



Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale
1^{er} octobre 2010
Français
Original: anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption

Vienne, 13-15 décembre 2010

Bonnes pratiques de prévention de la corruption dans les procédures de passation des marchés publics

Document d'information établi par le Secrétariat*

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Administration électronique et lutte contre la corruption	2
III. Systèmes de passation de marchés publics et application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption	6
A. Systèmes de passation électronique des marchés	8
B. Avantages liés à l'amélioration de la transparence	8
C. Avantages liés à l'amélioration de l'efficacité	9
D. Mesures préventives supplémentaires	11
E. Étude de cas: mise en place de systèmes de passation électronique de marchés en Albanie . .	12
F. Considérations sur la mise en place de systèmes de passation électronique de marchés	12

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 3/2, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a exhorté les États parties à encourager le monde des entreprises à participer activement à la prévention de la corruption, notamment en élaborant des initiatives visant à promouvoir et à mettre en œuvre une réforme du système de passation des marchés publics. Elle a en outre encouragé les États parties intéressés, les représentants d'entités du secteur privé et les organisations internationales concernées à se concerter et à collaborer pour échanger les meilleures pratiques afin d'aligner les systèmes de passation des marchés sur les prescriptions de l'article 9 de la Convention, et invité les États parties, selon qu'il conviendrait, à envisager l'utilisation de systèmes informatisés pour régir la passation des marchés publics et suivre et détecter les cas suspects et à envisager, conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, d'adopter et d'utiliser des procédures pour interdire aux entités du secteur privé impliquées dans des pratiques de corruption de participer à l'avenir à des procédures d'appel d'offres publiques.

2. Dans la même résolution, la Conférence a prié l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) de recueillir, d'analyser et de diffuser les informations sur les bonnes pratiques dans le domaine de la prévention de la corruption en tenant compte des connaissances existantes au sein du système des Nations Unies et d'autres organisations compétentes, et en mettant tout particulièrement l'accent, entre autres, sur la passation des marchés publics, et de rendre compte des efforts déployés à cet égard au Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption.

3. Conformément à la résolution 3/2, le présent document a pour objet de dresser une vue d'ensemble des évolutions récentes en matière de passation de marchés publics et de rendre compte de la contribution éventuelle des systèmes informatisés qui régissent la passation des marchés (passation de marchés électroniques) à la lutte contre la corruption. En outre, l'analyse des informations communiquées dans l'autoévaluation de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et présentées à la Conférence des États parties à sa deuxième session (CAC/COSP/2008/2 et CAC/COSP/2008/2/Add.1) donne plusieurs exemples de systèmes de passation de marchés électroniques comme meilleures pratiques aux fins de l'application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention.

4. La mise en œuvre efficace de systèmes de passation de marchés électroniques pouvant nécessiter des interactions avec d'autres composantes de l'administration électronique, il paraît utile de donner une vue d'ensemble de la contribution potentielle de ce type d'administration à l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et en particulier de son chapitre II sur les mesures préventives.

II. Administration électronique et lutte contre la corruption

5. La notion d'administration électronique renvoie à l'utilisation de moyens électroniques dans la réalisation d'activités d'intérêt public et la prestation des services qui y sont liés. Ces activités pourraient comprendre l'échange

d'informations entre administrations publiques aux niveaux central et local, opérateurs économiques et citoyens. Ainsi, les activités de l'administration électronique pourraient concerner toute entité du secteur public, allant par exemple de l'administration fiscale et des douanes aux services de santé, de sécurité sociale et d'identité personnelle. Les initiatives de l'administration électronique visent à améliorer l'efficacité et la transparence du fonctionnement de l'administration publique et, par conséquent, à réduire les coûts pour les citoyens et les opérateurs commerciaux.

