

Comment mieux dépenser l'aide:

Des marchés publics pour une aide plus efficace

Rapport élaboré à partir d'études de cas réalisées dans 6 pays sur la passation des marchés publics, le déliement de l'aide et le recours aux systèmes nationaux

Bodo Ellmers



Table des matières

- 03 À propos du présent rapport
- 04 Résumé exécutif
- 06 Introduction
- 10 **Partie I :**
Marchés publics : une pierre angulaire du développement
- 12 **Partie 2 :**
L'aide est-elle dépensée de manière intelligente ?
- 20 **Partie 3 :**
Systèmes nationaux de passation des marchés : qui les renforce et pour quoi ?
- 24 **Partie 4 :**
Transformation de l'aide : des mesures d'incitation en faveur des populations pauvres du monde

Acrónimos

ACP	Pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique
APD	Aide Publique au Développement
BAsD	Banque Asiatique de Développement
BMD	Banque de Développement Multilatérale
CAD	Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE
CAFTA-DR	Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les États-Unis d'Amérique et la République dominicaine
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Évaluation des politiques et des institutions du pays)
DANIDA	Agence danoise de développement international
GFP	Gestion des Finances Publiques
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems (Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés)
MPD	Marchés Publics Durables
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
P4P	Initiative Achats au service du progrès du Programme Alimentaire Mondial
PAA	Programme d'Action d'Accra
PAM	Programme Alimentaire Mondial (World Food Program)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Programme (Programme Dépenses publiques et responsabilité financière)
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RNB	Revenu National Brut

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Bodo Ellmers et Javier Pereira, avec le soutien de Kirsten Ehrich et de Núria Molina. De nombreux membres et partenaires d'Eurodad y ont apporté des contributions et des commentaires précieux, notamment Vitalice Meja (Reality of Aid Afrique), Anna Thomas (ActionAid) et Niina Pitkanen (KEPA). Clare Birkett a révisé le texte.

Plus d'une centaine de professionnels et experts des marchés publics issus de l'administration, d'agences d'aide et d'organisations de la société civile des pays objet des études de cas et du Groupe de travail de l'OCDE sur la passation des marchés ont partagé leurs connaissances et leurs expériences pour rendre cette recherche possible. Qu'ils en soient particulièrement remerciés.

Publié en septembre 2011

À propos de ce rapport

Lors de la dernière décennie, donateurs et bénéficiaires se sont engagés à améliorer la manière dont l'aide au développement est allouée. Ces dernières années, Eurodad et d'autres organisations de la société civile ont examiné différentes possibilités pour rendre cette aide plus efficace ; néanmoins, jusqu'à présent, la recherche indépendante n'a prêté que peu d'attention aux accords passés en termes de passation de marchés (l'acquisition de biens et de services par les gouvernements afin de mettre en œuvre des projets publics ou de fournir des services publics, tels que des infrastructures ou des services de santé et d'éducation), bien que ces derniers jouent un rôle décisif dans la détermination de la manière dont l'aide est dépensée et de l'identité de ses bénéficiaires ultimes.

Les engagements en matière de passation de marchés publics obligent aussi bien les pays donateurs que les pays bénéficiaires à entreprendre des réformes afin d'augmenter qu'une quantité supérieure d'aide puisse être destinée à des entreprises et des individus des pays en développement, plutôt qu'à des sociétés des pays donateurs.

Le présent rapport a pour objet d'évaluer les progrès réalisés dans la réalisation de ces engagements et d'examiner comment des marchés publics plus intelligents peuvent rendre l'aide plus efficace, afin d'éradiquer la pauvreté et de promouvoir le développement durable.

Méthodologie

Ce rapport se base sur six études de cas et sur une revue de la littérature existante concernant la passation des marchés publics et l'efficacité du développement. Chaque étude de cas repose sur des entretiens réalisés auprès de professionnels des marchés publics, d'experts, d'activistes et d'observateurs de la société civile, ainsi que de membres du personnel des agences d'aide.

Lorsqu'elles étaient disponibles, les bases des données des marchés attribués étaient également examinées. Nous nous sommes facilement procuré ces informations auprès de la Banque Mondiale et des Banques de développement régionales ; cependant, tous les donateurs ou gouvernements de pays bénéficiaires n'ont pas mis ces informations à disposition, certains n'ayant communiqué que des renseignements insuffisants pour mener à bien une analyse convenable. Nous avons réalisé une évaluation de la proportion de marchés conclus avec des entreprises locales et étrangères, afin d'identifier les bénéficiaires ultimes des financements et d'en connaître la part conservée dans les pays bénéficiaires. Nous avons procédé séparément pour les contrats de faible valeur et ceux d'une valeur supérieure (au-dessus d'un million d'USD), afin de déterminer si la taille du contrat influe d'une manière ou d'une autre sur son attribution.

Marchés publics, aide liée et recours aux systèmes nationaux : les études de cas par pays

Namibie	Targeting Development?	Février 2010
Ghana	For whose gain?	Avril 2010
Ouganda	Tapping the potential?	Décembre 2010
Bangladesh	Helping or hindering?	Mars 2011
Nicaragua	Nicaragua: contrataciones públicas, alineación y armonización de la cooperación internacional	Avril 2011
Bolivie	Financiamiento para el desarrollo y eficacia de la ayuda: análisis desde la perspectiva de las contrataciones públicas. Estudio de caso de Bolivia	Juin 2011
Revue de la littérature	Procurement and Development Effectiveness	Décembre 2009

Résumé exécutif

Alors que la date butoir fixée pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) approche à grands pas, les prévisions indiquent, conformément aux tendances actuelles, que de nombreux pays ne devraient pas être en mesure de les respecter, malgré les quelques progrès constatés ces dernières années, facilités par les montants croissants fournis par l'aide. Des efforts extraordinaires devront donc être déployés pour tirer le maximum de chaque cent et assurer l'obtention des meilleurs résultats possibles, ainsi qu'un impact durable avant 2015, et au-delà de cette date.

La Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra (PAA), les deux principaux accords signés par la communauté internationale en matière d'efficacité de l'aide, représentent une première tentative pour améliorer le fonctionnement de l'aide, afin d'éradiquer la pauvreté et d'encourager le développement durable, et pour mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement (OMD n°8). Cependant, jusqu'à présent, peu d'attention a été portée aux modalités selon lesquelles l'aide pourrait permettre aux pays et aux populations de s'aider eux-mêmes, pour s'affranchir de l'aide, à long terme.

Le présent rapport indique que pour parvenir à ce résultat, les agences d'aide et les gouvernements des pays en développement doivent adopter des pratiques de passation de marchés plus intelligentes. Bien que les projets de développement soient gérés par les ministères et les agences d'aide, ils reposent sur les prestations du secteur privé, par exemple pour confier à des entreprises de construction la réalisation de travaux d'infrastructures, pour l'achat de médicaments pour les programmes de santé ou pour l'achat de manuels destinés aux projets d'enseignement. Si le montant exact n'est pas officiellement rendu public, selon nos calculs, 69 milliards d'USD, soit plus de 50 % de l'aide publique au développement totale, sont dépensés chaque année, auprès de fournisseurs extérieurs, pour l'achat de biens et de services destinés à des projets de développement. Les pratiques de passation des marchés déterminent à quelles entreprises privées de quels pays sont attribués les contrats financés par l'aide, ce qui détermine alors qui tire profit des bénéficiaires de la création d'emplois décents, de sources de revenus et de capacités productives.

À quel point les pratiques de passation des marchés adoptées par les donateurs sont-elles intelligentes ?

Le fait de « lier l'aide » à la condition que tous les achats soient effectués auprès de sociétés des pays donateurs constitue le type de marchés publics le moins efficace. Cela transforme l'aide en « aide boomerang » : un flux financier uniquement destiné aux pays en développement dans les registres comptables. Bien que les premiers accords de déliement de l'aide aient été signés par l'OCDE en 2001, plus de dix ans après, près de 20 % de l'aide bilatérale demeure formellement liée. Les projets de développement financés par l'aide liée sont également 15 à 40 % plus onéreux.

