



Mahamoudou Mahamadine DIALLO

**«Étude des pratiques de passation des marchés publics : Vers un modèle
d'innovation de l'approvisionnement des organismes publics au Mali»**

Travail présenté

à l'université internationale de langue française au service
du développement africain

Université Senghor

**DÉPARTEMENT ADMINISTRATION – GESTION
(SPÉCIALITÉ : GOUVERNANCE ET MANAGEMENT PUBLIC)**

Alexandrie
Egypte

2005-2007

RESUME

Les marchés publics constituent des politiques publiques dont l'élaboration et la mise en œuvre relèvent de la souveraineté des Etats. Les défis soulevés par l'ouverture incontournable au monde nécessitent une adaptation constante de ces politiques à l'évolution des pratiques. Avec sa grande capacité de consommation de biens et de services, les acquisitions dans le secteur public font l'objet d'une politique de régulation très stricte.

La satisfaction de l'ensemble des besoins de l'Etat et des collectivités territoriales est assurée par divers moyens dont la passation des marchés publics. Elle se traduit par l'obligation d'acquérir de façon transparente et rentable les biens et services nécessaires à l'équipement, à l'investissement ou au fonctionnement des organismes publics. C'est dans cette lancée que ce mémoire s'inscrit. Il traite de la problématique d'une gestion efficace de l'approvisionnement des organismes publics au Mali.

L'approche suivie consistait en une analyse de la littérature sur les pratiques de l'achat public qui a servi à l'élaboration d'un modèle conceptuel pour analyser les pratiques de passation des marchés sur le lieu de stage et au Mali. Le stage au Québec a facilité la recherche empirique sur le thème. Avec le parcours de quelques modèles de passation de marchés dans le secteur public, le mémoire propose des pistes générales d'amélioration des procédures de passation de marchés et quelques réformes spécifiques à opérer dans leur gestion.

Si les principes de la commande publique sont presque les mêmes dans tous les Etats, la différence des contextes et les moyens disponibles font que les résultats obtenus n'ont pas toujours la même similitude. L'utilisation de plusieurs outils de gestion associée à une demande globale de responsabilité face aux ressources publiques constitue des avantages certains de passation des marchés publics. Aussi, les écarts d'analyse dans les contextes malien et québécois peuvent révéler des limites à la pertinence des résultats et leur application. Les efforts d'analyse des deux contextes ont été faits pour trouver les rapprochements qui allaient permettre l'identification ce qu'il y a de meilleur au Québec et ce qui pourrait être amélioré au Mali.

En fin de mémoire, les recommandations spécifiques formulées ont trait au cadre législatif, réglementaire et institutionnel de la passation des marchés publics au Mali.

« La prévention exige cet exercice intellectuel : si l'on compare les marchés publics à une ville fortifiée, ses défenseurs ne peuvent pas se borner à fermer les portes et à remonter le pont-levis seulement en cas de danger notoire. Il faut aussi qu'ils soient attentifs aux manœuvres de diversion et au cheval de Troie. »

Josette Hervet, Conseiller au Service Central
de prévention de la corruption, France.

TABLE DES MATIERES

RESUME	I
ANNEXES	V
LISTE DES FIGURES :	V
LISTE DES TABLEAUX :	V
AVANT-PROPOS.....	VI
DEDICACE.....	VII
REMERCIEMENTS	VIII
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	IX
INTRODUCTION	1
 CHAPITRE 1	
LES FONDEMENTS GENERAUX DES MARCHES PUBLICS.....	6
1.1 – APERÇU SUR LES ORIENTATIONS DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS	6
1.1.1 – <i>Le but</i>	7
1.1.2 – <i>Les objectifs</i>	7
1.1.3 – <i>Les acteurs</i>	8
1.1.4 – <i>Les types de documents contractuels</i>	8
1.2 - LES EXIGENCES DES PROCEDURES DE SOUMISSION PUBLIQUE.....	8
1.2.1- <i>L’objet du contrat</i>	9
1.2.2 - <i>Les qualifications du cocontractant</i>	9
1.2.3 - <i>La modification du contrat</i>	10
1.2.4 - <i>L’évaluation des soumissions</i>	11
1.2.5 - <i>Les règles particulières d’octroi des contrats</i>	12
1.2.6 - <i>Les recours</i>	12
1.2.6.1 - Le recours administratif.....	13
1.2.6.2 - Le recours civil.....	13
1.2.6.3 - Le recours pénal.....	14
1.3 – LES MODELES D’APPROVISIONNEMENT DES ORGANISMES PUBLICS	15
1.3.1 - <i>Les formes normales</i>	15
1.3.1.1 - L’appel d’offres.....	15
1.3.1.2 - L’adjudication.....	16
1.3.2 - <i>Les formes particulières</i>	17
1.3.2.1 - Les concours.....	17
1.3.2.2 - Les consultations informelles.....	18
1.3.2.3 - Les dépenses de gré à gré.....	18
 CHAPITRE 2	
LA GESTION DES PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	20
2.1- LES PRINCIPES GÉNÉRAUX GUIDANT LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	20
2.1.1 - <i>La liberté d’accès aux marchés de l’État</i>	21
2.1.2 - <i>L’égalité de traitement des candidats</i>	22
2.1.3 - <i>Le contrôle transparent</i>	22
2.2 - L’ANALYSE DES PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT DES ORGANISMES PUBLICS	23
2.2.1 – <i>La phase précontractuelle</i>	23
2.2.1.1 – La définition des besoins.....	23
2.2.1.2 – La planification des achats	24
2.2.2 - <i>La phase contractuelle</i>	25
2.2.2.1 - La publicité.....	25
2.2.2.3 – La diffusion de l’information	28

2.2.3 – <i>La phase d'administration du contrat</i>	28
2.2.3.1 – <i>Le rappel et le suivi de la commande</i>	29
2.2.3.2 – <i>L'émission de bon de commande</i>	29
2.2.3.3 – <i>La réception et l'inspection de la commande</i>	29
2.2.3.4 – <i>La vérification et le paiement des factures</i>	30
2.2.4 – <i>La phase post-contractuelle</i>	30
2.2.4.1 – <i>Le contrôle de la gestion du processus</i>	31
2.2.4.2 – <i>L'évaluation du rendement des fournisseurs</i>	31
2.2.4.3 – <i>L'implication des organismes extérieurs</i>	31
2.3 – LA METHODOLOGIE D'INTERVENTION	33

CHAPITRE 3

L'ANALYSE DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS A LA VILLE DE QUEBEC 34

3.1 – PRESENTATION DU SERVICE DES APPROVISIONNEMENTS	34
3.1.1 – <i>La structure et le fonctionnement du Service des approvisionnements</i>	34
3.1.2 – <i>Le mandat du Service</i>	35
3.2 – LES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT A LA VILLE DE QUEBEC	35
3.2.1 – <i>Le processus d'acquisition</i>	36
3.2.1.1 – <i>L'acquisition de biens courants</i>	36
3.2.1.2 – <i>L'acquisition des contrats de services</i>	37
3.2.1.2.1 – <i>Les services professionnels</i>	39
3.2.1.2.2 – <i>Les services techniques</i>	41
3.2.2 – <i>La sélection des fournisseurs</i>	44
3.2.2.1 – <i>Inscription au fichier</i>	45
3.2.2.2 – <i>Les conditions de préférence</i>	45
3.2.3 – <i>La gestion des inventaires</i>	46
3.2.3.1 – <i>Les stocks et le matériel acquis</i>	46
3.2.4 – <i>La disposition des biens en surplus</i>	47
3.2.4.1 – <i>Les biens dont la Ville est propriétaire</i>	47
3.2.4.2 – <i>Les biens dont la Ville est détentrice</i>	48
3.3 – LES RAPPORTS AVEC SON ENVIRONNEMENT	49
3.3.1 – <i>L'environnement interne</i>	49
3.3.1.1 – <i>Le personnel chargé des achats</i>	49
3.3.1.2 – <i>Les services clients</i>	50
3.3.2 – <i>L'environnement externe</i>	50
3.3.2.1 – <i>Les organismes partenaires</i>	51
3.3.2.2 – <i>Les relations avec les fournisseurs</i>	51

CHAPITRE 4

PRESENTATION DU CONTEXTE MALIEN..... 53

4.1 – LES GENERALITES SUR L'ÉTAT MALIEN	53
4.1.1 – <i>La vie politique et sociale</i>	53
4.1.2 – <i>Les caractéristiques économiques</i>	54
4.2 – LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DES MARCHES PUBLICS	56
4.2.1 – <i>L'allocation des crédits d'approvisionnement</i>	56
4.2.1.1 – <i>Les crédits sur le budget national</i>	57
4.2.1.2 – <i>Les crédits sur les subventions extérieures</i>	57
4.3 – LE CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES MARCHES PUBLICS	60
4.3.1 – <i>Les administrations bénéficiaires</i>	60
4.3.2 – <i>Les administrations concernées</i>	61
4.4 – L'ÉVALUATION DES MODELES PROPOSES	63
4.4.1 – <i>La gestion administrative</i>	63
4.4.2 – <i>Les relations des soumissionnaires</i>	64

CHAPITRE 5

VERS UNE STRATEGIE D'AMELIORATION DES PRATIQUES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU MALI 66

5.1 – LES PISTES ENVISAGEABLES D'UNE BONNE PRATIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT	66
5.1.1 – <i>Le renforcement des dimensions de la gestion publique</i>	66
5.1.1.1 – <i>Les niveaux de la responsabilité</i>	66
5.1.1.2 – <i>La transparence</i>	68

5.1.2 – La réforme des processus passation de marché	69
5.1.2.1 – L’approvisionnement stratégique	69
5.1.2.2 – L’utilisation des nouvelles technologies	71
5.1.2.3 – La maximisation de regroupement	72
5.1.2.4 – Le respect de l’environnement	73
5.1.2.5 – La promotion de la compétitivité des entreprises	74
5.2 - LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE	75
5.2.1 – Les missions et les objectifs.....	75
5.2.2 - Les valeurs	76
5.2.3 - Les procédures	77
5.2.4 – Les ressources	77
5.2.5 – Le profil de compétences des gestionnaires	78
5.3 – LES REFORMES SPECIFIQUES	80
5.3.1 - Au plan législatif et réglementaire	80
5.3.2 - Au plan institutionnel	81
5.4- LES FACTEURS DE SUCCES	82
5.4.1- Connaissance du marché de l’approvisionnement	82
5.4.2 - Définition des principes de concurrence.....	83
5.4.3- Collaboration des intervenants.....	83
5.4.3.1- Les institutions spécialisées	83
5.4.3.2- Les organisations professionnelles.....	84
CONCLUSION GENERALE.....	85
BIBLIOGRAPHIE.....	87

ANNEXES

Annexe i : Organigramme de la Ville de Québec

Annexe ii : Organigramme du service des approvisionnements

LISTE DES FIGURES :

Figure 1: Modèle de cohérence d’un système d’approvisionnement	
Figure 2: Schéma récapitulatif des phases de gestion des processus d'approvisionnement	32
Figure 3: Système électronique Oracle d'acquisition de biens	37
Figure 4: Circuit de financement pour l'acquisition des services	38
Figure 5: Système électronique Oracle d'acquisition des services	42
Figure 6: Circuit de financement pour l'acquisition des biens et des services.....	43
Figure 7: Processus d'approvisionnement des organismes publics et domaines de compétences des gestionnaires	62
Figure 9 : Organigramme sommaire de la Direction Administrative et Financière	79
Figure 10 : Proposition de nouvel organigramme pour l'organisme chargé des achats .	79

LISTE DES TABLEAUX :

Tableau 1: Evolution des secteurs de l'économie et leur contribution dans le PIB	55
Tableau 2: Statistiques 2000-2003 du financement des marchés publics.....	59
Tableau 3: Indicateurs sommaires des forces et faiblesses de la passation des marchés publics au Mali.....	65
Tableau 4: Questionnements relatifs à une stratégie d'approvisionnement	70

Avant-propos

L'approvisionnement est un thème qui a connu un grand développement dans les relations entre fournisseurs et donneurs d'ordre sur les marchés. Cependant, si le thème est l'occasion d'une construction de la confiance débouchant souvent sur un partenariat entre les acteurs privés, il fait l'objet de réglementation plus stricte dans le secteur public. Cette pratique du secteur public, à l'opposé du secteur privé, se présente comme une remise en cause permanente des relations entre les fournisseurs et leurs partenaires publics. La remise en cause est liée à la quête constante par les Etats et ses démembrements d'une meilleure utilisation de leurs ressources. Ainsi, plusieurs politiques axées sur l'approvisionnement ont intéressé le thème. Elles tentent de renforcer les pratiques des organismes publics en matière de passation de marché.

La recherche sur le thème de l'approvisionnement des organismes publics entre dans la droite ligne du sentiment bien partagé de chacun à contribuer à la définition et à la mise en œuvre responsable des politiques publiques. C'est ce que paraît énoncé l'argument de cet extrait de discours du groupe des pays les plus riches :

« C'est aux pays en développement eux-mêmes et à leurs gouvernements qu'il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leur population. Nous devons soutenir des stratégies de développement bien conçues en améliorant notre aide afin d'en assurer une utilisation plus efficace. »

Extrait du communiqué du G8, le 8 juillet 2005 Gleneagles, Écosse

Dédicace

Ce travail est dédié à :

- La mémoire de mon père Mahamadine Fatéri qui, arraché à notre affection, a consenti tant d'efforts et d'amour pour la famille. Que Dieu, Tout Puissant, l'accueille dans les rangs de ceux qu'Il a aimés.
- La gloire de ma mère, Adama Houmakoyo, pour tous ses efforts d'éducation et de bénédiction. Que Dieu, Tout Puissant, l'accorde santé et bonheur éternel.

Qu'ils trouvent ici le sentiment d'un fils bien aimé et le couronnement de leurs bénédictions.

REMERCIEMENTS

L'élaboration de ce mémoire a été un travail de recherche. Elle a rendu nécessaire la collaboration avec plusieurs personnes tant dans l'encadrement que dans les recherches de données. Il est donc de bon ton d'exprimer notre profonde gratitude à l'endroit de toutes les personnes qui ont, de façon directe ou indirecte, contribué à la réalisation de ce travail. A cet effet, nos sincères remerciements vont à l'adresse de :

- Professeur Brahim MEDDEB, Directeur du Département Administration-Gestion de l'Université Senghor et son assistante de Direction pour tout l'encadrement, l'assistance et l'accompagnement pendant notre formation aux carrières du développement africain. Leurs efforts sans relâche ont couronné le succès de nos études de Master.
- Personnel du Service des Approvisionnements de la Ville de Québec notamment Madame Monique GIROUX, chef de la Division des acquisitions, Monsieur Serges BOLDUC, chef de la Section des contrats de service et équipements et Monsieur Jean CHOUNARD, chef de la Section des acquisitions de biens courants pour leur accueil, leur encadrement et leur accompagnement dans la cueillette des données. Leur contribution commune a permis la tenue de notre stage dans les meilleures conditions. Qu'ils trouvent tous dans ce mémoire notre reconnaissance sans faille. Les mêmes sentiments de reconnaissance s'adressent aux différents acheteurs sans la collaboration desquels les recherches n'auraient pu être réalisées.
- Monsieur Daniel Maltais professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique de Québec pour son soutien académique lors du stage.
- Le personnel de la Direction Administrative et Financière du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Mali pour leur encouragement et leurs conseils.
- Monsieur Adama Salif Sidibé, Conseiller au Cabinet du Ministère de l'Environnement et l'Assainissement du Mali pour son soutien académique sur notre thème.
- Mes parents, amis, collègues étudiants maliens et ma fiancée Djénéba CISSE pour leur soutien et leur encouragement très appréciés.

Nous témoignons à toutes et tous notre reconnaissance toujours renouvelée.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACNT :	Agence comptable nationale du trésor
AMF :	Association des maires et présidents de communautés de France
AOO :	Appel d’offres ouvert
AOR :	Appel d’offres restreint
BAD :	Banque Africaine de Développement (Groupe)
BEI :	Banque européenne d’investissement
BM :	Banque mondiale (Groupe)
BOAD :	Banque Ouest Africaine de Développement
CA :	Conseil d’arrondissement ou d’agglomération
CV :	Conseil de Ville
DAF :	Direction administrative et financière
DAO :	Dossier d’appel d’offres
DGPM :	Direction générale des marchés publics
DNCF :	Direction nationale du contrôle financier
DP :	Demande de proposition
ELCARO :	Outil informatique de gestion de l’approvisionnement à la Ville de Québec
Fin. :	Financement
FRPC :	Faculté de réduction de la pauvreté pour la croissance (Programme d’ajustement structurel)
ERO :	Entretien, réparation, opération
GPD :	Gestion de processus décisionnel (Sommaire décisionnel)
LVQ :	Lois et Règlement de Québec
MAMR :	Ministère des affaires municipales et des régions
Nbre :	Nombre
ORACLE :	Outil informatique de gestion financière et budgétaire à la Ville de Québec
PIB :	Produit Intérieur Brut
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
PTI :	Programme triennal d’investissement
RVQ :	Règlement Ville de Québec (Règlement d’emprunt de la Ville de Québec)
SEAO :	Système électronique d’appel d’offres (site Internet)

INTRODUCTION

Les périodes qui passent sont marquées par des tendances majeures pour l'humanité. Ainsi, le vingtième siècle a retenti dans tous les secteurs de l'économie par les progrès apportés dans l'organisation scientifique du travail avec la standardisation des procédés pour une production de masse.

Le vingt unième siècle, quand à lui, est bien marqué par la mondialisation et la globalisation des échanges. Désormais, c'est une compétition qui est engagée entre les organisations. Dans cette mouvance, les Etats élaborent des politiques attrayantes pour promouvoir les investissements sur les marchés nationaux. Les organisations privées se trouvent prises dans un environnement marqué par sa turbulence et sa contingence où seules celles qui s'adaptent par une amélioration permanente survivent. Les Etats eux-mêmes n'échappent pas à cette turbulence de l'environnement et font face à de multiples défis dans la satisfaction de l'intérêt général.

Etant gestionnaire des deniers publics, les Etats se trouvent obligés d'appliquer les principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des ressources publiques. Cette obligation est rendue nécessaire eu égard à la présence de multiples acteurs auxquels l'Etat a recours pour l'acquisition des biens et des services. Pour se garantir des prestations de qualité offertes aux contribuables, les Etats font recours à la concurrence du marché. Ce recours est fait en lançant des appels d'offres publics pour l'acquisition de biens et de services ayant les meilleurs rapports qualité/prix. Ces appels d'offres publics contiennent des exigences différentes selon les Etats et qui peuvent être facteurs de stimulation ou d'entrave du marché. Il convient de mettre en lumière ces facteurs.

Les changements qui s'opèrent à l'échelle du globe font que pour beaucoup de donneurs d'ordre et pour leurs fournisseurs, une certaine insécurité entoure aujourd'hui la pratique de la commande publique. Il en est ainsi pour les achats effectués par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs démembrements. L'insécurité juridique qui menace la bonne pratique de la commande publique trouve sa source dans la complexité des textes régissant les procédures d'achat et de certaines pratiques individuelles intervenant à l'occasion du processus de passation des marchés publics.

En ce qui concerne les pratiques de passation des marchés publics au Mali, l'insécurité ressentie se révèle avec les critiques formulées par toutes les parties prenantes à l'égard des pratiques de commande publique. De ces critiques, le constat établi par une étude (GECO-Mali, 2005) révèle qu'en dépit de l'existence d'une réglementation et de dossiers

types conformes aux règles et standards internationaux, les contrôles a priori et a posteriori sont inefficaces et peu transparents. Cela constitue un terrain favorisant des pratiques frauduleuses et de corruption qui discréditent le système et entravent l'émergence d'un secteur privé actif (Vérificateur général du Mali, 2006). Le constat a aussi porté sur le fait que la programmation, la planification, la gestion et l'exécution des marchés n'étaient pas suffisamment intégrées dans la chaîne de la dépense publique. L'absence de crédibilité du système et un secteur privé peu actif sont relayés par les partenaires techniques et financiers du Mali tels l'UEMOA et la Banque Mondiale. Le souci de moraliser la dépense publique avec l'adoption de procédures transparentes qui assurent la concurrence est pris en compte par les autorités politiques maliennes avec l'institution du vérificateur général de la république.

A coté de la complexité des procédures et des défaillances personnelles révélées, le droit des marchés publics se trouve dépassé par l'évolution des politiques désormais en vigueur dans les espaces communautaires dont l'Etat malien est membre. C'est au vu de tous ces constats que l'Etat malien a engagé un projet de réforme qui vise à faire respecter les principes fondamentaux régissant la commande publique : liberté d'accès aux marchés publics, égalité de traitement des candidats, et contrôle de l'usage des deniers publics par leur meilleure utilisation.

L'intérieur des frontières des Etats est un espace où sont élaborées diverses politiques visant la réglementation des rapports entre plusieurs acteurs de la vie économique, sociale et culturelle. Ces politiques servent de base pour mettre en œuvre des actions prioritaires de l'Etat à répondre aux exigences de progrès et de bien-être de ses populations. Les finances publiques sont le cadre à travers lequel l'Etat se donne les moyens d'accomplir ces actions par l'affectation de crédits inscrits dans son budget. Ce processus de mise en œuvre des actions prioritaires de l'Etat met en rapport plusieurs acteurs susceptibles de satisfaire la demande. Alors se met en place des règles pour distinguer les acteurs et déterminer leurs rôles respectifs dans l'accomplissement correct des actions. La passation des marchés publics est apparue dans ce jeu des acteurs comme un ensemble de règles permettant à l'Etat de fixer les procédures par lesquelles il entend satisfaire un service public par le choix entre plusieurs acteurs qui y manifestent un intérêt. La question se pose dès lors de savoir comment établir des critères de choix justes visant l'accomplissement correct des actions envisagées et le choix pertinent d'un exécutant ?

Les marchés publics sont une partie des dépenses publiques dont la charge est assise sur les contribuables. A l'heure où diverses politiques touchant plusieurs secteurs de la gestion publiques sont engagées, les pratiques de passation de marchés publics ne doivent-elles pas être revues à leur tour pour les adapter au contexte sous-régional et mondial ? Aussi, dans un monde ouvert à la concurrence devenue internationale, tout usage de pratiques ne peut donner de meilleurs résultats si elles sont discriminatoires et peu transparentes. La dynamique ainsi observée au sein des Etats pour diagnostiquer et corriger les pratiques de gestion qui ont cours dans leur espace n'est pas fortuite. Elle amène les Etats à se positionner dans le rang des nations en assainissant les divers domaines de la vie publique y compris les marchés publics.

Dès les premières années de son indépendance, le Mali s'est louablement inscrit dans une orientation d'amélioration et d'adaptation pour mettre en place des systèmes et des structures capables de soutenir des processus et des pratiques favorables à l'exercice de la responsabilité et la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Ce processus de réforme de la gestion des affaires publiques devrait permettre au Mali, d'abord en tant que pays en voie de développement et surtout un Etat démocratique, d'élaborer des règles soucieuses des principes de transparences dans les affaires et de renforcer l'Etat de droit. Cela a ouvert la voie pour des recherches, des études et des concertations entre les acteurs impliqués dans la passation des marchés publics pour dégager un consensus dans l'affectation et la distribution des ressources publiques. Mais que vaudrait ce consensus des parties prenantes internes s'il est tributaire du seul contexte national et ne tiendrait pas compte de l'environnement extérieur quand on sait qu'aucun Etat n'est viable étant replié sur lui-même ?

Dans les pays à économie faible, l'Etat apparaît comme le principal acheteur public qui impulse le développement économique et social par la planification et la mise en œuvre de grands projets pour les populations. Pour cela, il se doit de rechercher les meilleures voies possibles de l'utilisation des ressources publiques surtout en ce qui concerne l'approvisionnement. En tenant compte de la faiblesse de l'économie, faut-il s'interroger sur une passation de marché s'ouvrant à la concurrence internationale qui risque de ne laisser aucune chance aux fournisseurs locaux ou nationaux ?

Aussi, la recherche d'innovation dans l'approvisionnement des organismes publics au Mali devrait concerner des pratiques respectant l'émergence d'un secteur public performant. Le niveau de performance du secteur public devrait se répercuter par la visibilité d'un secteur privé structuré et concurrentiel. Ce mouvement d'ensemble

favorisant la fourniture des biens et services sera-t-elle possible sans des normes aux exigences environnementales, de santé et de sécurité juridique et physique ? L'enjeu pour le Mali est d'autant plus ressenti que le pays, membre de divers ensembles politiques et économiques sous-régionaux, doit harmoniser ses pratiques de gouvernance avec l'espace communautaire.

Les pratiques qui entravent une bonne maîtrise de la dépense publique et une concurrence dans l'environnement des affaires sont-elles inhérentes aux textes réglementant les procédures ou à des pratiques tacites parallèlement développées par le personnel chargé de leur application ? L'innovation peut-elle s'opérer dans des organismes à pratiques bureaucratiques lourdes et sur des marchés peu ouverts parce que peu compétitifs ? Une bonne pratique de la gestion des marchés publics ne passerait-elle pas par l'élaboration de règles rendant compte, de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des fonds et actifs publics depuis le début jusqu'à la fin de leur emploi suivant des principes professionnellement acceptés ? Cette obligation doit-elle s'adresser à la fois aux populations en les rendant compte de l'emploi dans un projet utile des deniers publics et aux soumissionnaires du traitement fait à leurs soumissions ?

Le Mali, à son rythme et en des circonstances particulières, tirant les leçons des expériences acquises dans la région à différents niveaux, cherche des réponses originales à certaines questions dont celles des pratiques de passation des marchés publics. L'étude du thème cadre avec cette dynamique d'amélioration de la responsabilité et de la transparence de l'approvisionnement des organismes publics maliens par l'exploration de meilleures pratiques de passation des marchés publics.

Cette recherche vise ainsi à contribuer à la réforme en cours des textes régissant l'approvisionnement des organismes publics par des propositions d'amélioration des procédures de leur passation. Elle se veut une modeste contribution pour alimenter les réflexions sur les marchés publics dans les pays en développement tout en ouvrant une piste à des futures recherches complémentaires. Elle privilégie l'aspect pratique sans négliger l'aspect juridique de l'approvisionnement des organismes publics. Elle exclue de son champ les marchés portant sur la gestion de services publics telle la concession ou l'impartition et tout autre domaine voisin. Elle est exclusivement centrée sur les pratiques de passation des marchés publics relatifs à l'acquisition de biens, de services et de travaux de construction par l'Etat et ses démembrements.

Tout en s'inscrivant dans les préoccupations de l'Etat, l'objectif général de cette étude consiste à examiner les pratiques liées à la passation, l'exécution, le suivi et le contrôle des offres publiques de marché.

Plus spécifiquement, il s'agira de :

- Déterminer parmi les pratiques de gestion des offres publiques de marché des modèles de pratiques saines d'approvisionnement ;
- Examiner les pratiques d'approvisionnement au sein de la Ville de Québec par l'identification et la maîtrise des outils et méthodes en matière de gestion de marchés publics ;
- Examiner l'état des lieux dans l'organisme d'origine au Mali ;
- Proposer des pistes d'amélioration pour renforcer la transparence et la simplification des procédures d'offres publiques de marché en vue d'une harmonisation avec les pratiques modernes internationales.

Plusieurs procédures méthodologiques ont été employées pour atteindre les objectifs de recherche :

- Etudes documentaires sur les pratiques d'approvisionnement liées au savoir-faire développé par la Ville de Québec ;
- Observation directe des pratiques de négociation et de conclusion des marchés par les acheteurs pour faciliter la maîtrise des techniques et outils de gestion de l'approvisionnement ;
- Rencontres semi structurées avec les responsables d'approbation des marchés ;
- Visites de terrain avec les responsables de la Ville en charge de l'approvisionnement ;
- Analyse documentaire des marchés publics au Mali et l'expérience personnelle de travail.