6. Le rôle de l'administration électronique a été dûment reconnu au niveau international. En particulier, le Plan d'action du Sommet mondial sur la société de l'information énonce que les technologies de l'information et de la communication peuvent contribuer au développement durable, notamment dans le domaine de l'administration publique. Les mesures qu'il conviendrait de prendre dans le domaine de l'administration électronique comprennent les suivantes: a) mettre en œuvre des stratégies d'administration électronique axées sur les applications, visant à innover et à promouvoir la transparence dans les processus administratifs et démocratiques, à en améliorer l'efficacité et à renforcer les relations avec les citoyens; b) élaborer, à tous les niveaux, des initiatives et des services nationaux dans le domaine de l'administration électronique, adaptés aux besoins des citoyens et des entreprises, afin de parvenir à une répartition plus efficace des ressources et des biens publics; et c) soutenir les initiatives de coopération internationale en matière d'administration électronique, afin d'améliorer la transparence, de préciser l'obligation de rendre des comptes et de renforcer l'efficacité à tous les niveaux administratifs¹.

7. Si, dans leur vaste majorité, les États offrent des services d'administration électronique, la qualité et la quantité de ces services peuvent varier de manière significative². Des facteurs comme la disponibilité d'une infrastructure de télécommunications moderne et la préparation du capital humain peuvent avoir une incidence sur l'accès effectif aux services proposés. En l'absence de telles conditions, l'offre de services en ligne peut être entravée par l'incapacité des utilisateurs à les exploiter. D'autres éléments peuvent avoir un impact négatif sur le déploiement de services d'administration électronique: l'absence d'impulsion claire dans la mise en œuvre de la politique, la résistance des services publics concernés, le manque d'approche globale impliquant tous les services publics et l'adoption de choix technologiques qui pourraient par la suite empêcher le partage de nouvelles avancées technologiques ou s'avérer immatures ou inappropriés pour l'usage attendu.

8. Pour ce qui est de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'administration électronique peut contribuer à l'application des dispositions relatives aux mesures préventives, notamment les articles 7 (Secteur public), 8 (Codes de conduite des agents publics), 9 (Passation des marchés publics et

¹ Plan d'action du Sommet mondial sur la société de l'information, Nations Unies, document WSIS-03/GENEVA/DOC/5-F, Grande orientation C7.

² L'indice de développement de l'administration électronique peut aider à évaluer le niveau de mise en œuvre de l'administration électronique dans différents pays. Pour plus d'informations sur cet indice et la méthodologie y relative, voir *E-Government Survey 2010*, New York, avril 2010, publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.H.2.

gestion des finances publiques), 10 (Information du public) et 13 (Participation de la société).

9. Nombre de ces dispositions ont trait à la nécessité d'améliorer l'accès du public à l'information. En l'espèce, la simple disponibilité de l'information sous forme électronique, en temps utile et de manière complète, peut contribuer à multiplier les utilisateurs potentiels et à faciliter grandement leur accès aux données pertinentes. Ce résultat tient à la nature des moyens électroniques et, en particulier, au fait que l'on peut y avoir accès à partir de différents lieux éloignés et pratiquement sans frais pour tout utilisateur supplémentaire.

10. Dans d'autres circonstances, l'application électronique peut aller au-delà de la transmission passive d'informations et aider à agir promptement et à assurer un suivi efficace. Le logiciel utilisé pour analyser les transactions financières et détecter celles qui relèvent de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en est un exemple.

11. Les applications électroniques initialement conçues principalement pour d'autres fins mais qui s'insèrent tout aussi bien dans la notion plus large d'administration électronique pourraient en outre contribuer à mieux maîtriser les pratiques relevant potentiellement de la lutte contre la corruption. Par exemple, plusieurs pays ont établi des guichets uniques pour les opérations douanières. Ces guichets permettent aux opérateurs économiques d'établir et de soumettre aux organismes gouvernementaux, par un point unique d'entrée (souvent le bureau des douanes), qui est également chargé de partager les informations avec d'autres bureaux intéressés, les documents nécessaires pour se conformer aux prescriptions réglementaires en matière d'import-export³.

12. Les avantages qu'apporte la mise en place de guichets uniques dans les opérations douanières comprennent notamment la simplification des procédures pour les opérateurs commerciaux, par exemple en évitant la soumission multiple d'informations; l'incitation des opérateurs à une plus grande discipline et l'augmentation des recettes publiques; la rationalisation des procédures existantes pour une réallocation des ressources. Vues sous l'angle de la lutte contre la corruption, une gouvernance et une maîtrise plus efficaces des différents processus relatifs aux échanges transfrontaliers peuvent contribuer de manière sensible à la prévention de comportements illégaux. S'il est vrai que l'adoption d'un système de guichet unique n'entraîne pas nécessairement le recours à des moyens électroniques, de nombreux avantages peuvent en découler.

