



29765

République Algérienne Démocratique et Populaire

**RAPPORT ANALYTIQUE
SUR LA PASSATION DES MARCHES**

VOLUME I

Document de la Banque mondiale

Version définitive – Juin 2003

Région Moyen-Orient et Afrique du Nord

Unité monétaire : Dinar Algérien (DA)

Taux de change
US\$1.00 = DA 79.34
(au 9 janvier 2003)

Poids et mesures
Système métrique

Exercice financier
1^{er} Janvier – 31 Décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

APC	Assemblée Populaire Communale
BAD	Banque Algérienne de Développement
BOMOP	Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public
BOT	Build , Operate, Transfer (concessions avec apport financier)
CAS	Country Assistance Strategy ou Stratégie de Coopération avec l'Algérie
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCI	Centre du Commerce International
CEO	Commission d'Ouverture des Offres
CGMP	Caisse de Garantie des Marchés Publics
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CPC	Cahier des Prescriptions Communes
DAO	Dossiers d'Appel d'Offres
DRCMP	Direction de la Réglementation et du Contrôle des Marchés Publics
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONSPC	Observatoire National de Surveillance et de Prévention de la Corruption
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UMA	Union du Maghreb Arabe

Regional Vice-Président: Jean-Louis Sarbib
Country Director: Theodore O. Ahlers
Sector Director: Hasan Tuluy
Regional Procurement Adviser : Nadjib Sefta
Task Team Leader : Andreas Wildt

RAPPORT ANALYTIQUE SUR LA PASSATION DES MARCHÉS EN ALGÉRIE

TABLE DES MATIERES

I. Résumé exécutif	iv
A. Introduction	iv
B. Analyse et Conclusions sur la situation des marchés publics	v
Le Code des Marchés Publics	v
Procédures et pratiques.....	vi
Organisation et ressources.....	vi
Participation du secteur privé.....	vii
Passation des marchés dans le cadre des projets co-financés par la Banque mondiale	vii
C. Plan d'Action Recommandé	ix
II. Rapport	I
A. Préface	1
Date et base du rapport.....	1
Stratégie.....	1
Remerciements	1
B. Données sur le pays	2
Information sur les marchés publics dans le pays	2
Portefeuille de la Banque mondiale en Algérie.....	3
C. Discussion et analyse des résultats	3
Secteur public.....	3
Introduction	3
Cadre juridique et réglementaire	4
Procédures et pratiques.....	9
Organisation et ressources.....	12
Audit et mesures anti-corruption.....	18
Performance de la gestion du secteur public.....	20
Performance des projets ayant bénéficié d'une aide de la Banque	24
Evaluation des risques en passation des marchés.....	25
Secteur privé.....	27
Les petites et moyennes entreprises dans les marchés publics.....	27
Rôle de la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) à l'égard du secteur privé	28
Le problème des délais de paiement et du mode de programmation des projets et crédits	29

I. Résumé exécutif

A. INTRODUCTION

1. L'Algérie est le deuxième pays d'Afrique par sa taille et a une population de 30.4 millions d'habitants, la majorité résidant le long de la côte méditerranéenne et sur les hauts plateaux. L'Algérie possède environ 1% des réserves de pétrole dans le monde, et 2.5 % des réserves de gaz. Le secteur des hydrocarbures constitue le pilier principal de l'économie. En moyenne, ces cinq dernières années, il a représenté environ 25 % du PNB, et a contribué pour environ 96 % au total des revenus d'exportation et 60 % des ressources budgétaires.
2. Ces quinze dernières années, l'Algérie a connu un déclin des conditions de vie de sa population. La pauvreté affecte environ 20 % de la population; néanmoins l'étendue de la vulnérabilité semble affecter une partie encore plus importante de la population. La décennie 1990, marquée par la violence, a fait, selon les estimations, plus de 100.000 victimes et a provoqué l'émigration d'un nombre très important de cadres et de personnes de la classe moyenne; la population la plus pauvre s'est dirigée, elle, vers les quartiers insalubres des grandes villes. Le chômage, estimé à 30 %, affecte principalement les jeunes (y compris les diplômés) qui ne trouvent pas de travail dans le secteur formel et par conséquent se tournent vers des activités dans le secteur informel ou choisissent d'émigrer.
3. Malgré les profondes réformes engagées au cours des dix dernières années, le rôle de l'Etat demeure très important dans l'économie du pays et une partie très substantielle des dépenses publiques est effectuée dans le cadre de marchés publics. C'est dans ce contexte qu'une *Revue Analytique sur la Passation des Marchés*¹ (CPAR) a été engagée, en janvier 2002, pour la première fois en Algérie suite à une concertation entre le Gouvernement et la Banque mondiale. Cette concertation a conduit à un accord sur la nécessité d'analyser la situation actuelle de la passation des marchés et d'identifier les domaines nécessitant des améliorations. Pour la conduite de ce travail, le Gouvernement a désigné deux partenaires à l'équipe de la Banque: la Direction de la Réglementation des Marchés Publics, et la Caisse de Garantie des Marchés Publics, toutes deux sous l'autorité du Ministère des Finances. Cette Revue (CPAR) contribuera également à la mise au point de la *Country Assistance Strategy* (CAS, ou Stratégie de Coopération avec le Pays) préparée entre octobre 2002 et juin 2003.
4. Les objectifs de la présente revue sur la passation des marchés sont les suivants :

¹ Cette première revue résulte, entre autres, d'une mission de la Banque mondiale réalisée à Alger du 12 au 24 janvier 2002.

- a. Examen du contexte dans lequel s'inscrit la passation des marchés publics dans le pays, du cadre juridique, des responsabilités des divers organismes intervenant, ainsi que des procédures et pratiques actuelles,
- b. Promotion d'un dialogue entre le Gouvernement algérien et la Banque sur les moyens possibles d'améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence des marchés publics,
- c. Prise en compte des préoccupations des opérateurs économiques partenaires des marchés publics, en particulier pour faciliter l'accès des Petites et Moyennes Entreprises (PME) à la commande publique,
- d. Formulation et discussion de recommandations résultant de ces analyses et mise au point d'un plan d'action destiné à les mettre en œuvre, y compris pour les aspects prioritaires que le Gouvernement algérien souhaite intégrer,
- e. Par ailleurs et pour ce qui concerne plus spécifiquement les projets financés par la Banque mondiale en Algérie, l'objectif de ce CPAR est double : d'une part, il permet d'examiner dans quelle mesure les procédures nationales de passation des marchés peuvent être utilisées pour la passation de marchés financés par la Banque et d'autre part, il offre une base pour les décisions concernant la supervision de ces opérations par les équipes de la Banque.

B. ANALYSE ET CONCLUSIONS SUR LA SITUATION DES MARCHES PUBLICS

Le Code des Marchés Publics

5. La commande publique en Algérie occupe et certainement continuera à occuper un rôle très important dans l'économie du pays. En l'an 2000, cette commande a représenté environ 415 milliards de dinars (équivalent à 5,5 milliards de dollars US), soit 10 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et presque un tiers du budget général de l'État. Jusqu'en Juillet 2002, les marchés publics étaient régis principalement par le Décret 91-434 du 9 novembre 1991. Compte tenu de l'environnement économique international en évolution rapide, de l'importance des marchés publics (ministères, collectivités locales, établissements publics), mais aussi des faiblesses constatées depuis de longues années déjà, le Gouvernement a engagé une réforme du Code des Marchés Publics et un nouveau Code a été adopté en Juillet 2002. Un projet pour ce nouveau Code avait été soumis à la Banque mondiale pour commentaires en Novembre 2001.
6. Le nouveau Décret présidentiel No 02-250 du 24 juillet 2002 est désormais le texte de base pour la passation des marchés en Algérie. Le contexte et les objectifs de base développés dans son exposé des motifs sont clairs. En particulier, la mondialisation des échanges, la nécessité d'améliorer le rapport qualité/coût dans le cadre de la commande publique et la mise en place de bonnes pratiques conformes aux exigences de la bonne gouvernance (non discrimination,

concurrence, équité, intégrité et transparence) sont bien présentées comme objectifs de base.

7. Le Décret lui-même est caractérisé par sa clarté et son exhaustivité et il inclut plusieurs avancées par rapport au texte précédent de 1991. Les principales améliorations constatées portent sur la publicité des avis d'appels d'offres, l'obligation de fournir explicitement les critères d'évaluation dans les documents d'appel d'offres, l'ouverture des plis immédiatement après l'heure limite de remise des offres, l'interdiction des négociations après ouverture des plis, la création d'un visa unique au lieu des trois précédemment requis. Néanmoins, certains domaines importants nécessitent encore des améliorations substantielles.
8. Les domaines qui posent encore problème et pour lesquels des modifications sont recommandées pour améliorer ou moderniser le Code concernent notamment : l'introduction de l'ouverture et de l'évaluation des offres en deux temps pour les marchés de travaux et de fournitures (et non seulement pour les marchés d'études); l'introduction de certains critères d'évaluation non quantifiés de façon monétaire; le fait de combiner des critères de qualification des soumissionnaires avec des éléments d'analyse des offres elles-mêmes, la faiblesse des mécanismes de recours et le manque d'indépendance et de séparation des fonctions des instances concernées; et finalement, la faiblesse des dispositions concernant la lutte contre la corruption (absence de code d'éthique, non définition des sanctions en cas de corruption).

Procédures et pratiques

9. D'une façon générale, la passation des marchés manque d'efficacité. En théorie et malgré ses lacunes, la réglementation de base existant en Algérie devrait permettre la mise en place de pratiques plus efficaces et conformes aux exigences de la bonne gouvernance. Le processus de passation des marchés souffre pourtant de lenteurs, d'une gestion administrative souvent faible et parfois d'incohérences dans l'application. La véritable faiblesse se situe essentiellement dans cette mise en œuvre. A cet égard, il faut relever le fait qu'il n'existe pas, au plan national de dossiers d'appel d'offres standard, ni de rapports standards d'évaluation des offres.
10. Un domaine important qui nécessiterait également une attention particulière est celui des paiements au titre des contrats. Il est à noter par exemple que les modalités de paiement au titre des marchés publics ne comprennent toujours pas le crédit documentaire.

Organisation et ressources

11. L'organisation de la passation des marchés en Algérie repose sur une décentralisation assez poussée (Ministères sectoriels, Wilayas, Communes,

Etablissements publics) et l'implication opérationnelle d'un très grand nombre d'agents. L'efficacité d'un tel système suppose des ressources adéquates et des mécanismes de contrôles ex-post performants.

12. Ces deux conditions essentielles ne sont que très partiellement réunies. Il n'existe pas de métier et de carrière en matière de passation de marchés ; le manque de formation et de moyens alloués aux agents chargés de la passation des marchés, y compris les membres des différentes commissions de marchés est un obstacle sérieux.
13. De plus ,
 - a. La gestion de l'information liée aux marchés publics n'est pas efficace;
 - b. Les retards de paiements liés au manque de programmation des projets sont préjudiciables aux titulaires des marchés, notamment aux PME, et sont nombreux;
 - c. Le système de la passation des marchés souffre du manque de qualification des gestionnaires de marchés publics aussi bien au niveau central qu'au niveau local .

Participation du secteur privé

14. Étant donné que l'économie algérienne demeure encore conduite par le secteur étatique, il convient de poursuivre une stratégie d'amélioration du climat des investissements pour que le secteur privé, et plus particulièrement les PME, puisse mieux s'insérer dans les activités économiques, ce qui permettra d'accélérer la croissance et d'élargir le marché de l'emploi.