L'apprentissage à la Ville de Québec a permis de :

- Comprendre toute la problématique liée à la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics dans un contexte de bonne gouvernance à travers l'analyse du thème ;
- Identifier des outils et méthodes pouvant contribuer à une meilleure gestion des marchés publics dans les organismes publics ;
- Renforcer notre capacité à pouvoir formuler des propositions d'amélioration pour la passation et l'exécution efficaces des offres publiques de marché à travers la rédaction d'un mémoire.

CHAPITRE 1

LES FONDEMENTS GÉNÉRAUX DES MARCHÉS PUBLICS

L'environnement des marchés publics est marqué par une variété de politiques qui visent à les réglementer. Ces politiques se matérialisent dans le droit positif des Etats avec l'élaboration d'un Code des marchés publics ou d'une politique d'approvisionnement. Ces lois ou politiques donnent l'occasion à des d'opérateurs privés présents sur le marché intérieur ou extérieur de faire des affaires avec l'Etat et ses démembrements. C'est ainsi que, les organismes publics, pour satisfaire leurs multiples besoins en fonctionnement, en équipement ou en investissement ont très souvent recours aux services et aux prestations de ces derniers. A cet effet, ils emploient des méthodes obéissant à des règles qui paraissent contraignantes. Son analyse mérite une approche adaptée pour faciliter la compréhension d'un domaine qui paraît rigide de par ses procédures et ses formalités. Pour cela, il est non seulement nécessaire de faire un aperçu sur les orientations générales des marchés publics, leurs exigences avant de présenter les modèles courants.

1.1 – APERÇU SUR LES ORIENTATIONS DE LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Les marchés publics tiennent une place de choix dans les politiques publiques des Etats. Ils englobent près d'un tiers des dépenses publics d'investissement sans tenir compte de leur part dans les dépenses de fonctionnement des administrations.

Afin de mieux comprendre les orientations des marchés publics, il est important de définir les principaux concepts utilisés dans les procédures de leur passation.

Ainsi, est considéré comme marché public, l'ensemble des occasions d'affaires des organismes publics ou parapublics qui visent l'acquisition d'un bien, la fourniture d'un service ou la réalisation de travaux de construction effectués pour le compte du gouvernement ou des collectivités publiques afin de répondre aux besoins de ces derniers. (Entreprises Canada, 2005)

Selon le même auteur, l'organisme public désigne l'ensemble des organes de représentation de l'Etat de tous les paliers (local, municipal, régional et national) incluant les sociétés d'État et de tous les secteurs de l'administration ayant une obligation publique de rendre compte de leur gestion.

Dans son acception la plus vaste (Lastewka, 2005), l'approvisionnement est le processus stratégique et proactif qui consiste à s'adresser à des tiers pour faire

l'acquisition de biens, de services et de travaux de construction dans les meilleures conditions qui soient.

L'approvisionnement se distingue de la simple transaction d'achat réalisée par un échange de propriété contre un paiement ou une promesse de paiement futur. Quand au concept d'acquisition, il consiste en l'obtention de l'usage d'un bien ou d'un service, avec titre de propriété par un achat effectué ou sans titre de propriété lorsqu'il porte sur une location.

L'opportunité que représente les marchés publics dans le développement global d'un pays révèle leurs enjeux d'où l'intérêt pour les pouvoirs publics de leur donner des orientations qui convergent avec les objectifs de satisfaction des besoins.

1.1.1 – Le but

L'orientation des politiques publiques relatives aux marchés publics est d'offrir aux fournisseurs intéressés des occasions d'affaires. Ces occasions d'affaires permettent l'acquisition, par les organismes publics, de biens et de services ou l'exécution de travaux de construction. Il s'agit de créer des occasions publiques d'affaires où il sera alors permis d'acheter légalement ce qui est nécessaire à la mise en œuvre des politiques et programmes publics de l'Etat. Cela devrait se réaliser en évitant les retards ainsi et les augmentations des frais. La procédure employée pour ces acquisitions se fait de manière à contribuer à la croissance de l'accès, de la concurrence et de l'équité qui soient la plus rentable et la plus conforme aux intérêts de l'Etat et de ses citoyens.

1.1.2 – Les objectifs

De par leur but qui est d'assurer l'acquisition des biens et des services et leur disponibilité dans les organismes publics, la conclusion de chaque marché doit permettre l'application de procédures transparentes. Les processus suivant lesquels les marchés sont passés doivent être des occasions, pour ceux qui en sont chargés, de justifier l'utilisation rationnelle des deniers publics.

Ces processus de passation de marchés, pour mériter la confiance des contribuables, doivent résister au jugement du public en étant le plus honnête possible et obéir à des critères d'équité sur le plan de la dépense des fonds publics. Le processus de passation aura pour credo de satisfaire les besoins conformes à l'accomplissement des objectifs liés aux missions des organismes publics.

1.1.3 – Les acteurs

Au regard de leur poids dans les charges budgétaires des Etats, la passation des marchés fait intervenir plusieurs agents directs ou indirects intéressés par l'un ou l'autres de ses aspects. Elle réunit non seulement l'Etat qui élabore les politiques d'approvisionnement, les entreprises qui concourent à la satisfaction de la demande, les consommateurs finaux des produits et services, les organismes de contrôle ou de règlement des différends et le contribuable qui supporte les charges, ...etc. De ce fait, les politiques publiques en matière d'approvisionnement se doivent d'assurer un sain positionnement des différents acteurs par une distribution claire des rôles dans les processus.

1.1.4 – Les types de documents contractuels

Les documents utilisés aux fins des contrats d'approvisionnement public sont très variés et dépendent de la nature et de l'importance du bien ou du service à acquérir par l'organisme public. Ils sont dans la plupart des cas formalisés dans un contrat spécifiquement écrit et approuvé par les parties ou se trouvent dissimilés dans différentes clauses à travers les documents d'appel d'offres public (DAO). Selon l'importance de la commande, des modèles types de cahiers de clauses administratives générales complétées par des clauses particulières sont élaborées pour fixer les exigences retenues dans une acquisition de biens ou de services. Le soumissionnaire, en présentant son offre, est tenu de se conformer à toutes les spécifications énumérées dans le dossier d'appel d'offres. Les législations consacrent souvent le principe d'un acte signé par une seule partie telle une facture présentée dans le cadre d'un marché octroyé de gré à gré de faible valeur. Leur durée de validité est proportionnelle à l'acquisition et servent de preuve dans tous les débats pendant et après l'exécution des obligations nées du contrat.

1.2 - LES EXIGENCES DES PROCÉDURES DE SOUMISSION PUBLIQUE

A toutes les étapes menant à l'adjudication des marchés publics, des règles sont établies. Leur stricte observation doit garantir l'utilisation efficiente des ressources publiques et le contrôle de la transparence des procédures. Ces règles visent l'objet et la modification du contrat, les qualifications du cocontractant, la réception et l'ouverture des soumissions, les recours et les modèles d'approvisionnement des organismes publics.

1.2.1- L'objet du contrat

L'objet du contrat dans les soumissions publiques découle des besoins que l'organisme public entend satisfaire par l'acquisition de bien ou de service. Il doit être clairement énoncé et conforme à l'intérêt général tout en respectant les principes de libre concurrence des fournisseurs. Il doit porter sur un produit ou service précis par une définition de ses caractéristiques. Disposant des prérogatives de puissance publique, le droit est reconnu à l'organisme public de définir et d'exiger dans ses acquisitions des choix de biens ou de services dépendants de ses besoins. L'organisme public (Langlois, 2005) ne doit pas être limité par la nature de la chose mais par les moyens de l'acquérir en autant qu'il fasse appel à tous ceux qui pourraient éventuellement offrir le produit. Cependant, la jurisprudence basée sur les différentes pratiques de l'approvisionnement des organismes publics montre les limites auxquelles peut aboutir une liberté de spécifier les produits ou services. Cette liberté ne doit pas conduire, en l'absence de disposition légale expresse, à une restriction de la concurrence que constituerait l'exclusion de fournisseurs par le choix d'un produit et la non acceptation de ses équivalents :

Une [...] ne peut préciser dans un appel d'offres pour l'acquisition d'équipements des exigences d'une nature telle qu'un seul soumissionnaire puisse y répondre. Néanmoins, quant à la description du bien qu'elle veut acquérir, elle jouit d'une très grande discrétion. Cependant, il ne faut pas que la spécificité de la description de ce bien ait pour effet d'écarter toute concurrence, car elle irait alors à l'encontre de la disposition législative qui l'oblige à choisir le meilleur marché entre plusieurs offrants d'un bien d'une qualité égale. (Langlois, 2005 :176)

Il arrive assez fréquemment que le choix d'un produit précis, sans possibilité d'offrir un produit équivalent, entraîne une concurrence quasi inexistante. En somme, l'administration devrait donner l'occasion aux soumissionnaires de présenter un produit équivalent à celui défini dans l'appel d'offres. Toutefois, il revient à ces derniers d'apporter la preuve sur cette équivalence.

1.2.2 - Les qualifications du cocontractant

Les procédures d'acquisition de biens ou de services contiennent généralement des dispositions visant à assurer la bonne exécution des travaux, de services ou de fourniture de biens. Les demandes de soumission ont pour but une meilleure utilisation des ressources publiques. Elles s'adressent à des gens qui s'occupent ordinairement de

l'exécution de travaux ou de services que l'on veut faire exécuter. Ces personnes qui seront investies de la confiance publique pour l'exécution des travaux ou la fourniture des biens et des services doivent offrir des garanties sérieuses d'honnêteté et de solvabilité. A cet effet, les organismes publics sont justifiés à insérer dans leurs documents d'appel d'offres, les clauses requises pour s'assurer des capacités des éventuels cocontractants. Ainsi, la solvabilité du futur cocontractant (Langlois, 2005 :181) est une exigence fondamentale dans l'attribution du marché. Elle se caractérise par de multiples exigences présentes aux différentes phases de l'adjudication du marché public. Ces exigences sont relatives au cautionnement, au dépôt de soumission ou d'exécution de même qu'un cautionnement pour garantir le paiement des matériaux et de la main-d'œuvre à certaines catégories de créanciers, la détention de permis ou de licence professionnel requis à l'exécution des travaux ou services demandés et la disponibilité de l'équipement nécessaire. Pour la bonne exécution du contrat, des retenues financières sur les sommes dues au cocontractant peuvent être, également, requises par l'administration en vue d'assurer le paiement des éventuels sous-traitants ou des clauses pénales de retard d'exécution.

1.2.3 - La modification du contrat

Les marchés publics ont une assise sur les finances publiques des Etats. De ce fait, leur conclusion doit refléter toute la rigueur possible que commande l'utilisation des fonds publics. La nature juridique des contrats qui les renferment est généralement de type adhésion et le pouvoir de leur modification appartient au maître d'ouvrage. Ce dernier doit porter à la connaissance des fournisseurs et entrepreneurs tout changement de la procédure en cours. Les modifications peuvent porter sur plusieurs éléments de la commande publique ou auront seulement pour but de préciser certains éléments.

Cependant, même si le pouvoir de modification est reconnu à l'organisme public, ce droit connaît des limitations. A moins qu'il ne s'agisse d'erreur contenue dans les documents de l'appel d'offres relative à l'élaboration des plans et devis techniques pouvant engendrer des coûts supplémentaires, l'autorité contractante ne doit pas user de ses prérogatives pour modifier les documents d'appel d'offres dans des délais proches de leur ouverture. A cet effet, la jurisprudence québécoise est suffisamment édifiante :

Bien qu'il est clair que les modifications aux documents d'appel d'offres sont autorisées, ces modifications doivent recevoir la même diffusion que les documents

originaires et tout élément d'information significatif communiqué à un fournisseur doit être communiqué à tous les fournisseurs. (Langlois, 2005 :203)

Ceci implique de la part de l'autorité contractante une notification, dans une lettre écrite ou un addenda qu'elle publie au même titre que l'avis d'appel d'offres originaire, des réponses aux nombreux questionnements des soumissionnaires relatifs à la portée exacte des plans et devis.

Dans un souci d'équité, une administration qui procède à des modifications de ses documents d'appel d'offres avant l'ouverture des soumissions, doit en même temps, octroyer aux soumissionnaires potentiels le temps pour analyser les changements et faire les adaptations correspondantes dans leurs soumissions.

Par contre, le soumissionnaire qui désire apporter des modifications à sa soumission devra le faire avant l'heure et la date de l'ouverture des soumissions. Il devra alors spécifier dans une lettre jointe à sa seconde soumission que la première soumission déposée est annulée à toutes fins que de droit par cette seconde soumission clairement identifiée comme telle.

1.2.4 - L'évaluation des soumissions

Les documents d'appel d'offres contiennent généralement des clauses qui fixent les délais pendant lesquels les soumissionnaires éventuels peuvent donner leurs réponses à une commande publique formulée. L'évaluation des offres des soumissionnaires est précédée par une ouverture publique des plis au moment et à l'endroit énoncés dans l'avis d'appel d'offres.

Le dépôt et l'ouverture des soumissions sont une occasion pour faire le choix du candidat qui répond le mieux aux critères de la commande. L'évaluation des soumissions ou le jugement des offres est le processus d'examen et de considération des soumissions des fournisseurs à la lumière des critères spécifiés dans l'appel d'offres. Elle doit permettre de déterminer le coût de chaque offre et de comparer les offres entre elles sur une même base.

L'évaluation des soumissions, qui se fait suivant une observation stricte des règles, permet d'adjuger tout ou partie du marché au soumissionnaire qui fournit le meilleur rapport qualité/prix conforme ou aux meilleurs intérêts de la collectivité. Ce meilleur rapport qualité/prix forme un ensemble qui s'exprime soit dans la valeur technique de la soumission, le prix proposé, soit dans la valeur optimale offerte dans la soumission sur les plans prix, calendrier d'exécution et de mérite technique.

1.2.5 - Les règles particulières d'octroi des contrats

Les politiques publiques en matière d'approvisionnement comportent des exceptions qui relèvent des stratégies des Etats à adjudger certains contrats suivant des méthodes particulières. Les exceptions ont cours, très souvent, dans deux perspectives : la promotion et la protection de l'exercice de certaines professions et la préférence accordée aux entrepreneurs possédant une place d'affaires sur le territoire national.

Ces méthodes qui répondent plus à un pouvoir discrétionnaire des autorités publiques qu'à une satisfaction de la concurrence sont fondées sur une politique souverainiste visant des buts économiques et de protection des entreprises nationales qui répondent à des intérêts nationaux.

Si dans le cadre de la promotion des corporations il existe une mise en concurrence entre les soumissionnaires, la préférence accordée aux entrepreneurs nationaux vise des domaines pointus d'exécution de travaux ou de services où une seule entreprise possède l'expertise. En effet, lorsque les enjeux économiques sont importants dans la réalisation de certains travaux d'intérêt général, les Etats font une exception aux règles de concurrence en confiant la réalisation des travaux ou des services à un ou groupe d'entrepreneurs nationaux. Le recours à une telle méthode devient courant lorsque, par exemple, ce contrat doit s'exécuter sur plusieurs années en créant des emplois qui contribuent ainsi à la croissance économique sur un territoire donné. Dans ce cas, une autorisation expresse des hautes autorités de l'Etat dispense le service chargé des approvisionnements de faire appel à la concurrence pour l'offre envisagée. C'est dans ce cadre que se situe le contrat accordé à l'entreprise canadienne Bombardier pour le renouvellement des wagons du métro de Montréal et qui a débouté Alstom une compagnie française. De telles pratiques, qualifiées de patriotisme économique, constituent une distorsion à la concurrence globale. Ces deux entreprises concurrentes se retrouvent dans un marché en Europe où le respect des règles de concurrence ont permis à Bombardier de remporter le marché en France en 2006. La passation des marchés publics n'est donc pas toujours neutre et paraît être influencée par la volonté des dirigeants politiques de respecter les règles de concurrence.

1.2.6 - Les recours

Les recours sont des libertés d'action accordée à tous ceux qui concourent aux occasions d'affaires de l'Etat ou de ses démembrements. Leur exercice contribue au renforcement de l'efficacité d'utilisation des deniers publics. Les soumissionnaires tout

comme les contribuables et les organismes adjudicateurs ont intérêt à l'application rigoureuse des lois et politiques édictées pour une adjudication légale des contrats publics. Les différends relatifs aux marchés publics sont ceux se rapportant aux processus d'appels d'offres et d'attribution des contrats et ceux qui ont trait au rendement dans le cadre de l'exécution des contrats. Les voies de recours de droit commun tant administratif que judiciaire s'appliquent aux vices de forme ou de fond qui peuvent entacher la régularité de passation des marchés publics. Ces recours sont adressés aux administrations concernées ou exercés devant les juridictions des Etats. Leur objet est d'obtenir soit l'annulation d'un contrat indûment attribué, soit une réparation des dommages causés par une quelconque faute dans l'attribution du contrat.

1.2.6.1 - Le recours administratif

Dans le domaine de la passation des marchés publics, les législations prévoient, dans une perspective de bonne gouvernance des ressources publiques, différents mécanismes de règlement des différends. Les divers moyens pour le règlement des différends relatifs aux marchés publics sont le plus souvent décrits dans les dossiers d'appel d'offres ou précisés dans les termes du contrat. Ils sont destinés à renforcer la transparence des procédures de passation de marchés.

Ces moyens, pour le soumissionnaire éconduit, vont du règlement amiable, la saisine de comité de règlement des différends à un recours auprès des autorités hiérarchiques du responsable de marché. Les délais de traitement du recours (GECO-Mali, 2005), le plus souvent courts, ont un effet suspensif en matière d'attribution du marché. Les différends peuvent avoir diverses sources mais interviennent très souvent lors de l'attribution du contrat et de l'évaluation du rendement de l'entrepreneur. Aussi, dans de telle survenance et pour maintenir la sérénité des relations avec ceux qui font affaires avec l'Etat et ses démembrements, il est préconisé (Le Goff, 2006) que l'agent responsable du marché reste le premier niveau avec lequel il faut discuter pour résoudre le différend.

1.2.6.2 - Le recours civil

Les causes qui peuvent amener un soumissionnaire à ester en justice pour réclamer des réparations civiles du fait d'un préjudice que lui aurait causé l'offre d'un organisme public sont rares. Cette rareté se révèle dans les prérogatives exorbitantes reconnues à l'Etat et ses démembrements dans la satisfaction de l'intérêt général. Les organismes publics, étant investis d'une mission de service public, s'entourent de toutes les

précautions en insérant dans les documents d'appel d'offres des clauses protégeant l'intérêt général.

Dans les cas où le soumissionnaire est admis à réclamer des dommages-intérêts contre un organisme public, il lui appartient de démontrer la fraude ou la mauvaise foi dans le processus d'appel d'offres qui a abouti à l'octroi du contrat. Le soumissionnaire écarté doit, en plus, établir que sa soumission était la plus basse conforme parmi celles déposées et que l'organisme public ait accepté de la régulariser. Dès que (Langlois, 2005 :339), le respect des règles de mise en concurrence a été démontré de façon à assurer l'intégrité des procédures légales, il devient difficile de prouver une quelconque mauvaise fois de l'organisme public adjudicateur du marché. Toutefois, la jurisprudence considère comme nettement abusif à l'endroit du plus bas soumissionnaire le refus de lui accorder le contrat malgré une recommandation positive de la personne chargée d'étudier les soumissions si le prix soumis n'excédait pas les estimations faites par l'organisme public et les crédits qu'il avait dégagé à cette fin.

1.2.6.3 - Le recours pénal

La passation de marché de l'Etat ou de ses démembrements est un acte juridique liant l'organisme qui passe le marché et l'entreprise soumissionnaire. Plusieurs causes peuvent entacher sa légalité et constituer soit un vice de forme, soit un vice de procédure. En effet, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, les acheteurs publics sont volontairement ou non présumés de favoritisme, de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêt, d'entente illicite ou autre pratique anticoncurrentielle. Ces pratiques frauduleuses constituent une violation des règles de procédure. Elles sont poursuivies et punies dans toutes les législations par un recours juridictionnel faisant courir à leurs auteurs un risque civil et pénal.

Le droit de recours est reconnu à tout soumissionnaire qui croit, en bon droit, être lésé par une procédure de mise en concurrence d'un marché public. Les procédures suivies devant les tribunaux donnent lieu, en droit français, à un contentieux administratif en référé précontractuel ou en recours pour excès de pouvoir.

Le référé précontractuel sera évoqué par l'entrepreneur ou un fournisseur, en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation de marché incriminé. L'action ne peut être entreprise qu'avant la signature du contrat. Aussi, une signature (AMF, 2004) le plus vite possible du contrat est perçue comme une tentative pour faire échec à une telle action alors que, ce peut être une occasion de régulariser une procédure discutable pour la rendre incontestable.

Le recours pour excès de pouvoir est une saisine du juge administratif par l'entrepreneur ou le fournisseur qui reproche à l'autorité responsable de la passation du marché public une erreur dans la procédure ou les motifs de la décision, sur l'existence de laquelle le juge aura à se prononcer. Il est exercé donc après la décision d'adjudication du marché. Tous ces droits de recours peuvent être frappés de forclusion si les titulaires ne les exercent pas dans les délais prescrits ; ce qui ne contribue pas à la transparence recherchée dans les dépenses publiques si les délais sont trop courts.

1.3 – LES MODÈLES D'APPROVISIONNEMENT DES ORGANISMES PUBLICS

L'administration publique ne repose pas que sur la rentabilité. Bien que l'optimisation des ressources y soit d'une grande importance, les objectifs de transparence et d'approvisionnement non discriminatoire doivent constituer la politique pour équilibrer les considérations financières. Pour accomplir ses missions de service public, l'administration met en œuvre divers modèles d'approvisionnement de ses organismes. Dans leur fond, ces modèles se recoupent et ne présentent de différence que sur des détails qui sont propres au contexte de chaque pays. Une distinction des modèles peut être faite sur les formes courantes et les formes particulières de la passation des marchés publics.

1.3.1 - Les formes normales

Deux formes sont généralement admises par la réglementation sur les marchés publics pour des seuils plus importants. Il s'agit de l'appel d'offres et de l'adjudication.

1.3.1.1 - L'appel d'offres

L'approche ouverte du secteur public en matière de contrat s'oppose de manière notable à l'approche traditionnelle du secteur privé. Alors que l'approche du secteur privé relève davantage du maintien des relations d'affaires, celle du secteur public consiste souvent à tout remettre en question et à ouvrir la porte à la compétition de nouveaux fournisseurs. Les institutions publiques cherchent généralement à optimiser leurs ressources et à faire preuve de transparence en exploitant, pour leur approvisionnement, les forces du marché libre au sein d'un environnement concurrentiel.

Selon l'importance des dépenses en jeu, les contrats publics ne peuvent être octroyés qu'après une demande de soumission par voie d'invitation écrite ou par appel d'offres public. Pour accroître la concurrence entre les fournisseurs, l'appel d'offres peut être

public mais restreint au marché des fournisseurs nationaux ou ouvert aux concurrents internationaux.

Les pratiques d'approvisionnement non discriminatoires nécessitent la suppression des obstacles inutiles à la concurrence afin d'assurer un meilleur contrôle de coûts potentiellement moins élevés. Cette exigence contribue à ouvrir le champ de la concurrence à une plus grande variété de fournisseurs potentiels par une procédure d'appel d'offres.

L'appel d'offres est une opération qui consiste à décrire de façon précise l'expression d'un besoin auprès de plusieurs fournisseurs afin d'obtenir d'eux des propositions détaillées pour la livraison de biens, la fourniture de services ou de travaux de construction. Le Code des marchés publics malien précise qu'il consiste à faire appel à la concurrence en laissant à l'administration le choix du titulaire du marché. Selon le seuil des dépenses engagées pour l'acquisition des biens ou la nature des services demandés, l'appel d'offres public peut être ouvert ou restreint et précédé d'une présélection des soumissionnaires.

En cas de présélection, c'est une demande de proposition qui est utilisée dans la mesure où le choix du fournisseur n'est uniquement pas fait en fonction du prix le plus avantageux, mais pour obtenir la solution la mieux rentable possible d'après les critères d'évaluation qui y sont définis.

1.3.1.2 - L'adjudication

Le renforcement de la concurrence est de nature à prévenir le favoritisme dans l'attribution des marchés publics. Dans l'optique de motivation économique, les acheteurs publics bénéficient de prix plus compétitifs et d'une offre plus variée sur le marché. L'adjudication est un des modes qui permet aux acheteurs publics d'optimiser l'utilisation des ressources publiques. Elle se définit comme la procédure par laquelle un marché est attribué en séance publique au concurrent qui propose le prix le plus bas à condition qu'il ne dépasse pas l'enveloppe confidentielle. Elle peut être ouverte ou restreinte.

L'inconvénient majeur de l'adjudication se trouve dans son procédé mécanique qui empêche toute négociation avec l'administration de la part du fournisseur qui ne répondrait pas à un critère de la demande. Cette forme de passation de marché se trouve dépassée par les pratiques modernes de passation des marchés car ne présentant pas suffisamment de garanties pour les parties. En effet, le délai trop court imposé à la

présentation des propositions d'offres ne permet pas une analyse approfondie de leur efficacité.

L'adjudication tend à être remplacée dans beaucoup de cas par des procédures négociées tels les marchés par entente directe ou les appels d'offres sur invitation. Dans ces procédures, les fournisseurs sélectionnés par rapport à leurs rendements sont mis en compétition hors de la procédure normale d'appel d'offres public.

1.3.2 - Les formes particulières

A coté des formes normales de passation de marché, il existe des formes exceptionnelles de passation de marché qui sont les concours et les consultations informelles.

1.3.2.1 - Les concours

Le concours est un cas particulier de l'appel d'offres ouvert ou restreint. La complexité et l'importance que requiert l'exécution de certains marchés relatifs à des besoins de types particuliers des Etats ne permettent pas toujours de mettre au point à l'avance des spécifications techniques définitives. Cela oblige à procéder par des soumissions en deux étapes où les candidats sont présélectionnés soit après appel d'offres public, soit suivant une procédure dérogatoire de liste restreinte établie par l'autorité contractante. En pareil cas, les candidats sont d'abord invités, sans indication de prix, à présenter leurs propositions techniques basées sur des principes généraux de conception et de normes de performance.

Les candidats sont ensuite invités, lors de la seconde étape, à présenter sur la base d'un dossier d'appel d'offres des propositions techniques définitives accompagnées de prix.

En droit malien, les conditions dans lesquelles il est fait appel au concours doivent être des motifs d'ordre artistique qui justifient des recherches particulières. Le concours a lieu sur la base d'un programme établi par l'administration indiquant les besoins auxquels doit répondre la prestation. Il fixe, le cas échéant, le maximum de la dépense prévue pour l'exécution du projet.

Le concours peut porter soit sur l'établissement d'un projet, sur l'exécution d'un projet préalablement établi ou à la fois sur l'établissement d'un projet et son exécution. Il peut être prévu l'allocation de primes, récompenses ou autres avantages à ceux des

concurrents non retenus dont les projets ont été les mieux classés. Il n'est pas donné suite au concours si aucun projet n'est jugé acceptable.

Cette forme de marché est équivalente à la passation de services professionnels décrite dans la politique d'approvisionnement de la Ville de Québec au chapitre trois de ce mémoire.

1.3.2.2 - Les consultations informelles

Les consultations informelles sont une dérogation à la procédure normale de passation de marché. Elles interviennent dans les cas où l'exécution des prestations ne peut être réalisée que par un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services déterminé. Le marché est, dans ce cas, passé sans appel à la concurrence mais par la consultation d'une liste de fournisseurs. Le recours à cette pratique de passation de marché devrait être justifié par une situation de monopole qui ferait qu'un appel à la concurrence n'apporterait aucun avantage et que le prix proposé par le cocontractant semble raisonnable. C'est par exemple le cas de nécessités techniques, investissements préalables importants, installations spéciales ou de savoir-faire, emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire de services. L'autorité contractante est toutefois tenue de mettre en compétition, au moins par une consultation écrite sommaire, les candidats susceptibles d'exécuter un tel marché. La démarche aboutit à signature de contrat spécifiant les charges à accomplir par le fournisseur ou l'entrepreneur ainsi choisi parmi ceux mis en compétition.

