

REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE
Union – Discipline – Travail

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

DIRECTION DES
MARCHES PUBLICS

RAPPORT D'ACTIVITES
A FIN AOUT 2000

ABIDJAN, AOUT 2000

I. PRIORITES ET PRINCIPAUX RESULTATS DE LA PERIODE

1.1 Priorités

Le contexte de la transition et les difficultés qui la caractérisent au niveau des finances publiques imposent pour l'année 2000 des mesures strictes de discipline budgétaire. A cet égard, le programme d'activités de la Direction des Marchés Publics (DMP) pour l'année 2000 vise à renforcer la place et le rôle des marchés publics dans l'exécution du budget de l'Etat.

La réalisation de cet objectif est soutenue par des mesures destinées à améliorer à très court terme la transparence et l'efficacité du processus conduisant au choix des fournisseurs de l'Etat et à l'exécution de la commande publique.

En outre, pour consolider durablement les améliorations issues des mesures à court terme, la réforme des marchés publics initiée en 1999 devrait conduire à l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire devant régir le fonctionnement du système des marchés publics à partir de la gestion 2001.

1.1 Principaux résultats

Les activités de la Directions des Marchés Publics, au plan de l'organisation du système et de son fonctionnement se traduisent par les résultats caractéristiques suivants :

- adoption par le Gouvernement, à travers le décret n° 2000-317 du 26 avril 2000 portant organisation du Ministère du Budget, du principe de la décentralisation de la fonction marché public. Ainsi, les nouvelles dispositions organiques qui instituent des Services Extérieurs de la Direction des Marchés Publics devraient permettre un meilleur encadrement des crédits gérés en régions, au regard de la réglementation des marchés publics ;
- élaboration de nouveaux textes réglementaires mettant l'accent sur les principes de transparence, d'efficacité et de responsabilisation des acteurs du système des marchés publics ;
- mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des crédits budgétaires au regard des procédures de marchés publics, par l'élaboration de plannings de passation des marchés et de documents types d'appel d'offres, en vue de générer des gains d'efficacité ;
- mise en place en juin 2000 du « Module Marché du SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) » : Ce module permet de faire un meilleur suivi de l'exécution des crédits budgétaires au regard des procédures de marchés publics, en assurant notamment un contrôle strict de l'obligation de passer des marchés sur les lignes assujetties;

- définition de règles de catégorisation des entreprises, en vue de rechercher l'efficacité de celles-ci lors de l'exécution des marchés publics ;
- poursuite du projet de réforme du système des marchés publics, devant conduire à l'adoption d'une réglementation favorisant une plus grande concurrence et à redéfinir le positionnement de la fonction marché public dans l'environnement institutionnel de la gestion des finances publiques.

