marchés publics à des entreprises autochtones. Certains marchés doivent également être réservés aux entreprises autochtones, et d'autres ne sont attribués qu'à des entreprises garantissant l'emploi d'un quota minimum de travailleurs et de fournisseurs autochtones. Les différentes étapes des procédures de passation des marchés publics conçues pour favoriser l'inclusion et le progrès sociaux sont prises en compte (OCDE, 2018^[3]).

Interrogés sur les méthodes qu'ils utilisaient pour promouvoir l'inclusion sociale grâce aux marchés publics, les pays participants ont donné les exemples suivants :

- La vérification des objectifs sociaux des opérateurs économiques.
- La vérification du respect des lois relatives à des objectifs sociaux.
- La prise en compte de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans les critères d'attribution des marchés.
- L'intégration de la création d'emplois dans les critères d'attribution des marchés.
- L'intégration du soutien aux PME, à l'égalité des sexes et aux populations vulnérables dans les critères d'attribution des marchés.
- L'obligation de faire appel à des entreprises sociales.
- L'intégration des droits humains dans les critères d'attribution des marchés et les spécifications techniques.
- L'obligation, pour les fournisseurs, d'employer un quota minimum de travailleurs issus de groupes marginalisés.

Le système chilien de passation de marchés publics se veut un cybermarché pour les PME et les femmes. Il existe des programmes de formation spécialisés destinés aux femmes, et en 2015, le Chili a révisé les règlements et directives pertinents en y intégrant des critères d'évaluation sexospécifiques afin que les autorités tiennent compte de la problématique hommes-femmes dans leurs décisions. Au Chili, 36 % des marchés attribués par le Gouvernement sont remportés par des entreprises dirigées par des femmes, et ce chiffre est en augmentation, bien que ces entreprises ne représentent que 26 % du montant total des passations. Les femmes concernées sont pour beaucoup originaires de zones rurales et 64 % d'entre elles sont la principale source de revenus de leur famille. La principale difficulté liée à l'augmentation de la participation des femmes est d'identifier les entreprises réellement dirigées ou détenues par des femmes, et les procédures de certification et de recensement, parfois coûteuses, peuvent être un frein à la participation.

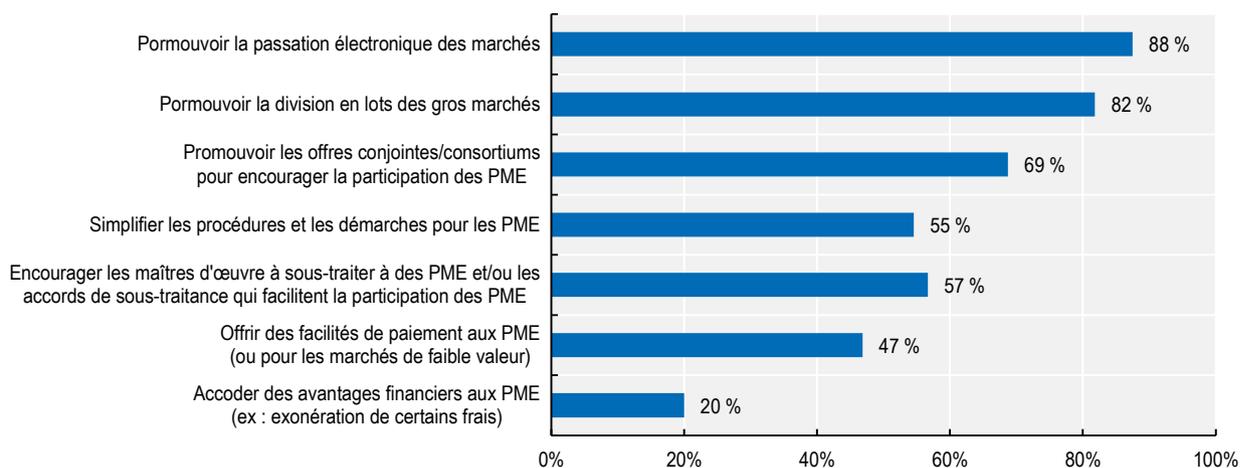
Le Chili a remédié à ce problème en créant un registre électronique, qui certifie les « entreprises féminines » et est relié à l'état civil (pour les entreprises individuelles). Pour les entreprises plus complexes, les femmes doivent détenir la majorité des actions de l'entreprise et le PDG doit être une femme pour que l'entreprise soit certifiée « féminine » dans le registre. Le Chili a constaté que les montants moyens des transactions effectuées par des fournisseurs de sexe féminin avaient augmenté de 1 500 USD entre 2013 et 2017, et que la part de ces transactions avait augmenté de 6 points sur la même période, passant de 21 % à 27 % (Trinidad Inostroza, s.d.^[26]).

La participation des PME aux marchés publics aide les gouvernements à mieux répondre aux besoins du secteur public. Une plus grande participation des PME permet à la procédure d'appel d'offres d'être plus concurrentielle et élargit le choix de solutions disponibles et innovantes (Flynn et Davis, 2017^[27]). Une enquête de l'OCDE sur l'utilisation stratégique des marchés publics à l'appui des PME a montré que dans

44 % des pays étudiés, les stratégies de promotion des marchés publics écologiques et/ou innovants avaient généralement pour objectif d'encourager la participation des PME à ces marchés (OCDE, 2017^[28]).

La complexité des systèmes et procédures de passation des marchés publics constitue un obstacle majeur à la participation des PME. Du fait de leurs contraintes internes en termes de capacités financières, techniques et administratives, il est en effet beaucoup plus difficile aux PME d'accéder aux appels d'offres, de préparer les documents requis, d'appliquer les procédures et d'exécuter les contrats. Les pays tentent de pallier cette inégalité au moyen de diverses mesures (Graphique 1.3), notamment en encourageant la division des marchés en lots, en simplifiant les procédures (documents normalisés, promotion de la passation électronique et en incitant les PME et les grandes entreprises à présenter des offres conjointes (OCDE, 2018^[29]).

Graphique 1.3. Mesures prises pour encourager la participation des PME aux marchés publics



Note : Sur la base des données communiquées par 30 pays (28 pays de l'OCDE, le Costa Rica et la Colombie).

Source : (OCDE, 2017^[28]).

La stratégie la plus largement adoptée pour soutenir les PME sur les marchés publics est de faire en sorte qu'elles soient informées des appels d'offres et que les PME compétentes puissent concourir sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises. Seuls quelques pays de l'OCDE peuvent légalement privilégier un type de soumissionnaire (Corée et Mexique) ou réserver un appel d'offres (Canada, Corée, États-Unis), le plus souvent à une catégorie spécifique de PME (PME autochtones au Canada, PME des quartiers défavorisés aux États-Unis, etc.) (OCDE, 2018^[29]).

En ce qui concerne la simplification des procédures de passation, le Document Unique de Marché Européen (DUME) prévu à l'article 59 de la directive européenne de 2014 sur les marchés publics, peut être rempli directement par les entreprises candidates. Grâce à ce formulaire standard, elles peuvent déclarer qu'elles satisfont aux critères d'exclusion (ex condamnations pénales, fautes professionnelles graves) et aux critères de sélection (capacités financières, économiques et techniques). Les justificatifs, y compris les attestations et certificats, ne seront exigés que des entreprises lauréates (OCDE, 2018^[29]). Ces mesures de simplification doivent à terme permettre à un plus grand nombre de PME de participer aux marchés publics.

1.5. Garantir la pérennité des chaînes d'approvisionnement mondiales en utilisant les marchés publics pour encourager une conduite responsable des entreprises

Les entreprises qui participent aux chaînes d'approvisionnement mondiales recèlent de fait, dans le cadre de leurs activités et de leurs approvisionnements, un potentiel de croissance, de création d'emplois et de compétences. Cependant, si elles n'agissent pas de manière responsable, elles peuvent contribuer à générer des répercussions négatives sur les droits de l'homme, le travail et l'environnement dans leurs activités ou leurs chaînes d'approvisionnement. Les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales publiés dans le cadre de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales de 1976 [[OECD/LEGAL/0144](#)], un engagement politique des gouvernements adhérents à fournir un environnement ouvert et transparent pour les investissements internationaux et à encourager la contribution positive que les entreprises multinationales peuvent apporter au progrès économique et social fournissent des recommandations aux entreprises multinationales sur la conduite responsable des affaires (OCDE, 2011^[30]).

Grâce à la base de données en ligne eCertis créée par la Commission européenne, il est désormais possible d'accéder aux informations relatives aux justificatifs fournis, aux motifs d'exclusion et aux critères de sélection. Par ailleurs, en Europe, les données relatives aux marchés publics sont de plus en plus souvent rendues publiques, conformément à la recommandation formulée par le groupe d'experts EXEP (Commission européenne, 2014^[31]) sur la création de registres des contrats. L'objectif de ces registres est de centraliser l'information sur une plateforme unique et de la rendre publique, dans le respect des règles fixées par chaque pays.

En s'appuyant sur la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales et les Principes directeurs pour les entreprises multinationales, le Comité de l'investissement de l'OCDE a élaboré des orientations en matière de diligence raisonnable pour une conduite responsable des entreprises, qui offrent un soutien pratique aux entreprises pour la mise en œuvre des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales à travers une explication simple des recommandations concernant le devoir de diligence et des dispositions y relatives, en général et dans certains secteurs spécifiques pour aider les entreprises à éviter les risques d'impacts négatifs sur les travailleurs, les droits de l'homme, l'environnement, la corruption, les consommateurs et la gouvernance d'entreprise qui sont liés à leurs chaînes d'approvisionnement et à leurs relations d'affaires (OCDE, 2018^[32]).

Encadré 1.6. La Pologne s'appuie sur ses marchés publics pour poursuivre des objectifs stratégiques secondaires

En Pologne, des dispositions relatives à la conduite responsable des entreprises sont inscrites dans la loi sur les marchés publics et sont le résultat de la transposition de dispositions très similaires contenues dans les directives de l'Union européenne. Il existe des marchés réservés, pour lesquels l'entité contractante peut limiter la concurrence aux ateliers protégés et à d'autres opérateurs économiques qui œuvrent pour l'intégration sociale et professionnelle de personnes appartenant à des groupes socialement marginalisés (notamment les personnes handicapées, les chômeurs, les personnes atteintes de troubles mentaux ou appartenant à des minorités défavorisées, les sans-abris, les réfugiés, etc.). Un minimum de 30% des personnes employées par les soumissionnaires doivent être issues de groupes socialement marginalisés. La loi comprend également des critères d'exclusion qui prévoient que, dans certaines circonstances, les opérateurs économiques ne peuvent pas se voir attribuer de marchés. Les procédures de passation des marchés publics comportent plusieurs étapes, au cours desquelles la prise en compte d'objectifs secondaires est encouragée.

La Pologne dispose d'instruments de politique générale qui abordent les stratégies secondaires en matière de marchés publics. Des travaux sont en cours pour élaborer une politique nationale d'achat public qui tienne compte de l'utilité stratégique des marchés publics. Le Plan d'action national pour des marchés publics durables 2017-2020 est en cours de mise en œuvre. Un projet intitulé « Marchés publics efficaces renforçons les capacités administratives », cofinancé par le Fonds social européen, est en cours. Il s'adresse aux entités contractantes à tous les niveaux d'administration nationale et comprend des volets consacrés à des stratégies secondaires spécifiques. Un certain nombre de mesures sont prises pour aider les entités contractantes, notamment l'organisation de formations et de conférences et la publication de modèles de documents.

Source (OCDE, 2018^[31]).

Au Forum mondial de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises (2018), lors d'une session sur la transparence de la chaîne d'approvisionnement, il a été conclu que la divulgation de la chaîne d'approvisionnement était un élément essentiel à l'application du principe de diligence raisonnable, en ce qu'elle permettait aux travailleurs de jouer un rôle déterminant auprès des entreprises en les informant des risques et impacts qu'elles génèrent sur les droits humains. L'évolution vers une plus grande transparence de l'information sur les fournisseurs d'accélère, mais chaque secteur en est à une étape différente du cheminement quant à la portée et au type d'information qu'il est disposé à rendre publique (OCDE, 2018^[33]).

L'enquête de 2018 montre que certains des pays interrogés utilisent les marchés publics pour améliorer la conduite responsable chez les fournisseurs. Environ un tiers des pays qui ont répondu à l'enquête tiennent compte de certains aspects de la conduite responsable des entreprises pour évaluer leurs procédures de passation et environ la moitié ont intégré la conduite responsable des entreprises dans les critères d'attribution et de sélection, pour certains marchés au moins. C'est par exemple le cas de la Norvège, dont l'Agence de la gestion publique et de l'administration électronique (Difi) a publié plusieurs documents d'orientation sur le sujet (Encadré 1.7).

Encadré 1.7. Conduite responsable des entreprises l'approche norvégienne

La législation norvégienne permet de prendre en compte les considérations relatives aux droits de l'homme dans les procédures de passation des marchés publics en tant que critères d'attribution et dans les spécifications techniques. Plusieurs documents d'orientation et d'information sur la conduite responsable des entreprises sont disponibles sur le site Web de l'Agence de la gestion publique et de l'administration électronique (Difi).

En Norvège, des mesures ont été mises en place pour prévenir la criminalité liée au travail, notamment de nouvelles règles en matière de marchés publics. La criminalité liée au travail a un effet négatif sur la concurrence. La Norvège a déterminé qu'un moyen de prévenir la criminalité liée au travail et le dumping social était d'imposer des obligations plus strictes aux agents chargés de la commande publique, ainsi qu'aux fournisseurs. La Difi a élaboré un guide des meilleures pratiques en matière de respect de la réglementation relative à la rémunération et aux conditions de travail dans le cadre des marchés publics.

De nouvelles dispositions ont été instaurées pour les contrats de construction et les services de nettoyage dans ces secteurs, la chaîne d'approvisionnement est désormais limitée à trois niveaux de sous-traitance, c'est-à-dire un maître d'œuvre et deux niveaux de sous-traitance maximum. En outre, les entités contractantes doivent exiger l'embauche d'apprentis pour tout contrat dépassant un certain montant et une certaine durée. Des directives pour l'application de ces dispositions sont disponibles.

Source : (Solberg Prime Minister Anniken Hauglie et al., 2017^[34]), (OCDE, 2018^[3]).

Au Canada, dans le domaine du textile, la conduite responsable des fournisseurs est encouragée via un mécanisme de certification dans le cadre des procédures d'appel d'offres. La centrale d'achats fédérale, Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), soutient la recherche sur l'approvisionnement éthique en vêtements fabriqués dans d'autres pays ainsi que par des entreprises canadiennes ayant délocalisé leurs chaînes de production. Le 7 septembre 2018, SPAC a lancé une initiative de promotion de l'achat éthique de vêtements les fournisseurs et leurs premiers sous-traitants ont désormais l'obligation, à chaque fois qu'ils soumissionnent, d'attester qu'ils respectent une liste de huit principes fondamentaux des droits de l'homme et du droit du travail. Les fournisseurs qui contreviennent aux exigences de certification risquent de voir leur contrat résilié. La certification est assortie de l'obligation de fournir des renseignements sur l'emplacement des usines qui fabriquent les produits achetés. Lorsque le marché est attribué, la certification et les informations concernant les usines sont rendues publiques.

Le gouvernement fédéral canadien a également lancé une initiative visant à élaborer un nouveau système pangouvernemental de gestion des relations avec les fournisseurs et de leur rendement. L'objectif est de faire en sorte que les données relatives au rendement passé des fournisseurs soient prises en compte dans l'attribution des contrats futurs. Dans le cadre du nouveau système, l'approvisionnement éthique sera garanti dans les contrats-fournisseurs. Il sera également inclus dans les critères d'évaluation et les barèmes de notation transparents utilisés pour évaluer le rendement des fournisseurs.

Le secteur privé promeut parfois la conduite responsable sur les chaînes d'approvisionnement en raison des dommages que les défaillances des fournisseurs en la matière peuvent infliger à la réputation et à la valeur actionnariale d'une entreprise. Les organismes publics sont également incités à influencer le comportement des fournisseurs et à encourager une conduite responsable des entreprises afin d'assurer l'optimisation des résultats pour les citoyens et le respect des obligations légales. On s'intéresse actuellement à l'utilisation de technologies telles que le chaînage de blocs pour résoudre les problèmes d'échelle et de confiance que soulève la conduite responsable des entreprises (OCDE, 2018^[35]).

1.6. Comprendre les arbitrages nécessaires pour prendre des décisions éclairées

Dans de nombreux pays de l'OCDE, on s'inquiète d'être dépassé par un trop grand nombre d'objectifs stratégiques poursuivis dans le cadre des marchés publics, ainsi que du risque que le régime d'obligations et de préférences devienne ingérable ou impossible à satisfaire. Il existe de nombreuses solutions technologiques et techniques de gestion de projet qui permettent de faciliter la collecte et la communication de données sur les différents objectifs ayant une importance stratégique pour diverses parties prenantes (Sumiani, Haslinda et Lehman, 2007^[36]) (Amran et Ooi, 2014^[37]).

De nombreuses administrations utilisent des méthodes pour hiérarchiser les différentes priorités stratégiques adoptées dans le cadre de la passation de marchés publics (Tableau 1.2). Certains pays conviennent et assument qu'il n'est pas possible de tout faire, surtout lorsque les ressources sont limitées. Les méthodes utilisées sont diverses, de l'octroi du pouvoir de décision aux entités contractantes à inscription et la hiérarchisation des priorités dans un plan de travail annuel.

Tableau 1.2. Hiérarchisation des priorités stratégiques des marchés publics

Méthode utilisée	Pays
La décision est laissée aux entités contractantes	Allemagne, Nouvelle-Zélande, Pologne
Les priorités sont inscrites dans la législation, sous la forme d'objectifs stratégiques secondaires	Hongrie, Mexique
Une politique définit les objectifs primaires	Islande, Portugal (à venir)
Les priorités sont définies dans un plan de travail ou plan d'action annuel	Corée
Chaque projet est examiné par chaque entité contractante, qui décide au cas par cas, en fonction du degré d'adéquation d'une procédure de passation spécifique à un objectif politique secondaire.	France, Israël, Pays-Bas, Costa Rica
Toutes les initiatives sont promues sur un pied d'égalité	Grèce, Suède
Les priorités sont alignées sur les objectifs sociaux	République slovaque

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Il semble qu'il n'y ait pas de solution « clé en main » et que les priorités de gouvernance des objectifs stratégiques des marchés publics soient fonction des besoins qui prévalent dans chaque pays. Certains pays ont une approche descendante, comme par exemple la Nouvelle-Zélande, où le programme de réforme des marchés publics récemment engagé était directement lié à l'orientation de la politique gouvernementale (Encadré 1.8).

Encadré 1.8. Élargir les retombées positives des marchés publics en Nouvelle-Zélande

Le gouvernement néo-zélandais a conscience que les marchés publics peuvent et doivent être utilisés pour soutenir la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus larges qui vont au-delà de l'achat immédiat de biens et de services.

Le 23 octobre 2018, il a arrêté une série d'objectifs prioritaires que les entités contractantes doivent appuyer dans le cadre de leurs activités d'achat et a dressé la liste des marchés ou secteurs à privilégier dans un premier temps.

Les entités contractantes devraient initialement concentrer leurs efforts sur les quatre objectifs prioritaires suivants, dont la réalisation présente le plus grand intérêt pour la Nouvelle-Zélande :

1. Promouvoir les entreprises néo-zélandaises. Améliorer l'accès aux marchés publics pour les entreprises néo-zélandaises, en particulier celles qui ont le plus de mal à accéder aux marchés et celles qui travaillent dans des secteurs prioritaires (entreprises du secteur informatique, entreprises maori et pasifika, entreprises régionales).
2. Compétences et formation dans le secteur de la construction. Accroître les effectifs et le niveau de compétence de la main-d'œuvre du secteur national de la construction et offrir des débouchés à des groupes ciblés.
3. Normes d'emploi. Améliorer les conditions de travail et mieux préparer les entreprises néo-zélandaises à l'avenir.
4. Réduire les émissions et les déchets. Soutenir la transition vers une économie sans émissions nettes et réduire les déchets produits par l'industrie en soutenant l'innovation.

Pour atteindre ces objectifs, la centrale d'achats publique du pays (*New Zealand government Procurement and Property*) prendra les mesures suivantes :

- Elle collaborera avec les organismes et parties prenantes concernés pour arrêter la meilleure stratégie au service de chaque objectif.
- Elle mettra à jour les règles de passation des marchés publics et fournira aux organismes concernés des orientations et des conseils.
- Elle élaborera un cadre de suivi et de présentation de rapports pour suivre le degré d'adhésion des organismes concernés et les résultats obtenus. Les données seront communiquées chaque année au gouvernement, et les enseignements tirés serviront à améliorer les pratiques.

Source : (New Zealand Government Procurement and Property, 2018^[38]).

Dans le cadre de l'enquête de 2018, les pays interrogés ont décrit les réformes qu'ils ont engagées dans le domaine des marchés publics. Certains ont aligné leurs priorités en matière de passation de marchés publics sur les objectifs stratégiques définis dans le cadre des réformes. En Suède, le programme de réforme a défini des objectifs stratégiques et abouti à la création de partenariats entre fournisseurs et acheteurs (Encadré 1.9) (OCDE, 2018^[31]). En Norvège, un livre blanc des marchés publics (présenté au Parlement norvégien en 2019) comprenait des mesures relatives aux marchés publics écologiques, à l'innovation, à la rémunération et aux conditions de travail, ainsi qu'à la prise en compte des droits de l'homme sur les marchés publics (OCDE, 2018^[31]).

Encadré 1.9. La stratégie relative aux marchés publics de la Suède

En septembre 2015, la Suède s'est dotée d'une Agence nationale pour la passation des marchés publics. Le gouvernement a choisi de confier le soutien aux marchés publics à une autorité indépendante pour en rehausser le profil et de mettre en place un cadre organisationnel permettant à l'Agence d'apporter un soutien aussi efficace que possible. L'Agence suédoise pour la passation des marchés publics est chargée d'élaborer, d'administrer et d'appuyer l'ensemble des procédures de passation de marchés publics lancées par les autorités et entités contractantes. Une stratégie nationale en matière de marchés publics a été élaborée pour faire connaître les avantages qu'il est possible d'obtenir grâce à une approche stratégique de la commande publique. L'objectif est de créer des marchés publics efficaces, juridiquement sûrs et qui permettent de tirer le meilleur parti de la concurrence. L'objectif est de créer des marchés publics efficaces, juridiquement sûrs et qui permettent de tirer le meilleur parti de la concurrence. La passation stratégique des marchés publics est un moyen efficace d'atteindre l'objectif fixé tout en produisant des retombées positives pour la société. Il s'agit notamment de stimuler la croissance et l'emploi ainsi que les dimensions environnementales, sociales et éthiques du développement durable. Dans le cadre de sa stratégie globale de passation des marchés publics, le gouvernement a formulé sept objectifs stratégiques :

1. Des procédures de passation qui promeuvent la bonne conduite des entreprises.
2. Une passation de marchés publics efficace.
3. Des fournisseurs multiples et un environnement concurrentiel sain.
4. Une procédure de passation conforme au principe de sécurité juridique.
5. Des marchés publics moteurs de l'innovation et promoteurs de solutions nouvelles.
6. Des marchés publics écologiquement responsables.
7. Des marchés publics qui participent à l'avènement d'une société durable.

Il est indiqué dans le document d'orientation que la stratégie s'applique a priori à l'ensemble des marchés publics.

Source : (Ministère suédois des Finances, s.d.^[5]).

Dans de nombreux pays de l'OCDE, le risque de « trop-plein d'objectifs » est une préoccupation constante. La réalisation d'un grand nombre d'objectifs stratégiques secondaires par le biais des marchés publics pourrait rendre le régime des obligations et des préférences impossibles à satisfaire. En Corée, un rapport d'enquête a été élaboré pour mieux comprendre les différentes obligations et hiérarchiser leur importance au sein d'une organisation. Le rapport a recensé l'ensemble des obligations applicables aux marchés publics correspondant à des objectifs secondaires. Jusqu'à 46 priorités « recommandées » et 8 à 10 conditions obligatoires ont été identifiées. (OCDE, 2016^[14])

Les résultats de l'enquête de 2018 montrent que certaines administrations concilient efficacement les objectifs primaires et secondaires de la passation de marchés publics. Bien que les méthodes utilisées soient différentes, certains des pays interrogés conviennent qu'il faut s'efforcer d'atteindre tous les objectifs de manière équilibrée. Certains, comme le Danemark, s'appuient sur des objectifs stratégiques, et fixent les priorités stratégiques au moyen d'études approfondies qui comparent les besoins de l'acheteur avec ce que le marché peut offrir. L'objectif des marchés publics danois est de réduire les coûts tout en maintenant la qualité et l'efficacité des services fournis aux entités contractantes. De même, la stratégie suédoise en matière de passation de marchés publics prévoit que tous les marchés publics doivent être performants, répondre au critère de sécurité juridique et tirer parti de la concurrence. Elle prévoit également que les marchés publics doivent promouvoir les solutions innovantes et prendre en compte

des préoccupations environnementales et sociales. Certains pays, comme Israël, maintiennent l'équilibre entre les objectifs stratégiques primaires et secondaires en s'appuyant sur des outils tels que les analyses de sensibilité pour prévoir le coût de l'intégration de chaque objectif stratégique et décider comment l'intégrer dans les procédures de passation des marchés.

D'autres pays comme la Hongrie s'appuient sur leur législation pour fixer leurs priorités. En Hongrie, la législation relative aux marchés publics dispose que la loi a été mise en place en partie pour améliorer l'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises locales, encourager la protection de l'environnement et promouvoir les priorités sociales nationales. Au Costa Rica, le Ministère des finances travaille constamment à l'identification des domaines d'action prioritaires afin de concilier l'objectif premier des marchés publics, à savoir l'acquisition de biens et de services, et les autres objectifs inscrit au programme politique national. L'inclusion de ces objectifs secondaires dans les critères d'évaluation l'a aidé à atteindre l'équilibre recherché. Les objectifs primaires et secondaires sont pondérés au cas par cas, en tenant compte de l'objectif lui-même et des priorités nationales. Par exemple, la directive DGABCA-002-2018 prévoit qu'aucune entité ne doit acheter de plastiques à usage unique, une disposition dont les autorités contractantes doivent tenir compte avant de lancer leurs procédures de passation de marchés publics.

Références

- Amran, A. et S. Ooi (2014), « Sustainability reporting: Meeting stakeholder demands », *Strategic Direction*, <http://dx.doi.org/10.1108/SD-03-2014-0035>. [37]
- Baron, R. (2016), *The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation*, OCDE, <https://www.oecd.org/sd-roundtable/papersandpublications/The%20Role%20of%20Public%20Procurement%20in%20Low-carbon%20Innovation.pdf>. [13]
- Brannstrom, F. (2018), *Public Procurement in Sweden*. [6]
- Commission européenne (2018), *Commission notice Guidance on Innovation Procurement*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. [1]
- Commission européenne (2014), *Multi-Stakeholders Expert Group on eProcurement*, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3142>. [31]
- Commission européenne (s.d.), *Public Procurement Strategy*. [2]
- De Giacomo, M. et al. (2018), « Does Green Public Procurement lead to Life Cycle Costing (LCC) adoption? », *Journal of Purchasing and Supply Management*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2018.05.001>. [17]
- Flynn, A. et P. Davis (2017), « Explaining sme participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering », *Journal of Public Procurement*, <http://dx.doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B003>. [27]
- Innovation Fund (2018), *New Zealand Government Innovation Fund*, <https://innovationfund.co.nz/how-it-works>. [10]
- Ministère suédois des Finances (s.d.), *National Public Procurement Strategy*, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national_public_procurement_strategy_english_web.pdf (consulté le 2019). [5]
- New Zealand Government Procurement and Property (2018), *Broader Outcomes*. [38]
- OCDE (2019), *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. [20]
- OCDE (2018), *Données tirées de l'enquête de 2018 de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics (à paraître)*. [3]
- OCDE (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>. [21]
- OCDE (2018), *OECD Blockchain Policy Forum*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/finance/oecd-blockchain-policy-forum-2018.htm>. [35]

- OCDE (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, [32]
<http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.
- OCDE (2018), *Policy Brief What's the issue? Opportunities for all: OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, [23]
<http://www.oecd.org/policy-briefs>.
- OCDE (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [19]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>.
- OCDE (2018), *Public Procurement Week: Investing in strategic public procurement to maximise benefits for all*. [9]
- OCDE (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, [29]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>.
- OCDE (2018), *Supply Chain Transparency: A Growing Norm for Responsible Business Conduct*, [33]
<http://www.businesswire.com/news/home/20080403005469/en/HP-Technology-Sector-Release-List-Top->.
- OCDE (2017), « OECD Survey on strategic use of public procurement to support SMEs ». [28]
- OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, Paris, [18]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (consulté le 2019).
- OCDE (2016), *Données tirées de l'enquête de 2016 de l'OCDE sur les marchés publics (publication partielle)*, [4]
https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016.
- OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, [14]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OCDE (2016), *Towards an OECD Strategic Response to the Sustainable Development Goals: Consultation draft*, [7]
<https://www.oecd.org/dac/Consultation-draft--Outline-OECD-strategic-response-to-the-SDGs.pdf>.
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, [22]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, [15]
http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.
- OCDE (2011), *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, [30]
 Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264115439-fr>.

- OCDE (2002), *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement* OECD/LEGAL/0311. [16]
- OCDE (s.d.), *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth Enabling Reform through Evidence and Peer Reviews*, OCDE, https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf (consulté le 3 décembre 2018). [24]
- Solberg Prime Minister Anniken Hauglie, E. et al. (2017), *Revised Strategy for Combating Work-related Crime*, https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/revised_strategy_for_combating_work_related_crime.pdf. [34]
- Sumiani, Y., Y. Haslinda et G. Lehman (2007), « Environmental reporting in a developing country: a case study on status and implementation in Malaysia », *Journal of Cleaner Production*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2006.01.012>. [36]
- Thai, K. (2015), *International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*, https://books.google.fr/books?id=k6XCDAQAQBAJ&pg=PA303&lpg=PA303&dq=smes+in+public+procurement+award+criteria+for+eu&source=bl&ots=jKBiRxhS0i&sig=ACfU3U1k-COIKZ6lccca_7emdvl_ZrrhCw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiEyl6PncjhAhUHDWMBHc1zDWk4HhDoATACegQIChAB#v=onepage. [25]
- Trinidad Inostroza (s.d.), *Una herramienta estratégica para la eficiencia del Estado*, https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/s02_01_trinidad_inostroza.pdf (consulté le 12 janvier 2019). [26]
- Union européenne (2014), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> (consulté le 13 février 2019). [12]
- ZDNet (2018), *Auckland airport gets 'digital' biosecurity officer* | ZDNet, <https://www.zdnet.com/article/auckland-airport-gets-digital-biosecurity-officer/> (consulté le 12 janvier 2019). [11]

2 Investir dans l'avenir développer des compétences et des capacités dans le domaine des marchés publics

Ce chapitre décrit dans quelle mesure les Adhérents développent le personnel chargé des marchés publics pour les doter des capacités requises pour constamment optimiser l'utilisation des ressources publiques de façon efficiente et efficace. L'analyse met l'accent sur les faiblesses actuelles du manque d'aptitude et de compétences du personnel chargé des marchés publics qui mettent à mal l'efficacité des systèmes de passation des marchés publics. Le chapitre comprend une évaluation de l'importance des programmes de certification et de professionnalisation, et analyse l'utilisation croissante de cette certification par les Adhérents.

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

La Recommandation appelle les Adhérents à mettre en place « un personnel chargé des marchés publics doté des capacités requises pour assurer constamment l'optimisation des ressources de façon efficiente et efficace » (principe relatif aux capacités) (paragraphe IX). La Recommandation contient des principes directeurs afin d'aider les Adhérents à satisfaire à des exigences professionnelles élevées en termes de connaissances, de savoir-faire et d'intégrité en mettant à la disposition des acheteurs publics une panoplie d'outils spécifiques et régulièrement modernisés. Elle donne en outre des orientations en vue de fournir aux acheteurs publics des possibilités d'évolution de carrière attractives, compétitives et fondées sur le mérite, et de favoriser la collaboration avec les centres de savoir afin d'améliorer les aptitudes et les compétences du personnel chargé des marchés publics.

Les points faibles les plus saillants des systèmes de marchés publics sont le manque d'aptitudes du personnel (définies comme les compétences permettant à un individu, un groupe ou une organisation de s'acquitter de ses obligations et d'atteindre ses objectifs) et le manque de capacités (définies comme les ressources administratives, financières, humaines et infrastructurelles permettant de s'acquitter de ses obligations et d'atteindre ses objectifs). Les professionnels opérant dans le domaine des marchés publics sont confrontés aux défis suivants le passage d'une simple fonction de passation de commandes à une fonction plus stratégique la complexité croissante des règles la nature multidisciplinaire de la profession et le manque de professionnalisation (OCDE, 2017^[1]).

Mettre en place un personnel chargé des marchés publics doté de la capacité et des compétences adéquates est crucial pour réaliser les objectifs stratégiques poursuivis à tous les niveaux de gouvernement. Le succès des initiatives stratégiques en matière de marchés publics dépend de la possibilité de s'appuyer sur des professionnels possédant une vaste gamme de connaissances et de compétences, y compris dans le domaine de la négociation, de la gestion de projets et de la gestion des risques (OCDE, 2017^[2]).

Les professionnels des marchés publics ont besoin d'un ensemble de compétences flexibles, étant donné que leur travail quotidien implique des contextes et des priorités en perpétuel changement. Un grand nombre de professionnels des marchés publics occupent des postes stratégiques qui exigent des compétences stratégiques, tactiques et opérationnelles de haut niveau. Dans certains pays de l'OCDE (Belgique, Canada, Corée et États-Unis), ces compétences sont intégrées dans différentes activités afin de garantir leur adéquation aux besoins de l'organisation. Ces activités peuvent inclure le recrutement et la sélection du personnel, la formation et le développement, ainsi que les plans de relève et de carrière (OCDE, 2013^[3]).

Le Secrétariat a développé une liste de référence afin d'aider à la mise en œuvre de la Recommandation. Cette liste de référence énumère les mesures qui peuvent être prises pour renforcer la capacité, à commencer par le développement d'une stratégie, un cadre de compétences, la définition des profils de postes et la certification. Il est également utile d'avoir une unité ou une équipe chargée du développement de la capacité, parallèlement à l'organisation d'une formation régulière (OCDE, 2016^[4]).

2.1. Évaluer les compétences pour mieux planifier l'amélioration future des systèmes de marchés publics

Évaluer un système de passation des marchés publics en utilisant une méthodologie comme la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) peut permettre de définir la situation de départ et de repérer les lacunes ou les inadéquations entre les exigences stratégiques du système et les compétences (OCDE, 2018^[5]). Le cadre général d'indicateurs de la MAPS se concentre sur le système de marchés publics dans son intégralité, et donne donc une vision complète du statut d'un système de marchés publics donné et des points sur lesquels doivent porter les efforts d'amélioration. L'indicateur 8 se focalise spécifiquement sur la capacité, la professionnalisation et l'aptitude du système à

se développer et à s'améliorer. En outre, la MAPS fournit un module supplémentaire consacré à divers aspects de la professionnalisation.

Ces dernières années, des Adhérents ont entrepris des évaluations selon la MAPS à l'appui de leurs activités de réforme. On peut citer l'exemple de la Norvège, dont l'évaluation réalisée en 2017 selon cette méthodologie a fourni des informations qui servent actuellement à élaborer le plan décennal de réforme du pays, ou encore celui du Chili. Le Chili avait déjà entrepris des évaluations selon la MAPS ces dernières années, avant la toute dernière évaluation en 2017. Des évaluations répétées selon la MAPS peuvent être utiles pour déterminer les progrès accomplis afin d'accroître la performance du système de marchés publics. Dans le cas de la Norvège et du Chili, les évaluations selon la MAPS ont conduit à formuler des recommandations afin de renforcer certains aspects de la capacité dans le domaine des marchés publics.