13. Les indications sur les questions relatives à l'administration électronique peuvent provenir de diverses sources. Au sein du système des Nations Unies, le Département des affaires économiques et sociales (DAES) du Secrétariat de l'ONU, et, en particulier, sa Division de l'administration publique et de la gestion du développement, administre le Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur

³ Pour plus d'informations sur les guichets uniques pour les opérations douanières, voir Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), *Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique pour rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs commerciaux et l'Administration*, publication des Nations Unies, numéro de vente: 05.II.F.9; CEFACT-ONU, projet de recommandation n° 35, *Création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international*, document ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/23/Rev.1.

l'administration, réseau mondial reliant des institutions dans le monde pour promouvoir une administration publique plus efficace. Dans ce cadre, une enquête mondiale sur l'administration électronique intitulée "Global E-Government Survey", qui est une compilation de bonnes pratiques, est régulièrement publiée⁴. Elle est également disponible en ligne dans des bases de données comme le "Knowledge Base of E-Government Practice"⁵. Le Département des affaires économiques et sociales facilite également la mise en œuvre de la grande orientation du Sommet mondial sur la société de l'information, qui a été précédemment mentionnée et qui porte sur l'administration électronique.

14. D'autres organisations internationales ont entrepris d'importants travaux sur l'administration électronique. Parmi elles, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a lancé un projet sur l'administration électronique qui examine comment les administrations publiques peuvent mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour ancrer les principes de bonne gouvernance et réaliser les objectifs des politiques publiques. Le projet produit des rapports sur les bonnes pratiques ainsi que d'autres documents d'orientation, et mène aussi des examens par les pairs⁶.

15. Un certain nombre d'autres documents sur l'administration électronique (travaux de recherche et outils de formation) sont disponibles. Le "Center for Electronic Governance" de l'Institut international pour la technologie des logiciels de l'Université des Nations Unies est un exemple de ces travaux entrepris par des entités du système des Nations Unies⁷. De plus, l'"Academy of ICT Essentials for Government Leaders"⁸, programme de formation géré par le Centre Asie-Pacifique de formation aux technologies de l'information et des communications pour le développement, consacre un module spécifique aux applications de l'administration électronique. D'autres organisations internationales gèrent des réseaux utiles de meilleures pratiques comme "e-Practice", portail créé par la Commission européenne pour faciliter l'échange d'informations sur la prestation de services par l'administration publique. Le portail recueille aussi des cas, en particulier auprès des États membres de l'Union européenne, des États membres candidats à l'adhésion à l'Union européenne et des États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁹.

⁴ Plus récemment, voir Département des affaires économiques et sociales, *Good Practices and Innovations in Public Governance*, New York, juin 2009, publication des Nations Unies, numéro de vente E.09.II.H.1; Département des affaires économiques et sociales, *Compendium of Innovative E-Government Practices* (Recueil de pratiques novatrices dans le domaine de l'administration électronique), volume III, New York, 2009, ST/ESA/PAD/SER.E/114.

⁵ <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>.

⁶ http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_34129_1_1_1_1,00.html.

⁷ <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/center>.

⁸ <http://www.unapcict.org/academy>.

⁹ <http://www.epractice.eu>.

III. Systèmes de passation de marchés publics et application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption

16. La passation des marchés publics représente une part très importante de l'économie de la plupart des États. Son importance est peut-être même plus grande dans les pays en développement, où la place du secteur public est plus prépondérante. D'un point de vue économique, la corruption et la collusion (également désignée par l'expression "trucage de soumissions") sont également des sources importantes de coûts supplémentaires dans le processus de passation de marchés, ce qui a une incidence négative sur l'allocation efficace de ressources publiques rares. C'est pourquoi de nombreuses tentatives ont été faites récemment pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes de passation de marchés visant à prévenir la corruption et à améliorer la concurrence. La poursuite de ces deux objectifs peut contribuer à améliorer l'efficacité du marché et, partant, à promouvoir le développement économique.