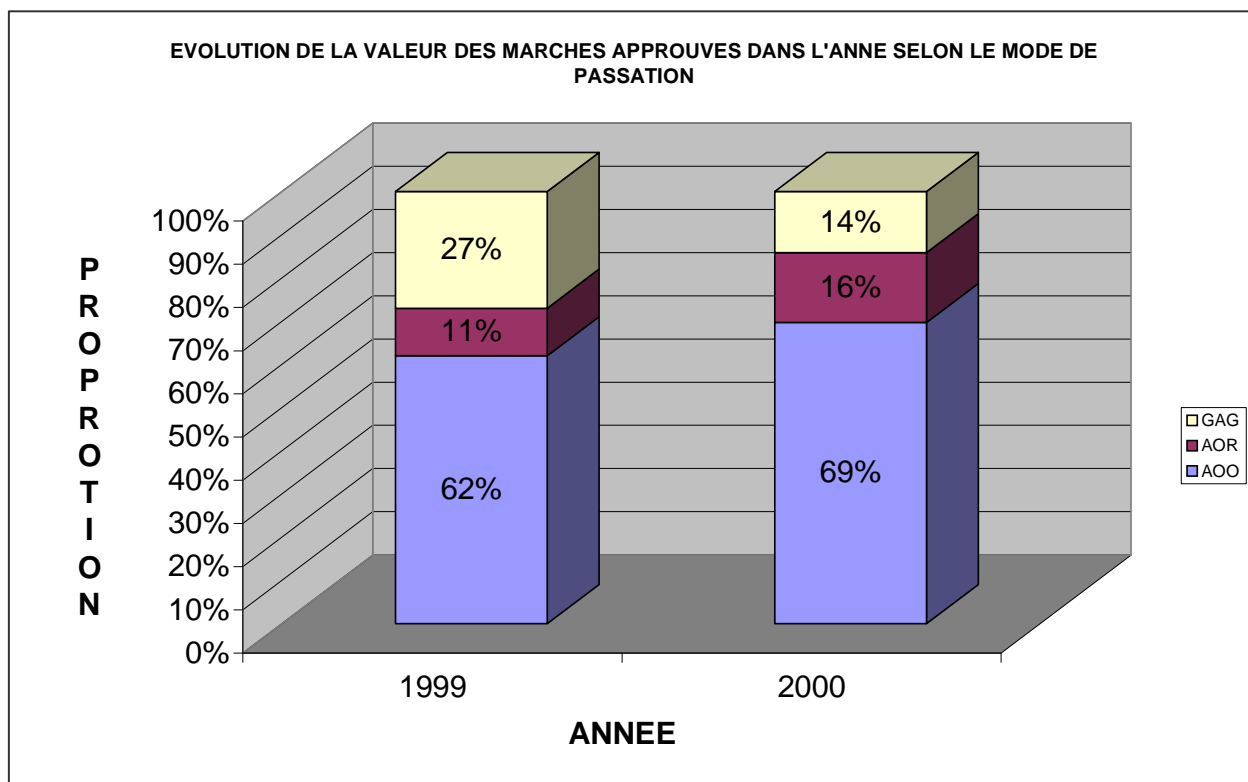
Les résultats techniques au cours des huit premiers mois de l'année 2000 sont fortement marqués par la mise en place tardive du budget de l'Etat (avril 2000) et les difficultés liées à son exécution. Ainsi, les données statistiques concernant la passation et l'approbation des marchés font apparaître ce qui suit :

- le nombre d'appel d'offres ouverts lancés sur la période sous revue est de 172 contre 379 en 1999 ; soit une baisse de 55% ;
- les consultations restreintes organisées sont au nombre 80 contre 83 en 1999 et concernent essentiellement la fourniture de carburant dont les crédits sont utilisés avec diligence ;
- sur 140 demandes d'autorisation de marchés de gré à gré instruites depuis le début de l'année 2000 par la DMP, 30 demandes ont reçu l'agrément du Ministre ;
- L'approbation des marchés enregistre une baisse de 63 % par rapport à l'année 1999. En effet, à fin août 2000, 288 marchés d'un montant de 40,02 milliards ont été approuvés contre 971 marchés en 1999 pour une valeur de 106,9 milliards.
- Le recours à la procédure de droit commun (Appel d'Offres Ouvert) représente 69% de la valeur des marchés approuvés contre 16 % pour les appels d'offres restreints, 14 % pour les gré à gré et pour les avenants. Ces données confirment le recours plus accru à la procédure d'appels d'offres ouverts (69%) par rapport aux procédures dérogatoires (Voir graphique 1).

Ces résultats reflètent l'effort d'encadrement des administrateurs de crédits et le respect strict des recommandations du gouvernement quant à la gestion transparente et concurrentielle des procédures de passation des marchés.

Toutefois, les sollicitations de procédures dérogatoires notamment les marchés de gré à gré demeurent relativement importantes. Ces demandes visent très souvent à régulariser des prestations déjà réalisées; ce qui constitue une dérive au respect de la discipline budgétaire.

Graphique: Evolution de la valeur des marchés approuvés dans l'année selon le mode de passation



II. REVUE DES ACTIVITES AU COURS DE LA PERIODE

2.1- Evolution du cadre réglementaire

L'activité de la DMP dans ce domaine a consisté à passer en revue la réglementation en vigueur en matière de passation de marchés en vue de procéder aux modifications, harmonisations et ajouts nécessaires. Les textes pris ou proposés sont les suivants :

- L'arrêté n°037/MEF/DMP du 13 mars 2000 relatif aux modalités d'exécution des crédits budgétaires au regard du code des marchés publics : ce texte précise en particulier les dispositions de l'article 3 du code des marchés publics, relatif à l'obligation de passer un marché public. Au regard des nomenclatures budgétaires des entités assujetties (Etat, EPN, Communes), cet arrêté détermine : (i) les natures de dépense homogènes auxquelles s'applique le seuil de passation de marché, (ii) le pourcentage d'exemption de 25% sur les dépenses de fonctionnement, et (iii) l'obligation de recourir à un maître d'œuvre public pour les appels d'offres de travaux.
- L'instruction n°017/MEF/CAB portant délégation de compétence aux Trésoriers Régionaux et Départementaux en vue de représenter la DMP dans le processus d'appel d'offres au niveau régional et local ;