Passation des marchés dans le cadre des projets co-financés par la Banque mondiale

15. Pour ce qui est du cas particulier des projets financés ou co-financés par des prêts de la Banque mondiale, l'état du portefeuille actif est dans l'ensemble satisfaisant en ce qui concerne la passation des marchés. La performance des agences et unités chargées de la mise en œuvre des projets est généralement satisfaisante, dès lors que le personnel affecté aux projets est suffisamment formé. Les problèmes rencontrés sont souvent dus à des ingérences autres que technique dans les propositions d'adjudication et dans la gestion des marchés.
16. En référence à la section 3.3. des Directives de la Banque mondiale sur la passation des marchés, le Décret de Juillet 2002 a également été analysé pour déterminer dans quelle mesure il peut être utilisé comme base de procédure pour les marchés financés par des prêts de la Banque mondiale et qui seraient basés sur la méthode de l'Appel d'Offres National. En conclusion de cette analyse, la

présente revue a permis d'établir que, pour l'essentiel, ce Décret peut effectivement être utilisé moyennant un certain nombre de modifications à insérer dans les Documents d'Appel d'Offres. Ce sont les suivants :

- a. tout soumissionnaire d'un Pays éligible selon les directives de la Banque doit être admis à soumissionner pour des biens ou services provenant d'un pays éligible;
 - b. les délais de préparation des offres ne pourront être inférieurs à 30 jours ;
 - c. les entreprises appartenant au gouvernement seront admises à condition qu'elles soient autonomes légalement et financièrement, qu'elles ne soient pas sélectionnées ou recrutées par l'autorité de tutelle, et qu'elles soient soumises aux mêmes conditions de garantie d'offre et de bonne exécution que les autres soumissionnaires ;
 - d. les soumissionnaires ont le droit de remettre leurs offres en main propre ou par voie postale ;
 - e. les plis seront ouverts en public ; l'heure d'ouverture sera la même que celle limite de remise des offres, ou immédiatement après ; l'heure et le lieu d'ouverture des plis seront clairement annoncés dans le dossier d'appel d'offres ;
 - f. le système des deux enveloppes ne sera accepté que si les deux enveloppes sont ouvertes simultanément ;
 - g. les offres doivent être évaluées sur la base des prix et d'autres critères éventuels annoncés dans les dossiers d'appel d'offres et quantifiés en termes monétaires, et aucune préférence pour les soumissionnaires nationaux ne sera appliquée;
 - h. le marché sera adjugé au soumissionnaire ayant soumis l'offre conforme évaluée la moins disant.
17. Le risque en matière de passation des marchés en Algérie est estimé d'un niveau moyen. En référence aux sections 2 et 4 de l'Annexe I des Directives concernant les seuils maximum de revue préalable recommandés en général dans ce cas sont les suivants (exprimés en montant estimés des contrats, en US\$ équivalent):

Travaux	3 000 000
Fournitures	500 000
Consultants (Firmes)	35 000
Consultants (Individuels)	100 000

18. Ces seuils maximum pourront varier en fonction des risques présentés par chaque projet.
19. Par ailleurs, en référence à la section 2.7 des Directives sur la Sélection des Consultants, le seuil maximum des contrats de services de consultants pour lesquels la liste restreinte de firmes à consulter peut être composée uniquement de firmes nationales est de US\$ 100.000.

C. PLAN D’ACTION RECOMMANDE

20. En conclusion de cette revue, afin d’améliorer le système de passation des marchés en Algérie, certaines actions sont proposées et permettraient une meilleure utilisation des fonds publics. Afin de faciliter leur mise en œuvre, il serait souhaitable de constituer un comité de pilotage sous la conduite de la Direction de la Réglementation et du Contrôle des Marchés Publics.
21. Ce comité de pilotage aurait le rôle fondamental de promouvoir et superviser :
 - a. la modernisation et l’amélioration, et surtout la mise en application du nouveau Décret du 24 juillet 2002 un Décret consolidant et modifiant la législation existante. Il est souhaitable que la réglementation des marchés publics s’étende à tous les contrats administratifs et notamment aux concessions, délégations de service public, affermages, régies. De plus, certains mécanismes (comme par exemple le fait d’indiquer que l’appel d’offres est la règle) doivent être introduits afin d’assurer plus de transparence dans les procédures;
 - b. l’amélioration de la gestion de la passation des marchés. L’introduction de dossiers type d’appel d’offres faciliteraient les actions des services contractants ainsi que celles des commissions d’évaluation des offres ce qui contribuerait à réduire les délais de la passation des marchés;
 - c. la clarification des rôles des différentes institutions encadrant la passation des marchés;
 - d. le renforcement des organes chargés de contrôle et de la lutte contre la corruption et la mise en œuvre des mesures prévues dans ce domaine ;
 - e. le renforcement des capacités matérielles et humaines. L’organisation et les ressources du système actuel de passation des marchés ne sont pas suffisante et de ce fait la performance de la gestion du secteur public est faible. Une stratégie visant à renforcer les capacités matérielles et humaines devrait être élaborée et quantifiée pour être ensuite mise en œuvre ;
 - f. l’amélioration de la compétitivité du secteur privé.

Action	Objectif	Action proposée	Assistance technique	Calendrier
Améliorer et moderniser le cadre législatif et réglementaire existant				
1.	Compléter le cadre législatif	- Préparer des textes sur les concessions		
2.	Revoir la réglementation d'application	- Préparer des documents d'appel d'offres types - Revoir le Cahier de Clauses Administratives Générales (CCAG) types pour les prestations de fourniture - Préparer un Manuel des procédures		
Améliorer la gestion de la passation des marchés publics				
3.	Améliorer la programmation	- Préparer et mettre en place des directives et instruments visant à instaurer un plan de passation des marchés publics lié au cycle de l'année fiscale		
Clarifier le cadre institutionnel				
4.	Clarifier le rôle de la CNMP et des autres commissions de marchés	- Séparer les rôles opérationnels des rôles de réglementation, suivi et traitement des recours		
Améliorer et moderniser le Décret de Juillet 2002 sur la Passation des Marchés Publics (contrôles à posteriori, lutte contre la corruption).				
5.	Améliorer et Moderniser le Nouveau Décret	- Améliorer la transparence - Améliorer les conditions d'accès du secteur privé aux marchés publics - Améliorer les procédures de recours - Etudier le passage à la passation des marchés par voie électronique		
Renforcer la capacité des ressources humaines				
6.	Organiser et mettre en place la formation	- Préparer la formation massive des agents impliqués dans la passation des marchés publics (environ 3000 agents)		

Action	Objectif	Action proposée	Assistance technique	Calendrier
7.	Favoriser la dissémination du nouveau Décret	- Préparer des ateliers de travail pour sensibiliser les gestionnaires de la fonction publique sur le Décret de juillet 2002 et de ses documents d'application		
Aider à l'amélioration de la participation du secteur privé				
8.	Favoriser l'insertion des PME dans l'activité économique	- Réformer les procédures d'agrément - Gestion du contentieux - Apporter une assistance technique en conseil, formation et information - Etudier comment simplifier les procédures de soumission - Développer un site Internet pour diffuser l'information		
9.	Encourager la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) à jouer pleinement son rôle de soutien aux entreprises	- Informer le secteur privé, par des atelier de travail ou séminaire, des avantages proposés par la CGMP		

II. Rapport

A. PRÉFACE

Dates et bases du rapport

22. Ce premier rapport résulte d'une mission de la Banque mondiale réalisée à Alger du 12 au 24 janvier 2002. Cette mission était conduite par Maurice Gress, spécialiste en passation des marchés, et composée d'Émile Finateu, spécialiste en gestion du secteur public, Lucie Poirier, spécialiste en passation des marchés, Nadia Gouhier, analyste en passation des marchés, et Dominique Schelameur, juriste en passation des marchés. La mission a également bénéficié de l'appui de Monsieur Nadjib Sefta, conseiller régional en passation des marchés pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Suite à la parution du décret présidentiel n° 02-250 du 24 juillet 2002, portant réglementation des marchés publics, ce rapport a été revu par Andreas Wildt et Christine de Mariz, spécialistes en passation des marchés.

Stratégie

23. L'amélioration des procédures de passation des marchés publics repose sur une transparence accrue et plus généralement, sur un ensemble d'actions contribuant à renforcer l'efficacité et la crédibilité de la commande publique. L'analyse des procédures en vigueur en Algérie conduit à établir des priorités parmi les aspects principaux du système de passation des marchés qui méritent d'être revus aux fins de renforcer l'efficacité et la transparence de la passation et exécution des marchés. De plus, cette stratégie cherche à favoriser l'émergence du secteur privé, en particulier des Petites et Moyennes Entreprises, en leur facilitant davantage l'accès aux marchés publics.
24. Cette stratégie est en ligne avec le document de « Stratégie de Coopération avec l'Algérie » préparé entre octobre 2002 et juin 2003.

Remerciements

25. La Banque remercie Monsieur Ahcène Haddad, Chef de Cabinet du ministre délégué au budget, ainsi que Monsieur Mohamed Bouzerde, Directeur de la Réglementation et du Contrôle et Président de la Commission Nationale des Marchés Publics, et Monsieur Mohamed A. Bachetarzi, Directeur Général de la Caisse de Garantie des Marchés Publics pour leur aide dans la préparation de ce rapport et leur appui technique et logistique, de même que Monsieur Omar Bougara, Directeur général des Relations Financières Extérieures, et Monsieur Amrane Yaker, Directeur des Relations Financières Internationales au Ministère des Finances. Elle remercie également toutes les personnes-ressources, dont la liste est présentée en Volume II, des secteurs public et

privé pour leur disponibilité et la qualité des informations et propositions obtenues lors de séances de travail.

B. DONNÉES GENERALES SUR LE PAYS

Information sur les marchés publics dans le pays

26. En 2001, la commande publique en Algérie a représenté environ 200 milliards de dinars (équivalent à 2,5 milliards de dollars US), soit 5% du Produit Intérieur Brut (PIB) et presque un tiers du budget général de l'Etat. Au total, les marchés publics de l'année 2001 (hors Sociétés Nationales) se répartissent, en nombre et en valeur, comme suit :

Nombre de marchés et montant total (valeurs estimées)

	Nombre de marchés	%	Montant en milliers de DA	%	Coût moyen (en millions de dinars)
Commissions centrale et ministérielles	842	7.5	66 836 652	36.8	79.4
Wilaya	7733	68.8	95 326 333	52.4	12.3
Communes (*)	2668	23.7	19 669 706	10.8	7.4
Total	11243	100.0	181 832 691	100.0	16.2

(*) montant estimé par redressement du sondage

Les marchés relevant des commissions de wilaya sont les plus importants aussi bien en nombre (69%) qu'en valeur cumulée des montants (52.4%). Pour une part faible en nombre de marchés (7.5%), les administrations centrales et EPA cumulent plus du tiers du montant total (36.8%). En revanche, les marchés relevant des commissions communales ont un montant total modeste (19.7 milliards de dinars) comparativement au nombre élevé des marchés (2668).

Mode de passation des marchés (en pourcentage)

	Gré à gré	AO restreint	AO national	AO internat.	Avenant	Autre	Total
Central	10.9	5.4	46.3	13.3	18.3	5.8	100.0
Wilaya	9.9	2.3	60.7	0.3	26.3	0.5	100.0
Communes	19.3	13.2	64.3	0.0	3.2	0.0	100.0

27. D'une façon générale c'est l'appel d'offre national ouvert qui prédomine : 46% pour le niveau central, 61% pour le niveau de la wilaya et 64% au niveau communal. Le gré à gré est cependant largement utilisé : 11% au niveau central, 10% au niveau des wilaya et près du 1/5^{ème} (19%) pour les communes. L'avenant intervient aussi de façon intense

surtout au niveau central (18%) et des wilaya (26%) . L’avenant étant, par essence, une forme de gré à gré, les taux réels du gré à gré seraient plutôt de l’ordre de 30% pour les niveau central, 36% pour les wilaya et 22% pour les communes.