17. La passation de marchés peut être utilisée non seulement comme un instrument pour assurer des fonctions ordinaires de service public, mais aussi comme un mode d'intervention pour promouvoir le développement économique. Elle peut avoir une importance considérable en période de crise financière, lorsqu'il est nécessaire qu'elle soit efficace pour que les mesures visant à contrecarrer les scénarios économiques négatifs donnent de bons résultats.

18. Le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui traite expressément des questions relatives à la passation des marchés publics, se fonde sur les trois principes directeurs que sont la transparence, la concurrence et l'utilisation de critères objectifs pour la prise des décisions. Aussi, si l'objectif direct de cette disposition est la prévention de la corruption, d'autres objectifs sont également visés pour améliorer l'efficacité économique et tirer le meilleur parti des fonds publics.

19. Plus précisément, le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption prescrit l'adoption de systèmes de passation de marchés qui prennent en compte, entre autres: la diffusion publique rapide et efficace d'informations concernant les procédures de passation des marchés; l'établissement à l'avance et la publication des conditions de participation à la passation de marchés; l'établissement à l'avance et la publication des critères de sélection; la mise en place d'un système de recours et d'appel efficace pour la prise de décisions concernant les procédures de passation des marchés; et l'adoption de règles spéciales pour le personnel des entités chargées de la passation des marchés.

20. L'application des mesures énoncées au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption peut nécessiter l'analyse des lois et procédures existantes sur la passation des marchés, ainsi que leur révision à la lumière des normes législatives actuellement appliquées et des meilleurs pratiques, pour formuler des propositions de réforme adéquates. Cette approche, et, en particulier, la phase de refonte des modes de fonctionnement, pourrait permettre de prendre pleinement en compte les avantages éventuels résultant de l'adoption et de la mise en application de nouvelles technologies. Une décision dans ce sens peut, en revanche, exiger des réformes législatives plus importantes, notamment, à un niveau

général, l'adoption d'une législation favorable à l'utilisation de communications électroniques.

21. Les efforts visant à promouvoir la réforme des systèmes de passation des marchés se poursuivent également au niveau international. En particulier, la Banque mondiale utilise un outil de diagnostic, le rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays, pour aider ses États membres à analyser leurs politiques et procédures de passation des marchés¹⁰. Dans la note complémentaire 1 du rapport figure une liste des éléments constitutifs d'un bon système de passation de marchés publics, qui recoupe ou complète celle établie au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

22. La mise en œuvre des aspects de la Convention des Nations Unies contre la corruption liés à la passation des marchés a déjà été examinée dans un document soumis par le secrétariat de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) à la deuxième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, tenue à Nusa Dua (Indonésie), du 28 janvier au 1^{er} février 2008 (CAC/COSP/2008/CRP.2). Ce document décrit les éléments essentiels législatifs et non législatifs d'un système de passation de marchés et fournit une première contribution pour évaluer l'interaction entre corruption et passation de marchés.

23. Plus précisément, le document propose que la mise en œuvre des prescriptions énoncées au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption puisse se faire par l'adoption de législations sur la passation des marchés fondées sur la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services (la Loi type de la CNUDCI)¹¹. La Loi type de la CNUDCI est actuellement en cours de révision afin qu'y soient incluses, entre autres, des dispositions spécifiques sur l'utilisation de communications électroniques dans la passation des marchés publics¹². Les textes pertinents de l'Union européenne constituent une autre législation transnationale uniforme qui peut aider à atteindre les objectifs fixés au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹³.

¹⁰ <http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60>.

¹¹ Adoptée en 1994: publication des Nations Unies, numéro de vente F.98.V.13. Sur ce point, voir également Christopher R. Yukins, *Integrating Integrity and Procurement: The United Nations Convention against Corruption and the UNCITRAL Model Procurement Law*, *Public Contract Law Journal*, vol. 36, n° 3, 2007 (disponible à l'adresse http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995244).

