

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

GOV/PGC/ETH(2006)9
Non classifié

L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS

QUESTIONNAIRE

À la suite du Forum mondial sur la gouvernance de novembre 2004, l'OCDE a lancé un projet pluridisciplinaire visant à promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption dans les marchés publics. Le principal résultat du projet sera un guide pratique qui identifie des bonnes pratiques.

Le questionnaire facilitera la collecte d'informations sur les expériences des autorités centrales des pays de l'OCDE pour promouvoir l'intégrité, la transparence et la responsabilité aux différentes étapes de la passation des marchés publics.

Cette activité du Comité de la gouvernance publique sur l'intégrité dans les marchés publics tirera profit des travaux menés par ailleurs à l'OCDE par le Programme SIGMA, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs.

*Veillez renvoyer le questionnaire rempli pour le mercredi 12 juillet au plus tard à Elodie Beth.
Afin de faciliter le processus, veuillez nous communiquer pour le vendredi 9 juin le nom et les coordonnées de la personne qui sera chargée de répondre au questionnaire.*

Pour des plus amples informations, veuillez prendre contact avec Elodie Beth,
courriel : elodie.beth@oecd.org, tél.: +33 1 45 24 96 29.

JT03210119

L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS QUESTIONNAIRE

Introduction

Faisant suite aux conclusions du Forum mondial,* la réunion d'experts sur l'intégrité dans les marchés publics des 20 et 21 juin 2005 a permis de mieux cerner les vues des pays sur le champ et la méthode pour lancer l'activité sur l'intégrité dans les marchés publics :

- Le champ de l'activité : Celle-ci est centrée avant tout sur les **pratiques** - mais peut aussi porter sur les textes officiels et les institutions lorsqu'il y a lieu d'en tenir compte - qui visent à promouvoir l'intégrité dans les marchés publics à **toutes les étapes** de la passation des marchés publics. On se rend mieux compte que les risques de corruption résident souvent en amont ou en aval de la mise en adjudication, dans la définition des besoins et dans la gestion du contrat.
- La méthode : Le questionnaire a été élaboré en étroite coopération avec des experts nationaux qui se sont portés volontaires à cet effet. Il facilitera la collecte d'informations sur les résultats obtenus par les **autorités centrales** des pays de l'OCDE dans leurs efforts pour promouvoir la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans les marchés publics. Les représentants des pays procéderont à l'examen des informations recueillies pour identifier des bonnes pratiques.

L'approche

Le questionnaire permettra de réunir l'expérience acquise par les autorités centrales des pays de l'OCDE sur trois aspects essentiels :

- I. Les procédures administratives qui contribuent à l'égalité de traitement des soumissionnaires/intermédiaires/contractants, au moyen de suffisamment de **transparence** aux différentes étapes de la passation des marchés publics. La première partie du questionnaire porte sur l'évolution récente des informations divulguées, les possibilités et les limites des procédures qui visent à assurer l'égalité d'accès à l'information dans les délais prévus, ainsi que les restrictions sur la divulgation d'informations à caractère confidentiel.
- II. Les mécanismes préventifs qui aident à **identifier et à traiter les risques de mauvaise gestion et de corruption** dans les marchés publics. La deuxième partie du questionnaire est centrée sur les instruments et les techniques de gestion des risques qui permettent de renforcer la prévisibilité, la transparence et l'intégrité de la passation des marchés publics.
- III. Les mécanismes qui permettent d'**assurer le contrôle et la responsabilité**, de la définition des besoins (par exemple la planification, la budgétisation) à la gestion du contrat (par exemple le paiement). La troisième partie du questionnaire passe en revue les mécanismes classiques et nouveaux pour que les agents publics et les soumissionnaires/intermédiaires/contractants soient tenus de rendre compte.

Le questionnaire se compose de **dix questions principales**. De plus, des orientations sont données en **annexe** pour aider ainsi les experts à répondre aux questions en précisant le type d'information espérée.

Calendrier des étapes à venir

Le délai de réponse au questionnaire est de six semaines. Aussi souhaiterions-nous recevoir les réponses au questionnaire dès que possible et pour le **mercredi 12 juillet** 2006 au plus tard, à l'adresse d'Elodie Beth (elodie.beth@oecd.org).

De plus, si des bonnes pratiques concernant les marchés publics ont été mises en évidence dans votre pays (par exemple dans un guide, un rapport d'audit, etc.), veuillez nous communiquer aussi le(s) document(s) qui en font état, de préférence en anglais ou en français.