De plus, il s'avère que la plupart des contrats d'aide formellement déliés attribués par les agences bilatérales sont également accordés aux entreprises des pays donateurs. Deux tiers d'entre eux sont accordés à des sociétés des pays de l'OCDE, et 60 % « dans le pays », à des entreprises issues du pays donneur finançant un projet. Bien que les banques de développement multilatérales (BDM) diversifient davantage leur base de fournisseurs, ce



Selon nos calculs, 69 milliards d'USD, soit plus de 50 % de l'aide publique au développement totale, sont dépensés chaque année, auprès de fournisseurs extérieurs, pour l'achat de biens et de services destinés à des projets de développement.

sont les sociétés de pays de l'OCDE et, de manière croissante, les sociétés des économies émergentes, qui sont les principales bénéficiaires des contrats financés par les banques de développement multilatérales. La moitié de la valeur contractuelle des projets financés par la Banque Mondiale dans les pays objet de notre étude de cas était attribuée à des sociétés étrangères, la proportion diminuant en fonction de la taille du contrat. Ceci est une conséquence des pratiques de passation des marchés de la Banque Mondiale, qui considère les appels d'offres internationaux comme la meilleure option.

Le déliement officiel de l'aide a manifestement été une condition nécessaire, mais non suffisante, pour délier l'aide de manière concrète. Afin de libérer le plein potentiel de l'aide de manière à créer des capacités, des emplois et des revenus à l'échelle locale, l'aide doit être déliée non seulement sur le papier, mais aussi en pratique. Les pratiques des donateurs en matière de passation des marchés publics continuent de favoriser les entreprises du Nord et empêchent pratiquement les pays les moins avancés de rivaliser.

Une option consiste à réformer les pratiques de passation des marchés des donateurs : le présent rapport met en évidence une série de meilleures pratiques démontrant un réel effort de la part des donateurs. Le Programme Alimentaire Mondial, par exemple, se procure ses denrées alimentaires auprès de petits producteurs, en essayant de combiner son programme d'assistance alimentaire au développement rural. L'Organisation Internationale du Travail conseille les gouvernements et les agences d'aide sur les modalités d'utilisation des méthodes intensives en main d'œuvre dans les projets de construction. Son objectif est de stimuler la création d'emplois et d'augmenter la part du financement des projets qui se traduit par un revenu complémentaire pour les populations pauvres locales, plutôt que de payer des équipements importés. Ces mesures sont louables, mais il convient de ne pas oublier que la coopération au développement consiste en fin de compte à aider les pays en développement à améliorer leur manière de fonctionner, ce qui exige bien plus qu'aider les agences d'aide à s'améliorer. Le Programme d'Action d'Accra oblige donc les donateurs à renoncer à leurs responsabilités en termes de passation des marchés en recourant aux systèmes des pays destinataires comme première option pour dépenser l'aide.

Le recours aux systèmes nationaux peut changer la donne

Le recours aux systèmes nationaux permet de renforcer ces derniers, dans la mesure où les rares ressources d'aide sont utilisées pour renforcer les capacités des principales fonctions étatiques, plutôt que pour des structures parallèles onéreuses et redondantes mises en place par les agences d'aide. Il permet également de donner le pouvoir de prise de décision



Les projets de développement financés par l'aide liée sont 15 à 40 % plus onéreux. De plus, il s'avère que la plupart des contrats d'aide formellement déliés attribués par les agences bilatérales sont également accordés aux entreprises des pays donateurs.

concernant l'attribution des contrats aux pays destinataires, ce qui génère une appropriation et améliore les chances des entreprises locales de remporter des contrats, notamment si les pays destinataires accordent un traitement préférentiel aux sociétés locales ou se réservent une partie des contrats.

L'évaluation des avancées en faveur d'un engagement essentiel à utiliser les systèmes nationaux de passation de marchés s'avère difficile, dans la mesure où il n'existe aucune obligation de reporting en la matière. Les données incomplètes fournies par l'OCDE suggèrent que quasiment aucune avancée n'a été réalisée depuis la signature de la Déclaration de Paris. Les donateurs prétendent souvent ne pas faire appel aux systèmes des pays destinataires parce que ces derniers manquent de capacités ou posent d'importants risques fiduciaires. Nous avons mis cet argument au banc d'essai en comparant l'utilisation des systèmes nationaux aux scores de l'Évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA, en anglais) de la Banque Mondiale, largement utilisé pour évaluer la qualité des systèmes nationaux.

De manière frappante, notre test n'a montré aucune corrélation entre l'utilisation des systèmes nationaux faite par les donateurs et le score CPIA. Ceci indique que les contraintes liées à l'utilisation des systèmes nationaux sont déterminées par les donateurs : un mélange d'intérêts économiques, une aversion au risque et le désir d'une plus grande reconnaissance publique des donateurs expliquent l'absence d'avancées réalisées dans l'utilisation des systèmes nationaux.

Systèmes nationaux de passation des marchés : qui les renforce et pour quoi ?

L'engagement des donateurs à recourir aux systèmes nationaux a été pris à la condition que les destinataires réforment et renforcent ces systèmes. Selon la Déclaration de Paris, les destinataires étaient censés mener le processus de réforme. Cependant, les études de cas menées aux fins de la présente recherche nous ont permis de constater que les donateurs, et notamment la Banque Mondiale et d'autres banques de développement multilatérales, continuent d'exercer une forte influence sur la réforme des politiques de passation des marchés publics dans les pays en développement.

Les réformes du système de passation de marchés demandées par les donateurs lors des dix dernières années ont fortement agi en faveur d'une plus grande libéralisation des systèmes de passation des marchés, une approche servant leurs intérêts économiques, leur permettant ainsi de disposer d'un meilleur accès aux marchés publics du Sud. Rien ne prouve que les donateurs aient cédé ni même encouragé un espace politique quelconque en faveur des pays en développement pour que ces derniers façonnent des politiques de passation des marchés efficaces pour développer leurs propres entreprises et leurs capacités productives locale. De



Les donateurs, et notamment la Banque Mondiale et d'autres banques de développement multilatérales, continuent d'exercer une forte influence sur la réforme des politiques de passation des marchés dans les pays en développement.

plus, les pays en développement n'ont pas eu la possibilité d'utiliser les marchés publics pour promouvoir leurs objectifs sociaux et environnementaux, comme prévu dans les accords des Nations Unies sur la passation de marchés publics durables.

Le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN-4), qui se tiendra à Busan en Corée du Sud, examinera la question de l'aide dans le contexte plus large du développement. Ce forum sera l'occasion de traiter les questions en suspens ainsi que les points erronés de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Ce forum constituera, pour les pays de l'OCDE, un espace leur permettant de prouver qu'ils prennent l'efficacité de l'aide au sérieux et qu'ils peuvent réellement changer la manière dont l'aide est dépensée.

Recommandations à l'intention des donateurs bilatéraux et multilatéraux :

- Déliar toute l'aide, quel que soit le pays de destination
- Mettre fin à l'aide liée informelle
- Recourir aux systèmes nationaux de passation des marchés publics comme première option
- Soutenir les efforts des pays en développement pour renforcer les systèmes de passation des marchés publics
- Donner la préférence à l'approvisionnement à l'échelle locale et régionale
- Évoluer vers des marchés publics intelligents
- Intégrer la passation de marchés publics au Cadre de cohérence des politiques pour le développement de l'UE

Recommandations à l'intention des gouvernements des pays en développement :

- Rendre les systèmes nationaux de passation de marchés opérationnels
- Rendre les pratiques et les politiques de passation de marchés intelligentes
- Rendre les marchés publics transparents et responsables
- Refuser l'aide liée

Introduction

Lors de ces dix dernières années, les pays donateurs et les pays bénéficiaires ont réalisé d'importants efforts pour augmenter la quantité et la qualité de l'aide au développement. Le niveau d'Aide Publique au Développement (APD) est passé de 54 milliards d'USD en 2000 à 129 milliards d'USD en 2010, et se situe encore loin de l'objectif de 0,7 % du RNB des pays donateurs, tel que défini par les NU.¹ En théorie, une plus grande quantité d'aide est désormais disponible pour réduire les inégalités de revenus entre le Nord et le Sud et encourager le développement durable dans le Sud. Des progrès importants ont été réalisés en faveur de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ; chaque fois qu'une aide efficace a été allouée, elle a joué un rôle crucial dans l'obtention de ces derniers, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation.