¹² Pour plus d'informations sur ces travaux, voir la page Web du Groupe de travail I de la CNUDCI (Passation de marchés) à l'adresse http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1Procurement.html

¹³ Voir, en particulier, la Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (*Journal officiel de l'Union européenne* L 134 du 30 avril 2004, p. 1 à 113) et la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (*Journal officiel de l'Union européenne* L 134 du 30 avril 2004, p. 114 à 240).

A. Systèmes de passation électronique des marchés

24. Comme mentionné ci-dessus, dans sa résolution 3/2, la Conférence des États parties à la Convention contre la corruption a invité les États parties, selon qu'il conviendrait, à envisager l'utilisation de systèmes informatisés pour régir la passation des marchés publics et suivre et détecter les cas suspects. La pratique récente a en outre mis l'accent sur la contribution des systèmes de passation électronique de marchés à l'amélioration de la passation des marchés. Aussi, quelques réflexions initiales sur les avantages potentiels résultant de l'utilisation de communications électroniques dans la passation des marchés, ainsi que sur les enjeux possibles de leur mise en œuvre, sont proposées pour contribuer à un débat plus large.

25. Plusieurs sources d'information précieuses peuvent renseigner sur les systèmes de passation électronique de marchés. Le Centre des Nations Unies pour le développement des capacités dans le secteur des achats identifie la passation électronique des marchés comme un domaine prioritaire et offre divers matériels, y compris des méthodologies et des référentiels, des évaluations et des études, des documents et articles stratégiques et d'orientation¹⁴. Le site e-GP Communauté de pratique des banques multilatérales de développement offre des référentiels d'orientation en matière de planification, de gestion, de mise en place et d'appui de systèmes de passation électronique de marchés, des études de cas et d'autres ressources¹⁵. Enfin, plusieurs études et outils élaborés par l'OCDE dans le cadre de ses travaux sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé, en particulier, dans la passation des marchés publics, présentent un intérêt pour la passation électronique des marchés. Par exemple, la boîte à outils de l'OCDE sur la passation de marchés contient un outil par lequel des informations peuvent être communiquées en ligne sur la passation des marchés publics¹⁶. Des études de cas supplémentaires sur la passation électronique de marchés figurent dans les bases de données sur l'administration électronique susmentionnées.

B. Avantages liés à l'amélioration de la transparence

26. L'utilisation de moyens électroniques peut contribuer grandement à assurer la transparence des opérations de passation de marchés. En particulier, les outils électroniques comme l'Internet peuvent faciliter la diffusion des informations à un coût raisonnable. Les informations partagées peuvent être générales ou renvoyer à des opérations spécifiques de passation de marchés. Il est souvent recommandé que toutes les informations fournies soient accessibles à partir d'une source unique (pour ce qui est de l'Internet, un portail unique) pour en faciliter la recherche.

27. Les exemples d'informations générales relatives à la passation des marchés comprennent les législations, y compris les réglementations et la jurisprudence; les affaires judiciaires, qui ont en particulier une valeur d'illustration ou de précédent; des guides ou des manuels explicatifs; des foires aux questions, y compris des questions sur les délais applicables lors du processus de passation de marchés. Les

¹⁴ <http://www.unpcdc.org/focus-areas/e-government-procurement.aspx>.

¹⁵ <http://www.mdbegp.org/SP>.

¹⁶ http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_21571361_44258691_44921210_1_1_1_1,00.html.

informations spécifiques peuvent porter sur la publicité des offres; les justifications des procédures non concurrentielles et l'annulation des offres existantes; et les critères d'attribution des offres. Dans certains cas, il peut être possible de fournir rapidement des informations sur les plans de passation des marchés, pour que les fournisseurs potentiels puissent se préparer en conséquence.

28. Les informations susmentionnées pourraient en outre être complétées par d'autres ressources électroniques visant à mieux informer le public sur certains projets revêtant un intérêt économique et social particulier, notamment les grands projets d'infrastructure. En pareil cas, les informations fournies pourraient porter non seulement sur les possibilités de marché (s'il y a lieu, par la connexion aux portails centraux dédiés à la passation des marchés), mais aussi sur d'autres aspects comme l'impact sur l'environnement, l'état d'exécution des projets, les offres d'emploi et le budget.