Portefeuille de la Banque mondiale en Algérie

28. Le portefeuille des projets de la Banque mondiale en Algérie est composé de 12 projets tel que décrit ci-dessous :

Portefeuille (en million de \$US) 1/

	Approval Fiscal Year	Net Commitment Amount	Amount Disbursed
Water Supply and Sewerage	1994	81.9	21.6
Highway VI	1995	130	104.6
Industrial Pollution Control	1996	78	16.5
Rural Employment	1997	89	41
Low Income Housing	1998	150	17
Telecom & Postal Sector	2000	9	2.8
Privatization Assistance	2000	5	0.8
TEERP	2000	83.5	15.6
Budget System Modernization	2001	23.7	1.2
Energy and Mining (EMTAL)	2001	18	1.7
Financial System Modernization	2002	16.5	0
Transport Technical Assistance	2002	8.7	0
Total		693.3	222.7

1/ au 31 janvier 2002

C. DISCUSSION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

Secteur public

Introduction

29. La passation des marchés constitue un des éléments essentiels d’une bonne gestion des affaires publiques. Des procédures claires, rapides et efficaces permettent de réduire les coûts des commandes publiques et de livrer les ouvrages ou fournitures au public en temps voulu ; inversement, des procédures longues et peu transparentes entraînent des gaspillages et des retards et sont l’occasion de critiquer l’inefficacité des pouvoirs publics.
30. L’amélioration des procédures de passation des marchés publics repose sur une transparence accrue et plus généralement, sur un ensemble d’actions contribuant à

renforcer l'efficacité et la crédibilité de la personne publique ainsi que sur la participation effective des partenaires privés.

31. La passation des marchés publics en Algérie s'inscrit dans le cadre juridique encadrant la dépense publique (comptabilité publique, contrôle financier) et plus spécifiquement dans celui des décrets gouvernant directement la réglementation de la passation des marchés, ainsi que la réglementation d'application tel que le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux. L'ordonnance 67-90 du 17 juin 1967, le Décret exécutif No. 91-434 du 9 novembre 1991 modifié et complété par les Décrets No. 94-178 du 26 juin 1994, No. 96-54 du 22 janvier 1996 et No. 98-87 du 7 mars 1998, ont constitué jusqu'à récemment la base législative et réglementaire, fixant les conditions et les formes de passation des marchés, d'une part, et les dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion d'autre part. Ces dispositions étaient applicables aux administrations publiques, aux institutions nationales autonomes, aux wilayas, aux communes et aux établissements publics à caractère administratif.
32. Le Gouvernement a adopté le 24 juillet 2002 un Décret consolidant et modifiant la législation existante. L'exposé des motifs de ce nouveau Décret fournit le contexte (la mondialisation des échanges) et les objectifs (amélioration du rapport qualité/coût des commandes publiques et meilleure gouvernance). Cette nouvelle réglementation a fait l'objet d'une analyse conduite par la Banque mondiale et résumée ci-après.

Cadre juridique et réglementaire

33. **Le Décret du 24 juillet 2002** comprend des procédures plus transparentes et, sur certains points, améliore de manière significative la réglementation préexistante; en particulier,
 - a. *Le champ d'application de la réglementation des marchés publics* est élargi aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) lorsque ces derniers sont chargés de la réalisation de projets d'investissement public sur concours définitifs du budget de l'Etat, dans l'optique d'une meilleure maîtrise de la dépense publique (Article 2 du Décret du 24 juillet 2002).
 - b. *L'appel d'offres* devient la procédure normale de dévolution des marchés publics (Article 20).
 - c. *La publicité des avis d'appel d'offres* doit obligatoirement être effectuée dans le bulletin officiel des marchés de l'opérateur public (BOMOP) et au moins dans deux quotidiens nationaux. De plus, obligation est faite au service contractant de publier, dans les mêmes supports, les avis d'attribution de marché, dans le but d'instituer une plus grande transparence de l'Administration et de permettre aux soumissionnaires de contester la décision d'attribution d'un marché par un recours auprès de la Commission nationale des marchés publics (Article 43).

- d. *Les projets de cahiers des charges* des appels d'offres sont désormais soumis à l'examen de la commission des marchés compétente, afin de s'assurer que ces documents contiennent toutes les dispositions susceptibles de permettre aux soumissionnaires de soumettre, dans le respect de la réglementation en vigueur, des offres conformes aux objectifs recherchés par le service contractant (Article 118).
 - e. *Les critères d'évaluation des offres* doivent être explicitement publiés dans le dossier d'appel d'offres (Article 47).
 - f. *Le recours aux marchés de gré à gré* en cas d'urgence impérieuse est, dans une certaine mesure, contenu dans des dispositions plus rigoureuses; le service contractant doit expliciter les circonstances à l'origine de l'urgence (Articles 22 et 37).
 - g. *Les marchés d'études* sont désormais explicitement identifiés en tant que tels, et gouvernés par des règles de sélection adaptées à leur spécificité propre. De plus ils sont dispensés de l'obligation de caution de bonne exécution, lorsque leur exécution ne nécessite pas d'obligation de résultat. Le choix du bureau d'étude est principalement basé sur la qualité technique de l'offre (Articles 11, 26, 47 et 84).
 - h. La concomitance entre *la date et heure de dépôt des offres et la date et heure d'ouverture des plis* est introduite, et la commission d'ouverture des plis se réunit en séance publique, en présence des soumissionnaires (Articles 108 et 109).
 - i. Aucune *négociation avec* les soumissionnaires n'est autorisée après l'ouverture des plis et durant l'évaluation des offres pour le choix du partenaire cocontractant (Article 48).
 - j. *Le fractionnement des marchés* portant sur une même opération ne peut être réalisé que s'il est prévu dans le dossier d'appel d'offres (Article 12).
 - k. *La marge de préférence* en faveur des entreprises nationales est quantifiée et les conditions de son utilisation détaillées dans le dossier d'appel d'offres (Article 19).
 - l. Les projets de marché sont soumis à *un visa unique* et global délivré par les commissions des marchés compétentes, qui comporte l'approbation du contrôleur financier et du comptable assignataire, membres de ces commissions (Article 145).
 - m. Le Décret prévoit désormais que la Commission des Marchés Publics *examinera tout recours* introduit par les soumissionnaires sur le choix opéré par le service contractant dans le cadre d'un appel d'offres (Article 116).
 - n. La Commission Nationale des Marchés *examinera tout recours* introduit par le cocontractant, *avant toute action en justice*, sur les litiges nés à l'occasion de l'exécution d'un marché (Article 129).
34. **Cependant la réglementation applicable aux marchés publics, telle que détaillée dans le Décret du 24 juillet 2002, n'atteint pas encore les objectifs de transparence, économie et efficacité que se fixent les cadres réglementaires modernes.** En particulier, des améliorations sont recommandés dans les domaines suivants:

35. **Champ d'application.** Il est souhaitable que la réglementation des marchés publics s'étende à tous les contrats administratifs, et s'applique en particulier aux concessions, délégations de service public, affermages, régies, contrats de management etc., étant donné le risque considérable que les intérêts particuliers (rentes de situation etc.) dans ce domaine l'emportent sur l'intérêt public. A cette fin, en conséquence, un élargissement du champ d'application du décret du 24 Juillet 2002 (Article 2) aux délégations de service public devrait être envisagée.
36. Les Entreprises Publiques ne sont pas assujetties, à juste titre, au Décret que lorsqu'elles interviennent sur concours définitif du budget de l'Etat. Néanmoins, étant donné que le Trésor doit très souvent intervenir lourdement pour le redressement financier de ces entreprises, il est souhaitable qu'un cadre de gestion de leurs marchés soit mis en place.
37. **Transparence.** La transparence des procédures et des actions de l'acheteur public recourt aux mécanismes suivants: publicité effective, ouverture publique des offres, objectivité des critères d'évaluation des offres, attribution au moins disant sans négociations.
38. Les règles de forme et de procédure jouent un rôle important et conduisent à l'utilisation d'un dossier d'appel à la concurrence permettant d'obtenir des offres fermes et sans réserves :
- a. recours à des critères d'évaluation des offres non discriminatoires, publiés et rigoureusement quantifiés, c'est à dire exprimés en termes monétaires. Ceci aux fins d'identifier l'offre « la mieux disant » d'une façon irréfutable. La quantification en termes monétaires est la seule méthode permettant d'atteindre une véritable transparence dans l'évaluation et de donner aux soumissionnaires la possibilité de formuler un recours effectif devant l'autorité adjudicatrice;
 - b. en matière de qualification, il est souhaitable d'atteindre la conclusion que le futur partenaire contractant est qualifié (ou disqualifié) en déterminant qu'il remplit (ou ne remplit pas) les critères de qualification, et non pas en affectant une « note » à la qualification;
 - c. séparation de l'examen de la qualification du soumissionnaire de l'évaluation de son offre à proprement parler;
 - d. attribution au soumissionnaire qualifié ayant présenté l'offre évaluée la moins disant.

A l'inverse, ces règles doivent exclure les dispositions ou mécanismes qui pourraient en affecter la transparence. En particulier :

- e. utilisation d'un système à deux enveloppes qui remet en cause les bénéfices attendus de l'ouverture publique des offres;

- f. recours à un système de points pour l'évaluation des offres; la notation n'est qu'un moyen indirect d'exprimer le résultat de la post-qualification ou de l'analyse des caractéristiques techniques de l'offre;
 - g. combiner l'évaluation des offres avec celle de la qualification du soumissionnaire; ce qui crée le risque qu'un candidat marginalement qualifié se voit attribuer le contrat parce que son offre est moins chère;
 - h. conduire une présélection et non une pré-qualification : la préqualification -- inviter tous les candidats dont l'administration contractante a déterminé qu'ils étaient qualifiés-- est beaucoup plus transparente que la présélection-- inviter seulement certains d'entre eux-- et met en concurrence un plus grand nombre de candidats;
 - i. utiliser des critères non quantifiés tels que l'importance des lots ou produits sous-traités sur le marché national, qui font obstacle à la prévisibilité de l'évaluation ou prévoir sous toute autre forme des dispositions préférentielles de nature qualitative.
39. De plus, les méthodes de passation des marchés autres que l'appel d'offres ouvert doivent être contenues dans des limites appropriées. A cette fin,
- a. ces méthodes doivent être prévues de façon limitative par la réglementation des marchés ;
 - b. à chaque fois que l'objectif à atteindre par la mise en concurrence le permet, elles doivent être remplacées par des procédures plus transparentes : ainsi, l'appel d'offres à deux étapes sera utilisé de préférence à la négociation compétitive ou à la consultation sélective, qui ne présentent pas de garanties pour les candidats invités;
 - c. de même, l'appel d'offres restreint est souhaitable seulement dans les cas suivants : marchés de faible valeur et situations où il n'existe qu'un nombre très limité de candidats potentiels.
 - d. les méthodes de passation des marchés doivent être adaptées à l'objectif poursuivi : on notera par exemple que la sélection de consultants recourt inévitablement à des critères qualitatifs, dont l'utilisation ne serait pas souhaitable dans la sélection d'entrepreneurs ou de fournisseurs;
 - e. les exceptions à l'appel d'offres ouvert lorsqu'elles sont nécessaires en dehors des cas prévus par la réglementation en vigueur, doivent être accordées par un organisme indépendant de l'administration contractante.
40. **Analyse et recommandations concernant la transparence.** L'analyse détaillée des dispositions pertinentes du décret en ce qui concerne les efforts de transparence fait ressortir les éléments suivants :
- a. Le jeu des dispositions combinées des Articles 23, 32, 37, 39, 47 et 111 du décret du 24 juillet 2002 fait échec aux principes décrits ci-dessus et introduit des mécanismes dont la conséquence inévitable est de diminuer la transparence des

procédures utilisées par l'administration contractante. En particulier, il n'est pas indiqué que l'appel d'offres ouvert est la règle, les conditions de l'emploi de l'appel d'offres restreint ne sont pas limitées, les conditions d'emploi des autres modes de passation des marchés (à l'exception du gré à gré) ne sont pas spécifiées, les marchés de gré à gré peuvent être justifiés par l'existence d'un projet d'importance nationale. De même, il n'est pas indiqué que la présélection doit retenir tous les candidats qualifiés, et l'appel d'offres sur concours n'a pas été remplacé par un appel en deux étapes qui permettrait de comparer les candidats de manière objective et transparente. Aucun organisme ou autorité de régulation indépendant n'est prévu dont la mission serait d'examiner les demandes d'exception à ces règles de procédure. Enfin, il n'est pas prévu que toutes les offres financières soient ouvertes en public, ni que les critères d'attribution soient quantifiés en termes monétaires.