L'Indice néo-zélandais de compétence dans le domaine des marchés publics permet de collecter des données auprès des personnes qui s'occupent des marchés publics, de manière à créer un corpus de connaissances au fil du temps. Ce corpus peut être utilisé pour façonner des modèles et des stratégies d'ensemble en matière de compétences dans le domaine des marchés publics, dans un effort pour devancer les besoins changeants des professionnels des marchés publics en Nouvelle-Zélande (Encadré 2.1).

Encadré 2.1. Indice de compétences dans le domaine des marchés publics

Le *New Zealand Procurement Capability Index (PCI)* (Indice de compétences en marchés publics en Nouvelle-Zélande) est un outil d'auto-évaluation qui mesure les compétences des agences gouvernementales en matière de marchés publics. Il couvre le cycle complet du bon déroulement d'un marché public et mesure les compétences des agences gouvernementales en la matière en abordant onze catégories :

- Planification stratégique pour obtenir des résultats commerciaux
- Alignement de la stratégie de marchés publics sur les domaines de résultats clefs de l'agence
- Leadership commercial pour obtenir des résultats
- Engagement de la fonction marchés publics auprès des parties prenantes de l'agence
- Gouvernance et organisation de la fonction marchés publics
- Alignement avec les politiques et les processus
- Approvisionnement et collaboration
- Gestion de la relation avec les fournisseurs
- Gestion des personnes et développement des compétences
- Gestion de la connaissance et de la performance
- Utilisation de processus et d'outils technologiques

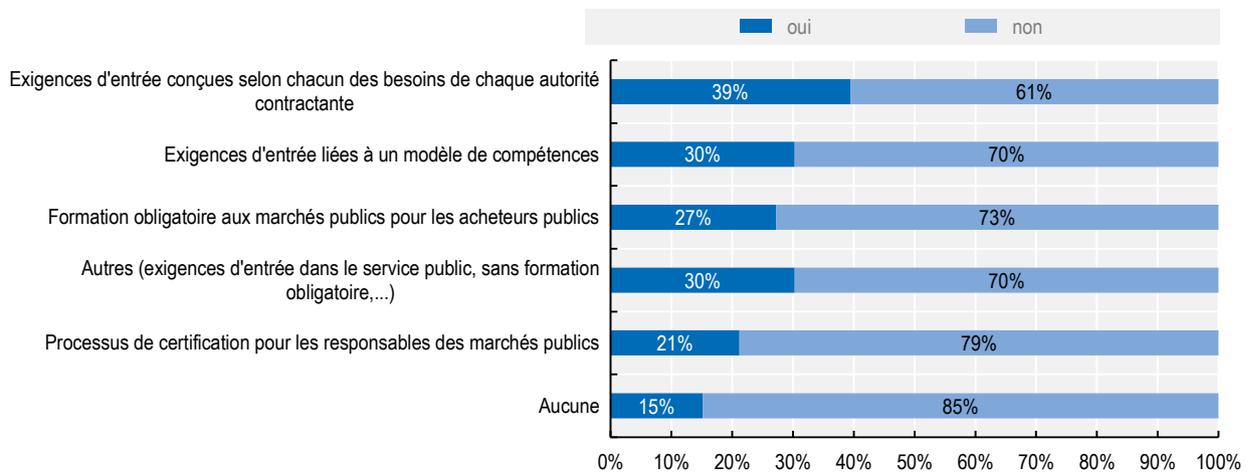
L'auto-évaluation est soutenue par un processus de révision et de modération qui inclut un examen par les pairs, des contrôles externes et un retour d'information de la part des fournisseurs, afin d'inspirer confiance dans le fait que les résultats sont pertinents et corrects. La revue annuelle dresse un tableau complet des compétences au niveau de l'ensemble des agences gouvernementales participantes.

Source : (Ministère néo-zélandais des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi, s.d.^[6]).

Les réponses à l'enquête de 2018 montrent que les conditions d'entrée les plus couramment adoptées par les Adhérents sont celles qui sont conçues en fonction des besoins de chaque autorité contractante. Viennent ensuite, à égalité, les conditions d'entrée qui sont liées à un modèle de compétences et celles

qui sont liées à une formation obligatoire dans le secteur des marchés publics. Un nombre plus restreint de répondants a choisi le processus de certification des responsables en charge des marchés publics. Comme le fait apparaître le Graphique 2.1, certains répondants (30 %) ont mis en place d'autres mesures pour garantir une capacité adéquate du personnel chargé des marchés publics, telles qu'une formation non obligatoire et des conditions d'entrée standard dans la fonction publique. Parmi les répondants à l'enquête de 2018, cependant, le pourcentage de ceux qui désirent des conditions d'entrée liées à un modèle de compétences ou à la certification du personnel est faible, soit 30 % et 21 % respectivement. Il est difficile d'évaluer les compétences et d'identifier des lacunes sans disposer d'outils tels que les modèles de compétences et seuls 30 % des répondants à l'enquête de 2018 les ont définis comme des critères d'entrée. Une évaluation du système des marchés publics dans son ensemble gagne à faire usage de modèles de maturité des processus. Une telle évaluation permet d'identifier les faiblesses du système, notamment au vu d'objectifs prioritaires tels que la mobilisation du marché des fournisseurs.

Graphique 2.1. Mesures en place pour assurer une capacité adéquate du personnel chargé des marchés publics



Note : « Aucune » signifie qu'il n'existe pas de mesure spécifique visant à assurer la capacité du personnel chargé des marchés publics. Données pour 33 pays répondants (30 pays de l'OCDE, Maroc, Costa Rica et Pérou).
Source : (OCDE, 2018^[7]).

2.2. Impact des capacités et des compétences sur la gouvernance des marchés publics et les modèles de financement

La gouvernance des marchés publics peut jouer un rôle clé pour soutenir le niveau de compétences approprié là où il est le plus nécessaire. Les modèles centralisés sont souvent dotés d'une centrale d'achat publique (CAP), qui s'occupe des achats groupés, parfois par le biais de contrats-cadres. Les centrales d'achat présentent un certain nombre d'avantages et sont largement utilisées par les répondants. Il peut toutefois y avoir des divergences entre les besoins des entités des marchés publics décentralisées et centralisées, notamment au regard des modalités de financement appliquées aux centrales d'achat. Il existe généralement trois types de modalités de financement :

- Les autorités contractantes paient une redevance en cas d'appels sur contrat.
- Les redevances sont payées par les opérateurs économiques lorsqu'ils envoient leurs factures par le biais des contrats-cadres.
- Le financement est fourni directement par les gouvernements.

Lors de la mise en place des centrales d'achat, il est important de définir clairement leur rôle et la portée de leurs opérations. En général, les projets de marchés publics plus complexes bénéficieront probablement de la participation de professionnels expérimentés du secteur, qui possèdent un ensemble de compétences adaptées à la mission concernée. Il en découle naturellement que le modèle de financement doit permettre au système d'attirer ces professionnels afin de les affecter aux projets où leurs compétences sont les plus nécessaires. Comme pour tout défi de développement organisationnel, l'existence d'une fonction centralisée qui oriente le financement là où il est le plus nécessaire aidera à atteindre cet objectif.

En Finlande, par exemple, la centrale d'achat Hansel est financée par des redevances de service payées par les fournisseurs sur la base de la valeur des achats effectués par le biais des contrats-cadres. Les redevances de service sont plafonnées à 1,5 % de la valeur du contrat. Bien que Hansel soit une organisation à but non lucratif, ses revenus, ainsi que ceux générés par la fourniture d'autres services, servent à couvrir ses coûts de fonctionnement. Tout revenu supplémentaire peut être reversé aux actionnaires gouvernementaux sous forme de dividende ou réinvesti chez Hansel sous forme de capitaux propres (OCDE, 2019^[8]).

2.3. Utiliser les stratégies, les outils et les lignes directrices appropriés pour soutenir le développement des compétences et de la capacité dans le domaine des marchés publics.

Afin de soutenir le personnel chargé des marchés publics, il convient de prendre des mesures spécifiques en fonction de facteurs tels que le niveau seuil de compétences et de capacité du personnel existant. Un système efficace comprend généralement :

1. des règles et des procédures de marchés publics simples et claires, permettant d'accéder aux différentes opportunités dans le domaine des marchés publics ;
2. des institutions efficaces ayant pour objectif de mettre en œuvre des plans et des procédures de marchés publics et de produire, gérer et contrôler les marchés publics ;
3. des outils électroniques appropriés ;
4. des ressources humaines adaptées, en effectif et en compétences, pour la planification et l'exécution des processus relatifs aux marchés publics et
5. une bonne gestion des marchés (OCDE, 2016^[9]).

L'élaboration de stratégies visant à combler les lacunes en matière de compétences jettera les bases d'un système efficace. Le Secrétariat de l'OCDE a créé une liste de référence pour appuyer la mise en œuvre de la Recommandation qui peut être utilisée pour l'élaboration de stratégies (OCDE, 2016^[4]).

L'OCDE, a notamment travaillé avec la Bulgarie sur un projet visant à définir les lacunes en matière de formation, à conceptualiser un plan de formation et à présenter une proposition qui inclut du matériel de formation et un programme de formation destiné à renforcer les capacités dans certains domaines du processus relatif aux marchés publics (OCDE, 2016^[9]).

Dans l'enquête de 2018, le Canada décrit la stratégie de gouvernance et les initiatives qu'il a mises en place pour renforcer les capacités des professionnels du secteur des marchés publics. Le Contrôleur général du Canada a la responsabilité de s'assurer que la communauté des marchés publics du gouvernement possède les compétences et les connaissances nécessaires pour soutenir les programmes gouvernementaux individuels. Des évaluations ministérielles sont effectuées périodiquement, au cours desquelles les ministères doivent expliquer les moyens qu'ils utilisent pour renforcer leur capacité dans le domaine des marchés publics. (OCDE, 2018^[7])

L'OCDE a collaboré avec la République slovaque pour concevoir un plan d'actions de formation visant à appuyer une stratégie d'amélioration de la performance dans le domaine des marchés publics. Ce plan est fondé sur le cadre de l'OCDE pour la conception d'une stratégie de formation et la définition du plan d'action correspondant. Un questionnaire a été élaboré afin de pouvoir procéder à une évaluation structurée de l'offre de formation existante, de son contenu, de sa structure et de sa perception tant du point de vue des formateurs que de celui des stagiaires. Un plan d'action détaillé a été conçu pour définir les différents modes d'enseignement, y compris le kit d'initiation, l'enseignement à distance ou en ligne, le mentorat/coaching et les programmes de soutien pour les études de niveau universitaire. (OCDE, 2017^[10]).

2.4. Utiliser des modèles de compétences afin d'évaluer les niveaux de compétences de base et de répondre aux besoins

Les compétences requises par les professionnels et les organisations du secteur des marchés publics sont définies en fonction du contexte de la juridiction concernée. En outre, le contexte peut être dynamique et les compétences peuvent changer de manière fluide. Dans de nombreuses juridictions, l'accent est mis sur l'acquisition de meilleures aptitudes et compétences commerciales plutôt que sur les seules compétences opérationnelles en matière de marchés publics. Cette situation reflète la grande influence des marchés publics et le rôle stratégique croissant qu'ils jouent dans les résultats à terme que les gouvernements obtiennent dans des domaines tels que l'innovation, l'environnement et les initiatives sociales.

En matière de renforcement des capacités, la CE soutient de nombreuses initiatives dans les États membres par différents canaux, tels que le programme d'appui à la réforme structurelle, qui encourage le transfert de bonnes pratiques, notamment par le biais du programme d'échange TAIEX (Instrument d'assistance technique et d'échange d'information, en anglais *Technical Assistance and Information Exchange Instrument*). La CE élabore également un cadre européen de compétences pour les marchés publics, qui vise à soutenir les politiques de professionnalisation au niveau national afin que les acheteurs disposent des compétences, des connaissances et de l'intégrité nécessaires. Ce cadre entend ainsi répondre aux besoins de formation et à la gestion des carrières des professionnels du secteur des marchés publics.

Le Royaume-Uni soutient pour sa part une approche de développement et de renforcement des compétences commerciales dans l'ensemble du secteur public. Les ministères peuvent utiliser un cadre de travail souple afin de s'assurer du maintien des niveaux minimums de compétence commerciale. Le Cadre de compétences et d'aptitudes commerciales pour le développement et les niveaux des agents publics énonce les aptitudes, les comportements et les compétences (par exemple, le jugement et la confiance) attendus des fonctions commerciales du secteur public, et, en particulier, de celles qui ont trait à des activités de marchés publics, dans l'accomplissement de leurs rôles professionnels et commerciaux.

Le cadre de travail couvre trois éléments clés du cycle commercial qui s'appliquent généralement à tous les ministères la pré-commercialisation, l'approvisionnement et la gestion des marchés et des fournisseurs. Il intègre également deux niveaux de compétences commerciales intégrées le développement et la pratique. Ce cadre doit être utilisé de manière flexible par les ministères afin de contribuer à l'élaboration des descriptions de poste, dans le cadre des processus de recrutement. Il doit aussi permettre d'évaluer la performance du personnel (Mackie et Langley, 2015^[11]).

En 2018, l'Écosse (RU) a achevé l'élaboration d'un nouveau cadre de compétences en matière de marchés publics fondé sur une auto-évaluation des compétences afin d'identifier les besoins pertinents en matière de formation et de perfectionnement du personnel chargé des marchés publics (Encadré 2.2).

Encadré 2.2. Cadre national de développement des marchés publics en Écosse (RU)

Le cadre national de développement des marchés publics en Écosse est aligné sur les normes mondiales du CIPS (*Chartered Institute of Procurement and Supply*) et permet au personnel chargé des marchés publics d'autoévaluer ses compétences, d'identifier ses besoins en matière de formation et développement et de planifier son évolution professionnelle et personnelle. L'auto-évaluation peut être réalisée de deux manières simple ou personnalisée. L'auto-évaluation personnalisée consiste pour l'utilisateur à créer un profil personnalisé adéquat pour évaluer et identifier les domaines à développer. Dans la version simple, l'auto-évaluation se fait par rapport à un profil de poste préétabli qui identifie les domaines à développer.

Source : (Gouvernement écossais, 2018^[12]).

2.5. La formation pour soutenir le caractère stratégique croissant des marchés publics

Les professionnels des marchés publics doivent satisfaire à des normes professionnelles élevées en termes de connaissances, de savoir-faire et d'intégrité, en ayant accès à une panoplie d'outils spécifiques et régulièrement modernisés (principe relatif aux capacités) (paragraphe IX, i). À un moment où le secteur des marchés publics devient plus complexe, il devient de plus en plus évident qu'il ne joue pas un rôle purement administratif, mais également stratégique dans la fonction publique. Il s'agit d'une profession multidisciplinaire qui requiert des connaissances en droit, en économie, en administration publique, en comptabilité, en gestion et en marketing (entre autres). Le passage à des marchés publics stratégiques a entraîné une demande croissante de compétences et d'expérience diversifiées (OCDE, 2017^[13]).

Dans l'enquête de 2018, les répondants ont indiqué qu'ils organisent des formations pratiques, des cours de formation, des conférences et des formations thématiques. En ce qui concerne la nature multidisciplinaire du personnel chargé des marchés publics, les principaux sujets relatifs aux marchés publics comme l'approvisionnement et la gestion des marchés sont abordés, mais également une variété de sujets différents couverts par la formation en marchés publics des Adhérents. Désormais, la formation des Adhérents couvre aussi des domaines tels que les marchés publics relatifs à l'innovation, les marchés publics écologiques et la participation des PME (OCDE, 2018^[7]).

L'identification des méthodes de formation qui fonctionnent dans le contexte local peut contribuer au succès de la formation. En Bulgarie, l'OCDE a mis au point des programmes de formation de formateurs, pour permettre aux futurs formateurs d'acquérir des connaissances approfondies des techniques relatives aux marchés publics et pour mettre en place une plate-forme de dialogue afin de soutenir la conception des matériels de formation (OCDE, 2016^[9]). La formation consiste en des ateliers visant à doter les experts locaux du domaine des marchés publics des compétences pédagogiques requises, et à les former à l'utilisation de techniques de formation appropriées (présentations visuelles, méthodes de formation interactives, études de cas, etc.) Au Mexique, l'OCDE a également mené des activités de renforcement des capacités des formateurs et élaboré des manuels de formation sur la lutte contre les soumissions concertées (avec des méthodes de formation, des jeux de rôle et des exercices hypothétiques, des questions d'examen, etc.) (OCDE, 2018^[14] ; OCDE, 2018^[15]).

Au Canada, la fonction publique fédérale reconnaît que le domaine des marchés publics est une profession fondée sur le savoir et met l'accent sur un rôle consultatif stratégique. Tous les employés identifiés comme des professionnels des marchés publics sont tenus de suivre un programme de formation obligatoire, décrit dans une directive gouvernementale (Encadré 2.3). Le programme d'études du Canada est défini

par le Contrôleur général, qui est responsable de la capacité du gouvernement fédéral en matière de marchés publics (OCDE, 2018^[7]).

Encadré 2.3. Programme d'études sur les marchés publics au Canada

Ce programme comporte 5 cours :

- Pour qui travaillons-nous (C218) Compréhension fondamentale de la façon dont la fonction publique fédérale non partisane du Canada sert le gouvernement démocratiquement élu
- Contexte juridique et politique de la gestion du matériel et des biens immobiliers dans les marchés publics (M714) Donne un aperçu des lois et règlements et des politiques, directives, accords commerciaux nationaux et internationaux, et autres instruments se rapportant aux marchés publics, à la gestion du matériel et aux communautés des biens immobiliers
- Introduction aux marchés publics (M718) Ce cours d'introduction aborde les responsabilités de base à toutes les étapes du processus de passation et d'exécution d'un marché public
- Présentation de la gestion du matériel (C233) Ce cours donne un aperçu de la gestion du matériel dans le contexte du gouvernement fédéral.
- Aperçu de la gestion des biens immobiliers (C234) Ce cours donne un aperçu de la gestion de biens immobiliers dans le contexte du gouvernement fédéral

Le programme est mis à jour périodiquement pour refléter des exigences nouvelles ou changeantes. Par exemple, le programme est mis à jour pour tenir compte des compétences techniques nouvellement définies en matière de marchés publics du gouvernement du Canada.

Source : (OCDE, 2018^[7]).

Les Adhérents utilisent les nombreux types de mécanismes de renforcement des capacités et des compétences qui sont mis à leur disposition afin d'attirer et de retenir des personnes motivées et compétentes (OCDE, 2018^[7]).

2.6. Reconnaître la professionnalisation des marchés publics par le biais d'une certification

Étant donné que les procédures liées aux marchés publics deviennent de plus en plus complexes et stratégiques, les marchés publics doivent être reconnus comme une fonction ou une profession distincte. La reconnaissance du statut professionnel peut prendre de nombreuses formes telles que des diplômes, des certifications spécifiques, ou des mesures incitatives fondées sur les résultats. (OCDE, 2017^[10])

Certains programmes de certification, comme celui du Canada (Encadré 2.4), offrent aux responsables en charge des marchés publics une reconnaissance officielle de leur profession et sont liés à l'élaboration d'un modèle de compétences.

Encadré 2.4. Le programme canadien de certification pour les collectivités des marchés publics et de gestion du matériel du gouvernement fédéral

Le Programme de certification du Canada a été lancé en 2006. Il a été reconnu à l'échelle nationale et internationale comme le tout premier programme de certification du gouvernement fédéral pour les spécialistes des marchés publics et de la gestion du matériel.

Les collectivités de marchés publics et de gestion du matériel ont un point commun, à savoir leur responsabilité dans la gestion du cycle de vie des biens, l'évaluation et la planification des besoins jusqu'à l'élimination, en passant par l'acquisition. En raison de cette responsabilité partagée, les collectivités ont également en commun un grand nombre de compétences, d'objectifs d'apprentissage et d'exigences en matière de connaissances. La certification est une excellente reconnaissance professionnelle pour les collectivités et un titre professionnel attestant officiellement du niveau de réussite d'un professionnel.

Le programme de certification sert à évaluer l'expérience et les connaissances d'un candidat dans le contexte du gouvernement fédéral, afin de le différencier des désignations des organismes de certification externes. Outre le développement de collectivités techniquement compétentes, le programme met également l'accent sur le renforcement des capacités en matière de compétences en leadership.

Source : (OCDE, 2016^[16]).

Des adhérents tels que les États-Unis et le Mexique disposent de programmes de certification où les marchés publics sont reconnus comme une discipline professionnelle dans le secteur public.

L'*American Purchasing Society* (APS) est une association professionnelle d'acheteurs et de directeurs des achats. Elle a été la première organisation à mettre en place une certification reconnue au niveau national pour les acheteurs et les professionnels des achats. L'APS propose trois programmes de certification

- Le Programme de certification des acheteurs professionnels s'adresse aux professionnels ayant démontré les compétences nécessaires pour mettre en œuvre avec succès des pratiques améliorées en matière d'achats et de chaîne d'approvisionnement dans le cadre d'une solution de gestion au sein d'une organisation
- Le Programme de certification des directeurs des achats s'adresse aux personnes qui occupent des postes de direction et qui ont de l'expérience dans ce domaine et
- Le Programme de certification des consultants en achats s'adresse aux acheteurs professionnels certifiés qui sont des consultants ou des enseignants dans le domaine des achats, intervenant pour des personnes autres que leur propre employeur (OCDE, 2018^[7]).

Au Mexique, la Commission fédérale de l'électricité (*Comisión Federal de Electricidad* - CFE) certifie ses « agents acheteurs » (agentes compradores). Les agents acheteurs reçoivent une formation dans des domaines comme les achats et les accords de libre-échange signés par le Mexique. Il faut réussir deux examens avec au moins 80 % des crédits pour pouvoir prétendre au titre d'agent acheteur certifié (OCDE, 2018^[7]).

2.7. Professionnalisation du personnel chargé des marchés publics pour faire face aux contraintes liées aux compétences et aux capacités

La qualité des résultats des marchés publics dépend dans une large mesure des compétences des personnes chargées de fournir les éléments des processus liés aux marchés publics. Les personnes qui effectuent les nombreuses tâches requises et prennent les décisions cruciales au quotidien font la différence entre des marchés publics efficaces et efficients et des marchés publics inefficaces et sources de gaspillage. Les marchés publics sont de plus en plus reconnus comme une profession à part entière. Il existe plusieurs sources internationales d'orientation pour définir et promouvoir ce qui constitue un acheteur public professionnel (OCDE, 2018^[5]).

La professionnalisation du personnel chargé des marchés publics contribuera à attirer de nouvelles personnes et à maintenir les effectifs existants, comblant ainsi les lacunes en matière de capacités. Il faut bien plus qu'une formation initiale ou continue pour construire un cadre et un parcours professionnel spécifiques. Il peut s'avérer nécessaire d'adopter des mesures juridiques afin de renforcer la continuité du parcours professionnel avec des droits spécifiques tels que le développement progressif, une protection spécifique contre les pressions hiérarchiques, des incitations financières spéciales, des salaires confortables, ainsi que des obligations spécifiques en matière d'éthique, de conflits d'intérêts, d'années de service et de période de pause obligatoire en cas de départ pour le secteur privé ou à la retraite. L'adoption de dispositions légales en ce sens pourrait contribuer à assurer la continuité des emplois dans le domaine des marchés publics (OCDE, 2016^[17]).

La Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) de l'OCDE (MAPS Stakeholder group, 2018^[18]) comprend un indicateur relatif à la capacité d'un système de marchés publics à « se développer et à s'améliorer » (Indicateur 8). Cet indicateur inclut des références à la capacité d'un système à fournir une formation, des conseils et une assistance en matière de marchés publics. Il comprend également un sous-indicateur qui requiert que les marchés publics soient considérés comme une profession. Le sous-indicateur comprend des critères d'évaluation exigeant qu'un pays mette en place :

- Une reconnaissance des marchés publics comme une fonction spécialisée, telle que décrite dans un cadre de compétences diversifiées.
- Un système de nominations et de promotions par voie de concours.
- Une évaluation de la performance du personnel et un système de promotion adéquat.

L'un des six modules supplémentaires de la MAPS (en cours d'élaboration) fournit des indicateurs sur la professionnalisation des marchés publics. Ces indicateurs servent de références pour déterminer ce que doit être une approche globale de la professionnalisation des marchés publics. Des mesures concrètes doivent être mises en place pour soutenir ces concepts fondamentaux (OCDE, 2018^[5]).

L'organisme néo-zélandais responsable du secteur public, la State Services Commission, a reconnu la centrale d'achat comme une profession de la fonction publique. En outre, une série d'initiatives importantes sont en cours d'élaboration pour la professionnalisation et l'autonomisation du personnel néo-zélandais chargé des marchés publics (Encadré 2.5).

Encadré 2.5. Initiatives clés pour la professionnalisation et l'autonomisation du personnel chargé des marchés publics en Nouvelle-Zélande

1. Élaborer un modèle pour évaluer les compétences en matière de marchés publics des agences
2. Évaluer les compétences en matière de marchés publics des agences sur place et fournir des plans d'action pour le développement
3. Les agences qui ne sont pas visées par l'évaluation sur place effectuent une auto-évaluation en fonction du modèle de compétences en matière de marchés publics
4. Élaborer des exigences normalisées de compétences en matière de marchés publics et mettre en œuvre des thèses dans les agences
5. Comparer la performance en matière de marchés publics et de prix des principales agences par rapport à celle du secteur privé
6. Accroître la migration de professionnels chargés des marchés publics qualifiés et compétents pour combler les lacunes en matière de compétences
7. Veiller à ce que les salaires versés aux professionnels des marchés publics travaillant pour des agences gouvernementales reflètent les normes du marché
8. Les agences doivent allouer des ressources à la réforme des pratiques en matière de marchés publics
9. Identifier les possibilités de création de centres de services partagés relatifs aux marchés publics
10. Inclure des professionnels des marchés publics dans les équipes chargées de projets de travaux
11. Mettre sur pied une petite équipe d'experts en marchés publics stratégiques (groupe commercial) pour appuyer les projets à valeur et à risque élevés au sein du gouvernement
12. Mettre en place des ressources pour soutenir des projets de partenariat public-privé
13. Déterminer les besoins de formation en matière de marchés publics et les fournisseurs sources
14. Les agences doivent utiliser les outils fournis pour évaluer les compétences et les capacités en matière de marchés publics
15. Les agences doivent s'assurer que les membres du personnel chargé des marchés publics soient formés pour combler les lacunes relevées en matière de compétences
16. Fournir une formation en ligne pour aider les acheteurs à obtenir une qualification professionnelle en matière de marchés publics
17. Cibler le personnel clé chargé des marchés publics au sein des agences afin d'accélérer sa formation professionnelle en matière de marchés publics
18. Élaborer et lancer des plans de perfectionnement professionnel pour le personnel chargé des marchés publics
19. Mettre en place l'académie des marchés publics de la Nouvelle-Zélande
20. Encourager et subventionner les professionnels du secteur des marchés publics pour qu'ils acquièrent des qualifications reconnues dans ce secteur
21. Lancer un programme d'études supérieures en marchés publics pour accroître les capacités de la Nouvelle-Zélande
22. Faciliter les détachements et la planification de l'avancement professionnel des professionnels chargés des marchés publics au sein des agences

23. Créer et animer un groupe de responsables chargés des marchés publics (âgés de moins de 35 ans) constitué de futurs responsables dans ce secteur
24. Élaborer un cours d'introduction aux marchés dans le secteur public de deux jours intitulé « Démystifier les marchés publics », ou alternativement un apprentissage en ligne

Source : (OCDE, 2016^[16]).

En France, les ministères appliquent une stratégie de soutien et de développement des compétences professionnelles spécifiques en matière de marchés publics, qui prend la forme d'une formation ciblée garantissant les niveaux de compétence requis. Un cadre de professionnalisation a été mis au point par la Direction des Achats de l'État (DAE) en France. Il comprend :

- Un cadre de référence interministériel pour la formation en matière de marchés publics.
- Une cartographie interministérielle des compétences en matière d'achats (préfiguration de la DAE).
- Une définition de nouveaux emplois de référence pour l'établissement d'une nouvelle profession d'acheteur reconnue.
- L'élaboration d'une stratégie de formation qui répond aux objectifs interministériels et aux besoins des acheteurs qui sont parties prenantes.

Une stratégie de formation est définie pour les acheteurs publics, qui comprend les sept mesures suivantes :

1. Cibler en priorité les personnes qui travaillent dans le domaine des marchés publics pendant plus de la moitié de leur temps.
2. Objectif secondaire améliorer les compétences qui ne sont pas bien maîtrisées.
3. Spécialisation ou formation de A à Z.
4. Dispenser uniquement les formations labellisées par la DAE.
5. Proposer des options de formation en ligne.
6. Proposer un programme de formation à la certification.
7. Élaborer des manuels spécialisés pour compléter et appuyer la formation.

Le plan de formation de chaque ministère doit être conforme au cadre défini et labellisé par la DAE. Toutes les formations en matière de marchés publics sont interministérielles et peuvent être suivies par tous les acheteurs de tous les ministères. (OCDE, 2018^[7])

Comme le montrent les exemples ci-dessus, la professionnalisation peut être améliorée par la création d'une fonction spécifique, ce qui suppose que les postes relatifs aux marchés publics soient définis à différents niveaux professionnels et hiérarchiques, avec des descriptions de poste précisant les qualifications et compétences requises. Des plans de carrière peuvent être définis pour les professionnels des marchés publics, prenant en compte des possibilités de mobilité verticale et horizontale.

2.7.1. Apprendre ensemble – approches collaboratives pour combler les lacunes en matière de compétences

Les approches collaboratives en matière d'apprentissage qui réunissent les professionnels des marchés publics des secteurs privé et public peuvent améliorer les aptitudes et les compétences du personnel chargé des marchés publics. Elles peuvent offrir des opportunités de partage de connaissances et d'expertise entre les deux secteurs.

Au Pérou et en Australie, il existe des initiatives de collaboration avec le secteur privé conçues pour assurer le partage des connaissances et pour promouvoir la professionnalisation du personnel chargé des

marchés publics. Au Pérou, des alliances stratégiques ont été développées entre l'OSCE (*Organismo Supervisor de las Contracciones del Estado* - agence de supervision des marchés publics de l'État), des universités et d'autres institutions. Pour devenir un allié stratégique, il faut disposer d'un personnel administratif, enseignant et technique et d'une infrastructure adéquate. Le nombre et la qualité des offres de formation de chacun des alliés stratégiques sont contrôlés. Des « médailles virtuelles » sont distribuées aux alliés stratégiques qui ont accompli les activités prévues, et un prix est remis aux alliés stratégiques qui ont conçu et mis en œuvre des méthodes de formation novatrices (OCDE, 2017^[13]).

En Australie, le ministère des Finances collabore en :

- Accueillant le Groupe de référence des hauts fonctionnaires chargés des marchés publics, qui représente les acheteurs publics du Commonwealth australien environ deux fois par an.
- Pilotant un comité directeur composé de représentants de l'industrie et des acheteurs publics, qui se consacre à élaborer et améliorer des documents contractuels normalisés, destinés à rationaliser et simplifier les processus pour les fournisseurs et les acheteurs.
- Faisant progresser le Centre d'excellence en marchés publics afin d'accroître les compétences, la professionnalisation et la mobilité du personnel chargé des marchés publics
- Dirigeant la table ronde consultative du Secrétaire d'État, qui se tient environ deux fois par an pour discuter avec les principaux acteurs de l'industrie et du gouvernement de questions importantes en matière de marchés publics (OCDE, 2018^[7]).

Encadré 2.6. La Belgique et le développement de spécifications techniques avec les entreprises

Le gouvernement belge accorde une grande importance aux questions de développement durable. L'Institut fédéral pour le développement durable (IFDD), qui est un centre de savoir, a été créé en 2014. Afin de mettre en œuvre une politique durable de marchés publics, il a été jugé nécessaire d'élaborer un guide de l'utilisateur en ligne décrivant les critères techniques de durabilité à inclure dans les spécifications pour l'achat de fournitures et de services. L'IFDD actualise en permanence le Guide des marchés publics durables et donne des conseils sur l'interprétation correcte des spécifications techniques et autres clauses qu'il contient. L'IFDD mène également des études sur des méthodologies comme le chiffrage des coûts du cycle de vie. L'IFDD comptait 11 employés en 2014.

Pour garantir de bons résultats, le Guide des marchés publics durables doit :

1. Être mis à jour en permanence
2. Correspondre strictement aux caractéristiques du secteur concerné, sans perdre de vue les considérations de concurrence et de prix

Une méthodologie a été mise au point à l'intention des entreprises lors de l'élaboration ou de la mise à jour des spécifications techniques des produits et services appartenant à un secteur industriel donné. Un groupe de travail permanent établi par l'IFDD, composé de membres de la collectivité, des régions, des provinces et des conseils municipaux, contacte l'organisation professionnelle qui représente le secteur (et non des entreprises individuelles du secteur industriel). L'organisation professionnelle réunit les entreprises qui lui semblent les mieux placées pour contribuer à l'élaboration de spécifications techniques adaptées aux compétences des fournisseurs du secteur industriel concerné. Grâce à cette méthode de travail, il a été possible d'établir des spécifications réalistes qui favorisent l'amélioration des niveaux de concurrence.

Source : (OCDE, 2015^[19]).

Les avantages de la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans les marchés publics sont bien connus. Ces acteurs peuvent apprendre les uns des autres, en particulier dans le domaine du développement des compétences. Tant le secteur public que le secteur privé recherchent des moyens de répondre aux besoins futurs des citoyens, ce qui signifie que le personnel chargé des marchés publics des secteurs public et privé doit également apprendre de nouvelles méthodes de travail.

Références

- Gouvernement écossais (2018), *The National Procurement Development Framework*, [12]
<https://www2.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccompfw>.
- Mackie, I. et J. Langley (2015), *Commercial Skills and Competency Framework for Developing and Practitioner Levels*, [11]
<https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/commercial>.
- MAPS Stakeholder group (2018), *MAPS Methodology for Assessing Procurement Systems*, [18]
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/commonbenchmarkingandassessmentmethodologyforpublicprocurementsystemsversion4.htm> (consulté le 16 novembre 2018).
- Ministère néo-zélandais des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi (s.d.), *Procurement Capability Index Framework - PowerPoint Presentation*, Ministry of Business Innovation and Employment, [6]
<https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/procurement-capability-index-framework.pdf> (consulté le 19 novembre 2018).
- OCDE (2019), *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, OECD, Paris, [8]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>.
- OCDE (2018), *Données tirées de l'enquête de 2018 de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics (à paraître)*. [7]
- OCDE (2018), *Fighting Bid Rigging in IMSS Procurement: Impact of OECD Recommendations*, [15]
 OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/daf/competition/IMSS-procurement-impact-OECD-recommendations2018-ENG.pdf>.
- OCDE (2018), *Fighting Bid Rigging in Mexico - A review of CFE procurement rules and practices*, [14]
<http://www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-mexico-cfe-report-2018.htm>.
- OCDE (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>.

- OCDE (2017), *Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: A Training Action Plan for 2016-2019*, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf>. [10]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [1]
- OCDE (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [13]
- OCDE (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [2]
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (consulté le 2019). [4]
- OCDE (2016), *Public Procurement Training for Bulgaria: Needs and Priorities*, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/public-procurement-training-bulgaria_EN.pdf. [9]
- OCDE (2016), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, <http://www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>. [17]
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [16]
- OCDE (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf. [19]
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>. [3]

3

Inspirer la confiance grâce à une méthode de passation de marchés publics axée sur les risques

Ce chapitre décrit dans quelle mesure les Adhérents s'efforcent d'intégrer des stratégies de gestion des risques en vue de leur recensement, de leur détection et de leur atténuation tout au long du cycle de passation des marchés publics. L'analyse met l'accent sur l'émergence du développement d'outils d'évaluation des risques pour identifier et évaluer les menaces qui pèsent sur le bon fonctionnement des systèmes de passation des marchés publics. Ce chapitre comprend également une description des différents risques pouvant survenir tout au long du cycle de passation des marchés publics, et comment les Adhérents ont appréhendé ces risques.

