

Colloque sur la Gouvernance Economique : Production et Gestion des Informations Financières

Gestion de la Passation des Marchés Publics pour la Bonne Gouvernance Economique

Présentation de Serge MERGER

Membre de la Commission Nationale des
Marchés Publics (CNMP)

GESTION DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS POUR LA BONNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE

La situation de pauvreté et de dénuement dans laquelle végète le peuple haïtien interpelle la conscience de tout un chacun et justifie l'engagement d'un certain nombre de débats et discussions aux fins d'identifier les raisons qui expliquent notre sous-développement et dégager des pistes de solutions. Le constat d'échec de la nation haïtienne n'est plus à faire ; Haïti, ci-devant Saint Domingue, « le plus pur fleuron de la couronne française », la plus riche colonie de la France aux dix-septième et dix-huitième siècles, est devenue le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental.

Ne nous voilons pas la face !

Cet échec patent et cuisant est le résultat de deux siècles de gestion de la chose publique caractérisée par la gabegie administrative, la corruption, la dilapidation des deniers publics, le gaspillage des biens de l'Etat, l'allocation inadéquate des ressources du pays, bref des pratiques de gestion du pays que nous prenons la liberté de qualifier de **mauvaise gouvernance**.

Voilà ! Le grand mot est lâché, qu'il nous soit permis de l'exprimer sous la forme d'un postulat:

Les pratiques de mauvaise gouvernance conduisent à la dégénérescence d'une nation et appauvrissent systématiquement une société.

Et son corollaire:

Les pratiques de bonne gouvernance élèvent une nation et contribuent au développement de son peuple.

Ceci dit, l'importance de la qualité de la gouvernance dans la vie d'un peuple est vitale et déterminante ; c'est ce qui justifie en quelque sorte la tenue de ce colloque.

Cependant, que vient faire le thème « **passation des marchés publics** » dans ce débat ?

Dans quelle mesure, la passation des marchés publics constitue t-elle un élément clef dans la mise en œuvre d'une politique de bonne gouvernance ?

Quel système de passation des marchés publics convient-il à une politique de bonne gouvernance ?

Le cadre de ce colloque ne nous permet malheureusement pas de répondre de manière exhaustive à ces interrogations. Néanmoins, nous allons succinctement aborder la question dans son essence et opiner sur la problématique de la passation des marchés publics dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance.

Mesdames, Messieurs les économistes, vous conviendrez avec moi que le dilemme fondamental qui se pose à la science économique est l'inadéquation entre les besoins

illimités de la population et la rareté des ressources limitées dont disposent les Gouvernants pour satisfaire les besoins sociaux. La satisfaction de ces besoins suppose la mise à la disposition de la population d'un certain nombre de travaux d'infrastructure, de biens et de services. Or, l'Etat ne dispose pas de tous les moyens lui permettant de construire lui-même les travaux, de produire les biens ou de fournir les services nécessaires à la satisfaction des besoins identifiés de la population; de là, la nécessité de recourir aux acteurs du secteur privé pour les acquérir.

C'est l'acquisition par un contrat écrit de ces travaux, ces fournitures et ces services qui est désignée sous l'appellation « **passation des marchés publics** ». Autrement dit, l'Etat engage des ressources financières limitées pour répondre aux besoins sociaux, c'est l'exécution de la loi de finance, c'est la gestion de la dépense publique proprement dite.

Vous admettez avec moi, que la dépense publique peut être gérée de façon rationnelle ou irrationnelle, en bon père de famille ou en dilapidateur des deniers publics. Ce qui nous renvoie à notre postulat de départ : la mauvaise gestion des dépenses publiques, c'est-à-dire :

la mauvaise gestion de la passation des marchés publics se rapporte à la mauvaise gouvernance tandis que la bonne gouvernance suppose une bonne gestion de la passation des marchés publics.

En quoi consiste une bonne gestion de la passation des marchés publics ?