- b. Il faudrait revoir les articles en question sur la base des principes mentionnés ci-dessus—prévoir une autorité indépendante responsable d'examiner les exceptions requises par les administrations contractantes.

41. **Accès ouvert à tous les candidats.** L'exposé des motifs du décret du 24 juillet 2002 se réfère à la mondialisation des échanges et note que cette mondialisation constitue, à l'heure actuelle, un élément du nouvel environnement économique international. En conséquence, il est essentiel qu'aucune discrimination ne s'exerce à l'égard des entreprises étrangères, sous réserve de la pratique bien établie d'exprimer une préférence quantitative (sous forme de pourcentage du montant du marché). Mais il est difficilement concevable, dans le contexte de cette mondialisation des échanges :

- a. d'utiliser des critères non quantifiés tels que l'importance des lots ou produits sous-traités sur le marché national, qui font obstacle à la prévisibilité de l'évaluation, ou prévoir sous toute autre forme des dispositions préférentielles de nature qualitative;
- b. de restreindre l'accès des soumissionnaires étrangers aux marchés publics, exception faite des marchés de faible valeur;

42. **Recommandations.** La combinaison des dispositions des articles 18 et 83, qui établit une hiérarchie entre (i) les entreprises algériennes, (ii) les entreprises étrangères établies en Algérie, (iii) les entreprises étrangères bénéficiant de garanties d'un gouvernement étranger, et (iv) les autres entreprises étrangères, ainsi que de l'Article 47, qui établit une préférence non quantifiée en faveur d'offres de produits de provenance nationale ou contribuant à l'intégration à l'économie nationale, vont directement à l'encontre de la mondialisation de l'environnement économique international à laquelle il est fait référence dans l'Exposé des motifs. Il faudrait remplacer toutes les préférences qualitatives prévues en faveur des entreprises algériennes par une seule préférence quantifiée dans les dossiers d'appel à la concurrence.

43. **Recours.** Une autre caractéristique des réglementations modernes est de s’efforcer d’offrir aux soumissionnaires éconduits un recours rapide en matière d’attribution non conforme aux termes de l’appel à la concurrence.
- a. Ces recours doivent constituer un recours indépendant et non un recours hiérarchique. En particulier, les commissions des marchés, qui constituent l’émanation de l’administration, ne peuvent qu’examiner les recours à caractère administratif dont elles sont saisies. La composition des commissions ne leur permet de rendre un arbitrage ou quasi-arbitrage, et il est nécessaire de prévoir un organisme de recours à caractère indépendant chargé d’examiner les contestations des soumissionnaires avant que l’adjudication du marché ne devienne définitive ;
 - b. Lorsque ces recours doivent être engagés avant l’attribution définitive ils ont pour conséquence la remise en cause de l’attribution;
 - c. Lorsque ces recours sont engagés après l’attribution, ils auront pour seule conséquence le versement d’une indemnité au soumissionnaire éconduit et qui aurait dû se voir attribuer le marché;
 - d. Les instances d’examen et de contrôle sont distinctes de l’administration contractante qui lance le marché, et qui est responsable de l’analyse des offres et de la proposition d’attribution.
44. **Recommandations:**
- a. Le rôle présentement attribué aux commissions des marchés va à l’encontre de ces principes. L’Article 116 prévoit que les commissions seront la première instance de recours indépendant en matière d’attribution, alors même qu’elles auront précédemment examiné la décision d’attribution (Articles 119, 121 et 130) et qu’elles sont l’émanation de la puissance publique (Articles 122 et 131).
 - b. Instaurer auprès de la Commission nationale un Comité de recours à caractère paritaire responsable d’examiner les recours en attribution.

Procédures et pratiques

45. En théorie, la réglementation de base sur la passation des marchés en Algérie devrait permettre la mise en place de pratiques conformes aux exigences de la bonne gouvernance. En pratique, la mise en pratique de la réglementation sur la passation des marchés n’est pas assez efficace et entraîne des difficultés dans la gestion des marchés. Les principales faiblesses au niveau des procédures et pratiques dans le domaine de la passation des marchés sont relatives aux éléments suivants.
46. **Le manuel de procédures.** La réglementation des marchés publics ne comprend pas de disposition pratique relative à la mise en œuvre de cette réglementation. Il est cependant nécessaire que les différents intervenants dans la passation des marchés

publics puissent se référer à un manuel décrivant leurs rôles respectifs. Ce manuel de procédures de passation des marchés publics décrira les fonctions de chaque intervenant au cours des différentes phases de la passation des marchés.

47. **Recommandations.** Le manuel devrait indiquer les délais d'intervention pour chacun des intervenants et des actions relevant de leur compétence. Il devra décrire en particulier l'élaboration et l'examen du projet de dossier d'appel d'offres, l'élaboration du rapport d'analyse des offres/proposition d'attribution provisoire du marché, l'examen de ce dernier par la commission des marchés compétente, la notification de l'attribution du marché au candidat retenu, la rédaction du projet de contrat de marché subséquent, et tout autre contrôle ou formalité importante précédant la notification du marché.
48. **Le Cahier des Clauses Administratives Générales.** L'Arrêté du 21 novembre 1964 portant approbation du cahier des clauses administratives générales (CCAG) fixe les conditions contractuelles applicables aux marchés de travaux du ministère de la reconstruction, des travaux publics et des transports. L'administration algérienne s'est rendue compte des difficultés de l'application de ce CCAG qui est de moins en moins adapté aux conditions des travaux actuels, ainsi que du manque de consistance dans l'utilisation de ce document. Un nouveau CCAG est présentement en cours de préparation. Cette préparation bénéficierait de l'examen des travaux qui sont conduits en la matière par les pays de la (sous) région. Faute de cahiers spécifiques les administrations algériennes appliquent le CCAG travaux pour leurs marchés de fournitures et d'études moyennant, bien entendu, des adaptations nécessaires.
49. **Recommandations.** Conformément à l'Article 9 du Décret du 24 juillet 2002, de nouveaux CCAG pour les travaux, fournitures, services et études seront rédigés, et utilisés comme documents types. L'utilisation de ces CCAG qui forment la base des dossiers type d'appel d'offres, permettra d'améliorer la transparence de l'attribution et de l'exécution des marchés. Les nouveaux CCAG devront aussi être complétés par de nouveaux Cahiers des prescriptions communes (CPC) fixant les dispositions techniques générales applicables aux marchés d'une même nature, et de modèles de Cahiers des prescriptions spéciales (CPS) fixant les clauses administratives propres à chaque marché..
50. **Les dossiers d'appel d'offres.** Il n'existe pas, au plan national, de dossiers types d'appel d'offres devant faciliter les actions des services contractants ainsi que des commissions d'évaluation des offres, et devant par conséquent contribuer à la réduction des délais de passation des marchés. Une réflexion en ce sens aurait déjà été initiée au niveau de certains départements ministériels. Tel que mentionné dans le chapitre précédent, la réglementation de la passation des marchés publics intègre le Cahier des clauses administratives générales qui fixe les dispositions administratives applicables aux travaux. De plus, les cahiers des prescriptions communes et spéciales viennent compléter le CCAG dans les dossiers d'appel d'offres. A ce stade, il est opportun de renforcer le processus de préparation des dossiers types d'appel d'offres en disposant

de CCAG spécifiques, non seulement pour les travaux, mais aussi pour les marchés de fournitures et d'études.

51. **Recommandations.** La préparation de dossiers type d'appel d'offres, applicables à l'ensemble des acheteurs publics, devrait être élaborée sous la responsabilité de la Commission nationale des marchés publics et comprendre, notamment un modèle d'avis d'appel à la concurrence, le règlement général d'appel d'offres et un cadre de règlement particulier, le cahier des clauses administratives générales correspondant à l'objet du marché, le cahier des prescriptions spéciales (CPS), les modèles de soumission et de garanties, et le modèle de marché. Dans l'immédiat, ces dossiers devraient concerner :

- les appels d'offres de fournitures courantes;
- les appels d'offres d'équipements informatiques;
- les appels d'offres de travaux; et
- les demandes de propositions de consultants.

Et en plus :

- un recueil des dispositions utilisées pour les concessions d'ouvrages de service public (BOT, etc.).

52. Les dossiers type contribueront à améliorer la transparence du système de passation des marchés. En particulier, le processus d'évaluation et de comparaison des offres devra être explicité dans les dossiers type et complété dans chaque dossier particulier de manière à ce que les commissions d'évaluation des offres ne créent pas de manière unilatérale une méthode d'évaluation qui n'avait pas été divulguée aux soumissionnaires. Il faudrait également y insérer des dispositions relatives aux taux de change à utiliser pour convertir les offres en une monnaie unique et à la base sur laquelle les prix seront comparés (CIF, CIP/EXW). La Banque est disposée à apporter l'appui nécessaire à l'élaboration de ces documents.

53. **Les services de bureaux d'études et autres activités de consultants.** L'évaluation en deux étapes des propositions soumises par les bureaux d'étude est une procédure qui, dans le cas de prestations intellectuelles, est souhaitable, et semble s'appliquer, en vertu des dispositions de l'Article 111, aux marchés d'études. Cependant la composition de la « short list » apparaît rigide et peu adaptée à l'évolution rapide des compétences et de la qualification des bureaux d'études. En effet, l'Article 26 prévoit que les « short lists » seront « dressées par le service contractant sur la base d'une présélection renouvelable tous les trois ans ».

54. **Recommandations.** Le fait d'inviter des bureaux sur la base d'une présélection de cette nature introduit une rigidité et un décalage avec le développement de nouvelles compétences, qui joue à l'encontre du service contractant. La «short list» doit être établie sur la base d'une requête d'expressions d'intérêt publiée à chaque fois, lors qu'un marché d'études va être lancé..

55. **La qualification et classification des entreprises et l'agrément des bureaux d'études.** Le Décret exécutif n°93-289 du 28 novembre 1993 instaure l'obligation, pour toutes les entreprises intervenant dans le cadre de la réalisation des marchés publics du bâtiment, des travaux publics et de l'hydraulique, d'être titulaires du certificat de qualification et de classification professionnelle. Un agrément est également exigé dans la réglementation pour les marchés d'études. Ces dispositions sont reflétées dans l'Article 31 du Décret du 24 juillet 2002.
56. **Recommandations.** La classification obligatoire des entreprises est une procédure lourde (et parfois peu transparente) et ne suit pas l'évolution en temps réel des capacités techniques et commerciales des partenaires potentiels. Un tel mécanisme dans la nouvelle réglementation devrait être assoupli pour mieux correspondre aux besoins et être plus en phase avec le processus actuel de libéralisation de l'économie ; il devrait être transformé en une banque de données interactive, permettant aux entreprises et bureaux d'étude de s'enregistrer et à l'Administration d'avoir accès aux données fournies par ces entreprises et bureaux d'études. En tout état de cause, ces données feront l'objet d'une vérification a posteriori.. Le système d'agrément devrait plutôt concerner des personnes physiques exerçant dans un ou plusieurs domaines d'activités d'études. Il est à noter que la Banque mondiale dispose d'une telle banque de données pour les bureaux d'études, dénommée DACON, qui est accessible aux emprunteurs de la Banque.