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

La Recommandation invite les Adhérents à intégrer « des stratégies de gestion des risques en vue de leur recensement, de leur détection et de leur atténuation tout au long du cycle de passation des marchés publics » (principe relatif à la gestion des risques) (paragraphe XI). La Recommandation contient des principes directeurs pour aider les Adhérents à mettre au point des outils d'évaluation des risques visant à recenser et à traiter les menaces pesant sur le bon fonctionnement du système de passation de marchés publics et à faire connaître les stratégies de gestion des risques, par exemple des systèmes d'alertes automatiques ou des programmes de protection des lanceurs d'alerte.

Outre les risques d'atteintes à l'intégrité, la passation de marchés publics est exposée à d'autres risques qui pourraient modifier considérablement le résultat et l'impact des processus de passation de marchés publics, parmi lesquels :

- Les risques de gaspillage ou d'inefficience dans tous les aspects du processus de passation de marchés, en raison d'un manque de connaissances des parties prenantes concernées ou d'une difficulté objective dans le cas de projets complexes.
- Les risques financiers, en particulier durant les périodes de grande incertitude économique et financière.
- Les risques de fraude, d'utilisation abusive des fonds publics ou de corruption, dans le cas d'un détournement de fonds.
- Les risques d'atteinte à la réputation de dégradation potentielle de l'image de l'autorité contractante également. (OCDE, s.d.^[1]).

Ces risques peuvent être gérés activement, notamment dans les cas d'événements et de projets d'infrastructure de grande envergure. Dans ces situations, les risques liés sont souvent plus complexes et leurs répercussions ultérieures ont un coût plus élevé. Le tableau ci-dessous (Tableau 3.1), qui contient des exemples de risques de corruption, présente un éventail des risques qui peuvent exister dans les procédures de passation de marchés.

Tableau 3.1. Risques de corruption liés aux différentes phases du cycle de passation des marchés publics

Phase du cycle		Risques pour une gouvernance saine
Phase antérieure à l'appel d'offres	Évaluation des besoins et analyse du marché	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'évaluation correcte des besoins • Influence d'intervenants extérieurs sur les décisions des agents • Accord informel sur le marché
	Planification et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise planification des marchés publics • Absence d'adéquation entre les marchés publics et le processus global de prise de décision d'investissement • Absence de budgétisation réaliste ou insuffisance budgétaire
	Élaboration des spécifications/exigences	<ul style="list-style-type: none"> • Les spécifications techniques sont adaptées à une entreprise précise • Les critères de sélection ne sont pas définis objectivement et ne sont pas déterminés à l'avance • Demande d'exemples inutiles de biens et services • Achat d'informations sur les spécifications du projet
	Choix de la procédure de passation de marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'explication rationnelle du recours à des procédures non concurrentielles • Abus de procédures non concurrentielles sur la base d'exceptions juridiques fractionnement des marchés, abus de l'extrême urgence, modifications non prises en charge
Phase d'appel d'offres	Demande de proposition/d'offre	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'avis public concernant l'invitation à soumissionner • Les critères d'évaluation et d'attribution ne sont pas annoncés • Les informations concernant les marchés publics ne sont pas communiquées et ne sont pas rendues publiques

	Présentation des offres	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de concurrence ou cas de soumissions concertées : <ul style="list-style-type: none"> – offres de couverture – suppression d'offres – rotation des offres – répartition des marchés
	Évaluation des offres	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit d'intérêts et corruption dans le processus d'évaluation : <ul style="list-style-type: none"> – Familiarité avec les soumissionnaires au fil du temps – Intérêts personnels, par exemple des cadeaux reçus ou des emplois futurs/supplémentaires – Aucune application concrète du principe du double regard
	Attribution du marché	<ul style="list-style-type: none"> • Les fournisseurs ne communiquent pas de données précises sur les coûts ou les tarifs dans leurs propositions de prix, d'où une hausse du prix du contrat (à savoir facturées majorées, saturation des réseaux de distribution) • Conflit d'intérêts et corruption dans le processus d'approbation (à savoir absence de réelle séparation entre les autorités financières, contractuelles et du projet) • Absence d'accès aux documents sur la procédure
	Gestion/exécution du contrat	<ul style="list-style-type: none"> • Abus du fournisseur dans l'exécution du contrat s'agissant en particulier de sa qualité, des prix et du calendrier : <ul style="list-style-type: none"> – Modification substantielle des conditions du contrat pour accorder plus de temps et/ou des prix plus élevés au soumissionnaire – Substitution de produits ou travail ou service de qualité inférieure à la normale non conforme au cahier des charges – Vol de nouveaux biens avant la livraison à l'utilisateur final ou avant leur enregistrement – Surveillance insuffisante de la part des agents publics et/ou collusion entre sous-traitants et responsables de la surveillance – Les sous-traitants et les partenaires sont choisis d'une manière non transparente ou ne sont pas responsabilisés
Après l'attribution	Commande et paiement	<ul style="list-style-type: none"> • Séparation insuffisante entre les missions financières et/ou absence de surveillance des agents publics d'où : <ul style="list-style-type: none"> – Falsification de comptabilité et mauvaise répartition des coûts ou migration des coûts entre les contrats – Retards de paiement des factures • Facturation incorrecte ou double facturation de biens et services non fournis et du droit à un paiement provisoire par anticipation

Source : (OCDE, 2016^[2]).

Le *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale* a constaté qu'un grand nombre d'affaires dans lesquelles des pots-de-vin ont été versés s'inscrivaient dans le cadre de marchés publics. En outre, le fait que deux affaires seulement sur 427 aient abouti à une interdiction d'accès aux marchés publics démontre que les pays doivent aller plus loin pour veiller à ce que les personnes sanctionnées pour corruption d'agents publics étrangers soient suspendues du droit de prendre part à tout marché public national (OCDE, 2014^[3]).

Le Principe 10 de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique [[OECD/LEGAL/0435](#)] décrit les fondements d'un cadre interne de contrôle pour protéger l'intégrité publique, qui inclut la fonction de gestion des risques. En suivant cette démarche, les pays devraient adopter une approche axée sur les risques pour garantir l'intégrité, dont une approche stratégique de la gestion des risques qui consiste à évaluer les risques, à combler les lacunes en matière de contrôle et à mettre en place des mécanismes d'assurance-qualité. En Colombie, le Département administratif de la fonction publique (*Departamento Administrativo de la Función Pública*) a élaboré une stratégie axée sur les risques afin de lutter contre les risques de corruption (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. Gestion des risques de corruption l'exemple de la Colombie

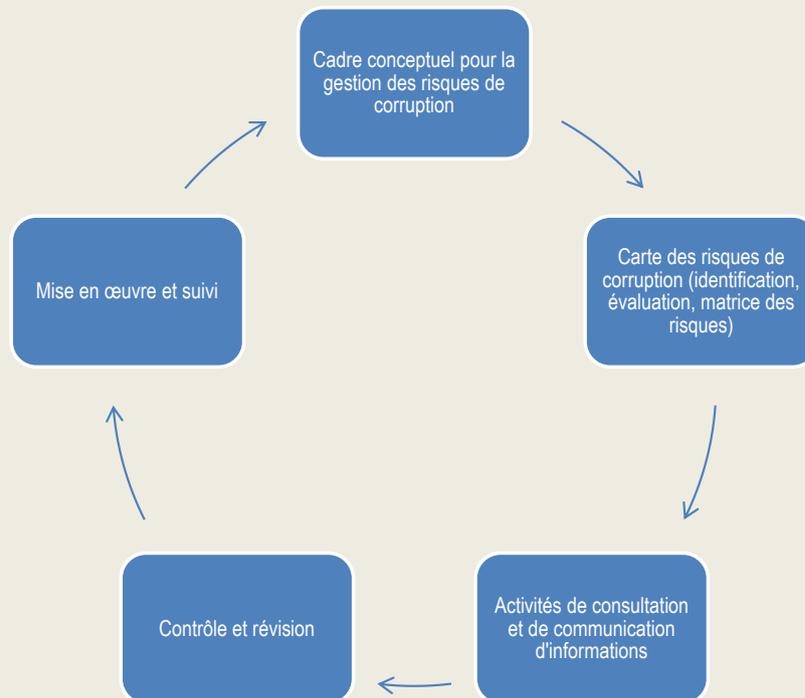
Le Secrétariat de la Transparence ainsi que le Département administratif de la Fonction publique (*Departamento Administrativo de la Función Pública*, DAFP) ont mis au point une carte des risques de corruption, qui est décrite dans un manuel très complet mis à jour en octobre 2018.

La méthodologie s'inscrit dans le système colombien de contrôle interne (*Modelo Estándar de Control Interno*, MECI), qui fait lui-même partie du Modèle colombien de planification et de gestion intégrées (*Modelo Integrado de Planeación y Gestión*, MIPG). Cela donne un guide méthodologique général pour identifier les risques. Les cartes des risques de corruption figurent parmi les trois instruments de gestion des risques au sein du MIPG, avec les cartes des risques pour la sécurité numérique et les cartes des risques pour la performance des institutions. Les cartes des risques de corruption peuvent identifier des problèmes susceptibles d'être à l'origine de la corruption et contribuer à définir des mesures concrètes pour l'empêcher.

Depuis 2018, le DAFP a émis une nouvelle recommandation concernant le MIPG afin de suggérer l'inclusion des risques suivants au sein d'une seule et même carte des risques : risques de gestion, risques de sécurité, risques liés à la confidentialité des informations et risques liés à la corruption. Un suivi régulier de ces derniers est réalisé chaque trimestre.

Le fait de disposer de méthodes différentes de gestion des risques reposant sur le même modèle méthodologique a des avantages et des inconvénients. D'une part, cela peut être jugé fastidieux en raison des doubles emplois. D'autre part, on peut affirmer que cela sensibilise les hauts responsables et cadres supérieurs à l'importance d'avoir une politique rigoureuse de lutte contre la corruption avec des activités distinctes de l'habituel contrôle des risques exercé par la direction et les finances.

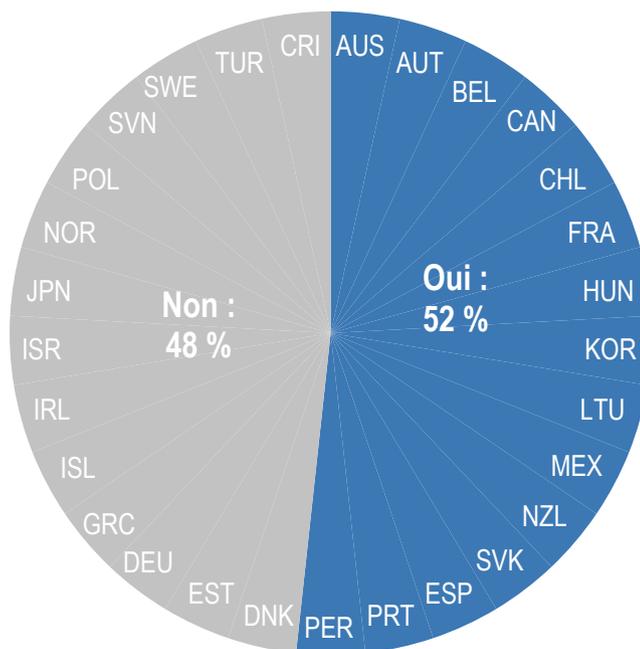
Graphique 3.1. La méthodologie colombienne de gestion des risques de corruption



Source : (Manuel et al., 2015^[4]); (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019^[5]).

La gestion des risques comporte plusieurs étapes pour évaluer les risques (notamment leur nature, leurs causes et leurs conséquences potentielles) et les atténuer. Si seulement 52 % des répondants à l'enquête de 2018 ont indiqué avoir élaboré une stratégie pour évaluer, prévenir et atténuer les risques liés à la passation de marchés publics, des mesures relatives aux risques et à leur maîtrise peuvent aussi s'appliquer à l'échelle du pays (Graphique 3.2 et Encadré 3.2).

Graphique 3.2. Élaboration d'une stratégie pour évaluer, prévenir et atténuer les risques liés à la passation de marchés publics



Note : D'après les données provenant de 31 répondants (29 pays de l'OCDE, le Pérou et le Costa Rica).
Source : (OCDE, 2018^[6]).

Dans les grands projets d'infrastructure, disposer d'une entité dédiée pour piloter, surveiller et coordonner les activités de gestion des risques avec de multiples parties prenantes est une étape préliminaire indispensable. Une étude de l'OCDE sur les processus de passation de marchés pour la construction d'infrastructures dans le cadre de dix événements sportifs a constaté que les risques qui pèsent sur l'organisation d'événements de cette nature et les infrastructures qui vont de pair sont très diversifiés et évoluent au fil de la construction. Pour gérer ces risques en amont, une structure de gouvernance coordonnée s'impose et il faut parfois mettre en œuvre des stratégies de gestion innovantes. Le National Audit Office britannique a identifié le risque lié à la passation de marchés comme étant l'un des six facteurs de risque pour les Jeux Olympiques de Londres. L'Autorité des aménagements olympiques a fait face à ce risque en exploitant les compétences d'autres organismes publics en matière de passation de marchés (OCDE, 2019^[7]).

Au Canada, l'identification des risques permet de préparer à un stade plus précoce l'analyse et la mise en évidence officielle (Encadré 3.2). Il est possible d'atténuer les risques grâce au temps disponible pour le faire.

Encadré 3.2. Le processus d'évaluation de la complexité et des risques du Canada

Le Canada a mis à jour le processus d'évaluation de la complexité et des risques en 2014. Cela a mobilisé massivement les parties prenantes dans le cadre du projet. L'ampleur du projet couvrait trois domaines :

- La révision de la structure pour classer la complexité des marchés publics.
- L'harmonisation des délégations de pouvoir pour les marchés publics complexes.
- L'application de la règle selon laquelle les marchés publics au sein du Programme d'acquisitions doivent subir une évaluation des risques quel que soit le degré de complexité.

Après la finalisation du projet, les autorités chargées d'approuver les marchés publics s'appuient sur les risques liés à une obligation, et pas simplement sur la valeur. En outre, les risques sont identifiés plus en amont dans le cycle de vie des marchés publics, analysés et officiellement mis en évidence pour tous les degrés de complexité, y compris ceux qui nécessitent l'approbation du Conseil du Trésor.

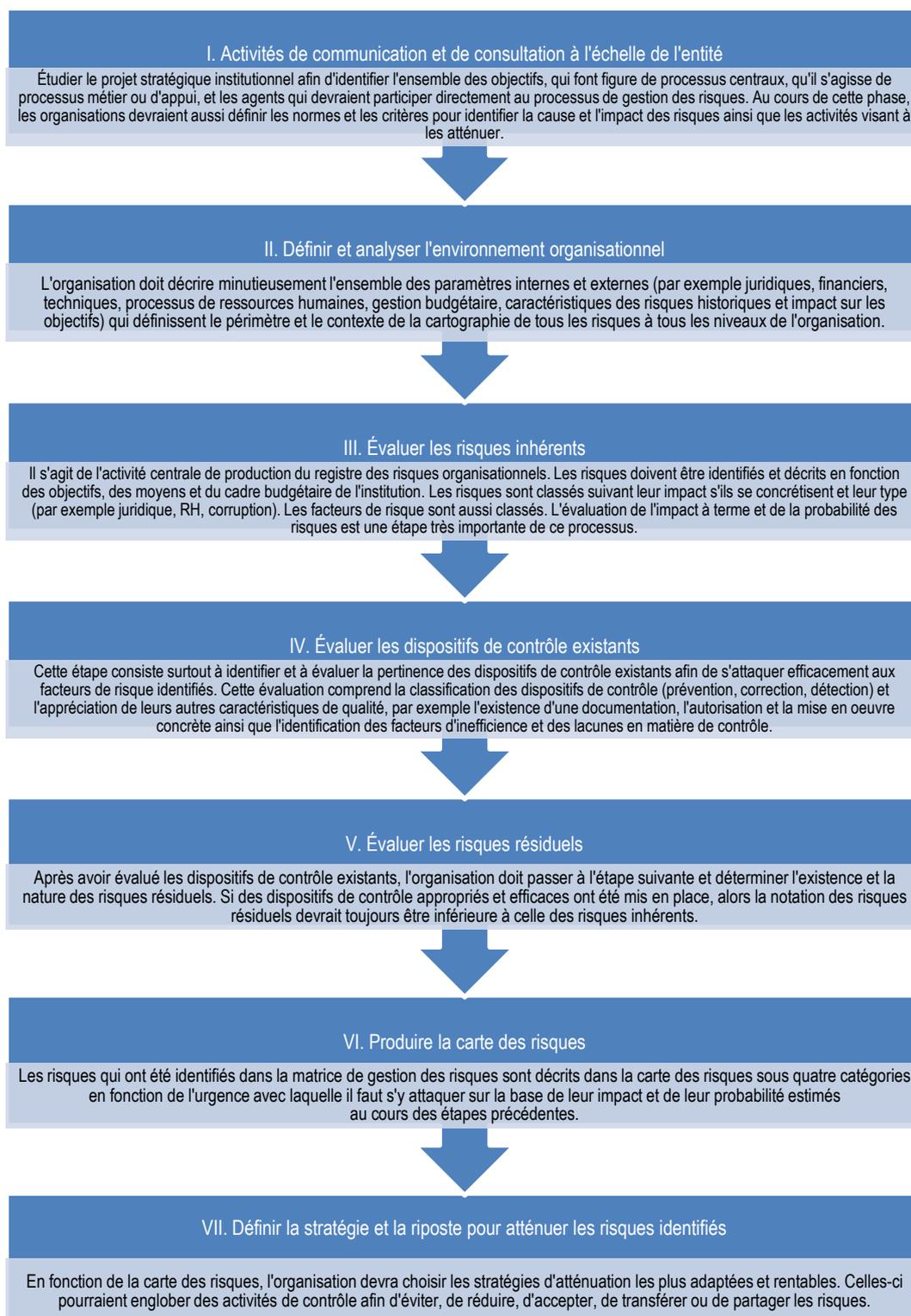
Le processus révisé s'est traduit par une plus grande adhésion en raison des informations communiquées plus tôt dans le processus. Les responsables des marchés publics sont mieux armés pour travailler avec le client afin d'atténuer les risques moyens à élevés avant qu'ils ne deviennent problématiques. Les délégations de pouvoir plus nombreuses pour la passation de marchés et les modifications qui vont de pair offrent la possibilité d'améliorer les délais de production et les niveaux de service.

Source : (OCDE, 2018^[6]).

Plusieurs répondants ont mis en place des processus systématiques et minutieux pour évaluer et quantifier les risques. Au Mexique, la méthode de gestion des risques et les activités y afférentes ont fait l'objet d'une publication en 2016. Des entités publiques fédérales sont tenues d'appliquer des mesures méthodologiques concrètes afin de produire :

1. La matrice annuelle de gestion des risques (*Matriz de Administración de Riesgos*), qui décrit de manière détaillée chacun des risques (voir le graphique 3.3 pour plus de précisions).
2. La carte des risques, qui est la représentation graphique de la matrice des risques.
3. Le Programme de travail de gestion des risques (*Programa de Trabajo de Administración de Riesgos* ou PTAR), qui est le plan d'action de mise en œuvre.

Graphique 3.3. Mise en place progressive du modèle de gestion des risques (ARI) du ministère mexicain de la Fonction publique (SFP)



Source : (OCDE, 2017^[8]), (OCDE, 2018^[6]).

3.1. Renforcer la responsabilité grâce à des dispositifs de surveillance et de contrôle

La Recommandation invite les Adhérents à appliquer « des dispositifs de surveillance et de contrôle visant à favoriser la responsabilité tout au long du cycle de passation des marchés publics » (paragraphe XII), et, à cet effet, à « définir un partage clair des rôles en matière de surveillance du cycle de passation des marchés publics afin de veiller à ce que les chaînes de responsabilité soient précisément définies [et] à ce que des dispositifs de surveillance soient en place » (principe de responsabilité) (paragraphe XII).

La surveillance et le contrôle du cycle de passation des marchés sont indispensables pour renforcer la responsabilité et promouvoir l'intégrité dans le processus de passation de marchés publics. Il s'agit d'un principe fondamental mis en avant dans la Recommandation. La Recommandation insiste en particulier sur la nécessité de définir un partage clair des rôles en matière de surveillance du cycle de passation des marchés publics.

La surveillance du cycle de passation des marchés publics s'organise de manière interne et externe, avant et après le processus de passation de marchés, afin de vérifier la conformité avec les cadres réglementaires mais aussi de veiller à ce que les ressources publiques soient dépensées d'une manière efficiente et efficace.

Comme indiqué dans l'enquête de 2018, le Canada possède un vaste système de contrôle des marchés publics, qui énonce clairement quels organismes sont responsables de l'examen et de la vérification des procédures de passation de marchés (Encadré 3.3).

Encadré 3.3. Le système de contrôle de la passation de marchés publics du Canada

Au Canada, toutes les acquisitions de plus de 2 millions CAD doivent faire l'objet d'un examen afin d'en déterminer les avantages éventuels sur le plan du développement régional et industriel. Les projets ministériels d'approvisionnement à court terme couvrent l'ensemble des marchés de biens et services d'une valeur de plus de 2 millions CAD. Le processus d'examen fait intervenir un Comité de la stratégie des approvisionnements (CSA) et des comités d'examen associés. Le Comité d'examen par les pairs étudiera les projets ministériels, dressera la liste des acquisitions individuelles ou globales devant faire l'objet d'un examen et orientera de façon générale les comités d'examen. Les comités d'examen analyseront et recommanderont les stratégies d'approvisionnement relatives aux acquisitions individuelles ou aux groupes d'acquisitions, généralement celles dont le montant dépasse 20 millions CAD, conformément aux orientations générales du CSA.

Dans le Programme d'acquisitions, le Programme d'examen après attribution d'un marché prend un exemple d'approvisionnements clôturés et étudie les dossiers pour s'assurer du respect des obligations professionnelles et juridiques. L'examen est fréquent et opérationnel, contrairement à l'évaluation des programmes de grande ampleur effectuée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation du CSA.

Le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada réalise des audits et examens des performances du gouvernement (audits législatifs). Les audits de performance viennent s'ajouter aux missions de certification (audit financier classique), par exemple ceux portant sur les comptes publics qui incluent les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement du Canada. Le travail du BVG implique l'indépendance pour examiner et enquêter sur les mesures gouvernementales (dont les activités d'approvisionnement) et de faire rapport au Parlement et à la population. Au-delà des enquêtes et rapports, le BVG n'a aucun autre pouvoir et ne peut imposer aucune action au gouvernement ou à quiconque. Le BVG fait figure d'entité très influente pour produire des mesures gouvernementales de nature à régler les problèmes.

Source (OCDE, 2018^[6]).

Si les organismes de vérification et d'inspection jouent un rôle essentiel en matière de surveillance, ils ne font pas partie de la première ou de la deuxième ligne de défense qui sont décrites dans le modèle des trois lignes de défense du vérificateur (The Institute of Internal Auditors, 2018^[9]). Le modèle établit une distinction entre trois catégories (ou lignes) qui participent à une gestion efficace des risques.

- Fonctions qui reconnaissent et gèrent les risques.
- Fonctions qui surveillent les risques.
- Fonctions qui donnent une garantie indépendante.

La gestion opérationnelle (la première ligne de défense) est responsable du fonctionnement de dispositifs de contrôle interne efficaces et de l'exécution de procédures de gestion et de contrôle des risques au quotidien. La gestion opérationnelle identifie, évalue, contrôle et atténue les risques. Elle éclaire ainsi l'élaboration et l'application de mesures et procédures internes et veille à ce que les activités soient conformes aux objectifs.

La gestion opérationnelle est appuyée et surveillée par des gestionnaires de risques et des spécialistes de la conformité, notamment, qui incarnent la deuxième ligne de défense. La troisième ligne de défense, à savoir les vérificateurs internes, donne à la direction une garantie indépendante quant à l'efficacité des deux premières lignes et au degré d'efficacité de la gestion des risques. Le Tableau 3.2 met en évidence les rôles et responsabilités des vérificateurs internes dans la gestion des risques.

Tableau 3.2. Le rôle de l'audit interne dans la gestion des risques

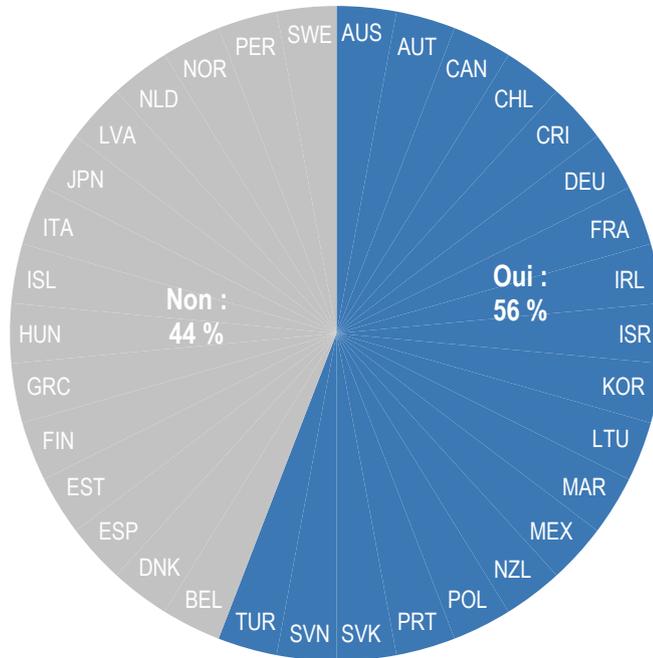
Fonctions principales de l'audit interne s'agissant de la gestion des risques	Donner des garanties concernant le processus de gestion des risques
	Donner des garanties quant à l'évaluation correcte des risques
	Évaluer les processus de gestion des risques
	Évaluer le signalement des principaux risques
	Examiner la gestion des principaux risques
Fonctions légitimes de l'audit interne avec garanties	Faciliter l'identification et l'évaluation des risques
	Préparer les dirigeants à réagir aux risques
	Coordonner les activités de gestion des risques de l'organisation
	Regrouper les signalements des risques
	Pérenniser et améliorer le système de gestion des risques de l'organisation
Fonctions que l'audit interne ne devrait pas remplir	Plaider pour la mise en place d'une gestion des risques de l'organisation
	Définir l'appétence pour le risqué
	Imposer des processus de gestion des risques
	Garanties de la direction concernant les risques
	Prendre des décisions concernant les réponses aux risques
	Mettre en œuvre des réponses aux risques au nom de la direction
	Responsabilité de la gestion des risques

Source : Adapté de (The Institute of Internal Auditors, 2009^[10]), (OCDE, 2019^[7]).

L'enquête de 2018 confirme que 56 % des répondants possèdent des mécanismes complémentaires pour suivre et contrôler la mise en œuvre des recommandations et observations des audits (Graphique 3.4). Les organisations peuvent être exposées à des risques si les conclusions des audits internes ne sont pas appliquées. Un véritable projet de suivi axé sur les risques vise les risques hautement prioritaires, quel que soit le contexte organisationnel ou l'examen interne sur lequel se fondait la Recommandation (The Chartered Institute of Internal Auditors, 2018^[11]), (OCDE, 2019^[7]).

Graphique 3.4. Mécanismes complémentaires pour suivre et contrôler la mise en œuvre des recommandations des audits

Existe-t-il des mécanismes complémentaires pour suivre et contrôler la mise en œuvre des recommandations des audits ?



Note : D'après les données provenant de 34 répondants (31 pays de l'OCDE, le Maroc, le Pérou et le Costa Rica).
Source : (OCDE, 2018^[6]).

3.2. La transparence, mécanisme pour garantir une gouvernance saine dans un système de passation de marchés publics

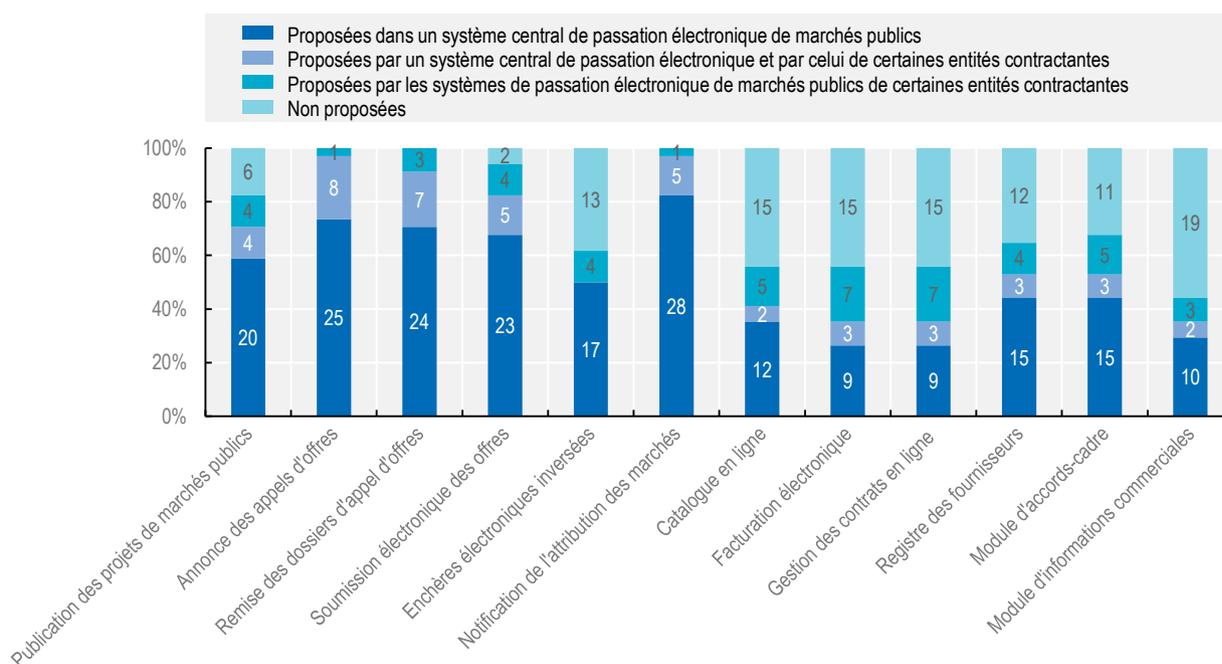
La Recommandation invite les Adhérents à assurer « un degré adéquat de transparence du système de passation de marchés publics à toutes les étapes du cycle de passation de ces marchés » (principe de transparence) (paragraphe II). La Recommandation contient des principes directeurs pour que les pays favorisent un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels en assurant en temps utile un degré adéquat de transparence à chaque phase du cycle de passation des marchés publics, en prenant en compte les besoins légitimes de protection du secret commercial et des renseignements exclusifs ainsi que d'autres considérations liées à la confidentialité, et aussi la nécessité d'éviter les renseignements pouvant être utilisés par les fournisseurs intéressés pour fausser la concurrence dans le cadre de la passation du marché.

La transparence joue un rôle capital pour promouvoir une bonne gouvernance dans le secteur public. Elle favorise la responsabilité, garantit l'accès à l'information et permet la participation de diverses parties prenantes (Johnston, 2002^[12]). La transparence en matière de passation de marchés publics notamment joue un rôle important en égalisant les conditions de concurrence entre les entreprises, surtout pour les structures de taille modeste. La publication en ligne des lois, politiques et lignes directrices est une pratique fréquente. Celles-ci figurent souvent sur le site Internet du ministère ou de l'organisme chargé de les élaborer et de coordonner leur application.

L'*Open Contracting Partnership* (OCP) a élaboré le standard de données sur la commande publique ouverte (*Open Contracting Data Standard* ou OCDS), qui a été appliqué avec succès dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni et le Mexique. Le standard a pour but d'ouvrir la passation de marchés publics à travers la communication, les données et le dialogue afin que les sommes d'argent considérables en jeu puissent être dépensées d'une manière honnête, équitable et efficace. Une fois que la transition vers le standard OCDS est effectuée, il devient beaucoup plus aisé de suivre et de vérifier la présentation des offres et les caractéristiques des marchés au sein des systèmes. Au Chili, le système de passation électronique de marchés publics a facilité l'application du standard OCDS.

La Recommandation invite les Adhérents à « mettre en place un portail en ligne permettant à l'ensemble des parties prenantes, y compris les fournisseurs potentiels nationaux et étrangers, la société civile et le grand public, d'accéder gratuitement à l'information relative aux marchés publics, notamment au sujet du système de passation de marchés publics » (principe de transparence) (paragraphe II). Les répondants publient depuis longtemps les informations relatives aux marchés publics, notamment les avis d'appel d'offres. Les données de l'enquête de 2018 montrent que la communication des appels d'offres est la fonctionnalité des systèmes de passation électronique de marchés publics qui est la plus largement adoptée. Près de 100 % des répondants l'utilisent pour annoncer les appels d'offres et l'attribution des marchés (Graphique 3.5).

Graphique 3.5. Fonctionnalités des systèmes de passation électronique de marchés publics, 2018



Note : D'après les données provenant de 34 répondants (31 pays de l'OCDE, le Maroc, le Pérou et le Costa Rica).

Source : (OCDE, 2018^[6]).

La loi impose aux répondants de publier des informations relatives aux marchés publics. En général, la législation définit le calendrier sous la forme d'un nombre minimum de jours ou de dates limites pour certaines étapes de la passation de marchés publics, en fonction de la nature des procédures choisies.

Dans le même temps, certains répondants possèdent d'autres mécanismes intégrés pour garantir la communication d'informations à jour et exactes. À titre d'exemple, en Italie, chaque autorité contractante doit respecter les dispositions de son plan triennal de lutte contre la corruption et de transparence qui recommande les mécanismes, le calendrier et les intervenants qui participent à la publication des

informations ayant trait aux marchés publics. En Corée, le lien entre les systèmes de bases de données externes et KONEPS (le système coréen de passation électronique de marchés publics) garantit la fiabilité des informations relatives aux marchés publics (Encadré 3.4).

Encadré 3.4. Des gains d'efficacité découlant de la connexion des données dans KONEPS

KONEPS (le système coréen de passation électronique de marchés publics) est relié à plus de 160 systèmes électroniques divers, à la portée du gouvernement mais aussi hors de sa portée, ce qui se traduit par des gains d'efficacité, une réduction des doubles emplois et des économies de coûts.

La connexion avec 19 sociétés de cautionnement permet la vérification automatisée de quatre types de cautions, dont les cautions de soumission et de bonne fin. Les interfaces avec 12 associations du secteur privé et neuf entreprises de notation permettent le recueil automatique de données sur les crédits et les performances passées, qui sont utilisées pour vérifier les critères et évaluer les offres. 15 banques commerciales sont reliées pour le paiement électronique à travers le transfert électronique de fonds et aussi pour préparer les prêts (certificats de paiement transmis via des interfaces d'échange de données adaptées). Outre le recueil d'informations provenant de sources extérieures, les informations provenant de KONEPS sont partagées avec 28 entités publiques et 34 systèmes d'information du secteur privé.

Du fait de cette intégration, 477 types de documents utilisés dans la passation de marchés publics, dont les formulaires de soumission, les formulaires de contrat, les demandes d'inspection et les demandes de paiement, ont tous été convertis en équivalents numériques. Outre les gains d'efficacité qui découlent du traitement par voie électronique de toutes ces transactions et phases du processus de passation de marchés, les soumissionnaires ne sont plus tenus de se rapprocher des pouvoirs publics pour récupérer ou envoyer, à chaque entité publique d'achat de manière séparée, les documents nécessaires pour prendre part aux marchés publics. Il en résulte une plus grande transparence, puisque les informations sont accessibles en ligne via KONEPS, ainsi qu'un meilleur accès pour les nouveaux arrivants et les petites et moyennes entreprises, sachant que participer aux marchés publics devient nettement moins fastidieux.