1.3.2.3 - Les dépenses de gré à gré

Pour assurer l'approvisionnement des organismes publics, des seuils sont fixés dans les limites desquelles les gestionnaires peuvent passer des commandes de biens ou de services. L'efficacité recherchée par les procédures de mise en concurrence des fournisseurs dans les appels d'offres trouve ses limites dans les achats de faible valeur.

La satisfaction des besoins des organismes publics exige de la flexibilité leur permettant d'acquérir des biens ou des services par des procédures simplifiées qui reposent sur la clairvoyance du gestionnaire. Les dépenses de gré à gré sont constituées de tous les marchés de faible valeur financière octroyés sur entente directe par dérogation au processus normal d'appel d'offres public. Le recours aux marchés de gré à gré doit être d'une utilisation limitée dans les organismes publics de manière à ne pas constituer un

obstacle à la concurrence et à la rentabilité des ressources financières. Ces dépenses qui sont inférieures aux seuils suivant lesquels un appel d'offres doit être passé ne doivent pas constituer une barrière pour l'adjudication d'un marché important par l'organisme public. Elles s'effectuent dans le respect des normes tout en veillant à ne pas transformer de grosses commandes en des dépenses morcelées qui n'avantageraient pas le meilleur rapport qualité/prix.

Selon les pratiques de la Banque Mondiale (BM, 2004), ces types de marchés sont passés dans des conditions où :

- Les travaux ont une faible importance et leur qualité ne peut être définie à l'avance ;
- Les travaux sont peu importants, dispersés ou localisés dans des zones difficiles d'accès, de sorte qu'il y aurait peu d'entreprises qualifiées présentant des offres assorties de prix raisonnables.

Il paraît évident dans ce chapitre que les règles qui orientent la passation des marchés publics dans les Etats sont toutes basées sur les mêmes principes. Il s'agit d'assurer la transparence des procédures pour contribuer à l'efficacité des acquisitions. Bien que les visées soient communes, une différence est observée dans les moyens adaptés. Les diverses politiques appliquées pour parvenir à la transparence permettent d'accroître la concurrence et de réaliser les meilleures économies possibles sur les acquisitions. Cela est rendu possible grâce une politique globale qui intègre, dans les procédures de passation de marchés, l'évolution du contexte national et de l'environnement international. C'est par exemple l'abandon de pratiques en cours dans les pays en développement dont l'expérience dans les pays développés a montré leur manque d'efficacité.

Les différents modèles d'approvisionnement des organismes publics ainsi que leurs exigences traités dans ce chapitre sont analysés sur le plan pratique de passation des marchés dans le chapitre II qui rend compte des principes et exigences de leur gestion.

CHAPITRE 2

LA GESTION DES PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

La passation des marchés de l'Etat et de ses démembrements revêt de multiples facettes sur lesquelles les gestionnaires qui animent ces organismes publics misent pour relever les défis de gouvernance. Les politiques d'approvisionnement élaborées en la matière doivent être capable de maintenir la stimulation du marché à travers des principes qui garantissent la meilleure transparence des processus de passation des marchés publics. Ces processus se déroulent suivant une réglementation particulière impliquant l'action de plusieurs parties intéressées. Une analyse du contexte permet de dégager d'abord les principes généraux des marchés publics et d'envisager le processus de leur passation en des phases de contrat.

2.1- LES PRINCIPES GÉNÉRAUX GUIDANT LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Dans leur optique d'acquisition de biens et de services capables de satisfaire à leurs besoins, les organismes publics fondent leur politique d'approvisionnement sur des principes susceptibles de leur procurer les meilleures garanties possibles. Ces principes qui sont définis dans un cadre légal sont axés sur une vision à plusieurs niveaux :

- i)- La bonne définition des objectifs visés doit permettre l'acquisition des biens et des services à travers une expression claire du besoin.
- ii)- La satisfaction efficace du besoin sera rendue possible par une mise en compétition des fournisseurs dans une procédure de commande publique pour optimiser l'acquisition de biens et des services aux meilleurs avantages de coût et de performance.
- iii)- L'acquisition de biens et services, axée sur une procédure de commande publique, est possible lorsque les règles de gestion transparente et responsable sont définies et mises en œuvre pour faciliter la sélection des fournisseurs.

Une fois que l'organisme définit sa vision, il faut des objectifs clairs et mesurables pour acquérir des biens et services par des procédures d'appel à la concurrence. Ces arguments sont opérationnalisés dans la figure 1 conçue comme modèle d'une bonne pratique de passation de marché public et soutenus par l'application des principes qui suivent. Ce modèle est inspiré de celui proposé par Benedetti et Guillaume (1992 :12).

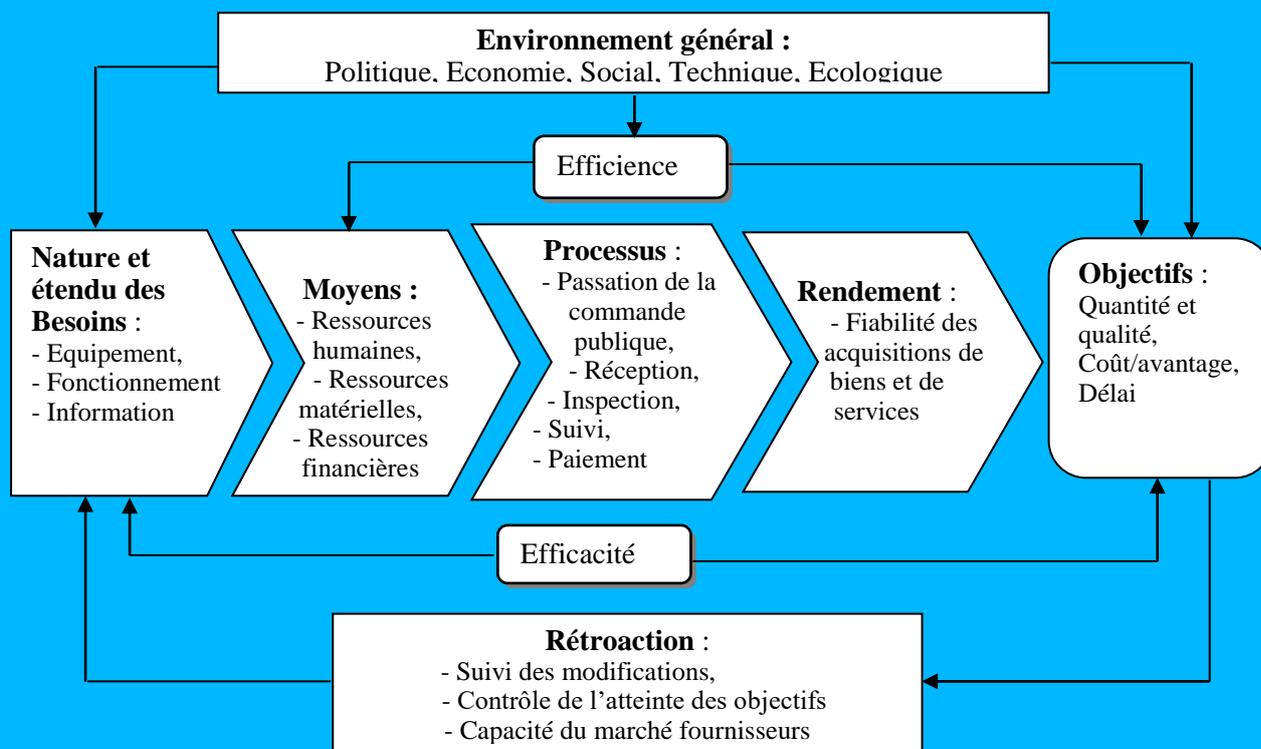


Figure 1: Modèle de cohérence d'un système d'approvisionnement

Le préalable dans ce processus est de définir à l'avance un plan de passation de marché qui détermine les besoins requis. La satisfaction de l'ensemble des besoins définis par cette planification des marchés est mise en œuvre par une structure qui gère les processus. La structure de gestion doit disposer des moyens nécessaires pour fournir un rendement conforme aux objectifs des clients. Ce processus de passation des marchés est commenté dans les différentes phases ci-dessous de la gestion de l'approvisionnement.

2.1.1 - La liberté d'accès aux marchés de l'État

L'adoption par les Etats de normes visant à servir les citoyens doit assurer à ceux-ci le libre accès aux marchés proposés. De cet élan, les citoyens peuvent constituer des entreprises qui concourent librement aux occasions d'affaires de l'Etat. La recherche de l'optimisation des acquisitions étant un objectif, les Etats se dotent de politiques en matière d'approvisionnement permettant aux représentants du gouvernement d'acheter des biens et services en toute objectivité. Selon Hervet (2002 :141), les fonds publics ne doivent pas servir à faire des faveurs. Les spécifications techniques et les critères de choix faits dans les appels à la concurrence ne doivent pas être discriminatoires.

Les Etats ont en outre tout l'intérêt d'assurer un libre accès aux marchés publics car le processus permet généralement au gouvernement de rentabiliser ses achats et, par conséquent, d'économiser l'argent des contribuables. Il est également utile aux organismes gouvernementaux pour le contrôle des budgets.

2.1.2 - L'égalité de traitement des candidats

L'administration est une émanation de la volonté générale. A ce titre, elle est chargée de gérer les ressources publiques en prenant les décisions les plus appropriées au développement harmonieux de la collectivité ou du secteur d'activités qui lui est confié. Aussi, les règles ou les politiques qu'elle édicte doivent assurer l'égalité des personnes et offrir les mêmes possibilités à toutes les entreprises intéressées qui ont recours à ses services et prestations. En matière d'approvisionnement, l'égalité de traitement se traduira par les mêmes quantités d'informations reçues par les éventuels candidats et la faculté qui leur est donnée de pouvoir obtenir à temps des renseignements supplémentaires pour garantir les mêmes opportunités. Les candidats sollicités par un appel à la concurrence doivent être sélectionnés en fonction des garanties qu'ils présentent et les offres en fonction de leur pertinence.

2.1.3 - Le contrôle transparent

L'application efficace des processus de soumission publique implique le respect de toutes les règles qui ont pour but de maintenir un juste équilibre entre les intérêts en présence. Le choix d'un partenaire pour la satisfaction de ses besoins, implique, pour une administration publique la prise en compte de la préservation de l'intérêt particulier à côté de l'intérêt général.

La préservation équitable des intérêts doit constituer le socle des principes de transparence de la passation des marchés publics. C'est ainsi que les lois, politiques et stratégies en matière de passation de marchés publics énoncent des principes qui visent la sauvegarde de l'intérêt public et l'intérêt particulier. Cela passe non seulement par la mise en évidence des aspects financiers et techniques dans le processus de mise en concurrence des fournisseurs et le contrôle de la conformité des besoins aux objectifs. Ce contrôle devrait assurer l'équité et de prévenir les éventuelles fraudes en justifiant l'utilisation des sommes dépensées pour l'acquisition des biens et services.

2.2 - L'ANALYSE DES PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT DES ORGANISMES PUBLICS

Les marchés publics constituent le moyen par lequel l'État et ses démembrements réalisent des travaux ou des études et acquièrent des biens et des services. Ainsi, le système des marchés publics apparaît comme l'instrument qui permet la transformation du potentiel financier d'un pays en infrastructures et équipements sociaux au service des citoyens. Par ce fait, il est considéré comme un moyen important pour l'amélioration des conditions de vie et du bien être des populations. Ce but qui sous-tend la passation des marchés publics ne saurait être atteint si les besoins et les objectifs ne sont pas clairement définis et ne permettent pas un contrôle de transparence des procédures. Si les marchés publics constituent des occasions d'affaires de l'Etat avec les fournisseurs intéressés, les activités d'approvisionnement en sont le processus. A l'image des modèles d'approvisionnement pratiqués par les différents Etats, le caractère complexe ou simple des procédures dépend de la valeur et de la nature des biens ou des services commandés tel que signalé par Hervet (2002). Les éléments constitutifs des processus restent, dans leur ensemble, identiques. De façon pratique, il peut être retenu quatre phases qui traitent de l'ensemble du processus d'approvisionnement pour lesquelles les sections suivantes consacrent un développement.

2.2.1 – La phase précontractuelle

La phase se présente comme une collaboration entre le service chargé des acquisitions et les autres services demandeurs au sein d'une administration. Elle comprend les activités relatives à la définition des besoins et à la planification des achats.

2.2.1.1 – La définition des besoins

D'une certaine manière, le budget définit les besoins mais ce n'est sans doute pas suffisant. La procédure employée pour acquérir le bien ou le service de la façon la plus économique possible revient aux responsables des marchés publics. Ces responsables déterminent la qualité technique la plus souhaitable ou la conformité nécessaire. Cette définition vise des produits et des services capables de répondre aux objectifs et aux missions de l'organisme public. Etant un guide pour les acquisitions, elle doit être large et flexible et ne pas constituer une barrière lors de la formulation des achats.

Il revient au service demandeur ou utilisateur final de réunir ses besoins en précisant les spécifications particulières qu'il souhaite retrouver sur le bien ou le service à commander. Les informations qu'il réunit doivent être suffisamment claires pour permettre une communication avec plusieurs fournisseurs et servir de normes de résultat

sur le contrôle de la qualité recherchée. La formulation des besoins peut se ramener à trois étapes :

- L'étape 1 consiste à identifier les déficits de moyens ou de capacité qui font défaut à l'accomplissement des objectifs, puis d'envisager des pistes de solution ;
- L'étape 2 permet de découvrir le besoin correspondant à la satisfaction de l'objectif et l'adoption ou le ciblage des biens et services disponibles dans le commerce ;
- L'étape 3 est faire un choix définitif du bien ou du service en optant pour son achat, sa location ou sa fabrication comme mode d'acquisition.

Ces trois étapes ne sont pas toujours suivies par les organismes à moins qu'il ne s'agisse de besoins nouveaux pour lesquels ils ne disposent pas de suffisamment de données.

Plusieurs critères peuvent être considérés dans le choix des acquisitions de biens, de services ou de travaux par les organismes publics, notamment la prise en compte des aspects de développement durable, des critères sociaux, l'énergie, l'accessibilité, les conditions relatives à l'entrepreneur, ...etc. Cependant, ayant la possibilité entre plusieurs choix, les services demandeurs définissent leurs besoins sur les caractéristiques du rendement en évitant trop souvent une définition à l'excès du besoin sous un angle technique. L'expérience des pratiques du Conseil du Trésor du Canada a révélé qu'un besoin défini sous le rapport du détail tel le genre et le niveau, la qualité, le matériau ou la méthode de travail, comporte souvent un partage de la responsabilité civile avec l'entrepreneur pour les vices de la chose. (Site mis à jour le 09/06/2003 et consulté le 10/10/2006). Cela pourrait justifier l'insertion dans le DAO des clauses visant à protéger l'acheteur public car un besoin défini sous le rapport du rendement conduit, en principe, à la responsabilité exclusive de l'entrepreneur en ce qui a trait à la réalisation des prestations.

2.2.1.2 – La planification des achats

La planification des achats dans les administrations publiques est fonction de la réalisation de leurs mandats et des budgets alloués. Elle s'interroge sur ce qu'il faut acheter, comment, quand et où l'acquérir puis quels sont les aspects légaux à prendre en compte dans le processus ? Elle pourra également déterminer le mode et le délai de paiement. Afin d'obtenir les biens et services leur permettant d'accomplir convenablement leurs mandats (Savard et autres, 1998 :193), les organismes publics doivent faire le choix entre plusieurs options qui s'offrent à eux sur le marché : Acheter, louer, ou fabriquer. Le choix d'une des options va déterminer le mode de financement et

les priorités d'investissement. Les législations en matière d'approvisionnement prévoient généralement l'établissement annuel et la publication par les organismes publics d'un plan de passation de marchés. Ce plan doit respecter les seuils de soumissions pour tous les types d'acquisitions et ne pas connaître une fragmentation. L'émission et l'analyse de demandes d'achat provenant des services-clients constituent le point de départ pour planification des achats. Dans la détermination des prix d'acquisitions, plusieurs méthodes sont employées notamment à partir du marché, par analogie, ...etc.

Dans tous les cas, les organismes publics établissent des prix standards qui permettent de situer les dépenses à l'intérieur des budgets à partir des données récentes du marché et sur des références connues. C'est ainsi qu'après avoir défini les besoins en équipement ou en fonctionnement, les acheteurs publics peuvent fonder leur décision sur un compromis résultant de la qualité et le service que le fournisseur serait capable d'apporter sur une période projetée. Cette planification doit favoriser autant que possible un regroupement des achats pour diminuer les coûts d'acquisition.

2.2.2 - La phase contractuelle

Cette phase constitue une étape de la formalisation des liens entre l'organisme public acheteur et les éventuels fournisseurs. Elle comprend toutes les activités comprises entre l'appel d'offres et l'attribution du contrat par des mécanismes qui assurent la transparence de la mise en concurrence. Une fois déclenchée, la phase s'intègre dans les principes de droit. Ces principes obligent le demandeur qui émet de façon ferme une offre publique à maintenir son offre dans des délais raisonnables pour permettre aux éventuels soumissionnaires de préparer leurs réponses. De là, il se crée déjà une phase de contrat liant l'organisme qui émet une offre et l'entrepreneur ou le fournisseur susceptible de satisfaire la demande. Cette phase de contrat doit, pour aboutir à la conclusion d'un contrat formel, passer par les étapes qui suivent.

2.2.2.1 - La publicité

Dans tout appel à la concurrence, il est essentiel d'annoncer en temps opportun la possibilité de soumissionner. La publicité des offres est nécessaire pour :

- Informer les personnes qu'elles soient des entreprises ou des individus des opportunités d'affaires disponibles ;

- Promouvoir la transparence et accroître la concurrence pour obtenir les meilleurs prix ou les meilleurs avantages possibles.

La publicité des offres de marché de l'Etat et des ses démembrements doit obéir à des principes qui garantissent une concurrence suffisante entre les fournisseurs. L'importance prépondérante de ces principes a une influence dans le choix des supports et de leur contenu lors de la publication de l'avis d'appel d'offres.

Les pratiques de publicité des offres de marché observées dans la plupart des pays à travers le monde font recours à une diversité de supports. Les supports fréquemment utilisés sont ceux qui ont une large capacité de diffusion et accessibles à tous les fournisseurs d'un territoire. C'est ainsi que la diffusion de l'avis d'appel d'offres couvre des outils tels les journaux spécialisés à diffusion nationale ou internationale, les sites web spécialisés ou qui consacrent des pages de diffusion de marché. L'avis doit contenir toutes les références possibles telles des informations sur le maître d'ouvrage, l'objet et le financement du marché, le lieu et la date de réception et d'ouverture des offres, l'organisme responsable de la passation du marché...etc. L'avis doit aussi mentionner le lieu ou l'adresse du site web sur lequel les fournisseurs peuvent acquérir le dossier d'appel d'offres.

Si la publicité des seuils de marché pour lesquels un appel d'offres peut être lancé ne pose pas assez de difficultés, celle en dessous des seuils demande beaucoup d'ingéniosité de la part des gestionnaires. En effet, ces derniers cherchent la façon plus économique pour informer et solliciter des offres de la part des soumissionnaires éventuels. Aussi, certaines pratiques (A.M.F, 2004), en plus d'une publication officielle dans les médias et sites Internet, font des affichages, des petites annonces, des courriels à la liste de fournisseurs locaux ou nationaux.

L'annonce de publicité sur les marchés publics doit être suffisamment précise pour permettre aux soumissionnaires, directement ou après démarche, de savoir l'objet du marché, les délais de dépôt des propositions, les critères de choix, le lieu d'exécution ou de livraison, le lieu où les informations supplémentaires pourraient être obtenues, ...etc.

C'est la somme de tous ces critères qui permettront à ceux qui sont chargés de la passation des marchés de faire un choix de la soumission la plus avantageuse par l'adjudication du marché.

2.2.2.2 – L'adjudication du marché

Les pratiques organisationnelles en matière de choix de fournisseurs varient selon que l'organisme adopte une politique basée sur les finances ou sur les relations d'affaires. La politique basée sur les finances privilégie le plus bas soumissionnaire alors que celle axée sur les relations d'affaires donnera la primauté à la satisfaction que le fournisseur pourra apporter à la demande quelque soit le prix. Les organismes publics alternent les deux options en fonction des besoins. Mais la tendance est plus orientée vers la première à cause du rapport avantage /coût dans l'utilisation des deniers publics.

La recherche et le choix des fournisseurs sont faits au moyen de la publication des offres et de l'analyse des soumissions. Les dossiers d'appel d'offres indiquent généralement les critères autres que le prix tels les garanties offertes et la préférence nationale. Chacun des critères annoncés sont à tenir compte lors de l'évaluation des soumissions. Les dossiers d'appel d'offre précisent également la façon dont ils seront appliqués pour déterminer l'offre la moins-disante. Cette analyse permet de déterminer les candidats dont les soumissions sont conformes aux spécifications de l'appel d'offres. Elle aboutit à la qualification d'un soumissionnaire à qui la commande sera adjugée pendant la période de validité des offres. Le soumissionnaire doit satisfaire aux critères appropriés de capacité et de ressources pour exécuter le marché.

De façon courante, le prix est sans conteste un des éléments les plus importants sur lequel l'achat d'un bien ou service peut être décidé. Toutefois, la détermination du juste prix dans les achats est fonction de plusieurs considérations qui motivent la décision des acheteurs publics. Bien que toutes les soumissions publiques sont affectées du prix le moins disant conforme, l'acheteur public se réserve le droit ne n'accepter ni la plus basse ni aucune des soumissions reçues. De même, il se réserve le droit de passer outre à tout vice de forme ou défaut mineur que peut contenir la soumission et de n'assumer aucune obligation de quelque nature que ce soit envers les soumissionnaires.

L'adjudication de la commande se fait, en pratique, par l'unité administrative chargée des missions d'approvisionnements dans la limite de la délégation des pouvoirs après analyse et acceptation des autorités. L'adjudicataire recevra une commande officielle pour exécuter son contrat avec référence à l'appel d'offres et sa soumission. Cette commande équivaut à un avis d'exécuter le contrat dans les délais prévus.

2.2.2.3 – La diffusion de l’information

L’information couvre les renseignements à mettre à la disposition des soumissionnaires et qui leur sont nécessaires. Il s’agit non seulement de communiquer avec les candidats pour leur livrer les informations dont ils ont besoin à toutes les étapes du processus mais aussi de diffuser la conclusion du marché lorsqu’il sera attribué. Cela doit se faire sans trahir le secret des délibérations par les responsables impliqués dans l’adjudication du marché. Elle se doit d’être suffisamment transparente de manière à préciser, entre autres, le nom des soumissionnaires dont les offres ont été rejetées et les motifs de leur rejet, puis celui du soumissionnaire retenu et le prix qu’il a offert de même que la durée et la synthèse du marché attribué (BM, 2004).

L’information sur les marchés conclus parvient aux soumissionnaires au moyen des supports mis à leur disposition par le maître d’ouvrage. Ces supports comprennent les affichages, la publication dans les médias ou par boîte vocale accessibles à tous les fournisseurs, les lettres adressées aux intéressés...etc.

Ce pourrait être, après lancement de l’appel d’offres, des invitations aux candidats à des réunions préparatoires, des éclaircissements en personne ou en ligne, des visites de lieux pour les travaux ou les fournitures complexes dont le procès verbal ou le rapport final sera communiqué à tous les candidats.

Toutes les informations supplémentaires, précisions, rectifications ou modifications du dossier d’appel d’offres doivent être portées à la connaissance de tous les soumissionnaires éventuels qui auront demandé le dossier initial dans un délai suffisant avant la date de remise des offres. Cela leur permettra d’apporter les dispositions voulues à leurs soumissions.

2.2.3 – La phase d’administration du contrat

Cette phase porte sur la mise en œuvre des termes du contrat se traduisant par la surveillance ou le suivi des livraisons et des paiements. L’exécution du marché comprend particulièrement des activités comme le rappel et le suivi de la commande, l’émission du bon de commande, la réception et l’inspection de la commande ainsi que la vérification et le paiement des factures.

2.2.3.1 – Le rappel et le suivi de la commande

Le travail de l'acheteur est d'assurer, dans une entreprise, un service auprès des différents demandeurs. Dans cette optique, les fonctions d'acheteur dans un organisme public ne peuvent se borner seulement à la préparation et la conclusion d'un marché avec le fournisseur. Il est nécessaire de suivre l'exécution du marché conclu pour s'assurer de la qualité et éviter les ruptures dues aux retards. Ainsi, même si les clauses du contrat prévoient le paiement d'une pénalité d'exécution, l'acheteur public doit veiller à la relance de la commande et prendre les décisions nécessaires pour que la commande soit livrée au bon moment en quantité et qualité voulues au lieu prévu.

Le suivi de la commande nécessite de la part de l'acheteur une bonne connaissance de son marché fournisseur et de ses produits d'où la nécessité pour les administrations de tenir à jour le fichier des fournisseurs et une liste actualisée des produits et services. Le fax ou la création d'un réseau de communication avec les fournisseurs constituent des outils parmi d'autres qui s'offrent à elles pour pratiquer et maintenir une prestation de qualité envers leurs services-clients. Le suivi des commandes permettra aussi de d'évaluer le rendement des fournisseurs dans les offres.

2.2.3.2 – L'émission de bon de commande

L'émission d'un bon de commande est l'étape qui suit l'adjudication du marché au fournisseur choisi par une procédure d'appel d'offres qui aura mis plusieurs soumissionnaires en concurrence. Elle constitue l'acte de confirmation du contrat qui donne ordre au fournisseur pour la livraison des biens, services commandés ou des travaux à exécuter. Dans d'autres cas tels les seuils de faible montant qui ne nécessitent pas une mise en concurrence de fournisseurs, l'émission du bon de commande intervient lorsqu'une demande d'achat a été formulée par le service utilisateur. Cette demande d'achat doit, dans tous les cas, être approuvée par l'ordonnateur des dépenses avant de passer au contrôle financier pour l'imputation comptable.

2.2.3.3 – La réception et l'inspection de la commande

Cette fonction est généralement assurée dans les organismes possédant un service d'achat et des magasins de stock. Elle a pour tâche de recevoir les biens d'équipements ou de services objet de la commande publique et de vérifier leur qualité et leurs quantités. Elle permet la formulation d'éventuelles réclamations ou de satisfaction à l'endroit du fournisseur d'où son aspect partiel ou définitif. La réception comporte une

phase physique relative à la quantité de biens commandés et une phase de contrôle qualitatif de ces biens ou des services requis.

Dans les cas d'organisme où les commandes sont faites de juste à temps, le responsable des marchés procède au contrôle physique et qualitatif. A cette inspection qui est plus empirique, le responsable des marchés publics de l'organisme conclut des ententes qui permettent le rejet de tout bien dont l'utilisation se trouve défectueuse ou qui ne répond pas aux devis techniques du marché. Les parties au contrat dans les marchés publics peuvent convenir de faire recours à un organisme indépendant d'inspection et de contrôle de la qualité des biens et services livrables mais dont les coûts seront soit partagés soit supportés par l'une des parties.

2.2.3.4 – La vérification et le paiement des factures

Lorsque le contrôle quantitatif ou qualitatif a été effectué sur les biens ou services, il revient au demandeur d'accepter la marchandise présentée en type, quantité, qualité et donner l'ordre de régler le montant de la facture correspondante.

