

TRANSPARENCE, REDDITION DES COMPTES ET INCLUSIVITÉ DANS L'UTILISATION DU FINANCEMENT D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA COVID-19

Une passation de marchés publics à grande vitesse

Le contexte

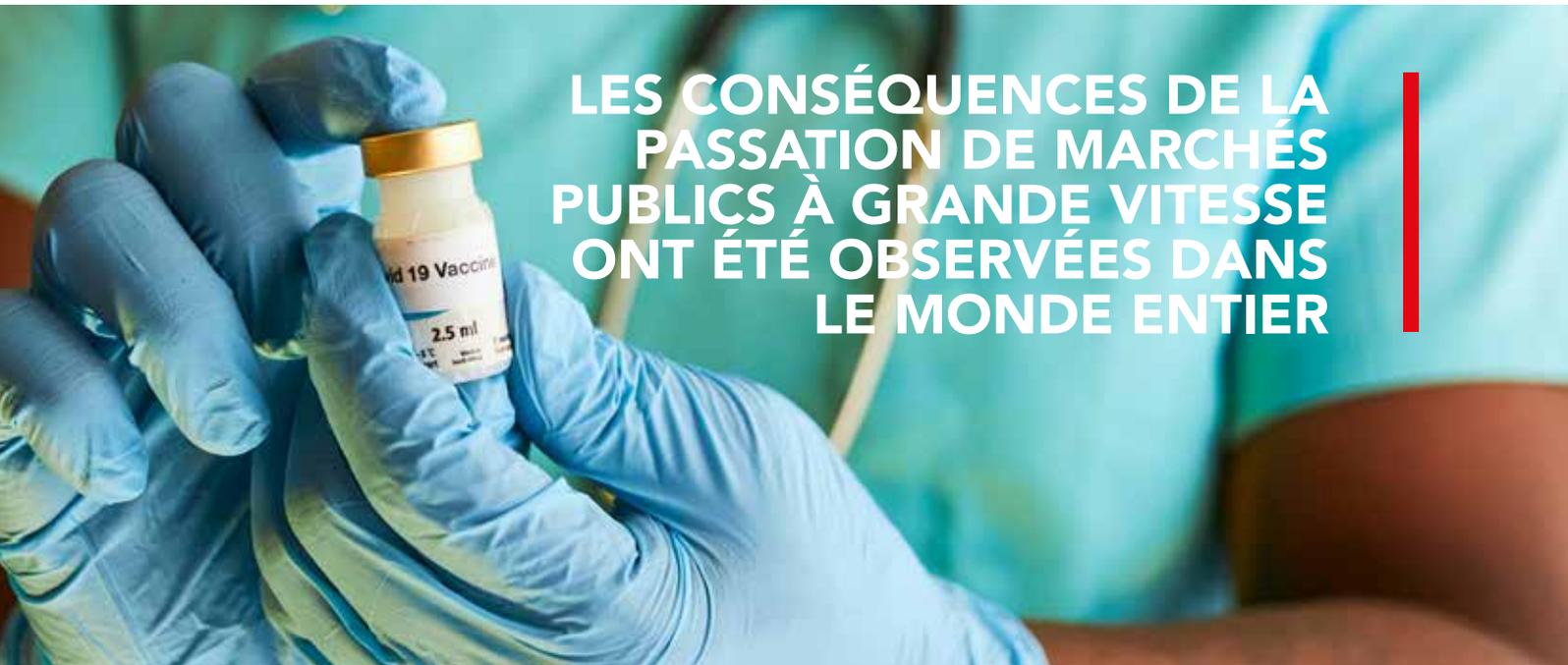
La pandémie de Covid-19 a créé une demande sans précédent de biens urgents qui sont souvent d'une importance vitale. En effet, qu'il s'agisse de fournitures médicales, d'équipements de protection individuelle (EPI), de respirateurs artificiels ou de vaccins, la nécessité de passer des marchés à toute vitesse a souvent été au centre de la stratégie de riposte adoptée par le secteur public pour faire face à la pandémie. Les gouvernements, tant au niveau local que national, ont dû réagir avec une extrême rapidité pour répondre à cette demande. Cependant, un tel besoin de rapidité est susceptible de créer d'une part, un risque accru de corruption et de fraude et, d'autre part, un manque important de transparence (RECORD, s. d.).