Source : (OCDE, 2016^[13]).

Certains des éléments cités par les répondants, par exemple les catalogues en ligne, sont étudiés de très près dans différents pays car ils sont susceptibles d'offrir au secteur public comme aux fournisseurs la possibilité d'intégrer des facteurs d'efficacité découlant d'un renforcement de la transparence et de la concurrence. On observe un basculement de plus en plus marqué vers de nouvelles méthodes de mise en service « ...dans lesquelles le secteur public est tenu d'adopter des techniques plus souples, en impliquant les fournisseurs et parties prenantes plus en amont dans le processus de mise en service et de manière répétée tout au long de la livraison, afin de mieux comprendre les besoins des utilisateurs et le contexte ainsi que les éventuels avantages et obstacles, et de s'adapter en permanence dans le but d'élaborer des solutions plus souples pour en tirer profit » (OCDE, 2018^[14]).

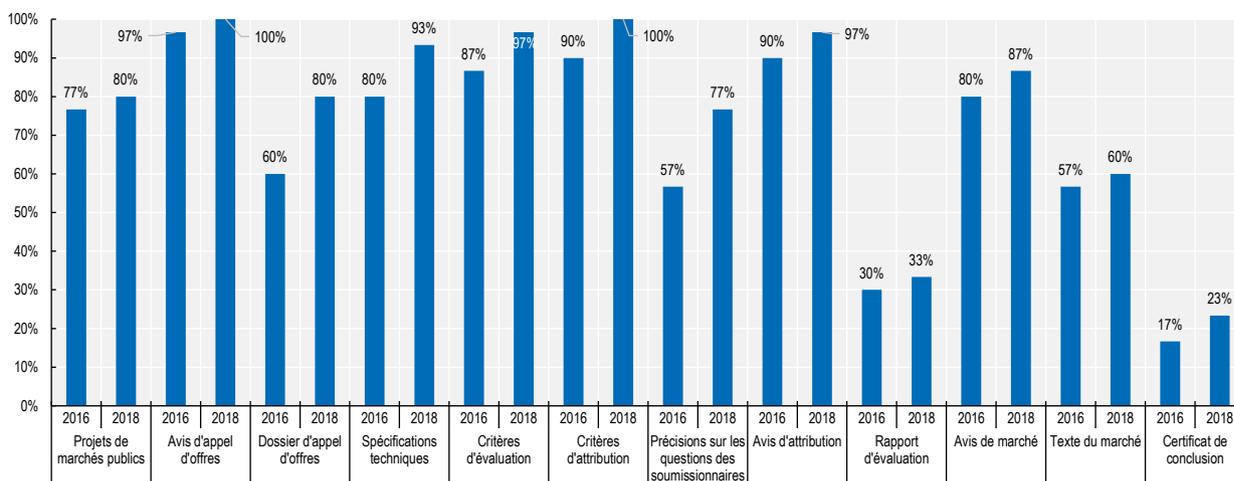
Les avantages de la publication d'informations concernent le secteur public comme le secteur privé. S'agissant du secteur public, les diverses parties prenantes ont ainsi la possibilité de passer au crible les dépenses liées à la passation de marchés publics. Cela permet aussi de tenir les agents de l'État pour responsables de leurs décisions. Tout en tenant compte des préoccupations liées aux informations sensibles dans le cadre du secret commercial et de la confidentialité, les répondants ont renforcé cet aspect en communiquant à la population davantage d'informations relatives aux marchés publics. À titre d'exemple, en Australie, le système *Dynamic Sourcing for Panels* (DS4P) a été lancé fin 2016. Il s'agit d'une nouvelle fonctionnalité de *AusTender* (le système de passation électronique de marchés publics du

pays) qui fournit aux acheteurs publics une méthode standard et simplifiée pour se procurer leurs biens et services auprès de groupes de soumissionnaires. Grâce à DS4P, les acheteurs peuvent identifier les groupes de soumissionnaires qui correspondent à leurs besoins, rechercher et présélectionner les fournisseurs adéquats, accéder aux documents et modèles des groupes et publier des appels d'offres.

Les outils de passation électronique de marchés publics sont susceptibles d'accroître sensiblement l'efficacité en supprimant les opérations sur support papier qui sont source de gaspillages et de doublons inutiles. Les systèmes de passation électronique de marchés publics permettent certains processus qu'il est tout simplement impossible de reproduire en l'absence de technologies numériques de pointe.

Comme le montre le graphique 3.6, la publication d'informations postérieures à la conclusion du marché est moins fréquente, à l'exception de l'avis de marché. Les pouvoirs publics doivent trouver un juste équilibre entre, d'une part, la garantie de la responsabilité et de la concurrence et, d'autre part, la protection du secret commercial et le respect de la confidentialité des renseignements pouvant être utilisés par les fournisseurs intéressés pour fausser la concurrence, dans les processus de passation de marchés actuels ou futurs. Les informations concernant les soumissionnaires et les offres au cours de la procédure de passation de marchés sont plus sensibles que celles qui sont publiées quelque temps après que le marché a été conclu. Les informations portant sur les offres publiées au début de la procédure d'appel d'offres peuvent faciliter les soumissions concertées en favorisant la transparence entre les concurrents, la surveillance des pratiques collusoires et, à terme, l'adoption de mesures de rétorsion afin de sanctionner les soumissionnaires qui dérogent aux dispositions de l'accord de soumissions concertées (OCDE, 2012^[15] ; 2018^[16]).

Graphique 3.6 Accessibilité des documents concernant les marchés publics au grand public



Note : D'après les données provenant de 30 répondants (29 pays de l'OCDE et le Costa Rica) qui ont répondu aux enquêtes de 2018 et 2016 sur les marchés publics.

Source : (OCDE, 2018^[6]) (OCDE, 2016^[17]).

Pour les répondants, il peut n'y avoir aucune obligation juridique de fournir des rapports d'évaluation, que ce soit dans le cadre d'une réunion-bilan ou par souci de transparence. Dans une étude d'affaires de corruption publiée par l'OCDE en 2016, il a été proposé de tenir des réunions-bilan sur la manière dont les décisions d'attribution des marchés étaient prises. L'étude portait sur 131 affaires de corruption réglées ou en cours d'instruction dans plusieurs pays de l'OCDE. Elle analysait les activités de corruption elles-mêmes ainsi que les mécanismes de corruption utilisés dans l'exécution des activités (OCDE, 2014^[3]).

La capacité à communiquer des informations au grand public offre de plus grandes possibilités de participation aux processus de passation de marchés publics et peut aussi favoriser une concurrence

accrue. La publication d'informations relatives aux marchés publics contribue à égaliser les conditions de concurrence elle garantit que les fournisseurs potentiels ont accès aux mêmes informations concernant les possibilités de marchés publics, en même temps. Les répondants se préoccupent de plus en plus de cette dernière fonction de publication d'informations. Par exemple, davantage de répondants ont intégré dans leurs systèmes l'obligation de faire connaître les projets de marchés publics depuis l'adoption de la Recommandation. Les données font apparaître une tendance à une plus grande accessibilité des documents concernant les marchés publics entre 2016 et 2018.

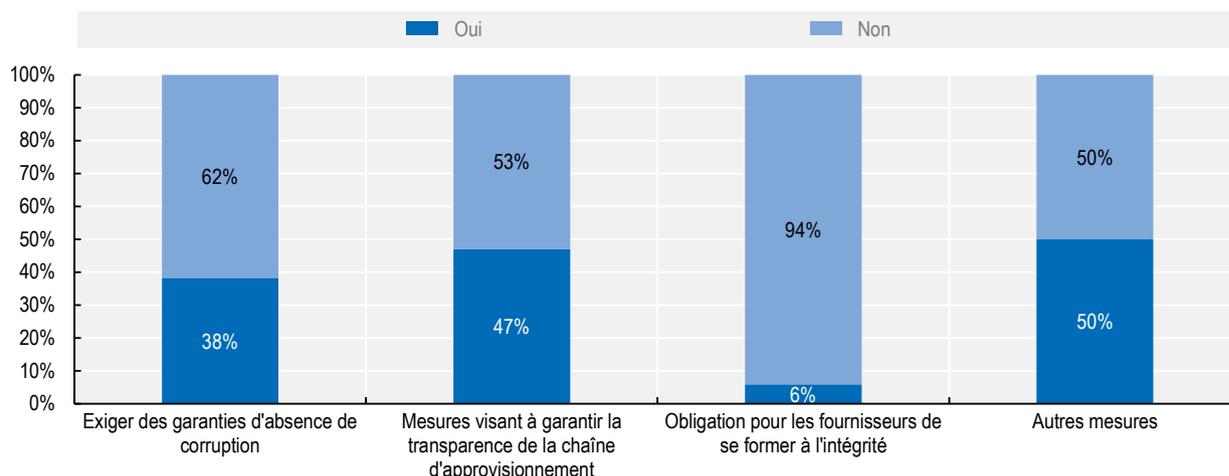
3.3. L'intégrité, pierre angulaire d'une bonne gouvernance en matière de marchés publics

La Recommandation invite les Adhérents à préserver « l'intégrité du système de passation de marchés publics à travers des normes générales et des mesures de protection propres à ces marchés » (principe d'intégrité) (paragraphe III). La Recommandation contient des principes directeurs pour que les pays exigent un niveau élevé d'intégrité de la part de tous les acteurs du cycle de passation des marchés publics et mettent en place des outils d'ordre général visant à assurer l'intégrité au sein du secteur public.

L'intégrité joue un rôle crucial pour ce qui est de renforcer la gouvernance et la résilience dans les systèmes de passation de marchés publics. Les pouvoirs publics privilégient l'intégrité publique comme réponse stratégique et durable à la corruption (OCDE, 2017^[18]).

Les principes fondamentaux qui régissent les systèmes de passation de marchés publics, par exemple l'égalité de traitement, l'absence de discrimination, la transparence, la proportionnalité et la concurrence effective, font obstacle aux risques de corruption ou d'atteintes à l'intégrité. Ceux-ci figurent dans les cadres juridiques utilisés par les répondants pour favoriser l'intégrité dans la passation de marchés publics. À titre d'exemple, il a été observé dans l'enquête de 2018 que la Loi norvégienne sur les marchés publics, qui est entrée en vigueur en novembre 2017, stipule que les règles en matière de marchés publics ont notamment pour objectif de garantir l'intégrité des entités publiques ainsi que la confiance de la population. Un autre exemple tiré de l'enquête de 2018 se trouve dans la Loi péruvienne sur les marchés publics (Loi n° 30225), qui est entrée en vigueur le 9 janvier 2016. Son Article 2 dispose que « le comportement des participants à tous les stades du processus de passation de marchés est inspiré par l'honnêteté et la sincérité, en évitant toute pratique abusive. Les conduites illicites doivent être signalées aux autorités compétentes directement et rapidement » (OCDE, 2018^[6]).

Graphique 3.7. Mesures pour favoriser l'intégrité parmi les fournisseurs



Note : D'après les données provenant de 31 pays de l'OCDE, du Maroc, du Pérou et du Costa Rica. Les autres mesures englobent un code de déontologie en matière de marchés publics pour les fournisseurs ou de possibles mesures d'exclusion et de suspension pour les fournisseurs responsables d'atteintes à l'intégrité.

Source : (OCDE, 2018^[6]).

Les réponses à l'enquête de 2018 montrent que, conformément aux orientations globales données dans les principes fondamentaux, des initiatives sont menées pour promouvoir l'intégrité parmi les fournisseurs (Graphique 3.7). En Australie, les règles de passation de marchés du Commonwealth (*Commonwealth Procurement Rules*) permettent aux entités d'exclure des soumissionnaires pour cause de faillite, d'insolvabilité, de fausse déclaration ou de grandes carences pour ce qui est de s'acquitter de toute obligation de fond au titre du marché antérieur (Gouvernement de l'Australie, 2018^[19]). En Lettonie, l'autorité contractante peut exclure un candidat ou soumissionnaire (ou son sous-traitant lorsqu'un seuil de 10 % de la valeur totale du marché est atteint) de la participation à une procédure de passation de marchés dans certaines circonstances, dont les dettes fiscales, comme le définit la législation (OCDE, 2018^[6]).

3.3.1. Promouvoir des valeurs communes pour une culture de l'intégrité

Promouvoir des valeurs communes en élaborant des normes de conduite qui s'appliquent aux employés de l'État dans leur travail, donner des orientations pour identifier et gérer les situations de conflit d'intérêts et résoudre les problèmes de déontologie figurent au cœur de l'instauration d'une culture de l'intégrité dans le secteur public afin de lutter contre les risques de corruption. Les fonctions administratives dans lesquelles les risques de corruption sont plus élevés que dans d'autres fonctions auront peut-être besoin d'orientations précises tenant compte des risques propres à ces postes. L'OCDE a proposé plusieurs méthodes pour assurer de hauts niveaux d'intégrité et de professionnalisme de la part des responsables des marchés publics (OCDE, 2016^[20]). Les répondants ont mis au point des codes de bonne conduite et codes de déontologie qui énoncent clairement les valeurs fondamentales de la fonction publique et définissent des principes directeurs pour leur utilisation dans le travail au quotidien. Par exemple, la centrale d'achat publique du Chili a mis au point son propre code de déontologie en 2017 (Encadré 3.5). Les codes de bonne conduite et codes de déontologie précisent bien le type de comportement qui est attendu des agents publics et où se situent les limites d'un comportement empreint d'intégrité.

Encadré 3.5. Le code de déontologie de *ChileCompra* dans les processus de passation de marchés publics

ChileCompra, centrale d'achat publique du Chili, a approuvé le Code de déontologie dans les processus de passation de marchés publics en mai 2017. L'objectif du document est de garantir l'intégrité dans la passation de marchés publics et le bon usage des ressources publiques par les agents publics. Il contient des recommandations qui doivent être suivies par les agents au cours des diverses phases des processus de passation de marchés. Le code définit l'obligation de déclaration des agents participant aux marchés publics. Il stipule que « tout agent public qui participe à un processus de passation de marchés, quel que soit le stade de ce processus, a le devoir de signaler à son supérieur hiérarchique ou au Bureau du contrôleur général de la République ou devant le parquet, s'il y a lieu, dans les plus brefs délais, les irrégularités qui peuvent enfreindre le principe d'intégrité et celles qui peuvent être constitutives de délits ».

Source : (OCDE, 2018^[6]).

Le Canada s'est doté d'un Code de conduite pour les marchés publics, qui regroupe les actuelles exigences juridiques, réglementaires et politiques du gouvernement fédéral (dont les mesures sur les conflits d'intérêts, post-emploi et de lutte contre la corruption) dans un énoncé concis et transparent des attentes du gouvernement à l'égard de ses employés et de ses fournisseurs. Le Code est intégré par renvoi dans les documents d'appel d'offres et contractuels sous la forme d'une clause spéciale, le sous-traitant et le gouvernement du Canada convenant de respecter le Code et étant liés par ses dispositions pendant la durée du contrat.

La gestion des conflits d'intérêts est aussi une composante centrale du cadre déontologique plus large et, dans tous les pays membres de l'OCDE, les politiques et règles en matière de conflits d'intérêts sont énoncées dans le cadre juridique (OCDE, 2017^[21]). La compréhension et la conscience du fait que chacun a des intérêts privés pouvant être incompatibles avec les responsabilités et obligations officielles sous-tendent les politiques relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, ces intérêts ne peuvent être interdits et doivent être gérés convenablement et il faut régler les conflits d'intérêts potentiels.

La protection de l'intérêt général est la mission fondamentale des États et institutions publiques. Il leur incombe de veiller à ce que les agents publics ne laissent pas leurs intérêts privés et leurs liens personnels compromettre leurs fonctions officielles. Les pays ont des méthodes différentes pour évaluer la gestion des conflits d'intérêts par les autorités contractantes. Ces méthodes tiennent souvent compte de leurs traditions sur le plan juridique et de la fonction publique (Tableau 3.3). Ce tableau s'intéresse à l'évaluation des politiques de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public en général et n'est donc pas axé sur les marchés publics.

Tableau 3.3. Évaluation des conflits d'intérêts dans les politiques d'intégrité du secteur public

	Respect des politiques en matière de conflits d'intérêts	Qualité des codes de bonne conduite	Respect des politiques en matière de déclarations de patrimoine	Niveau de sensibilisation des agents publics aux politiques d'intégrité
Australie	●	●	○	●
Autriche	-	-	-	-
Belgique	◆	●	▲	▲
Canada	▲	-	▲	◆
Chili	●	◆	●	●
République tchèque	●	●	N/D	●
Estonie	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
Finlande	-	-	-	-
France	●	●	●	◆
Allemagne	○	○	N/D	○
Grèce	▲	◆	●	●
Hongrie	○	○	○	○
Islande	○	○	○	●
Irlande	○	○	○	○
Italie	●	●	●	-
Japon	▲	●	●	●
Corée	●	●	○	●
Lettonie	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
Lituanie	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
Mexique	●	●	●	▲
Pays-Bas	●	●	●	●
Nouvelle-Zélande	▲	▲	▲	▲
Norvège	-	-	-	-
Pologne	-	●*	-	●*
Portugal	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
République slovaque	-	-	-	-
Slovénie	●	●	●	●
Espagne	●	●	●	◆
Suède	-	-	-	-
Suisse	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
Royaume-Uni	●	▲	●	▲
États-Unis	-	-	-	-
Total parmi 32 répondants membres de l'OCDE				
● Toujours	11	12	10	10
◆ Souvent	1	2	0	3
▲ Parfois	4	2	3	4
○ Jamais	4	4	5	3
- Inconnu/très variable	7	7	7	7
Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique	5	5	5	5
Costa Rica	Pas d'évaluation centrale du système d'intégrité publique			
Pérou	○	▲	◆	○

Note : Ce tableau s'appuie sur les données provenant de l'enquête de 2016 de l'OCDE sur l'intégrité dans le secteur public et s'intéresse aux systèmes d'intégrité du secteur public en général.

Source : (OCDE, 2017^[22]).

En Suède, comme les marchés publics sont décentralisés, il existe par exemple des méthodes différentes pour déclarer les cas d'absence de conflit d'intérêts. Celles-ci sont recensées dans plusieurs principes directeurs différents au niveau de l'autorité contractante. Au Pérou et au Costa Rica, la loi interdit à certains agents publics et hauts fonctionnaires de participer aux procédures de passation de marchés publics, de soumissionner ou de passer un marché avec le gouvernement, quel que soit le régime de marchés publics qui s'applique à eux. Au Costa Rica, l'interdiction s'étend aux conjoint(e)s, compagnes/compagnons ou membres de la famille au troisième degré de consanguinité (OCDE, 2018^[6]).

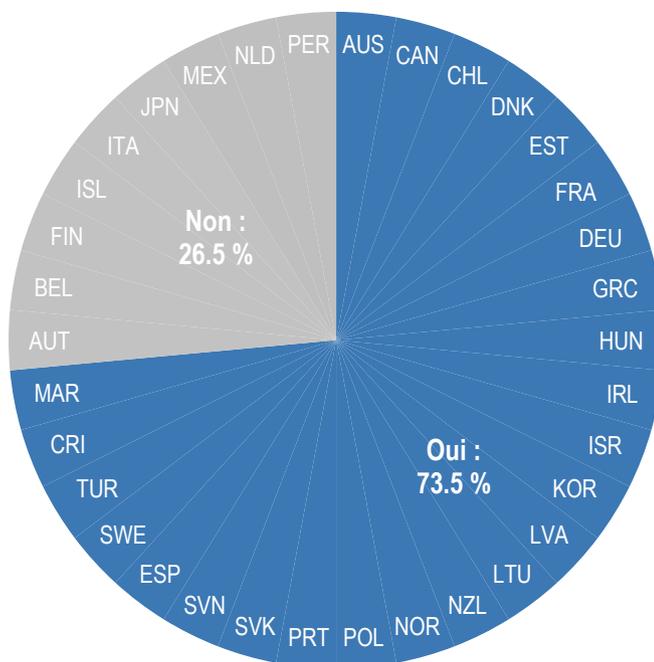
La Recommandation de l'OCDE sur les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [[OECD/LEGAL/0316](#)] donne aux autorités une série de solutions concrètes pour gérer les conflits d'intérêts en prônant la responsabilité individuelle, en renforçant la surveillance et en créant une culture organisationnelle adaptée (OCDE, 2003^[23]).

Une enquête de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le pouvoir exécutif et la protection des lanceurs d'alerte montre que, parmi les pays de l'OCDE, plusieurs activités différentes sont menées afin de sensibiliser les parties prenantes. 23 pays sur 32 proposent des formations et 22 sur 33 publient la politique en matière de conflits d'intérêts en ligne ou sur l'Intranet de l'organisation publique. Un nombre plus faible de pays (19 sur 32) communique des informations actualisées en amont sur les modifications apportées aux politiques relatives aux conflits d'intérêts et 17 sur 32 mettent à disposition un service de conseil par téléphone ou un centre d'assistance qui prodigue aux responsables des recommandations sur les obligations de dépôt ou sur l'identification et la gestion des conflits d'intérêts (OCDE, 2014^[24]).

Les cadres juridiques qui régissent la déclaration de conflits d'intérêts et d'intérêts privés sont multiples dans la zone OCDE. Les statistiques de l'OCDE montrent que 85 % des répondants ont une définition précise des conflits d'intérêts pour les responsables des marchés publics dans leur réglementation (OCDE, 2018^[6]). Toutefois, la déclaration d'existence ou d'absence de conflits d'intérêts ne s'applique pas à l'ensemble des pays. Les résultats de l'enquête de 2018 font apparaître que des déclarations d'agents publics indiquant s'ils ont oui ou non un conflit d'intérêts au cours d'une procédure de passation de marchés publics ont été effectuées par 73.5 % des répondants (Graphique 3.8).

Graphique 3.8. Politiques et mécanismes pour gérer les conflits d'intérêts dans les marchés publics

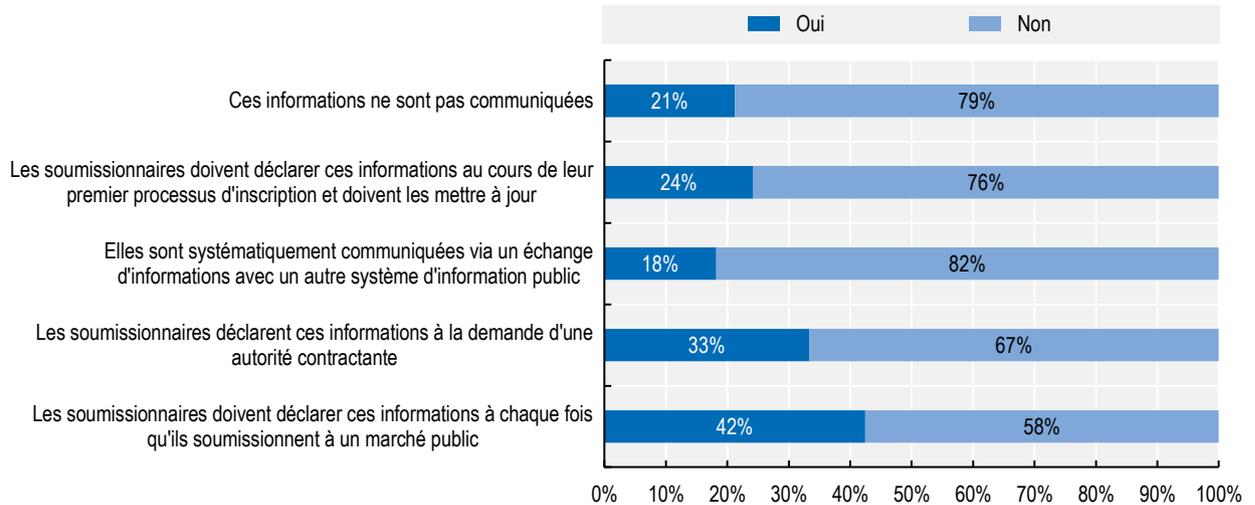
Les responsables des marchés publics doivent-ils déclarer l'absence de conflit d'intérêts ou informer l'autorité compétente en cas de conflit d'intérêts potentiel ?



Note : D'après les données provenant de 34 pays (31 pays de l'OCDE, le Maroc, le Pérou et le Costa Rica).
Source : (OCDE, 2018^[6]).

Les pays de l'OCDE imposent fréquemment aux agents publics d'effectuer des déclarations de patrimoine afin de détecter tout conflit d'intérêts potentiel. Des différences existent toujours entre les pays s'agissant de la portée et de l'ampleur des exigences relatives aux déclarations de patrimoine et des mécanismes d'examen. Au sein même de chaque pays, on observe aussi des écarts importants entre les services administratifs, les agents publics qui exercent dans des domaines « à risques » comme les marchés publics (ainsi que les impôts et les douanes) étant soumis à des règles plus contraignantes (OCDE, 2016^[25]) (OCDE, 2017^[22]). Afin de prévenir les conflits d'intérêts, certains pays répondants obligent aussi les fournisseurs à communiquer des renseignements sur leur propriété effective aux autorités contractantes, soit à chaque fois qu'ils prennent part à un processus de passation de marchés publics, lorsqu'ils y participent pour la première fois, soit à travers un échange automatique d'informations (Graphique 3.9).

Graphique 3.9. Communication d'informations sur la propriété effective des entreprises



Note : Données recueillies parmi 33 répondants (30 pays de l'OCDE, le Maroc, le Costa Rica et le Pérou).
Source : (OCDE, 2018^[6]).

Certains pays ont une liste de fournisseurs qui est gérée de manière centralisée en coordination avec d'autres autorités. Ainsi, en République slovaque, une nouvelle législation pour le registre des partenaires du secteur public (appelé auparavant « registre des propriétaires effectifs ») est entrée en vigueur le 1^{er} février 2017. Le registre couvre l'ensemble des contrats financés à partir de sources publiques. Il n'est plus géré par le Bureau des marchés publics mais par le ministère de la Justice. En vertu de la nouvelle législation, l'identification et la vérification du propriétaire effectif sont effectuées par une personne habilitée, par exemple un avocat, un notaire, une banque, un vérificateur ou un conseiller fiscal, et non plus par auto-déclaration (OCDE, 2018^[6]).

L'intégrité est encouragée lorsque les règles sont clairement définies, sous-tendues par la connaissance de la déontologie, des valeurs et de l'éthique du secteur public, pour permettre aux agents publics de faire preuve d'intégrité dans leurs tâches quotidiennes. Des lois, principes directeurs et processus transparents donneront aux agents les outils nécessaires pour gérer convenablement les risques d'intégrité.

En conclusion, comme indiqué plus haut, un partage clair des rôles en matière de surveillance sera synonyme de capacité à vérifier la conformité avec les réglementations et à faire en sorte que les ressources publiques soient dépensées d'une manière efficiente et efficace. Cela peut englober la définition du niveau hiérarchique pour les autorisations, des niveaux de responsabilité pour certaines activités, des délégations et de l'autorité décisionnelle confiée à l'échelon compétent le plus bas conformément aux risques liés et aux sommes d'argent en jeu. L'intégration d'un dispositif de contrôle opérationnel dans le cadre de la surveillance du cycle de passation des marchés publics permettra d'éviter bon nombre des risques inhérents aux procédures de passation de marchés. L'existence de cadres juridiques, de mécanismes de contrôle/d'audit interne et d'audits externes indépendants aux fins de la surveillance de la fonction de passation de marchés publics peut apporter des garanties pour le volume des diverses activités entreprises.

Références

- Departamento Administrativo de la Función Pública (2019), *MIPG (Modelo Integrado de Planeación y Gestión)*, <http://www.funcionpublica.gov.co/web/MIPG>. [5]
- Gouvernement de l’Australie (2018), *Commonwealth Procurement Rules*, <http://www.itsanhonour.gov.au/coat-arms/>. [19]
- Johnston, M. (2002), *Good governance: rule of law, transparency, and accountability*, <http://etico.iiep.unesco.org/en/resource/good-governance-rule-law-transparency-and-accountability> (consulté le 14 novembre 2018). [12]
- Manuel, J. et al. (2015), *Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015 Liberta y Orden*, Presidencia de la República, <https://www.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>. [4]
- OCDE (2019), « IPACS Task Force 1 Draft Report: Mapping of procurement standards and risk management activities in the construction of infrastructure for sporting events ». [7]
- OCDE (2018), *Données tirées de l’enquête de 2018 de l’OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation de l’OCDE sur les marchés publics (à paraître)*. [6]
- OCDE (2018), *Fighting Bid Rigging in IMSS Procurement: Impact of OECD Recommendations*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/daf/competition/IMSS-procurement-impact-OECD-recommendations2018-ENG.pdf>. [16]
- OCDE (2018), *Public Procurement Week: Investing in strategic public procurement to maximise benefits for all*. [14]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [8]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [21]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [22]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l’intégrité publique*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>. [18]
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (consulté le 2019). [20]
- OCDE (2016), *Données tirées de l’enquête de 2016 de l’OCDE sur les marchés publics (publication partielle)*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016. [17]

- OCDE (2016), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, [25]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.
- OCDE (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf> (consulté le 20 juillet 2017).
- OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD [13]
 Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OCDE (2014), « OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and [24]
 Whistleblower Protection ».
- OCDE (2014), *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : Une analyse de l'infraction [3]
 de corruption d'agents publics étrangers*, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264226623-fr>.
- OCDE (2012), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, OCDE, [15]
 Paris,
<http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.
- OCDE (2003), *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in [23]
 the Public Service*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>.
- OCDE (s.d.), *OECD Public Procurement Toolbox*, [1]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/riskmanagement/>
 (consulté le 30 août 2017).
- The Chartered Institute of Internal Auditors (2018), *Following up recommendations/management [11]
 actions*,
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hgmYP3iq_9UJ:https://www.iaa.org.uk/resources/delivering-internal-audit/following-up-recommendations/%3FdownloadPdf%3Dtrue+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=fr.
- The Institute of Internal Auditors (2018), *IIA Launches Global Review of 'Three Lines of Defense*, [9]
<https://na.theiaa.org/news/Pages/IIA-Launches-Global-Review-of-Three-Lines-of-Defense.aspx>.
- The Institute of Internal Auditors (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk [10]
 Management*, <https://na.theiaa.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf>.

4

Faire du sur mesure vers un système de passation des marchés publics plus efficient et efficace

Ce chapitre est centré sur le principe d'efficacité, qui appelle les Adhérents à mettre en œuvre des processus techniques fiables pour répondre efficacement aux besoins des clients. L'analyse met l'accent sur la manière dont les Adhérents insistent sur l'optimisation des ressources par le biais de processus de centralisation tels que des outils collaboratifs de passation de marchés publics comme par exemple des accords-cadres. L'utilisation d'autres outils d'efficacité tels que les catalogues électroniques et les enchères électroniques est également analysée. Ce chapitre comporte une évaluation de la transformation numérique globale par les Adhérents, afin d'améliorer les procédures de passation des marchés publics par le suivi, la prévision et la simplification des procédures de passation des marchés publics.

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

La Recommandation invite tous les Adhérents à « mettre en œuvre des processus techniques propres à répondre de façon efficiente aux besoins des usagers » (principe d'efficience) (paragraphe VII). La définition de la rentabilité elle-même n'a cessé d'évoluer, privilégiant de plus en plus les considérations qui ont trait au coût du cycle de vie (CCV).

La centralisation des activités d'approvisionnement s'accompagne souvent d'une attention portée à l'optimisation croissante des ressources, ce qui permet aux pouvoirs publics de réduire les formalités et les coûts administratifs tout en obtenant de meilleures conditions grâce au regroupement des achats. Les centrales d'achat publiques (CAP) privilégient de plus en plus les outils d'approvisionnement collaboratifs comme les accords-cadres, afin de renforcer l'efficience en regroupant les besoins de manière stratégique. De même, les CAP ont souvent recours à des outils d'efficience (catalogues électroniques, enchères en ligne) et les mettent à disposition d'un grand nombre d'autorités adjudicatrices. La transformation numérique est essentielle pour tous les niveaux des systèmes de marchés publics : en effet la collecte et l'analyse de données, même relativement simples, au niveau des autorités adjudicatrices peuvent rendre possible des gains d'efficacité considérables résultants de l'optimisation des procédures.

Parallèlement, le recours aux mécanismes de passation électronique des marchés se développe dans les pays de l'OCDE, ce qui facilite la collecte des données par les administrations publiques. La transformation numérique de la passation des marchés va bien au-delà de la mise en place de systèmes/plateformes performants de passation électronique. Sur un plan stratégique, certains pays de l'OCDE adoptent la logique du « numérique par nature » ou les technologies numériques sont incorporées d'emblée dans la conception, l'élaboration, la réalisation et le suivi des cadres et processus de passation des marchés. L'établissement de plateformes performantes de passation électronique des marchés fait partie intégrante de cette orientation stratégique.

La transformation numérique de la passation des marchés peut également être entendue au sens de la capacité des pouvoirs publics à traiter les données comme un actif fondamental susceptible d'être utilisé pour améliorer les procédures de passation des marchés par le suivi, la prévision et la simplification des procédures de passation. L'attention de plus en plus soutenue qui est portée à la mesure et à la gestion de la performance des marchés publics s'appuie sur la disponibilité croissante des données et informations relatives aux marchés publics. Enfin, l'intégration adéquate de la fonction de passation des marchés publics dans le cadre général de gestion des finances publiques contribue à optimiser les ressources (en offrant par exemple aux autorités adjudicatrices la souplesse nécessaire grâce à une budgétisation pluriannuelle) et à fournir les données permettant d'évaluer les résultats des activités d'achat. En outre, les systèmes de passation électronique des marchés sont de plus en plus connectés aux systèmes de TI de gestion des finances publiques (OCDE, 2016^[1] ; 2018^[2]).

4.1. Renforcer l'efficience par les marchés publics

4.1.1. Efficience des marchés et processus de passation

Mobilisation du marché pour élaborer des cahiers des charges réalistes et efficaces

En application de la Recommandation, les Adhérents devraient « engager un dialogue transparent et régulier avec les fournisseurs et les associations professionnelles afin de présenter les objectifs de la passation de marchés publics et de s'assurer que les marchés et les attentes qu'ils suscitent sont bien compris » (principe de participation) (paragraphe VI). Il est indispensable que les autorités adjudicatrices et les fournisseurs aient une bonne compréhension des marchés, les premières pour être en mesure d'établir des cahiers des charges plus réalistes et plus efficaces et les seconds pour mieux comprendre les besoins du pays. La mobilisation des fournisseurs aux différentes étapes du processus de passation des marchés contribue en outre à réduire l'asymétrie de l'information entre le marché et l'entité

adjudicatrice. En effet, les fournisseurs disposent souvent d'informations plus complètes que l'entité adjudicatrice concernant leurs propres coûts, les prix, les tendances du marché, les produits ou services et les solutions alternatives. Les échanges conduits en amont avec les fournisseurs permettent également de maximiser leur participation à la procédure d'appel d'offre en donnant aux soumissionnaires potentiels le temps de préparer leurs offres.

Les mécanismes de mobilisation en amont tels que la publication de demandes d'information (DDI), les avis d'information préalable (AIP), les consultations individuelles avec les fournisseurs et la tenue de journées secteur/fournisseurs peuvent aider les autorités adjudicatrices à améliorer la qualité des spécifications techniques (OCDE, 2016^[3]). Selon l'enquête de 2018, 73,5 % des répondants organisent des échanges réguliers avec les fournisseurs et les associations professionnelles sous différents formats institutionnels. Dans certains pays comme la Belgique, la Norvège ou la Hongrie, par exemple, les associations professionnelles ou les chambres de commerce participent aux comités institutionnels pour discuter du système de passation des marchés dans son ensemble. En Irlande, l'Office des marchés publics échange avec les fournisseurs dans le cadre de quelque six ateliers annuels baptisés « Trouvez l'offre » et « Rencontrez l'acheteur ».