Organisation et ressources

57. **Organisation.** L'exposé des motifs contenu dans le décret modificatif introduisant la nouvelle réglementation des marchés publics indique qu'une des conditions nécessaires pour atteindre les principes de base de la bonne gouvernance implique la mise en place d'une capacité institutionnelle de gestion efficace. L'organisation et les ressources du système actuel de passation des marchés publics algérien ne sont pas suffisantes et de ce fait la performance des entités chargées de la passation des marchés en Algérie est médiocre.
58. **Entités responsables de la passation des marchés.** En Algérie, la fonction de passation des marchés est décentralisée. Les organismes concernés sont les Ministères, les Institutions Administratives Nationales, les Wilayas, les Communes et les Etablissements Publics à caractère Administratif. La nouvelle disposition du Décret sur les marchés publics prévoit que seront aussi considérés comme service contractant les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Chaque service contractant dispose de fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics, et peut déléguer ses pouvoirs en la matière à des responsables chargés de la préparation et de l'exécution des marchés, conformément aux dispositions législatives et de la réglementation en vigueur. Sous réserve de l'application des dispositions relatives au contrôle des marchés, le choix du cocontractant relève de la compétence du service contractant.

59. Il existe 48 wilayas et plus de 1500 communes en Algérie qui gèrent une partie importante des marchés publics. On rencontre trois types d'ordonnateurs au sein des wilayas : (i) les walis sont ordonnateurs principaux lorsqu'ils agissent pour le compte du budget de la wilaya, (ii) les directeurs exécutifs sont ordonnateurs secondaires des services extérieurs des Ministères et, (iii) les walis ont la qualité d'ordonnateur unique lorsqu'ils exécutent les programmes sectoriels déconcentrés de l'État inscrits à leurs indicatifs. Concernant les collectivités locales, 18% de la fiscalité ordinaire (budget national) leur est réservée, le reste provenant de leurs fonds propres. Il existe un déficit d'encadrement notamment au niveau des petites et moyennes communes. Sur 1541 communes, 1200 sont déficitaires. Certaines mesures ont été prises afin d'améliorer leur gestion – il est prévu d'engager 700 nouveaux gestionnaires qui suivront une formation de gestion. Le système décentralisé, le manque de contrôle sélectifs et à posteriori, le manque de capacité ont un impact direct sur les marchés publics.
60. **Le Maître d'ouvrage.** L'entité qui passe les marchés est reconnue comme étant le Maître d'ouvrage. Pourtant, aucun texte ne définit clairement les rôles et attributions du Maître d'ouvrage. En général, sa responsabilité s'étend à l'élaboration des termes de références pour la création de l'ouvrage, son implantation, sa conception, son financement ainsi que les conditions de sa gestion et de son entretien.
61. Les entités responsables des marchés souffrent d'une insuffisance de spécialistes expérimentés, principalement à l'étape de l'élaboration des cahiers des charges et du suivi. De plus, peu de maîtres d'ouvrage ont des crédits pour financer les études de pré-investissement. De ce fait, les études préalables sont trop souvent incomplètes, obsolète voir erronées, entraînant des glissements dans les délais contractuels initialement prévus pour la réalisation des marchés, des réévaluations du coût du projet initial et parfois même l'arrêt des travaux. Le grand nombre d'avenants nécessaire durant l'exécution d'un contrat reflète très souvent une analyse technique déficiente en amont de l'appel d'offres. Il est à noter que la notion d'études préalables n'est pas prévue dans le décret exécutif portant réglementation des marchés publics. D'autre part, les propositions de réaménagement et de modification du dispositif actuel suggèrent l'utilisation de la forfaitisation du coût des marchés afin d'éviter ces réajustements inconsidérés à la hausse. Cette mesure ne règle pas le problème de base : le manque de qualification des maîtres d'ouvrage pour contrôler la qualité des études préalables. Par ailleurs, la pression comme celle qui prévaut actuellement afin de mettre en œuvre le Plan de Relance Économique², force souvent les maîtres d'ouvrage à raccourcir les délais de soumission – ce qui représente un élément de risque à la bonne mise en œuvre de cette initiative économique.

² Le Plan de relance économique (2001-2004) d'une valeur de 525 milliards de dinars vise de porter le taux de croissance à 6% à travers des injections massives de fonds et comporte trois principaux volets : grands travaux, développement local – entre autre l'allégement de la dette des communes - et agriculture. Sont aussi prévus, le financement de projets de d'infrastructure (Réseaux ferroviaires, maritimes, routiers et aéroportuaires) ainsi qu'un plan-emploi.

62. **Recommandations.** Il serait souhaitable de :

- a. Prévoir le renforcement des capacités des maîtres d'ouvrage en identifiant :
 - ③ les compétences additionnelles requises afin d'améliorer leurs compétences techniques,
 - ③ les moyens pour les acquérir et,
 - ③ le moyen de passer d'une vision administrative de la gestion des marchés publics à une vision opérationnelle. Afin d'assurer une meilleure gestion des travaux exécutés, il faudrait prévoir des crédits suffisants pour la réalisation d'études de pré-investissement et de meilleurs outils de budgétisation.
- b. Envisager une formation à l'intention des Bureaux d'Études Publics et du secteur privé (Consultants), afin de disséminer les nouvelles règles et procédures en matière de passation des marchés publics et d'encourager la concurrence dans le domaine de l'expertise conseil. Le système actuel repose sur les mécanismes internes de l'acheteur et ne tire pas profit des avancées qui sont faites en matière d'ouverture et de publicité.
- c. Enfin, mettre en place la préparation de plans annuels de passation des marchés liés au calendrier prévisionnel de l'exécution budgétaire.

63. **Les Organes de contrôle.** Il existe trois types de contrôle a priori: (i) un contrôle interne qui a pour objectif de veiller au respect des procédures et à la transparence, (ii) un contrôle externe qui a pour objectif de vérifier la conformité des marchés à la législation et à la réglementation en vigueur et (iii) un contrôle de tutelle (hiérarchique) qui a pour objectif de vérifier la conformité du marché aux objectifs du service contractant.

64. Dans le cadre des contrôles des marchés publics, il existe quatre types de Commissions: la Commission nationale des marchés publics ; les Commissions d'ouverture des plis ; les Commissions d'évaluation des offres ; et les Commissions des marchés du service contractant. D'autre part, le contrôle a posteriori est assuré par l'Inspection Générale des Finances (I.G.F) et par la Cour des Comptes.

65. **Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP).** La CNMP, la plus haute instance pour le contrôle des marchés, est un organe central présidé par le Ministre chargé des Finances et composé d'un représentant de chaque Ministère. La Commission est dotée d'une Assemblée Plénière, d'un Président, d'un Bureau et de Sections. Les attributions de la CNMP sont : (i) la participation à la programmation et à l'orientation des commandes publiques, conformément à la politique définie par le gouvernement; (ii) la participation à l'élaboration de la réglementation des marchés publics et, (iii) le contrôle et la régularité de la passation des marchés d'importance nationale. La Commission examine, délibère et statue, en assemblée plénière sur

l'ensemble des projets de marchés et d'avenants relevant de sa compétence. En matière de contrôle, la Commission se prononce sur tout marché³:

- ③ De travaux dont le montant est supérieur à 200,000,000 DA ainsi que tout avenant⁴ à ce marché;
 - ③ De fournitures dont le montant est supérieur à 100,000,000 DA ainsi que tout avenant à ce marché,
 - ③ D'études et de services dont le montant est supérieur à 60,000,000 DA ainsi que tout avenant à ce marché.
66. Elle se réunit une fois par semaine – peut aller jusqu'à trois fois semaine comme c'est le cas présentement dans le cadre du Programme de Relance. La Section Économique et Technique qui regroupe des représentants des Ministères de l'Équipement, de la Défense Nationale, de l'Énergie, de l'Habitat, etc. étudie et formule des avis sur toute question technique et peut faire appel en outre, à titre consultatif, à toute personne experte susceptible d'éclairer les travaux de la section. Le procès-verbal est établi séance tenante, une semaine est prévue pour le visa des membres, ce qui constitue une nette amélioration par rapport au délai qui pouvait aller jusqu'à un an dans le passé.
67. **Commission d'ouverture des plis.** Instituée auprès de chaque service contractant, la Commission d'ouverture des plis, dont la composition est fixée par le service contractant, a pour mission de (i) constater la régularité de l'enregistrement des offres, de dresser la liste des soumissions dans l'ordre d'arrivée avec montants des propositions; (ii) de dresser l'inscription sommaire des pièces constitutives de la soumission et; (iii) d'établir séance tenante, le procès verbal signé par tous les membres présents de la Commission. Elle se réunit en séance publique en présence des soumissionnaires préalablement informés dans le cahier des charges.
68. **Commission d'évaluation des offres (CEO).** Il existe une Commission d'évaluation des offres auprès de chaque entité contractante. La CEO n'est pas un organe délibérant, le pouvoir décisionnel en matière de choix appartient au service contractant. Le décret prévoit une série de mesures afin d'en améliorer l'efficacité et la transparente. Il instaure entre autre une incompatibilité entre la qualité de membre de la commission d'ouverture des plis et celle de membre de la commission d'évaluation des offres. De même, le ou les représentants du décideur membre(s) de la commission compétente des marchés (contrôle interne) ne figure(nt) pas dans la commission d'évaluation.
69. Jusqu'ici, le processus d'évaluation des Commissions était plutôt discrétionnaire puisqu'il n'existait à peu près pas de cadre régissant les cahiers des charges. On

³ Montants prévus dans le Décret.

⁴ L'avenant n'est pas soumis à l'examen des organes de contrôle externe a priori lorsque son objet ne modifie pas le montant ou le montant cumulé des différents avenants, qu'il soit en augmentation ou en diminution, et ne dépasse pas : 10% du marché initial, pour les marchés relevant de la compétence de la CNMP et 20% du marché initial, pour les marchés relevant de la compétence de la commission des marchés du service contractant.

souhaite améliorer le processus d'évaluation par l'adoption de nouvelles dispositions prévoyant l'inscription préalable des critères d'évaluation et des coefficients de pondération au cahier des charges.

70. **Commission des marchés du service contractant.** Il est institué auprès de chaque service contractant, une commission des marchés chargée du contrôle a priori des marchés publics dans la limite des seuils de compétence. La commission apporte aussi son assistance en matière de préparation et de formalisation des marchés publics. La Commission des marchés du service contractant doit obligatoirement être pourvue d'un règlement intérieur type élaboré par la Commission Nationale des Marchés. Les projets de cahiers des charges des appels d'offres sont désormais soumis à l'examen de la Commission des marchés compétente, préalablement au lancement de l'appel d'offres. Cet examen donne lieu dans un délai de 15 jours à une décision (visa) de la Commission des marchés compétente.
- ③ **La Commission ministérielle des marchés** est compétente pour les marchés passés par l'administration centrale, les établissements publics à caractère administratif sous tutelle et les Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial dans la limite des seuils prévus⁵ : montants égaux ou inférieurs à 200,000,000 DA pour les travaux, à 100,000,000 DA pour les fournitures, et à 60,000,000 DA pour les études, ainsi que tout avenant à ces marchés.
- ③ **La Commission des marchés de wilaya** est compétente pour l'examen des marchés passés par les wilayas et ses établissements publics à caractère administratif dont le montant est égal ou inférieur aux seuils prévus. Elle est aussi compétente pour l'examen des marchés passés par la commune et ses établissements publics à caractère administratif dont le montant est égal ou supérieur à 50,000,000.00 DA pour les marchés de travaux et fournitures, et à 20,000,000.00 DA pour les marchés d'études et de services.
- ③ **La Commission communale des marchés** est compétente pour l'examen des projets de marchés passés par la commune et les établissements publics à caractère administratif sous-tutelle dans la limite des seuils prévue au paragraphe précédent.
71. **Afin que les différentes Commissions acquièrent les compétences nécessaires, les recommandations suivantes devraient être prises en compte :**
- a. Prévoir une formation des membres des Commissions afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour procéder à l'examen des cahiers des charges selon les nouvelles dispositions du projet de décret;
- b. La mise en place d'un progiciel des marchés publics contribuerait à améliorer la fonction de contrôle de la CNMP. La collecte de données et la mise en place d'une base de données fiable et régulièrement mise à jour permettrait d'accroître la transparence dans le domaine des marchés publics.