29. Le partage des informations peut permettre de déboucher sur une participation plus large des entreprises aux processus de passation de marchés publics et, partant, sur une concurrence plus grande, avec, pour l'entité adjudicatrice, des retombées économiques positives en termes de coût et de valeur. Les moyens électroniques pourraient être particulièrement efficaces pour ce qui est d'encourager la participation des petites et moyennes entreprises qui y ont accès et qui, autrement, pourraient ne pas avoir les ressources nécessaires pour suivre les possibilités de marchés offertes par diverses entités. L'amélioration de la concurrence par la diffusion électronique des informations pourrait en outre rendre plus efficace le contrôle des procédures de passation des marchés par les entreprises concurrentes et la société civile.

C. Avantages liés à l'amélioration de l'efficacité

30. D'autres avantages significatifs pouvant résulter de l'adoption de systèmes de passation électronique de marchés ont trait à l'amélioration de l'efficacité. À cet égard, on peut identifier principalement deux niveaux: d'une part, la mise en œuvre de communications électroniques peut améliorer la gestion de l'information; d'autre part, le travail de préparation que pourrait supposer un tel choix offre également une occasion d'examiner toutes les phases du processus de passation de marchés et d'apporter ainsi des gains d'efficacité supplémentaires.

31. S'agissant de la gestion de l'information, un avantage majeur qu'offrent les communications électroniques est que toutes les informations échangées par voie électronique peuvent automatiquement être stockées et dotées de fonctionnalités appropriées pour une recherche rapide et l'assurance de l'intégrité. En d'autres termes, dans un système de passation de marchés qui fonctionne bien, il est possible de constituer un fichier de toutes les communications échangées dans le cadre d'une opération de passation de marchés au fur et à mesure de son déroulement. Par exemple, un tel système peut enregistrer automatiquement l'auteur d'une signature électronique et l'instant où il a signé dans toutes les décisions relatives à la passation de marchés. Cette fonctionnalité pourrait être particulièrement utile pour établir les traces documentaires d'opérations complexes de passation de marchés, par exemple lorsque des modifications sont apportées aux conditions de l'appel d'offre original. Le système pourrait conserver les informations générées par voie

électronique (courriers électroniques ou signatures électroniques), ainsi que par d'autres voies et converties sous forme électronique (par exemple, copies scannées de documents papier, ou enregistrements audio numériques).

32. Il est particulièrement important que toutes les communications soient facilement disponibles et sous leur forme complète afin qu'il puisse être procédé de manière efficace à l'examen des cas, à la vérification et aux enquêtes, les documents pouvant être reproduits facilement, rapidement et à moindre coût et être ainsi exploitables de nouveau pour une analyse plus approfondie. Cette approche peut aussi permettre de s'attaquer aux problèmes récurrents dans les systèmes de gestion de l'information sous forme papier, notamment la disparition ou le déplacement de dossiers ou la recherche d'archives qui prend trop de temps et nécessite beaucoup de ressources.

33. Parallèlement, le système électronique peut être conçu de manière à rationaliser le flux d'informations, en particulier, pour éviter qu'une opération puisse se poursuivre sans répondre à toutes les exigences: en pareil cas, l'outil électronique pourrait simplement bloquer toute tentative de poursuivre l'opération. Cette fonctionnalité pourrait favoriser un respect plus strict des procédures établies, aider à réduire les cas de manquement involontaire et permettre de concentrer l'essentiel des ressources sur des manquements plus graves.

34. Un autre gain d'efficacité important que peuvent permettre de réaliser les systèmes de passation électronique a trait à l'interaction avec les clients de ces systèmes. L'accès aux systèmes électroniques est un processus qui comporte trois étapes fondamentales: l'identification de l'entité et la délivrance de certificats d'accès au système; l'authentification de l'entité demandant l'accès au système sur présentation des certificats d'accès; et l'autorisation d'accès au système après authentification réussie. Le processus s'applique à toutes les entités habilitées à établir une interaction sécurisée avec le système, y compris le personnel de l'entité adjudicatrice, d'autres agents publics et les tiers menant des opérations commerciales, les soumissionnaires par exemple. La phase d'authentification peut dépendre de multiples niveaux de facteurs d'authentification et nécessiter la participation d'un tiers en qualité de prestataire de services de certification.