Certaines CAP conduisent des consultations formelles et informelles directes avec un groupe de fournisseurs. C'est le cas au Canada, en France, en Italie ou en Corée, par exemple. Le Canada et la France organisent des « journées du secteur » (les « conventions entreprises-acheteurs » en France) pour permettre aux acheteurs d'échanger directement avec les fournisseurs. Le Canada publie des demandes d'information avant la parution des appels d'offres tandis qu'en Grèce, la CAP noue un dialogue avec les fournisseurs pertinents qui ont été choisis dans le registre électronique central des marchés publics en fonction de la nature des produits et des services à acquérir. En Lettonie, les autorités adjudicatrices annoncent sur leur site Internet la tenue de réunions de consultation avec le marché avant la publication de l'appel d'offres. En Nouvelle-Zélande, des événements intitulées « Rencontrez l'acheteur » sont organisées à l'intention de certaines catégories de fournisseurs comme les PME (Encadré 4.1). Nombreux sont les pays qui publient des comptes rendus ou des résumés des échanges et tables rondes organisés en amont avec les fournisseurs, même si cette pratique n'est pas encore systématique parmi les Adhérents.

Encadré 4.1. La passation de marchés publics grâce aux « rencontres express » en Nouvelle-Zélande

« Rencontrez l'acheteur » cette manifestation rassemble des petites et moyennes entreprises (PME) et de grandes centrales d'achat et sert aux unes et aux autres de plateforme d'échanges informels. Son temps fort consiste en une série de réunions pré-arrangées de 15 minutes où les petites entreprises (les vendeurs) peuvent rencontrer de grandes centrales d'achats (les acheteurs) et se renseigner sur leur programme d'achats et/ou présenter leur offre de produits/services.

En règle générale, il est prévu lors de cet événement de ménager des espaces réservés à de petites expositions et présentations où les entreprises peuvent réseauter entre elles, échanger avec les exposants et accéder à des outils et informations d'actualité.

- La promotion de “Rencontrez l'acheteur” se fait par plusieurs canaux les fournisseurs potentiels prennent connaissance des informations relatives aux acheteurs participants et à leurs intérêts, de leur situation générale ou principaux projets, ou de leurs besoins essentiels de service.
- Les vendeurs transmettent *via* un simple formulaire en ligne leurs manifestations d'intérêt afin de rencontrer tel ou tel acheteur particulier.
- Les acheteurs dressent la liste des entreprises qu'ils souhaitent rencontrer le nombre de rencontres possibles étant limité, les acheteurs sélectionnent les entreprises en fonction de leurs manifestations d'intérêt. Cette liste est dressée après la clôture de la période des manifestations d'intérêt de sorte que les rencontres prévues bénéficient aux deux parties.

Cette méthode a également été utilisée en Nouvelle-Zélande après qu'un appel à propositions a été publié sur le marché dans le cadre d'un grand appel d'offres bancaire englobant toute l'administration publique, où tous les fournisseurs ont été invités à rencontrer les agences publiques et à poser trois questions en 15 minutes. Un chronomètre a été utilisé pour veiller au respect du temps prévu et à l'égalité des chances offertes à chaque fournisseur. Ainsi, l'évènement a été organisé de façon à garantir un niveau élevé de probité. Les fournisseurs ont jugé très précieux ce temps passé face à face avec les agences, et les réponses qu'ils ont apportées s'en sont trouvées améliorées.

Source : (OCDE, 2018^[4]) (Clinton, 2017^[5])

Redéfinir l'efficacité : les critères de l'offre économiquement la plus avantageuse et l'optimisation des ressources

La Recommandation indique que les Adhérents devraient « mettre en œuvre des processus techniques propres à répondre de façon efficace aux besoins des usagers », y compris « en définissant des critères pertinents pour l'attribution des marchés » (principe d'efficacité) (paragraphe VII). Les critères d'adjudication des marchés doivent être objectifs, pertinents par rapport à l'objet du marché et définis précisément dans les documents de l'appel d'offres/de la sollicitation.

Comme suite à l'entrée en vigueur de la Directive de l'UE, les résultats de l'enquête de 2018 montrent qu'outre le seul critère de prix, la majorité des répondants utilisent les critères d'adjudication de l'offre économique la plus avantageuse (*most economically advantageous tender*, MEAT). Les critères MEAT sont fondés sur les coûts et englobent d'autres aspects comme le « meilleur ratio prix-qualité » (notamment la qualité du produit, l'organisation, la qualification et l'expérience du fournisseur, les délais et conditions de livraison, etc.). Les documents de l'appel d'offres/de la sollicitation auxquels les soumissionnaires ont accès définissent généralement les critères d'adjudication, y compris la manière dont ils se combinent les uns avec les autres et le poids relatif qui leur est conféré. Les critères d'évaluation

peuvent s'accompagner de systèmes de points ou de pourcentage qui englobent parfois des facteurs environnementaux et sociaux c'est-à-dire des objectifs stratégiques secondaires (OCDE, 2016^[3]).

L'enquête de 2018 semble indiquer que les CAP des pays répondants utilisent souvent les critères d'adjudication MEAT pour certains types d'achats. Un tiers environ des CAP appliquent les critères MEAT à tous les marchés. Quelque 63 % des CAP utilisent les critères d'adjudication MEAT dans la plupart des marchés (75 % des achats et plus). En conséquence, la part des achats réalisés en utilisant le prix comme seul critère d'évaluation varie selon les pays (OCDE, 2018^[2]).

Adapter la méthode de passation des marchés en fonction de la valeur

La Recommandation appelle les Adhérents à « rationaliser le système de passation de marchés publics et son cadre institutionnel », précisant que « [d]ans la mesure du possible, un système de passation de marchés publics intégrant davantage la notion de service devrait être mis en place, sur la base de processus et de schémas d'exécution des tâches efficaces et efficaces » (principe d'efficacité) (paragraphe VII). Pour garantir l'efficacité des processus de passation des marchés publics, tous les répondants ont adopté des règles et processus de passation simplifiée sous une forme ou sous une autre concernant les marchés à faible valeur.

Les répondants de l'UE appliquent les règles de passation des marchés publics de l'UE figurant dans les directives 2014/23, 2014/24 et 2014/25. Les règles de passation des marchés publics de l'UE prescrivant la publication des procédures d'appels d'offres et d'adjudication sont obligatoires au-delà de certains seuils financiers et révisées une fois tous les deux ans (Tableau 4.1). En-deçà de ces seuils financiers, différentes règles nationales s'appliquent aux marchés publics des États de l'UE répondants.

Tableau 4.1. Seuils déclenchant les règles de passation des marchés publics à l'échelle de l'UE

Type de marché public	Type d'autorité adjudicatrice	Valeur
Marchés de fournitures et de services et concours de conception.	Centrales d'achat publiques.	144 000 EUR
Marché de fournitures et de services et concours de conception.	Pouvoirs locaux ou régionaux, et pour les autorités opérant dans le secteur de la défense.	221 000 EUR
Marché de fournitures et de services et concours de conception.	Secteur des services collectifs (opérateurs des réseaux de distribution de gaz/électricité et opérateurs de services publics de transport).	443 000 EUR
Toute autorité adjudicatrice.	Marchés de travaux publics.	5 548 000 EUR

Note : Les seuils sont valables jusqu'au 1^{er} janvier 2020 hors TVA. La Commission européenne établit les valeurs correspondantes en devises nationales autres que l'euro dans une communication distincte.

Source : Synthèse par Morrison & Foerster LLP disponible à l'adresse suivante

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=be3496bd-af6d-48d6-a0fd-fd3b7fe0779d>.

Les répondants affichent une grande variété d'arrangements institutionnels et de processus concernant les marchés à faible valeur. En-deçà d'un certain seuil, tous les répondants appliquent des règles de passation simplifiée, sous une forme ou sous une autre, même s'ils prévoient des éléments de mise en concurrence. La Grèce, par exemple, utilise une procédure simplifiée (appel d'offres informel rapide) pour les marchés d'une valeur comprise entre 60 000 et 20 000 EUR, et l'adjudication directe à un opérateur économique unique est autorisée pour les marchés d'une valeur inférieure à 20 000 EUR. La Turquie adopte une approche de même nature pour les marchés d'une valeur inférieure à son seuil national. En Israël, en-deçà d'une valeur-seuil d'environ 12 100 EUR (50 000 NIS), les formalités d'appel d'offres public ne sont pas obligatoires. Dans ce cas, un code administratif prévoit de conduire un processus concurrentiel plus rapide et plus simple que l'appel d'offres public.

Il existe de profonds écarts entre les seuils de valeurs en-deçà desquels les autorités adjudicatrices peuvent conduire des processus simplifiés de passation des marchés. Le seuil varie entre 12 100 EUR (50 000 NIS) en Israël et 143 650 EUR (1 072 094 DKK) au Danemark.

La Corée utilise une méthode d'évaluation simplifiée fondée sur le prix dans le cadre de son système KONEPS de passation des marchés pour les « marchés de plus faible valeur » concernant des produits et services compris entre 15 665 EUR (20 millions KRW) et 38 935 EUR (50 millions KRW). De même, l'Italie utilise marché électronique dit MePA (Marché électronique pour l'administration publique) pour les produits, services et travaux de maintenance en-deçà des seuils de l'UE. Ce marché électronique apporte une flexibilité opérationnelle qui permet l'adjudication directe à partir de catalogues en ligne standardisés et de demandes d'estimation des prix.

La plupart des pays autorisent l'adjudication directe de marchés publics (sans publication) jusqu'à un certain seuil, généralement très inférieur au seuil de l'UE. Aux Pays-Bas, par exemple, l'adjudication directe est autorisée pour les marchés d'une valeur inférieure à 33 000 EUR et, en France, elle l'est en-deçà de 25 000 EUR, sous réserve que certaines conditions soient remplies. En Corée, les marchés de moins de 15 665 EUR (20 millions KRW) peuvent être attribués directement sans mise en concurrence. Au Canada, l'ensemble unifié de règles applicables à la passation de marchés publics fédéraux autorise une exception ordinaire à la mise en concurrence pour les marchés d'une valeur inférieure à 16 623 EUR (25 000 CAD).

Des pays comme le Canada et l'Estonie autorisent jusqu'à un certain point les autorités adjudicatrices à fixer leurs propres pratiques de passation des marchés publics lorsque leur valeur est inférieure à un certain seuil. Au Canada, par exemple, la plupart des ministères fédéraux peuvent conclure des marchés non concurrentiels de produits et de services dont la valeur peut aller jusqu'à 16 623 EUR (25 000 CAD). Les ministères fédéraux sont libres d'élaborer des pratiques et processus dans ce cadre, même s'ils sont souvent tenus d'utiliser les outils centralisés de passation des marchés comme les offres permanentes et les accords d'approvisionnement. En Estonie, les autorités adjudicatrices peuvent fixer des règles simplifiées d'achat de produits et de services pour un montant compris entre 30 000 et 60 000 EUR, et de travaux pour un montant compris entre 60 000 et 150 000 EUR.

Les processus simplifiés de passation des marchés pour les marchés à faible valeur sont très souvent associés à des outils de passation collaboratifs qui visent à accroître l'efficacité et à rationaliser les processus applicables aux achats de faible valeur.

4.1.2. Utiliser la collaboration pour améliorer les résultats

La Recommandation prévoit que les Adhérents devraient « concevoir et utiliser des outils visant à améliorer les procédures de passation de marchés, à réduire les doublons et à optimiser les ressources, y compris la centralisation des achats, les accords-cadres, les catalogues électroniques, les dispositifs d'achat dynamiques, les enchères électroniques, les achats groupés et les contrats assortis d'options » (principe d'efficacité) (paragraphe VII). La centralisation des activités d'achat est un facteur essentiel de performance des systèmes de passation des marchés publics.

La centralisation des activités de passation de marchés publics et le regroupement des besoins s'observent dans tous les pays de l'OCDE. De plus en plus souvent, des CAP sont mises sur pied pour récolter les fruits du regroupement de la demande et des activités de passation des marchés. Les avantages liés à la centralisation des activités d'achat sont plus favorables grâce à des économies d'échelle, moindres de coûts de transaction ou encore renforcement des capacités et de l'expertise sont unanimement reconnus.

Les fonctions des CAP dans la zone OCDE ont connu une évolution récente qui confirme leur rôle stratégique dans la recherche d'efficacité. Les achats centralisés ou coordonnés sont effectués de plusieurs manières, depuis la facilitation des achats grâce à des accords-cadres jusqu'à un service plus

direct impliquant le regroupement des achats et l'entreposage des produits. L'encadré 4.2 fournit un bon exemple des avantages potentiels de la centralisation des marchés publics grâce au regroupement de la demande avec le cas des achats énergétiques des ministères et organismes centraux au Portugal.

Encadré 4.2. Centralisation des achats énergétiques au Portugal

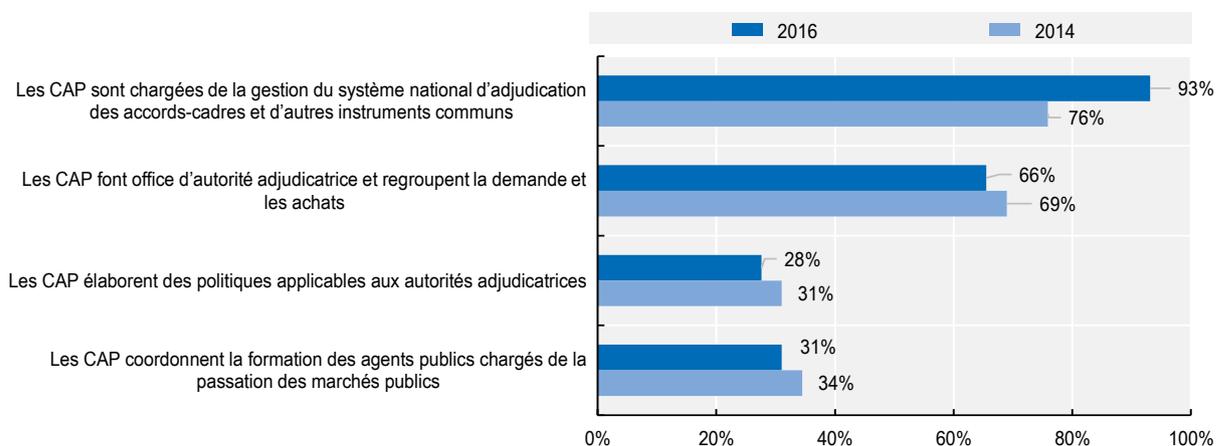
Depuis 2007, le Portugal a déployé un système de passation électronique des marchés qui a favorisé l'adoption d'accords-cadres s'inscrivant dans le *Sistema Nacional de Compras Públicas* (SNCP, système national de marchés publics). En 2017, le Portugal est allé plus loin encore en centralisant les achats d'énergie (électricité, gaz naturel et carburants) aux mains de la centrale d'achat, eSPap. L'objectif était d'accroître la capacité d'achat et d'optimiser les stratégies d'approvisionnement dans l'ensemble des agences publiques et ministères au niveau central.

Cette compétence supplémentaire a permis à eSPap de regrouper les demandes émanant de plus de 800 autorités adjudicatrices. eSPap a élaboré un plan d'action triennal pour renforcer progressivement son équipe chargée des marchés publics et parvenir à la centralisation collaborative intégrale des achats d'énergie en 2020. Selon les données concernant 2017 et 2018, eSPap a permis de réaliser 14,3 % d'économies, surtout grâce à des prix énergétiques moins élevés (« économies transactionnelles »).

Source : Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), Portugal.

Depuis 2014, les CAP d'un nombre croissant de pays de l'OCDE ont élaboré des accords-cadres. Les résultats de l'enquête de l'OCDE montrent que les accords-cadres sont de plus en plus répandus parmi les répondants au moins cinq d'entre eux les ont introduits dans leur système de passation des marchés publics entre 2014 et 2016. Cette année-là, la part des CAP utilisant des accords-cadres est ainsi passée à 93 % (Graphique 4.1). Toujours sur la même période, on constate que les CAP des pays de l'OCDE ont davantage axé leurs activités sur le regroupement stratégique de la demande grâce à l'élaboration et à l'utilisation d'outils de passation de marchés, notamment des accords-cadres et des systèmes dynamiques de passation des marchés, afin d'optimiser les ressources.

Graphique 4.1. Les rôles des centrales d'achat publiques (CAP)



Note : À partir des données provenant de 29 répondants (27 pays de l'OCDE, Pérou, Costa Rica) qui ont répondu aux enquêtes de 2016 et 2014 sur les marchés publics.

Source : (OCDE, 2016^[1] ; 2014^[6]).

Les CAP exercent également d'autres fonctions communes comme la coordination de la formation des agents publics chargés des achats (9 pays sur 29, soit 31 %) et l'élaboration de politiques à l'intention des autorités adjudicatrices (8 pays sur 29, soit 28 %) (OCDE, 2017^[7]).

Dans 28 % des pays de l'OCDE, les CAP assurent la fonction d'organe d'élaboration des politiques et, à ce titre, sont responsables de la mise en œuvre des politiques qui régissent le système. Toutefois, les données collectées en 2016 par l'OCDE montrent que 56,5 % seulement des pays de l'OCDE évaluent régulièrement la mise en œuvre des objectifs de la CAP, et que 22 % ne la mesurent pas du tout (OCDE, 2017^[7]). Les réponses montrent que l'évaluation porte principalement sur la réalisation d'économies et comprend parfois des enquêtes de satisfaction des utilisateurs pour mesurer le succès des accords-cadres et d'autres services. En Finlande, par exemple, les primes de résultats des employés de la CAP, Hansel, dépendent des résultats des enquêtes de satisfaction des utilisateurs (OCDE, 2019^[8]).

Les données de l'enquête de 2016 sur les marchés publics montrent que dans leur écrasante majorité, les répondants se sont dotés d'au moins une CAP pour effectuer les achats au niveau central. Presque toutes les CAP utilisent des instruments d'achat collaboratifs comme les accords-cadres et les dispositifs d'acquisition dynamiques pour améliorer l'efficacité et le rapport coût-efficacité dans l'ensemble du système de passation des marchés publics (voir les définitions figurant dans l'encadré 4.3). Plusieurs pays constituent des exceptions notables le Japon, les Pays-Bas (où il n'existe pas de CAP) et la Turquie, où la CAP effectue des achats au nom des autorités adjudicatrices mais n'utilise pas d'accords-cadres ni d'instruments d'achat collaboratifs.

Les accords-cadres sont un élément essentiel du passage plus général à un modèle de passation stratégique des marchés que connaissent de nombreux pays répondants. Cependant, les accords-cadres et les dispositifs d'achat dynamiques (DAD) ne sont pas adaptés à l'acquisition de n'importe quel produit ou service. Les produits et services assez homogènes qui donnent lieu à des achats récurrents par l'ensemble des autorités contractantes sont des candidats idéaux pour ces instruments d'achat collaboratifs.

Encadré 4.3. Définir les accords-cadres et les DAD

Les **accords-cadres** supposent généralement que l'autorité adjudicatrice, le plus souvent la centrale d'achats publique, assure la publicité des marchés envisagés. L'autorité conclut ensuite un contrat ou un arrangement d'une autre nature avec un ou plusieurs opérateurs économiques pour l'exécution des travaux, des fournitures ou des services à différentes autorités adjudicatrices pendant une période déterminée. Le but de l'accord-cadre est de fixer des conditions standardisées aux termes desquelles les marchés sont attribués par les autorités adjudicatrices. Cette méthode d'approvisionnement se justifie dans la mesure où elle permet de réaliser des économies en réduisant les coûts de transaction et en obtenant de meilleures conditions de la part des fournisseurs. Il arrive que les accords-cadres englobent des clauses de mise en mini-concurrence entre les fournisseurs concernés.

Un **Dispositif d'achat dynamique** (DAD) est un système électronique pouvant être utilisé pour des achats standardisés et récurrents et fonctionne comme un accord-cadre en direct et en ligne, auquel les opérateurs économiques peuvent accéder à tout moment. La directive européenne 2014/24 sur la passation des marchés publics fait référence à un système d'acquisition dynamique tandis que d'autres pays membres (les États-Unis pour les achats fédéraux, la Corée) utilisent des systèmes globalement similaires baptisés marchés à fournisseurs multiples (*multiple award schedules*, MAS).

L'autorité adjudicatrice assure la publicité du système au moyen d'une procédure ouverte. Les opérateurs économiques intéressés présentent ensuite des offres indicatives qui fixent les conditions auxquelles ils répondront aux demandes. Tous les opérateurs économiques qualifiés qui présentent des offres indicatives conformes aux règles sont admis dans le système. Les nouveaux opérateurs économiques peuvent se porter candidats pour participer et présenter des offres indicatives tout au long du cycle de vie du système d'achats dynamique. Les autorités adjudicatrices souhaitant s'approvisionner *via* ce système doivent inviter tous les opérateurs économiques enregistrés dans le système à présenter leurs offres. L'autorité adjudicatrice adresse ensuite une commande à l'opérateur économique retenu.

Source : (OCDE, 2011^[9]); (OCDE, à paraître^[10]).

En règle générale, la CAP applique des accords-cadres centralisés au nom des autorités adjudicatrices. La relation tripartite (CAP-autorités adjudicatrices-fournisseurs) et les avantages liés aux accords-cadres dépendent de la nature des liens qui existent entre ces différentes entités.

Le cas du système de marchés à fournisseurs multiples en Corée offre des exemples de bonnes pratiques concernant les accords-cadres qui ciblent des produits et services homogènes (Encadré 4.4). La CAP coréenne utilise un processus uniforme qui donne toute la souplesse nécessaire aux autorités adjudicatrices et illustre le potentiel que recèle le recours à des catalogues en ligne pour mettre en œuvre les accords-cadres afin de renforcer l'efficacité et la concurrence dans l'ensemble du système de passation des marchés publics.

Encadré 4.4. Les marchés à fournisseurs multiples (MAM) en Corée

La Corée a introduit les MAM en janvier 2005 à l'intention des acheteurs publics qui sont aussi des utilisateurs finals. Le Service des marchés publics (SMP) gère les MAM et attribue chaque année des marchés à prix unitaire à des fournisseurs qualifiés. Ces produits et ces prix sont ensuite répertoriés sur un Centre d'achats en ligne où chaque utilisateur final peut effectuer ses achats directement, sans qu'il soit nécessaire que le personnel contractant du SMP s'implique directement ou qu'il faille publier un nouveau marché. En décembre 2014, 326 409 éléments avaient fait l'objet d'un MAM, soit 88,5 % de l'ensemble des produits enregistrés dans le système coréen en ligne de passation électronique des marchés (KONEPS), pour un montant total de 53,9 millions USD.

Les produits et services ciblés dans le cadre de MAM doivent remplir quatre critères généraux. Ils doivent être assortis d'un cahier des charges commercialisé, permettre la contractualisation à un prix unitaire, s'appuyer sur un marché concurrentiel et faire l'objet d'une demande suffisante parmi les utilisateurs. Lorsque les produits et services remplissent ces critères, le SMP prépare une annonce d'achat et l'avis d'appel d'offres est publié dans le KONEPS.

Par rapport aux marchés conventionnels, les MAM entraînent la hausse du nombre de fournisseurs et le renforcement de la concurrence. Pour participer, la plupart des fournisseurs ne doivent remplir que les conditions minimales suivantes avoir obtenu des résultats antérieurs satisfaisants dans trois cas au moins et détenir une notation de crédit supérieure à un certain seuil (test d'aptitude à exécuter un marché). Une fois les MAM établis, les produits sont disponibles sur le Centre d'achats en ligne du KONEPS. Il appartient alors à chaque utilisateur final de comparer, de rechercher et d'acheter selon ses besoins.

Pour les transactions simples, cette méthode consiste en une commande directe au moyen de processus automatisés dans le cadre du KONEPS. Dans certains cas, toutefois, il est nécessaire de conduire, dans le cadre de la passation de MAM, une deuxième étape de mise en concurrence visant le prix et la qualité. Pour les commandes assujetties à cette deuxième étape de mise en concurrence, l'entité adjudicatrice doit déterminer des critères d'évaluation et demander des propositions à au moins cinq fournisseurs.

Les MAM contiennent des dispositions permettant de garantir que le prix le plus favorable est proposé aux acheteurs. Les fournisseurs ne sont autorisés à augmenter leurs prix que lorsque l'inflation dépasse 3 %. Ils peuvent abaisser le prix de leurs produits à tout moment.

Source : (OCDE, 2016^[11]).

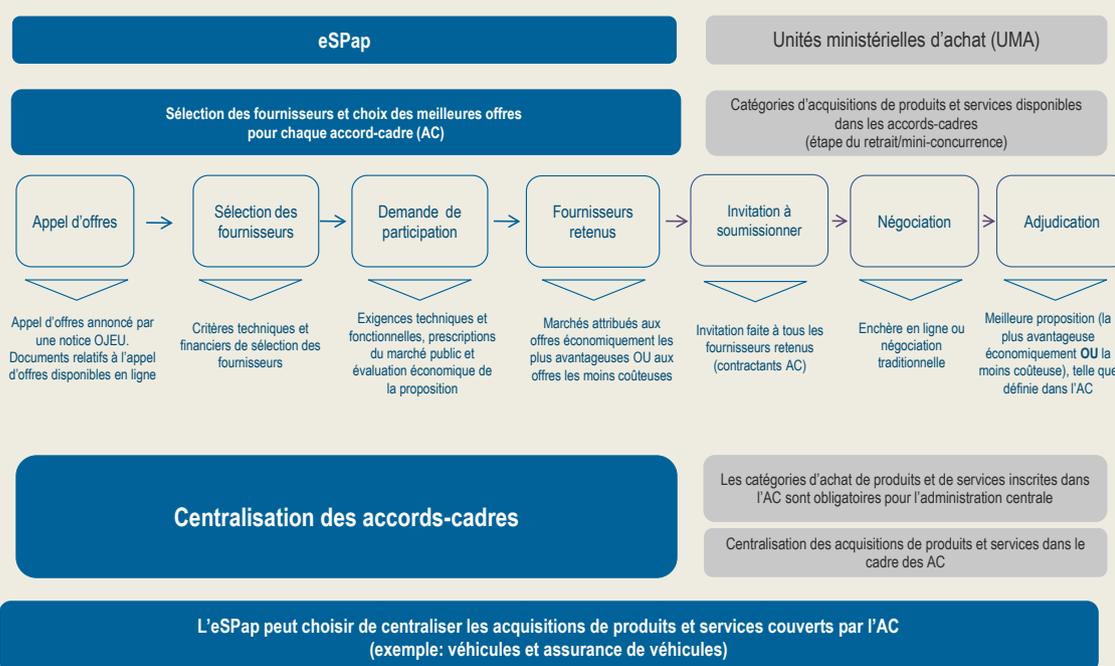
Le cas du Portugal, où le recours aux accords-cadres est obligatoire pour les autorités adjudicatrices au niveau central, illustre la manière dont de nombreuses CAP dans l'UE utilisent cet instrument pour rationaliser les marchés publics, imposer une standardisation minimale et accroître l'efficacité globale (Encadré 4.5).

Encadré 4.5. Les accords-cadres au Portugal

Introduits en 2007, les accords-cadres utilisant le système de passation électronique des marchés publics ont joué un rôle primordial pour mettre en relation l'ensemble des utilisateurs du système national de passation des marchés publics du Portugal. Les accords-cadres y couvrent une liste de produits et services fréquemment achetés par les autorités adjudicatrices et les fournisseurs doivent faire l'objet de contrats-cadres obligatoires.

Les autorités adjudicatrices de l'administration centrale doivent utiliser les accords-cadres existants pour acheter des produits en recourant aux processus de regroupement conduits par les unités centrales d'achat au niveau ministériel (UMC). Les autorités adjudicatrices sont tenues d'utiliser la plateforme en ligne administrée par l'*Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública* (eSPap, la CAP portugaise et le centre de services partagés placé sous l'autorité du Ministère des finances) pour gérer les contrats-cadres, à titre gratuit, ce qui permet à l'eSPap de mieux suivre et contrôler la performance du système. L'eSPap ou le Ministère des finances doivent approuver toute exception à l'utilisation des accords-cadres au moyen d'un processus en ligne spécifique, sur demande de l'autorité adjudicatrice.

Graphique 4.2. Le modèle portugais de centralisation des achats



Si possible, la conception des accords-cadres tient compte de critères environnementaux, à utiliser soit lors de l'adjudication d'appels d'offres soit pendant la phase de regroupement. Certains accords-cadres figurent dans la Stratégie nationale de marchés publics écologiques, que l'eSPap a préparé conjointement avec l'Agence de l'environnement portugaise.

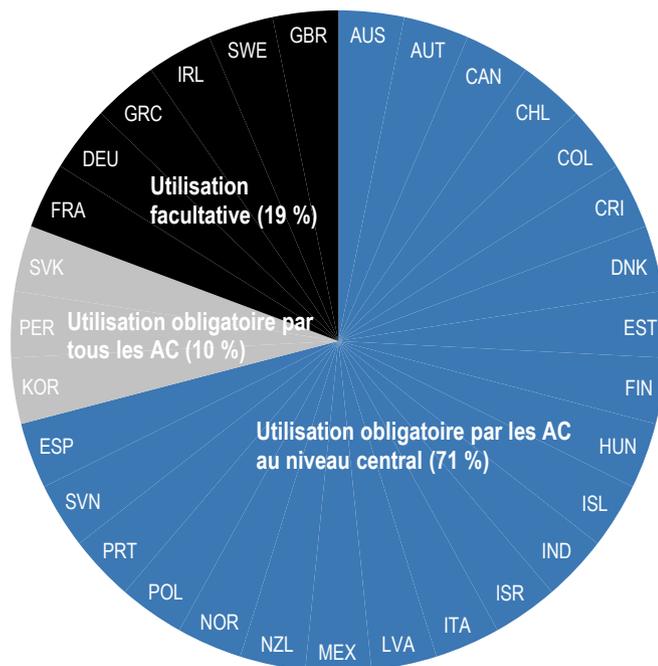
Source : (Magina, 2013^[12]).

La majorité des répondants obligent les autorités adjudicatrices au niveau central à utiliser des accords-cadres. Seuls la Corée, la République slovaque et le Pérou imposent aux autorités contractantes (AC) à tous les niveaux de gouvernement d'utiliser de tels accords. De ce fait, la grande majorité des répondants

qui utilisent des accords-cadres font la distinction entre les autorités contractantes (AC) au niveau central et au niveau les collectivités territoriales et autres entités publiques locales sont libres de participer aux accords-cadres sur la base du volontariat (Graphique 4.3).

En Colombie, la principale CAP (*Colombia Compra Eficiente*) gère trois plateformes d'achat public utilisées par le gouvernement central et les collectivités territoriales. Ces systèmes sont SECOP I, SECOP II et la boutique en ligne de l'État colombien (en espagnol, *Tienda Virtual del Estado Colombiano* – TVEC). TVEC est une plateforme qui permet de gérer 35 accords-cadres. Ces derniers portent sur les biens et services qui font l'objet des achats les plus fréquents de la part du secteur public, tels que des services d'informatique en nuage (*cloud computing*), des centres d'appels, du carburant, des véhicules automobiles et des services de restauration scolaire. Les accords-cadres colombiens durent généralement deux à trois ans et réunissent entre 10 et 15 fournisseurs.

Graphique 4.3. Utilisation obligatoire ou facultative des accords-cadres élaborés par les CAP



Source : (OCDE, 2016^[1]).

En 2015, une enquête de l'OCDE a apporté des éclairages utiles sur l'usage que font les CAP de ces accords :

- Les pays étudiés en 2015 consacrent un temps et des efforts importants à l'analyse de la demande avant de mettre en œuvre ou de renouveler un accord-cadre. En effet, les bénéfices découlant de l'élaboration d'un accord-cadre dépendent de la nature de la demande et de l'offre, de l'existence de produits alternatifs et du niveau de compétitivité de tel ou tel marché de l'offre.
- L'analyse de la demande se fait au moyen de consultations dans le cadre d'entretiens ou de réunions systématiques des autorités adjudicatrices et, souvent, des fournisseurs. Les CAP analysent également les données relatives à l'évolution passée de la dépense par autorité adjudicatrice et par catégorie de produit, qui sont collectées grâce aux systèmes de passation électronique des marchés, et établissent souvent des prévisions de la demande estimée par produit pour les années suivantes. Plus de la moitié des répondants à l'enquête de 2015

conduisent une analyse coûts-avantages ou des études de faisabilité pour déterminer si l'accord-cadre est la méthode de passation de marchés la plus efficiente.

- Lors de l'élaboration d'accords-cadres, il est indispensable de fournir des directives aux parties prenantes (c'est-à-dire aux autorités adjudicatrices et aux fournisseurs) et de veiller à ce qu'ils aient une bonne maîtrise des principales caractéristiques des instruments. Toutes les CAP qui ont répondu à l'enquête de 2015 ont organisé des séances d'information destinées aux autorités adjudicatrices et aux fournisseurs afin de leur fournir des informations ciblées. De fait, l'implication des autorités adjudicatrices est essentielle pour élargir le champ des accords-cadres et pour les rendre plus performants. La CAP chilienne, *ChileCompra*, s'est dotée d'une unité chargée des utilisateurs. Elle fournit des services d'assistance et de formation aux autorités adjudicatrices et aux fournisseurs (OCDE, 2017^[13]).
- En ce qui concerne la mise en œuvre des accords-cadres, 50 % des répondants à l'enquête de 2015 ont adopté des mécanismes d'accord-cadre qui n'imposent pas l'obligation aux fournisseurs de répondre aux appels à contrats-cadres. Lors de la même enquête, 75 % des répondants ont indiqué que les rabais obtenus pendant la phase de mise en mini-concurrence étaient fondés sur les prix initialement proposés par les fournisseurs dans leur première offre. Les CAP responsables des accords-cadres acceptent d'autres modifications aux offres initiales, qu'il s'agisse d'une hausse du prix ou d'une modification de l'offre. Cependant, la plupart des répondants prévoient un cadre structuré pour réglementer ces modifications, parfois en limitant le nombre maximal de changements ou de demandes de changement que les fournisseurs sont autorisés à effectuer pendant la durée de l'accord-cadre (OCDE, 2017^[13]).

Tirer parti des outils de passation électronique des marchés pour plus d'efficience

La passation des marchés publics a évolué grâce aux progrès qu'ont permis les avancées technologiques. Ce qui était autrefois une fonction basée sur le papier se mue depuis plus de vingt ans en activité électronique. Au début de cette transition, la majorité des répondants se concentraient principalement sur la mise au point de systèmes de passation électronique des marchés qui portent sur le milieu du cycle de passation, de l'appel d'offres à l'adjudication du marché, laissant aux autorités adjudicatrices le soin de gérer les autres étapes du processus. Cependant, les investissements consentis dans les systèmes de passation électronique du marché ont peu à peu évolué, délaissant cet objectif initial pour privilégier l'élaboration de systèmes qui contribuent à renforcer l'efficience et à rationaliser les procédures de passation des marchés (OCDE, 2018^[14]).

Cette évolution progressive en direction d'un système de passation des marchés de nature plus transactionnelle s'accompagne de la mise à disposition croissante de modules électroniques destinés aux agents publics chargés de passer les marchés afin d'améliorer les flux de travail, d'automatiser les processus et d'éliminer les compartimentations inefficaces. Ainsi, une part croissante des systèmes de passation électronique des marchés comprend des modules d'intelligence économique et des registres de fournisseurs 62 % des répondants disposent désormais de registres de fournisseurs dans certains ou dans la totalité de leurs systèmes de passation électronique des marchés, qu'il s'agisse de plateformes de passation électronique de l'administration centrale ou de celles d'une autorité adjudicatrice particulière. Les données de l'enquête de 2018 montrent également que les modules d'enchères en ligne sont de plus en plus appréciés ces outils sont disponibles dans certains ou dans la totalité des systèmes de passation électronique des marchés dans 65 % des pays répondants (OCDE, 2018^[14]).