- Le projet d'arrêté portant fixation des seuils de passation des marchés publics ; ce projet de texte propose le relèvement du seuil de passation des marchés pour l'administration centrale de 15 millions à 25 millions et l'harmonisation à 100 millions de F CFA du seuil de passation des marchés pour les Projets. Pour l'ensemble des structures institutionnelles assujetties, ce texte propose la création de commissions internes d'ouverture et de jugement appelées à organiser les consultations pour les dépenses dont le montant est inférieur aux seuils prescrits.

2.2- Amélioration des outils de mise en œuvre des procédures

a) Dossier d'appel d'offres (DAO) de référence

En liaison avec les acteurs concernés des marchés publics, la DMP a actualisé dix-huit (18) dossiers d'appel d'offres de référence. Ces dossiers standards servent de base à l'élaboration de dossiers spécifiques d'appel d'offres par les administrateurs de crédits.

b) Plannings de passation des marchés

Au regard du seuil de passation de marché de 15 millions de F.CFA, 1119 lignes budgétaires sont soumises à ces procédures. Le montant total des dotations concernées est de 223 milliards de F.CFA. L'exercice itératif de programmation des opérations de passation des marchés a porté sur 581 lignes, représentant 52% des lignes identifiées et se décomposant comme suit : 373 par appels d'offres ouverts, 69 par consultations restreintes, 35 par la procédure de gré à gré et 104 lignes exemptées. Les lignes exemptées concernent notamment les crédits destinés à prendre en charge des salaires ou des conventions.

c) Module du SIGFIP

Le Module Marché du SIGFIP est opérationnel depuis juin 2000. Sa conception et sa mise en œuvre visent à : (i) assurer le contrôle des lignes assujetties à la passation des marchés, (ii) garantir la couverture budgétaire des marchés avant leur approbation, et (iii) rendre plus fluides l'engagement budgétaire et l'exécution des marchés.

Après trois mois de fonctionnement, les résultats enregistrés sont conformes aux attentes. En effet, le contrôle de l'obligation de passer des marchés permet, le cas échéant, de rejeter les propositions d'engagement par bon de commande directe sur les lignes dont la dotation excède le seuil de 15 millions de F.CFA. En outre, pour les crédits de l'administration centrale, la réservation des crédits par le module précède l'approbation, la notification des marchés et le démarrage des prestations.

A la date de fin août 2000, 398 marchés ont été traités dans le module, pour un coût cumulé de 97 milliards de F.CFA. Ces marchés sont financés à hauteur de 52,4 milliards de F.CFA par le trésor public ; 10,8 milliards de F.CFA par des dons et 33,8 milliards de F.CFA par emprunts.

Au titre de l'exercice 2000, le montant cumulé de crédits réservés est de 51,1 milliards de F.CFA dont 2,8 milliards de F.CFA de décomptes sont ordonnancés. Les marchés traités font apparaître des besoins au titre du budget 2001 de l'ordre de 33 milliards de F.CFA. En ce sens, le module marché constitue un outil d'aide à l'élaboration du budget des exercices à venir.

2.3- Suivi de l'exécution (Contrôle)

Des visites de chantiers ont été organisées avec les Autorités Contractantes pour constater l'état d'avancement des travaux. Après des constats de défaillance de certains titulaires de marchés 30 demandes de résiliation sont introduites auprès de la DMP. Ces demandes sont en cours d'instruction ou dans le circuit de décision.

2.4 Décentralisation de la DMP

La création de Services Extérieurs de la Direction des Marchés Publics est un objectif prioritaire pour l'année 2000. Le cadre organique découlant du décret n°2000-317 du 26 avril 2000 portant organisation du Ministère du Budget, a créé ces structures sous la forme de Directions Régionales des Marchés Publics. Sur cette base, les régions du Haut Sassandra (Daloa) et de la Vallée du Bandama (Bouaké) ont été retenues pour abriter les premières Directions Régionales. A cet égard, deux missions de la DMP ont séjourné dans ces localités.