Cependant, il reste encore beaucoup de chemin à faire. La pauvreté demeure une réalité pour bien trop de personnes dans le monde. Plus d'un milliard de personnes vivent avec moins de 1,25 USD par jour ; les inégalités sont omniprésentes.² Lors des dix dernières années, très peu de pays sont parvenus à se détacher de leur dépendance vis-à-vis de l'aide. En raison de l'absence de capacités productives et de ressources nationales, les progrès accomplis par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le Développement dans les Pays les Moins Avancés ne peuvent être maintenus que si les donateurs continuent de mettre à disposition des financements pour le secteur de la santé et de l'éducation. Il reste encore beaucoup à faire pour convertir l'aide en instrument beaucoup plus efficace pour éradiquer la pauvreté, et s'engager en faveur d'un développement durable et équitable.

Lors de la dernière décennie, la communauté internationale a pris toute une série d'engagements pour aborder le sujet de l'efficacité de l'aide, stipulés dans la Déclaration

de Paris (2005) et le Programme d'Action d'Accra (2008).³ Si ces deux instruments sont pleinement mis en œuvre, les pays bénéficiaires de l'aide joueront un rôle plus fort dans la définition des politiques de développement, ainsi que dans la décision des modalités selon lesquelles l'aide est allouée. Une aide de meilleure qualité devrait engendrer des résultats plus conséquents et plus appropriés en matière de développement.

Malgré ces engagements internationaux, l'inefficacité des pratiques des donateurs et des bénéficiaires continue de réduire le plein potentiel de l'aide à engendrer des résultats en termes de développement. De nombreux projets de développement sont menés en faveur et au nom des populations pauvres, mais non avec et par elles. Une proportion bien plus importante de l'APD pourrait être conservée dans les pays en développement et se traduire par un revenu complémentaire pour les populations pauvres, à condition que les donateurs changent la manière dont ils gèrent le développement.

Vue d'ensemble de la question des marchés publics dans l'agenda de l'efficacité de l'aide

CAD de l'OCDE 2001

Déliement de l'aide

Les recommandations formulées en 2001 par le CAD sur le déliement de l'APD aux Pays les Moins Avancés visent à faire face à un scandale majeur de la coopération au développement : le conditionnement de l'octroi de l'aide à l'achat exclusif des biens ou des services correspondants auprès des pays donateurs, excluant ainsi les entreprises du Sud des opportunités commerciales. « L'aide liée » fournit des biens et des services ; cependant, elle divise par deux l'impact de ces fonds en termes de développement, dans la mesure où elle ne crée ni emplois, ni revenus, ni capacités humaines dans le pays bénéficiaire.

Rome 2003

Harmonisation

Le premier Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide s'est engagé en faveur de l'harmonisation des pratiques des différents donateurs, y compris dans le domaine des marchés des agences d'aide.⁶ L'harmonisation des procédures des donateurs signifie que les gouvernements bénéficiaires ne sont pas tenus de connaître et de traiter la myriade d'exigences des différents donateurs. Au lieu de cela, les donateurs à l'intention d'un pays particulier alignent leurs pratiques, ce qui réduit le fardeau du pays bénéficiaire, en termes administratifs et de capacités.

Un programme de réforme ambitieux comportant certaines omissions importantes :

Dans la pratique, ceci signifie que, pendant de nombreuses années, l'aide a financé les services de santé, d'éducation ou d'infrastructures en faveur des populations pauvres. Mais les pays et les populations pauvres ne prenaient aucune part à la fourniture de ces biens et services, souvent en raison du fait que les donateurs conditionnaient leur aide à l'obligation de se procurer ces biens et services, nécessaires aux projets de développement, auprès des fournisseurs de leurs pays. Bien que les engagements à délier l'aide aient mis fin, dans une certaine mesure, au déliement formel de cette dernière, si l'on examine de plus près les bénéficiaires des contrats d'aide, l'on constate que ce sont toujours principalement les consultants et les

entreprises des pays donateurs qui fournissent les biens et les services payés avec les budgets de l'aide. Les modalités selon lesquelles ces biens et services sont achetés font également partie intégrante du problème.

Il reste des progrès à accomplir afin d'augmenter la participation des populations dans la mise en œuvre de projets de développement et pour leur donner l'opportunité d'accéder à des emplois décents, d'augmenter leurs revenus et de renforcer leurs capacités. L'application des engagements officiels à délier l'aide, en recourant aux systèmes des pays en développement et en donnant la préférence aux sources locales d'approvisionnement en ce qui concerne l'achat de biens

et de services financés par les montants d'aide, pourrait libérer ce potentiel inexploité. Les Nations Unies soulignent qu'il est nécessaire « d'accélérer l'augmentation des dépenses publiques concernant les biens et les services »⁴ pour stimuler le développement des Pays les Moins Avancés. Le versement de l'aide via les systèmes des pays destinataires contribue à cette croissance. Des pratiques et des politiques intelligentes en matière de passation des marchés contribuent au « progrès technologique et à la transformation structurelle, ainsi qu'à la création d'opportunités d'emplois, des éléments essentiels à une réduction significative de la pauvreté. »⁵

Le présent rapport a pour objet de passer en revue les pratiques

et les politiques de passation des marchés des agences d'aide et des gouvernements des pays en développement afin d'évaluer si ces organismes utilisent les marchés publics de sorte à maximiser l'impact de l'aide et des dépenses publiques sur le développement des pays en développement. Il évalue pour cela les impacts sur le développement des réformes en cours, déclenchées par la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra, et explore comment des mécanismes intelligents de passation des marchés peuvent faire de l'aide un instrument plus efficace pour encourager l'éradication de la pauvreté et le développement durable.



Les Nations Unies soulignent qu'il est nécessaire « d'accélérer la croissance des dépenses publiques concernant les biens et les services », pour stimuler le développement des Pays les Moins Avancés.

Paris 2005

Appropriation et recours aux systèmes nationaux

Plus d'une centaine de pays et d'organisations internationales ont signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La Déclaration reconnaît que les pays en développement doivent prendre en main leurs propres processus de développement. Les donateurs se sont également engagés à recourir aux systèmes de passation des marchés des pays en développement dans toute la mesure du possible, à condition que les bénéficiaires réforment et renforcent ces systèmes.

Bien que les engagements existants en termes d'efficacité de l'aide aient le potentiel de rendre l'aide plus efficace en matière de développement durable, l'agenda du CAD de l'OCDE dans ce domaine manque d'engagements explicites permettant que la passation de marchés bénéficie aux populations pauvres et promeuve un

développement durable d'un point de vue social et environnemental. Ces promesses ont été prises sous les auspices des Nations Unies. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue en 2002, les 192 états membres des NU se sont engagés en faveur des Marchés Publics Durables (MPD). Les pratiques durables en

matière de passation des marchés tiennent compte des critères environnementaux, sociaux et liés au développement pour faire en sorte que les marchés publics participent davantage à la réalisation des objectifs des NU en termes de développement.

Accra 2008

Approvisionnement local et régional

Lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, les signataires ont convenu de recourir en premier lieu aux systèmes de passation des marchés des pays bénéficiaires. Le renforcement de cet engagement était nécessaire parce que l'Enquête de suivi 2008 de la Déclaration de Paris avait démontré que les donateurs n'avaient pas augmenté leur utilisation de ces derniers en conséquence, bien que de nombreux pays bénéficiaires aient amélioré leurs systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques.⁷ Le Programme d'Action d'Accra contient également un nouvel engagement à stimuler l'impact de l'aide sur l'économie locale, et, de là, sur l'efficacité du développement. Ceci vise à promouvoir le recours aux sources d'approvisionnement local et régional, ainsi qu'à augmenter les dépenses en biens, fournitures et travaux dans les pays en développement.