35. Alors que ce processus peut sembler plus complexe et plus coûteux que celui à l'œuvre dans les systèmes traditionnels, il peut, s'il est bien conçu et bien appliqué, assurer un niveau de sécurité bien plus élevé dans les interactions avec les utilisateurs du système grâce à un contrôle efficace de l'accès aux informations conservées dans le système de passation de marchés. En effet, le système électronique peut imposer strictement un accès sélectif aux informations qu'il contient, dans la mesure où il doit vérifier les certificats et le niveau d'accès qui leur est associé avant d'autoriser tout accès aux données. Les entités qui ont accès au système, y compris le personnel de l'entité adjudicatrice, mais qui ne détiennent pas les certificats requis (ou qui détiennent les certificats sans vouloir avoir accès aux données avant un certain délai, par exemple avant l'ouverture des offres) ne pourront avoir accès aux données.

36. Le deuxième type principal de gains d'efficacité liés à la conception et à la mise en œuvre de systèmes de passation électronique de marchés a trait à la possibilité d'évaluer et de rationaliser la chaîne de passation des marchés. L'introduction de moyens électroniques dans le processus de passation de marchés

ne devrait pas se limiter à la reproduction numérique des étapes suivies dans un environnement papier, mais s'étendre à l'évaluation et à l'examen du processus, indépendamment des moyens adoptés. Un tel exercice pourrait comprendre toutes les étapes de la chaîne de passation de marchés: planification et établissement de budgets (y compris établissement ou renforcement de l'interopérabilité électronique avec les entités financières); choix d'une méthode de passation de marchés; appels d'offres, y compris évaluation et adjudication; systèmes d'acquisition; gestion des marchés et paiements.

37. Cette approche peut faciliter la mise en œuvre cohérente des moyens électroniques et permettre ainsi d'obtenir des avantages supplémentaires par rapport aux procédures existantes. Par exemple, il pourrait être possible de modifier les procédures d'interaction avec les soumissionnaires, en réduisant les contacts personnels qui pourraient exposer les agents à une influence excessive et en partageant les informations d'intérêt général communiquées en réponse à des demandes d'éclaircissement.

D. Mesures préventives supplémentaires

38. Une autre série de gains d'efficacité concerne la mise en œuvre proactive de mesures visant à prévenir la corruption. Des logiciels appropriés pourraient suivre les opérations de passation de marchés et signaler les indicateurs de risque. Les systèmes de passation de marchés pourraient en outre avoir une interaction avec d'autres bases de données publiques pour vérifier les qualifications des tiers, par exemple les licences de commerce et le respect d'exigences législatives spéciales. Cette approche pourrait être particulièrement utile pour la gestion de tâches complexes comme la vérification du statut et des qualifications des sous-traitants de grands projets d'infrastructure.

39. Enfin, les moyens électroniques ont conduit au développement de certaines techniques modernes d'acquisition qui ne sont disponibles que sous forme électronique. Il en est ainsi des systèmes d'acquisition dynamiques et des enchères électroniques inversées, techniques utilisées, en particulier, pour acheter de grandes quantités d'articles ou de produits normalisés de faible valeur¹⁷.

¹⁷ Par exemple, l'article 1 de la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 donne les définitions suivantes des systèmes d'acquisition dynamiques et des enchères électroniques (inversées):

“6. Un ‘système d'acquisition dynamique’ est un processus d'acquisition entièrement électronique pour des achats d'usage courant, dont les caractéristiques généralement disponibles sur le marché satisfont aux besoins du pouvoir adjudicateur, limité dans le temps et ouvert pendant toute sa durée à tout opérateur économique satisfaisant aux critères de sélection et ayant présenté une offre indicative conforme au cahier des charges.