Les catalogues électroniques constituent un autre outil répandu d'efficience qui concerne les achats de faible valeur pouvant généralement faire l'objet de processus simplifiés de passation des marchés ou d'une adjudication directe (Encadré 4.6). Ils permettent aux agents publics chargés de passer les marchés de commander en ligne, souvent à des conditions et à des prix prédéterminés par un accord-cadre. Plus de la moitié des répondants indiquent que leurs systèmes de passation électronique des marchés prévoient

des catalogues électroniques, soit sous la forme d'un module spécifique soit en tant que fonctionnalité intégrée.

Encadré 4.6. Enchères en ligne et catalogues électroniques

Les catalogues électroniques répertorient les produits et/ou services disponibles pouvant être consultés et achetés sous un format électronique et peuvent comprendre des informations telles que des illustrations, des prix et une description du produit ou service. Ils permettent de réduire les coûts de transaction et d'administration, de simplifier les processus de commande et de limiter les achats non autorisés hors des systèmes accrédités. Les catalogues électroniques doivent être interopérables avec d'autres plateformes.

Les enchères inversées/enchères électroniques sont des fonctionnalités en ligne qui permettent aux opérateurs économiques de présenter de nouveaux prix révisés à la baisse (et/ou parfois des modifications de certains éléments de leur offre, par exemple les dates de livraison) en temps réel, et dans le cadre d'une concurrence directe et anonyme avec les autres opérateurs économiques. Contrairement au mécanisme des enchères classiques, les fournisseurs sont en concurrence pour vendre un produit ou un service en offrant d'abaisser le prix qu'ils avaient initialement proposé dans l'offre soumissionnée. Les enchères inversées se distinguent donc des appels d'offres publics qui supposent de ne proposer qu'un seul prix. Les enchères en ligne peuvent être utilisées lorsque les cahiers des charges sont susceptibles d'être établis avec assez de précision et elles doivent être exclues pour certains marchés de services et de travaux.

Source : (OCDE, 2016^[3] ; OCDE, 2013^[15]).

Environ un tiers des répondants mettent des catalogues en ligne à disposition des responsables des achats par l'intermédiaire de leur système central de passation des marchés publics. En Italie, le MePA (Marché électronique pour l'administration publique), géré par la CAP italienne, *Consip*, est un exemple de catalogue électronique sophistiqué (Encadré 4.7). Il a traité 600 000 transactions en 2017.

Encadré 4.7. Le MePA un marché électronique pour les achats de faible valeur en Italie

Le MePA (Marché électronique pour l'administration publique) a été lancé en 2004 et gère désormais un catalogue en ligne comportant plus de 10 millions d'éléments. C'est l'un des principaux marchés électroniques actuellement en service en Europe. Géré par Consip, le MePA propose un environnement dématérialisé servant à attribuer des marchés publics à faible valeur pour des produits, des services et des travaux de maintenance. C'est un marché numérique sur lequel les autorités adjudicatrices peuvent acheter les produits et les services proposés par des entreprises qualifiées pour un prix inférieur au seuil de l'UE.

Concrètement, le MePA encourage les opérateurs économiques à dialoguer avec les autorités adjudicatrices dans toute l'Italie. Ce marché dématérialisé apporte une souplesse opérationnelle qui permet l'adjudication directe à partir de catalogues électroniques standardisés et les demandes d'estimation des prix.

Les autorités adjudicatrices peuvent faire leur choix dans un vaste ensemble de produits et services proposés par un nombre croissant d'opérateurs économiques. Le MePA est ouvert aux entreprises de toute nature pourvu qu'elles remplissent les critères de qualification.

Comment fonctionne le MePA ?

Les autorités adjudicatrices ont accès au catalogue en ligne du MePA, une vitrine conviviale qui présente les produits et services disponibles. Elles peuvent aisément comparer les prix, les caractéristiques et les conditions de livraison qu'offrent les différents opérateurs économiques, avant de procéder à l'achat selon la procédure choisie commande directe ou demande d'estimations des prix.

Le processus se déroule en trois étapes :

- Étape 1 Consip publie les appels d'offres du MePA
- Étape 2 Les opérateurs économiques définissent et publient leurs catalogues électroniques et les offres compatibles avec les prescriptions de l'appel d'offres
- Étape 3 Les autorités adjudicatrices passent des commandes directes ou négocient les prix et les conditions de livraison pendant la phase de demande d'estimation des prix

Principaux avantages du MePA pour les autorités adjudicatrices

- Gain de temps
- Transparence et traçabilité du processus de passation de marché dans son intégralité
- Gamme plus large de produits à acheter avec la possibilité de comparer les prix et les caractéristiques offerts par les opérateurs économiques dans tout le pays
- Possibilité de répondre à des besoins sur mesure en demandant une estimation du prix qui identifie les prescriptions spécifiques

Principaux avantages du MePA pour les opérateurs économiques :

- Baisse des coûts commerciaux et optimisation du temps de vente
- Accès élargi aux marchés publics et possibilité de proposer des offres dans l'ensemble du territoire national
- Croissance potentielle de l'entreprise, malgré sa petite taille
- Compétitivité et comparaison directe avec le marché de référence
- Incitation à renouveler les processus de vente

Le MePA un instrument de plus en plus répandu sur un marché en expansion

À la fin 2017, les transactions effectuées sur le MePA environ 600 000 ont atteint pour la première fois une valeur de 3,1 milliards EUR. Ce chiffre peut augmenter significativement compte tenu du marché potentiel lié à la dépense publique et de la croissance exponentielle du MePA. Il y a à peine cinq ans, à la fin 2012, la valeur des achats annuels, soit 360 millions EUR, correspondait à une dixième de ce qu'elle est aujourd'hui.

La croissance moyenne enregistrée au cours de ces dernières années a dépassé 50 % par an.

Désormais, le MePA prend peu à peu de l'envergure au point de devenir « universel ». En août 2017, Consip a entamé la réorganisation de l'offre proposée sur le MePA en simplifiant sa structure et, dans le même temps, en élargissant les catégories de produits proposés aux utilisateurs. Les appels d'offres de produits/services existants sont passés de 41 à 9 1 pour les produits, 1 pour les services et 7 pour les différents types de travaux de maintenance. Cette réorganisation permet d'anticiper beaucoup plus aisément les nouvelles catégories d'achats et d'accroître le nombre de produits et de services disponibles, en englobant tout l'univers potentiel des achats inférieurs au seuil.

Le MePA permet d'innombrables achats

Les montants de chaque achat individuel effectué sur le MePA sont certes moins significatifs que les grands appels d'offres mais il ne faut pas en conclure que ce marché est sans importance. Au contraire, les achats de faible valeur représentent en nombre la majorité du montant total des achats effectués dans l'ensemble de l'administration publique plus de 99 % des quelque 4,5 millions de marchés passés chaque année et, en valeur, ils représentent environ 20 % de la valeur totale des appels d'offres publiés chaque année (soit plus de 100 milliards EUR).

En outre, sur le marché des travaux de maintenance, qui vaut quelque 5 milliards EUR par an, la moitié des dépenses sont liées à des procédures d'une valeur inférieure à 1 million EUR (donc potentiellement conduites *via* le MePA).

Source : (OCDE, 2018^[16]).

4.2. Cerner la valeur des marchés publics

4.2.1. Prendre conscience de l'utilité des données relatives aux marchés publics

La Recommandation appelle les Adhérents à « évaluer de façon périodique et systématique les résultats du processus de passation de marchés ». Pour ce faire, « il faudrait, dans le cadre des systèmes de passation de marchés publics, recueillir des renseignements cohérents, actualisés et fiables » (principe d'évaluation) (paragraphe X). Il existe d'importants écarts entre les répondants en ce qui concerne la collecte de données relatives aux marchés publics, écarts qui dépendent du degré de centralisation du système de passation des marchés. Dans tous les pays, cependant, la collecte des données et les bases de données relatives aux marchés publics sont intrinsèquement liées aux systèmes de passation électronique des marchés. De ce fait, le développement rapide de ces systèmes entraîne l'amélioration progressive de la disponibilité et de la qualité des données relatives aux marchés publics.

La Commission européenne encourage la disponibilité des données, en particulier des données structurées, car elle est indispensable à l'utilisation des technologies émergentes l'intelligence artificielle et l'apprentissage par les machines, les agents conversationnels (*chatbots*), ou encore les outils de mégadonnées qui reposent tous sur l'utilisation de grandes séries de données.

Les gouvernements ouverts et inclusifs renforcent la confiance entre les citoyens et les administrations et favorisent un gouvernement transparent et responsable. Le gouvernement ouvert favorise également l'équité des règles du jeu pour les entreprises, ce qui contribue au développement économique. La transparence est couramment perçue comme un outil efficace de lutte contre la corruption. L'OCDE invite les pays à mettre en œuvre des mécanismes de contrôle interne et de suivi de la réglementation en s'appuyant sur la transparence et la participation active de la société civile aux processus de prise de décisions publiques (OCDE, 2016^[17]) pour assurer une responsabilité effective. Pour porter leurs fruits, les mécanismes de transparence et de responsabilité doivent être liés entre eux et la divulgation d'informations doit tenir compte de la qualité des informations en question ainsi que de leur quantité (OCDE, 2018^[14]). En Italie, la Base de données nationale sur les marchés publics (BNMP) illustre bien la manière dont la collecte de données structurées de qualité permet d'améliorer les fonctions de supervision et de réglementation dans le domaine des marchés publics, et à quel point elle est indispensable au pilotage de l'évolution d'un système national de passation des marchés publics (Encadré 4.8).

Encadré 4.8. Transparence et traçabilité des marchés publics en Italie

En Italie, l'Autorité de supervision des marchés publics a mis en œuvre une Base de données nationale sur les marchés publics (BNMP). Elle vise à collecter et à traiter les données relatives aux marchés publics afin de fournir des indications aux ministères chargés de la supervision et d'informer les organismes de réglementation des mesures qui doivent être prises pour favoriser la transparence, la simplification et la concurrence. La BNMP recueille des données sur les technologies de l'information et conduit des analyses de marché. Elle collecte et évalue notamment des données sur les points suivants

- Les caractéristiques structurelles du secteur des marchés publics et son évolution. Les statistiques concernant le nombre et la valeur des marchés attribués sont regroupées par localisation, entités adjudicatrices, procédures d'attribution les différentes typologies de marchés sont publiées régulièrement.
- Les critères d'efficacité et de rentabilité pendant le processus de passation. Les modifications apportées aux conditions du marché sont enregistrées dans la base de données de l'autorité qui, de son côté, détecte les dysfonctionnements et les anomalies du marché.
- Les dysfonctionnements et les anomalies du marché par des mesures fixes. Ces dysfonctionnements et anomalies sont détectés par :
 - Les indices d'évaluation des rabais excessifs par rapport aux rabais moyens
 - Le nombre d'offres soumises pour chaque procédure de passation
 - La localisation des entreprises adjudicatrices par rapport à celle de l'autorité adjudicatrice.

La base de données des entreprises de construction (*Casellario Informatico*) et les données relatives aux déclarations remplies par les opérateurs économiques sur la dépendance à l'égard des capacités d'autres entités font partie de la BNMP.

Grâce à la qualité des données rendues disponibles par la BNMP, l'autorité a amélioré ses activités, en particulier son activité de supervision et de réglementation, afin de fournir des directives sur les mesures qui doivent être prises en compte pour favoriser la transparence, la simplification et la concurrence dans l'ensemble du processus de passation des marchés publics et, en particulier, pendant les phases précédant et suivant la soumission d'offres.

Source : (OCDE, 2016^[18]).

Selon une estimation de l'OCDE basée sur les réponses à l'enquête de 2018, plus des deux tiers des répondants ont développé la collecte centralisée des données relatives aux marchés publics, du moins dans les agences et organismes publics au niveau central. La plupart des pays disposent de bases de données complètes sur les marchés publics grâce à leur système central de passation électronique des marchés publics (OCDE, 2018^[14]).

Dans plusieurs pays, des réformes sont en cours pour améliorer le suivi de la collecte des données. L'Allemagne, par exemple, définit la base juridique permettant d'améliorer la fiabilité des statistiques relatives aux marchés publics électroniques fédéraux, tandis que la Suède s'emploie à améliorer l'accès à ses données concernant les marchés publics ainsi que leur qualité. L'amélioration des données relatives aux marchés publics est un premier pas vers l'amélioration de la gestion de la performance des systèmes de passation des marchés publics. En Finlande, la CAP a recruté une équipe d'analystes des données et leur a fourni des outils d'intelligence économique qui peuvent servir à analyser de grandes quantités de données (OCDE, 2019^[8]).

Dans les examens sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics, il est recommandé d'adopter les principes suivants concernant les bases de données relatives aux marchés publics 1) elles doivent englober les données relatives aux offres ainsi qu'aux marchés 2) elles doivent être de bonne qualité 3) elles doivent être présentées sous un format utilisable et flexible permettant les recherches 4) elles doivent être accessibles par ceux qui pourraient bénéficier de leur utilisation, au sein de l'entité adjudicatrice et en-dehors (OCDE, 2018^[19]).

4.2.2. Mesurer l'efficacité pour cerner la valeur

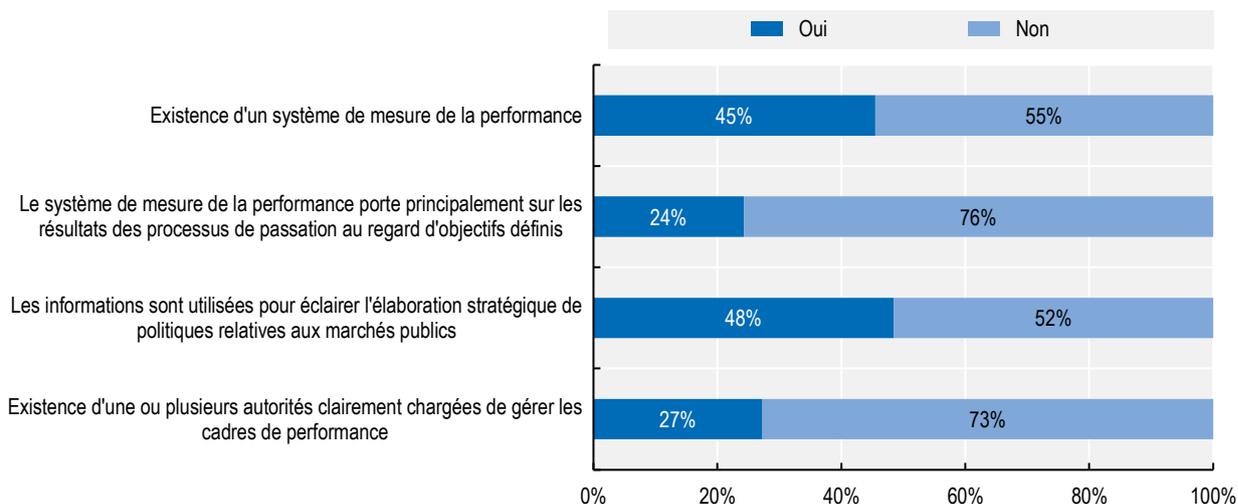
L'élaboration de systèmes de passation électronique est un moteur essentiel de l'efficacité des processus de passation des marchés publics. Certains répondants évaluent l'efficacité ou les économies réalisées en lien avec la passation électronique des marchés. L'Estonie, par exemple, mesure le temps consacré par les fonctionnaires responsables des marchés publics avant et après le passage aux procédures de passation électronique, et conduit des analyses coûts-avantages pour éclairer les décisions visant à poursuivre le développement dans le domaine des technologies de l'information (TI). La CAP italienne a commandé à des consultants externes une analyse des avantages de la numérisation de ses processus de passation des marchés. Au lieu de mesurer globalement les gains d'efficacité liés à la passation électronique des marchés, la Pologne, la Lettonie et le Maroc privilégient l'évaluation des économies réalisées grâce à leurs plateformes de soumission électronique et d'enchères inversées en ligne.

Mesurer la performance des marchés publics

La Recommandation appelle les Adhérents à « concevoir des indicateurs visant à mesurer la performance, l'efficacité et les économies liées au système de passation de marchés publics, à des fins de comparaison et afin d'éclairer la stratégie à suivre en matière de marchés publics » (principe d'évaluation) (paragraphe X). Plus de la moitié des Adhérents étudiés indiquent qu'ils analysent les informations et données liées aux marchés publics pour apporter des éclairages permettant d'orienter les réformes ultérieures des systèmes de passation des marchés publics.

Seule une minorité de répondants s'est dotée d'un système formel de gestion de la performance comportant des indicateurs clés de performance (ICP) reflétant les résultats et les objectifs spécifiques de chaque autorité adjudicatrice. Parmi les répondants à l'enquête de 2018, 24 % seulement disposent d'un système de mesure de la performance qui cible des objectifs prédéterminés et 27 % seulement des répondants se sont dotés d'une autorité chargée de gérer le cadre de mesure de la performance. On peut en conclure que de nombreux pays analysent les données et les indicateurs disponibles concernant le système de passation des marchés publics selon une méthode non structurée et non systématique. Dans 52 % des pays, les informations et les données disponibles ne sont pas analysées pour éclairer l'élaboration stratégique des politiques en matière de marchés publics (Graphique 4.4).

Graphique 4.4. Absence de système de gestion de la performance dans la plupart des pays



Note : Données provenant de 33 répondants (30 pays de l'OCDE, Maroc, Costa Rica et Pérou).

Source : (OCDE, 2018^[2]).

Les CAP sont souvent en pointe en matière d'élaboration et de suivi des indicateurs de performance des marchés publics. Les données provenant des Adhérents montrent qu'en 2016, 56,5 % des pays de l'OCDE mesuraient régulièrement la réalisation des objectifs de la CAP. Les réponses indiquent que ces mesures portaient principalement sur les économies réalisées et, parfois, comprenaient des enquêtes de satisfaction des clients afin d'évaluer la performance des accords-cadres et de la centralisation des achats (OCDE, 2016^[1]). Ces données permettent de cerner la performance des CAP. Pour encourager la fourniture de services de qualité, par exemple, les primes de résultats des employés de Hansel, la CAP finlandaise, sont liées aux résultats des enquêtes de satisfaction des clients (OCDE, 2019^[8]).

Il arrive que les CAP mesurent leur performance en regard des objectifs fixés dans un cadre général de budgétisation axé sur les résultats. C'est le cas au Canada, où Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) utilise 18 indicateurs de performance pour mesurer les résultats des marchés publics conformément au cadre ministériel de résultats. De même, l'Agence nationale des marchés publics de Suède a mis au point des indicateurs récurrents de suivi dans le cadre du processus budgétaire en vertu duquel le gouvernement est chargé d'évaluer la mise en œuvre de la Stratégie nationale relative aux marchés publics.

Citons, parmi les autres fonctions les plus courantes des CAP, la coordination de la formation et les conseils fournis aux agents publics chargés des achats (dans 35 % des pays de l'OCDE) (OCDE, 2016^[1]). Hansel, la CAP finlandaise, fournit par exemple des services de conseil et dispense des formations aux autorités d'achat du gouvernement central en Finlande. Elle a mis au point des indicateurs de performance spécifiques dans ce domaine, dont les suivants :

- Satisfaction à l'égard des services de conseil et des formations (réponses aux enquêtes des autorités adjudicatrices concernées).
- Information sur les processus de passation des marchés publics qui ont reçu le soutien de la CAP (niveau de dépense, type de marché).
- Ressources consacrées aux services de conseil/formations (niveaux de recrutement, coûts supplémentaires liés à la fourniture de ces services).

Sans doute en raison de la disponibilité croissante des données, plusieurs pays adoptent ou élargissent un ensemble d'indicateurs de performance des marchés publics ou mettent au point un cadre de mesure de la performance. C'est le cas de la République slovaque. Le Mexique assure déjà le suivi des indicateurs de performance pour son système fédéral de marchés publics et élabore actuellement un ensemble d'indicateurs visant à évaluer la performance des autorités adjudicatrices fédérales.

Mieux cerner les contributions du secteur privé qui améliorent les services publics

Le gouvernement canadien pilote la mise au point d'un cadre de gestion du rendement des fournisseurs (GRF) qui s'appliquera aux marchés publics fédéraux. L'objectif de ce cadre vise à optimiser la rentabilité des marchés en accordant de fortes incitations aux fournisseurs afin qu'ils améliorent leur performance et à exiger des fournisseurs qu'ils rendent des comptes en cas de résultats insatisfaisants. La GRF comprend notamment des mesures de la performance et des mécanismes de suivi. De même, le système fédéral de passation des marchés publics aux États-Unis (qui est l'origine des dépenses relatives aux marchés publics les plus élevées au monde) assure le suivi et le contrôle systématique de la performance des fournisseurs grâce à des bases de données sur les pratiques et résultats antérieurs des fournisseurs, données qui sont communiquées à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux (Encadré 4.9).

Les méthodes d'examen de la performance antérieure des fournisseurs sur les marchés publics diffèrent d'un pays à l'autre. En effet, certains pays de l'OCDE comme les États-Unis et la Corée font des résultats antérieurs des fournisseurs un critère d'adjudication. En Corée, le système de passation électronique des marchés collecte des données relatives aux résultats antérieurs des organisations du secteur privé grâce à un système automatisé d'échange de données (OCDE, 2016^[11]). Dans l'Union européenne, en revanche, les autorités adjudicatrices peuvent exclure les candidats ou les soumissionnaires de la participation aux appels d'offres. Elles peuvent notamment le faire lorsque des défaillances importantes ont été constatées dans l'exécution de marchés publics antérieurs. En règle générale, cette exclusion est temporaire et peut aller jusqu'à une durée maximale définie dans la réglementation nationale applicable aux marchés publics (Union européenne, 2014^[20]).

Encadré 4.9. Informations relatives à la performance des fournisseurs aux États-Unis

Pour nouer les relations les plus adaptées avec les fournisseurs, les États-Unis se concentrent sur les marchés conclus avec les contractants qui privilégient l'intégrité, la performance et la qualité. Pour ce faire, il a été demandé aux organismes publics d'améliorer la quantité, la qualité et l'utilisation des informations relatives à la performance des fournisseurs en recourant à deux systèmes.

Le Système de récupération des informations relatives aux résultats antérieurs (*Past Performance Information Retrieval System*, PPIRS, (www.ppirs.gov), contient des informations relatives aux résultats passés des fournisseurs, notamment l'identification et la description du marché concerné, des notes dans six domaines (qualité, calendrier, coût, recours aux petites entreprises, etc.) et une explication pour chaque note. Les organismes publics sont tenus d'enregistrer dans ce système, dont l'accès est ouvert aux autres agents publics chargés des achats au sein du PPIRS, toutes les informations relatives aux résultats antérieurs des fournisseurs pour les marchés et commandes d'un montant supérieur à 150 000 USD.

Ce programme en ligne à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique fournit en temps voulu des informations pertinentes sur les résultats antérieurs d'un contractant à tous les acteurs responsables des achats fédéraux afin d'éclairer leurs décisions de sélection des sources. Le PPIRS offre aux utilisateurs accrédités la possibilité d'effectuer des recherches pour accéder aux fiches d'information détaillant les résultats antérieurs d'un contractant. Les réglementations fédérales imposent aux clients de remplir des fiches d'information chaque année pendant toute la durée d'exécution du marché. Le PPIRS se compose de plusieurs sous-systèmes et bases de données (système de performance concernant les contractants, base de données sur les résultats antérieurs et système de soutien à l'évaluation des contractants dans le secteur de la construction).

Le Système fédéral d'information sur l'intégrité et les résultats des adjudicataires (FAPIS) regroupe des informations supplémentaires concernant la performance et les problèmes d'intégrité économique des fournisseurs, y compris les contrats rompus pour défaillance et des informations relatives aux procédures pénales, civiles ou administratives intentées en lien avec un marché public fédéral.

Source : (Office of Federal Procurement Policy, 2013_[21]).

Indicateurs clés de performance (ICP)

Certains estiment que le déficit budgétaire mondial de 3 300 milliards USD pourrait être résorbé d'ici à 2021 si la dépense publique était mieux gérée et si les pratiques des pays qui obtiennent les meilleurs résultats étaient suivies. Dans le domaine de la santé, il a été suggéré qu'en dépensant les fonds existants de manière plus efficace, l'espérance de vie en bonne santé pourrait augmenter de 1,4 année (McKinsey & Company, 2017_[22]). Les effets des marchés publics sont vastes mais les cadres de mesure ne permettent pas de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des politiques relatives aux marchés publics. Lorsque plusieurs politiques publiques poursuivent des objectifs identiques ou similaires, les cadres de mesures transversaux peuvent contribuer à conserver, au niveau central, un aperçu des effets produits. (OCDE, 2019_[8]).

Les Adhérents élaborent couramment des ICP pour mesurer la performance, l'efficacité et les économies réalisées. En outre, les ICP constituent un puissant outil de comparaison des autorités adjudicatrices et de suivi de leur performance au fil du temps. La liste de référence qui vise à encourager la mise en œuvre de la Recommandation (OCDE, 2016_[3]) suggère les mesures suivantes aux autorités adjudicatrices :

- Établir des niveaux de référence, par exemple en comparant leur propre fonctionnement avec celui d'une autorité adjudicatrice similaire.
- Comparer les indicateurs de suivi en regard d'objectifs de performance prédéterminés qui sont pertinents, imputables, bien définis, ponctuels, fiables, comparables et vérifiables.

La définition et l'usage des ICP dans les marchés publics varie considérablement d'un pays à l'autre. Les CAP utilisent souvent les ICP pour mesurer l'efficacité de leur gestion des accords-cadres et déterminer si elles répondent aux attentes des clients (organisations d'achat).

Les résultats de l'enquête de 2018 montrent que les indicateurs les plus répandus parmi les Adhérents consistent à mesurer, sur le plan économique, les économies réalisées et les intrants comme les coûts et le temps consacrés aux processus de passation des marchés publics (Tableau 4.2). Les économies réalisées constituent un indicateur de performance couramment utilisé parmi les répondants. Les économies peuvent être adaptées pour mesurer les avantages liés aux accords-cadres, à un système de passation électronique des marchés ou à la simplification du processus de passation, par exemple.

Tableau 4.2. Indicateurs relatifs aux économies et aux intrants

Indicateurs relatifs aux économies et aux intrants	
Économies liées aux prix	Écart entre les prix obtenus dans le cadre de la passation de marchés et un prix de référence (prix moyen des offres, montant maximal du budget alloué, prix établis grâce à des recherches sur le marché ou à des outils d'intelligence budgétaire)
Coût et durée des processus de passation des marchés	Temps consacré (et coûts connexes apparents, hors salaires des employés) par les agents publics, y compris à des postes non liés aux marchés publics, à des activités de passation des marchés
Intrants liés à la passation électronique des marchés publics	Coûts directs de l'achat, de la mise à jour ou de la maintenance du système de passation électronique des marchés dépenses de personnel liées à la gestion et à la maintenance du système
Gains de temps liés à la passation électronique des marchés publics	Estimation du temps consacré par les autorités adjudicatrices et par les entreprises pour mener à bien les procédures d'appels d'offres avec et sans recours aux différentes fonctionnalités des marchés publics numériques
Réduction des coûts et des délais liés à la simplification des processus	Mesure du temps consacré par le personnel des administrations et des entreprises pour achever les procédures d'appel d'offres avant et après les initiatives d'amélioration ou de simplification des processus (utilisation de modèles de contrats, par exemple).

Sources : (OCDE, 2019^[8]); (OCDE, 2016^[11]); (OCDE, 2018^[21]).

D'autre part, les Adhérents mesurent fréquemment les indicateurs économiques concernant la participation des fournisseurs et la concurrence dans les appels d'offres, y compris la transparence (part des appels d'offres ouverts, part des appels d'offres publiés en ligne) et le champ couvert par les processus concurrentiels (Tableau 4.3).

Tableau 4.3. Participation des fournisseurs et indicateurs de transparence

Transparence dans la passation des marchés publics	Part des documents concernant les appels d'offres publics qui sont partagés ouvertement sous un format permettant l'examen et l'analyse
Perceptions des entreprises concernant le coût et le temps liés à la participation aux appels d'offres publics	Réponses aux enquêtes, y compris résultats quantitatifs, sur le temps consacré (et les ressources engagées) à répondre aux appels d'offres publics
Part des processus d'appels d'offres ouverts/de passation de marchés concurrentiels	Part des appels d'offres publics qui utilisent des procédures ouvertes par opposition aux appels d'offres restreints ou fermés
Nombre moyen (médian) d'offres (offres valables) par appel d'offres ouvert	Mesure le degré de concurrence dans les appels d'offres ouverts ou les processus de passation de marchés concurrentiels
Concentration des fournisseurs	Évalue dans quelle mesure un petit groupe de fournisseurs représente une large part de la valeur globale des achats effectués par une autorité adjudicatrice
Champ couvert par les systèmes de passation électronique des marchés ou d'appels d'offres électroniques	Pourcentage des processus de passation des marchés (ou de la valeur globale des marchés publics) conduits selon des processus de passation électronique

Sources : (OCDE, 2019^[8]); (OCDE, 2016^[11]) (OCDE, 2018^[21]).

Une troisième catégorie d'indicateurs économiques porte sur la phase du cycle de passation du marché qui est postérieure à l'adjudication les autorités adjudicatrices mesurent généralement les retards de paiement ou le délai séparant la facturation du paiement, ainsi que divers aspects de la performance du fournisseur (respect des délais contractuels de livraison, fiabilité, qualité de la maintenance ou services connexes). Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a mis au point un système d'information spécialement destiné à assurer le suivi des informations relatives à la performance des fournisseurs.

Enfin, les répondants élaborent et suivent des indicateurs spécifiques en lien avec des objectifs stratégiques secondaires, par exemple les marchés publics écologiques (MPE), les questions sociales, la participation des PME et l'innovation (Tableau 4.4). Les répondants mettent ces indicateurs au point en fonction de leurs priorités d'action. Ainsi, de nombreux répondants enregistrent les résultats des pratiques de MPE et recueillent des données sur la réalisation des objectifs des MPE (OCDE, 2015^[23]). À cet égard, l'emploi de critères d'adjudication fondés sur l'évaluation du coût tout au long du cycle d'exécution peut apporter tout à la fois des avantages économiques (réduction de la facture énergétique/des coûts de maintenance) et des avantages environnementaux (baisse de la consommation d'énergie).

Tableau 4.4. Viabilité et indicateurs sociaux, y compris l'accès des PME aux marchés publics

Incidences environnementales	Recours à l'évaluation du coût sur l'ensemble du cycle d'exécution	Ratio, valeur et nombre de marchés attribués selon une procédure soumettant l'adjudication à des critères d'évaluation du coût tout au long du cycle d'exécution
	Réduction de la consommation d'énergie	Comparaison entre la consommation d'énergie liées aux produits et services historiques achetés par les administrations publiques et les nouveaux produits et services répondant aux critères de l'offre économiquement la plus avantageuse (MEAT) ou autres
	Réduction des émissions de CO ²	Comparaison entre les émissions de CO ² liées aux produits et services historiques achetés par les administrations publiques et les nouveaux produits et services sélectionnés en tenant compte des émissions comme critère
	Amélioration de la qualité de l'air/de l'eau	Comparaison entre les incidences sur la qualité de l'air/de l'eau des produits et services historiques achetés par les administrations publiques et des nouveaux produits et services sélectionnés en tenant compte de considérations environnementales comme critères

Incidences sociales	Perception et participation des acteurs concernés	Réponses aux enquêtes provenant de différents segments de la société (entreprises, société civile, ONG) concernant les marchés publics
	Utilisation de critères sociaux dans les marchés publics	Ratio des marchés publics poursuivant des objectifs sociaux (et, si possible, regroupement des objectifs sociaux réalisés grâce à des marchés publics)
	Compétences/création d'emplois	Nombre d'emplois/stages de formation/qualifications générés par les marchés publics (note spécialement générés par des clauses du marché)
Innovation et PME	Réussite des PME	Ratio des PME qui remportent des marchés publics, et nombre et valeur des marchés attribués à des PME
	Marchés publics innovants	Ratio des produits et services achetés qui répondent aux critères d'innovation (achetés dans le cadre de marchés publics pré-commerciaux, première introduction sur le marché intérieur, etc.)

Source (OCDE, 2019^[8]); (OCDE, 2016^[11]) (OCDE, 2018^[2]).

L'utilisation d'indicateurs de performance environnementale comme la consommation d'énergie, les émissions de CO₂ et la qualité de l'eau et de l'air dans les marchés publics semble être un domaine en développement. En Finlande, la mise en œuvre du cadre de mesure de la « productivité des marchés publics » a fait apparaître les effets positifs des marchés publics tels que la place des achats publics dans l'innovation. En étant affinés davantage, les indicateurs de mesure permettront de quantifier les avantages tangibles pour l'économie en termes de valeur dans des pays comme la Finlande, où 5 % des offres sont innovantes (OCDE, 2019^[8]).

Évaluer les gains d'efficacité liés aux instruments collaboratifs et à la centralisation

Les accords-cadres produisent un certain nombre d'avantages la réalisation d'économies grâce au regroupement stratégique des besoins, la réduction des formalités administratives ou encore la rationalisation des processus. C'est pourquoi la plupart des répondants évaluent la couverture des accords-cadres dans telle et telle catégorie spécifique de produits. Plus la couverture est étendue, plus le regroupement de la demande est susceptible de générer des économies.

Les répondants mesurent également les économies liées aux accords-cadres et, plus généralement, à la centralisation des achats dans une CAP. Les méthodes de calcul des économies réalisées varient selon les pays. La performance financière des accords-cadres peut être évaluée sous deux angles différents au moins : l'angle exogène et l'angle endogène.

La performance exogène est mesurée en regard des prix acquittés en-dehors de l'accord-cadre ou des prix historiques. Au Chili, par exemple, la CAP ChileCompra compare les prix obtenus grâce à ses accords-cadres et le prix moyen offert par trois fournisseurs dans le cadre de marchés décentralisés (Encadré 4.10). En France, les économies réalisées grâce aux accords-cadres sont souvent calculées par comparaison avec les prix historiques (OCDE, 2017^[13]). Le gouvernement fédéral du Mexique estime généralement les économies liées aux accords-cadres en comparant les prix de référence (fixés par des recherches sur le marché) et les prix obtenus dans le contrat-cadre.

Encadré 4.10. Économies réalisées grâce aux accords-cadres au Chili

Le cas du Chili illustre la capacité des accords-cadres à générer des économies grâce au regroupement de la demande. Le Chili les a introduits en 2003 et la CAP, *ChileCompra*, s'est chargée de la mise en œuvre, de l'adjudication et de la gestion de ces accords. La loi sur les marchés publics impose le recours à ces accords-cadres qu'a renforcé l'investissement consenti en faveur du système national de passation des marchés publics (*ChileCompra Express*), devenu l'instrument d'utilisation des accords-cadres. En 2017, les accords-cadres représentaient 30,3 % de la valeur des marchés, contre 22,7 % en 2018. À partir de 2014, l'utilisation des accords-cadres pour certaines catégories de produits centres de données et services connexes, par exemple a connu une tendance régulière à la hausse. En conséquence, le Chili est parvenu à réaliser des économies significatives grâce à la centralisation et à l'introduction d'accords-cadres.

Tableau 4.5. Montants totaux et moyens des économies réalisées par ChileCompra

	2015	2016	2017
Moyenne des économies réalisées	11,7 %	19,5 %	21,2 %
Montant total des transactions (millions USD)	2 197	2 661	2 999
Montant total des économies (millions USD)	257	518	635

Note : La « moyenne des économies réalisées » correspond à la somme des économies réalisées divisée par les somme des montants des transactions.