Marchés publics : une pierre angulaire du développement

La passation de marchés publics, l'acquisition de biens et de services par les gouvernements dans le but de mettre en œuvre des projets publics, tels que des services d'infrastructure, de santé ou d'éducation, représente une proportion importante de l'activité économique de tout pays ; elle constitue la principale composante des dépenses publiques, après les salaires. Selon l'OCDE, les marchés publics représentent 20 % du RNB des pays de l'OCDE et 14,5 % de celui des pays en développement.⁸

Dans les pays en développement, les marchés publics représentent une source plus importante de financement du développement, en comparaison avec l'aide. Les donateurs membres du CAD de l'OCDE n'ont fourni que 0,32 % de leur RNB au titre de l'aide en 2010 ; seuls quelques états en situation de post-conflit reçoivent un peu plus de 14,5 % de leur RNB en aide. Bien que les ressources nationales et les revenus fiscaux représentent une importante source de financement des marchés publics, dans certains pays en développement, l'aide au développement finance une part significative des achats et des investissements publics. Ceci s'explique par le fait que les donateurs continuent de préférer financer, par exemple, la construction de nouveaux hôpitaux ou de nouvelles écoles, tandis que des montants d'aide inférieurs sont destinés aux dépenses récurrentes, telles que les salaires des enseignants et des médecins.

Il est difficile d'estimer la part des budgets d'aide consacrée à l'achat de biens et de services, et donc utilisée dans le cadre des marchés publics, dans la mesure où, bien trop souvent, les donateurs ne communiquent pas systématiquement sur les contrats attribués ni sur les entreprises ayant remporté les appels d'offres. De plus, les marchés financés par l'aide sont également directement

attribués par les administrations des pays en développement, lorsque l'aide est allouée sous la forme d'un soutien budgétaire ou lorsque les donateurs recourent aux systèmes de passation des marchés des pays en développement.

La passation des marchés publics se déroule là où se trouve l'argent

Selon l'OCDE, en 2009, les donateurs bilatéraux ont dépensé près de 9 milliards d'USD dans l'aide au développement, au titre de la fourniture de biens et de services ou de la passation de marchés de travaux avec le secteur privé.⁹ Cependant, l'Autriche, le Canada, l'Italie, l'Irlande, la Corée, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne et la Suisse n'ont communiqué aucune information à l'OCDE. Si la part représentée par ces pays était similaire à celle des autres pays (environ 14 %), le montant total atteindrait les 12 milliards d'USD en 2009.¹⁰ Les agences multilatérales, quant à elles, ajouteraient 5 milliards d'USD supplémentaires par an.

De même que certains organismes donateurs utilisent directement l'APD pour des projets de développement, une partie de l'APD est injectée dans les budgets des pays bénéficiaires, une autre part étant également

utilisée pour la passation de marchés. Selon l'OCDE, les 30 pays bénéficiaires ayant participé à l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont investi 10,5 milliards d'USD dans les marchés publics en 2007.¹¹ Pour ces pays, cela représente un peu plus de 40 % de l'aide reçue.¹² Si ce pourcentage était applicable à l'ensemble des pays bénéficiaires, cela signifierait que 52 milliards d'USD ont été utilisés au titre de la passation de marchés par les pays en développement.¹³

Bien que nos estimations soient susceptibles de dévier des valeurs réelles, elles font apparaître la quantité totale de l'aide utilisée pour la passation de marchés, aussi bien par les donateurs que par les pays bénéficiaires, soit un peu plus de 69 milliards d'USD par an.

Des marchés publics intelligents stimulent la réduction de la pauvreté ainsi que le développement durable

En vertu des engagements internationaux en matière d'aide, les donateurs se sont engagés à recourir davantage aux systèmes des pays bénéficiaires, en réduisant les coûts des transactions, en augmentant le contrôle des pays bénéficiaires sur l'utilisation de l'aide (leur appropriation) et en renforçant les institutions des pays en développement.

Ils ont demandé en retour que les pays en développement réforment leurs pratiques et leurs politiques de passation des marchés. Dans la mesure où l'aide ne représente qu'une part des montants utilisés pour les marchés publics, l'impact de ces réformes va au-delà de l'aide.

Les réformes dépassent également le simple fait de favoriser la transparence et la responsabilité des procédures utilisées par les administrations pour la passation de marchés relatifs à des biens et des services : elles déterminent en fin de compte entre quelles mains finit l'argent, ce qui confère un caractère politique à cette question.

En leur octroyant des contrats, les administrations garantissent le chiffre d'affaires de certaines entreprises privées, ainsi que les emplois et les revenus du personnel employé par

ces dernières. En garantissant une demande prévisible, les entreprises peuvent prendre des décisions d'investissement plus audacieuses, renforcer leurs capacités productives pour le futur et innover. En adoptant des pratiques adaptées en matière de passation des marchés publics, les gouvernements peuvent exclure (ou mettre sur liste noire) des entreprises impliquées dans des activités frauduleuses, de corruption ou compromettant l'intérêt général. Ils peuvent également renforcer les entreprises les plus bénéfiques pour le public, en leur accordant un traitement préférentiel (voir l'Encadré n°3 ci-dessous).

Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, souligne que « les politiques de marchés publics jouent un rôle économique et social majeur dans les pays en développement. [...] La politique de passation des marchés peut être utilisée pour stimuler les industries nationales ou pour encourager le développement dans des secteurs spécifiques de l'intérêt national. Les objectifs sociaux pourraient également être avancés, en donnant la préférence à des communautés ou des groupes spécifiques, notamment ceux sous-représentés d'un point de vue économique. »¹⁴

Cependant, les adjudicateurs font souvent l'objet d'importantes pressions extérieures pour garantir une « rentabilité » certaine. Si l'on retient une interprétation étroite, ceci crée de fortes incitations pour attribuer les contrats à l'offre la moins chère, indépendamment de sa qualité et d'autres facteurs supplémentaires liés au développement et aux conditions socio-économiques. Un expert en marchés publics de la Banque Mondiale, interrogé aux fins de la présente recherche, a résumé cette attitude en déclarant qu'« il est fréquent que l'on tente de répondre aux besoins immédiats sans se préoccuper du futur. »

Cette attitude, tout en augmentant les résultats à court terme, réduit considérablement l'impact potentiel à long terme des biens et services achetés, par les organismes donateurs et les pays bénéficiaires, grâce à l'argent de l'aide. Ces fonds pourraient être utilisés, d'une autre manière, pour favoriser l'investissement et l'innovation, le respect des normes du travail, sociales et environnementales, et aider au renforcement des capacités



Chaque année, 69 milliards d'USD d'aide sont utilisés pour la passation de marchés.



Selon l'OCDE, les marchés publics représentent 20 % du RNB des pays de l'OCDE et 14,5 % de celui des pays en développement.

locales et du tissu socio-économique pour que les pays en développement trouvent la voie pour sortir de la pauvreté. Les marchés publics peuvent être utilisés comme un outil du développement, voire comme un outil en faveur des populations pauvres, permettant « d'acheter la justice sociale », afin de réduire les inégalités et de lutter contre la pauvreté¹⁵

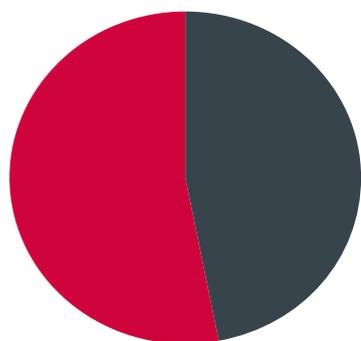
Bien que le fait d'attribuer un marché

public de manière intelligente s'avère plus difficile d'un point de vue technique que le choix de l'offre la plus intéressante d'un point de vue financier, d'aucuns pensent que « la capacité à naviguer dans les eaux tourmentées des préférences socio-économiques doit constituer une compétence de base des fonctionnaires chargés de la passation des marchés au niveau local et étatique. »¹⁶ Ceci inclut les adjudicateurs des agences d'aide.