Dans la pratique des administrations publiques, le demandeur étant l'organisme qui effectue les achats, la livraison des biens ou des services déclenche le mécanisme de paiement des fournisseurs. La livraison a lieu après l'émission d'un bon de commande à l'endroit de l'adjudicataire du marché. Les modalités de règlement des factures du fournisseur sont précisées dans les documents contractuels. Le fournisseur est payé sur présentation des factures comportant une description des biens livrés, des services rendus ou des travaux exécutés.

Dans la pratique générale, l'organisme demandeur du bien ou du service n'est jamais celui qui procède au paiement. Cela a le mérite d'accroître le contrôle en séparant l'ordonnateur et le comptable.

2.2.4 - La phase post-contractuelle

L'intégrité des processus de passation des marchés publics nécessite non seulement un contrôle en cours lors de la fourniture des biens et de la prestation des services mais aussi un contrôle externe conduit par des institutions indépendantes de l'organisme adjudicateur. Cette phase porte sur les dernières activités administratives telles l'évaluation des processus, la satisfaction des parties et la clôture du dossier.

2.2.4.1 – Le contrôle de la gestion du processus

Le processus d'approvisionnement dans les organismes publics est soumis à des contraintes lourdes qui rendent les délais d'aboutissement des processus plus longs. Ces longs délais et la complexité des procédures font accroître la responsabilité des acheteurs. Ainsi, la personne chargée des achats dans ces organismes garde un regard vigilant pour requérir les autorisations nécessaires, exécuter les vérifications financières et de tous les documents que requiert le dossier de commande. Ces vérifications effectuées dans le cadre de la clôture du dossier portent sur le respect des normes de présentation des documents et les acteurs qui y interviennent pour assurer de leur exactitude et de leur état complet.

2.2.4.2 – L'évaluation du rendement des fournisseurs

L'adjudication du marché relatif aux travaux de construction ou à la fourniture de biens ou de services impose des obligations à l'entrepreneur ou au fournisseur. Il sera très utile pour le maître d'ouvrage de mesurer la performance du fournisseur auquel il a confié l'exécution d'une commande. La surveillance, essentielle à la gestion des opérations, est nécessaire dans la gestion de l'approvisionnement. Elle permet de cerner les problèmes et d'y apporter des solutions en collaborant au développement des fournisseurs pour optimiser les ressources financières.

Ces obligations, à la charge de l'entrepreneur ou au fournisseur, lui font le devoir de satisfaire la demande du client par une exécution de la commande qui soit conforme aux clauses du contrat. Cela permettra au maître d'ouvrage de confirmer la livraison et de pouvoir libérer les diverses garanties requises pour l'exécution de la commande.

L'élaboration d'indicateurs précis de rendement acceptés de part et d'autre entre l'organisme public et ses fournisseurs permettra de tisser des relations plus franches de collaboration. La diffusion de ces indicateurs sur le rendement des fournisseurs permet d'amoindrir les conflits, de créer de valeurs et de les vulgariser au sein de l'organisme public comme marque du travail bien accompli.

2.2.4.3 – L'implication des organismes extérieurs

L'adjudication des marchés de l'Etat et de ses démembrements constitue une occasion pour les responsables publics de rendre compte de l'utilisation des ressources dont ils ont la gestion au nom des populations.

Plusieurs autres organismes sont impliqués à différents niveaux dans la vérification des opérations pour attester du respect des procédures selon les mécanismes mis en place par les Etats. C'est ainsi qu'il est fréquent de voir intéresser en matière de dépenses publiques, dans une phase même post-contractuelle, le Contrôle financier, l'inspection général des services de l'Etat, la Cour des comptes ou le Vérificateur général du pays. Les marchés publics étant une des poches de dépenses de l'Etat font l'objet de double contrôle sur la forme et le fond des conditions dans lesquelles ils ont été passés.

Dans beaucoup de cas, ce contrôle peut être exercé d'abord par une inspection d'organe central tel un service interne chargé de ce type de contrôle et par des organismes indépendants qui formulent des recommandations aux pouvoirs publics.

A côté des aspects financiers et des formes dans lesquelles ils sont passés, les marchés publics font intervenir d'autres acteurs tels des organisations de contrôle de la qualité des biens et services livrés. Ces deux catégories d'intervenants, très souvent extérieurs, contribuent par leurs actions à l'efficacité d'utilisation des fonds publics.

En somme, l'efficacité recherchée dans l'application des procédures de passation de marchés montre qu'il n'y a pas de différence dans l'attachement des Etats à des modèles d'approvisionnement plus transparents. Cette aspiration repose sur l'interpellation des gouvernés à plus de responsabilité des gouvernants dans l'utilisation des ressources publiques. Une gestion rigoureuse de toutes les différentes phases de la passation des marchés est une condition pour le décollage économique qui contribue à la stabilité politique et social des Etats. La figure 2 est élaborée pour les fins de cette étude. Elle retrace la cohérence requise entre les différentes phases du processus de passation des marchés publics suivant le modèle présenté plus haut par la figure 1.

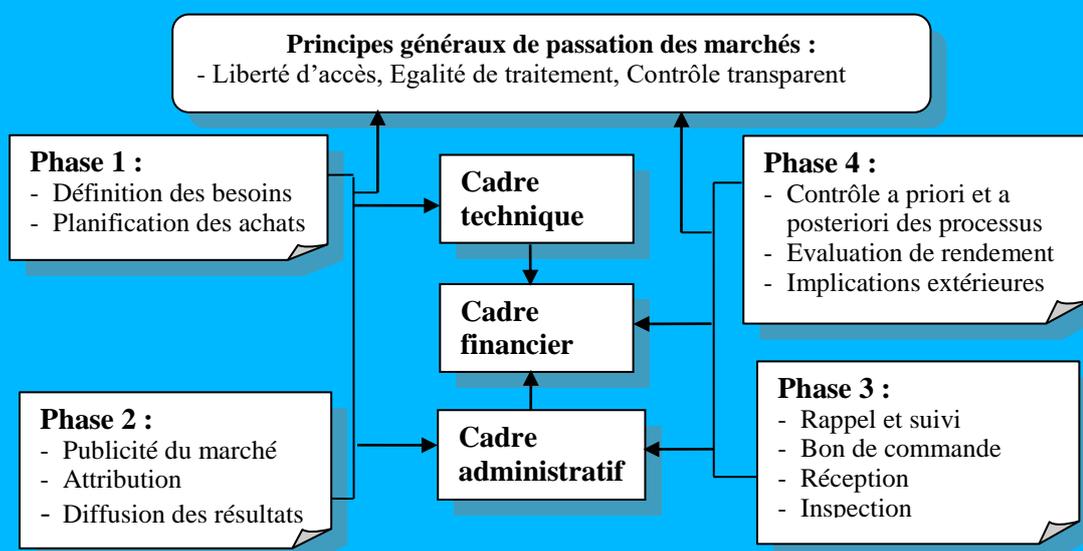


Figure 2: Schéma récapitulatif des phases de gestion des processus d'approvisionnement

2.3 - LA MÉTHODOLOGIE D'INTERVENTION

Pour réaliser le mandat du stage, diverses activités ont été menées au sein du service des approvisionnements de la Ville de Québec. La méthodologie a été opérationnalisée avec l'utilisation de plusieurs procédures de cueillette de données pendant le stage :

a) D'abord une analyse de la documentation :

- Elle a permis d'avoir une vue d'ensemble de la politique d'approvisionnement de la Ville de Québec, la loi pour l'ensemble des municipalités, le contexte municipal sur le plan de l'octroi des contrats, le pouvoir de dépenser des gestionnaires, les procédures et méthodes de gestion des stocks.

b) Les réalisations du stage comprennent l'exécution des activités dans le domaine de l'acquisition des biens courants, les contrats de services et la gestion des stocks.

- L'observation participante qui s'est traduite par des activités d'exécution directe de tâches auprès des acheteurs. Elle a permis une familiarisation avec les pratiques d'achat ou d'acquisition de biens et de service de petite valeur ; la démarche de sélection des fournisseurs et les documents et devis qui fixent les conditions du contrat dans les appels d'offres sur invitation ; le processus d'appel d'offres public et sa réglementation de A à Z ; le mandat pour les services professionnels.
- L'observation directe lors des réunions internes, des rencontres externes, des séances d'ouvertures de soumissions et les travaux des commissions de jugement et d'évaluation des offres.
- Les entretiens menés avec les acheteurs, les responsables de l'approvisionnement de la Ville de Québec et d'autres intervenants tels la corporation des approvisionneurs et la chambre de commerce. Ils ont porté sur les différents domaines et processus d'achats, leur approbation et le processus d'homologation des règlements d'emprunt. Dans les trois cas, la participation à des séances de travail, des rencontres et les visites de terrain ont permis d'approfondir les connaissances pratiques du stage et de l'expérience personnelle.

c) Les difficultés rencontrées ont trait au mouvement du personnel pour cause de vacances ou leur affectation dans d'autres unités administratives de la Ville. Ce mouvement de personnel n'a pas permis de réaliser le plein d'activités avec certains acheteurs. Ce temps a été comblé par des recherches documentaires.

CHAPITRE 3

L'ANALYSE DE LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS À LA VILLE DE QUÉBEC

L'analyse du contexte sociopolitique des dernières années a conduit, dans la Province de Québec, à la fusion des Villes qui a donné lieu à des villes plus grandes. De ce contexte est née, en 2002, la Ville de Québec qui regroupait treize anciennes Villes avant le retrait accepté de deux autres Villes. Située dans l'Est du Canada, la Ville de Québec a une superficie de 451,79 Km². Elle compte une population de 492 937 habitants et emploie un effectif de 4 500 salariés (2005). Elle est une création juridique de la province de Québec dirigée, au plan administratif, par un Gouvernement élu. La Ville de Québec est administrée au plan politique et local par un Conseil municipal qui dispose de services nécessaires pour rendre des services de qualité aux citoyens. Ses services sont structurés autour d'une Direction Générale à laquelle est rattaché un ensemble de Directions générales Adjointes. Le Service des Approvisionnements est rattaché à la Direction Générale Adjointe aux services de soutien. (cf. annexe I)

3.1 - PRÉSENTATION DU SERVICE DES APPROVISIONNEMENTS

Le service des approvisionnements est né des réformes entreprises en 2002 par les pouvoirs publics de la Province en vue d'optimiser l'utilisation des ressources dans un cadre de regroupement des Villes. Sous la direction d'un chef de service, le Service des Approvisionnements relève de la Direction Générale Adjointe aux services de soutien de la Ville de Québec. Il compte 74 employés repartis selon un organigramme de type hiérarchique (cf. annexe II).

3.1.1 - La structure et le fonctionnement du Service des approvisionnements

Le Service des Approvisionnements est organisé, en plus de la Direction et du Soutien administratif et services auxiliaires, en deux Divisions : la division des acquisitions et la division des inventaires et magasins.

La division des Acquisitions comprend une section chargée de l'achat des biens courants requis pour les opérations de la Ville et une section chargée des contrats de service et des équipements pour la Ville. La division des Inventaires et Magasins a pour mission de recevoir le matériel commandé par la Ville et de gérer les stocks dans les sept magasins repartis sur le territoire de la Ville.

3.1.2 - Le mandat du Service

Les autorités politiques de la Ville ont fixé le mandat du Service en adoptant une politique d'approvisionnement pour la Ville. Son mandat est d'acquiescer et fournir des biens et services de façon à obtenir la meilleure valeur en contrepartie des sommes dépensées. Pour ce faire, le Service doit conseiller et soutenir l'ensemble des unités administratives dans la réalisation de leur mandat et dans leur prestation de services aux citoyens, et ce, conformément aux politiques et procédures de la Ville.

La réalisation du mandat sera rendue possible grâce à l'adoption d'une politique d'approvisionnement en conformité avec le respect des valeurs de la Ville, les lois et règlements de la Province et du niveau fédéral. L'objectif de cette politique est de:

- Assurer aux contribuables que les sommes dépensées pour la fourniture de biens et de services, de quelque nature que ce soit ou de quelque importance financière que ce soit, le sont selon des règles précises conformes aux principes d'une saine administration;
- Acheter aux meilleures conditions en tenant compte des exigences des services-clients;
- Définir les responsabilités des services-clients et du Service des approvisionnements;
- Favoriser la normalisation des biens et services et les économies d'échelle;
- Assurer la disponibilité des marchés à long terme tout en favorisant l'acquisition chez les fournisseurs locaux de toutes tailles;
- Gérer les inventaires de façon efficiente;
- Privilégier le plus possible les produits et services écologiques;
- Sensibiliser les fournisseurs aux notions de développement durable.

Le service des approvisionnements de la Ville est fondé sur des principes d'équité, de transparence, d'intégrité, d'honnêteté et de loyauté de son personnel dans l'accomplissement de son mandat. Son rôle social est reconnu avec l'adoption de son plan stratégique qui comprenant des actions de sensibilisation sur le développement durable et le choix dans les achats de biens et de services écologiques.

3.2 - LES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT À LA VILLE DE QUÉBEC

Forte de ses ressources, la Ville de Québec a constamment élaboré et mis en œuvre des politiques visant son approvisionnement adéquat en biens et services. Ces politiques sont, au fil du temps et à l'épreuve de la pratique, révisées pour les adapter à

l'environnement du marché et des besoins. De ces politiques, il découle une tradition de processus d'acquisition conformes aux pratiques internationales d'une Ville au service de la satisfaction des demandes des citoyens.

3.2.1 - Le processus d'acquisition

Il porte sur l'acquisition de biens ou de services définie dans le document de Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec. Ce document définit les stratégies, le plan d'affaires et les actions d'approvisionnement de la Ville orientées en faveur d'une meilleure optimisation des ressources et du développement durable. Le modèle comporte des processus d'acquisition pour les biens courants, les contrats et services et la gestion des stocks. Les seuils des dépenses se répartissent en quatre catégories suivant lesquels les marchés sont passés :

- De 1 à moins de 5 000 \$ CAN : Achat par carte ou de gré à gré ;
- De 5 000 à moins de 25 000 \$ CAN : Marché sur Invitation écrite ou de gré à gré ;
- De 25 000 à moins de 100 000 \$ CAN : Appel d'offres sur Invitation écrite ;
- De 100 000 \$ CAN et plus donnent lieu à un appel d'offres public.

3.2.1.1 – L'acquisition de biens courants

Au regard de la politique d'approvisionnement de la Ville, le processus d'acquisition de tout bien ou service est guidé par les règles de transparence et de responsabilité conformément à la loi des Cités et Villes, la Charte de la Ville et aux orientations définies par le Conseil municipal.

Ainsi, toutes les demandes de biens et de services requis dans les opérations de la Ville doivent obtenir l'approbation d'une personne autorisée à dépenser conformément à l'un des règlements de délégation de pouvoir en vigueur, et ce avant tout début de processus d'acquisition. Le processus est déclenché par le service-client qui exprime son besoin de biens ou de services par l'entremise d'une demande d'achat électronique transmise au Service des Approvisionnements.

Il appartient ensuite au Service des Approvisionnements d'apporter à la demande initiale des services-clients d'autres moyens qu'il met en application pour améliorer le processus d'acquisition. Le processus d'acquisition obéit à différents mécanismes selon l'estimation de la dépense. Ce mécanisme peut donner lieu à un appel d'offres public ou un appel d'offres sur invitation si le seuil de dépense est compris dans les limites de 25 000 à 100 000 \$ CAN et plus.

L'appel d'offres sur invitation faite par courrier, est limité à un minimum de deux fournisseurs selon la nature du bien à acquérir et doit être rotative de façon à permettre une saine concurrence entre les fournisseurs.

La demande pourrait être directement satisfaite auprès du magasin central si le bien est disponible en stock ou sur achat direct par carte pour les seuils de dépenses de 1 à 5 000 \$ CAN. La figure 3 illustre le circuit suivi pour satisfaire la demande de biens courants.

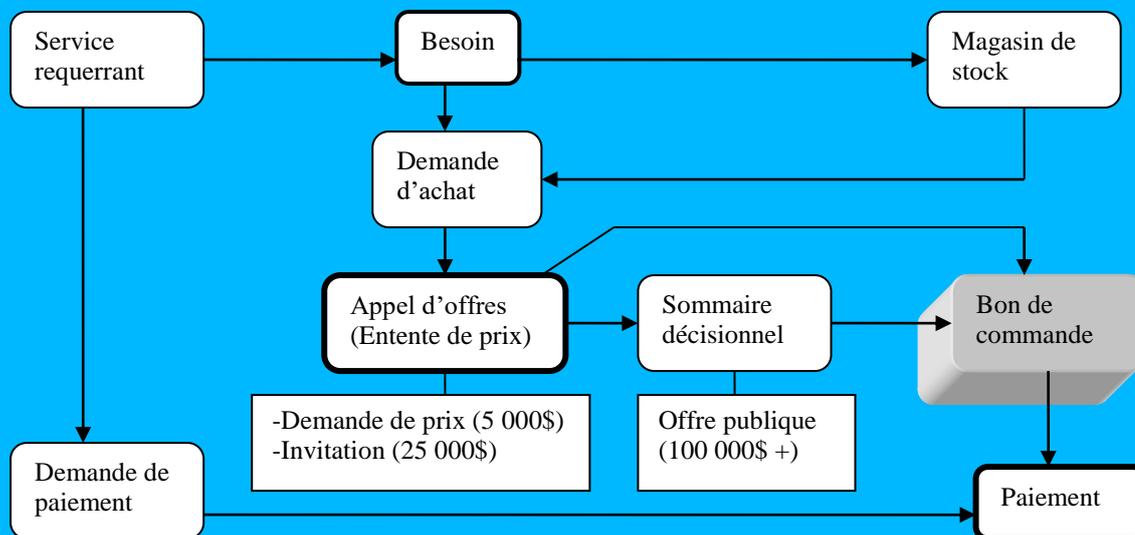


Figure 3: Système électronique Oracle d'acquisition des biens

Il est important de signaler que le paiement des biens n'est pas effectué par le Service des approvisionnements car ce rôle est du ressort du Service des finances de la Ville. Dans les cas d'achat direct effectué par un service-client, une demande de paiement est adressée au Service des finances par le service requérant pour règlement de dépenses.

3.2.1.2 – L'acquisition des contrats de services

Il faut distinguer ici les services d'ordre professionnel de ceux, plutôt techniques, exécutés par les entrepreneurs. Les contrats et services étant requis pour des prestations d'envergure, ils sont passés par une procédure d'appel d'offres public ou sur invitation écrite par rotation auprès d'au moins trois fournisseurs. En appel d'offres public, la sélection des fournisseurs se fait suivant un système de pondération des soumissions à deux étapes. Un sommaire décisionnel est rédigé, après l'ouverture et l'évaluation des soumissions, par l'acheteur en charge du dossier d'appel d'offres. Il y est fait un exposé de la situation, le rappel des décisions antérieures, l'analyse et les solutions envisagées et formule en indiquant l'impact financier du projet une recommandation concernant l'adjudication du marché à un soumissionnaire sur la base des résultats de l'évaluation

des soumissions. Tout comme l'acquisition des biens, le règlement des dépenses prévoit l'approbation de l'autorité hiérarchique correspondante pour l'ensemble des estimations de dépenses relatives aux services. L'approbation est requise seulement si ces estimations excèdent les prérogatives du Service des Approvisionnements de la Ville. Ainsi, toute dépense de 100 000 \$ CAN et plus doit être approuvée par :

- ✓ le Conseil d'arrondissement si les fonds sont issus des crédits qui lui sont alloués,
- ✓ le Comité exécutif, le Conseil municipal ou le conseil d'agglomération lorsque les fonds ne sont pas disponibles ;
- ✓ le Conseil municipal si la durée du contrat dépasse 24 mois.

L'adjudication du marché se fait sur la base de résolution des instances délibérantes telles le Conseil d'arrondissement, de Ville ou d'agglomération selon la délégation de pouvoir. La résolution est entérinée suite au sommaire décisionnel préparé à leur intention par l'acheteur dans l'outil appelé « Gestion de Processus Décisionnel (GPD) » existant dans le logiciel de gestion des dépenses Oracle. Cette résolution des instances délibérantes est suivie, suivant les cas, de l'élaboration d'un règlement d'emprunt (R.V.Q) homologuée par le Ministère des affaires municipales et des régions si les crédits demandés étaient prévus dans le Programme Triennal d'Investissement. Le processus conduisant à un GPD comporte un volet financier ainsi qu'un volet d'appel d'offres présentés à la figure 4.

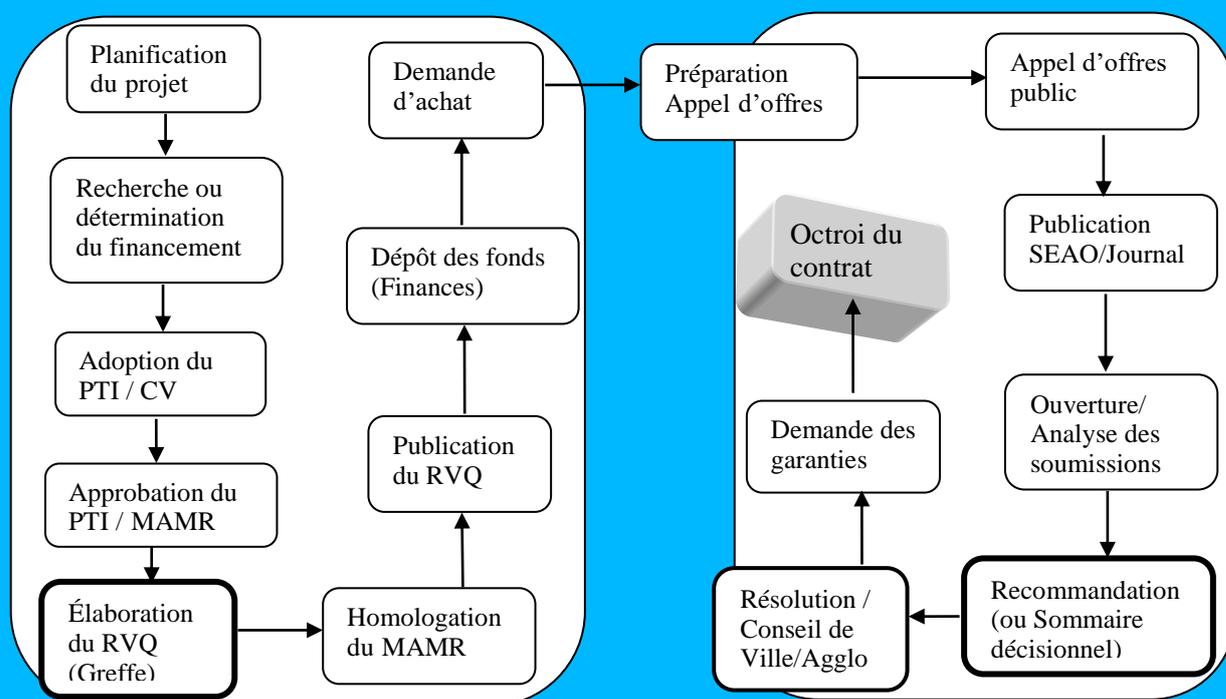


Figure 4: Circuit de financement pour l'acquisition des services

3.2.1.2.1– Les services professionnels

La Ville de Québec a recours, pour ses besoins, à des services variés. Certains de ces services peuvent faire l'objet de contrat de services professionnels tels les services exécutés par un ou des membres d'une corporation ou une profession régie par une loi spécifique. D'autres services professionnels dits « à exercice exclusif » sont constitués par les prestations rendues par un médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, médecin-vétérinaire, ingénieur, arpenteur-géomètre, architecte, comptable agréé, avocat ou notaire...etc.

Les dispositions des lois refondues (L.R.Q, chapitre C-26) posent le principe de la protection du public comme préalable à la constitution de tout ordre professionnel. L'ordre légalement constitué se doit d'assurer le contrôle de l'exercice de la profession par les prestataires et leur délivrer un permis.

Les contrats conclus avec les professionnels leur assignent généralement les charges de conception de projet, la rédaction des plans et devis, la surveillance et le suivi budgétaire pour l'exécution des projets envisagés en collaboration avec les services compétents de la Ville. Une des particularités des services professionnels est l'insertion dans l'avis d'appel d'offres du montant indicatif des prestations à fournir et l'absence de garantie de soumission ou de garantie d'exécution contrairement aux projets d'exécution de services techniques.

Le régime général applicable à ces services dans le domaine municipal présente des situations différentes selon les ordres professionnels. Ainsi, les prestations rendues par :

- les médecins, dentistes, pharmaciens, infirmiers, médecins-vétérinaires, peuvent être passées de gré à gré jusqu'à 100 000 \$ CAN ;
- les ingénieurs, arpenteur-géomètres, architectes, comptables agréés, avocats ou notaires sur invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs pour les dépenses comprises entre 25 000 à moins de 100 000 \$ CAN auprès d'au moins trois fournisseurs à partir de 100 000 \$ CAN.

L'adjudication de tout contrat pour la fourniture de services professionnels de 100 000 \$ CAN et plus est soumise à l'obligation d'utiliser le système de pondération et d'évaluation des offres en deux étapes par un comité de sélection :

- la première étape consiste en l'évaluation qualitative des offres conformes où est examinée la qualité technique l'offre et,

- la deuxième étape est l'évaluation monétaire des seules offres dont le pointage intérimaire à la première étape a atteint la note de passage établie à 70%.

Durant cette deuxième étape, seules les enveloppes contenant le prix des offres acceptables sont ouvertes. Les autres enveloppes de prix doivent être retournées à leur expéditeur sans être ouvertes et ce, après l'adjudication du contrat par la Ville. Le contrat est adjugé au fournisseur dont l'offre a obtenu le meilleur pointage final. Ceci démontre une orientation claire des autorités la Ville pour des services de qualité et la durabilité d'autant plus que les sommes dépensées sont énormes. Le pointage final de chaque offre retenue s'établit selon la formule suivante instituée par le législateur :

$$\frac{(\text{Pointage intérimaire} + 50) \times 10\,000}{\text{Prix soumis}}$$

En cas d'égalité dans le pointage final, le contrat est accordé au fournisseur qui a présenté le prix le plus bas. S'il y a une double égalité des pointages attribués aux critères de qualité et de prix, le comité de sélection recommande que le contrat soit adjugé par tirage au sort parmi les fournisseurs ayant présenté ces offres. Ce tirage s'effectue par le Directeur du service des approvisionnements ou son représentant, en présence, s'ils le désirent, des fournisseurs concernés.

Deux voies sont possibles pour la réalisation des projets de services professionnels :

- soit le professionnel soumet à la Ville une offre avec proposition dans laquelle il aura le mandat de concevoir un modèle de projet qui conviendrait au besoin tel qu'il est défini dans le document d'appel d'offres. Cette offre est évaluée suivant les critères d'expérience du fournisseur, de compétence et de disponibilité du responsable du projet, d'organisation du projet, de compréhension du mandat et de la méthodologie proposée, l'échéancier de travail, la présentation des biens livrables et la qualité des documents soumis.
- soit le professionnel soumet à la Ville une offre sans proposition dans laquelle il aura le mandat de concevoir seulement les plans et devis relatifs au projet dont toutes les spécifications auront été définies dans le document d'appel d'offres. Cette catégorie d'offres est évaluée en quatre critères que sont l'expérience du fournisseur, la compétence et la disponibilité du responsable du projet, l'organisation du projet, l'échéancier de travail, la présentation des biens livrables et la qualité des documents soumis.

En vue d'aboutir à une gestion tenant compte des préoccupations d'approvisionnement adéquat des administrations publiques et des fournisseurs, la Ville opère des choix. Elle confie la conception du projet et la surveillance des travaux au professionnel puis seulement la réalisation à un entrepreneur qu'elle aura choisi après appel d'offres public. L'option présente le meilleur avantage possible en séparant l'exécutant du contrôleur des travaux.