Les bonnes pratiques identifiées et les résultats seront examinés lors d'un colloque sur l'intégrité dans les marchés publics les 30 novembre et 1^{er} décembre 2006. Les conclusions de ce colloque contribueront à la préparation d'un projet de rapport, soumis pour approbation au Comité de la gouvernance publique au printemps 2007.

*http://www.oecd.org/document/28/0,2340,fr_2649_34135_34339740_1_1_1_1,00.html

QUESTIONNAIRE

I. Assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires/intermédiaires/contractants au moyen d'une transparence suffisante des marchés publics : de la politique à la pratique

1. Comment les informations sont-elles communiquées dans la pratique aux soumissionnaires/intermédiaires/contractants aux différentes étapes de la passation des marchés publics ?
2. Quels instruments et procédures visent expressément à assurer l'égalité d'accès des soumissionnaires à l'information, dans les délais prévus et de manière systématique et, en particulier, quel est le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication ?
3. Dans quelles circonstances la dérogation à l'adjudication publique concurrentielle est-elle permise? Dans ces circonstances, quelles sont les mesures prévues pour assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires/intermédiaires/contractants ?

II. Mécanismes préventifs pour identifier et traiter les risques de mauvaise gestion et de corruption dans les marchés publics

4. Où a-t-on identifié les risques de mauvaise gestion et de corruption dans la passation des marchés publics, de la définition des besoins (ex : la planification, la budgétisation) à la gestion du contrat (ex : le paiement) ?
5. Quels sont les instruments et les techniques internes visant à s'assurer que l'usage des ressources budgétaires affectées aux marchés publics est conforme aux objectifs prévus, à réduire au minimum les risques de mauvaise gestion et à optimiser les ressources ?
6. Quelles mesures contre la corruption et les conflits d'intérêts visent expressément à promouvoir l'intégrité dans les marchés publics ?

III. Mécanismes permettant d'assurer le contrôle et la responsabilité dans la passation des marchés publics

7. Quels ont été, dans votre pays, les mesures prises ces cinq dernières années pour réaliser un équilibre entre le pouvoir discrétionnaire des agents publics (notamment ceux qui sont chargés des marchés publics, les élus, etc.) et la nécessité du contrôle ?
8. Comment les agents publics et les soumissionnaires/intermédiaires/contractants sont-ils soumis à l'obligation de rendre compte aux différentes étapes de la passation des marchés publics ?
9. Les parties prenantes (notamment le secteur privé, les usagers, la société civile ou le grand public) ont-elles été associées aux mécanismes de la passation des marchés publics et, dans l'affirmative, comment ?
10. Comment est assuré le traitement équitable et dans les délais prévus des plaintes administratives formelles qui ont trait à la passation des marchés publics ?

Informations complémentaires :

- Veuillez saisir cette occasion pour nous communiquer les **documents qui font état de bonnes pratiques** concernant les marchés publics qui pourraient avoir été mises au point dans votre pays (par exemple un guide, un rapport d'audit, etc.). Veuillez indiquer comment ces bonnes pratiques ont été identifiées et les conditions de leur efficacité.
- De plus, veuillez décrire en quelques lignes **l'environnement juridique et institutionnel** dont il y a lieu de tenir compte, notamment le cadre législatif de la passation des marchés publics (par exemple, inclure la référence aux textes législatifs et réglementaires applicables), les organes centraux de supervision et suivi des marchés publics, les modalités de la prise en charge des plaintes administratives, les institutions et les procédures de contrôle interne et externe, ainsi que les méthodes d'audit.

Vous pouvez aussi souligner d'autres aspects importants qui ne sont pas abordés dans le questionnaire.

ANNEXE

ORIENTATIONS POUR REMPLIR LE QUESTIONNAIRE

1. Les sous-questions de l'annexe ont pour objet de **vous aider ainsi à répondre aux questions** en précisant le type d'information espérée.
2. Le questionnaire a pour but principal de recueillir des **bonnes pratiques** au **niveau central**. Afin de permettre une meilleure compréhension des conditions à réunir pour assurer l'intégrité dans les marchés publics, vous pourriez aussi donner des exemples de difficultés en soulignant les raisons et les facteurs de l'échec.
3. Dans vos réponses, veuillez vous attacher principalement aux mesures utilisées dans la **pratique quotidienne**. Vous pouvez aussi donner des informations sur les textes officiels et institutions lorsqu'il y a lieu d'en tenir compte.