L'aide ne peut jouer qu'un rôle de soutien, qu'elle soit versée par le biais des systèmes de passation des marchés des pays bénéficiaires ou par le biais des systèmes parallèles des agences d'aide. Cependant, ce rôle est important dans les pays dépendant de l'aide, où cette dernière représente une grande part du PNB et où les donateurs contribuent de manière significative au budget du pays. Les marchés publics attribués de manière intelligente peuvent

augmenter le rapport coût-résultats réel de l'aide, en générant des impacts durables et à long terme sur le développement. Les deux parties, les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires, ont un rôle à jouer pour concrétiser cette ambition. Le chapitre suivant explorera les mesures devant être prises par les donateurs pour faire de la passation de marchés publics un outil intelligent pour le développement.

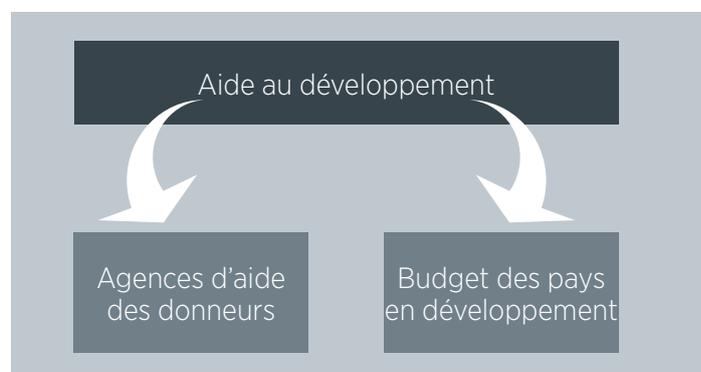
Pourcentage de l'aide représenté par les marchés publics



Sur un total de 129 milliards d'USD d'aide en 2010

Plus de 53 % correspondent aux marchés publics

Modalités d'allocation de l'aide



Types de marchés publics cibles : les pratiques les plus courantes

Marchés réservés : En vertu de la pratique des marchés réservés, les marchés publics sont exclusivement proposés à un groupe restreint de sociétés répondant à certains critères particuliers. La pratique la plus courante consiste à limiter la concurrence aux entreprises nationales ou aux entreprises enregistrées dans le pays ; il est également fréquent de réserver une partie des marchés à de petites et moyennes entreprises, aux minorités ethniques ou à des groupes sociaux défavorisés. Certains gouvernements disposent de règles plutôt exceptionnelles en matière de marchés réservés : c'est notamment le cas des États-Unis en ce qui concerne les anciens combattants, afin d'assurer leur réinsertion dans l'économie à leur retour du combat.

Marges de préférence : Il s'agit de la pratique la plus commune dans le domaine des marchés publics. La loi type

de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) sur la passation de marchés publics permet d'accorder des marges de préférence aux soumissionnaires du pays : la marge est de 7,5 % pour les travaux et de 15 % pour les biens et services.¹⁷ Ces pourcentages peuvent être ajoutés aux offres soumises par les entreprises nationales, pour comparaison avec ceux des sociétés étrangères. Les marges de prix de la loi type de la CNUDCI sont appliquées par de nombreux pays en développement, parfois par des institutions financières internationales, telles que la Banque Mondiale. Leur logique consiste à créer des règles du jeu équitables entre les soumissionnaires nationaux et étrangers, étant donné que ces derniers sont généralement plus compétitifs et sont en mesure de présenter des offres moins chères, car ils bénéficient de plusieurs

avantages (économies d'échelle ou accès à des financements moins onéreux). Le libre marché n'est pas nécessairement un marché équitable, et les marges de préférence sont censées compenser ces disparités en créant des conditions propices à la libre concurrence entre les entreprises nationales des pays en développement et les grandes sociétés transnationales.

Sélection en fonction de la qualité : Si les conditions tarifaires sont généralement le principal critère d'attribution des marchés (le marché revenant au soumissionnaire ayant présenté l'offre la moins chère : sélection du prix le plus bas), dans la pratique, des critères « qualitatifs » supplémentaires peuvent également jouer un rôle. La sélection en fonction de la qualité est fréquente dans le cadre des marchés de conseil, mais peut également être appliquée pour donner la préférence à des biens respectueux de l'environnement. Il existe plusieurs manières de tenir compte de la « qualité » au moment d'évaluer des offres.

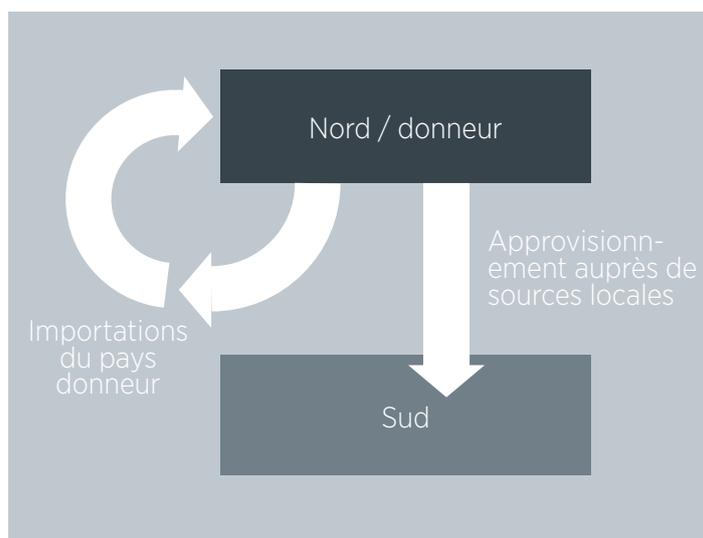
Tout d'abord, un processus de sélection à deux étapes : le « coût » et la « qualité » d'une offre sont évalués séparément. Deuxièmement, la « qualité » est traduite en valeurs monétaires et le prix ajusté en conséquence. Troisièmement, le « coût » est traduit en points et des points supplémentaires sont accordés pour des raisons de « qualité ».

Exclusion : Une autre option consiste à exclure certaines sociétés du marché en question. Une pratique communément répandue chez les Banques de Développement Multilatérales, consiste à exclure les sociétés ayant été impliquées dans des activités frauduleuses ou des cas de corruption, afin de les punir pour leur irresponsabilité sociétale.¹⁸ L'engagement pris par les donateurs dans le Programme d'Action d'Accra de respecter la responsabilité sociétale des acteurs économiques doit également impliquer que soient exclues les sociétés basées dans des paradis fiscaux ou impliquées dans des violations des droits humains.

L'aide est-elle dépensée de manière intelligente ?

Le Programme d'Action d'Accra oblige les donateurs à recourir aux systèmes de passation des marchés publics des pays bénéficiaires au moment de verser leur aide, dans la mesure où il s'agit de l'élément ayant l'impact le plus important sur le développement (voir section 1). Cependant, les donateurs tardent à respecter cet engagement et continuent de recourir à leurs propres systèmes. Pour cette raison, il est important d'améliorer les pratiques des donateurs en matière de passation de marchés publics, de sorte à maximiser leur impact sur le développement. Ceci implique de garantir qu'ils recourent aux entreprises locales au moment de dépenser leur argent pour des projets de développement, afin que l'économie locale puisse en profiter.

Aide boomerang contre transferts d'aide durable



Marchés publics des donateurs : La plupart des contrats d'aide reviennent aux entreprises de leurs pays.

Bien que les pratiques et les politiques des donateurs en matière de passation des marchés puissent prendre diverses formes, l'on recense essentiellement trois principales pratiques :



L'aide liée

Seules les entreprises du pays donneur peuvent soumissionner pour les appels d'offres des donateurs. Par conséquent, les montants d'aide liée reviennent rapidement dans le pays, voire ne le quittent jamais.



L'aide non liée

Les entreprises de tous les pays peuvent soumissionner ; les marchés en question sont généralement ouverts aux appels d'offres internationaux, ce qui signifie que l'offre la moins disante, la plus compétitive, obtient le marché. Les entreprises les plus importantes, souvent basées dans des pays donateurs, pouvant profiter d'économies d'échelle ou disposant de ressources plus importantes pour se positionner sur les appels d'offres ouverts, tendent à recevoir une part plus importante de marchés. Bien que l'aide non liée ait le potentiel de fournir des biens et des services à des prix inférieurs, elle est également assortie de coûts de transaction supérieurs en raison des complexes procédures d'appels d'offres et d'évaluation.