3.2.1.2.2 – Les services techniques

Les services techniques font partie des services professionnels et touchent surtout le domaine de l'ingénierie. Ils concernent entre autres la réfection, l'aménagement et la construction de bâtiments ainsi que l'ingénierie des réseaux pour les infrastructures de rues et l'aménagement des parcs.

Une exception faite dans l'acquisition de certains services techniques les soustrait à l'accomplissement du processus courant de pondération en deux étapes des services professionnels. L'exception porte sur les projets de restauration ou la reconstruction de l'environnement naturel, l'entretien des espaces verts, l'éclairage des rues, le pavage, le déneigement ainsi que l'acquisition des équipements motorisés.

Les activités de services professionnels et techniques, planifiées dans un programme triennal d'immobilisation (PTI) de la Ville, font l'objet d'appel d'offres public ou sur Invitation en fonction des seuils. Le financement de ces activités est assuré par un règlement d'emprunt ou le budget annuel du service demandeur.

Les garanties exigées des fournisseurs ou entrepreneurs dans les devis sont de 10% pour la soumission, le paiement de la main d'œuvre et de matériaux à 50%, l'exécution à 50%. La caution pour les assurances responsabilité et multirisque varie selon l'importance des travaux ou des prestations demandées. Le délai de validité des offres est de 90 à 120 jours.

Le devis de soumission pour l'Appel d'offres public comporte une partie administrative élaborée par le Service des approvisionnements et une partie technique élaborée par un Service technique de la Ville. Il est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la Ville et dans le système électronique accessible au Canada. L'ouverture des plis a lieu au Service des approvisionnement aux date et heure prévues dans l'avis.

Le contrat est adjugé par le Service des Approvisionnement si l'estimation de la dépense est comprise entre 25 000 à moins de 100 000 \$ CAN ou fera l'objet d'un sommaire décisionnel approuvé par le conseil d'arrondissement, le comité exécutif, le

conseil municipal de la Ville ou le conseil d'agglomération selon le cas s'il comporte une dépense de 100 000 \$ CAN et plus.

La preuve du contrat est matérialisée par l'ensemble des documents de la soumission retenue et ses annexes, les documents d'appel d'offres, les addenda qui pourraient être émis aux besoins ainsi que le bon de commande.

Le délai nécessaire pour la réalisation complète du processus, allant de la demande d'achat émise par le service-client à l'émission du contrat par le service des approvisionnements ou la résolution du comité exécutif selon le cas, est de :

- trois mois pour les estimations de dépenses sur appel d'offres public ;
- un mois pour les estimations de dépenses par appel d'offres sur invitation ;
- 2 à 21 jours pour les estimations de dépenses par marché de gré à gré ;
- selon le cas pour les estimations de dépenses par carte d'achat ou par demande de paiement.

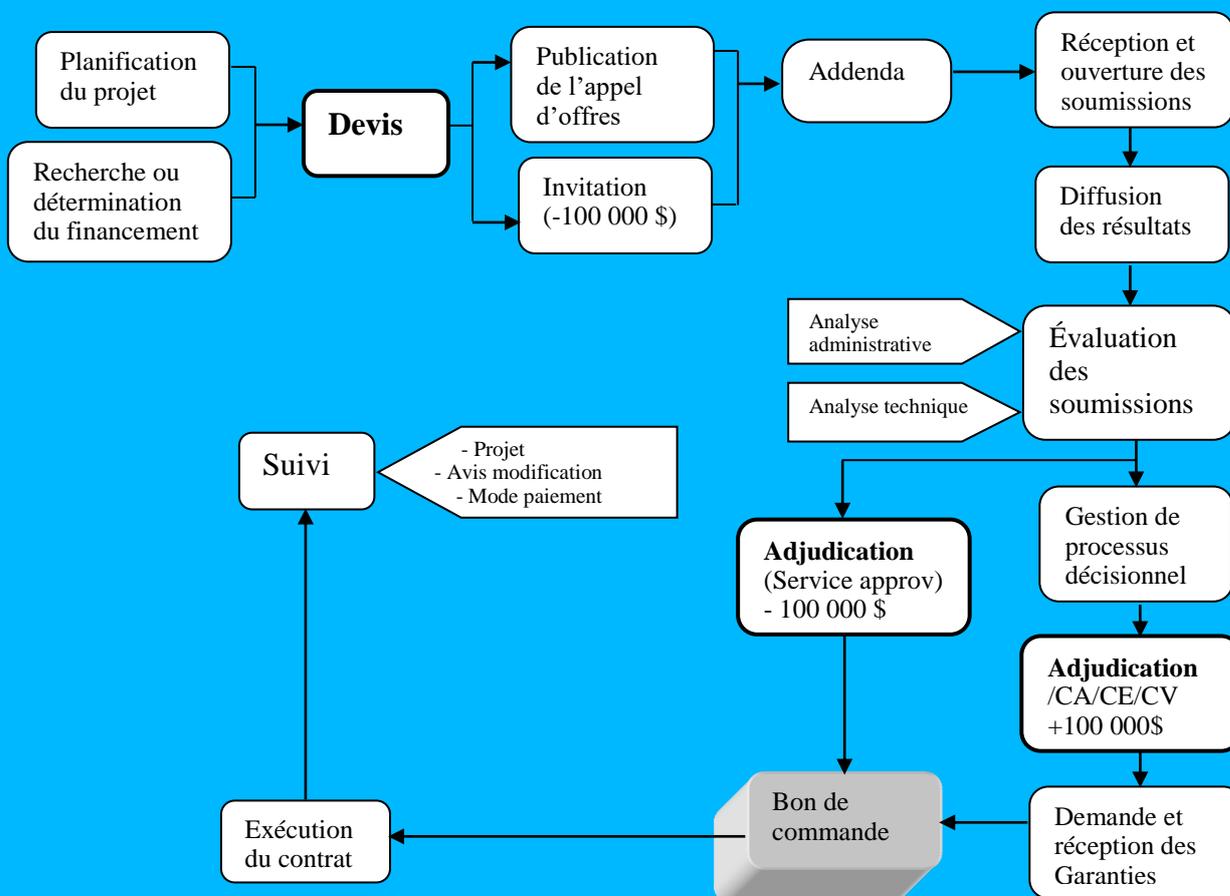


Figure 5: Système électronique Oracle d'acquisition des services

La figure 6 présente le processus général d'acquisition des biens et services par le service des approvisionnements de la Ville. Il met en évidence le décalage observé dans les processus suivant la nature et la valeur du bien ou du service à acquérir.

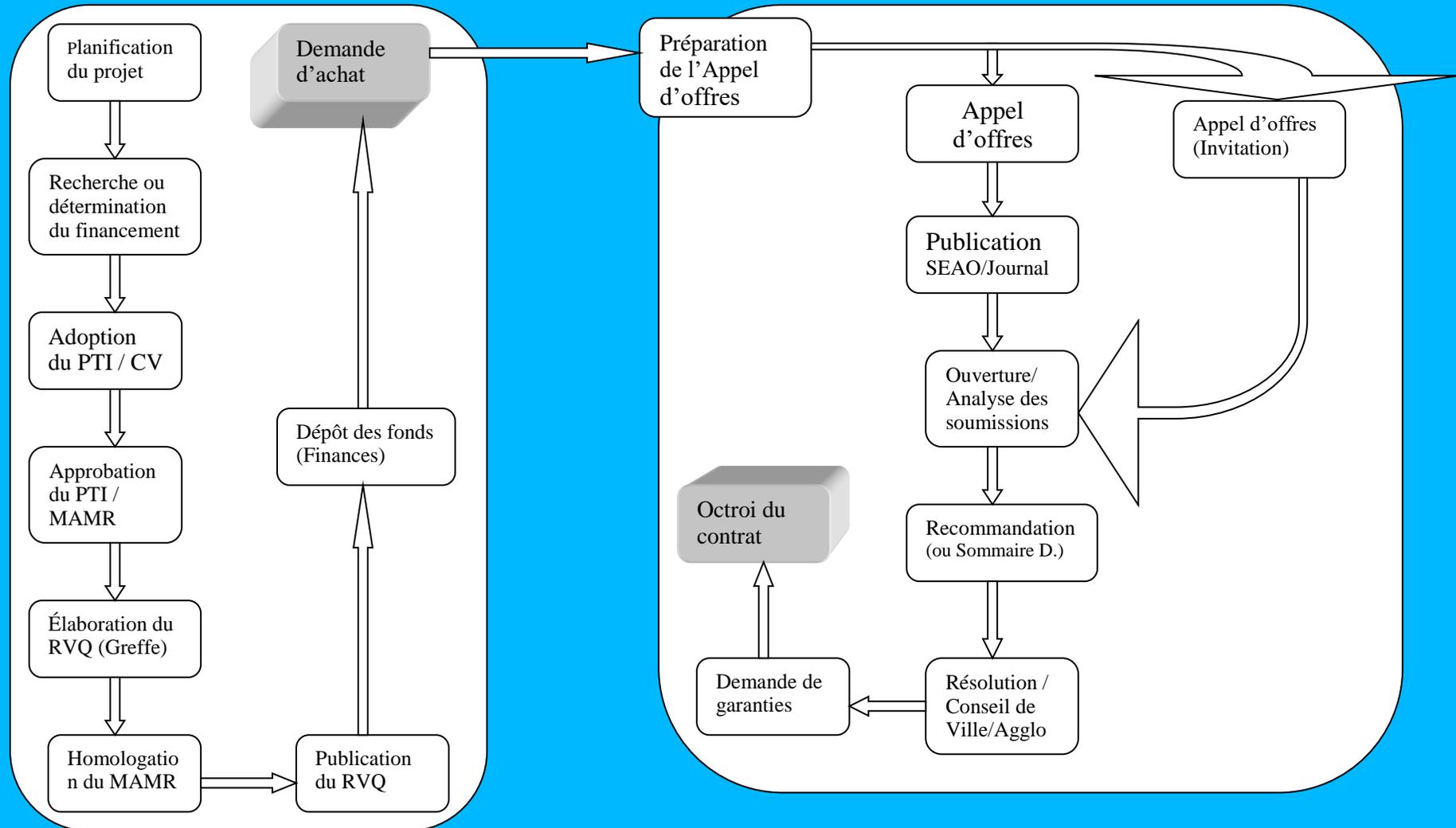


Figure 6: Circuit de financement pour l'acquisition des biens et des services

3.2.2 - La sélection des fournisseurs

La gestion des fournisseurs constitue un aspect essentiel de tous les systèmes d'approvisionnement. Avec sa capacité immense de consommation de biens et de services, le secteur public applique désormais les méthodes de sélection du privé cherchant à mettre plus de rigueur dans le choix des fournisseurs.

La sélection des fournisseurs est faite suivant des normes qui assurent l'efficacité de l'approvisionnement. Elle peut être basée sur une présélection des fournisseurs ou un choix direct lors de la soumission des offres. L'approvisionnement étant une chaîne qui ne devrait pas être interrompue, les fournisseurs devront être choisis selon leur rendement passé, les normes professionnelles, les impératifs opérationnels ou d'autres exigences essentielles. L'intégration de ces critères dans le processus de sélection des fournisseurs pour la passation des marchés publics a un double impact. Elle permet selon Lastewka (2005) d'accélérer le processus d'approvisionnement et s'assurer de la compétence très marquée des fournisseurs pour une meilleure satisfaction des besoins des organismes publics.

Le service des approvisionnements de la Ville a senti cette nécessité en se dotant d'un mécanisme ouvert de sélection des fournisseurs avec lesquels la Ville fait affaires.

Pour chaque type d'acquisition de biens ou de prestation de services, des dossiers sont élaborés pour définir les spécifications techniques et déterminer les obligations respectives des parties. Ces documents renferment des clauses qui garantissent une meilleure utilisation des ressources en permettant ainsi à la Ville de faire affaires avec fournisseurs qui présentent des garanties de sécurité.

Aussi, pour favoriser le développement des entreprises locales et assurer l'approvisionnement de la Ville de Québec en biens et services indispensables à son fonctionnement, le Service des approvisionnements maintient un fichier centralisé de fournisseurs avec lesquels la Ville fait affaires.

Les lois et règlements élaborés à cet effet veillent à assurer une rotation dans le choix des fournisseurs sollicités pour chacun des marchés par un traitement équitable.

Les acheteurs ont le choix, pour la sélection des fournisseurs en fonction des seuils de dépenses, entre les suggestions des Service-clients, de l'arrondissement ou font recours à l'outil disponible dans l'outil de gestion électronique Elcaro. Dans la perspective d'améliorer la performance des fournisseurs avec lesquels la Ville fait affaires, un projet est conduit par le Service des approvisionnements. Il vise à maintenir à jour les données

relatives à l'évaluation des fournisseurs et à établir les critères pour le maintien, la suspension et le rejet d'un fournisseur dans le fichier centralisé. Les recommandations de rejet ou de suspension de fournisseurs sont soumises au Conseil municipal.

3.2.2.1 - Inscription au fichier

L'ensemble du processus de sélection est traité par un agent spécialisé sur un formulaire en papier ou en ligne via Internet sur le site de la Ville (www.ville.quebec.qc.ca) dans la section affaires. L'option Internet de l'inscription est souhaitable car les délais de traitement du formulaire pourraient être longs. Pour son inscription au fichier électronique, le fournisseur doit remplir un formulaire de demande d'accès et recevoir un nom d'utilisateur et un mot de passe. L'inscription comporte cinq étapes auxquelles le fournisseur doit lui-même procéder mais qui est ensuite contrôlé par le système :

- Les informations sur l'entreprise qui doivent préciser la forme juridique de l'entreprise qu'elle soit individuelle ou une Compagnie ;
- La classification de l'entreprise par sa spécialité dans la fourniture de biens, services professionnels ou entrepreneur ;
- L'identification des établissements ou succursales de l'entreprise dans ou hors la Ville ;
- L'identification des personnes ressources tel le responsable des appels d'offres ou des ventes et paiements de l'entreprise ;
- La transmission du formulaire par envoi électronique.

Les modifications intervenues dans le statut du fournisseur peuvent être corrigées à tout moment à l'initiative du fournisseur ou du Service des approvisionnements.

Les fournisseurs désireux de soumissionner peuvent se procurer le dossier d'appel d'offres public sur le site (www.seao.ca) spécialisé de publication des occasions d'affaires.

3.2.2.2 – Les conditions de préférence

Dans l'optique d'optimisation des ressources publiques, plusieurs critères déterminent la préférence de la Ville en faveur d'un fournisseur pour l'acquisition des biens ou services. Ces critères sont fondés dans la majorité des cas sur le prix et la qualité du produit, le mode et le délai de paiement, le délai de livraison et le service après vente, la résidence des fournisseurs, ...etc. La politique d'approvisionnement adoptée par la Ville

tient compte, pour toutes les acquisitions de biens, de services ou de travaux de construction, des exigences de prix et de qualité de produits aux normes sécuritaires et environnementales élevées.

La préférence est, cependant, donnée aux entreprises possédant une place d'affaires sur le territoire de la Ville en tant qu'il existe une saine compétition pour la fourniture de biens ou de services requis. Le champ de sélection peut, toutefois, être élargi pour favoriser la compétition du marché en fonction de l'évolution des besoins de la Ville, des tendances du marché et du développement durable.

3.2.3 - La gestion des inventaires

De part l'action des deux Sections de la Division des acquisitions, le Service des approvisionnements acquiert des biens courants et gère les contrats de service et les équipements par leur stockage dans les sept centres de distribution repartis sur le territoire de la Ville.

3.2.3.1 – Les stocks et le matériel acquis

La gestion des stocks en cours, lors de notre stage à la Ville, se limitait aux activités d'entreposage et de distribution du matériel. Elle n'a pas fait l'objet d'une approche précise. Cependant, celle pratiquée porte sur l'approche de stock Entretien, Réparation, Opérations (E.R.O). La nouvelle approche de gestion du matériel envisagée sera basée sur la méthode classification ABC qui permet de :

- orienter les efforts du gestionnaire dans l'élaboration de la politique et des procédures de contrôle du stock par la planification, l'organisation, la direction et le contrôle des activités ;
- répartir le budget et le temps du personnel en fonction de la valeur des différents articles en magasin.

La politique suivie par la Ville, en matière de gestion de stock, est d'assurer :

- la disponibilité du matériel aux services-clients selon la quantité et la qualité voulues, au moment voulu, et ce, à moindre coût ;
- Développer et maintenir une approche de service-clientèle;
- Réduire au minimum les coûts liés à la gestion du matériel;
- Maintenir des systèmes administratifs adéquats;
- Fournir l'information juste aux autres systèmes d'information de la Ville;
- Disposer des surplus en respectant les principes de développement durable.

En outre, les biens qui ne sont plus requis pour les besoins de la Ville par les différents services-clients sont identifiés et transférés au Service des approvisionnements. Un fichier est mis à jour pour permettre l'application des différents moyens de disposition des biens prévus dans la politique

3.2.4 - La disposition des biens en surplus

La Ville de Québec a adopté en fin 2002 une politique de disposition des biens en surplus applicable à deux types de biens meubles :

- Les biens dont la Ville est propriétaire et qui ne sont plus requis pour ses besoins,
- Les biens dont la Ville est détentrice sans être le propriétaire.

La disposition des biens concernés par la politique est faite conformément à la loi sur les Cités et Villes et à la Charte de la Ville.

3.2.4.1 - Les biens dont la Ville est propriétaire

La politique de disposition énumère les biens dont la Ville est propriétaire et qui ne sont plus requis pour ses besoins. Il s'agit de :

- L'ameublement de bureau en surplus ;
- Les équipements informatiques et de télécommunication devenus désuets ;
- Les véhicules automobiles ou équipements qui ne sont plus requis par la Ville ;
- Le matériel d'inventaire en désuétude ;
- Et tous les autres biens, autre que les biens immobiliers, propriétés de la Ville, qui ne servent plus aux opérations et qui ne répondent à aucun besoin prévisible.

L'initiative de disposer d'un bien de la Ville est de la responsabilité des unités administratives qui doivent informer le Service des approvisionnements du matériel, équipement, ameublement ou autre bien qui ne sont plus requis pour leurs besoins. Chaque article doit être identifié par un numéro et une liste détaillée accompagnera tous les articles ainsi transférés.

Le Service des approvisionnements s'assure de l'application de la politique de disposition de biens en surplus en tenant à jour un inventaire des biens en surplus.

La disposition des biens se réalise grâce à un ensemble de moyens qu'il gère et approuvés par les autorités compétentes de la Ville. Le pouvoir de disposer de ces biens est donné, selon la valeur estimative du bien, au Conseil municipal et au Comité exécutif qui peut déléguer certains pouvoirs au Service des approvisionnements.

Avant de planifier et organiser le processus de disposition des biens, le Service des approvisionnements doit valider leur utilité auprès des services et arrondissements susceptibles de les requérir. Une recommandation sur le mode de disposition efficace et efficient est faite par le service des approvisionnements aux hautes autorités de la Ville pour tous les biens dont la valeur estimative excède ses compétences d'attribution. Selon qu'il s'agit des biens ou de services, l'aliénation doit se réaliser suivant l'un des modes prévus par la politique de disposition des surplus :

- Vente de gré à gré ou Vente aux enchères,
- Appel d'offres sur invitation pour la disposition de matériel,
- Don à un organisme de bienfaisance ou maison d'enseignement,
- Disposition aux rebuts, ...etc.

Dans la pratique, les autorités politiques de la Ville se démarquent de la recommandation faite sur le mode de disposition proposée des biens pour les transmettre à des œuvres caritatives ou bienfaitrices.

3.2.4.2 - Les biens dont la Ville est détentrice

La liste des biens dont la Ville est détentrice sans en être le propriétaire est arrêtée comme suit :

- Les biens meubles ramassés sur la voie publique lors d'éviction ou autre et qui n'ont pas été réclamés par leur propriétaire dans les délais prescrits par la loi ;
- Les biens remis par le Service de police au Service des approvisionnements ;
- Les véhicules automobiles et autres biens abandonnés, trouvés ou laissés dans des lieux publics sans aucune indication relative à leur propriétaire.

Le mode de disposition de cette catégorie de biens prévu par les normes de la province est une vente aux enchères qui respecte certaines conditions de publicité. La Ville ne pourrait en disposer autrement que seulement si le bien n'a pas trouvé preneur lors de la vente aux enchères, tel que le prescrit l'article 942 du Code civil québécois :

« Le détenteur du bien trouvé, y compris l'État ou une municipalité, peut vendre le bien s'il n'est pas réclamé dans les soixante jours. La vente du bien se fait aux enchères et elle a lieu à l'expiration d'au moins dix jours après publication d'un avis de vente mentionnant la nature du bien et indiquant le lieu, le jour et l'heure de la vente.

Cependant, le détenteur peut disposer sans délai du bien susceptible de déperissement. Il peut aussi, à défaut d'enchérisseur, vendre le bien de gré à gré, le donner à un organisme de bienfaisance ou, s'il est impossible d'en disposer ainsi, le détruire.».

3.3- LES RAPPORTS AVEC SON ENVIRONNEMENT

Les rapports que le service des approvisionnements de la Ville de Québec entretient sont analysés dans son environnement interne et externe. Cette analyse que fait la Ville lui permet de dégager ses forces et ses faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces pour s'adapter à son milieu.

3.3.1 - L'environnement interne

Cet environnement est constitué des ressources de la Ville. Il comprend principalement le personnel chargé des achats et de l'ensemble des services-clients dont les efforts communs contribuent au rayonnement de la Ville de Québec.

3.3.1.1 – Le personnel chargé des achats

Le personnel du service des approvisionnements est constitué de cadres et de professionnels. Ce personnel est qualifié dans les divers domaines des achats de biens et de services que requièrent les opérations de la Ville. Le Service des approvisionnements entend en permanence améliorer ses pratiques de prestations de service en synergie avec son personnel et sa clientèle pour développer son rôle d'expert conseil au niveau de la normalisation, du regroupement, du soutien technique et administratif afin de gagner en performance. Il a fait de la formation continue des employés une exigence essentielle dans l'accomplissement de son mandat. Il cultive et incite fortement son personnel à la responsabilité individuelle de chacun de contribuer à la bonne image de la Ville de Québec.

Pour ce faire, il adhère aux valeurs de la Ville qui sont inscrites dans le Plan stratégique et plus spécifiquement les valeurs orientées sur le service à la clientèle, la transparence dans les décisions et les actions, l'intégrité, l'honnêteté et la loyauté.

Ces mêmes valeurs sont cultivées et diffusées dans les différents services clients pour les opérations desquelles le service des approvisionnements fait les acquisitions de biens et services.

3.3.1.2 – Les services clients

Les services clients du service des approvisionnements sont constitués de l'ensemble des autres services administratifs relevant de la Direction générale aux services de soutien de la Ville de Québec. Ces services sont des services techniques intervenant dans toutes les opérations relevant de la responsabilité de la Ville. Comme toutes les municipalités de la province, la Ville de Québec possède des pouvoirs d'intervention dans onze champs de compétence conférés par les lois sur les Cités et les Ville. Ainsi, la Ville peut entreprendre des activités dans les domaines relatifs aux finances, à l'administration générale, à l'environnement et la salubrité publique, à la santé et le bien-être, aux loisirs et la culture, à l'organisation territoriale, à la protection des biens et des personnes, au transport et à la voirie, à l'urbanisme et la mise en valeur du territoire.

L'ensemble des services municipaux est dirigé par un directeur général responsable devant le conseil municipal. Ce conseil municipal a à sa tête un maire élu parmi les conseillers. Le maire exerce des fonctions administratives et un droit de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement des services municipaux. Il doit veiller à ce que les décisions prises par le conseil soient exécutées par les fonctionnaires, dans le respect des lois existantes.

Les services-clients formulent, sur la base d'un budget annuel ou des crédits octroyés, leurs besoins en matériels et équipements ou en prestations de service pour lesquels le service des approvisionnements doit effectuer les acquisitions correspondantes. Pour mieux connaître ses clients et répondre à leurs besoins par des actions ciblées, le service des approvisionnements entend mettre sur pied un mécanisme d'évaluation et de satisfaction pour l'améliorer les services rendus.

La mise en œuvre d'une telle action ne peut être isolée car liée aussi à la connaissance de l'environnement externe.

3.3.2 - *L'environnement externe*

Pour mener à bien son mandat, le service des approvisionnements de la Ville est ouvert sur son environnement dans lequel il mène une veille en établissant des relations avec ses fournisseurs et d'autres partenaires. Cela lui permet d'instaurer un nouveau cadre de gestion qui favorisera l'amélioration et le développement continu. La vision de l'environnement externe avec ses opportunités et ses menaces a été saisie par les autorités politiques de la Ville en adoptant un plan stratégique 2004 -2008 pour la Ville.

3.3.2.1 – Les organismes partenaires

Dans le souci constant d'amélioration de ses performances organisationnelles, le service des approvisionnements collabore avec des partenaires de son secteur d'activités. Ainsi, il participe à divers regroupements dont « la grappe de l'approvisionnement qui rassemble les professionnels de l'approvisionnement et de la chambre de commerce de Québec ». Cette collaboration s'étend également aux universités, aux firmes d'experts et à d'autres Villes de la province dans un cadre de concertation sur les tendances du marché et les meilleures pratiques susceptibles d'améliorer ses préoccupations de gestion et la satisfaction de sa clientèle. Pour ce faire, le partenariat public-privé est un domaine que la Ville explore pour découvrir des opportunités d'affaires.

3.3.2.2 – Les relations avec les fournisseurs

La diversité des besoins à satisfaire et la sécurité des sources d'approvisionnement amènent chez les organismes publics la nécessité de collaborer avec plusieurs catégories de fournisseurs. Ces relations sont avant tout réglées par la loi de l'offre et de la demande, mais tout de même soumises à diverses situations selon qu'elles sont occasionnelles ou durables. Les relations avec les fournisseurs peuvent être avantageuses en matière d'approvisionnement si les organismes publics estiment indispensable de connaître parfaitement les secteurs d'activité des fournisseurs et d'en tenir compte dans la formulation des offres. Aussi, pour encadrer leurs relations et mieux servir l'intérêt de la collectivité, les organismes publics ont instauré des pratiques basées sur l'application d'un code d'éthique et d'un processus de sélection des fournisseurs.

Des relations fournisseur-acheteur sereines et empreintes d'honnêteté permettront de faire face aux situations les plus urgentes et prévenir ou tout au moins de diminuer les cas illicites tels les pots-de-vin, les privilèges matériels et les trafics d'influence. L'établissement et l'application de ces deux outils combinés aux droits de recours permettront de garantir le droit des fournisseurs de contribuer à la transparence de la passation des marchés.

Une conclusion du chapitre permet d'affirmer qu'une culture de meilleures relations dans son environnement offre l'occasion aux acheteurs publics de mieux connaître les caractéristiques et les pratiques du secteur privé pour réaliser des opérations d'achats plus judicieuses. L'apprentissage au service des approvisionnements de la Ville de

Québec a permis de comprendre que flexibilité et rigueur administrative ne sont pas antinomiques. Cette unité administrative a su allier performance de gestion axée sur la satisfaction de la clientèle, la motivation du personnel et de meilleures relations avec les fournisseurs.

Le modèle québécois peut-il servir de pistes d'amélioration pour la passation des marchés publics au Mali ? Le chapitre cinq tente de répondre à cette préoccupation à la lumière de la présentation du contexte malien au chapitre quatre.

CHAPITRE 4

PRÉSENTATION DU CONTEXTE MALIEN

La République du Mali est située au cœur de l’Afrique occidentale. Sa superficie qui est de 1 241 000 km² la place au neuvième rang des pays d’Afrique. Sa population est estimée à 10,463 millions d’habitants en 2002 (PNUD, 2004).