Les risques

Les conséquences de la passation de marchés publics à grande vitesse ont été observées dans le monde entier et se manifestent par l'inflation du prix des approvisionnement urgents, par l'attribution de contrats à des fournisseurs inconnus ou inexpérimentés et par des taux élevés de fraude et de corruption (Wright et Darby, 2020). D'ailleurs, il ne s'agit pas d'une nouveauté puisque des expériences tirées de crises précédentes, comme celles de l'ouragan Katrina et de l'épidémie d'Ebola, ont démontré que la fraude et la corruption sont monnaie courante dans les situations d'urgence (World Justice Project, s. d.). Dans un contexte où la dette publique mondiale est censée atteindre 98 % du produit intérieur brut (PIB) à la fin de l'année 2020 (Gaspar et al, 2021), la mauvaise gestion et parfois le gaspillage de l'argent public dans le cadre de la passation de marchés publics sont des résultats à la fois indésirables et difficiles à assumer.

La solution

Au fur et à mesure que la pandémie de Covid-19 se répandait, les gouvernements à travers le monde se sont appuyés sur de nouveaux cadres de gestion de situations d'urgence ou sur ceux déjà existants pour pouvoir contourner les voies habituelles de passation des marchés publics en vue d'accélérer leur processus. Bien que cela soit compréhensible compte tenu des circonstances, la rapidité de la passation de marchés conduit dans bien des cas à un compromis entre la rapidité et d'autres principes essentiels des marchés publics, tels que la transparence et la compétitivité. Par ailleurs, il importe de noter que les cadres de gestion de situations d'urgence doivent être des mesures temporaires et qu'en les maintenant après une crise, on augmente les risques relatifs à la passation de marchés publics dans la mesure où les acteurs commencent à s'adapter à des règles plus laxistes qui relèguent la transparence au second plan.



LES CONSÉQUENCES DE LA
PASSATION DE MARCHÉS
PUBLICS À GRANDE VITESSE
ONT ÉTÉ OBSERVÉES DANS
LE MONDE ENTIER

Exemples

Juridiction	Cadre de gestion de situations d'urgence pour les marchés publics
UNION EUROPÉENNE	<p>En avril 2020, la Commission européenne a publié des orientations sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise du Covid-19 (Commission européenne, 2020). Elles prévoient, par exemple, une réduction des « délais pour accélérer les procédures ouvertes ou restreintes » et autorisent l'attribution directe de marchés à un « opérateur économique présélectionné » dans certaines circonstances. Cela représente un écart important par rapport aux procédures habituelles de passation de marchés qui se veulent transparentes et ouvertes conformément aux exigences de l'UE. Il est important de noter que ces orientations précisent que ces procédures accélérées ne doivent être utilisées que « dans l'attente de solutions plus stables ».</p>
ROYAUME-UNI	<p>En mars 2020, le gouvernement britannique a publié une note de politique portant sur la passation de marchés publics pour permettre aux autorités de passer des marchés plus rapidement avec moins d'exigences. En effet, elle permet aux autorités publiques, par exemple, de passer directement des marchés pour des biens ou des services particuliers lorsque « la concurrence est absente pour des raisons techniques », mais uniquement dans certaines circonstances telles que « l'absence d'alternative ou de substitut raisonnable ». Elle fait également office de note d'orientation et prévoit des délais plus courts pour la procédure ouverte d'appel d'offres. Cependant, certaines mesures de sauvegarde sont toujours en place, notamment le fait que les pouvoirs adjudicateurs doivent « conserver une justification écrite » et qu'ils doivent néanmoins être « raisonnables et proportionnés » lorsque les délais peuvent être fixés en fonction des besoins.</p>
INDE	<p>Certaines juridictions peuvent avoir de multiples sources préexistantes en matière de politique ou de législation sur les marchés publics, ainsi que différents cadres de gestion des situations d'urgence dont les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) devraient être informées au fur et à mesure que la crise évolue. En Inde, la loi de 1897 sur les maladies épidémiques contient des dispositions qui permettent aux autorités de « prendre des mesures spéciales et de prescrire des règlements » pour « prévenir l'apparition de telles maladies ou leur propagation » (gouvernement de l'Inde, 1897). Le Manuel sur la passation des marchés de biens publié en 2017 autorise pour sa part certaines exceptions aux processus réguliers de passation de marchés, comme le fait de permettre aux autorités de « faire abstraction des qualifications des soumissionnaires » pour gagner en temps (gouvernement de l'Inde, 2017). Le plan national de gestion des catastrophes publié en 2019 prévoit la possibilité pour les autorités de « procéder à la passation de marchés publics de fournitures en situation d'urgence » (gouvernement de l'Inde, 2019). Il existe également des politiques et des législations locales en la matière comme le Manuel des achats de provisions publié en 2013 du gouvernement du Kerala qui prévoit également le contournement de certaines procédures tout en précisant qu'un rapport est toujours établi sur « la motivation de cette décision » (gouvernement du Kerala, 2013).</p>