Marchés publics locaux

Les fournitures sont achetées par le donneur dans le pays du projet, de sorte que les marchés sont attribués à des entreprises basées dans le pays bénéficiaire (y compris à des entreprises étrangères enregistrées dans le pays), ce qui permet de dépenser une quantité supérieure de fonds d'aide dans les pays bénéficiaires.

Une grande quantité d'aide continue d'être liée

Pendant des décennies, l'aide liée a représenté une pratique commune. De nombreux donateurs la considéraient comme une approche gagnant-gagnant, qui leur permettait d'apporter une aide au développement tout en favorisant, dans un même temps, les opportunités commerciales pour leurs propres entreprises dans les pays en développement.

Cependant, dans la pratique, l'aide liée implique que les montants d'aide ne quittent jamais le territoire du pays donneur. Les populations pauvres des pays pauvres peuvent profiter des biens ou des services achetés, mais elles sont privées d'accès aux externalités positives potentielles liées à l'aide dépensée, telles que l'obtention d'un emploi ou l'amélioration de leurs compétences en travaillant avec des sociétés locales fournissant des biens et des services achetés avec les fonds d'aide.

En 2001, le CAD de l'OCDE a formulé des Recommandations sur le déliement de l'APD aux Pays les Moins Avancés,¹⁹ en reconnaissant que l'aide non liée pourrait avoir un impact plus significatif sur l'économie locale. Ces recommandations ont représenté une avancée décisive dans l'agenda de l'efficacité de l'aide. Cependant, elles comportent plusieurs inconvénients, dans la mesure où elles excluent à la fois l'aide alimentaire et l'assistance technique.

Ceci signifie que bien que l'aide liée ne soit pas positive pour le développement, la plupart de l'aide continue d'apparaître sous cette forme. Et, dans le meilleur des cas, lors des dix dernières années, très peu de progrès ont été accomplis pour délier réellement l'aide. Selon l'OCDE, en 2009, environ un cinquième de l'aide apportée par les donateurs bilatéraux était liée (soit près de 18 milliards d'USD).²⁰

Pourquoi l'aide liée est-elle inefficace ?

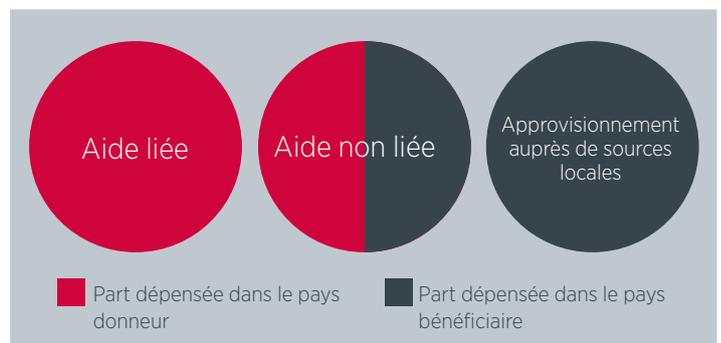
1. L'aide liée compromet l'appropriation du processus de développement par le pays bénéficiaire. L'appropriation est la pierre angulaire de l'agenda de l'efficacité de l'aide. La réalisation de l'appropriation permet de donner un pouvoir plus important aux populations des pays en développement, ainsi qu'une responsabilité sur leur propre développement. Cependant, l'aide liée empêche les pays en développement d'assumer la pleine responsabilité de leur développement. Elle place les décisions d'achat entre les mains des donateurs, ce qui engendre souvent l'acquisition de biens inadaptés ou de services défaillants. Le projet Gilgel Gibe, en Éthiopie, est un exemple illustrant comment l'aide liée diminue sa propre valeur en fournissant des services qui peuvent ne pas être les plus appropriés pour le pays.

2. L'aide liée réduit le rapport coût-résultat. Les biens et les services des pays donateurs sont souvent considérablement plus chers que leurs équivalents des pays en développement. Les Recommandations du CAD sur le déliement de l'APD aux Pays les Moins Avancés (PMA) ont montré que l'aide liée augmente le coût des fournitures de 15 à 40 %. Ceci est principalement dû à la concurrence limitée, qui permet aux fournisseurs de pratiquer des prix de monopole, ainsi qu'aux frais de transport supérieurs, lorsque les biens doivent être envoyés depuis les pays donateurs plutôt qu'être achetés localement.²²

3. L'aide liée dénie le Droit au développement²³ Les contrats d'aide liée attribués aux sociétés des pays donateurs empêchent les pays en développement d'exploiter le

plein potentiel de l'aide, en tant que catalyseur du développement durable à long terme. Si les biens étaient achetés, dans toute la mesure du possible, à des entreprises des pays en développement et si les services d'aide, tels que l'assistance technique, étaient demandés à des experts locaux, l'aide pourrait aider à stimuler le tissu socio-économique national en créant des emplois grandement nécessaires et en générant des revenus pour les populations pauvres des pays pauvres.

La Commission européenne a conclu que le déliement de l'aide augmente la transparence, fait en sorte que l'aide soit davantage axée sur la réduction de la pauvreté (étant donné qu'elle n'est plus liée aux intérêts commerciaux des donateurs) et fournit des biens et des services rentables.²⁴



L'aide liée augmente les coûts des fournitures de 15 à 40 %.

Le barrage de Gilgel Gibe : un exemple édifiant d'une aide italienne au service des entreprises italiennes implantées à l'étranger.

Le projet Gilgel Gibe II visait à exploiter un canal souterrain de 25 km de long pour produire de l'énergie hydroélectrique. En mai 2004, la Ethiopian Electric Power Corporation et Salini Costruttori, une société italienne, ont signé un contrat d'une valeur de 490 millions d'euros pour développer le projet ; cependant, dès le début, ce dernier allait faire l'objet de nombreuses irrégularités.

En violation des procédures de passation des marchés publics du ministère éthiopien des Finances et du Développement économique, du droit italien et des directives communautaires sur les marchés publics, le marché avait été attribué suite à des négociations directes entre les deux sociétés. Malgré cela, le ministère italien des Affaires

étrangères a accordé à l'Éthiopie un prêt à des conditions de faveur de

220 millions d'euros afin de mettre en œuvre le projet, le plus important prêt d'APD jamais accordé par l'Italie. Outre le manque de transparence dans le choix des fournisseurs, l'absence d'évaluation des besoins liés à ce projet remet en question la justification même de son développement. En février 2004, quelques mois avant la signature du contrat portant sur Gilgel Gibe II, le barrage de Gilgel Gibe (connu sous le nom de Gilgel Gibe I) est devenu opérationnel. Il permettait d'augmenter la capacité de production d'électricité du pays à 783 mégawatts, alors même que les pics de demande nationale en Éthiopie, en janvier 2006, ne dépassaient pas les 587 mégawatts.

La phase de construction a également dû faire face à des problèmes. D'importants retards ont sans doute été causés par l'absence d'études de faisabilité



adaptées. En 2010, soit plus de deux ans après la date initialement prévue, le projet a été inauguré ; dix jours après, cependant, le principal tunnel s'est effondré ; le

projet exige désormais de longues réparations onéreuses.

Source: The Gilgel Gibe Affair: An analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia (CRBM / CEE BankWatch) ainsi que d'autres sources.²⁵



Le déliement de l'aide augmente la transparence, fait en sorte que l'aide soit davantage axée sur la réduction de la pauvreté (étant donné qu'elle n'est plus liée aux intérêts commerciaux des donateurs) et fournit des biens et des services rentables.

Quels pays continuent de lier leur aide ?