Tout d'abord, il convient de souligner que **la passation des marchés publics** en Haïti, est régie par **le décret du 3 décembre 2004** établissant les règles applicables à la passation, l'approbation, l'exécution et au contrôle des marchés publics. C'est l'article 2 dudit décret qui définit les marchés publics comme étant des

« contrats écrits, à titre onéreux entre une personne morale de droit public appelée généralement Administration et un Entrepreneur ou Fournisseur, soit pour l'exécution d'un travail déterminé soit pour la fourniture de biens ou de services ».

Si nous voulons être normatif, nous dirons qu'une bonne gestion de la passation des marchés publics s'inscrit dans le cadre de la réglementation, en conformité avec l'esprit et la lettre des prescrits de la loi en vue de la réalisation des objectifs définis.

Donc, en guise de définition normative d'une bonne gestion de la passation des marchés publics, disons : qu'elle suppose la mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières permettant d'atteindre les objectifs fixés par le décret réglementant la passation des marchés publics, dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance.

Ces objectifs s'articulent autour deux principes fondamentaux :

- 1- *L'égalité d'accès à la commande publique et de traitement des candidats dans la transparence des procédures d'attribution.*
- 2- *L'utilisation optimale des ressources financières de l'Etat permettant aux gouvernants d'acquérir les meilleurs travaux, les meilleures fournitures et les meilleurs services dans les meilleurs délais.*

D'entrée de jeu, disons que le premier principe renvoie à la bonne gouvernance politique, tandis que le deuxième se réfère à la bonne gouvernance économique.

Le principe de l'égalité des citoyens est un droit constitutionnel consacré dans notre charte fondamentale; vous conviendrez avec moi que le devoir de tout bon gouvernement est de garantir le respect de tous les droits des citoyens (personnes physiques et personnes morales). Le moins que l'on puisse dire c'est que ces droits n'ont pas toujours été respectés. Pour rester dans la note et emprunter votre jargon, Mesdames, Messieurs les économistes, permettez moi de formuler un deuxième postulat :

Selon que la gestion de la passation des marchés publics sera bonne ou mauvaise le droit à l'égalité d'accès à la commande publique et de traitement des candidats sera garanti ou violé.

Et son corollaire est aussi vrai :

Lors de la passation des marchés publics, selon que le principe d'égalité d'accès à la commande publique, et l'égalité de traitement des candidats sera respecté ou violé, nous aurons une bonne ou mauvaise gouvernance.

Nous verrons plus tard, quel mode de passation des marchés publics garantit le mieux ces droits dans le cadre de la bonne gouvernance.

Quant au deuxième principe qui présuppose l'obligation de rationalité économique devant guider les choix des gouvernants dans leur prise de décision, lors de la passation de marchés publics, il est évident, pour cette docte assemblée, qu'il ne peut y avoir de bonne gouvernance sans l'utilisation systématique d'un ensemble de mécanismes qui garantissent l'utilisation optimale des ressources de l'Etat. Autrement dit, il y a un mode de passation des marchés publics qui maximise l'utilisation des ressources financières de l'Etat au profit de l'intérêt général.

Quel est-il ce mode de passation des marchés publics ?

C'est ce que nous allons voir dans le développement qui suit. Cependant, avant d'y arriver vous voulez bien me permettre de formuler un troisième postulat :

Selon que la gestion de la passation des marchés publics sera bonne ou mauvaise, le principe d'optimiser l'utilisation des deniers de l'Etat sera garanti ou violé.

Et son corollaire est tout aussi vrai :

Selon que le principe d'optimiser l'utilisation des deniers de l'Etat sera garanti ou violé, nous aurons une bonne ou mauvaise gouvernance.

Alors, venons en au fait : en quoi consiste la gestion de la passation des marchés publics dans le cadre de la bonne gouvernance ?

Il existe trois modes de passation des marchés publics :

- L'adjudication ;
- L'appel d'offres ;
- Le contrat de gré à gré ou négocié.