Source : À partir d'informations fournies par ChileCompra

ChileCompra calcule les économies réalisées sur les prix en fonction de l'écart qui existe entre les prix proposés par les soumissionnaires adjudicataires au titre d'accords-cadres, et le prix moyen proposé par au moins trois soumissionnaires hors instrument de passation du marché. En outre, l'élargissement du champ couvert par l'accord-cadre (en termes de catégories de produits et de services) a également généré des économies liées au processus. Celles-ci sont estimées en fonction de l'écart entre les coûts imputés aux autorités adjudicataires en lien avec la publication d'une commande d'achat au titre de l'un des accords-cadres de *ChileCompra* et les coûts générés par la publication d'un appel d'offres public ou d'une procédure d'adjudication directe. Selon *ChileCompra*, le montant des économies liées au processus s'est élevé à 18,6 millions USD en 2017, soit 0,62 % du montant total des transactions.

Source : (OCDE, 2019^[8]).

La performance endogène suppose d'évaluer les avantages financiers réalisés grâce aux accords-cadres. Lorsqu'une mise en mini-concurrence est prévue, nombreux sont les pays qui calculent les économies réalisées en examinant l'écart entre le prix initialement budgété et les prix proposés par les fournisseurs après la phase de mise en mini-concurrence. La Grèce et le Luxembourg, par exemple, ont recours à cette méthode pour estimer les économies réalisées grâce à la centralisation des achats.

Une troisième méthode permettant de calculer les économies réalisées, particulièrement dans le secteur des travaux de construction, consiste à comparer les coûts faisant suite aux propositions aux estimations réalisées lors de la phase de conception (référence). En France, la Direction des achats de l'État (DAE) et, en Corée, le Service des marchés publics (SMP) utilisent cette méthode pour mesurer les économies réalisées en lien avec les travaux de construction. La méthode comprend un mécanisme de correction en cas d'estimation erronée si les prix réels sont inférieurs de plus de 20 % aux prix de référence, la DAE calcule les économies réalisées en fonction du prix moyen de l'ensemble des offres soumises.

Au-delà des économies réalisées, les CAP qui gèrent des accords-cadres mesurent et suivent souvent le degré de satisfaction des clients à l'égard des autorités adjudicatrices. C'est indispensable pour recueillir les observations des utilisateurs des accords-cadres. Au niveau central, les autorités adjudicatrices sont en effet tenues d'utiliser des accords-cadres dans la majorité des pays qui ont répondu à l'enquête. En Finlande comme au Chili, par exemple, les CAP assurent le suivi de chaque utilisateur des accords-cadres des autorités adjudicatrices (OCDE, 2019^[8]).

L'insuffisance de l'évaluation des politiques et systèmes de passation des marchés publics

Pour évaluer et comparer la performance de leurs systèmes de passation des marchés publics, les répondants sont encouragés à « entreprendre des évaluations spécifiques au niveau national, (...) par l'intermédiaire d'institutions nationales comme les institutions supérieures de contrôle (ISC) ou les outils internationaux d'évaluation comme la MAPS (Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés) » (OCDE, 2016^[3]). La MAPS est un outil universel qui vise à encourager et accélérer la mise en œuvre de systèmes modernes, efficaces, durables et plus inclusifs de passation des marchés dans tous les pays. D'autre part, l'OCDE a publié une liste de référence détaillée qui sert d'outil d'auto-évaluation pour éclairer et aider les spécialistes des marchés publics à examiner et réviser leurs cadres de passation des marchés publics au regard de chacun des 12 principes établis dans la Recommandation (OCDE, 2016^[3]).

Selon les données de l'enquête de 2018 sur les marchés publics, 45 % des pays étudiés ont conduit une évaluation (par opposition à un suivi) des réformes relatives aux marchés publics ou des politiques spécifiques de passation des marchés publics au cours des dernières années. Dans certains pays comme l'Allemagne ou le Maroc, aucune évaluation n'a encore été effectuée en raison de récentes modifications des lois et réglementations relatives aux marchés publics. La Turquie a conduit une évaluation spécifique pour mesurer les effets de son mécanisme de plainte sur les processus de passation des marchés publics. L'enquête de 2018 semble indiquer qu'à l'avenir, le nombre de pays envisageant de conduire une évaluation de leur système de passation des marchés publics augmentera.

Il semble que l'évaluation des systèmes de passation des marchés publics prenne des formes et une ampleur différente selon les répondants, en particulier au niveau national. Cela s'explique notamment parce que ces évaluations dépendent de l'existence de statistiques et d'indicateurs relatifs aux marchés publics pour faire apparaître des tendances durables. L'absence de données relatives aux systèmes de passation des marchés publics a nui à la capacité des Adhérents à conduire des évaluations. Toutefois, compte tenu de la disponibilité croissante des données relatives aux marchés publics au cours des dernières années, les répondants sont désormais mieux outillés qu'auparavant pour conduire des évaluations constructives de leurs systèmes de passation des marchés publics. L'OCDE a fourni des données systématiques et fondées sur des faits probants concernant les systèmes de passation des marchés publics dans ses examens des marchés publics, en mettant au point la MAPS et en conduisant des évaluations MAPS. Cet outil comporte une liste d'indicateurs quantitatifs qui, outre ses aspects juridiques et stratégiques, peut contribuer à évaluer et à comparer les systèmes de passation des marchés publics et à identifier les domaines à améliorer (Encadré 4.11).

Encadré 4.11. Indicateurs quantitatifs MAPS d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics

Fournisseurs

- Nombre de fournisseurs enregistrés en pourcentage du nombre total de fournisseurs dans le pays.
- Part des fournisseurs enregistrés adjudicataires de marchés publics (en pourcentage du nombre total de fournisseurs enregistrés).
- Nombre total et valeur des marchés attribués à des entreprises nationales/étrangères (et en pourcentage du total).

Audit et gestion des risques

- Nombre de formations dispensées pour former les auditeurs internes et externes aux audits des marchés publics.
- Part des auditeurs formés au marchés publics (en pourcentage du nombre total d'auditeurs).
- Part des recommandations d'audit interne et externe mises en œuvre dans les délais prévus par la loi (en pourcentage).

Concurrence et soumission des offres

- Valeur des marchés attribués au moyen de méthodes concurrentielles (dernier exercice budgétaire).
- Délai moyen de fourniture des produits, des travaux et des services nombre de jours entre la publication/sollicitation et la signature du contrat (pour chaque méthode de passation).

Gestion des marchés et paiement

- Retards (en pourcentage et en retard moyen en jours).
- Modifications des marchés (en pourcentage du nombre total de marchés augmentation moyenne de la valeur du marché en pourcentage).
- Compatibilité des mesures de contrôle de qualité et de l'acceptation définitive avec les dispositions du marché (en pourcentage).
- Règlement des factures en temps voulu (en pourcentage).

Source : (MAPS, 2018^[24]).

Mesurer la productivité d'un système de passation des marchés publics dans son ensemble suppose d'analyser un certain nombre de facteurs au-delà des statistiques et indicateurs de performance. En effet, il convient également de tenir compte de plusieurs facteurs qualitatifs. Ils sont dénommés « facteurs/conditions propices », car ils englobent les nombreuses considérations qui influencent la performance du système de passation des marchés publics. Les CAP étudiées ciblent souvent ces considérations afin d'améliorer la performance des systèmes en question (Encadré 4.12).

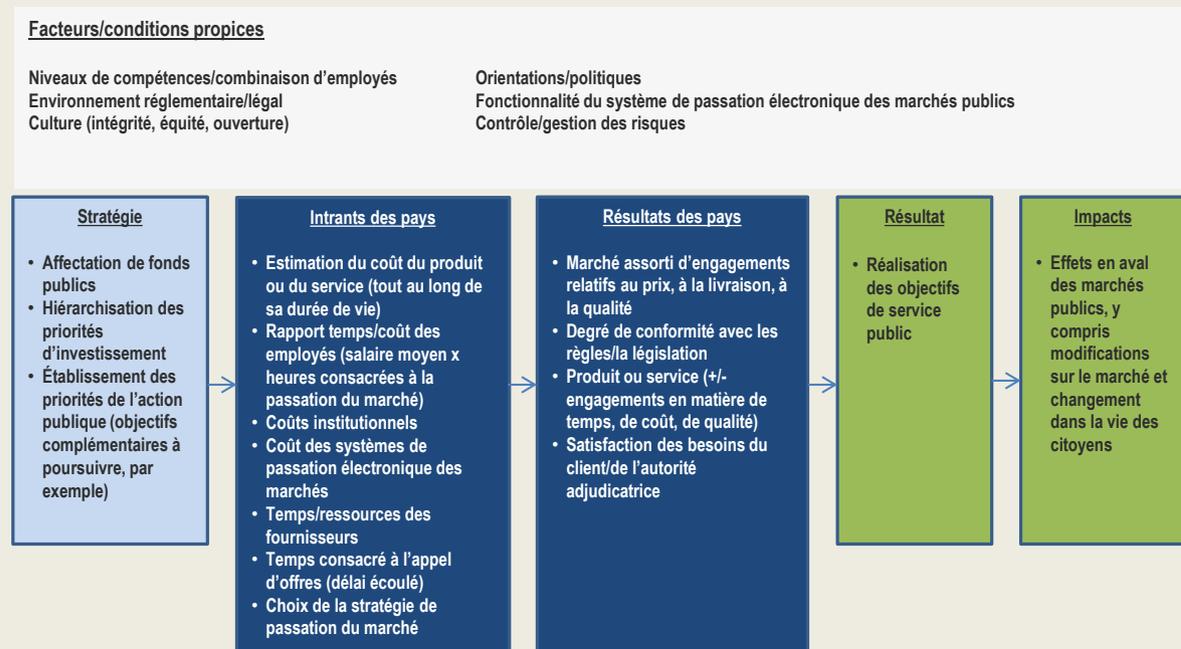
Encadré 4.12. Évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés publics

Les chercheurs ont mis au point des modèles de plus en plus sophistiqués pour mesurer les résultats des exercices de passation des marchés publics coût/efficacité, coût total de la propriété, livraison dans les délais, exactitude, qualité, innovation, viabilité, satisfaction des clients internes, et professionnalisme.

Cependant, il est incontestablement beaucoup plus complexe de mesurer la performance d'un système de passation des marchés publics dans son ensemble que de mesurer les avantages liés à une seule offre ou aux acquisitions d'une seule autorité d'achat. Plusieurs autres facteurs doivent être pris en compte outre les indicateurs de performance standard.

Ces facteurs supplémentaires déterminent l'inclusion des fonctions du système dans la catégorie des « facteurs/conditions propices » dans la mesure où ils sont les facteurs permanents qui constituent l'environnement des marchés publics et qu'ils sont de ce fait moins tangibles et plus difficiles à mesurer. En fonction de la portée de leurs travaux, les responsables des politiques de marchés publics ciblent souvent bon nombre de ces considérations afin d'améliorer la performance du système de passation des marchés publics.

Graphique 4.5. Évaluation structurée de la performance d'un système national de passation des marchés publics



Source : (OCDE, 2019^[8]) (Phillips, 2018^[25]).

De plus en plus, les évaluations des systèmes nationaux de passation des marchés publics répondent à des objectifs stratégiques secondaires comme les MPE, les politiques de marchés publics visant à soutenir les PME, l'innovation et d'autres objectifs sociaux. En 2016, la plupart des pays mesuraient à un degré ou à un autre les effets de leurs stratégies de marchés publics écologiques mais moins de la moitié d'entre eux évaluaient les mesures visant à favoriser l'accès des PME aux marchés publics. Un quart seulement

des répondants avaient évalué au moins une fois leurs politiques visant à favoriser l'acquisition de produits et services innovants (OCDE, 2016^[1]).

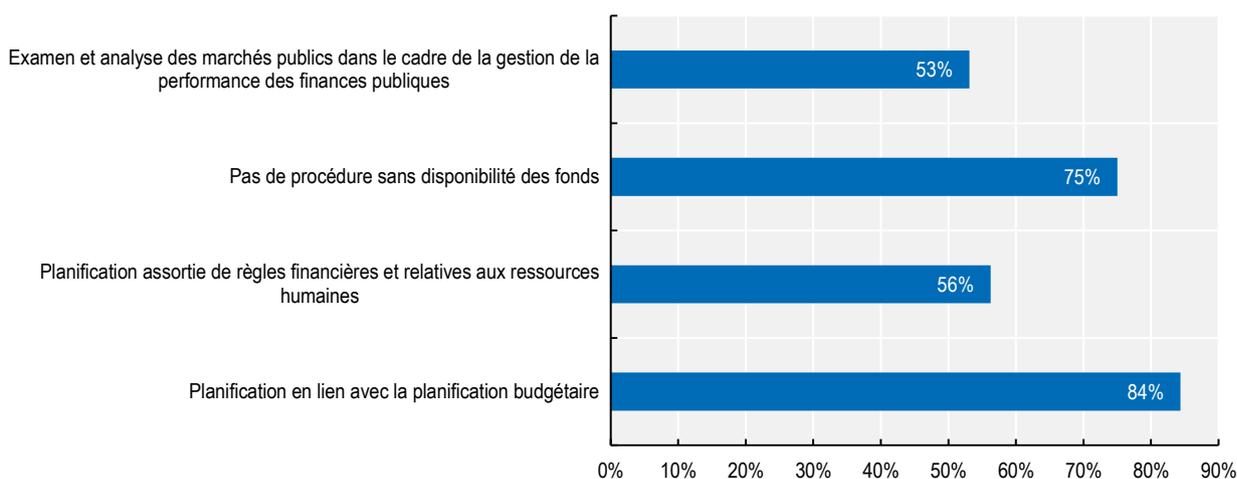
4.2.3. Gérer les dividendes des marchés publics

La Recommandation appelle les Adhérents à « rationaliser les dépenses liées à la passation de marchés publics en intégrant les processus de passation des marchés dans le cadre général de la gestion des finances publiques », en précisant que « [les] engagements budgétaires devraient être pris selon des modalités décourageant le morcellement et favorisant le recours à des techniques efficaces de passation de marchés publics » (principe d'intégration) (paragraphe XIII). Cela signifie également que les pays adhérents doivent utiliser les informations provenant des systèmes de gestion des finances publiques afin d'améliorer la gestion des marchés publics, de réduire les doublons et d'assurer une fourniture de produits et de services plus efficiente. L'intégration avec la gestion des finances publiques peut permettre d'assurer le suivi adéquate de la dépense consacrée aux marchés publics par les auditeurs internes ainsi que par des auditeurs indépendants (OCDE, 2016^[3]).

Comme le prône la Recommandation (principe d'intégration), la plupart des répondants assurent la planification des marchés publics en lien avec la planification budgétaire (Graphique 4.6). La Recommandation encourage la budgétisation pluriannuelle afin d'optimiser la conception et la planification du cycle de passation des marchés publics pour accroître l'efficacité, pourvu que cela se justifie. En Turquie, par exemple, un programme budgétaire spécifique doit être approuvé pour permettre tout achat sur une période dépassant une année, sachant que les règles encadrant l'affectation des dépenses sont strictes (les fonds qu'il est envisagé d'allouer pour la première année, par exemple, ne doivent pas correspondre à moins de 10 % du coût du projet). En Lituanie, les marchés publics à long terme doivent être planifiés en lien avec les documents stratégiques de planification pluriannuelle.

Graphique 4.6. Intégration de la passation des marchés publics avec la gestion des finances publiques

Pourcentage de « Oui »



Note : Données provenant de 29 pays de l'OCDE, du Maroc, du Pérou et du Costa Rica (32 répondants en tout).

Source : (OCDE, 2018^[2]).

Dans plus de la moitié (53 %) des pays répondants, les marchés publics sont également examinés et analysés dans le cadre de la gestion de la performance des finances publiques (Graphique 4.6). Dans de nombreux pays, les marchés publics font partie de procédures publiques plus globales de contrôle et

d'audit financier généralement conduites par des services d'audit et/ou par les institutions supérieures de contrôle. En Slovénie, par exemple, l'Office de contrôle budgétaire conduit des inspections budgétaires et effectue des examens de pré-accréditation pour toute dépense financée par des fonds de l'UE, tandis que la Cour des comptes de la République de Slovénie opère comme une institution supérieure de contrôle. L'un et l'autre sont compétents en ce qui concerne la dépense liée aux marchés publics. Au Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est chargé du cadre de responsabilisation de gestion, une évaluation annuelle des pratiques de gestion et de la performance dans la plupart des ministères fédéraux.

Dans certains pays, de surcroît, le Parlement examine et analyse la fonction de passation des marchés publics dans le cadre d'une budgétisation axée sur les résultats. C'est le cas au Canada, où le Parlement examine la performance de la CAP dans des Rapports sur les résultats ministériels qui comportent des indicateurs de performance spécifiques (Encadré 4.13).

Encadré 4.13. La passation des marchés publics dans le cadre des résultats de la gestion financière publique l'exemple du Canada

Les résultats de la passation des marchés publics peuvent être examinés et analysés de différentes manières. Voici les deux principales :

Plans de dépenses des ministères

Les plans de dépenses des ministères sont constitués de deux documents les Plans ministériels (PM) et les Rapports sur les résultats ministériels (RRM). Les PM sont des plans de dépenses établis par chaque ministère et organisme qui reçoit des crédits du Parlement (à l'exception des sociétés d'État). Il présente les priorités, les résultats stratégiques, les programmes, les résultats attendus et les ressources connexes requises. Les RRM dressent un bilan du rendement réel obtenu par chaque ministère et organisme au regard des plans, des priorités et des résultats attendus énoncés dans leurs propres PM. Les PM et les RRM sont déposés au Parlement et informent les parlementaires des résultats obtenus par les organismes gouvernementaux. Les indicateurs de rendement qui sont communiqués à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) à cet égard concernent notamment

- Le niveau global de satisfaction des ministères et organismes fédéraux (c'est-à-dire les autorités adjudicatrices).
- Le pourcentage du montant des marchés passés par SPAC au moyen de processus concurrentiels.
- Le coût des services d'approvisionnement pour 100 CAD de marchés passés par SPAC chaque année.

Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)

Le CRG est un cadre qui vise l'excellence en gestion, accompagné par une évaluation annuelle des pratiques de gestion et du rendement dans la plupart des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Le CRG est un outil essentiel de surveillance utilisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) qui permet de veiller à ce que les ministères et les organismes fédéraux soient correctement gérés, qu'ils soient redevables, et que les ressources soient allouées de manière à obtenir des résultats. Le CRG établit les attentes en matière de saines pratiques de gestion et de rendement du secteur public. L'un des domaines d'évaluation est la « Gestion des biens et des services acquis », qui englobe les marchés publics.

Source : (OCDE, 2018^[2]).

Références

- Clinton, N. (2017), *Procurement Week Day 2 - and a Fascinating Story from New Zealand Public Procurement - Spend Matters UK/Europe*, <http://spendmatters.com/uk/procurement-week-day-2-fascinating-story-new-zealand-public-procurement/> (consulté le 2019). [5]
- Magina, P. (2013), « *The national public procurement system of Portugal* », *Presentation to the MENA-OECD Network on public procurement (unpublished)*. [12]
- MAPS (2018), *Methodology for Assessing Procurement Systems*, <http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-for-assessing-procurement-systems.pdf>. [24]
- McKinsey & Company (2017), *Government Productivity Unlocking the \$3.5 Trillion Opportunity*, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-opportunity-in-government-productivity> (consulté le 2019). [22]
- OCDE (2019), *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. [8]
- OCDE (2018), *Données tirées de l'enquête de 2018 de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics (à paraître)*. [2]
- OCDE (2018), *Fighting Bid Rigging in IMSS Procurement: Impact of OECD Recommendations*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/daf/competition/IMSS-procurement-impact-OECD-recommendations2018-ENG.pdf>. [19]
- OCDE (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>. [14]
- OCDE (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [4]
- OCDE (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>. [16]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [7]
- OCDE (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>. [13]
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (consulté le 2019). [3]

- OCDE (2016), *Données tirées de l'enquête de 2016 de l'OCDE sur les marchés publics* (publication partielle), https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016. [1]
- OCDE (2016), *Putting an End to Corruption*, <http://www.oecd.org/tax/transparency/>. [17]
- OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>. [11]
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [18]
- OCDE (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf. [23]
- OCDE (2014), *Données tirées de l'enquête de 2014 de l'OCDE sur les marchés publics*. [6]
- OCDE (2013), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/daf/competition/MexicoSSSTEBidRiggingENG.pdf> (consulté le 22 novembre 2018). [15]
- OCDE (2011), « E-Procurement », *SIGMA Public Procurement Briefs*, n° 17, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js4vmnvwp8w-en>. [9]
- OCDE (à paraître), *Public Procurement in Kazakhstan*. [10]
- Office of Federal Procurement Policy (2013), *Improving the collection and use of information about contractor performance and integrity*, <https://www.acq.osd.mil/dpap/policy/policyvault/USA001513-13-DPAP.pdf> (consulté le 20 juillet 2018). [21]
- Phillips, L. (2018), *Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting*, <http://dx.doi.org/10.1787/22265848>. [25]
- Union européenne (2014), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> (consulté le 13 février 2019). [20]

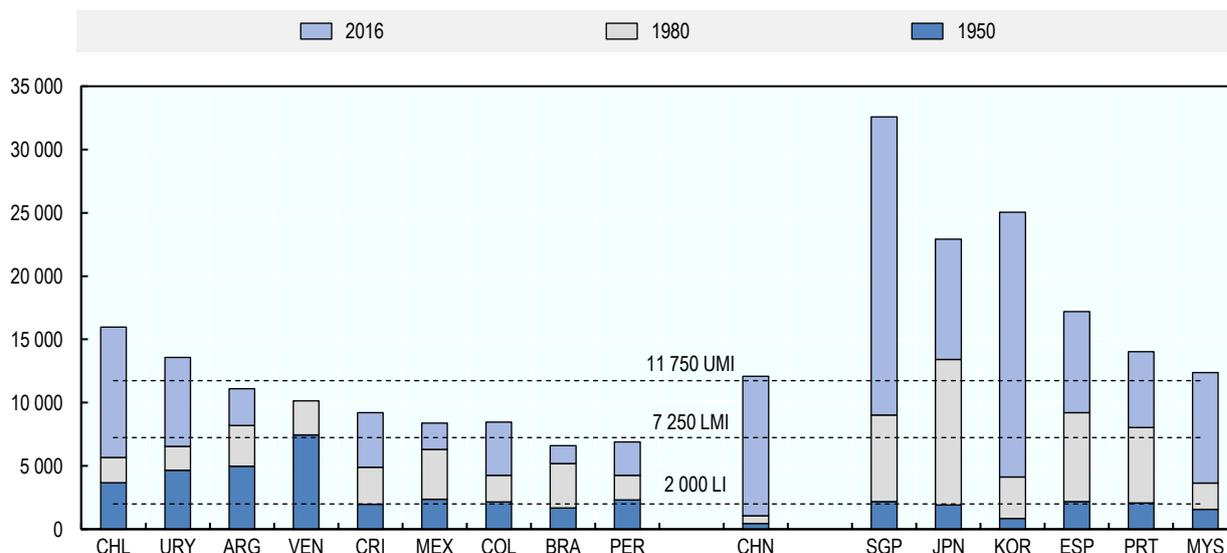
Annexe A. Portée régionale de la Recommandation : résultats dans les pays ALC

En janvier 2016, les membres de l'OCDE ont décidé de renforcer la coopération avec la région Amérique latine et Caraïbes (ALC) en créant un Programme spécifiquement dédié à cette région du monde ayant pour objet de l'aider à progresser dans son programme de réformes au regard de trois grandes priorités régionales : accroître la productivité, favoriser l'inclusion sociale et renforcer les institutions et la gouvernance.

La proximité entre l'OCDE et la région ALC n'a jamais été aussi étroite. En effet, le Chili et le Mexique sont membres de l'OCDE, tandis que la Colombie et le Costa Rica sont en voie d'adhésion. L'OCDE a en outre établi un programme de coopération avec un partenaire clé, le Brésil, et met la dernière main à un programme biennal de coopération avec le Pérou. L'Organisation renforce également sa collaboration avec l'Argentine à travers un Plan d'action sur mesure. Tous ces pays, auxquels s'ajoutent la République dominicaine, le Panama, le Paraguay et l'Uruguay, sont par ailleurs membres du Centre de développement de l'OCDE. Dans l'ensemble, les indicateurs de l'OCDE montrent que les pays ALC se situent sous la moyenne de l'OCDE dans un certain nombre de domaines. Ainsi, le PIB par habitant (qui mesure le niveau de vie d'un pays) des pays ALC est faible en comparaison internationale (Graphique A A.1).

Graphique A A.1. Comparaison du PIB par habitant des pays ALC et d'autres pays

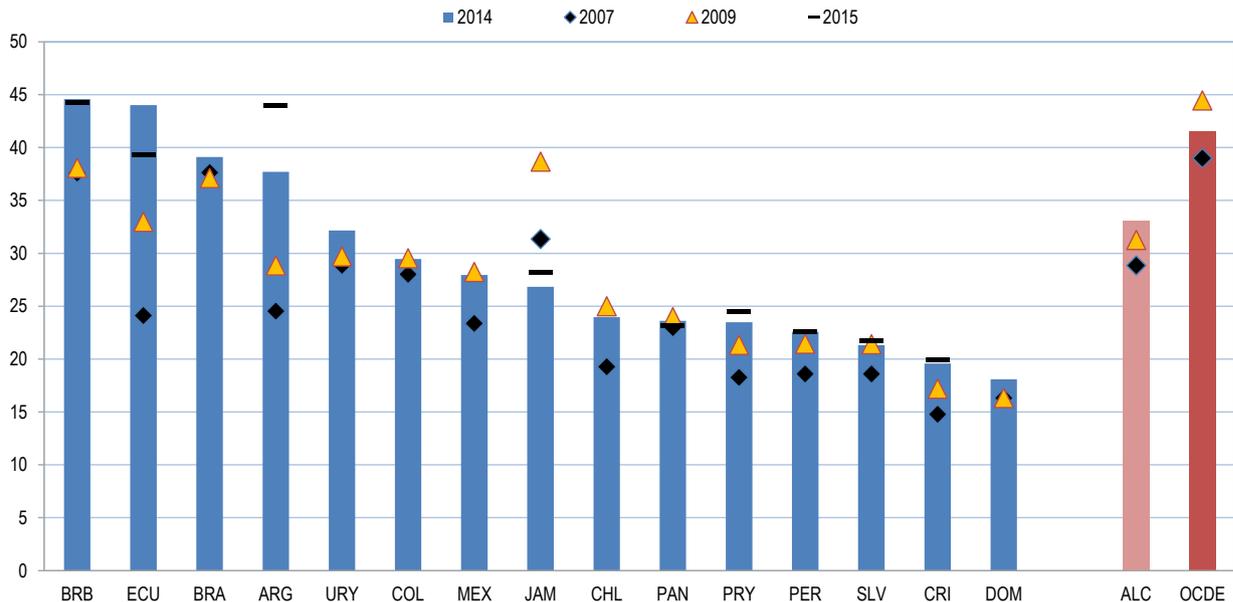
(PIB par habitant dans plusieurs pays d'Amérique latine, d'Asie et de l'OCDE, USD de 1990 à PPP)



Source : <http://www.oecd.org/latin-america/data/macroeconomic-indicators.htm>, OCDE/SAD/CEPALC, les calculs sont fondés sur la méthodologie proposée par Felipe, Abdon et Kumar (2012). Les données proviennent de la base de données des Perspectives de l'économie mondiale du Fonds monétaire international (2016) www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx, et Bolt, J. et J. L. van Zanden (2014) « *The Maddison Project: collaborative research on historical national accounts* ».

Les dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB des pays ALC sont nettement inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (Graphique A A.2). Cet indicateur donne une idée de la taille des administrations publiques des différents pays. Il met en lumière la diversité des stratégies adoptées par les pays pour fournir des biens et services publics et assurer une protection sociale, mais pas nécessairement des différences en termes de ressources dépensées.

Graphique A A.2. Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, en 2007, 2009, 2014 et 2015



Source : Pour les pays ALC : les données proviennent de la base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI (avril 2016). Pour la moyenne OCDE : les données proviennent de la base de données des Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (OCDE, 2016^[1]).

La dégradation des perspectives macroéconomiques des pays ALC, observée depuis quelques années, n'est pas sans incidence sur les niveaux de vie ainsi que sur les possibilités en termes de progrès économique et social. Cette situation apparaît comme l'un des principaux motifs de mécontentement des citoyens. La faiblesse de la productivité et la stagnation des revenus à des niveaux moyens – phénomène qualifié de « piège du revenu intermédiaire » – restent des obstacles majeurs à la progression du bien-être dans les pays ALC. Malgré quelques progrès, 25 % de habitants d'Amérique latine vivent toujours dans la pauvreté. Certes, 40 % environ sont sortis de la pauvreté au cours des 15 dernières années, mais ils sont venus grossir les rangs d'un vaste groupe social vulnérable principalement composé de travailleurs informels susceptibles de rebasculer à la moindre occasion dans la pauvreté. De fait, près de 65 % de la population de la région se trouve toujours en situation de pauvreté ou de vulnérabilité (OCDE/SAD/CEPALC, 2018^[2]).

Une légère amélioration se dessine comme en témoigne la croissance du PIB (+ 1.3 %) observée en 2017. L'augmentation des échanges internationaux, la légère remontée des prix des matières premières et la normalisation progressive de la situation monétaire des économies avancées – qui restent favorables aux flux financiers – soutiennent le redressement conjoncturel de la région. Les risques à court terme semblent plus équilibrés, mais l'incertitude accrue qui entoure la progression de la mondialisation peut peser sur les flux d'échanges et d'investissement direct étranger. Les mégatendances mondiales que sont la baisse de la productivité, les évolutions technologiques, le vieillissement de la population, l'urbanisation et les changements climatiques peuvent aussi toucher les économies des pays ALC (OCDE/SAD/CEPALC, 2018^[2]).

Une mise en œuvre axées sur les résultats dans les pays ALC

En 2018, la Banque interaméricaine de développement (BID), qui participe régulièrement aux travaux du Groupe de travail des experts des marchés publics de l'OCDE, a analysé les systèmes de passation de marchés publics de 26 pays ALC (« l'étude ALC »), afin d'examiner la situation de ces pays au regard de la *Recommandation du Conseil sur les marchés publics* de 2015 (« la Recommandation »).

Il ressort de l'analyse des données agrégées que des efforts et un appui supplémentaires sont nécessaires dans certains domaines pour rapprocher ces pays des normes internationales. L'étude conclut que plus de 50 % des actions préconisées par la Recommandation ont été mises en œuvre dans la région ALC, ce qui indique que la modernisation des systèmes nationaux de passation de marchés publics est en cours.

L'étude regroupe des données émanant de 16 pays ALC portant sur trois dimensions :

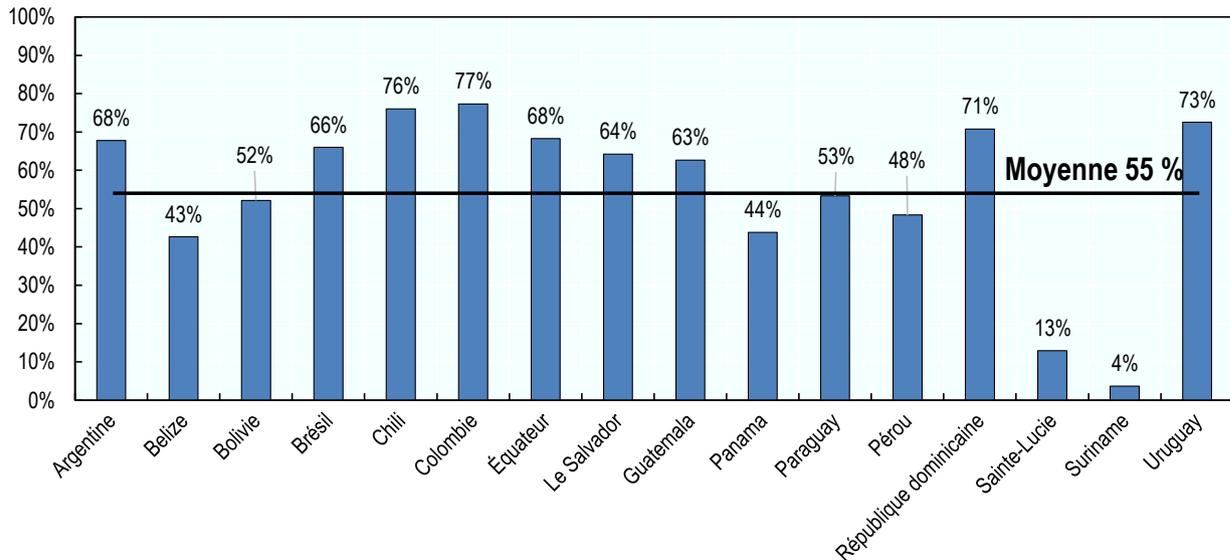
1. auto-perception de la situation actuelle du système national de passation de marchés publics au regard de l'application des principes visés dans la Recommandation ;
2. situation actuelle du système national de passation de marchés publics sur la base des mesures précises prises jusqu'à présent ;
3. niveau de mise en œuvre des dispositions concrètes et détaillées nécessaires à l'application des principes de la Recommandation.

Le recours à ces trois dimensions répondait à la logique suivante :

- réaliser une étude complète mettant en regard la perception que les pays ont de leurs systèmes nationaux de passation de marchés publics pour ce qui est de la mise en œuvre de la Recommandation (mesures précises déjà mises en œuvre) ;
- répertorier les dispositions prises spécifiquement la voie de la construction d'un système national de passation de marchés publics bien conçu, inspiré de la Recommandation ;
- mettre en évidence les domaines les plus sensibles, qui appellent la collaboration d'autres États ou d'organismes internationaux.

Il ressort de l'étude qu'en moyenne les pays ALC interrogés ont mis en œuvre la Recommandation à hauteur de 55 % (sur la base des mesures et dispositions spécifiques prises à ce jour). Ce chiffre masque toutefois une grande disparité dans le chemin parcouru par les pays ALC, comme on le voit sur le Graphique A A.3. Le Chili, la Colombie et l'Uruguay sont les pays où la mise en œuvre est la plus avancée.

Graphique A A.3. État d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation par les pays ALC



Source : (Banque interaméricaine de développement, 2018^[3]).

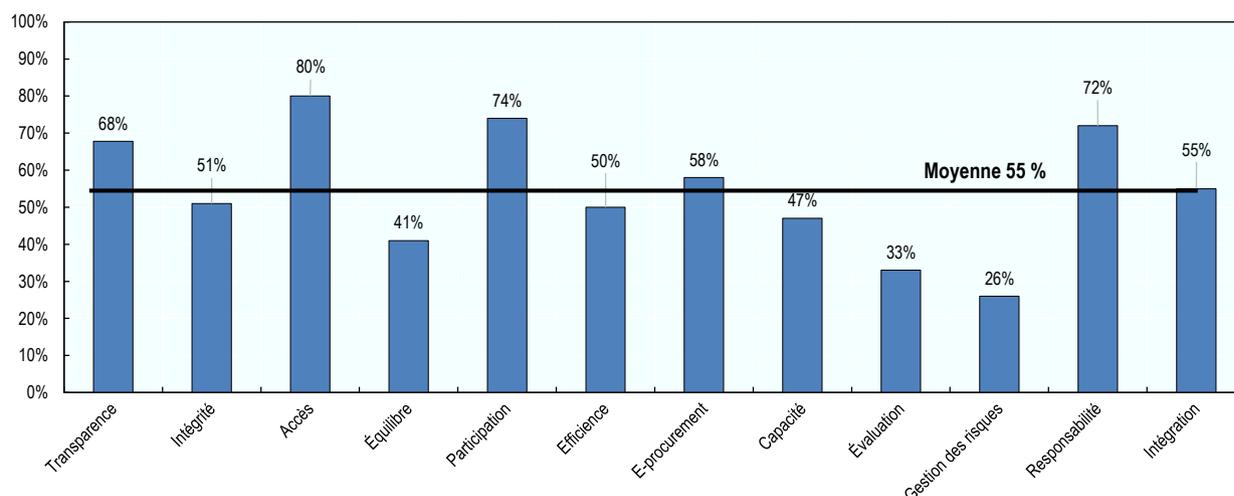
L'état d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation est supérieur à 50 % dans neuf des 16 pays ALC interrogés (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, El Salvador, Équateur, Guatemala, République dominicaine et Uruguay).