1. Comment les informations sont-elles communiquées dans la pratique aux soumissionnaires/intermédiaires/contractants aux différentes étapes de la passation des marchés publics ?

Veillez utiliser le **tableau** ci-après pour résumer :

- a) les modalités de communication des **informations** lors : (a) de la définition des besoins/cahier des charges ; (b) de la sélection et l'adjudication/critères ; (c) du rapport sur les résultats de l'adjudication ; et (d) de la gestion du contrat/paiement.
- b) **qui** peut avoir accès à l'information (par exemple le fournisseur, les soumissionnaires non retenus).
- c) Dans quelle mesure la réglementation des marchés publics prévoit des **restrictions qui visent expressément la divulgation d'informations à caractère confidentiel** concernant les marchés publics.

	Comment les informations sont communiquées dans la pratique	À qui (fournisseurs, soumissionnaires/intermédiaires/contractants)	Restrictions sur la divulgation d'informations à caractère confidentiel
Définition des besoins/ cahier des charges			
Sélection et adjudication/ critères			
Compte rendu des résultats de l'adjudication			
Gestion du contrat/ paiement			

2. Quels instruments et procédures visent expressément à assurer l'égalité d'accès des soumissionnaires à l'information, dans les délais prévus et de manière systématique et, en particulier, quel est le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication ?

Veillez préciser en particulier :

- a) les principales caractéristiques du **système d'information sur les marchés publics** et en particulier le rôle joué par les nouvelles technologies de l'information et de la communication à l'appui de l'égalité de traitement des soumissionnaires (par exemple un système de marchés publics en ligne qui offre un guichet unique, évite les contacts directs entre personnes, etc.). Veuillez indiquer le lien vers le site Internet du système de marchés publics en ligne.
- b) quels instruments visent à s'assurer que la **communication des informations est systématique** et se fait dans les délais prévus (par exemple un modèle de documentation des appels d'offres qui précise les clauses et conditions des marchés), comment ils sont adaptés aux différents types de biens et services, comment ils sont mis à jour pour répondre aux besoins des parties prenantes et comment ils leur sont communiqués.
- c) en cas de **modification des informations** ou de **demande de précisions**, quelles sont les procédures pour assurer le même niveau d'information à chaque soumissionnaire (par exemple les critères pour définir les modalités de communication des informations complémentaires, les points de contact pour les demandes de renseignements, etc.)

3. Dans quelles circonstances la dérogation à l'adjudication publique concurrentielle est-elle permise? Dans ces circonstances, quelles sont les mesures prévues pour assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires/ intermédiaires/contractants ?

Veillez énoncer ces circonstances et préciser quelles mesures de précaution permettent alors d'assurer l'uniformité des règles du jeu (par exemple la transparence, des orientations complémentaires, les mesures de suivi, etc.), par exemple lorsque :

- a) **la procédure ne peut aboutir** (si par exemple aucune offre ne répond aux exigences techniques définies dans l'appel d'offres, ou si ces exigences s'avèrent illusoires lors de la gestion du contrat).
- b) **les procédures d'adjudication concurrentielle ne sont pas applicables**, c'est-à-dire la différence entre les procédures selon que le montant des marchés est **supérieur ou inférieur à un certain seuil**, ou encore les **procédures spéciales** qui s'appliquent dans certains cas particuliers (par exemple la sécurité nationale, les situations d'urgence, etc.).
- d) le **recours à des mécanismes de présélection** (par exemple, une liste de fournisseurs agréés, un accord-cadre etc.).
- e) **la prise en compte des aspects économiques et sociaux** dans les marchés publics (par exemple en favorisant les soumissionnaires implantés en zone défavorisée).

4. Où a-t-on identifié les risques de mauvaise gestion et de corruption dans la passation des marchés publics, de la définition des besoins (ex : la planification, la budgétisation) à la gestion du contrat (ex : le paiement) ?