En 2005 et 2008, les donateurs ont réaffirmé leur engagement à délier l'aide. La Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra incluaient des engagements des donateurs « à poursuivre le déliement de leur aide²⁵. » Ces accords ont contribué à augmenter considérablement la part de l'APD bilatérale non liée de 57 % à 86 % entre 1999-2001 et 2007-2009 (51 % à 79 % dans l'ensemble des pays en développement).²⁶ Malgré ces avancées, au moins 17 % de l'aide bilatérale demeurait liée en 2009. Cette moyenne cache les résultats bien moins bons de plusieurs donateurs bilatéraux, tels que la Grèce (dont 67 % de l'aide demeurait liée en 2009), l'Autriche (54 %), la Corée (50 %), le Portugal (39 %), l'Italie (38 %), les États-Unis (32 %), l'Allemagne (27 %) et l'Espagne (25 %).²⁷

Cependant, en 2009, certains pionniers de l'agenda de l'efficacité de l'aide se prêtaient également à de mauvaises pratiques d'aide liée. Par exemple, 57 millions d'USD d'aide apportée par le Danemark ont servi à financer plusieurs projets d'infrastructure au Mozambique, au Bangladesh, au Sri Lanka, en Chine et aux Maldives. Les Pays-Bas ont quant à eux acheminé 505 millions d'USD à travers le Programme de soutien aux exportations liées au développement (ORET).

De même, en 2009, la France a acheté 37 tramways français pour Casablanca (Maroc), pour un coût de 148 millions d'USD. Cette même année, 90 millions d'USD ont été apportés pour la maintenance de ces tramways. Au Pakistan, la France

a dépensé 98 millions d'USD pour une usine de traitement des eaux usées et investi 70 millions d'USD au Vietnam dans un système de transbordeur pilote pour la ville de Hanoï. Grâce à l'aide liée, l'Espagne a financé l'extension d'un parc éolien en Tunisie, pour un montant de 146 millions d'USD. Le Portugal a quant à lui apporté 86 millions d'USD pour la reconstruction de routes au Cap Vert. Toute cette aide était une aide liée.

En dehors de l'Europe, la même année, le Département d'État américain a indiqué que 250 millions d'USD avaient été dépensés pour deux projets de lutte contre le trafic de drogue au Mexique. Ce montant est dérisoire comparé au montant d'aide liée, 534 millions d'USD, dépensés par les États-Unis pour l'Initiative andine anti-droque, ainsi que d'autres projets de lutte contre le narcotrafic menés en Colombie. Le Japon est également en train de construire un système de transit de masse à Jakarta, auquel il a consacré 515 millions d'USD d'aide liée.²⁸

Malgré les Recommandations du CAD de l'OCDE et les promesses de délier l'aide qu'ils ont prises dans le PAA, les pays donateurs continuent de leurrer leurs propres citoyens et ceux des pays en développement, en faisant passer comme une contribution au développement efficace des pays en développement ce qui est en réalité une aide étatique aux entreprises des pays donateurs. Comme le reconnaît la Commission Européenne, « le déliement de l'aide n'est pas une question technique. Il s'agit d'une question hautement politique, qui relève de la réalité de l'appropriation et de la neutralité de l'aide. »³⁰

Assistance technique liée

Lorsque les Recommandations du CAD sur le déliement de l'APD aux Pays les Moins Avancés furent négociées en 2001, les états membres du CAD ont exercé une forte pression pour que l'assistance technique ne soit pas couverte par l'accord. Certains pays donateurs, comme l'Allemagne et la Belgique, disposent d'agences spécialisées détenant le monopole des activités de mise en œuvre de l'assistance technique. Tous les donateurs ont une préférence certaine pour les consultants de leurs propres pays, notamment en ce qui concerne les domaines sensibles de la surveillance et de la supervision des projets de développement, pour lesquels la loyauté semble jouer un rôle. À Accra, cependant, les donateurs se sont engagés à « encourager le recours à des sources locales et régionales de coopération technique, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud. »³¹

L'assistance technique liée est onéreuse et bien trop souvent inefficace. Dans des pays tels que le Bangladesh et l'Ouganda, les consultants étrangers sont cinq fois plus coûteux que les locaux. Non seulement ils reçoivent des salaires supérieurs, mais ils engendrent également des coûts plus élevés en termes d'allocations familiales, de loyer, de déplacement ou de « primes pour conditions de vie difficiles », des prestations uniquement attribuées au personnel étranger.²⁹ Cependant, dans la mesure où l'assistance technique constitue principalement une aide en nature, bien trop souvent, les coûts d'opportunité

ne sont pas totalement perçus par les gouvernements des pays bénéficiaires.

Le déploiement de consultants étrangers surpayés aux côtés d'agents de la fonction publique sous-payés dans les ministères peut également déclencher une situation de corruption, comme l'a souligné Anu Muhammad, activiste et universitaire au Bangladesh. Ce dernier a, de plus, indiqué que les agents des services publics ne comprennent pas pourquoi ils devraient être si mal lotis d'un point de vue financier en comparaison avec les consultants étrangers, et ne disposer en outre de peu d'opportunités légales pour compenser cette différence.

De plus, l'assistance technique a fréquemment été évaluée comme étant la modalité la moins efficace de la coopération au développement. Très peu de programmes de renforcement des capacités engendrent de bons résultats, et encore moins des résultats durables à long terme. Les consultants étrangers ont tendance à manquer de connaissances concernant la culture et le contexte locaux, ce qui réduit leur légitimité parmi les acteurs locaux.

Le recours à des consultants étrangers est souvent inévitable, parce que « toute l'expertise ne peut pas se trouver dans le pays », affirme Sylvi Demas, de la Direction de la planification du développement de la National Planning Commission de Namibie. Cependant, les professionnels locaux, comme Charles Businge d'ActionAid Ouganda, pensent qu'« il existe un processus délibéré consistant à conserver ce créneau lorsque le recours à des expatriés est nécessaire. » La pratique habituelle selon laquelle l'aide étrangère continue d'être largement contrôlée par le personnel étranger inspire du dédain au sein de la société civile des pays du Sud : « L'aide doit être une aide réelle et ne pas être liée à l'emploi d'une centaine de personnes. Sinon, c'est du néo-colonialisme, » ajoute Businge.

Parking réservé aux consultants étrangers face à un bâtiment du gouvernement de Kampala (Ouganda).



Pourcentage d'aide liée en 2009



“ Les contrats les plus importants attribués par l’UE reviennent presque toujours à de grandes entreprises internationales parce que « vous devez disposer d’un personnel voué aux appels d’offres, ce que seuls les plus grands peuvent se permettre. »

L’aide liée informelle : ou comment faire du neuf avec du vieux ?

Le déliement de l’aide est une condition nécessaire pour fournir des opportunités aux acteurs socio-économiques des pays en développement, tels que les entreprises locales ou les experts en assistance technique. Cependant, de récentes recherches ont montré que cela ne suffit pas. L’évaluation de l’OCDE publiée en 2010 a montré que, malgré les avancées officielles réalisées dans le domaine du déliement de l’aide, la plupart des marchés octroyés par les agences d’aide continuent de l’être à des entreprises des pays donateurs.³²

Comment est-ce possible ?

1. 1. La passation des marchés depuis le siège profite aux entreprises du Nord Les marchés publics peuvent être passés par les responsables des marchés publics du siège ou des bureaux nationaux. De manière exceptionnelle, il sont confiés à des agences spécialisées, telles que la Crown Agents, en ce qui concerne l’aide bilatérale du Royaume-Uni.³³ La passation des marchés depuis le siège réduit les chances dont disposent les entreprises des pays en développement de remporter des marchés, dans la mesure où il est extrêmement difficile pour ces dernières de disposer des ressources nécessaires pour surveiller

et soumissionner pour des appels d’offres gérés de manière centrale par les donateurs. Il n’existe aucun point centralisé à partir duquel une entreprise, disons de l’Ouganda, pourrait accéder à l’ensemble des appels d’offres publiés par l’ensemble des donateurs de son pays.³⁴ De plus, la langue est souvent une entrave supplémentaire. Enfin, les sociétés de conseil et les grandes entreprises conservent des bureaux de liaison dans les principales capitales du secteur de l’aide, tels que Washington ou Bruxelles, ce qui leur donne un avantage lorsque la gestion des contrats est centralisée. Les ambassades des pays riches apportent également un soutien aux entreprises de leur pays, une mesure que la plupart des pays pauvres ne peuvent pas se permettre.³⁵

La promotion de la passation des marchés par les bureaux nationaux augmente les chances des entreprises locales d’accéder aux contrats d’aide, ce qui multiplie l’impact local de l’aide. Les gouvernements connaissent bien les bénéfices d’une action au niveau local sur le développement ; le PAA encourage les donateurs à « s’intéresser davantage à la délégation d’un pouvoir suffisant aux bureaux nationaux... afin de promouvoir un comportement conforme aux principes de l’efficacité de l’aide. »³⁶

2. Des marchés publics fragmentés de la part des donateurs L’attribution des marchés passés par les

agences d’aide est régie par les réglementations propres aux pays, qui prêtent peu d’attention aux aspects environnementaux. De plus, certains pays en développement travaillent avec un grand nombre de donneurs différents, selon une myriade de directives diverses et variées. Ainsi, l’Ouganda s’associe à 58 donateurs, le Bangladesh et le Ghana à plus de 30. Le recours à des procédures, des documents et des exigences d’adjudication différents rend quasiment impossible l’accès des petites entreprises aux contrats, en raison de leur incapacité à soumissionner sur un pied d’égalité avec les grandes entreprises des pays développés.