⁵ Montants prévus dans le Projet de Décret.

- c. Prévoir une mise à niveau des compétences des membres des Commissions d’Evaluation des Offres en matière de techniques d’évaluation à travers une formation et par la mise en place de procédures d’analyse des offres.
72. **Ressources humaines et matérielles.** L’analyse organisationnelle fait ressortir que les incohérences et les ralentissements naissent principalement des carences en ressources humaines et matérielles et nécessite un renforcement institutionnel. Le manque d’expertise et de compétence des maîtres d’ouvrage et le fréquents changements des fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics sont autant d’indicateurs qui démontrent la faiblesse du corps professionnel impliqué dans la passation des marchés. Ces carences sont au cœur des recommandations ressorties de la Conférence Maghrébine de Rabat de 2000 qui réunissait les responsables des marchés publics des cinq pays de l’Union du monde arabe (UMA) et le Centre de Commerce International (CCI). Un document de projet visant à améliorer l’efficacité des dépenses publiques dans l’espace sous-régional maghrébin au travers la modernisation de la gestion des marchés publics et la formation des personnels impliqués dans leur passation est en cours de finalisation.
73. Il existe trois principaux problèmes inhérents aux ressources humaines et matérielles dans le domaine de la passation des marchés :
- a. D’abord, il n’existe pas de formation pour les professionnels de la passation des marchés.
 - b. Ensuite, la passation des marchés est considérée comme auxiliaire aux autres fonctions ; en effet, de façon générale, les agents responsables de la passation des marchés occupent d’autres fonctions (financières et/ou administratives ou techniques). Il n’existe dans le domaine de la commande publique ni un ensemble organisé de professionnels bien formés correctement rémunérés, ni de plan de carrière.
 - c. Enfin, le manque de moyens matériels se fait sentir principalement au niveau du faible support informatique et des outils de travail. L’administration des marchés publics n’est pas informatisée et les fichiers sectoriels et nationaux ne sont pas fonctionnels.
74. **Afin d’améliorer les faiblesses en ressources humaines et matérielles, il serait souhaitable de :**
- a. (i) Procéder à une évaluation des besoins quantitatifs et qualitatifs de renforcement des capacités autant pour les gestionnaires de marchés publics et les comptables publics que pour les opérateurs économiques privés concernés par les marchés publics. Cette étude devra être menée en tenant compte des besoins de formation qu’entraînera l’adoption du nouveau cadre réglementaire et du projet de formation déjà initié par le Centre de Commerce International (CCI). Cette évaluation visera non seulement le développement d’un plan de formation pour les praticiens impliqués dans la gestion des marchés publics et de formation des

formateurs mais aussi la création d'une véritable profession d'expert dans ce domaine.

- b. Procéder à une évaluation des besoins matériels nécessaires à la mise en place d'un système intégré d'information servant d'outil de travail et permettant la connexion à l'échelle nationale. Ce progiciel devra non seulement servir d'outil de gestion, de contrôle et de moyen de diffusion de l'information mais il pourra aussi s'intégrer au Projet de modernisation des procédures budgétaires, adopté en 2001 et appuyé par un prêt de la Banque mondiale. Ce projet est présentement en phase de mise en œuvre en vue de l'amélioration du Circuit de la dépense.

► *Le mécanisme de recours*

75. La publication de l'attribution provisoire d'un marché dans le BOMOP permettra aux soumissionnaires d'introduire un recours auprès de la Commission des Marchés Publics quel que soit le montant du marché (Article 116).
76. La Commission Nationale des marchés est maintenant compétente pour examiner les recours introduits par les cocontractants en matière contractuelle (Article 129). Un tel recours (à caractère « gracieux ») remplace le recours « hiérarchique » précédemment en vigueur. Il en possède les mêmes attributs (obligation, risque de lenteur) et risque d'en produire les mêmes effets sans toutefois avoir le bénéfice de la célérité et de la compétence technique qu'offrent les « adjudicateurs de différends » dans le contexte du règlement non final des différends en matière de contrats.
77. **Recommandations.** Bien que la proposition d'ériger la Commission des marchés publics en instance de recours pour les soumissionnaires constitue en soi un progrès dans la transparence de l'attribution des marchés, le manque d'indépendance (perçue ou réelle) et de séparation des fonctions de contrôle et de recours sont un obstacle majeur à la crédibilité d'une telle disposition.. Seul un organe paritaire indépendant peut constituer, aux yeux des soumissionnaires, un recours adéquat en matière de décision d'attribution.. Ce recours devra être contenu dans des délais très courts, étant donné son caractère suspensif.

Audit et Mesures anti-corruption

78. **Contrôles - Mesures de lutte contre la corruption.** Un Observatoire National de Surveillance et de Prévention de la Corruption (ONSPC) a été créé en 1996. Cet organisme semble n'avoir jamais été fonctionnel. Au vu des pratiques, certaines dispositions pourraient être prises en compte dans la réglementation des marchés publics afin de rendre la lutte contre la corruption plus efficace. Le code des marchés publics se limite, pour ce qui concerne les sanctions des atteintes à la réglementation des marchés publics, à se référer à la législation en vigueur. Néanmoins, pour les actions frauduleuses directement reconnues comme spécifiques aux marchés publics et concernant soit les agents publics soit les soumissionnaires et titulaires de marchés, le projet de Code des marchés publics devrait prévoir des dispositions plus précises

relatives à la lutte contre la corruption. Cet énoncé de sanctions spécifiques responsabilisera de façon plus directe les différents acteurs intervenant dans les marchés publics.

79. La longueur et la complexité des procédures des marchés publics sont des éléments qui favorisent les pratiques corruptrices. En matière de commande publique, ces pratiques de corruption se manifestent le plus souvent à deux niveaux :

a. **au niveau décisionnel**, par les personnels responsables des structures administratives et disposant des capacités d'exécution complétées, parfois, du pouvoir de nomination. Les pratiques corruptrices au niveau décisionnel ne peuvent être combattues avec efficacité par la seule modification des procédures relatives aux marchés publics, mais par l'application des lois pénales, plus précisément criminelles. Les pratiques de corruption au niveau décisionnel s'opèrent peu au niveau de l'exécution et du contrôle des marchés publics, mais plutôt à celui de leur attribution, voire même de la décision de l'opportunité de la commande. Elles relèvent le plus souvent de personnes agissant en réseau de solidarités à l'encontre desquelles s'appliquent les peines et sanctions criminelles prévues par la loi pénale. Peuvent être incluses dans ces pratiques les cas précis relevés dans les audits réalisés par l'Inspection Générale des Finances, qui font apparaître des cas de subjectivité et de non transparence dans la procédure d'attribution des marchés. Il est essentiel que la Cour des Comptes soit rendue plus indépendante dans ses actions, que sa mission soit renforcée et que des moyens financiers et des ressources humaines adéquats⁶ lui soient attribués.

b. **au niveau de l'exécution et des contrôles**, par les personnels de l'échelon non décisionnel. La corruption existant au niveau de l'exécution et des contrôles des marchés publics, est pratiquée par des personnels ne disposant pas toujours de responsabilités de niveau élevé et n'agissant le plus souvent pas de concert. Les deux pratiques décrites ci-dessous illustrent les mécanismes en place au niveau de l'exécution et des contrôles qui donnent lieu à corruption :

③ La corrélation, comprise comme évidente par les services publics rencontrés, entre la non-application des pénalités de retard à l'encontre de l'entreprise exécutant un marché et l'absence de versement des intérêts moratoires dus à cette même entreprise en cas de retard de paiement de ses factures par l'administration. Cette non-application délibérée des dispositions légales donnent lieu à « négociations » entre les parties, susceptibles de déboucher sur des pratiques corruptives sous forme d'octroi de faveurs ou de transfert indu de biens ou services entre le titulaire du marché et l'agent public. Les entreprises se prêtent d'autant plus volontiers à ces pratiques que le risque est élevé pour

⁶ Les principes directeurs d'un fonctionnement équitable de la Cour des Comptes ont été édictés dans la Déclaration de Lima (1977) de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) et figurent dans une note PREM Secteur Public publiée par la Banque mondiale en octobre 2001 et dans plusieurs travaux et études publiés par la Banque et le Fonds monétaire international.

elles de se trouver exclues de l'accès aux marchés publics lorsqu'elles ne feraient pas preuve de suffisamment de souplesse.

- ③ Le fait qu'il y ait toujours eu une demande accrue de contrôles plus efficaces par la mise en place de strates supplémentaires de contrôleurs. Cette requête aboutit en pratique à superposer des nouveaux contrôles à ceux existant actuellement et considérés comme déficients. L'expérience fait apparaître que l'augmentation du nombre des contrôleurs ne diminue en rien le risque de corruption, mais au contraire parvient le plus souvent à l'accroître.

80. **Recommandations.** Des recommandations peuvent être proposées à ce sujet :

- a. Envisager la création des comités de recherches de petites tailles composés de magistrats et de fonctionnaires. Leur rôle serait de revoir les dossiers conservés par les fonctionnaires chargés de la passation des marchés. L'expertise technique (apportées par les fonctionnaires) serait associée à l'expertise en terme de recherche (magistrats).
- b. Une autre possibilité serait de confier la mission de recherches de la corruption à l'Inspection des Finances

Performance de la gestion du secteur public

81. La performance relative à la gestion des marchés de l'Etat et des collectivités locales est médiocre du fait des lenteurs administratives, source de retards dans les processus d'attribution et d'exécution des marchés. Cette situation prévaut en dépit d'une réglementation et des procédures d'application qui correspondent globalement aux pratiques internationales. Les collectivités locales suivent des règles identiques à celles des Administrations. Bien que les marchés de ces collectivités semblent représenter, selon les données obtenues par la mission, 40 % environ du montant total des marchés publics, les collectivités locales ne disposent pas de ressources humaines suffisantes pour assurer une bonne gestion et mettre en place des mesures de lutte efficace contre la corruption. Une meilleure réorganisation de la passation des marchés est essentielle et permettrait de réaliser des économies de budget substantielles. L'expérience dans d'autres pays montre qu'une bonne organisation couplée à l'utilisation de méthodes de passation appropriées permettent de réaliser des économies de l'ordre de 20% du budget attribué aux commandes publiques.

Marchés de l'État. Mise en place des crédits, approbation et lancement des marchés.

82. Chaque ministère élabore lors de la préparation du projet de loi de finances son budget spécifique et le soumet à la Direction du Budget du Ministère des Finances. Des réunions sont tenues entre les deux parties pour l'examen et la répartition des crédits affectés au département ministériel. Dès que cette procédure est achevée, et après l'approbation de la loi de finances par le Parlement, les ordonnateurs sont en mesure d'engager les dépenses.

