

De l'urgence de réformer la commande publique

Par Lamia MOUBAYED BISSAT*

La réforme de la commande publique figure parmi les réformes nécessaires pour stabiliser la situation financière et relancer l'économie du pays. Elle est essentielle à la fois pour répondre aux revendications des citoyens qui, depuis le 17 octobre, exigent davantage de transparence, d'efficacité, d'intégrité, de performance et de redevabilité, et à l'urgence de rétablir la crédibilité du Liban vis-à-vis des investisseurs étrangers.

Selon une étude publiée en 2014 par l'Institut des finances Basil Fuleihan, le montant total des marchés publics, qui correspond à l'activité d'achat de biens, de services et de travaux permettant à l'État de s'acquitter de ses responsabilités, représentait 4 % du PIB au niveau central uniquement (excluant les institutions publiques et les autorités locales), soit près de deux milliards de livres libanaises, et 13 % des dépenses publiques.

Pour être en phase avec les normes internationales, les marchés publics doivent être compétitifs, transparents, respecter les principes d'efficience "value for money", être intégrés à la planification budgétaire et répondre à certains objectifs-clés.

Au Liban, ces principes sont mis à mal par un cadre réglementaire et des procédures périmées, non dématérialisées,

non uniformisées qui entravent tout progrès. La passation des marchés publics est soumise au code de la comptabilité publique, au règlement des adjudications, et à une longue liste de réglementations fragmentées présentant d'importantes lacunes et contradictions.

La complexité des processus est exacerbée par la complexité de l'environnement institutionnel, le chevauchement des mandats et responsabilités des principaux acteurs, et les pratiques archaïques qui ne permettent pas l'accès aux données nécessaires pour mesurer la performance et analyser les risques. Côté ressources humaines, l'écart entre les compétences requises et celles existantes est flagrant, ainsi que le manque de professionnalisation des intervenants-clés. Quant aux procédures de recours et les mécanismes permettant de prévenir les conflits d'intérêt et autres risques, ils sont défaillants.

LE RISQUE DE CORRUPTION

Or la passation des marchés publics est l'une des activités gouvernementales les plus vulnérables à la corruption. Selon un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la corruption transnationale (2014), 57 % des cas dans le monde ont pour objectif de remporter un marché public.

Les risques de corruption apparaissent à chaque étape du processus : de la phase d'évaluation des besoins (absence d'évaluation adéquate des besoins, influence d'acteurs externes sur les décisions publiques, etc.) à la planification et budgétisation (budgétisation irréaliste ou déficit budgétaire), au développement des spécifications (spécifications techniques adaptées à une entreprise spécifique, critères de sélection définis subjectivement, etc.), au choix de la procédure de passation (abus de procédures non concurrentielles : fractionnement des marchés, abus de l'extrême urgence, etc.) jusqu'à l'exécution du contrat et le paiement (offre anormalement basse, modification substantielle des conditions du contrat, choix des sous-traitants, etc.).

Entre 10 et 30 % des investissements dans des projets de construction financés sur des fonds publics seraient perdus du fait d'une mauvaise gestion et de la corruption (CoST, 2012). Ceux qui versent des pots-de-vin cherchent à récupérer leur argent en gonflant les prix, en facturant du travail non réalisé, en réduisant la qualité du travail ou en utilisant des matériaux de qualité inférieure. Au Liban, au-delà de son coût global estimé à environ cinq milliards de dollars (soit 45 % des recettes publiques et 10 % du PIB), la corruption au niveau des marchés publics, en particulier, a aussi des coûts indirects.



Elle entraîne une distorsion de la concurrence, limite l'accès au marché par les PME et réduit l'appétit des investisseurs. Les risques de corruption et l'offre insuffisante d'infrastructures figurent ainsi parmi les principaux facteurs qui entravent le climat des affaires au Liban. D'où l'engagement du gouvernement à améliorer l'efficacité et la transparence des marchés publics, pris lors de la CEDRE en avril 2018, et dans la déclaration ministérielle de février 2019.

LES AXES DE LA RÉFORME

Soutenue par les partenaires du Liban, cette réforme a été confiée à un comité national composé de 18 représentants de 15 entités publiques et deux experts. Le projet, piloté et coordonné par l'Institut des finances Basil Fuleihan-ministère des Finances, comprend cinq axes principaux :

- L'évaluation exhaustive des systèmes de passation des marchés selon la méthodologie conseillée par l'OCDE et intitulée MAPS II (Methodology for Assessing Procurement Systems). Cet exercice de grande envergure est mené avec le soutien technique de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement, avec la contribution d'une centaine de représentants des acheteurs publics, du secteur privé et de la société civile.

- La conduite d'une cartographie et d'un diagnostic institutionnel des acteurs-clés.

- L'élaboration d'un nouveau code de la commande publique.

- L'élaboration de cahiers de charge-types sur la base du nouveau projet de loi.

- Le développement d'une stratégie nationale, qui ouvre la voie à la dématérialisation des processus et la transformation du rôle de la Direction des adjudications en une autorité de régulation. MAPS est la pierre angulaire de ce processus. Il vise à identifier les forces et les faiblesses du système et à proposer une feuille de route exhaustive et cohérente pour sa modernisation.

Un nouveau code des marchés publics est également en cours de préparation. Une première version de ce projet de loi a été présentée en octobre 2019 à un comité interministériel. Le texte, élaboré par des spécialistes en politiques publiques, en droit et en économie, est basé sur le modèle de loi type de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international et les recommandations de l'OCDE. Il s'est aussi basé sur les données collectées durant l'exercice MAPS, les consultations menées avec les acteurs-clés, et un "benchmarking" des lois récemment adoptées dans des pays voisins.

Une mise en application efficace de ce code repose toutefois sur l'élaboration de décrets d'exécution, de directives, de manuels pratiques et d'un code d'éthique, prévus dans le plan d'action du projet.

LE BESOIN D'UNE VISION STRATÉGIQUE

Mais la réforme de la commande publique ne se limite pas au vote d'un code, aussi moderne et visionnaire soit-il. L'expérience de plusieurs pays prouve qu'un code à lui seul est vulnérable et risque de dérouter, sinon mutiler, toute vision

de réforme de ce secteur.

Réussir une pareille réforme est surtout fonction de la complémentarité de ses composantes, de leur séquençement et de leur mise en application de façon décentralisée. Elle dépend en grande partie de la dématérialisation de l'ensemble du processus, avec la publication des données à chaque étape sur une plate-forme en ligne, accessible à tous, qui serait gérée par une autorité de régulation compétente.

Elle dépend aussi et surtout de la coproduction de documents-références, de la professionnalisation des acheteurs et de la sensibilisation des décideurs publics et des parties prenantes à l'importance des enjeux.

Un système moderne d'achat public est nécessairement enraciné dans un cadre institutionnel moderne. Ceci implique de revisiter les rôles des institutions-clés comme la Direction des adjudications, l'Inspection centrale, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, ainsi que du contrôle du ministère des Finances et du ministère de l'Intérieur et des municipalités pour ce qui est des autorités locales. Une vision stratégique nationale est donc nécessaire, basée sur une approche holistique et inclusive impliquant les principales parties prenantes et la communauté internationale. La société civile est, elle aussi, un acteur-clé de cette réforme : elle doit garder un œil vigilant sur un secteur particulièrement vulnérable. |

*Présidente de l'Institut des finances Basil Fuleihan et membre du Comité d'experts des Nations unies pour l'administration publique (UN-CEPA).

La réforme de la commande publique ne se limite pas au vote d'un code des marchés publics, aussi moderne et visionnaire soit-il