A l'issue de ces missions, un manuel de procédures de passation et d'approbation des marchés en régions a été élaboré, en prenant en compte le cadre institutionnel, les intervenants et les contraintes au niveau local. Toutefois, l'ouverture effective de ces services reste conditionnée par la résolution des contraintes de locaux administratifs à usage de bureau.

2.5 Restructuration des archives et documentation des marchés publics

Les archives des Marchés Publics constituent une source d'informations utiles à plusieurs égards. Cependant, ces archives sont actuellement inexploitable, faute d'une organisation et d'un traitement appropriés. Soucieuse de se doter d'un système d'information moderne et performant, capable de traiter, de conserver et de diffuser les données sur les marchés publics, la DMP a initié un projet de réhabilitation et de restructuration des archives

En vue de finaliser ce projet, l'appui du BNETD en qualité de maître d'œuvre a été sollicité pour conduire et superviser la mise œuvre des aspects techniques (étude technique, évaluation des coûts, appels d'offres). Le dossier finalisé servira de base à la recherche de financement auprès des bailleurs de fonds.

2.6 Gestion du carburant administratif

Le montant cumulé des crédits de carburant passant par la procédure de centralisation de la DMP est de 2.454.156.000 F.CFA. En application de la lettre circulaire n°171/CAB/MB du 16 mai 2000 de Monsieur le Ministre du Budget, la consommation du premier trimestre est gelée. Ainsi, trois commandes trimestrielles seront passées par la DMP, conformément aux dispositions du protocole d'accord entre l'Administration et le Groupement Professionnel des Pétroliers (GPP).

La commande du deuxième trimestre portant sur une valeur de 335.700.000 F CFA a été livrée fin juillet 2000. La deuxième commande est en cours de préparation et devrait être passée avant le 8 septembre 2000. Le paiement de la première commande devrait se faire dans les 60 jours après la livraison, et en tout état de cause, avant le prochain approvisionnement.

III. LA REFORME DES MARCHES PUBLICS

3.1 Organisation et fonctionnement

La réforme des marchés publics, décidée par le gouvernement en Conseil des Ministres, le 16 juin 1999, s'inscrit dans le cadre général de la réforme des finances publiques. Les travaux de cette réforme ont été officiellement lancés le 14 octobre 1999. En dépit des perturbations liées aux nombreux changements intervenus dans la représentation des structures membres du Comité de Pilotage, les travaux de la Réforme se sont activement poursuivis.

La coordination de la réforme s'efforce de réaliser toutes les activités prévues dans le chronogramme des tâches et ce dans les délais prescrits. Toutefois, des circonstances extérieures au projet ont conduit à un décalage relativement important par rapport aux délais prévus, ces échéances ont dû être modifiées. Ainsi, la tenue du séminaire national sur la réforme prévue initialement en juin 2000 est reportée à fin octobre 2000.

Au regard de l'approche participative retenue pour la conduite de cette réforme, le Comité de Pilotage a fortement associé tous les acteurs publics et privés des marchés publics aux réflexions sur les différents thèmes, à savoir notamment : les concessions de services publics, la décentralisation et la déconcentration des marchés publics, les aspects financiers des marchés.

3.2 Résultats enregistrés

Un projet de Communication en Conseil des Ministres, rendant compte de l'avancement de la réforme, a été validé par le Comité de Pilotage et soumis à la signature du Ministre de l'Economie et des Finances. Ce projet de Communication présente le projet de Code des Marchés Publics adopté par le Comité de pilotage. Le Code qui est le produit principal attendu de la réforme, sera complété par un manuel de procédure en cours d'élaboration, et servant comme directives en matière de passation et d'approbation des marchés.

En outre, le Comité de Pilotage a validé un avant projet de Cahier des Clauses Administratives Générales pour les marchés de travaux. Ceux relatifs aux marchés de prestations intellectuelles, de fournitures courantes et de fournitures informatiques, sont en cours d'examen par le Comité.

En ce qui concerne la composante relative à l'organisation institutionnelle et au développement des outils de mise en œuvre de la réforme, le démarrage des activités opérationnelles est prévu pour début septembre 2000.