83. Au début de la chaîne de la dépense concernant les marchés, les ordonnateurs, accrédités auprès des comptables publics assignataires des dépenses, sont responsables de l'exécution des dépenses et des opérations financières en conformité avec les conditions fixées par la Loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances. Les maîtres d'ouvrage, ordonnateurs de la dépense, initient obligatoirement une procédure de marché lorsque la dépense projetée est supérieure au seuil de 4 millions de dinars (environ US \$ 50.000). Cette procédure de marché requiert l'intervention des Commissions de marchés ou de la Commission Nationale des Marchés Publics en fonction de leur seuil de compétence.
84. **Recommandations.** Les délais s'écoulant depuis le lancement de l'appel d'offres du marché jusqu'à son attribution, son approbation définitive et la date de début des travaux, peuvent atteindre ou dépasser les huit (8) mois. De façon particulière, les retards survenus depuis l'attribution du marché jusqu'au commencement des travaux sont très importants. Malgré cette situation et bien que ces retards aient une incidence directe sur le niveau attendu de leurs profits, les titulaires de marchés ne remettent que très rarement en cause l'attribution de leurs marchés. La Banque recommande que la révision en cours du CCAG inclut des dispositions concernant le délai de notification de l'approbation des marchés et celui de la notification de l'ordre de service de commencer les prestations. De plus, une disposition relative à l'actualisation des prix devra être prise en compte.
85. Par ailleurs, s'ajoutent à ces dysfonctionnements des pratiques de dépouillement des offres et d'attribution de marchés parfois non conformes aux procédures établies. Ces pratiques ont été constatées dans les audits de l'Inspection Générale des Finances (IGF). A titre de référence, des marchés à plusieurs lots ne sont pas toujours attribués à l'unique entreprise moins-disant pour une série de lots, mais répartis partiellement à d'autres soumissionnaires à qui il a été demandé d'aligner leurs offres sur le moins-disant. De plus, les **commissions d'évaluation des offres** fixent un prix minimum par lot, écartant ainsi toute offre valable inférieure à ce prix.
86. La subjectivité et le manque de transparence de cette procédure faussent également les règles de la concurrence. Au cours de la mission, il a toutefois constaté que les audits réalisés par l'IGF concernent essentiellement les projets financés sur ressources extérieures et laissent à l'écart les marchés financés sur ressources propres de l'État et des collectivités locales, qui constituent la part essentielle de la commande publique.
87. **Une fois un marché accepté par la Commission des marchés**, il reste à obtenir les visas du contrôleur financier et du comptable public qui doivent également vérifier la conformité de l'opération envisagée avec la réglementation en vigueur et la disponibilité des crédits budgétaires.
88. **Recommandations.** La réforme du Code des marchés publics ramène à juste titre les trois visas précédents au visa unique de la Commission des marchés, tant au niveau local que national. La Banque soutient cette simplification du contrôle et recommande toutefois que cette réforme soit accompagnée par la refonte du circuit de la dépense

publique telle que prévue dans le Projet de modernisation des procédures budgétaires. Elle préconise aussi le suivi informatique total de la mise en œuvre des marchés depuis leur approbation jusqu'à leur paiement définitif. Ceci constitue un élément essentiel de la transparence et du contrôle des transactions afférentes à ces marchés.

89. **Validation des décomptes de marché par les maîtres d'ouvrage.** Une fois les prestations contractuelles réalisées, les titulaires de marchés adressent leurs décomptes aux maîtres d'ouvrage et, selon les dispositions légales en vigueur, doivent recevoir le paiement dans un délai de 40 jours.
90. Les différentes autorités rencontrées par la mission ont fait observer que ce délai légal était peu respecté. Malgré l'absence de données statistiques, il semble même qu'aucun progrès n'avait été enregistré ces dernières années dans ce domaine. Dans cette situation, les administrations concernées utilisent tous moyens pour se libérer de l'obligation de respect de ce délai légal en réclamant à l'ordonnateur du marché une pièce manquante au dossier de paiement, ce qui a pour effet d'interrompre le délai. Le nouveau code des marchés réduit encore le délai de paiement à 30 jours pour inciter les services publics à accélérer le paiement des décomptes.
91. **Recommandations.** Il est peu probable que cette nouvelle obligation légale, de réduire le délai de paiement à 30 jours, soit respectée. Cette situation risque au contraire d'amener les organes de contrôle à adopter un comportement échappatoire préjudiciable à l'exercice de leur fonction et à l'autorité du texte de loi.
92. **Contrôle financier.** Le nouveau code des marchés publics ramène à juste titre le contrôle financier au seul visa de la Commission des marchés, tant au niveau local que national.
93. **Recommandations.** Cette simplification significative doit toutefois être accompagnée par la modernisation du circuit de la dépense telle que prévue dans le Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaire. Par ailleurs, cette simplification du contrôle financier a priori devrait aussi être accompagnée du renforcement de la responsabilité des ordonnateurs.
94. **Paiement des marchés par les comptables publics.** En sus de ce qui précède vient s'ajouter le contrôle des comptables publics, au vu de la certification par l'ordonnateur du service fait. Ces contrôles portent sur:
 - a. la conformité de l'opération avec les lois et règlements en vigueur,
 - b. la qualité de l'ordonnateur,
 - c. la régularité des opérations de liquidation de la dépense,
 - d. la disponibilité des crédits,
 - e. les visas de la Commission des Marchés ou de la Commission Nationale des Marchés Publics, selon leur seuil de compétence, et du contrôle financier.

95. **Recommandations.** Bien que ces vérification au moment de la mise en paiement soient complexes et augmentent les délais, elles sont dans ce cas nécessaires à la protection des deniers publics. Toute amélioration dans le circuit de la préparation et de l'exécution des marchés devrait se situer plutôt en amont, depuis le stade de mise en place des crédits, la validation des décomptes des marchés jusqu'au contrôle financier.
96. **Marchés des collectivités locales.** Pour ce qui concerne leurs dépenses réalisées sur marchés, les collectivités locales suivent des règles identiques à celles des administrations. Elles souffrent aussi des mêmes retards liés à la complexité de la gestion des marchés.
97. Une analyse au niveau des quatre grandes étapes constituant le processus de la passation des marchés permet de comprendre les lacunes du système présentement en place :

a. **Au niveau du lancement des marchés**

Bien que le nouveau code des marchés publics simplifie les contrôles et ramène à juste titre les trois visas actuels au visa unique de la Commission des marchés, tant au niveau local que national, les recommandations suivantes pourraient contribuer à l'amélioration du système actuel : (i) un système de suivi informatique global de la mise en œuvre des marchés depuis leur approbation jusqu'à leur paiement définitif devrait être mis en place. Ceci constitue un élément essentiel de la transparence et du contrôle des transactions afférentes à ces marchés ; (ii) la révision en cours du CCAG devrait inclure des dispositions concernant les délais de notification de l'approbation des marchés et celui de la notification de l'ordre de service pour commencer les prestations ; et. (iii) de même, une disposition relative à l'actualisation des prix devrait être prise en compte.

b. **Au niveau du contrôle financier**

La réforme du code des marchés publics a permis de ramener à juste titre le contrôle financier au seul visa de la Commission des marchés, tant au niveau local que national. Cette simplification significative doit toutefois être accompagnée par la modernisation du circuit de la dépense telle que prévue dans le Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaire que la Banque recommande d'engager fermement. Par ailleurs, cette simplification du contrôle financier a priori devrait aussi être accompagnée du renforcement de la responsabilité des ordonnateurs.

c. **Validation des décomptes de marché par les maîtres d'ouvrage**

Une fois les prestations contractuelles réalisées, les titulaires de marchés adressent leurs décomptes aux maîtres d'ouvrage et, selon les dispositions légales en vigueur, doivent recevoir le paiement dans un délai de 40 jours. Le délai légal est peu respecté. Les administrations concernées utilisent tous moyens pour se libérer de

l'obligation de respect de ce délai légal en réclamant à l'ordonnateur du marché une pièce manquante au dossier de paiement, ce qui a pour effet d'interrompre le délai.

- ③ Le projet de réforme du code des marchés prévoit de réduire encore le délai de paiement à 30 jours pour inciter les services publics à accélérer le paiement des décomptes.
- ③ La nouvelle obligation légale est de réduire le délai de paiement à 30 jours. Raccourcir les délais par voie légale risque d'amener les organes de contrôle à adopter un comportement échappatoire préjudiciable à l'exercice de leur fonction et à l'autorité du texte de loi.

d. Au niveau du paiement des marchés par les comptables publics

En sus des contrôles et procédures à différents niveaux vient s'ajouter le contrôle des comptables publics, au vu de la certification par l'ordonnateur du service fait. Ces contrôles concernent :

- ③ la conformité de l'opération avec les lois et règlements en vigueur,
- ③ la qualité de l'ordonnateur,
- ③ la régularité des opérations de liquidation de la dépense,
- ③ la disponibilité des crédits,
- ③ les visas de la Commission des Marchés ou de la Commission Nationale des Marchés Publics, selon leur seuil de compétence, et du contrôle financier.

Performance des projets ayant bénéficié d'une aide de la Banque

98. Dans l'ensemble, l'état du portefeuille actif de la Banque mondiale en Algérie est satisfaisant. Le tableau ci-dessous indique la performance des projets actuels financés par la Banque en ce qui concerne la passation des marchés :

Performance des Projets actuels financés par la Banque		
Nom	Criteres de Performance	Performance
Water Supply and Sewerage	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Non satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ-Highways VI	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
IND. Pollution CTRL	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ- Rural Employment	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ-Low Income Housing	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant

	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Non satisfaisant
DZ- Telecommunications and Postal Sector	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ- Privatization Assistance	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ-TEERP	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Non satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Non satisfaisant
DZ-Budget Syst. Modern	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Non satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Non satisfaisant
DZ-Energy and Mining TA	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ- Financial System Infrast.	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant
DZ- Transport Technical A.	Compliance with Agreed Proc. Schedules	Satisfaisant
	Quality and Reliabilty of Proc. Admin	Satisfaisant

99. Comme on peut le constater, la performance des agences et unités chargées de la mise en œuvre des projets est généralement satisfaisante, dès lors que le personnel affecté aux projets est suffisamment informé et formé : les problèmes se manifestent au niveau de la planification et de la préparation de la passation des marchés. Toute interférence politique dans les propositions d’adjudication et dans la gestion des marchés amène aussi à des problèmes insolubles.
100. L’analyse des leçons concernant certains projets clos récents, financés par la Banque mondiale permet néanmoins de relever plusieurs difficultés récurrentes et notamment: (i) le manque de formation adéquate : les directeurs des unités de mise en œuvre des projets devraient être plus au fait des procédures relevant de la passation des marchés et du processus de décaissement avant et pendant la déroulement du projet ; (ii) le manque de capacité en ressources humaines ainsi qu’une situation socio-politique interne difficile rendent la mise en œuvre de certains projets et l’évaluation de leur impact complexes. Ces difficultés doivent être mieux appréhendées dans les projets puisque ces difficultés engendrent des ralentissements dans le mise en œuvre du projet.

Evaluation des risques en passation des marchés

101. Le risque en matière de passation des marchés en Algérie est estimé d’un niveau moyen. Les autorités algériennes reconnaissent qu’une bonne gestion des marchés publics est essentielle. Il existe actuellement une volonté de la part des secteurs public et privé à adopter les réformes en cours. Il est nécessaire de renforcer la panoplie de sanctions adéquates et accroître la volonté politique dans leur application afin de répondre aux dysfonctionnements actuels rencontrés dans la passation des marchés.