7. Une ‘enchère électronique’ est un processus itératif selon un dispositif électronique de présentation de nouveaux prix, revus à la baisse, et/ou de nouvelles valeurs portant sur certains éléments des offres, qui intervient après une première évaluation complète des offres, permettant que leur classement puisse être effectué sur base d'un traitement automatique.”

E. Étude de cas: mise en place de systèmes de passation électronique de marchés en Albanie

40. L'Albanie a récemment mis en place un système obligatoire de passation électronique des marchés publics¹⁸. Le présent cas peut donner un exemple intéressant de l'expérience dans une économie en transition où l'infrastructure et les connaissances informatiques sont rudimentaires, et où la lutte contre la corruption, y compris dans la passation des marchés publics, est identifiée comme une priorité.

41. Les mesures concernant une diffusion plus large des informations relatives à la passation des marchés, notamment la publicité en ligne des appels d'offre sur un portail unique et le téléchargement gratuit des documents y relatifs, ont été introduites en Albanie en 2007. À partir du 1^{er} janvier 2009, la loi albanaise exige qu'aux niveaux central et local toutes les opérations de passation de marchés publics supérieurs à 3 000 euros soient exécutées par voie électronique.

42. Les étapes du processus de passation de marchés exécutées par voie électronique sont notamment la publicité des appels d'offres, la soumission des offres et les avis d'attribution ou d'annulation. Par ailleurs, des informations générales relatives à la législation, aux réglementations, aux dossiers types d'appel d'offres et aux manuels de passation des marchés sont disponibles sur un portail central dédié à la passation des marchés.

43. Le système albanais de passation électronique des marchés a permis de réduire d'environ 15 % le coût des procédures d'appel d'offres en 2009, et de porter le nombre moyen d'opérateurs économiques participant aux procédures d'appel d'offres de 2,3 par appel d'offres en 2005 à 7,7 en 2009¹⁹.

44. La mise en place de ce système semble en outre avoir effectivement contribué à accroître l'utilisation par les opérateurs économiques des technologies de l'information et de la communication. Des évaluations externes ont confirmé un degré élevé de satisfaction et moins de plaintes des usagers après le passage au système électronique²⁰.

F. Considérations sur la mise en place de systèmes de passation électronique de marchés

45. Sur la base de considérations et d'attentes analogues à celles présentées plus haut, de nombreuses initiatives ont été menées dans chaque région du monde pour mettre en place des systèmes de passation électronique de marchés. Ces initiatives ont toutefois connu des fortunes très diverses. Comme mentionné plus haut, des facteurs comme la disponibilité d'une infrastructure adéquate dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, ainsi que d'un niveau moyen

¹⁸ Système de passation électronique des marchés de l'Agence albanaise des marchés publics, disponible à l'adresse <https://www.app.gov.al>.

¹⁹ Source de données du système albanais de passation électronique des marchés: Pjerin Marku, Albanian e-GP r-e-volution, présentation faite à l'occasion de la cérémonie et du forum marquant la Journée des Nations Unies pour la fonction publique 2010, Barcelone, 21-23 juin 2010.

²⁰ Sigma, Évaluation du système albanais de passation électronique des marchés publics, mai 2009, p. 9.

de connaissances informatiques, ont souvent été identifiés comme étant essentiels. Une approche pratique, visant le lancement progressif d'un système complet de passation électronique de marchés, a souvent été préconisée. Une telle approche pourrait, d'une part, contribuer à entretenir la dynamique du processus grâce au bon déroulement d'étapes intermédiaires, d'autre part, faciliter l'offre d'une formation adéquate au personnel. D'autres expériences soulignent qu'il est important que les cadres dirigeants affirment leur engagement ferme et leur soutien sans faille tout au long de la phase de mise en place du système.

46. Il a en outre été recommandé d'éviter des solutions qui comportent des exigences techniques non adaptées à la réalité économique et informatique du pays, et qui pourraient de ce fait entraîner des coûts excessifs pour l'entité adjudicatrice et les opérateurs économiques. L'adoption d'une approche technologiquement neutre semble également être un élément pertinent, tout comme celle d'une législation favorable à l'utilisation de communications électroniques dont la portée ne se limite pas au domaine de la passation des marchés publics.