Ces différents modes de passation des marchés sont définis aux articles 5, 6,7 du décret du 3 décembre 2004 que nous avons évoqué plus haut.

L'adjudication est un mode de conclusion des marchés publics par lequel, l'ouvrage ou la commande est automatiquement attribuée à l'Entrepreneur ou Fournisseur le moins disant, après une mise en concurrence préalable des candidats.

L'appel d'offres est un mode de conclusion des marchés publics par lequel l'ouvrage ou la commande est octroyé sur la base de critères technico-financiers, à l'Entrepreneur ou Fournisseur le plus qualifié et le plus expérimenté parmi les soumissionnaires au marché.

Le contrat de gré à gré est un mode de conclusion des marchés publics caractérisé par l'absence d'appel à la concurrence ou l'Administration engage les discussions avec la personne physique ou morale de son choix et lui attribue le marché.

En guise de réponse à nos préoccupations quant au mode de passation des marchés publics à choisir dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance, le législateur est très clair. En effet, il précise à l'article 4 dudit décret :

« En matière de marchés publics l'appel à la concurrence est la règle et le marché de gré à gré est l'exception »

A cette étape de notre exposé, il convient de préciser que l'adjudication est un mode de passation de marché qui est rarement utilisé de nos jours. Car il ne permet pas d'apprécier la qualité des travaux, des fournitures ou des services dont l'Etat veut faire l'acquisition.

Les modes de passation de marchés publics les plus courants sont donc : le contrat de gré à gré et l'appel d'offres.

L'analyse de la définition du contrat de gré à gré révèle que les deux principes, soulignés plus haut, qui doivent caractériser la gestion de la passation des marchés publics dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance, ne sont pas respectés.

En effet, quand les responsables d'une Administration appellent un Entrepreneur ami, ou un Fournisseur ami pour lui octroyer une commande de l'Etat, ils violent les droits des autres Entrepreneurs et Fournisseurs, eux aussi contribuables, eux aussi citoyens à part entière, à avoir accès à la commande publique. Ce sont donc des pratiques de violation des droits économiques qui ne doivent pas être en vigueur dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance.

De même, le recours à un Entrepreneur ou un Fournisseur particulier ne permet pas à l'Etat d'obtenir les meilleurs prix ni les meilleurs travaux, produits ou services, au profit de l'intérêt général. L'Etat risque, au contraire, de payer plus cher pour des travaux, des fournitures et des services de qualité médiocre.

Dans pareil cas, nous disons que les ressources financières du pays sont mal utilisées, autrement dit ce n'est pas de la bonne gouvernance. Ces pratiques se perpétuent dans l'Administration, parce qu'elles permettent à certains de s'enrichir au détriment de la société.

La lutte contre la corruption, dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance, doit passer par le renforcement des mécanismes institutionnels visant à combattre voire éliminer les contrats de gré à gré dans la passation des marchés publics.

Néanmoins, il convient de souligner que les règlements prévoient des cas où des contrats de gré à gré peuvent être signés : soit pour des motifs de défense ou de sécurité nationale, soit pour des raisons de force majeure ; ou encore des petits contrats dont les montants ne dépassent pas les seuils fixés par la loi.

Le développement qui précède nous permet donc de déduire que : de ces trois modes de passation des marchés publics, il ne reste que l'appel d'offres comme option valable ; car il correspond le mieux aux principes susceptibles de répondre aux critères de bonne gouvernance.

En effet, l'appel d'offres garantit l'égalité d'accès à la commande publique en permettant à tout Entrepreneur ou tout Fournisseur qualifié de soumissionner.

De même, il est généralement admis que l'appel à la concurrence est le meilleur moyen pour permettre à l'Etat de faire l'acquisition de travaux, de fournitures et de services, aux meilleurs coûts pour la société.

Il convient maintenant de répondre directement à la question fondamentale :

Quel système de passation des marchés publics à mettre en place dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance ?