Le pays a connu, depuis son indépendance, la succession au pouvoir de plusieurs régimes politiques. L’amélioration de la gestion des affaires publiques a toujours fait l’objet d’une quête permanente dans les pratiques de l’Etat. En raison des abus constatés dans la gestion publique en générale et celle des finances publiques en particulier, diverses reformes ont été menées. Ceci a conduit les autorités publiques à prendre des mesures d’assainissement et de transparente des marchés publics avec l’adoption d’un Code. Ces reformes demeurent des préoccupations majeures pour les pouvoirs publics maliens engagés à lutter efficacement contre les détournements de deniers publics, la corruption, la fraude et à faire respecter la réglementation en vigueur en matière de passation, d’exécution et de contrôle de la commande publique.

Cette volonté nationale affirmée se trouve renforcée par l’appui de la communauté des bailleurs de fonds internationaux qui ont fait de la bonne gouvernance une conditionnalité de l’aide au développement d’où l’étude réalisée en janvier 2005 en vue de la relecture du code des marchés publics.

Pour mieux saisir la teneur des reformes envisagées, il est opportun de présenter quelques généralités sur l’Etat malien avant de présenter le cadre législatif, réglementaire et institutionnel des marchés publics.

4.1 - LES GÉNÉRALITÉS SUR L’ÉTAT MALIEN

Le Mali est une république devenue indépendante en 1960. Dès lors, elle s’est dotée d’institutions capables d’assurer le fonctionnement de l’Etat. Le fonctionnement de l’ensemble institutions publiques comporte activités avec des impacts réels sur la gestion générale de l’Etat.

4.1.1 - La vie politique et sociale

La gouvernance étatique se présente sous de nombreuses dimensions. Le devoir de l’Etat d’assurer des services en adéquation avec les besoins de ses citoyens fait que son

intervention couvre tous les espaces de la vie publique dès l'instant où celle-ci a un impact sur l'épanouissement et le bien être des populations.

Comme la plupart des pays africains au Sud du Sahara, le Mali a instauré un régime démocratique par l'adoption de la Constitution du 14 février 1992. Cette loi fondamentale constitue le socle de toutes les actions publiques. Elle a institué une ossature d'institutions publiques respectueuses des droits et libertés inaliénables des citoyens. La forme républicaine de l'Etat est fondée sur le multipartisme démocratique et la généralisation des élections comme mode d'alternance au pouvoir. Elle confère aux citoyens le droit de participer à la gestion du pouvoir par le choix de ses représentants à travers diverses formes d'organisations politiques ou sociales.

Le mode de gestion du pouvoir démocratique qui donne au citoyen le pouvoir ultime de sanction de ses représentants assure le concours et l'alternance dans les institutions publiques. Ce droit se trouve renforcé avec la décentralisation administrative en cours dans le pays. La décentralisation paraît, en effet, être une réponse aux préoccupations des communautés de prendre part à la gestion des affaires publiques et d'être suffisamment impliquées dans le développement local.

4.1.2 - Les caractéristiques économiques

Le Mali est un pays à vocation agro-pastoral. Son économie reste tributaire des aléas climatiques car le niveau et la régularité de la pluviométrie déterminent le niveau des productions. L'évolution des cours des principales ressources d'exportation - le coton et l'or - sur le marché international joue également sur la croissance économique du pays. Le revenu par habitant est estimé à 323 dollars US avec un taux de croissance de 4,43% en 2002.

Le rapport sur l'état de la gouvernance au Mali (PNUD, 2004) fournit des estimations par secteur. Ainsi, le secteur primaire représente environ 34 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et occupe 70% de la population active contre 24% de part pour le secondaire et 42% pour le tertiaire en croissance.

Le tableau 1 montre l'évolution des différents secteurs et leur contribution dans le PIB des six dernières années selon le rapport 2004 du PNUD sur l'état de la gouvernance.

Secteur d'activités	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Primaire	36%	34,8%	34,5%	33,9%	35,5%	33,8%
▪ Agriculture	21,8%	19,7%	19%	18,1%	21,1%	19,7%
▪ Elevage	9,1%	9,4%	9,7%	9,8%	8,9%	8,6%
▪ Pêche et Forêt	6%	5,7%	5,9%	5,9%	5,3%	5,5%
Secondaire	16,60%	19,2%	19%	19,1%	21,3%	24,1%
▪ Industries extractives	2,1%	4,7%	4,7%	6%	9,4%	10,7%
▪ Industries manufacturières	8,7%	8,4%	8,4%	6,5%	5,6%	6,9%
▪ Energie	1%	1,5%	1,2%	1,4%	1,4%	1,6%
▪ Bâtiments et Travaux publics	4,8%	4,9%	4,7%	5,3%	5%	5%
Tertiaire	46,4%	46%	46,5%	47%	43,3%	42,1%
▪ Transport et télécommunication	3,7%	4,1%	4,3%	4,3%	4,2%	4,1%
▪ Commerce	15,4%	14,6%	14,9%	15,9%	13,7%	11,9%
▪ Banques et Assurances	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
▪ Services non marchands	11,9%	10,8%	10,5%	11,2%	10,6%	10,6%
▪ Autres services	9,3%	7,7%	7,6%	7,5%	6,7%	6,6%

Tableau 1: Evolution des secteurs de l'économie et leur contribution dans le PIB

Selon le programme des nations unies pour le développement (PNUD), en 2006, le chômage touche environ 19 % des diplômés de niveau supérieur et est plus important dans la capitale et dans les villes secondaires. Il se manifeste également en milieu rural avec un taux qui atteint environ 7% et où le sous emploi, très élevé chez les jeunes, atteint 65%.

Le déficit budgétaire est important, ce qui amène l'appui de divers partenaires au développement comme la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire Internationale et l'Union Européenne. En 2005, l'inflation a été maîtrisée à un taux acceptable de 3%.

Le rapport 2006 du Vérificateur général évalue la part globale des marchés publics dans les dépenses publiques de l'Etat à 56%. Les fournisseurs sont constitués d'opérateurs économiques de l'intérieur et de l'extérieur.

L'instauration d'un régime démocratique en 1991, accompagné de l'appui des partenaires financiers, a favorisé l'évolution positive de l'économie malgré de fortes contraintes liées à la continentalité, aux aléas climatiques et à la détérioration des termes de l'échange. Dans le cadre du nouveau plan d'ajustement structurel appelé Facilité pour la Réduction de la pauvreté et pour la Croissance (FRPC), le Mali a résolument engagé une politique de libéralisation économique et de privatisation du secteur d'Etat. Ce nouveau plan devrait accorder au secteur privé un rôle moteur dans la croissance économique du pays.

4.2 - LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DES MARCHÉS PUBLICS

La passation des marchés publics est régie, au Mali, par le décret 95- 401/P-RM du 10 novembre 1995 portant code des marchés publics modifié par le décret 99-292 P-RM du 21 septembre 1999. L'arrêté 97-1037/MFC-SG fixe les modalités d'application de ce décret. Cette législation qui constitue le code des marchés publics en République du Mali fixe, d'une part, les conditions et les formes de passation des marchés et, d'autre part, les dispositions relatives à leur gestion et à leur contrôle.

Les entités publiques dont la passation des marchés est régie par les dispositions du code sont l'État, les collectivités décentralisées, les établissements publics, les sociétés d'État, les sociétés à participation financière publique majoritaire et les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'État ou de personnes morales de droit public, lorsqu'elles bénéficient du concours financier de la personne publique (Décret 95 - 401, article 2).

Le code des marchés publics comprend des cahiers de clauses administratives générales pour les fournitures courantes, les travaux de construction et de consultant complétés par un cahier des clauses administratives particulières. Ces deux cahiers sont réglés par divers autres arrêtés qui fixent les dossier-types d'appel d'offres pour chaque catégorie d'acquisition de biens et de services faite auprès des fournisseurs ou entrepreneurs. Tout en fixant les seuils à partir desquels il faut passer un marché, le code fait l'obligation d'élaborer un dossier d'appel d'offres (DAO) pour les marchés de travaux, l'acquisition de biens et une demande de proposition (DP) pour les marchés dont l'objet est l'acquisition de services professionnels ou prestations intellectuelles.

Dans ces acquisitions, des conditions spécifiques sont insérées dans le DAO pour adapter les clauses administratives générales aux objectifs du marché. Pour aider à une passation plus efficace des marchés par la vulgarisation des procédures, un manuel des procédures a été préparé en septembre 2003 par la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP).

4.2.1- L'allocation des crédits d'approvisionnement

Au Mali, les projets gouvernementaux sont financés sur des ressources propres issues des recettes budgétaires nationales. Cependant, compte tenu du déficit budgétaire dû à la faiblesse de l'économie, les investissements extérieurs viennent compléter le financement de certains projets. Chacun des modes de financement des projets, qui peut

s'étaler dans le temps, est assuré par des procédures de mise en concurrence selon les origines des fonds.

4.2.1.1 - Les crédits sur le budget national

L'allocation des ressources budgétaires au Mali se caractérise par une politique de rationalisation des dépenses publiques. Les efforts sont tournés vers une maîtrise des dépenses publiques qui favoriserait une meilleure répartition du budget national entre les dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement. Ainsi, les ressources publiques sont majoritairement affectées aux dépenses d'investissement dans le domaine social, les infrastructures, le développement rural et le soutien au secteur privé. L'utilisation de chacune de ces dépenses est soumise à la passation de marché lorsqu'elles atteignent les seuils légaux fixés par le Code des marchés publics. L'usage des documents-types permettra, dans ce cadre, d'assurer la transparence adéquate et conduira à l'attribution du marché selon les spécifications définies dans le cahier des clauses particulières adressées aux fournisseurs.

L'obligation de passer un marché s'applique à toutes les dépenses dont la charge est assise sur les ressources publiques. Elle s'applique aux dépenses sur les budgets d'investissement de l'Etat, aux crédits de report des exercices précédents, aux investissements des collectivités locales et aux programmes d'investissement des établissements et entreprises publics.

Le code des marchés publics s'applique également à toutes les acquisitions de biens ou de services et de travaux nécessaires à la réalisation des projets financés sur investissement extérieur. Cette exigence est de nature à stimuler la concurrence dans toutes les acquisitions des organismes publics maliens et à réaliser le meilleur rapport sommes dépensées/qualité des produits. Les différentes procédures définies par ce code veillent à la transparence de l'utilisation des fonds publics et à faciliter la réédition des comptes.

4.2.1.2 - Les crédits sur les subventions extérieures

Le Mali étant un pays en voie de développement, il bénéficie d'investissements extérieurs pour financer les projets d'importance majeure pour ses populations. Ces investissements proviennent de différentes sources, surtout des accords de prêts qu'il signe avec divers partenaires financiers. Ces accords de prêt définissent dans la plupart des cas les modalités de dépense des fonds. Les partenaires qui interviennent dans le

financement public sont constitués principalement du groupe de la Banque Mondiale (BM), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) à titre multilatéral. Tous ces partenaires financiers ont édifié, par le biais des accords de coopération et les protocoles financiers, des normes suivant lesquelles les fonds prêtés doivent être dépensés avec efficacité dans la réalisation des projets. Ainsi la BM tout comme la BEI a élaboré des directives qui conditionnent la passation des marchés pour les projets qu'elle finance. De façon générale, les marchés relatifs aux projets financés sont passés suivant les procédures nationales du pays mais soumis l'approbation a priori du bailleur de fonds quand au respect des processus de leur passation.

En ce qui est de la BEI, elle est devenue partenaire financier du Mali par l'Accord de partenariat entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union Européenne (ACP-UE) du 23 juin 2000 signé à Cotonou au Bénin. Ces principes, pour la BEI, portent sur le respect des directives européennes de passation de marché par une adaptation nécessaire apportées aux procédures nationales. Les projets (Guide de passation des marchés, 2004 :7) soumis au financement de la BEI doivent répondre à l'objectif de développement assigné à la Banque. L'orientation de la BEI est de contribuer, à travers ses opérations, au progrès économique dans les pays concernés. La sélection rigoureuse des projets mais aussi un accès à la technologie appropriée au coût le plus avantageux durant la phase de mise en œuvre constituent les fondements de sa contribution dans le financement des projets. Ces directives sont celles qui, pour la BEI, garantissent la transparence des procédures d'attribution et d'exécution des marchés.

Dans les cas où un marché est financé par les capitaux de la BEI obtenus au moyen des accords bilatéraux, les règles stipulées dans l'accord conclu entre les États membres et les pays bénéficiaires régissent l'utilisation de ces fonds. Les marchés doivent être passés selon les procédures nationales ouvertes ou restreintes auxquelles sont éligibles les entreprises originaires des pays de l'Union ou du pays bénéficiaire dans la mesure où elles sont disponibles.

Quant à la BM, elle est celle qui préconise plus de procédures dans le cadre de la passation des marchés des projets financés par ses fonds. Elle n'intervient pas dans la passation des marchés. Ses directives sont intimement basées sur des considérations d'économies et de rendement qui ne laissent pas de marge aux influences politiques des Etats dans la réalisation des projets. Elle veille, dans ses prêts, à ce que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement à l'objet pour lequel il a été accordé. L'Etat

emprunteur est seul responsable de l'attribution et le suivi de l'exécution du marché. A cet effet, l'Etat emprunteur doit choisir la méthode qui est la mieux convenable à la passation spécifique du marché en tenant compte de la qualité, des délais et un prix qui ne compromettent pas la viabilité du projet. La BM privilégiée, chez les Etats, une concurrence ouverte qui donne les mêmes chances à tous les soumissionnaires de concourir à l'obtention et l'exécution des marchés publics de fournitures et de travaux qu'elle finance mais avec un encouragement des entrepreneurs et fabricants nationaux. Le rapport analytique de la BM (2006) pour les quatre dernières années montre l'évolution des parts des marchés publics dans les dépenses de l'Etat malien et leurs modes de financement.

ANNEE 2000						
Nature de marchés	Nbre	(Milliard FCFA)	(% par objet de marché		(% des sources de financement	
AOO	315	53,266	Fournitures	28.9	Budget national	49.40
AOR	65	5,843	Services	4.8	Fin. Extérieur	17.32
Gré à gré	51	63,421	Travaux	66.3	Fin. Conjoint	33.28
Total	431	122,530	100		100	

ANNEE 2001						
Nature de marchés	Nbre	(Milliard FCFA)	(% par objet de marché		(% des sources de financement	
AOO	317	106,008	Fournitures	26.53	Budget national	56.04
AOR	97	6,029	Services	6.22	Fin. Extérieur	19.81
Gré à gré	78	33,182	Travaux	67.25	Fin. Conjoint	24.16
Total	492	145,219	100		100	

ANNEE 2002						
Nature de marchés	Nbre	(Milliard FCFA)	(% par objet de marché		(% des sources de financement	
AOO	368	108.572	Fournitures	-	Budget national	30.62
AOR	132	8.818	Services	-	Fin. Extérieur	29.09
Gré à gré	64	42.867	Travaux	-	Fin. Conjoint	40.28
Total	564	160.259	-		99,99	

ANNEE 2003 (3 trimestres)						
Nature de marchés	Nbre	(Milliard FCFA)	(% par objet de marché		(% des sources de financement	
AOO	323	54,040	Fournitures	53.28	Budget national	61.65
AOR	57	4,112	Services	10.15	Fin. Extérieur	24.69
Gré à gré	40	6,407	Travaux	36.25	Fin. Conjoint	13.67
Total	420	64,559	100		100	

Tableaux 2: Statistiques 2000 - 2003 du financement des marchés publics

La tendance qui se dégage, dans ces statistiques, met en évidence un système ouvert à la concurrence avec le poids croissant des appels d'offres ouverts (AOO) et les appels d'offres restreints (AOR). Cependant, la part élevée des marchés octroyés de gré à gré est à déplorer malgré leur nombre peu important. Cette importante part du gré à gré est liée à l'absence ou dans une certaine mesure au non respect des plans de passation des marchés avec le fractionnement des besoins. Elle constitue une entorse du principe posé par les dispositions du code des marchés publics qui restreignent leur recours.

Malgré leur nombre relativement peu élevé, ils englobent des sommes énormes dans les dépenses de l'Etat en passant de 22% à 52% pour les trois dernières. Cela pourrait constituer le fondement des principales critiques formulées à l'endroit des administrations en matière de passation des marchés publics.

4.3 - LE CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES MARCHÉS PUBLICS

Le cadre institué pour la gestion de l'approvisionnement des organismes publics au Mali est vaste. Il va des administrations bénéficiaires des biens ou des services à d'autres administrations concernées par l'approbation, le suivi et le contrôle des processus. Les décrets portant code des marchés publics sont basés sur l'esprit de l'Ordonnance N° 46 bis P-GP du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali et de la Loi 90-06/AN-RM du 19 février 1990 portant création de la DGMP. L'organisation de la passation des marchés publics montre une structure très décentralisée au niveau de la gestion technique mais par contre très centralisée au niveau de la gestion financière.

4.3.1 - Les administrations bénéficiaires

Dans le contexte politique malien, le budget est une émanation du parlement national de par son autorisation des recettes et des dépenses. La loi des finances institue le ministre des finances comme ordonnateur principal des dépenses de l'Etat et chaque ministre du gouvernement comme ordonnateur secondaire au sein de son département.

Les directions administratives et financières (DAF) des départements ministériels sont des organismes publics chargés, en plus de la gestion du personnel, de l'élaboration, l'exécution et le suivi budgétaire. A ce titre, dans l'acquisition des biens et des services, les DAF sont chargées de la mise en œuvre de toutes les étapes du processus allant de la publication du plan de passation des marchés, le lancement de l'avis d'appel d'offres, l'élaboration des DAO jusqu'à la réception de la commande et son acheminement aux

utilisateurs finaux. Les DAF sont donc les responsables opérationnelles de la passation des marchés pour les besoins répondant aux objectifs spécifiques du ministère dans le programme gouvernemental. Elles constituent un service public central créé par la loi 88- 47/AN-RM du 05 avril 1988 au niveau de chaque département ministériel.

En tant que responsables d'exécution du budget, elles disposent d'un pouvoir d'approbation des marchés pour le premier échelon des seuils de dépenses publiques. La responsabilité qu'elles exercent est mise en œuvre en collaborant avec d'autres organismes publics de niveau hiérarchique correspondant ou supérieur. Le paiement, de tous les marchés qu'elles concluent, est effectué sur les guichets de l'Agence Comptable Nationale du Trésor après contrôle d'autres organismes impliqués dans le processus de passation des marchés.

4.3.2 - Les administrations concernées

Le code des marchés publics, tout en fixant les conditions et les formes de passation des marchés, détermine les dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion. Ainsi, à côté des DAF chargées de la gestion matérielle des marchés publics de leur département, il existe d'autres organismes impliqués dans la gestion financière et le contrôle des marchés. Ces administrations sont impliquées soit dans le contrôle des procédures de la passation des marchés et l'approbation des contrats, soit dans le contrôle du paiement des bons d'achats pour faciliter la réédition des comptes. Elles exercent un contrôle du cheminement administratif de la passation des marchés selon les seuils de dépenses et laissent le contrôle juridictionnel à la Cour suprême par le biais de sa section des comptes.

Ainsi, tous les seuils de dépenses pour lesquels un appel d'offres public est requis, la DGMP est l'autorité de contrôle des procédures et d'approbation des marchés au deuxième échelon des seuils de dépenses publiques. En raison de la complexité et de la haute importance de certains marchés, l'approbation des marchés du troisième échelon des dépenses publiques est laissée à l'autorité du Conseil des ministres qui réunit les membres du gouvernement de la république.

Sur le plan financier, la Direction National du Contrôle financier (DNCF) exerce un rôle d'avant-garde sur l'utilisation des dépenses en veillant à la conformité de la nature du marché aux lignes de crédit. Ce rôle de la DNCF est renforcé par celui de l'Agence comptable nationale du trésor (ACNT) qui peut rejeter le paiement de tout marché non conforme à une ligne de crédit. La figure 7 retrace le processus de passation et d'approbation des marchés publics par appel d'offres au Mali.

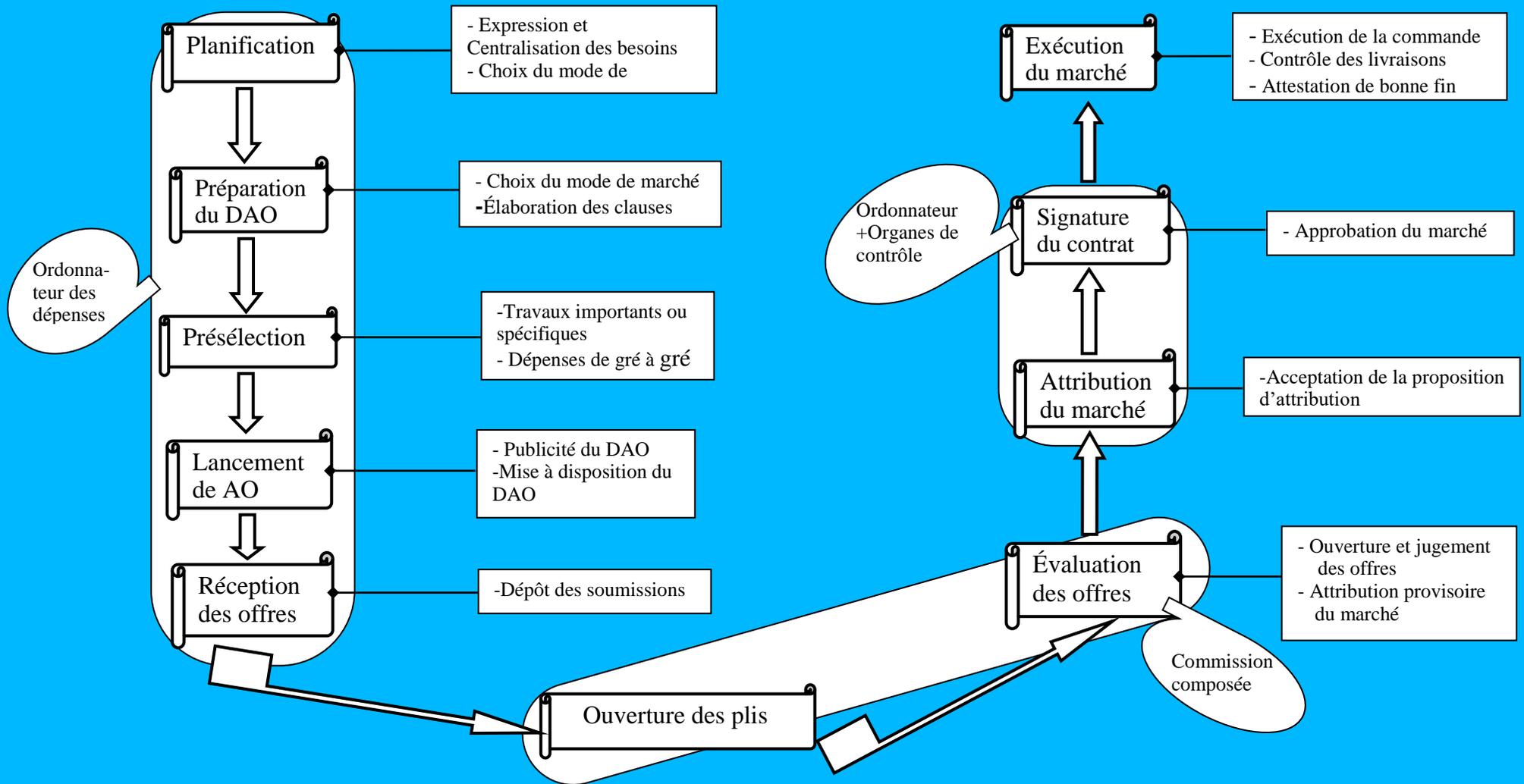


Figure 7: Processus d'approvisionnement des organismes publics et domaines de compétences des gestionnaires (Mali)

4.4 – L'ÉVALUATION DES MODÈLES PROPOSÉS

L'épreuve du temps a révélé des difficultés, à plusieurs niveaux, dans l'application de la procédure qui régit l'approvisionnement des organismes publics au Mali. Ces difficultés ont été ressenties tant par les agents chargés de leur application que par les personnes auxquelles l'Etat propose des affaires.

4.4.1- La gestion administrative

Au sein des administrations qui expriment leurs besoins en fournitures, en prestations de service ou en travaux de construction, les critiques ont révélé des tares. Ces difficultés sont liées à la de satisfaction d'une expression claire du besoin suite à l'évolution rapide des coûts des matières d'approvisionnement, l'insuffisance constatée dans les règles pour renforcer la déontologie et prévenir les dysfonctionnements du processus de passation des marchés. Aussi, les retards importants dans le lancement, l'approbation et la notification des marchés font que les plans de passation des marchés ne sont pas respectés. Le rapport 2006 du Vérificateur général de la république vient confirmer le constat déjà existant sur l'efficacité des procédures de passation de marchés. En effet, les différents contrôles effectués par cette institution révèlent des difficultés dans la constitution de bases données fiables en matière comptable, l'absence de plan de passation adéquat et un manque de mise en concurrence des fournisseurs.

Les pratiques des marchés passés de gré à gré qui constituent une exception prévue par le code des marchés publics tendent à devenir un principe courant. Le manque de respect au plan de passation des marchés conduit à une fragmentation des besoins. Un autre aspect des critiques est une volonté d'application des sanctions dues aux retards de livraison ou d'exécution commis par les fournisseurs des biens et services.

En outre, ces administrations sont, au regard de plusieurs de leurs missions, incohérentes dans leur structure. L'inadéquation ainsi constatée fait que beaucoup d'entre elles ne répondent pas avec l'efficacité recherchée à l'accomplissement de leurs missions. C'est le cas du principal organisme public de contrôle et d'évaluation des marchés qu'est la DGMP. Elle doit assurer des contrôles ex ante des DAO et des projets de contrats avant de les approuver. La DGMP exerce aussi des contrôles ex post du cautionnement des marchés, d'approbation d'avenants, les litiges, la disponibilité pour conseils aux autorités contractantes, la vérification des phases d'exécution et le suivi des audits techniques, et la gestion d'une publication officielle.

4.4.2 – Les relations des soumissionnaires

Les constats évoqués au niveau des administrations chargées de la mise en œuvre des procédures et de leur contrôle révèlent les difficultés pour étudier l'évolution des cours sur le marché d'où les irrégularités décelées dans les offres des fournisseurs. Ces irrégularités portent sur une surévaluation des coûts et des livraisons de matériels de qualité inférieure ou non conformes aux spécifications techniques des marchés. Pour ces intervenants des marchés publics, les critiques portent sur diverses mesures édictées par le Code des marchés publics. Il s'agit notamment des formes dans lesquelles ces soumissionnaires doivent présenter leurs offres, la vérification des pièces administratives, les références techniques et financières, ...etc. Dans la majorité des cas, les pratiques révèlent que les pièces citées par les DAO et celles fournies s'avèrent non conformes car il est difficile pour les administrations en charge de la passation des marchés de contrôler leur l'authenticité :

- Le curriculum Vitae du personnel et expérience du chef d'entreprise,
- La liste des matériels demandés ou qui doit être disponible sur le chantier,
- Les travaux similaires exécutés, ...etc.

Ces mesures sont jugées, en majorité, trop contraignantes et peu favorables à la promotion de l'entrepreneuriat. Les démarches menées auprès des administrations pour l'obtention des pièces demandées dans les DAO conduisent ainsi à des pratiques frauduleuses ou peu transparentes. En outre, lors de la passation des marchés, les soumissionnaires décrient les délais trop longs pour l'approbation des marchés, la notification de l'ordre de service de commencer l'exécution des prestations ainsi que les paiements liés à l'exécution du marché. Ces différents constats constituent des pratiques qui minent l'efficacité de l'approvisionnement par un appel public à la concurrence effectué par les administrations de l'Etat, des Collectivités territoriales et leurs démembrements.