102. La planification des passations des marchés ainsi que sa mise en concordance avec le calendrier prévisionnel de l'exécution budgétaire n'est pas instaurée ce qui ne favorise pas le soutien des efforts du gouvernement pour rendre la dépense publique plus rationnelle et plus transparente. Les audits financiers et techniques de la performance de la gestion financière, y compris la passation des marchés doivent être renforcés.
103. Plusieurs risques ont été identifiés et notamment :
- a. Le manque de personnel compétent dans la gestion des marchés publics risque d'avoir un impact négatif sur la passation des marchés dans le pays et sur la mise en œuvre du plan de relance économique actuellement en cours,
 - b. Le manque de statistiques sur les activités liées aux marchés publics pose des problèmes pour appréhender les faits en particulier pour répondre aux exigences qui inévitablement vont s'imposer suite à la signature de l'accord déjà réalisé entre l'Algérie et l'Union Européenne.
 - c. Le manque d'outils adéquats dont la faiblesse du support informatique ne permet pas de faciliter la tâche des acheteurs publics. De même, les budgets de fonctionnement des acheteurs publics sont insuffisants.

Secteur privé

Les petites et moyennes entreprises dans les marchés publics

104. **Facilitation de l'accès des PME aux marchés publics.** Pour permettre à l'Algérie de réaliser une croissance économique conforme à son potentiel, le gouvernement souhaite s'appuyer sur les Petites et Moyennes Entreprises (PME). L'Algérie est dans ce domaine sur la bonne voie puisqu'une augmentation du nombre de cette catégorie d'entreprises a été constatée. Néanmoins, cet objectif n'a pas été réalisé au niveau attendu car il ne s'est pas étendu à tout les secteurs économiques à savoir l'agriculture, l'industrie et les services. En outre, le renforcement des PME les rendront plus aptes non seulement à affronter la concurrence nationale, mais aussi à s'insérer dans la concurrence internationale, en ligne avec les récents accords d'association avec l'Union Européenne et la future adhésion de l'Algérie à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Étant donné que les PME représentent un secteur dynamique et créateur d'emplois de l'économie, il devient important de prévoir des mesures spécifiques pour les encourager à participer davantage aux marchés publics. La participation des PME aux marchés publics est freinée par plusieurs facteurs : (i) les difficultés d'accès au crédit du système bancaire commercial à un taux concurrentiel, (ii) la complexité des formalités requises par les administrations qui restent encore peu ouvertes au secteur privé illustrée par l'exigence faite aux soumissionnaires de marchés de fournir à l'appui de leur offre un grand nombre de pièces parfois difficiles à obtenir et (iii) les délais de paiement.
105. Le Code des marchés publics ne facilite pas suffisamment l'accès de la commande publique aux PME. De plus, bien que ce projet semble traiter de manière égale les PME et les grandes entreprises, il a été constaté par les personnes rencontrées au cours de la mission que les PME se trouvent désavantagées dans leur participation aux marchés publics. En effet, les grandes entreprises, qui pour la plupart dépendent de l'État, disposent de moyens plus étendus pour accéder à l'information sur les besoins des acheteurs, suivre les différentes phases de la procédure de passation des marchés et maîtriser les contraintes de cette procédure. Par ailleurs, ces grandes entreprises fondent leur réglementation sur le code des marchés publics, mais peuvent aussi réaliser leur commande selon les règles du droit commercial. Actuellement, elles captent l'essentiel des marchés publics.
106. Les instructions aux soumissionnaires contenues dans les dossiers d'appel d'offres ne précisent pas le plus souvent les pièces dont l'absence ou la non-conformité est éliminatoire. Les entreprises peuvent être ainsi victimes d'un rejet arbitraire de leurs offres par les commissions d'évaluation. Cette situation freine de façon particulière l'accès des PME aux marchés publics et réduit le jeu de la concurrence.
107. Étant donné que l'économie algérienne demeure encore conduite par le secteur étatique, il convient de poursuivre une stratégie d'amélioration du climat des investissements pour que le secteur privé, et plus particulièrement les PME, puisse mieux s'insérer dans

les activités économiques, ce qui permettra d' accélérer la croissance et d'élargir le marché de l'emploi.

108. Afin d'améliorer la participation des PME dans l'économie algérienne à travers les marchés publics, plusieurs recommandations sont énoncées ci-dessous et visent à accroître la concurrence et à obtenir un meilleur rapport qualité/coût final :

- a. Une assistance technique en conseil, formation, information serait nécessaire pour améliorer la compétitivité des PME. La mise en œuvre de cette initiative pourrait relever du ministère chargé des PME qui dispose de la structure et du personnel adéquats.
- b. Le code des marchés publics devrait simplifier l'accès des PME aux marchés publics en réduisant le nombre de pièces exigées et préciser celles dont l'absence entraîne un rejet automatique de l'offre.
- c. Le code devrait prévoir de dispenser les PME de fournir un cautionnement de soumission et de bonne exécution, en particulier pour les marchés de faible montant, compte tenu de la charge trop lourde que représente ces cautionnements. Une telle disposition serait beaucoup plus favorable aux PME que celle de l'article 84 du Décret exécutif de 1991 prévoyant seulement la dispense de caution de bonne exécution, lorsque le délai d'exécution du marché ne dépasse pas trois mois.
- d. Les acheteurs publics en Algérie font souvent une utilisation abusive de la procédure d'appel d'offres accélérée avec un délai de soumission ramené à 15 jours. Une telle procédure pénalise les PME qui n'ont pas toujours les capacités organisationnelles des plus grandes entreprises.

Rôle de la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) à l'égard du secteur privé

109. Institution créée en 1998 sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) est placée sous la tutelle du ministère des finances. La CGMP favorise la réalisation des projets de développement et occupe de ce fait une place importante au sein du système bancaire national. Le code des marchés publics prévoit que la CGMP puisse procéder au paiement direct aux entreprises de leur facture et situation de travaux non réglées et récupérer les fonds auprès du Trésor. A l'avenir, la CGMP pourra aussi accorder des préfinancements aux titulaires de marchés pour leur permettre de réaliser leur projet dans des conditions plus favorables. Les frais financiers générés par cette nouvelle procédure seront supportés par les intérêts moratoires dus aux titulaires de marchés, étant entendu que la CGMP sera subrogée dans le bénéfice de ces intérêts moratoires.
110. Depuis sa création, la CGMP n'a pu tenir pleinement son rôle et s'est limitée à fournir des cautions et garanties aux soumissionnaires et titulaires de marchés. Ceci n'a pas

permis de régler le problème des créances des entreprises sur l'État, notamment des PME dont la trésorerie est plus vulnérable aux retards de paiement. Le décret instituant la CGMP accorde à cette institution financière spécialisée la possibilité de mobiliser les créances sur l'État des titulaires de marchés pour les aider à supporter les retards de paiement du Trésor public. Cette facilité s'applique aussi bien aux grandes entreprises qu'aux PME.

111. **Les recommandations ci-après ont pour objectif de renforcer le rôle joué par la Caisse de Garantie des Marchés Publics.** Compte tenu du fait que les banques commerciales préfèrent limiter leurs activités aux opérations du commerce international et s'intéressent moins aux demandes de crédit des PME, la CGMP peut jouer un rôle important de soutien aux entreprises du secteur privé. Le taux d'intérêt appliqué par les banques commerciales aux PME est beaucoup plus élevé que celui convenu avec la CGMP. Par ailleurs, les exigences requises des PME pour remplir un dossier de demande de crédit sont beaucoup moins élevées à la CGMP, et les dossiers y sont traités plus rapidement que dans les banques commerciales. Afin de promouvoir les activités et avantages de la CGMP, cette dernière devrait effectuer des campagnes de publicité et utiliser tous les moyens de communication à sa disposition.

Le problème des délais de paiement et du mode de programmation des projets et crédits

112. Les autorités rencontrées par la mission ont mentionné que, dans la pratique, le délai global de paiement des marchés atteint souvent plusieurs mois et peut même parfois atteindre ou dépasser une année. Les entrepreneurs évitent de faire la demande des intérêts moratoires contractuellement dus en cas de retard de paiement de peur d'être évincés des futurs appels d'offres publics. Aussi, pour assurer leur trésorerie, les PME, plus fragiles financièrement, sont souvent contraintes de les nantir auprès du système bancaire à un taux d'intérêt qui pénalise leur rentabilité. Il en résulte une moindre compétition et des coûts plus élevés. Ce problème fait l'objet d'une étude spécifique présentée en annexe. Il est permis de considérer que les retards de paiements ont une incidence sur le prix final du marché. Les entreprises internalisent les délais effectifs de paiement dans leurs prix pénalisant ainsi la dépense publique. Par ailleurs, les retards de paiement peuvent entraîner des arrêts de chantier ou de livraison.
113. Une des raisons essentielles pour expliquer les retards de paiements est lié au manque de programmation des projets. L'exiguïté des crédits de paiements annuels est une contrainte pour les ordonnateurs : elle procède du caractère dichotomique de la planification, en ce sens que l'ouverture des chantiers ne tient pas compte du caractère limité de la ressource publique. C'est seulement à l'horizon annuel qu'est intégrée la contrainte budgétaire. De sorte que les administrations ne disposent pas toujours de crédits suffisants pour conduire les opérations. L'Etat a besoin de soustraire la réalisation de tous ses projets aux difficultés liées à la planification dichotomique. Pour cela, il faudra reconsidérer le mode de programmation des projets et des crédits qui doivent les financer. C'est, en principe, l'objet de la modernisation, en projet, des systèmes budgétaires.

114. Plan d'action recommandé

Action	Objectif	Action proposée	Assistance technique	Calendrier
Améliorer et moderniser le cadre législatif et réglementaire existant				
1.	Compléter le cadre législatif	- Préparer des textes sur les concessions		
2.	Revoir la réglementation d'application	- Préparer des documents d'appel d'offres types - Revoir le Cahier de Clauses Administratives Générales (CCAG) types pour les prestations de fourniture - Préparer un Manuel des procédures		
Améliorer la gestion de la passation des marchés publics				
3.	Améliorer la programmation	- Préparer et mettre en place des directives et instruments visant à instaurer un plan de passation des marchés publics lié au cycle de l'année fiscale		
Clarifier le cadre institutionnel				
4.	Clarifier le rôle de la CNMP et des autres commissions de marchés	- Séparer les rôles opérationnels des rôles de réglementation, suivi et traitement des recours		
Améliorer et moderniser le Décret de Juillet 2002 sur la Passation des Marchés Publics (contrôles à posteriori, lutte contre la corruption).				
5.	Améliorer et Moderniser le Nouveau Décret	- Améliorer la transparence - Améliorer les conditions d'accès du secteur privé aux marchés publics - Améliorer les procédures de recours - Etudier le passage à la passation des marchés par voie électronique		
Renforcer la capacité des ressources humaines				
6.	Organiser et mettre en place la formation	- Préparer la formation massive des agents impliqués dans la passation des marchés publics (environ		

Action	Objectif	Action proposée	Assistance technique	Calendrier
		3000 agents)		
7.	Favoriser la dissémination du nouveau Décret	- Préparer des ateliers de travail pour sensibiliser les gestionnaires de la fonction publique sur le Décret de juillet 2002 et de ses documents d'application		
Aider à l'amélioration de la participation du secteur privé				
8.	Favoriser l'insertion des PME dans l'activité économique	- Réformer les procédures d'agrément - Gestion du contentieux - Apporter une assistance technique en conseil, formation et information - Etudier comment simplifier les procédures de soumission - Développer un site Internet pour diffuser l'information		
9.	Encourager la Caisse de Garantie des Marchés Publics (CGMP) à jouer pleinement son rôle de soutien aux entreprises	- Informer le secteur privé, par des atelier de travail ou séminaire, des avantages proposés par la CGMP		

Rapport Analytique sur la Passation des Marchés en Algérie – Volume I -- II. Rapport

WB21657
Q:\AAW Work Horse\ALGERIA\CPAR ALGERIE VOLUME I - 30 juin 2003 - AW.doc
July 1, 2003 4:48 PM