Les mesures de sauvegarde

Ces notes de politique et ces cadres de référence sont indispensables pour permettre aux ISC de réaliser des audits de conformité a posteriori. En effet, ils fournissent souvent des cadres législatifs et réglementaires clairs à partir desquels les auditeurs peuvent déterminer dans quelle mesure certaines procédures d'urgence ont été suivies. Ce processus peut fréquemment exiger des auditeurs qu'ils fassent preuve de jugement en ce qui concerne les limites de flexibilité de chaque cadre, par exemple en déterminant si une justification suffisante a été apportée et s'il existait des alternatives appropriées aux décisions prises. Il est également important de noter que pendant la pandémie certains pays ont créé des cadres destinés à maintenir des niveaux élevés de transparence, ce qui montre que le compromis entre efficacité et rapidité n'est pas nécessairement inévitable ou inélectable. Par exemple, l'organisme chargé des marchés publics en Colombie a créé de nouvelles ressources pour veiller à ce que

les principes de transparence et de responsabilité restent en première ligne de la stratégie de riposte malgré la nécessité d'agir rapidement (Colombia Compra Eficiente, 2020).

L'Office national d'audit (National Audit Office, NAO) du Royaume-Uni a mené une enquête sur la passation des marchés publics pendant la pandémie en s'appuyant sur un certain nombre de réglementations, notamment le cadre mentionné ci-dessus (Bureau du Cabinet, 2020), ainsi que sur d'autres codes de conduite qui déterminent entre autre l'obligation pour les ministres de déclarer les conflits d'intérêts (Contrôleur et Auditeur général, 2020). Le rapport de cette enquête indique qu'il n'y avait pas de documentation adéquate expliquant pourquoi certains fournisseurs avaient été choisis et comment les risques découlant de l'absence de processus concurrentiel étaient atténués. Ce type d'audit peut aider à mieux comprendre le respect de la note de politique de la part du gouvernement lors de la passation de marchés publics en situation

d'urgence. De plus, il peut fournir simultanément certaines informations sur l'efficacité de ces cadres à répondre aux besoins de la crise tout en mettant les fonds publics à l'abri de la mauvaise gestion.

Le Bureau de l'Auditeur général de la République de Fidji (2020) a mené un audit de conformité sur les différents aspects des mesures de riposte adoptées par le gouvernement pour faire face à la pandémie. Le rapport de cet audit a révélé que la passation de marchés publics de ressources, telles que les équipements médicaux et les EPI, a été gérée en grande partie en conformité avec les procédures et les politiques en vigueur, mais il a souligné qu'il existe encore des possibilités « d'améliorer la transparence dans l'utilisation des fonds alloués ». Ces audits peuvent donc être considérés à la fois comme un moyen d'évaluer le respect des politiques en vigueur en matière de passation de marchés publics en situation d'urgence et comme une occasion de faire en sorte que les futurs cadres de gestion de situations d'urgences soient mieux adaptés à la crise concernée. Par exemple, alors que certains aspects des procédures de passation de marchés publics devront être contournés pour des raisons de rapidité, certaines mesures de sauvegarde en matière de transparence doivent être mises en place pour garantir la protection des fonds publics, même dans les périodes les plus incertaines (Hayman, 2020).

Références

Rachel Bleetman et Alex Metcalfe (ACCA) (2020), *Nouveaux modèles de passation de marchés publics : un outil pour une reprise durable*. https://www.accaglobal.com/my/en/professional-insights/pro-accountants-the-future/New_models_public_procurement.html

Burnett, M. (2020), *2020 – Audit des marchés publics : pour garantir que l'argent public est dépensé à bon escient en période de crise* [article en ligne], <<https://www.eipa.eu/procurement-audit-helping-to-ensure-public-money-is-well-spent-in-the-crisis/>>, consulté le 28 avril 2021.

Bureau du Cabinet (2020), *Note de politique de passation des marchés publics : faire face à la Covid-19. Note d'information PPN 01/20*, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873521/PPN_01-20_-_Responding_to_COVID19.v5_1_.pdf>, consultée le 26 avril 2021.

Colombia Compra Eficiente (2020), *Passer des marchés publics en situation d'urgence : Approche numérique adoptée par la Colombie pour faire face à la Covid-2019* [article en ligne], <<https://www.digitalbuyingguide.org/en/case-studies/emergency-buying-colombias-digital-approach-to-covid-19/>>, consulté le 26 avril 2021.