Cette question fait actuellement l'objet d'une étude au sein de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), financée par la Banque Mondiale et conduite par une firme Française, la SOFRECO. Je me contenterai donc d'esquisser les grandes lignes de cette réforme du système de passation des marchés publics qui est en cours.

Cette réforme « doit conduire à une amélioration de la capacité locale de gestion financière et à une meilleure délimitation des domaines de compétences, de façon à établir un système de passation des marchés plus efficace, plus transparent et plus rapide. Il permettra également de réduire les coûts et d'accroître le volume des investissements nécessaires à la croissance économique ».

Cette réforme ou modernisation de notre système de passation des marchés publics s'articule autour de quatre idées-forces :

IDEE-FORCE #1 : Le nouveau système de passation des marchés publics devra permettre une exécution plus rationnelle, plus efficace, plus transparente et plus rapide de la dépense publique :

- Recours systématique au jeu de la concurrence pour acheter plus et mieux tout en dépensant moins ;
- Elaboration d'un plan annuel de passation de marchés par chaque entité publique ;
- Limitation plus restrictive du recours au gré à gré et à l'avenant qui sont des procédures onéreuses et peu transparentes;
- Création d'outils devant faciliter la tâche des acheteurs publics et contribuer ainsi à la réduction des délais de passation des marchés (dossiers types d'appels d'offres et modèles de contrat) ;
- Création sur le site web de la CNMP d'un journal électronique des marchés publics, pour centraliser la publicité de tous les avis d'appels d'offres ouverts et publier les résultats ;
- Rôle de contrôle à priori de la CNMP du processus d'évaluation des offres ;

IDEE-FORCE #2 : Instauration d'une nouvelle chaîne simplifiée et informatisée de passation et du contrôle de la passation des marchés publics ;

- Elaboration de manuels de procédures devant arrêter une règle du jeu incontournable devant être respecté par tous les intervenants dans la chaîne.
- Mise en place d'un progiciel qui servira à la fois d'outil de surveillance et de générateur d'une banque de données ;

IDEE-FORCE #3 : Les marchés publics doivent être un véritable instrument de développement en facilitant davantage l'accès des petites et moyennes entreprises nationales à la commande publique, par l'introduction et le renforcement de certaines techniques telles que :

- La sous-traitance : en introduisant l'obligation de sous-traitance en faveur de PME dans le cadre des appels d'offres internationaux ;
- La co-traitance ou le groupement d'entreprises ;
- L'allotissement des appels d'offres ;
- Les lots réservés, en cas d'appel d'offres international ;
- La possibilité de dispense de cautionnements bancaires pour les marchés sur financement national.

IDEE-FORCE #4 : Introduction de nouvelles techniques de gestion comme les conventions de financement/construction/gestion/exploitation/entretien et transfert d'ouvrage de services publics (Build Operate and Transfer/BOT).

Ce concept de BOT, qui est une des formes courantes de la concession des travaux publics ou de service public, est un moyen privilégié pour un Etat de réaliser des infrastructures nécessaires au développement économique sans bourse délier, puis de récupérer ces ouvrages gratuitement et en bon état de fonctionnement, en fin de période d'exploitation.

Ces idées forces constituent à notre avis l'épine dorsale d'un bon système de passation des marchés publics dans le cadre d'une politique de bonne gouvernance.

Avant de terminer, souffrez que je rappelle à votre attention que le décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services a créé du même coup, **la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP)** dont je suis l'un des cinq membres.

C'est un organe normatif de l'Administration qui assure la régularité des opérations et le contrôle de la qualité du système de passation des marchés.

Sa mission principale est de « veiller à la bonne utilisation des deniers publics dans le processus de passation des marchés et de l'exécution des contrats de l'Etat, ce dans la transparence la plus totale afin de renforcer la confiance entre l'Etat et la population ».

Je vous remercie de votre attention et demeure à votre disposition pour répondre à vos questions si vous en avez.