Parmi les pays ALC interrogés, ceux qui ont le moins progressé dans la mise en œuvre se trouvent dans la région des Caraïbes. Les administrations publiques de la région sont toutefois conscientes de la nécessité d'améliorer le système de passation de marchés publics. De fait, aux côtés de partenaires internationaux au développement, les autorités de la région ont engagé des réformes ces dernières années, portant notamment sur les cadres juridiques et réglementaires. Depuis 2018, l'OCDE réalise avec la Banque de développement des Caraïbes des évaluations fondées sur la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) portant sur cinq États des Caraïbes orientales (Antigua-et-Barbuda, Anguilla, Îles Vierges britanniques, Montserrat et Saint-Kitts-et-Nevis). Ces évaluations MAPS sont la première étape d'un programme de réformes plus vaste visant à améliorer la passation de marchés publics dans la région. Un programme ultérieur traitera des recommandations issues de ces évaluations.

Les plus faibles taux d'avancement de la mise en œuvre (inférieurs à 41 %) concernent les trois principes suivants (Graphique A A.4) :

- **Gestion des risques** : intégrer « des stratégies de gestion des risques en vue de leur recensement, de leur détection et de leur atténuation tout au long du cycle de passation des marchés publics ».
- **Évaluation** : favoriser « l'amélioration de la performance grâce à l'évaluation de l'efficacité du système de passation de marchés publics, tant au niveau des marchés conclus qu'au niveau du système dans son ensemble et, dans la mesure où cela est réalisable et approprié, à tous les niveaux d'administration ».
- **Équilibre** : tenir « compte du fait que tout recours au système de passation de marchés publics en faveur d'objectifs secondaires devrait être mis en balance avec l'objectif principal de la passation du marché ».

Graphique A A.4. État d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation par les pays ALC, en fonction des principes



Source : (Banque interaméricaine de développement, 2018^[3]).

Selon les conclusions de l'étude, les mesures sur lesquelles les pays ALC accusent le plus de retard et qui appellent une attention spéciale sont liées à quatre grands principes : Gestion des risques, Évaluation, Équilibre et Capacité. Précisons que ces domaines sont les mêmes que ceux cités par certains pays de l'OCDE s'agissant de leurs propres systèmes de marchés publics, et que l'on en trouvera des exemples dans les publications et la Boîte à outil de l'OCDE sur les marchés publics (OCDE, 2019^[4]). Les participants à l'étude estiment qu'une attention particulière est nécessaire dans les domaines suivants :

- Gestion des risques :
 - Faire connaître les stratégies de gestion des risques (taux d'avancement : 25 %) ;
 - Mettre au point des outils d'évaluation de risques visant à recenser et à traiter les menaces pesant sur le bon fonctionnement du système de passation de marchés publics (taux d'avancement : 27 %)
- Évaluation :
 - Concevoir des indicateurs visant à mesurer la performance, l'efficacité et les économies liées au système de passation de marchés publics (taux d'avancement : 23 %) ;
- Équilibre :
 - Employer une méthode d'analyse d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires (taux d'avancement : 31 %).
- Capacité :
 - Offrir aux praticiens des marchés publics des possibilités d'évolution de carrière attractives, compétitives et fondées sur le mérite (taux d'avancement : 13 %)

Une étude permet de suivre les progrès des pays ALC dans la mise en œuvre de ces quatre principes.

Intégration de la gestion des risques dans les pays ALC

La gestion des risques contribue efficacement à la préservation de l'intégrité des processus de passation de marchés publics et à l'obtention de gains d'efficacité dans l'ensemble du système. Les marchés publics comportent des risques de gaspillage, de malversations et de corruption et sont le principal motif du versement de pots-de-vin dans les affaires de corruption transnationales. En raison des fortes sommes d'argent en jeu et des interactions complexes et étroites entre acteurs publics et privés, les marchés publics sont particulièrement exposés aux risques de corruption. En Amérique latine, la corruption qui entache les marchés publics et les projets d'infrastructure trouve souvent ses racines dans la sphère politique. Force est de constater toutefois que les systèmes de passation de marchés publics de la région ont beaucoup progressé sur la voie de la responsabilité et de l'atténuation des risques de corruption (OCDE, 2017^[5]).

Les projets d'infrastructure nécessitent des évaluations méticuleuses et un juste équilibre entre la répartition des risques et l'optimisation des ressources engagées. Il existe des différences majeures entre les modèles de réalisation des infrastructures (conception-construction ; conception-soumission-construction, contrat d'alliance, partenariat public-privé ; concession et fourniture privée) du point de vue de la répartition des risques et du contrôle exercé par les autorités publiques sur la construction de l'infrastructure (OCDE, 2017^[6]).

Gestion efficace des risques et mise en place de contrôles

La mise en place par les administrations de mécanismes de contrôle robustes peut être utile à une bonne gestion des risques dans le domaine des infrastructures.

Le contrôle interne peut être considéré comme la « main invisible » qui permet aux entités du secteur public de concentrer leurs efforts sur la définition des objectifs et l'optimisation des ressources, tout en respectant les contraintes juridiques et réglementaires et en répondant aux attentes de la société (Tableau A A.1). En réalisant des contrôles et en gérant les risques dans le cadre même du processus d'établissement d'objectifs et de gestion de la performance, au lieu d'en faire un processus distinct, l'entité peut mieux réagir et s'adapter aux événements inattendus et aux perturbations qui jalonnent la poursuite des objectifs. La mise en place de mécanismes de contrôle interne robustes doit être considérée comme un processus itératif concernant les performances et la gouvernance, plutôt que comme un système distinct impliquant des procédures et des ressources supplémentaires. Des mécanismes de contrôle interne efficaces peuvent ainsi être intégrés aux activités courantes de manière totalement fluide. En ce sens, la gestion du risque et le contrôle interne, même lorsqu'ils sont intégrés, contribuent à la réalisation des objectifs de politiques publiques (OCDE, 2017^[7]).

Au fil du temps, les pays de l'OCDE ont créé des dispositifs de contrôle interne plus solides, privilégiant les contrôles *ex post* aux contrôles *ex ante*. Cette approche marque un tournant culturel ; elle a offert aux directions des entités publiques une plus grande souplesse dans l'affectation des ressources, financières ou non (qui sont alors vérifiées après coup et non pas approuvées avant l'exécution). Cette évolution ne s'est pas traduite par une réduction des contrôles de conformité, mais a donné naissance à un système plus complet de contrôle (OCDE, 2017^[7]).

Tableau A A.1. Aspects essentiels de la mise en place d'une politique de contrôle interne et de la gestion des risques

Étape du cycle de l'action publique	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Formulation des politiques	Pilotage stratégique interministériel
	Programmation budgétaire
	Mise en place d'une politique de réglementation
	Formulation de politiques de gestion du risque et de contrôle interne <ol style="list-style-type: none"> 1. Des orientations pour la gestion du risque et le contrôle interne existent dans toutes les administrations et peuvent être adaptées à des entités particulières. 2. Les exigences et les lignes directrices en matière de contrôle interne sont conformes à la législation, aux principes de gestion des finances publiques, et à l'administration publique en général, et reprennent les normes internationales. 3. L'autonomie, les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des acteurs des vérifications et des contrôles (par exemple : le périmètre du contrôle) sont clairement définis. Ils sont déterminés par le centre de gouvernement et les entités du secteur public, ainsi qu'au sein des entités. 4. Un cadre de lutte contre la corruption existe à l'échelle interministérielle. 5. Les responsables de l'établissement et de la réalisation des objectifs de l'entité sont également responsables de la réalisation des contrôles afin qu'ils s'approprient, gèrent et surveillent les risques liés à ces objectifs, ainsi que les tolérances à l'égard du risque. 6. Les décisions concernant l'entité sont basées sur des renseignements fiables concernant la performance de cette dernière.

Source : (OCDE, 2017^[7]).

Les six pays ALC qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE ont indiqué n'avoir procédé à aucune analyse des risques à l'échelle du système – ce qui est également le cas de bon nombre de pays des autres régions du monde – mais des évaluations sectorielles et des évaluations cycliques sont effectuées régulièrement. Ce constat concorde avec les résultats de l'étude ALC selon lesquels la gestion des risques compte parmi les principes au regard desquels les pays participants ont le moins progressé (OCDE, 2018^[8]). Le Mexique est un bon exemple de pays ayant mis au point un système de gestion des risques permettant de répertorier, d'évaluer, de hiérarchiser, de contrôler et de surveiller les risques susceptibles d'entraver la concrétisation des objectifs institutionnels (Encadré A A.1).

Encadré A A.1. La gestion des risques au Mexique

L'Administration publique fédérale du Mexique s'est dotée d'un système de gestion des risques qui, au moyen d'un processus systématique, permet d'identifier, d'évaluer, de hiérarchiser, de contrôler et de surveiller les risques susceptibles de faire obstacle au respect des objectifs institutionnels. En ce qui concerne l'utilisation de ressources matérielles et financières dans le cadre de marchés publics, la méthodologie de gestion des risques adoptée compte plusieurs étapes. Les risques sont consignés chaque année dans une matrice articulée de la façon suivante :

- évaluation des caractéristiques : recensement, sélection, description et classification des risques ; recensement des facteurs de risques et des effets possibles des risques ; évaluation préalable de l'ampleur de l'impact et de la probabilité de survenue du risque ;
- Évaluation des contrôles : on procède à des contrôles préventifs, correctifs et ou de détection en fonction du stade auquel se trouve le risque ;
- Évaluation finale des risques au regard des contrôles : on attribue une valeur finale à l'impact et à la probabilité du risque en fonction des résultats des étapes d'évaluation et de contrôle ;
- Cartographie des risques institutionnels : on établit une carte où les risques sont répartis en quatre quadrants selon qu'ils appellent une attention immédiate ou périodique, s'ils sont maîtrisés ou doivent faire l'objet d'un suivi ;
- Définition de stratégies et plans d'action visant à éviter, atténuer, assumer ou transférer/répartir les risques.

Source : (OCDE, 2017^[9]).

La recherche et l'utilisation d'outils de gestion des risques sont des domaines dans lesquels les pays ALC accusent toujours un retard. Ces outils permettent de repérer les risques, notamment :

- les risques d'erreur et d'anomalies dans tous les aspects du processus de passation de marchés, en raison d'un manque de connaissances des parties concernées ou d'une difficulté objective dans le cas de projets complexes ;
- les risques financiers, en particulier pendant les périodes de grande incertitude économique et financière ;
- les risques de fraude, d'utilisation abusive des fonds publics ou de corruption, dans le cas d'un détournement de fonds ;
- les risques d'atteinte à la réputation ou de dégradation potentielle de l'image de l'autorité contractante (OCDE, 2016^[10]).

Les risques en matière d'intégrité étant étroitement liés les uns aux autres, une approche globale et intégrée est nécessaire pour les traiter efficacement au cours du cycle de passation de marchés publics. Faut-il être correctement gérés lors de la passation des marchés, ils peuvent compromettre la performance économique et la bonne gouvernance des fonctions publiques. Dans ses études sur la passation de marchés publics dans les pays ALC, l'OCDE a relevé un risque élevé d'agissements répréhensibles et d'atteintes à l'intégrité dans certains pays (OCDE, 2016^[11]).

L'OCDE a publié sur son site internet des guides et des études de cas sur lesquels les pays peuvent s'appuyer pour mettre en œuvre une stratégie de gestion de risques (OCDE, 2016^[10]). On trouvera divers outils qui aideront les pays de la région ALC comme ceux d'autres régions du monde à repérer les risques, exemples à l'appui (OCDE, 2016^[10]). Est notamment évoqué l'exemple du Bureau de lutte contre la

corruption de l'Argentine, qui a mis au point des outils spécialement dédiés à la question de l'intégrité dans le domaine des marchés publics (Encadré A A.2).

Par ailleurs, il importe de porter les principaux risques pesant sur la passation de marchés publics (ceux qui dépassent les niveaux de tolérance au risque) à l'attention du personnel compétent. Des systèmes d'alerte, permettant d'exclure ou de confirmer une fraude ou un acte de corruption potentiel, peuvent être mis en place. Les éléments ci-après peuvent constituer des signaux d'alerte :

- plaintes des soumissionnaires
- existence de nombreux contrats inférieurs aux seuils de déclenchement des procédures d'appels d'offres
- schémas de soumission inhabituels
- commissions vraisemblablement gonflées.
- soumissionnaire suspect
- l'offre la moins disante n'est pas retenue
- attributions répétées à un même sous-traitant
- modification de la valeur ou des modalités du contrat
- modifications multiples d'un contrat
- mauvaise qualité des travaux / services (OCDE, 2016^[10]).

Encadré A A.2. Le Bureau de lutte contre la corruption de l'Argentine

Certains pays ALC ont mis au point des outils et des stratégies visant spécifiquement certains types de risques. C'est le cas du Bureau de lutte contre la corruption de l'Argentine qui, en 2007, a procédé à une étude ayant abouti à l'élaboration d'un programme de renforcement de la transparence des systèmes de passation de marchés publics. Une cartographie des risques a été établie afin de mettre au jour les aspects problématiques susceptibles de favoriser le développement de pratiques irrégulières ou inefficaces dans certains domaines.

Le Bureau a formulé une série de recommandations axées sur des mesures de transparence destinées à circonscrire les problèmes rencontrés, à améliorer les pratiques de gestion en matière de passation de marchés publics et à renforcer les aspects performants. Bon nombre de ces recommandations ont été prises en compte lors que la mise à jour, en 2012, du cadre réglementaire national applicable aux marchés publics.

Source : (OCDE, 2016^[12]).

Favoriser l'amélioration de la performance grâce à l'évaluation dans les pays ALC

Selon l'étude ALC, la mesure de la performance, de l'efficacité et des économies réalisées au sein du système de passation de marchés publics est l'un des aspects de la Recommandation sur lesquels les pays ont le moins progressé.

De manière générale, l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses publiques est une tâche délicate dans la mesure où il est difficile de déterminer avec précision quelles sont les caractéristiques d'un

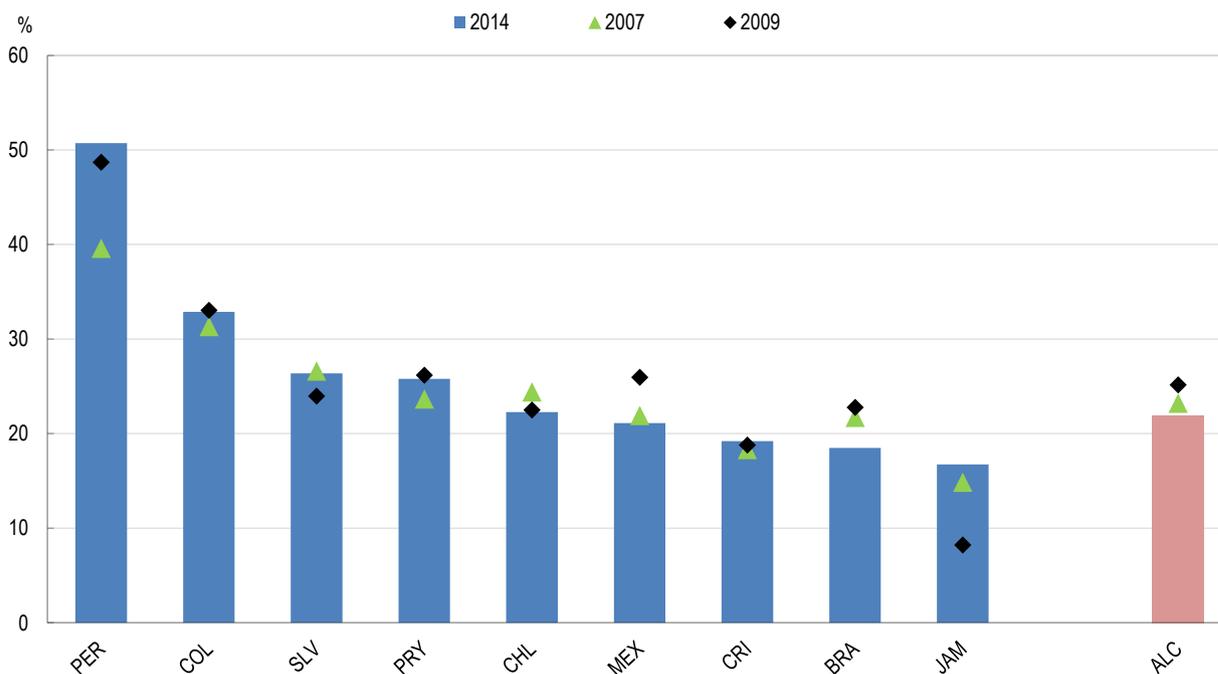
secteur public efficace et efficient. Les dépenses publiques ont pour but de fournir des services répondant aux besoins des citoyens et de la société ; dans ce contexte, il n'est pas facile de définir les objectifs, ni même de démontrer à quel moment ils ont été atteints, et les résultats ne sont généralement visibles qu'à long terme.

L'OCDE a travaillé avec le Chili et la Colombie (qui disposent de centrales d'achat publiques) sur la réforme des systèmes de passation de marchés publics et les défis de la mesure et de l'amélioration de la performance. Le recours à des données et des méthodologies de mesure efficaces peut contribuer à concevoir des réformes propres à transformer la passation de marchés publics et à produire des effets au niveau régional (OCDE, 2017^[13]).

Les récents travaux menés par l'OCDE aux côtés de la Finlande présentent un intérêt particulier pour les pays ALC dotés de centrales d'achat publiques. Ils consistaient à définir un ensemble de critères permettant de mesurer la « productivité des marchés publics » en tenant compte des moyens mobilisés et des résultats produits, mais aussi des éléments catalyseurs (comme la législation, les systèmes de passation électronique de marchés publics et les capacités), afin de mettre en lumière l'impact d'une utilisation stratégique des marchés publics. En Finlande, la mise en œuvre de ce cadre de mesure a mis au jour les retombées positives potentielles des marchés publics, comme des marchés publics axés sur l'innovation et l'utilisation transparente d'accords-cadres, dont les avantages économiques ont été quantifiés. La possibilité de chiffrer plus précisément ces avantages est à l'étude. Selon ces travaux, qui s'appuient sur une analyse des économies réalisées dans les différentes catégories de marchés publics finlandais, la centralisation des achats publics pourraient permettre de réaliser 25 % d'économies en moyenne (OCDE, 2019^[14]).

Lorsque la passation de marchés publics gagne en efficience, on peut observer de réelles retombées positives sur les dépenses des administrations publiques. Les marchés publics représentent une part importante des dépenses totales des administrations publiques (22 % en moyenne) ; cette proportion augmente dans certains pays ALC et diminue dans d'autres. Dans la plupart des pays ALC, à l'exception notable du Pérou, elle est toutefois inférieure à la moyenne OCDE, qui ressort à 29 % (Graphique A A.5). Aux Pays-Bas par exemple les marchés publics absorbent près de 45 % du total des dépenses des administrations publiques, soit plus de 20 % du revenu national (Ortiz-Ospina et Roser, 2019^[15]).

Graphique A A.5. Poids des marchés publics dans les dépenses publiques totales 2007, 2009 et 2014



Source : Base de données du FMI sur les statistiques des finances publiques. Pour le Mexique, les données proviennent de la base de données des Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux. (OCDE, 2016^[11])

Dans le domaine des marchés publics, les administrations se heurtent au problème de l'insuffisance des données de qualité exploitables pour évaluer l'efficacité. Bien souvent, il n'existe pas d'approche standardisée pour recueillir et exploiter les données de façon à pouvoir procéder à des comparaisons au niveau national et international. Dès lors, la plupart des analyses stratégiques et des prises de décision reposent sur des données qualitatives, les données quantitatives étant soit difficiles à réunir soit peu fiables. Or, si les éclairages fondés sur des éléments qualitatifs peuvent constituer une base raisonnable pour la prise de décision, les éléments quantitatifs, dès lors qu'ils sont recueillis de manière rigoureuse, pourraient permettre de réaliser des analyses plus complètes (OCDE, 2019^[16]). La Colombie, par exemple, a mis au point des indicateurs clés de performance dans l'objectif de mesurer et d'analyser diverses dimensions de son système de passation de marchés publics (Encadré A A.3).

Encadré A A.3. Les indicateurs clés de performance de la Colombie

La Colombie est un exemple de pays ALC ayant mis au point des indicateurs pour évaluer son système national de passation de marché. Un ensemble d'indicateurs clés de performance a donc été défini dans l'objectif de mesurer l'efficacité des activités engagées par *Colombia Compra Eficiente* afin d'améliorer la performance du système. Les éléments mesurés entrent dans quatre grandes catégories :

- optimisation des dépenses
- intégrité et s de la concurrence
- responsabilité
- gestion des risques.

En 2015, *Colombia Compra Eficiente* a publié une première estimation des résultats obtenus à partir des renseignements fournis par les organismes publics en 2014.

- opportunité de la passation du marché : 7.4 %.
- modification de la valeur des contrats en fonction du cahier des charges : 0.1 %.
- durée moyenne du processus de sélection en fonction du mode d'attribution : adjudication ouverte : 37 jours ; concours : 38 jours ; procédures abrégées : 37 jours ; enchères inversées : 38 jours ; procédures abrégées pour demande supplémentaire : 9 jours ; passation directe : 26 jours ; régime spécial : 38 jours ; procédure pour faible montant : 12 jours ; et procédure pour petite quantité : 38 jours.

Source : (OCDE, 2017^[17]).

Le choix des critères à retenir pour démontrer les améliorations globales intervenues dans les pays ALC à la suite d'initiatives relatives aux marchés publics peut se révéler une véritable gageure. Il est en effet notoirement difficile de mesurer l'impact de la commande publique à l'aune des avancées des politiques publiques. L'examen de l'OCDE relatif aux marchés publics en Allemagne s'avère particulièrement intéressant pour les pays à structure fédérale, comme le Mexique, le Venezuela et le Brésil. En Allemagne, les autorités s'attachent de plus en plus à analyser les retombées positives des nouvelles lois ou réglementations plutôt que leur coût. L'une des solutions proposée pour relever ce défi consiste à utiliser un cadre, comme le Cadre du bien-être de l'OCDE, pour mesurer les dimensions de progrès et de prospérité dans le bien-être des citoyens.

Le Cadre du bien-être englobe les aspects, au-delà de la croissance économique, sur lesquels les marchés publics sont susceptibles d'avoir le plus d'influence. Pour évaluer l'impact de la commande publique, il est proposé d'en mesurer l'ampleur ainsi que l'usage qui en est fait, d'abord à un niveau détaillé puis à un niveau plus général dans le cadre d'une démarche globale. Plusieurs pays dans le monde s'intéressent à des critères de mesure différents, au-delà du PIB, pour évaluer les progrès des politiques publiques (OCDE, 2019^[16]).

Mise en balance des objectifs de la passation de marchés publics dans les pays ALC

Selon l'étude ALC, un aspect appelle une attention particulière : employer une méthode d'analyse d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires.

Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics s'intéressent à l'idée d'utiliser la commande publique comme un tremplin pour obtenir des résultats plus généraux. Plusieurs institutions internationales encouragent les pouvoirs publics à utiliser les marchés publics de manière stratégique, à l'appui des politiques publiques. Cette quête de résultats stratégiques a complexifié les procédures de passation de marchés et modifié les compétences nécessaires aux praticiens des marchés publics. Les études de l'OCDE montrent que cette approche stratégique produit certes des effets positifs supplémentaires pour les administrations, mais que la mise en œuvre et l'évaluation de ces effets doivent être bien conduites sous peine qu'ils ne se concrétisent pas pleinement (OCDE, 2019^[16] ; OCDE, 2017^[18] ; OCDE, 2015^[19]).

Le processus d'évaluation de la contribution des marchés publics à la réalisation des objectifs secondaires implique de mettre en balance les différents objectifs publics. En outre, les décideurs ont besoin de preuves concrètes quant aux retombées des différentes mesures mises en œuvre pour poursuivre les objectifs secondaires (OCDE, 2019^[16]).

L'OCDE a collaboré avec l'État du Nuevo León, au Mexique, afin de définir un cadre permettant d'accélérer la concrétisation des objectifs secondaires à l'aide de mesures ciblées. L'approche adoptée consistait à diviser le processus de passation de marchés publics en plusieurs étapes et à faire entrer les objectifs secondaires en ligne de compte à chaque étape. La contribution du cadre a été examinée dans le cadre de réflexions à l'échelle locale (OCDE, 2018^[20]).

Une étude de l'OCDE consacrée à la Finlande a montré que pour mesurer les retombées s'agissant des objectifs secondaires, il fallait dans un premier temps définir les grands objectifs stratégiques de l'action publique qui seront menés à bien à l'aide des marchés publics (Encadré A.4).

Encadré A.4. Mesurer les retombées des marchés publics en Finlande

En Finlande, les objectifs de la passation de marchés publics sont les suivants :

- libérer l'innovation,
- renforcer l'accès et la concurrence des PME,
- accroître les exportations et développer l'emploi,
- ouvrir la voie en matière de technologies propres.

L'OCDE a collaboré avec la Finlande afin de déterminer la voie à suivre pour mesurer la contribution des marchés publics à la réalisation de ces grands objectifs. L'Organisation a établi un rapport complet recensant les lacunes et les efforts supplémentaires à déployer en matière de collecte de données pour montrer clairement que les objectifs ont été atteints. Un cadre de productivité a été établi dans lequel il a été proposé d'intégrer un ensemble d'indicateurs de performance ; certains de ces indicateurs visent à chiffrer dans quelle mesure les marchés publics ont contribué à obtenir des résultats en lien avec des objectifs secondaires. Parmi ces indicateurs de performance, figurent par exemple :

- Participation des PME : nombre de soumissions à des appels d'offres publics déposées par des entreprises entrant dans la catégorie des PME.
- Réduction de la consommation d'énergie : comparaison entre la consommation d'énergie liée aux produits et services historiques achetés par les administrations publiques, et les nouveaux produits et services répondant aux critères de l'offre économiquement la plus avantageuse (MEAT) ou autres.
- Réduction des émissions de CO₂ : comparaison entre les émissions de CO₂ liées aux produits et services historiques achetés par les administrations publiques, et les nouveaux produits et services sélectionnés en appliquant le critère relatif aux émissions.

- Amélioration de la qualité de l'air / de l'eau : comparaison entre les incidences sur la qualité de l'air / de l'eau des produits et services historiques achetés par les administrations publiques, et des nouveaux produits et services sélectionnés en appliquant le critère relatif aux considérations environnementales.
- Utilisation de critères sociaux dans les marchés publics : proportion de marchés publics assortis d'objectifs sociaux (et si possible récapitulatif des résultats obtenus sur le plan social grâce à des marchés publics).
- Compétences / création d'emplois : nombre d'emplois / stages de formation / qualifications générés par des marchés publics.

Source : (OCDE, 2019_[14]).

L'étude de l'OCDE consacrée à l'Allemagne montre que, au-delà de la définition des objectifs, un travail a été mené afin d'évaluer leur rang de priorité au sein des entités adjudicatrices allemandes. Un certain nombre de mesures devraient aider l'Allemagne sur la voie d'une utilisation stratégique de la commande publique ; il lui est notamment préconisé de faire porter ses efforts sur des évaluations régulières et approfondies des progrès réalisés au regard de ses objectifs en matière de développement durable (OCDE, 2019_[16]).

Développement des compétences et des capacités des praticiens des marchés publics dans les pays ALC

Les meilleurs résultats obtenus par de bonnes pratiques de passation de marchés le sont grâce à un personnel compétent et qualifié. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats de l'enquête ALC font ressortir une corrélation positive entre le taux de progression dans la mise en œuvre du principe de la Recommandation relatif aux capacités et celui des autres principes. Le taux de progression dans la mise en œuvre de ce principe fait apparaître une forte corrélation positive avec celui du principe relatif à la responsabilité (coefficient de Pearson : 61 %) et celui relatif à l'intégrité (62 %). Il semble donc que les pays qui obtiennent de meilleurs résultats en matière d'intégrité et de responsabilité disposent de praticiens plus compétents et plus qualifiés (et vice-versa). On observe également une étroite corrélation positive entre le taux de progression dans la mise en œuvre du principe relatif aux capacités et ceux des principes relatifs à l'efficacité, à l'évaluation et à l'intégration (qui affichent respectivement des coefficients de 60 %, 57 % et 62 %).

La reconnaissance de la passation de marchés publics en tant que profession spécifique, avec des programmes de certification et des formations régulières à l'appui, est essentielle à la bonne performance des systèmes de passation de marchés publics (OCDE, 2016_[10]). Ce constat se confirme dans l'État mexicain du Nuevo León, où l'OCDE a procédé à une évaluation des capacités du personnel chargé des marchés publics (Encadré A A.5).

Encadré A A.5. Les capacités de l'État de Nuevo León, au Mexique, en matière de passation de marchés publics

L'OCDE a collaboré avec les autorités du Nuevo León pour réaliser une évaluation de l'aptitude des agents publics à mener à bien les procédures de passation de marchés. Le rapport qui en a été tiré pointe l'existence de deux conditions indispensables au fonctionnement optimal du système de passation des marchés publics dans cet État : les praticiens doivent disposer des compétences nécessaires ; et ils doivent être suffisamment nombreux pour gérer la quantité de procédures de marchés publics engagées. Dans son examen, l'OCDE a relevé deux grandes pistes d'amélioration :

1. Établissement d'un cadre stratégique pour la professionnalisation des praticiens des marchés publics dans l'État du Nuevo León ;
2. Mise en place d'un système d'évolution de carrière fondé sur le mérite à destination des praticiens en mesure de faire face aux nouveaux défis.

Source : (OCDE, 2018^[20]).

Avant de formuler une stratégie axée sur le renforcement des capacités ou la professionnalisation de la passation de marchés publics, il est indispensable de réaliser un état des lieux qui permettra de repérer les lacunes et de suivre les améliorations. La Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) de l'OCDE (Collectif, 2018^[21]) comprend un indicateur relatif à l'aptitude d'un système de marchés publics à « se développer et à s'améliorer » (indicateur 8). Cet indicateur mesure la capacité d'un système à fournir des formations, des conseils et une assistance en matière de marchés publics. Il s'accompagne d'un indicateur secondaire qui invite à considérer la fonction de passation de marchés comme une profession. Les critères d'évaluation qu'il contient suppose qu'un pays mette en place :

- une reconnaissance de la passation de marchés publics en tant que fonction spécialisée décrite dans un cadre de compétences diversifié ;
- un système de nominations et de promotions par voie de concours ;
- une évaluation des performances du personnel et un système de promotion adapté.

La MAPS contient un module supplémentaire (en cours d'élaboration) qui décrit les composantes d'une approche globale de la professionnalisation de la passation de marchés publics.

L'OCDE a accompagné les autorités péruviennes (OCDE, 2017^[5]) dans la définition d'une stratégie de renforcement des capacités, inspirée des considérations suivantes :

- la constitution d'effectifs durables en matière de marchés publics s'inscrit dans la durée. La stratégie doit répondre aux défis immédiats et aux défis à long terme ;
- la stratégie doit avoir pour finalité l'amélioration des capacités individuelles et institutionnelles dans le domaine des marchés publics ;
- l'élaboration d'une stratégie est un exercice de planification qui suppose la mise au point d'une feuille de route présentant les objectifs prioritaires et les résultats escomptés à chaque étape ;
- la constitution d'effectifs durables dans le domaine des marchés publics mobilise du temps et des ressources. La stratégie doit prévoir un budget ;
- le processus d'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités dans le domaine des marchés publics doit être inclusif. Toutes les parties concernées doivent être réunies dans le cadre d'un groupe de travail ou d'un comité de pilotage.

Afin d'attirer des personnes motivées et compétentes, il est essentiel que la passation de marchés soit reconnue comme une fonction stratégique, et non pas purement administrative, au sein du service public.

L'ampleur des dépenses publiques en jeu impose que les praticiens disposent de tout l'éventail des compétences nécessaires pour l'exercer.

Il s'agit d'une profession pluridisciplinaire qui requiert des connaissances en droit, en économie, en administration publique, en comptabilité, en gestion et en marketing. Et les exigences en termes de qualifications interdisciplinaires augmentent avec la complexité des procédures de passation de marchés publics et l'évolution vers une approche stratégique de la commande publique axée sur la réalisation d'objectifs plus larges, de manière plus efficiente et moins risquée. Les cadres de compétences, les descriptions de poste, les systèmes de certification et les programmes de formation doivent tous viser à attirer des professionnels des marchés publics en leur offrant des possibilités d'évolutions de carrière compétitives et fondées sur le mérite (OCDE, 2017^[5]).

En 2017, l'Union européenne a adopté une recommandation relative à la professionnalisation de la passation de marchés publics dans le cadre du « paquet marchés publics ». Prenant acte de l'importance stratégique des marchés publics et de leur capacité à influencer sur les résultats de l'action publique, la recommandation préconise de renforcer le professionnalisme des praticiens des marchés publics au sein de l'UE pour l'achat de biens, services et travaux. La recommandation invite les pays de l'UE à aborder cette question sous trois angles :

- mise au point d'une architecture stratégique : définir une stratégie de professionnalisation de la passation de marchés publics ;
- ressources humaines : améliorer la formation et la gestion de carrière des praticiens des marchés publics ;
- systèmes : fournir des outils, méthodes et processus structurés à l'appui de la professionnalisation de la passation de marchés publics.

La mise en œuvre des mesures concrètes décrites sous ces trois intitulés peut constituer le socle d'une stratégie de renforcement des capacités.

Références

- Banque interaméricaine de développement (2018), « Survey to the Procurement Authorities of the Latin American and Caribbean Member-Countries on the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement », (enquête non publiée). [3]
- Collectif (2018), *MAPS Methodology for Assessing Procurement Systems*, [21]
<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/commonbenchmarkingandassessmentmethodologyforpublicprocurementsystems/version4.htm> (consulté le 16 novembre 2018).
- OCDE (2019), *Commande publique*, <https://www.oecd.org/fr/gov/commande-publique/>. [4]
- OCDE (2019), *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland, Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, OCDE, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. [14]
- OCDE (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [16]
- OCDE (2018), « Data from the 2018 OECD Survey on the Implementation of the 2015 OECD Recommendation of the Council on Public Procurement », (enquête non publiée). [8]
- OCDE (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>. [20]
- OCDE (2017), *Active with Latin America and the Caribbean: Supporting Structural Reform Efforts in Latin America and the Caribbean*, <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. [13]
- OCDE (2017), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285613-fr>. [7]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [9]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [6]
- OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>. [18]
- OCDE (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [5]
- OCDE (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [17]

- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf>. [10]
- OCDE (2016), *Country Case: The role of the Anti-Corruption Office (OA) in Public Procurement in Argentina*, OCDE, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/role-of-the-anti-corruption-office-oa-public-procurement-argentina.pdf>. [12]
- OCDE (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>. [1]
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [11]
- OCDE (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf. [19]
- OCDE/SAD/CEPALC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en>. [2]
- Ortiz-Ospina, E. et M. Roser (2019), « Government Spending », *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/government-spending>. [15]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Réforme des marchés publics

PROGRÈS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION 2015 DE L'OCDE

Ce rapport présente les progrès réalisés par les pays Membres et non-Membres de l'OCDE depuis leur adhésion à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics de 2015. La Recommandation fournit des orientations stratégiques pour faire face aux défis rencontrés dans les marchés publics et identifie les bonnes pratiques afin de garantir une utilisation stratégique et holistique des marchés publics. Ce rapport discute de la pertinence continue de la Recommandation, de sa large diffusion et, le cas échéant, de la nécessité de sa mise à jour ou de sa révision.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/621e6366-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