Au vu des pratiques de passation des marchés publics, il est convenable d'affirmer qu'il existe au Mali un cadre législatif et institutionnel qui permet une certaine sécurité d'utilisation des deniers publics. Les pratiques de passation des marchés se trouvent certes dépassées dans certaines de leurs formes qui ne permettent pas une meilleure utilisation des fonds publics. Les conséquences de ces pratiques néfastes pour la rentabilité économique de la passation des marchés pèsent sur la stabilité sociale, politique de l'Etat et les relations avec les partenaires. C'est pourquoi, ce cadre se doit

d'être adapté à l'évolution du contexte national et international qui exigent plus de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Le tableau 3 donne un sommaire des forces et des faiblesses de la passation des marchés publics tant au niveau des textes législatifs qu'au niveau institutionnel de la gestion.

	Forces	Faiblesse
<i>Cadre législatif</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dossiers types d'appel d'offres - Ouverture à la concurrence - Large couverture de domaines - Séparation des domaines des administrations, des collectivités territoriales et des entreprises publiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Lourdeur des procédures empêchant une gestion prompte et efficace des procédures - Inaccessibilité des petits fournisseurs - Seuils de dépenses basées sur les matières (biens et services) - Absence de moyens de publicité adéquats des marchés - Courte durée des délais accordés aux soumissions - Absence de mécanisme de recours indépendant
<i>Cadre institutionnel</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Déconcentration administrative des achats - Séparation des acheteurs, comptables et contrôleurs - Commission de dépouillement et jugement des offres 	<ul style="list-style-type: none"> - Non spécialisation des administrations chargées des achats - Manque d'outils de gestion des marchés - Absence de coordination entre les administrations - Insuffisance de personnel qualifié - Absence de base de données - Absence de motivation du personnel - Insuffisance de communication avec les soumissionnaires

Tableau 3: Indicateurs sommaires des forces et faiblesses de la passation des marchés publics au Mali

C'est à l'ensemble de ces insuffisances que le chapitre 5 du mémoire tente d'apporter des réponses en traçant des passages pour l'amélioration des procédures de passation des marchés au Mali.

CHAPITRE 5

VERS UNE STRATÉGIE D'AMÉLIORATION DES PRATIQUES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS AU MALI

En vue d'améliorer les pratiques de passation des marchés publics au Mali, la réflexion doit porter aussi bien sur l'efficacité du cadre institutionnel mais aussi réglementaire tout en veillant aux facteurs qui contribueront au succès des réformes. Cette nécessaire mutation passe par une relecture des textes régissant la passation des marchés et des administrations gestionnaires, une forte volonté de contribuer à la formation du personnel qui constitue la principale ressource et à l'information des fournisseurs.

5.1 - LES PISTES ENVISAGEABLES D'UNE BONNE PRATIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT

Dans une perspective d'amélioration de la gestion des marchés publics au Mali, plusieurs options peuvent être mises à profit pour la recherche d'efficacité des procédures de leur passation. Ces réformes ont trait à la dimension institutionnelle de la gestion des marchés et touchent les processus de leur passation.

5.1.1 – Le renforcement des dimensions de la gestion publique

Trouver la résultante entre l'action des pouvoirs publics de contribuer au développement économique, humain et durable et son impact à court terme sur l'opinion publique des gouvernés semble être un défi majeur. Relever ce défi incombe de la responsabilité des gouvernants et de la transparence des actions dont il convient d'analyser dans ses principales dimensions.

5.1.1.1 - Les niveaux de la responsabilité

Les gouvernants exercent leurs charges à de niveaux multiples de la gestion publique. Les charges ainsi exercées émanent de la volonté des citoyens de confier la gestion politique, budgétaire et administrative de l'Etat aux élus qui sont redevables devant eux. La responsabilité se conçoit comme l'obligation de rendre des comptes pour l'exercice d'une charge ou mission qui nous a été confiée. Dans une démocratie (PNUD, 1998), elle s'entend de l'obligation pour les autorités de répondre devant le peuple des décisions qu'elles ont prises ou qu'elles n'ont pas prises dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Ainsi, les individus comme les organisations qui ont été chargés d'accomplir des actions ou des activités particulières en sont responsables. Cette

responsabilité est mesurée à l'aune d'un code de conduite bien précis inspiré par les pratiques démocratiques.

L'approvisionnement des organismes publics au Mali doit se faire selon une mesure de la responsabilité politique des gouvernants qui renforcera l'influence de l'opinion publique sur l'action et les décisions du gouvernement. En effet, les bonnes pratiques observées dans plusieurs pays (A.M.F, 2004 ; Ville de Québec, 2006) prouvent que l'existence de la responsabilité publique des élus en matière d'approvisionnement garantit la répartition des ressources publiques de la façon la plus efficace du point de vue économique, la plus bénéfique du point de vue social et la plus respectueuse de l'environnement. Au Mali, les premiers responsables des organismes publics sont considérés comme des élus issus de la majorité du mouvement politique. Ces élus doivent mettre en jeu leur responsabilité dans les orientations politiques qu'ils donnent à l'approvisionnement efficace des organismes publics pour garantir l'utilisation efficiente du denier public.

Dans le domaine administratif, la notion de responsabilité renvoie à la filière hiérarchique des structures administratives de type bureaucratique observée dans les fonctions publiques. L'approvisionnement, dans sa dimension administrative, comportera une définition claire des normes, règles, rôles, attributions et la division du travail. Le respect, par les agents, des règles de fonctionnement des administrations clairement définies, acceptées et diffusées qui simplifient les procédures devrait faciliter les relations avec les fournisseurs.

L'aspect budgétaire de la responsabilité renvoie au devoir de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des fonds publics et des actifs publics. Il s'étend du début à la fin de leur emploi conformément à un mandat légal ou à des règles et pratiques professionnellement acceptées à chacune des phases du suivi jusqu'à l'audit final. La responsabilité, au sens financier, renforce la confiance du contribuable comme du donateur d'aide extérieure. La confiance des citoyens dans le système public est importante à plusieurs égards. Elle facilite la collecte des impôts tout en les rendant aptes à dégager plus de ressources qui peuvent être consacrées au développement. Elle renforce la légitimité des réformes économiques et facilitera leur mise en œuvre au plan politique et social si le citoyen est convaincu de l'utilisation transparente des ressources, du processus lui-même et de ses résultats.

La publication d'un rapport semestriel ou annuel par les organismes publics pourra servir d'outil pour assainir la gestion des marchés publics et de renforcer l'exercice de la responsabilité des gouvernants. Ce rapport qui rend compte de la gestion des deniers publics servira de base à la planification de futurs marchés en corrigeant les manquements et les insuffisances constatés lors des acquisitions de biens et de services. Il pourrait également servir d'instrument de mesure de la performance des investissements en offrant aux élus une base pour le vote de la loi de règlement car les marchés publics absorbent plus de la moitié des dépenses publiques. Pour lui donner toute sa force, ce rapport doit être attaquant par les citoyens qui constateraient des contradictions dans les lignes ou qui détiennent des preuves d'une gestion malsaine. Ce rapport doit être institué par la législation sur les marchés publics.

5.1.1.2 – La transparence

Si la responsabilité est le devoir de rendre compte, la transparence, elle, est vue comme la possibilité d'avoir facilement accès et sans obstacle aux données et informations du domaine public ou privée qui sont exactes, récentes, pertinentes et exhaustives. Selon le PNUD (1998), elle ne doit pas être confondue à la tolérance des gouvernants qui fait que les choix politiques, les politiques économique et sociale peuvent faire l'objet d'un débat public, être analysés et éventuellement remis en question par l'opinion publique.

La transparence des procédures et le rôle bien déterminé de chaque agent offrent des moyens de vérifier le bon fonctionnement d'une administration en se débarrassant des procédures encombrantes et peu efficaces. L'élaboration de modèles pragmatiques, tel un plan d'approvisionnement basé sur les principes légaux acceptés de tous consistant en la planification des besoins récurrents et des besoins futurs contribue à l'encre de l'exercice de la responsabilité. L'estimation d'une orientation publique dans ce sens permet de rendre les résultats de la gestion publique plus visibles. Ce plan d'approvisionnement doit connaître une large diffusion auprès des gouvernés principalement dans le milieu des affaires puis suivi et évalué.

Sans que cela ne constitue un alibi au détournement des deniers publics (PNUD, 1998), une fonction publique bien rémunérée, efficace et très motivée est une condition indispensable de la mise en œuvre des politiques publiques bien conçues. Les marchés publics n'échappent pas à ce constat lorsque les responsables de leur passation sont sensibilisés et outillés de matériels permettant d'assurer le suivi des circuits internes pour situer le niveau de traitement des dossiers et les raisons éventuelles de leur blocage.

5.1.2 – La réforme des processus passation de marché

La réforme des processus d’approvisionnement des organismes publics doit marquer une rupture avec les pratiques dépassées par l’évolution. Elle doit passer par l’adoption de nouvelles tendances en matière d’approvisionnement qui maximisent les avantages procurés par l’appel à la concurrence.

5.1.2.1 – L’approvisionnement stratégique

Le processus traditionnel de l’approvisionnement des organismes publics en biens et services, dans le contexte malien, comporte des délais qui rendent le coût des acquisitions moins efficace. L’insuffisance des fonds alloués à l’acquisition des biens et des services est certes un obstacle à la bonne prestation de service aux citoyens. Dans ce contexte, la gestion optimale des dépenses par les organismes publics doit être un des objectifs des gestionnaires.

L’adoption d’une approche d’approvisionnement stratégique permet d’optimiser le processus d’acquisition. Elle consiste en la conclusion d’une entente qui établit une relation à long terme avec un fournisseur ou avec des groupes de fournisseurs offrant des biens ou des services au meilleur rapport qualité/prix. Ces fournisseurs sont identifiés selon des règles de qualité reconnues comme par exemple une certification de la qualité des biens et des services qu’ils offrent.

L’approche vise la réduction du coût total d’achat en se fondant sur la maximisation des capacités d’approvisionnement d’une organisation à répondre aux attentes de ses clients internes et externes. C’est un outil permettant aux organismes d’atteindre des niveaux de performances dans la gestion de leurs acquisitions notamment de miser sur son pouvoir d’achat, de réaliser des économies de coûts, d’acquérir des biens et services en temps opportun, de favoriser les relations stratégiques, de simplifier les processus d’affaires internes...etc. Ces avantages sont réalisés grâce au regroupement et à l’anticipation des besoins d’approvisionnement, l’analyse des habitudes d’achat et l’évolution des tendances du marché avec l’identification des partenaires qui satisfont aux critères définis.

De par sa nature, l’entente d’approvisionnement stratégique offre une plus grande flexibilité qu’un marché régulier. L’entente étant conclue, les parties ont plus disposées à apporter les modifications adoptées à la commande. L’autorité contractante n’est pas limitée par cette entente et pourra toujours faire recours au marché libre.

Une stratégie d'approvisionnement peut être conclue avec des groupements d'opérateurs économiques nationaux aptes à répondre à des critères de performance définis pour la fourniture de biens, de services et des travaux de construction. Cela permettra, sans faire obstacle à une concurrence transparente, de satisfaire plus facilement les besoins des organismes publics et de favoriser le développement des entreprises sur le marché national. L'intégration d'une approche d'approvisionnement stratégique dans les textes législatifs des marchés publics permet aux organismes publics de passer des commandes pouvant s'étaler sur plusieurs exercices budgétaires. Elle permet de réduire les délais et de combler le déficit de financement dans la réalisation de certains projets.

Les organismes publics qui adoptent une approche d'approvisionnement stratégique doivent utiliser les normes nationales ou internationales. Ils doivent s'assurer que la définition des besoins est conforme à cette législation en identifiant les produits dangereux pour la protection de l'environnement.

Un approvisionnement stratégique permet de poser des questions sur les acteurs, les besoins, les enjeux et de trouver des réponses qui serviront de guide. L'importance du questionnement est de s'interroger à la fois sur les raisons d'être et les modalités de mise en œuvre de la stratégie d'approvisionnement. Le tableau ci-dessous est élaboré à titre indicatif dans ce domaine.

Fournisseurs	Clients	Besoins	Ressources internes
Qui sont-ils ?	Qui sont-ils ?	Quels besoins	Quelles sont nos
Où sont-ils ?	Quels sont leurs	satisfaire ?	ressources
Quels sont leurs	besoins ?	Comment les	disponibles :
produits ?	Quelle est leur	satisfaire :	Normes et
Quels sont les	fréquence de	Regroupement ?	processus ?
délais de livraison	consommation ?	Anticipation ?	Personnel ?
et de paiement ?	Comment les		Finances ?
	satisfaire ?		Matériels et outils ?
			Comment optimiser
			notre capacité de
			réponse ?

Tableau 4: Questionnements relatifs à une stratégie d'approvisionnement

5.1.2.2 – L'utilisation des nouvelles technologies

L'introduction de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le processus de passation de marchés des organismes publics maliens serait très utile dans la gestion et la maîtrise des ressources. Elle aura l'avantage d'assurer la transparence des procédures par le partage de l'information entre les organismes impliqués dans la passation, le suivi et le contrôle des marchés. Elle servira aussi d'outil de communication pour accroître la concurrence dans les acquisitions par un plus grand accès des fournisseurs. Elle sera rendue possible grâce à la création d'un réseau informatique interne interconnecté des organismes publics pour le traitement des dossiers d'appel d'offres et l'échange des courriers, et un réseau Internet accessible à tous les fournisseurs.

Cette action doit assurer l'efficacité opérationnelle de l'approvisionnement des organismes publics en offrant les avantages suivants :

- la diffusion des politiques d'achat du gouvernement sur Internet et dans les fora avec les opérateurs économiques ;
- l'offre aux fournisseurs du service électronique d'appels d'offres du gouvernement et des collectivités territoriales à des coûts moindres ;
- l'égalité de chance et de traitement en plaçant tous les fournisseurs sur un même pied d'égalité dans l'attribution des marchés publics par l'accès à l'information ;
- la réduction des coûts de traitement ;
- l'assurance de l'application des règles administratives par le respect sans discrimination des normes ;
- l'offre de service d'un bureau d'aide centralisé pour la résolution de problèmes et pour toute communication sur les occasions d'affaires de l'Etat ;
- la constitution de banques de données fiables sur les achats des biens et des services.

L'introduction de nouvelles technologies dans l'approvisionnement, au Mali, doit s'accompagner de la formation des agents à tous les niveaux de traitement des achats publics et la sensibilisation des fournisseurs avec lesquels l'Etat et ses démembrés font affaires. Elle doit s'intégrer dans l'objectif global de développement du pays par une harmonisation avec les autres politiques.

5.1.2.3 – La maximisation de regroupement

La réalisation de certains projets gouvernementaux demande la passation de marchés dont la conception, les études techniques, la fourniture et l'installation du matériel sont complexes. La réalisation du projet étant un tout indissociable, le regroupement par lot est nécessaire pour réaliser des économies de temps et de ressources. Il peut être envisagé dans deux voies possibles :

- D'abord sur le plan des achats de même nature que requiert la réalisation d'un projet important, autoriser le regroupement des acquisitions en évitant la fragmentation des lots ;
- Et sur la possibilité à donner aux petites et grandes entreprises de présenter, à leur gré, une offre pour un seul lot ou un groupe de lots semblables.

Au Mali, l'acquisition des biens et des services représente près de 56% de charges sur les finances publiques (Vérificateur Général, 2006 :11). Ces biens et services sont acquis de façon individuelle au titre de chaque département ministériel malgré l'action commune du gouvernement. Pour réaliser les économies qui sous-tendent l'appel à la concurrence dans les achats publics, il est important de faire un maximum de regroupement de biens et de services devant être acquis pour les opérations de l'Etat. Un regroupement des achats de biens et de services courants des unités administratives pourrait être planifié par an dans les programmes d'investissement sectoriels. Il sera mis en œuvre par un organe central des achats au sein de chaque département ministériel ou de chaque collectivité territoriale. Cet organe sera doté de moyens financiers, matériels et de personnel propres. Il doit, en outre, élaborer un plan de passation des marchés pour la réalisation des grands projets planifiés par l'Etat et les collectivités territoriales. Cette centralisation de la gestion des achats communs permettra de :

- Réaliser des économies sur les achats importants avec l'acquisition sur une période donnée des biens et services nécessaires en réduisant les délais et difficultés causées par des achats répétitifs de même nature ;
- Eviter la dispersion inutile des ressources financières en offrant la possibilité d'acquérir des biens et services à des coûts inférieurs avec la réduction des frais généraux occasionnés par des publicités fréquentes d'avis d'appel d'offres ;
- Faciliter le contrôle des processus de passation des marchés quand aux procédures d'évaluation des offres et d'attribution des marchés ;
- Eviter le fractionnement des marchés pour les acquisitions de biens et de services de même nature ;

- Assurer le respect de la conformité des normes de qualité dans les acquisitions.

Ce regroupement des achats ne saurait atteindre son efficacité s'il n'est pas suivi de la dotation de personnel qualifié et formé aux techniques d'approvisionnement. L'accent sera porté sur la crédibilité des fournisseurs ou entrepreneurs pour garantir la sécurité d'utilisation des fonds et les avantages concurrentiels du moment.

5.1.2.4 – Le respect de l'environnement

L'environnement est devenu, de par les effets de l'activité humaine, un facteur majeur pris en compte dans beaucoup de politiques publiques. La prise de conscience s'est réalisée sur la nature tarissable des ressources environnementales. La nécessité de protection de l'environnement devrait figurer parmi les préoccupations fondamentales des autorités publiques maliennes dans tous les achats publics. De ce fait, les politiques publiques d'achat de biens ou de services doivent veiller désormais à inclure des spécifications de produits ou de services dans les acquisitions qui causeraient moins de dégradations à l'environnement. Etant un pays en développement avec une demande croissante de matériaux et de technologies, les projets d'infrastructures publiques doivent être élaborés et réalisés suivant les normes qui respectent l'exploitation des ressources naturelles. Aussi, les organismes publics deviennent sensibles et doivent être orientés sur l'approvisionnement écologique. Ce type d'approvisionnement consiste en un ensemble de politiques, de méthodes et d'outils qui permettent à un organisme d'utiliser rationnellement les ressources, de réduire au minimum les déchets qu'il produit ou la pollution qu'il engendre et de stimuler l'emploi de matières recyclables après consommation.

De nombreux outils peuvent être utilisés dans une optique d'approvisionnement dont les acquisitions effectuées préservent l'environnement. Ces outils prennent d'abord leur source dans l'adoption d'une stratégie de développement durable. Ils peuvent être des politiques ayant recours aux moyens suivants :

- l'attribution de la responsabilité aux fournisseurs à démontrer que leurs produits et services sont respectueux de l'environnement et cela en vue d'encourager l'innovation.
- l'application d'encouragements fiscaux ou de reports d'impôt pour faciliter le financement des projets ;
- l'adoption de méthodes d'évaluation basées sur le meilleur rapport qualité-prix qui prennent en compte les considérations relatives à l'environnement.

5.1.2.5 – La promotion de la compétitivité des entreprises

Dans la majorité des pays africains y compris le Mali (Rapport PNUD, 1998 :4), le secteur public exerce encore un effet dominant sur l'économie et la vie sociale. Le secteur privé n'a pas encore pris de l'essor malgré le désengagement progressif de l'Etat dans la production et la distribution des biens et services économiques et sociaux. Ce désengagement de l'Etat n'a pas toujours profité aux opérateurs économiques nationaux du fait de la faiblesse de leurs structures. Les petites et moyennes entreprises (PME) ont une importance vitale dans les opérations d'achats du gouvernement et dans l'ensemble de l'économie. Il est important de faire la promotion des occasions d'affaires qui permettront aux PME de participer pleinement au processus d'achat public et de se développer. Cette promotion se fera tout en s'assurant que les opérations d'achats se déroulent dans l'intérêt de tous les citoyens maliens.

L'espoir dans les pays en voie de développement, où le secteur public prédomine l'économie, est de susciter des actions favorables à l'émergence progressive du secteur privé porteur de croissance. La passation des marchés publics doit inclure des politiques favorisant la participation des PME à la croissance économique.

Une politique de promotion des entreprises doit adopter les meilleurs moyens pour répondre aux besoins des clients et des fournisseurs en prenant en compte la nature et la taille des entreprises dans un secteur d'activité en particulier. Lorsque, pour satisfaire une demande importante, la meilleure option consiste à conclure des contrats qui pourraient constituer des obstacles à la participation des PME, il est nécessaire d'instituer une commission. Le rôle de la commission, sans constituer un obstacle à la concurrence, est de déterminer les meilleures voies possibles pour la participation des entreprises les plus aptes. La commission s'assure qu'elles auront accès à ces contrats en constituant des consortiums ou en incitant l'entrepreneur principal à les sous-traiter certaines parties de contrat. Une autre option est de réserver, de façon optimale, des parts de marchés aux PME en encourageant la consommation locale. Les normes qui seront édictées pour renforcer la capacité de compétitivité des PME doivent être complétées par des mesures pour endiguer la fraude et la concurrence déloyale qui minent la bonne santé de l'économie nationale. Ces mesures doivent s'inscrire dans une politique pour favoriser la création d'entreprises par l'investissement étranger.

5.2 - LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

La réforme du cadre institutionnel des marchés publics ne peut aboutir à un succès si elle n'est pas suivie d'une restructuration type pour adopter l'organisme au contexte des achats publics. La restructuration devrait permettre de fixer les missions, les objectifs et déterminer les valeurs communes, les procédures internes puis doter l'organisme d'un style de gestion et des ressources nécessaires.

L'organisme type pourra être, selon le cas, une structure départementalisée qui regroupe les achats par nature de produits ou par catégorie de fournisseur. Il tiendra compte, dans ses missions, des améliorations nécessaires pour satisfaire le besoin exprimé par les unités administratives tout en maîtrisant les coûts dans les lignes des crédits disponibles. Un organigramme présente, en fin de section, l'organisme public chargé des achats avant et après sa restructuration.

5.2.1 – *Les missions et les objectifs*

Bien que les cadres organiques et les modalités de fonctionnement sont fixés par des textes, les missions et les objectifs des organismes publics se trouvent souvent dilués dans un cadre global des missions de service public. Une vision claire des missions permet de situer l'organisme public sur sa raison d'être, la manière dont elle est gérée pour atteindre l'état désiré par les objectifs fixés. Ainsi, pour accroître le rendement des organismes publics au Mali, il est indispensable que ces organismes élaborent des objectifs spécifiques quantifiables et mesurables, et sortir de la routine administrative. Les objectifs spécifiques pourraient être étayés de directives qui donneraient les détails des tâches à exécuter dans le cadre de chaque fonction du personnel. C'est dans un tel état que le personnel pourra se reconnaître dans ce qu'il fait pour le progrès commun au sein de l'organisme et de la société plus vaste dans lesquels il œuvre. Ces objectifs seront tournés vers une amélioration continue de service de qualité au citoyen. La mission peut alors servir de point de rencontre entre les missions clairement définies de l'organisme et les valeurs propres des groupes d'intérêt, qu'ils soient internes ou externes.

Pour être plus efficace dans l'accomplissement de son mandat, les organismes chargés des achats doivent assurer une relation de travail harmonieuse interne et externe :

- A l'interne, ils doivent veiller à la coordination et à l'équilibre des tâches entre les autres unités car étant en même temps gestionnaire des finances et des ressources humaines.

- Sur le plan externe, l'attention sera portée sur le maintien d'un bon climat de collaboration avec les fournisseurs et les services utilisateurs finaux pour lesquels ils doivent assurer la disponibilité continue des biens et services en qualité nécessaire à leur bon fonctionnement.

Les acheteurs publics doivent assurer ces deux facettes sans faillir à leur mission primordiale qui consiste, selon Benedetti et Guillaume (1992), à :

- réduire au minimum les investissements en stock qui cadre bien avec le cas malien où le juste à temps est plus usité ;
- assurer le niveau de qualité désiré qui manquerait dans les acquisitions si elles étaient faites par des non spécialistes des achats ;
- standardiser, si possible, les articles achetés en évitant des spécifications techniques trop rigides dans les appels d'offres qui n'accepteraient pas des produits équivalents;
- acheter aux prix les plus bas par une mise en concurrence la plus efficace possible qui garantirait la qualité des acquisitions.

La mise en œuvre des buts visés par l'acheteur public doit, en même temps, avoir comme objectif de faire fonctionner le service au coût le plus bas possible.

5.2.2 - Les valeurs

Les valeurs sont des croyances et comme toute croyance, elles influencent nos conduites. Elles constituent le fondement de l'identité de toute personne ou de tout organisme public car « elles servent à canaliser l'énergie humaine au sein d'un organisme et à créer un climat où règnent la vitalité, la loyauté et la fierté » (Kernaghan et al. 2001). Les marchés publics, de part leur poids sur les finances publiques, relèvent de la gestion exclusive des Etats ou de leurs démembrements à travers les organismes chargés de la mise en œuvre des processus. Ces organismes sont des entités où se croisent des cultures différentes des individus qui, combinées aux objectifs de l'organisme public forment les valeurs communes.

Dans les réformes envisagées de la gestion publique, les organismes publics impliqués dans la gestion des marchés publics doivent intégrer des valeurs qui répondent aux attentes du public. Les valeurs ainsi formées doivent contribuer à la croissance et au maintien de l'harmonie des rapports au sein de l'organisme et entre celui-ci et tous ses partenaires qu'ils soient clients, fournisseurs ou autres usagers de ses services. Parmi les valeurs cultivées, il est primordial que l'organisme public recherche l'efficacité,

l'efficacité, l'intégrité, la qualité, l'innovation et encourager le travail d'équipe dans la mise en œuvre de ses actions. (Kernaghan et al. 2001).

Même s'il est difficile de parler de flexibilité dans une administration publique aux procédures bureaucratiques, la passation des marchés publics devrait posséder une liberté d'adoption des mesures qui pourraient rendre les procédures plus adaptées à l'évolution des contextes. Les valeurs de l'organisme public doivent être clairement exprimées dans une vision qui rend compte de ses choix et orientations.

5.2.3 - Les procédures

Dans une organisation, les procédures sont constituées de l'ensemble des démarches accomplies par les employés lors des différentes activités suivant des moyens et des outils dans des délais impartis. Elles permettent d'optimiser la gestion des ressources, la division des tâches, la répartition des pouvoirs, les règles de fonctionnement, ... etc.

Dans le contexte de passation des marchés publics, ces procédures visent la transparence et le contrôle des acquisitions de biens et des services. Les procédures doivent être diffusées, communiquées et connues par tous ceux qui y ont un intérêt pour assurer la transparence des processus de passation des marchés.

5.2.4 – Les ressources

Les ressources, dont a besoin un organisme public pour accomplir ses missions et rendre des services de qualité, sont nombreuses et variées. Ces ressources peuvent être classées en besoins matériels, humains et financiers que l'organisme doit réunir et gérer de façon efficace car la demande des citoyens est désormais orientée vers des services de qualité et à moindre coût. Si dans les administrations publiques les moyens matériels et financiers sont fournis par l'Etat, elles ont besoin d'utiliser ces moyens de la façon la meilleure possible pour diminuer les charges des contribuables. Aussi, la passation des marchés publics requiert-elle l'utilisation des ressources financières et matérielles par un personnel qualifié, conscient des effets de son moindre agissement sur l'efficacité de services.

L'utilisation efficace par le personnel des outils et des moyens, dont dispose l'organisme public, est d'une cruciale nécessité pour le Mali où se pose avec acuité la rareté des ressources pour venir à bout des défis du développement. Afin de mieux répondre aux performances recherchées dans les organismes publics, la formation du personnel aux thématiques et techniques d'achat est tout aussi importante. Elle constitue

avec la communication des facteurs majeurs dans la motivation des équipes sur la performance des achats.