3.3 Les principales dispositions du nouveau Code des Marchés Publics

Le projet de Code dans sa conception actuelle renferme un certain nombre de dispositions essentielles qui ont un impact sur les objectifs spécifiques de la réforme, à savoir : la transparence, l'efficacité, la concurrence, la célérité, la déconcentration et la décentralisation. Ces principales dispositions et leur impact peuvent se résumer comme suit :

a) Dispositions relatives à la transparence :

- L'évaluation objective et confidentielle des offres en appliquant le concept d'offre conforme la mieux disante et en utilisant des critères d'évaluation exprimés en termes monétaires.
- La création d'une Commission d'Arbitrage et de Conciliation au niveau central d'administration, intervenant à deux titres, celui du règlement des différends internes à l'administration nés dans la phase d'attribution des marchés et celui du règlement à l'amiable des litiges, dans les phases de passation et exécution, entre candidats, attributaires et autorité contractante.
- La création d'une Commission Régionale d'Arbitrage et de Conciliation, fonctionnant dans le cadre régional et local et intervenant dans ce cadre au même titre que la Commission d'Arbitrage et de Conciliation.
- La création d'une Commission Consultative des Marchés Publics auprès du Ministre chargé des marchés publics, organe de conseil intervenant au niveau de l'administration centrale de mesure dérogatoires : marchés de gré à gré, consultations d'entreprises sur listes restreintes, d'avenants
- La création d'une Commission Régionale Consultative des Marchés Publics, organe de conseil intervenant au niveau régional et local.
- L'introduction de définitions de pratiques de corruption et de collusion.
- L'introduction de sanctions pour les fautes commises par les agents de l'Etat et pour les fautes commises par les soumissionnaires.

b) Dispositions relatives à la concurrence et l'efficacité :

- Le recours systématique au jeu de la concurrence ; il existe une obligation de passer un marché pour toute dépense de fournitures, prestations ou travaux dont la valeur est égale ou dépasse un certain seuil fixé par arrêté du Ministre chargé des marchés publics. Ceci implique la limitation stricte des marchés de gré à gré.
- Principe de la programmation des besoins/dépenses en passation de marchés
- L'interdiction du fractionnement des dépenses.
- Prise en compte de nouvelles techniques de gestion telles que les concessions sous leur forme de Construction, Exploitation et Transfert ou de Construction, Exploitation, Appropriation et Transfert.
- La facilitation de l'accès des entreprises ivoiriennes à la commande publique. Pour ce faire, un certain nombre de techniques ont été retenues dans le projet de Code telles que :
 - (a) La marges de préférence accordées sous certaines conditions aux entreprises ivoiriennes (15% pour les marchés de fourniture, 10% pour les marchés de travaux, 15% pour les marchés de prestations de services de consultants).
 - (b) La sous-traitance ;
 - (c) La co-traitance ; et
 - (d) L'allotissement des appels d'offres.

c) Dispositions relatives à la déconcentration et à la décentralisation :

- La déconcentration de la passation des marchés jusqu'à un certain seuil au niveau de l'administration centrale.
- La décentralisation de la passation des marchés au niveau des collectivités territoriales (régions, communes et communes rurales) . Un titre spécial du projet de Code est consacré aux marchés publics passés dans le cadre des collectivités territoriales.
- Modification du rôle de la Direction des Marchés Publics (DMP), rôle de régulateur et conseiller des marchés publics, la DMP exerce des fonctions de contrôle, *a priori ou a posteriori*.

Nonobstant le décalage enregistré dans le calendrier de la réforme et les changements intervenus au sein du Comité de Pilotage, la coordination du projet entend tenir la principale échéance qui porte sur l'engagement de mettre en vigueur le nouveau code des marchés publics pour l'exercice budgétaire 2001.

CONCLUSION

L'analyse des résultats du premier semestre reflète l'état de l'activité économique ivoirienne d'une manière générale, et des difficultés des finances publiques, en particulier. Cette situation impose plus de rigueur dans la gestion des crédits autorisés, à travers notamment l'utilisation des procédures de marchés publics pour une plus grande maîtrise des coûts de la commande publique.

Le contrôle exercé par le module marché du SIGFIP sur l'obligation de passer des marchés s'inscrit dans cette démarche.

Les autres activités déjà entamées se poursuivront en vue d'obtenir les résultats escomptés. Il s'agit notamment de : la catégorisation des entreprises, l'étude relative à la création d'une base de données des prix de référence, l'ouverture de deux Directions Régionales des Marché Publics.