Veillez préciser en particulier :

- a) **quels risques** ont été identifiés dans le système des marchés publics, à qui ces constatations ont été communiquées, et si elles se sont traduites par des **recommandations** (par exemple des amendements à la législation, la mise au point d'instruments préventifs spécifiques, etc.).
- b) comment ces risques ont été identifiés : le **mécanisme** utilisé (par exemple le contrôle de l'ensemble des dépenses publiques et le programme de gestion des finances publiques, le régime de responsabilité de la gestion interne, l'audit, etc.), et la technique (par exemple la vérification par échantillonnage aléatoire des domaines à risque des marchés publics).
- c) le **champ** de l'examen, notamment les marchés dont le montant n'atteint pas le seuil (ex : nombre de marchés qui se situent chaque année juste au-dessous du seuil d'approbation, montant global annuel des marchés pour empêcher le « fractionnement » des contrats), ou les circonstances qui exigent l'utilisation des procédures d'exception à l'adjudication concurrentielle (critères appliqués au-dessous du seuil d'appel d'offres, justification de l'urgence pour réviser un contrat de marché, etc.).

5. Quels sont les instruments et les techniques internes visant à s'assurer que l'usage des ressources budgétaires affectées aux marchés publics est conforme aux objectifs prévus, à réduire au minimum les risques de mauvaise gestion et à optimiser les ressources ?

Veillez indiquer en particulier :

- a) les mécanismes de gestion visant à s'assurer que les ressources budgétaires affectées aux marchés publics **servent les objectifs prévus** (ex : procédures d'approbation et de suivi des financements par l'administration et au sein des ministères, conformément à la législation et aux documents budgétaires ; aptitude à rendre compte publiquement des dépenses consacrées aux marchés publics, etc.)

b) les principaux instruments qui visent à renforcer **la planification et la mise en œuvre** dans les administrations publiques, notamment dans le cas des services décentralisés (par exemple, des plans annuels des marchés publics, le contrôle interne fondé sur la matérialité¹ et le risque, les procédures d'approbation par la direction des dossiers qui justifient les grands contrats, le modèle de répartition des risques entre l'administration et le soumissionnaire, etc.).

c) l'existence d'un **système ou d'une base de données** destinés à collecter de l'information statistique sur les marchés publics (ex : un institut national de la statistique), le principal **objectif** de ce système (par exemple la planification des marchés publics, l'analyse comparative, la détection d'éventuelles malversations, etc.), et les modalités de son utilisation pour **l'élaboration de politiques publiques** (types de données recueillies, intégration des données dans les rapports financiers, capacité d'analyser des caractéristiques des marchés publics et leur évolution dans un ministère ou au niveau de l'ensemble des administrations publiques, données communiquées publiquement et réintroduites dans le système).

d) la chaîne des responsabilités qui relie les agents exerçant leurs fonctions dans le domaine des marchés publics, à un **poste exposé** au risque de corruption (par exemple les directeurs généraux qui administrent un budget, les responsables des marchés publics, etc.) et quelles **mesures de renforcement des capacités** sont prévues pour assurer **l'intégrité** (ex : une formation professionnelle abordant les questions d'intégrité) et pour faire face à toute éventualité ou dilemme (ex : un organe de conseil).

6. Quelles mesures contre la corruption et les conflits d'intérêts visent expressément à promouvoir l'intégrité dans les marchés publics ?

Veillez préciser en particulier :

a) les **obligations** générales des agents ou du personnels contractuels dans le domaine des marchés publics, en vue de prévenir la corruption (par exemple la séparation explicite des compétences des différents agents ou organes, la rotation des agents, le principe du « double regard », l'obligation de déclaration, notamment pour les intérêts financiers, etc.), et les exceptions à leur application (ex : pouvoir discrétionnaire au-dessous d'un seuil).

b) quelles **normes déontologiques, interdictions et restrictions** s'appliquent aux agents ou au personnels contractuels dans le domaine des marchés publics, ainsi qu'aux soumissionnaires/intermédiaires/contractants, sous quelle forme (ex : clause anti-corruption, pacte d'intégrité, code de conduite, systèmes de gestion de l'intégrité dans les entreprises, etc.), et les modalités de leur communication et de leur application (par exemple condition d'admission à une adjudication).

c) l'existence de **mesures qui visent expressément à établir ou à vérifier l'intégrité des soumissionnaires/intermédiaires/contractants** (ex : élaboration d'une « liste blanche », évaluation de leur intégrité ou de leur qualification financière, divulgation des commissions versées à des particuliers ou à des sociétés pour services rendus lors de la passation d'un marché public), et si elles s'appliquent à tous les marchés.