5.2.5 – Le profil de compétences des gestionnaires

Les achats publics représentent un grand intérêt pour les Etats car absorbent une part importante des recettes publiques et fournissent les moyens de mise en œuvre des actions gouvernementales ou des collectivités territoriales en direction des populations. Au regard des enjeux importants qu'ils comportent pour l'Etat, le processus de leur conclusion exige des gestionnaires compétents. L'acquisition d'une telle compétence requiert la mise en place d'un programme de formation continue qui donnera aux agents des qualifications nécessaires à l'accomplissement des responsabilités correspondantes dans la gestion administrative des marchés. Les qualités recherchées chez le responsable des marchés ou le gestionnaire sont nombreuses et toutes d'égale importance pour la conduite des processus d'acquisition des biens et services. Le succès économique ou la faillite d'une entreprise dépend de la somme des aptitudes de gestion des responsables. Ainsi, le responsable des achats dans un organisme public doit avoir, en plus des connaissances théoriques acquises dans une discipline, des qualités morales, humaines et d'une éthique professionnelle irréprochables. Ces qualités doivent lui permettre d'être ouvert à son environnement et curieux pour s'intéresser à toutes les informations susceptibles de contribuer à l'efficacité des procédures de passation des marchés.

Les qualités humaines devraient permettre aux responsables des marchés de s'adapter à ses interlocuteurs par une observation qui facilite la communication avec eux. L'ensemble des qualifications du responsable des marchés ou du gestionnaire et leur partage aux autres agents de l'organisme public devrait permettre, à long terme, de disposer en permanence d'un haut niveau d'expertise. N'étant pas à l'abri de sanction pour les irrégularités constatées dans l'exercice de ses fonctions, il doit être prudent et exigeant sur la qualité de l'information qu'il recueille tout en ayant le goût du risque évalué à sa juste valeur (Champeyrol, 1990:27). Les gestionnaires et responsables de passation des marchés doivent rester ouverts et communicatifs avec leur environnement interne et externe. La formation aux nouvelles techniques de gestion des marchés publics est une nécessité pour eux afin de répondre aux attentes de leurs clients à la lumière de l'évolution et des nouvelles tendances des produits et des services.

La structure organisationnelle qui gère les processus de passation des marchés publics est présentée dans son organigramme actuel par la figure 8. Elle est structure départementalisée qui s'occupe en même temps de la gestion des finances, du personnel et de l'acquisition des biens et services. La Division du matériel et de l'équipement assure l'application de la politique d'achat qu'elle gère avec la Division des finances laissant de côté la Division du personnel.

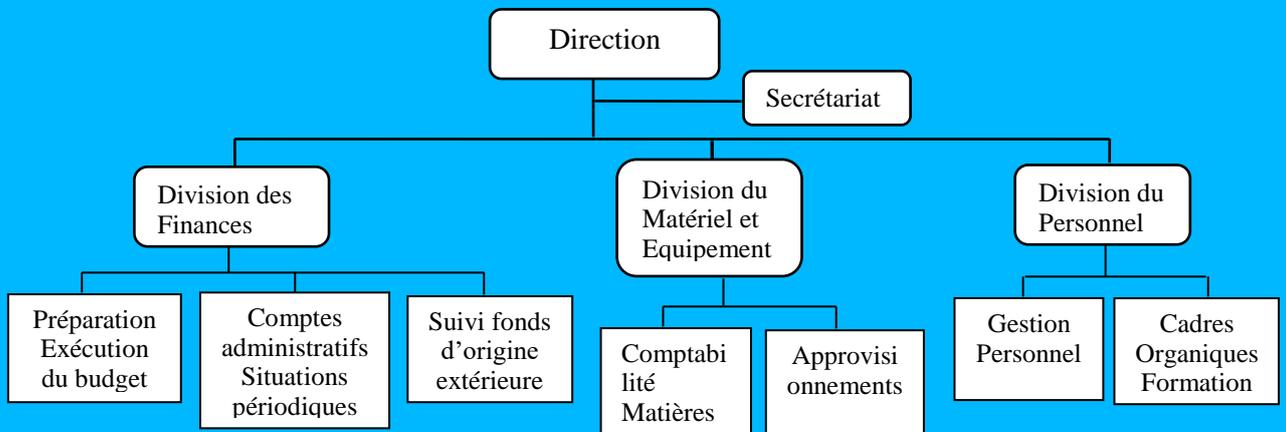


Figure 8 : Organigramme sommaire de la Direction Administrative et Financière (Mali)

Cette structure n'étant pas spécialisée pour les achats, il est nécessaire de reformuler son organigramme pour l'adopter aux missions exclusives d'acquisitions des biens et services pour les autres unités administratives du département ministériel. Le nouvel organigramme pourrait être ce qui suit à la figure 9.

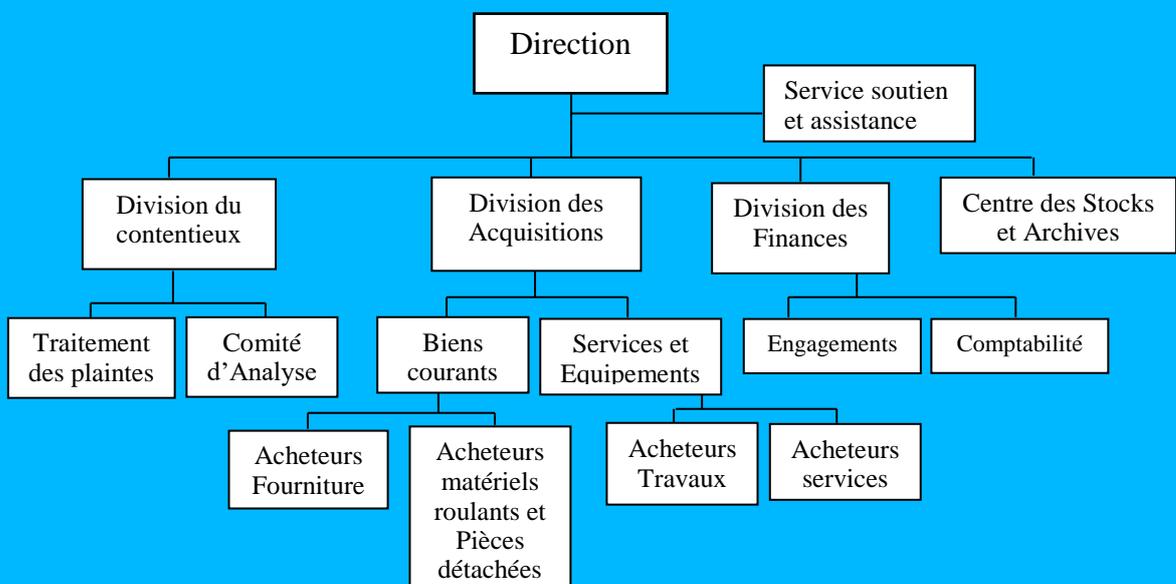


Figure 9 : Proposition de nouvel organigramme pour l'organisme chargé des achats (Mali)

La nouvelle structure des acquisitions comporte quatre Divisions. Celle chargée des acquisitions qui remplit les fonctions essentielles d'achat. La Division du contentieux est chargée des recours administratifs des soumissionnaires présumés lésés dans une procédure. Elle a la particularité de compter en son sein un comité d'analyse des plaintes qui formule des avis. Ce comité est mixte puisque ses membres proviennent des autres Divisions et de la Direction. La Division des finances est chargée de la gestion budgétaire et de comptabilité. L'ensemble de la gestion est informatisé pour faciliter les échanges entre les Divisions, les administrations collaboratrices et permettre la constitution de bases de données.

5.3 – LES RÉFORMES SPÉCIFIQUES

En vue d'aboutir à une gestion qui tient en compte à la fois des préoccupations d'approvisionnement adéquat des administrations publiques et des fournisseurs, les propositions suivantes sont à considérer.

5.3.1 - Au plan législatif et réglementaire

Les changements à opérer pour remédier aux critiques relatives au cadre législatif pourraient être basés sur les adaptations suivantes :

- Inscrire la réglementation relative aux marchés publics dans le domaine de la loi et garantir leur passation par l'adoption d'une loi organique. Cela aura l'avantage de soustraire en eux la discrétion dans laquelle sont faites les révisions et les adaptations afin qu'ils suscitent des débats publics.
- Planifier et programmer les marchés publics en autorisant la budgétisation des projets importants sur au moins deux exercices ;
- Instituer l'appel d'offres comme procédure commune à tous les types d'acquisition de biens et services y compris les travaux de construction en fixant un seuil unique de passation de leurs marchés. L'avantage de l'uniformisation des seuils de passation des marchés est d'assurer la simplicité des procédures en les allégeant des pratiques jugées peu efficaces et en facilitant leur contrôle.
- Renforcer l'appel public à la concurrence pour les seuils en dessous desquels l'approbation de la direction générale des marchés publics n'est pas requise ;
- Inclure dans les textes régissant les marchés publics les procédures d'appel d'offres en deux étapes pour la réalisation de tous les projets importants et techniquement complexes.

- Introduire de nouvelles pratiques d'arbitrage pour la gestion des conflits d'intérêt telle une commission des marchés qui pourrait formuler un avis à considérer dans la prévention et la résolution des conflits.
- Rendre obligatoire la conclusion, la publication d'un pacte d'intégrité et son application tant par les administrations publiques responsables à tous les niveaux des processus de passation des marchés publics que par les soumissionnaires potentiels à ces marchés.

5.3.2 - Au plan institutionnel

En ce qui est de l'élaboration de dossiers d'appel d'offres, il serait utile de :

- Programmer et mettre à jour les acquisitions de biens et services courants et nouveaux des organismes publics ;
- Associer les directions administratives et financières et d'autres organismes publics compétents tels la direction de l'urbanisme et de la construction, la direction des travaux publics, le garage administratif dans l'élaboration des devis techniques travaux de construction ou d'acquisition de matériels roulants ;
- Confier aux directions administratives et financières la gestion exclusive de l'élaboration des clauses administratives des dossiers d'appel d'offres et la gestion des processus de soumission ;
- Elaborer et mettre à jour un fichier central des fournisseurs au niveau de la direction général des marchés publics qui sera partagé avec les directions administratives et financières et les services fiscaux ;
- Rendre obligatoire le formulaire de suivi des dossiers d'appel d'offres jusqu'à leur classement final dans les archives ;
- Instituer une publicité des offres de marchés par voie électronique et dans une presse spécialisée accessible à tous les éventuels fournisseurs. La publicité par voie électronique associée à la gestion informatisée des budgets renforcera la maîtrise des dépenses publiques.
- Créer, en même temps qu'ils le seront sur les sites web et les revues spécialisées, une boîte vocale de diffusion quotidienne des résultats des appels d'offres.
- Publier un bulletin d'information sur les marchés à passer et les résultats des soumissions déjà jugées ;

En ce qui concerne les structures de gestion des marchés publics :

- Renforcer les capacités des organismes chargés de la passation des marchés en formant le personnel aux nouvelles techniques ;
- Restructurer la direction générale des marchés publics pour rendre plus apte à l'accomplissement de ses missions de conseil, d'évaluation, de contrôle et de gestion des publications ;
- Elargir les compétences d'attribution de la direction nationale du contrôle financier pour accroître la transparence et l'efficacité d'utilisation des fonds publics. Elle pourra alors exercer un droit de regard sur la moralité des dépenses faites dans les marchés publics sans se limiter à un contrôle de régularité simple des procédures de dépenses et sans empiéter sur les prérogatives du vérificateur général de la république et d'autres services similaires ;
- Rendre effectif l'application des pénalités de retards dans les livraisons des biens et services commandés et limiter le retard de travaux à 2/12 mois le nombre au delà duquel le marché devrait être résilié sans préjudice des poursuites judiciaires.

5.4- LES FACTEURS DE SUCCÈS

Dans la mise en œuvre de toute politique ou action qui engage plusieurs acteurs, une évidence s'est imposée au fil des expériences. Il s'est révélé que le succès ou l'échec des réformes proposées par les acteurs publics est subordonné à la prise en compte plusieurs facteurs dont la coordination entre les différents acteurs et la connaissance du terrain sur lequel ils agissent.

5.4.1- Connaissance du marché de l'approvisionnement

Le marché de l'approvisionnement constitue un environnement turbulent. Les biens et les services acquis sur un marché peuvent connaître une évolution sous plusieurs facteurs. L'application de plusieurs outils par l'acheteur public permet de réaliser les économies sur des produits et services de qualité. L'avantage procurer par leur contact permanent avec des fournisseurs et les habitudes des consommateurs devrait assurer la constitution de banque de données sur les biens et services acquis par les organismes publics. Une mise à jour continue des indicateurs des prix à la consommation permet de réviser la liste des principaux biens et services utilisés dans les opérations des organismes publics.

5.4.2 - Définition des principes de concurrence

La passation des marchés publics s'intègre dans un cadre plus général d'investissement. Elle doit aller au-delà des principes établis par le code des marchés publics pour viser des pratiques qui augmenteraient l'investissement dans le secteur public. Ainsi, sans être un code bis d'investissement, les principes posés par le code des marchés publics doivent, tout en garantissant la sécurité d'utilisation des fonds publics, favoriser l'investissement dans des projets importants que procure la mise en concurrence des fournisseurs.

5.4.3- Collaboration des intervenants

Le Mali est un pays reconnu pour ses traditions de dialogue social. L'Etat est le principal acteur qui détermine les politiques visant la satisfaction de ses besoins. Cependant, il doit user de cet outil de dialogue pour optimiser la satisfaction de ses besoins par une implication des institutions spécialisées et des organismes professionnels.

5.4.3.1- Les institutions spécialisées

Ces institutions sont celles qui peuvent intervenir auprès des organismes publics dans les acquisitions des biens, la fourniture des services ou de travaux de construction. Leur rôle est de se prononcer sur la substance des acquisitions en certifiant leur qualité.

L'intervention de ces institutions s'avère important dans le contexte malien tant il est vrai que les biens et les services acquis par les organismes publics ne correspondent pas toujours aux spécifications énoncées dans les DAO (Vérificateur général, 2006). Cette insuffisance est ressentie aussi bien dans les fournitures de biens courants que dans la construction de travaux qui constituent des investissements importants pour l'Etat. Manquant de personnel qualifié pour ce type de contrôle, ils peuvent mettre à contribution les compétences d'autres institutions publiques ou des institutions privées indépendantes pour la vérification et le contrôle de la qualité dans les acquisitions de biens, de services et de travaux de construction.

La collaboration se fera de manière à ne pas augmenter les coûts des acquisitions. Elle sera envisagée pour les acquisitions importantes et faire supporter les charges de ce contrôle aux fournisseurs qui ont l'obligation de fournir un bien ou service conforme par une certification de sa qualité. Cette option se fondera sur l'idée que c'est au

fournisseur de prouver que le matériel fourni ou la prestation donnée répond aux spécifications définies dans le DAO.

5.4.3.2- Les organisations professionnelles

Les organisations professionnelles peuvent également contribuer à une meilleure acquisition de biens ou de services par les organismes publics. Elles se composent des organisations de défense des consommateurs et des représentants de corporations qui, par les concertations qu'elles entretiennent, aident à la formulation de politique cohérente de passation de marché. Elles pourraient être autorisées à émettre des avis consultatifs.

Prises dans la composante de la société civile, les organisations professionnelles feront partie d'un organe tripartite de concertation avec l'administration et le secteur privé. Elles mèneront des actions de sensibilisation et de formation de ses membres et collecteront les avis qui serviront de base dans la définition des besoins et la planification des marchés.

Le Mali est un pays en développement et une jeune démocratie. Il a besoin d'explorer de toutes les voies susceptibles de contribuer à une exploitation efficiente de ses richesses pour harmoniser son développement. Les réformes entreprises dans divers domaines de la gestion publique depuis plusieurs décennies ont permis l'accomplissement de progrès sur le niveau de vie général de l'Etat. Cependant, une révision de ces réformes serait de nature à consolider l'élan déjà en cours pour renforcer la responsabilité et la transparence des affaires publiques notamment la passation des marchés publics. Une capitalisation des expériences sur les différentes réformes permet d'intégrer dans les procédures de passation des marchés publics de nouvelles dispositions qui faciliteront l'utilisation efficace du denier public.

CONCLUSION GENERALE

La passation des marchés publics est une tâche à multiples dimensions. Elle couvre des actions qui doivent refléter l'unanimité optimale des intervenants. La mise en œuvre des actions sera axée sur un cadre institutionnel fonctionnant sur la base de règles de transparence et de responsabilité. Au Mali, le système de passation des marchés publics se caractérise par des insuffisances qui entravent son efficacité. Ces facteurs peuvent se résumer, selon la Banque Mondiale en 2006, à :

- Un manque de maîtrise des points importants des procédures de passation ;
- Un déficit dans l'information sur les marchés ;
- Des pratiques commerciales inadaptées.

A ces insuffisances constatées, viennent s'ajouter un manque de compétitivité du secteur privé avec lequel l'Etat et ses démembrés font affaires.

La réforme du système de passation des marchés publics et leur adaptation à l'évolution des règles et standards internationaux sont des questions maintes fois exprimées au Mali.

La réforme envisagée vise, l'intégration dans les normes nationales, des procédures susceptibles de générer des économies dans l'approvisionnement des organismes publics en biens et services nécessaires à leurs opérations. L'ouverture du marché national par l'insertion des normes internationales de passation de marchés est une nécessité. Elle doit cependant tenir compte des exigences intérieures du pays. Elle doit doter, d'abord, les organismes gestionnaires des processus de passation des marchés de compétences et de ressources nécessaires pour une gestion saine des procédures.

Cette tendance du secteur public favorisera, ensuite, une meilleure collaboration avec le secteur privé pour rendre le système plus efficace par des actions de sensibilisation et de formation des fournisseurs.

Bien que la gestion actuelle de la passation des marchés soit axée sur la transparence des procédures, elle pourrait être renforcée par des principes d'économie, d'équité et d'efficacité. Ces principes ne sauraient apporté toute l'efficacité voulue par leur incorporation que si une élimination est faite des comportements de personnes ou des procédures qui alourdissent inutilement les processus de passation des marchés.

Une restructuration concomitante du cadre institutionnel et réglementaire de la passation des marchés publics doit permettre de maîtriser un processus qui génère des économies offertes par les avantages liés à la mise en concurrence dans les marchés.

L'ensemble de ces principes doit procurer à l'administration les biens et services dont elle a besoin et accroître le rôle du secteur privé dans la satisfaction des besoins. La compétitivité de ce secteur doit s'intégrer dans un cadre plus global de politique de développement économique. Si dans le cadre de la passation des marchés publics, la compétitivité peut comprendre l'information des soumissionnaires par des moyens adaptés, la réduction des prix de vente des dossiers d'appel d'offres, des parts de marchés réservées aux PME, d'autres politiques pourraient faciliter la sensibilisation et la formation des fournisseurs à l'entrepreneuriat et faciliter l'accès au crédit.

Les mesures ainsi annoncées connaîtront le succès si elles sont décidées dans cadre consultation permanente avec les parties intéressées où chacun doit démontrer son attachement à la réussite des opérations de réformes. Cela doit se faire sans amoindrir la responsabilité d'un Etat fort qui fait face à ses missions de stimulation et d'arbitre entre les acteurs économiques et sociaux.

Toutes les pistes de solutions aux insuffisances constatées dans la passation des marchés publics ne sauraient trouver l'effet escompté si elles ne sont pas appliquées par la concertation entre les parties prenantes. Cette concertation passe par l'information, la sensibilisation et la communication permanentes qui feront connaître les politiques d'achats publics en vigueur. Le but ultime est de rimer les besoins à satisfaire et les objectifs globaux du développement du pays par une gestion efficace des ressources publiques. L'esprit de dialogue qui caractérise les valeurs fondamentales du Mali, permet de croire à leur bonne prise en compte dans les réflexions publiques. Dans un monde en perpétuelle mutation, est-il idoine de s'interroger sur la pérennité de toutes solutions visant à instituer des modèles efficaces d'approvisionnement du secteur public au regard de l'évolution rapide des contextes, des besoins et des outils de gestion ?

BIBLIOGRAPHIE

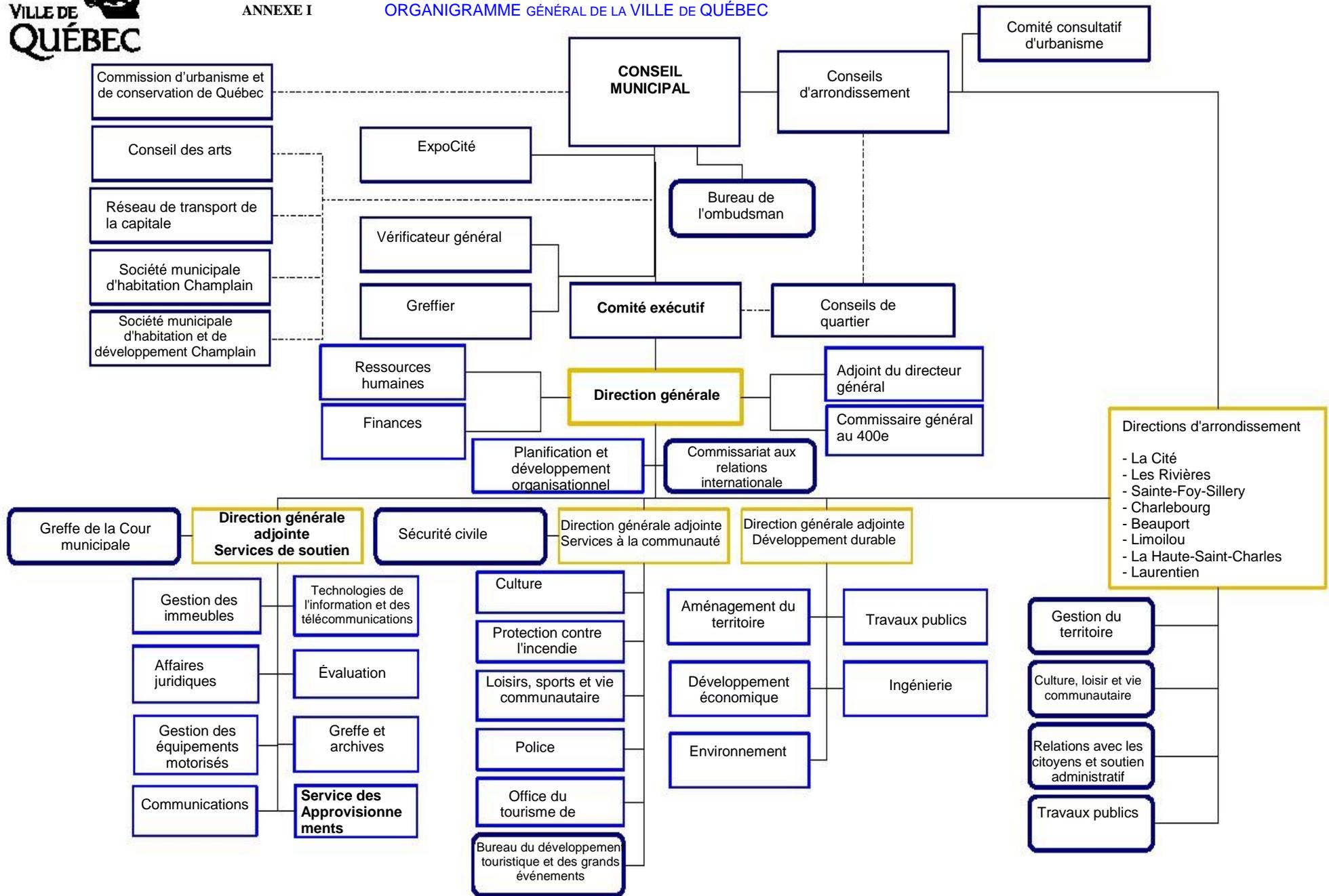
- André Langlois (2005), Les contrats municipaux par demandes de soumissions. 3^e édition, Québec (Canada) : Les éditions Yvon Blais.
- Banque Européenne d'Investissement (2004), Guide pour la passation des marchés publics, (www.bei.org).
- Banque Mondiale (2006), Rapport analytique sur le système de passation des marchés publics au Mali.
- Banque Mondiale (2004), Directives sur la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA. Washington D.C.
- Banque Mondiale (2000), Rapport analytique sur la passation des marchés au Royaume du Maroc, Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord.
- Claudio Benedetti et Jacques Guillaume (1992), Gestion des approvisionnements et des stocks, Québec (Canada) : Editions Etudes Vivantes.
- Code des marchés publics du Mali (Décret 95-401 et Décret 99-292).
- Code des approvisionnements au Québec (Loi sur les Cités et Villes). (<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch>)
- Direction générale des marchés publics (Mali) (http://mef.terisys.com/dev/direction_dgmp.php)
- Entreprises Canada : Services aux entrepreneurs. (http://www.rcsec.org/servlet/ContentServer?pagename=CBSC_ON%2Fdisplay&lang=fr&cid=1081944198152&c=Services)
- Industrie Canada, Le site canadien des entreprises et des consommateurs (<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/me00016f.html>).
- Jean Brillman (1992), les meilleures pratiques de management. Paris : Edition d'organisation.
- Josette Hervet (2002), La réforme des marchés publics, pp133-152.
- Gilles Savard, Paul-Dominique Gagnon, Serge Carrier, Claude Decoste (1998), La gestion de l'approvisionnement. Québec (Canada) : Les Presses de l'Université Laval.
- Guy C. Z. Mhone (2003), Les défis de la gouvernance, de la reforme du secteur public et de l'administration publique en Afrique, *University of Witwatersrand* en Afrique du Sud.
- Hans-Joachim PRIESS, Ashmita GARRETT et Christof LESSENICH (2005), Les marchés publics dans trente pays du monde, Etude publiée par *Global Competition Review* (Version traduite par Albert Dubler le 15/11/2005).

- Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins (2001), *L'administration publique de l'avenir*. Institut d'administration publique du Canada.
- Maires et Présidents de Communautés de France (2004), *Guide des bonnes pratiques : Marchés publics en dessous des seuils*. Revue des Maires de France.
- Marc Flamand (1996), *La gestion globale*. Québec (Canada) : Les éditions transcontinental.
- Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada (2002), *Guide d'introduction à l'approvisionnement au gouvernement fédéral du Canada*, Ottawa.
- « Nordique + » (2005), *Guide des directeurs de programme, des gestionnaires et agents en matière de passation des marchés*.
- OCDE (2003), *Transparence des procédures de passation des marchés publics : Avantages d'une gouvernance efficace et Orientations pour y parvenir*. Paris, France.
- Philippe Clouët¹ (1989), *Les achats : Un outil de management*. Paris, France : Les éditions d'organisation.
- Philippe Le Goff (2006), *Approvisionnement, passation de marché et gestion de la publicité au gouvernement fédéral du Canada – Derniers développements*.
- PNUD (2004), *Etat de la gouvernance au Mali, Rapport final*.
- PNUD (1998), *Rapport du deuxième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA-II) : Responsabilité et transparence en Afrique*, New York.
- Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec (Révisée du 19 juin 2006)
- Portail de la Ville de Québec (www.ville.quebec.qc.ca).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, (www.tresor.gouv.qc.ca)
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1997), *Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones : Lignes directrices pour les acheteurs et fonctionnaires du gouvernement*. Version électronique modifiée du 02/09/1997 et consultée le 14/03/2006, <http://www.tbs-sct.gc.ca>
- Sylvie Trosal (1999), *Quand l'Etat s'engage la démarche contractuelle*. Paris : Editions d'organisation.
- *Transparency International* (2002), *Programme Pacte d'Intégrité et Marchés publics*. (<http://www.transparency.org>)
- Walt Lastewka (2005) *Rapport final sur l'examen de l'ensemble des achats du gouvernement*. Groupe de travail du Secrétaire parlementaire, Canada.



ANNEXE I

ORGANIGRAMME GÉNÉRAL DE LA VILLE DE QUÉBEC



ANNEXE II : ORGANIGRAMME DU SERVICE DES APPROVISIONNEMENTS DE LA VILLE DE QUEBEC