Contrôleur et Auditeur général (Office National d'Audit du Royaume-Uni) (2020), *Enquête sur la passation des marchés publics pendant la pandémie de Covid-19*, <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>>, consulté le 26 avril 2021.

Commission européenne (2020), *Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de la COVID-19*, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN)>, consulté le 26 avril 2021.

Gaspar, V., Lam, R., Mauro, P. et Raissi, M. (2021), *Le soutien des gouvernements est essentiel dans la course à la vaccination*. [Article tiré du blog du FMI], <<https://blogs.imf.org/2021/01/28/government-support-is-vital-as-countries-race-to-vaccinate/>>, consulté le 26 avril 2021.

Gouvernement de l'Inde (1897), *Loi de 1897 sur les maladies épidémiques*, <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic_diseases_act%2C1897.pdf>, consulté le 26 avril 2021.

Autres ressources utiles

- Michael Burnett, Institut européen d'administration publique (2020) – *Audit des marchés publics : pour garantir que l'argent public est dépensé à bon escient en période de crise*.
- Contrôleur et Auditeur général (Office National d'Audit du Royaume-Uni) (2020) – *Enquête sur la passation des marchés publics pendant la pandémie de Covid-19*.
- Jasmine Kendall et coll., Jasmine Kendall et al. (Partenariat pour la passation de marchés ouverts) (s.d.) – *Les mesures prises en matière de passation de marchés à l'échelle mondiale pour faire face à la Covid-19 : comment faire mieux en situation d'urgence ?*
- Gavin Hayman, (Partenariat pour la passation de marchés ouverts) (2020) – *Passation de marchés en urgence pour faire face à la Covid-19 : Acheter rapidement, ouvertement et intelligemment*.
- Office de l'Auditeur général de la République de Fidji (2020) – *Rapport d'audit sur les audits de conformité relatifs aux mesures de riposte pour faire face à la Covid-19*.
- Rachel Bleetman et Alex Metcalfe (ACCA) (2020) – *Nouveaux modèles de passation de marchés publics*.

Gouvernement de l'Inde (2017), *Manuel des achats de provisions 2017*, <https://doe.gov.in/sites/default/files/Manual%20for%20Procurement%20of%20Goods%202017_0_0.pdf>, consulté le 26 avril 2021.

Gouvernement de l'Inde (2019), *Plan national de gestion des catastrophes*, <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ndmp-2019.pdf>>, consulté le 26 avril 2021.

Gouvernement du Kerala (2013), *Manuel des achats de provisions*, <<https://kerala.gov.in/documents/10180/2d39e4d8-2c86-4898-97d5-030c58d19de0>>, consulté le 26 avril 2021.

Hayman, G. (2020), *Passation de marchés en urgence pour faire face à la Covid-19 : Acheter rapidement, ouvertement et intelligemment* [article en ligne], <<https://www.open-contracting.org/2020/03/25/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-smart/>>, consulté le 26 avril 2021.

Kendall, J., Petheram, A., George, S. et Stirling, R. (s. d.), *Les mesures prises en matière de passation de marchés à l'échelle mondiale pour faire face à la Covid-19 : comment faire mieux en situation d'urgence ?* <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/10/OI-OCP-GlobalProcurementResponses_lessons.pdf>

Office de l'Auditeur général de la République de Fidji (2020), *Rapport d'audit sur les audits de conformité relatifs aux mesures de riposte pour faire face à la Covid-19*, <<http://www.oag.gov.fj/wp-content/uploads/2020/12/Audit-report-on-covid-19-response.pdf>>, consulté le 26 avril 2021.

RECORD (Réduire les risques de corruption grâce aux données) (s. d.), *Passation de marchés en urgence pour faire face à la Covid-19*, <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD_Transparency-in-Emergency-Procurement.pdf>, consulté le 26 avril 2021.

World Justice Project (s. d.), *La corruption et la pandémie de Covid-19*, <<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Corruption%20Design%20File%20V4.pdf>>, consulté le 26 avril 2021.

Wright, T et Darby, S. (2020), *La pandémie COVID-19 a créé des conditions propices à la corruption dans la passation des marchés publics dans le secteur de la santé. Comment le processus ouvert d'octroi de contrats pourrait-elle aider ?* [article en ligne], <<https://www.transparency.org.uk/covid-19-has-created-conditions-which-corruption-health-procurement-can-flourish-heres-how-open>>, consulté le 26 avril 2021.