7. Quels ont été, dans votre pays, les mesures prises ces cinq dernières années pour réaliser un équilibre entre le pouvoir discrétionnaire des agents publics (notamment ceux qui sont chargés des marchés publics, les élus, etc.) et la nécessité du contrôle ?

Veillez préciser en particulier :

a) dans un contexte de déconcentration des pouvoirs, comment **les normes, les mesures d'incitation** (par exemple l'évaluation des performances du personnel), ainsi que les **mécanismes de contrôle applicables aux agents chargés des marchés publics** contribuent à définir un juste équilibre entre flexibilité (par exemple rapidité et capacité d'adaptation), et contrôle des marchés publics (par exemple prévention et détection de la corruption).

¹ La matérialité peut se définir comme l'ampleur d'une présentation incomplète ou inexacte d'informations comptables qui pourrait, selon toute vraisemblance, altérer le jugement d'une personne raisonnable se fiant à ces informations. Le risque est donc une mesure de l'incertitude, tandis que la matérialité est une mesure quantitative.

b) **comment l'intégrité des décisions des agents publics est vérifiée** aux différentes étapes de la passation des marchés publics (ex : examen de la définition des critères de sélection et d'évaluation des offres, si ces critères sont appliqués rigoureusement aux décisions, vérification des modalités d'exonération des obligations de sélection, si le cahier des charges est défini de manière non discriminatoire, examen des raisons justifiant les retards de paiement, etc.).

8. Comment les agents publics ainsi que les soumissionnaires/intermédiaires/contractants sont-ils soumis à l'obligation de rendre compte aux différentes étapes de la passation des marchés publics ?

Veillez préciser en particulier :

a) les principaux **mécanismes de responsabilité** applicables aux agents publics et aux soumissionnaires/intermédiaires/contractants, en particulier au stade de la gestion du contrat (par exemple les mesures visant l'approbation, le suivi, l'enregistrement ou le compte rendu de la révision d'un contrat de marché, les politiques pour assurer la diligence raisonnable du paiement, etc.).

b) quelles **procédures internes de contrôle** sur chaque opération permettent la maîtrise de la fonction d'achat, et comment la **coordination** est assurée entre le contrôle interne et l'audit externe de la passation des marchés publics.

c) si l'on dispose d'informations sur le nombre et le type des **infractions** enregistrées (en 2005, par exemple) et les **sanctions appliquées** aux fournisseurs ou aux intermédiaires, ainsi qu'aux agents publics.

9. Les parties prenantes (notamment le secteur privé, les usagers, la société civile ou le grand public) ont-elles été associées aux mécanismes de la passation des marchés publics et, dans l'affirmative, comment ?

Veillez préciser en particulier :

a) si leur rôle était plutôt **consultatif** (par exemple la consultation des sociétés privées dans la définition des besoins, au moyen de l'élaboration d'une étude, etc.), ou **axé sur le contrôle** (par exemple la vérification de l'intégrité des opérations), et à quelle étape de la passation des marchés publics les parties prenantes ont été impliquées.

b) comment vous vous assurez que la prise en considération du point de vue des parties prenantes est **impartiale** (par exemple les critères de sélection, le choix d'un échantillon représentatif, l'identification de situations de conflit d'intérêts, etc.).

c) si des **organismes de surveillance indépendants** participent, eux aussi, au suivi des marchés publics (par exemple le rôle du pouvoir législatif pour assurer les conditions essentielles de l'intégrité des marchés publics, notamment au moyen d'une commission parlementaire qui surveille la gestion de grands projets de marchés publics).

10. Comment est assuré le traitement équitable et dans les délais prévus des plaintes administratives formelles qui ont trait à la passation des marchés publics ?

Veillez préciser en particulier :

a) les **procédures** interne et externe **pour les plaintes**, en particulier s'il existe une procédure qui permet aux personnels chargés des marchés publics, aux fournisseurs et aux autres parties prenantes de signaler la mauvaise gestion et la corruption.

b) quelles informations sont conservées dans les **archives**, de quelle protection bénéficie un requérant contre d'éventuelles représailles, les mesures de précaution qui visent à réduire le nombre de plaintes infondées.

c) quelle(s) **institution(s)** est (sont) chargée(s) d'examiner les plaintes administratives, quel est le délai moyen de la décision, et si la procédure permet de contester les décisions de l'administration avant ou après l'adjudication.

MERCI BEAUCOUP D'AVOIR REMPLI LE QUESTIONNAIRE