Le directeur d’ActionAid Ouganda, Charles Businge, a reconnu qu’il est fréquent que les entreprises ougandaises « ne connaissent pas les directives de passation des marchés appliquées par les donateurs. » De même, les responsables des finances et des contrats de la Commission Européenne ont confirmé que les contrats les plus importants attribués par l’UE reviennent presque toujours à de grandes entreprises internationales parce que « vous devez disposer d’un personnel voué aux appels d’offres, ce que seuls les plus grands peuvent se permettre. » Les implications sont particulièrement graves pour les pays dépendant de l’aide, pour lesquels cette dernière représente une part importante du PNB et donc une part

tout aussi importante de l’ensemble des potentielles opportunités commerciales pour les entreprises locales.

Presque aucun effort n’a été déployé pour harmoniser les pratiques en termes de passation de marchés publics, à la seule exception près des Banques de Développement Multilatérales, qui ont développé, par exemple, des marchés de travaux harmonisés,³⁷ et la Politique d’approvisionnement commune (JPP) développée par le groupe de donateurs Nordic+.³⁸ Les adjudicateurs des agences d’aide ont souligné les contraintes auxquelles ils font face en raison de la législation de leurs pays en matière de passation des marchés, ce qui complique l’harmonisation avec les autres donateurs, à moins d’accorder de larges exceptions au moment d’acheter des biens et des services pour un pays en développement donné.

Les contrats de grande envergure réduisent les chances des petites et moyennes entreprises des pays pauvres. Par exemple, la Commission Européenne a financé un grand projet de construction routière en Ouganda, d’une valeur estimée à 122 millions d’euros, mais les contrats n’ont fait l’objet que d’un appel d’offres décomposé en trois lots d’un peu plus de 40 millions d’euros chacun en moyenne. Cette taille est purement et simplement indigeste pour la plupart des sociétés de construction d’Ouganda, notamment

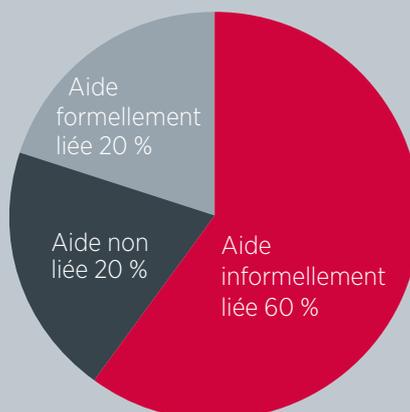
Aide liée formelle et informelle

60 %

de l’aide allouée par les donateurs est liée de manière informelle au recours à des entreprises du pays donneur

20 %

de l’aide allouée par les donateurs est liée de manière formelle au recours à des entreprises du pays donneur





L'aide liée de facto, bien que différente par nature, ne diffère pas tant de l'aide formellement liée en termes de résultats : elle réduit la rentabilité et prive les pays en développement des externalités positives de l'aide.

pour les PME du secteur du BTP.

Les Banques de Développement Multilatérales (BDM) préfèrent notamment publier leurs appels d'offres sous la forme de lots importants afin de stimuler la concurrence au niveau international. Les réglementations des BDM en matière de passation des marchés publics impliquent que les contrats importants doivent faire l'objet d'appels d'offres internationaux. Ceci signifie que le marché est ouvert à la participation d'entreprises transnationales, souvent au détriment des opportunités commerciales qui pourraient se présenter aux PME locales. Ces entreprises n'ont pas la capacité de soumissionner

pour les marchés de plus grande envergure. Par conséquent, ces derniers sont de facto réservés aux grandes entreprises étrangères. Cet argent sort du pays sans contribuer au renforcement de la capacité productive du pays. Les organisations internationales telles que la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) recommandent explicitement de diviser les contrats en petits lots, afin d'augmenter l'efficacité des marchés financés par l'aide sur le développement.³⁹

4. Conditions restrictives et critères d'éligibilité. Les agences d'aide ont défini des critères d'éligibilité restrictifs. EuropeAid,

par exemple, privilégie les gros soumissionnaires expérimentés, en exigeant des sociétés qu'elles aient réalisé un certain nombre de projets de la même nature lors des années précédentes. Ces exigences pénalisent naturellement les industries naissantes et les excluent de facto du marché des contrats publics. D'autres critères restrictifs incluent la possibilité d'accéder à un certain niveau de crédit ou d'avoir engrangé un important chiffre d'affaires lors des dernières années. Ceci signifie généralement que seules les entreprises disposant d'un bon accès au marché du crédit peuvent remporter un contrat pour ce type de projet, excluant ainsi la

plupart des entreprises des pays en développement.

Si ces critères visent à présélectionner les soumissionnaires afin de garantir la qualité ainsi que le respect des délais d'exécution, ils sont manifestement inadaptés, du point de vue de leur impact en termes de développement. L'objectif de la coopération au développement consiste non seulement à garantir une gestion optimale des projets, mais aussi à utiliser l'aide au développement pour renforcer les capacités locales. Cette dernière option est totalement exclue par les critères d'éligibilité de l'UE, puisqu'il n'est pas raisonnable d'espérer que les entreprises et autres acteurs

Donneurs membres du CAD : répartition géographique des marchés attribués en 2007

Donneur	Total des marchés attribués		Au sein du pays donneur				Autres pays de l'OCDE et pays non membres du CAD		Pays en développement (excepté les PMA)		PMA	
	Nbre de marchés	Millions d'US\$	Nbre de marchés	Millions d'US\$	En % du nombre total de marchés attribués (nbre)	En % du nombre total de marchés attribués (valeur)	Nbre de marchés	Millions d'US\$	Nbre de marchés	Millions d'US\$	Nbre de marchés	Millions d'US\$
Australie	12	100,5	10	96,3	83,3	95,8	0	0,0	1	1,4	1	2,8
Autriche (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Belgique	5	18,2	1	2,8	20,0	15,4	0	0,0	2	2,1	2	13,3
Canada	1	16,1	1	16,1	100,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Danemark (3)	6	6,5	5	6,5	83,3	100,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Finlande	3	5,5	3	5,5	100,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
France	66	350,3	16	57,4	24,2	16,4	7	119,7	32	134,3	11	38,9
Allemagne	52	171,8	29	75,9	55,8	44,2	3	6,7	4	6,4	16	82,9
Grèce (4)	0	0,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Irlande (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Italie (5)	0	0,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Japon (6)	23	..	20	..	87,0	..	2	..	0	..	1	..
Luxembourg	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Pays-Bas	1	4,0	1	4,0	100,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Nouvelle-Zélande	7	10,5	6	9,1	85,7	86,7	1	1,4	0	0,0	0	0,0
Norvège	1	6,0	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	1	6,0	0	0,0
Portugal	1	1,4	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	1	1,4	0	0,0
Espagne (4)	0	0,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Suède (4)	0	0,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Suisse (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
R.U.	54	293,7	44	258,4	81,5	88,0	4	13,3	4	12,6	2	9,3
États-Unis	95	1917,0	65	1207,4	68,4	63,0	6	20,2	20	650,2	4	39,2
Total CAD	327	2901,3		1739,4	61,5	60,0	24	161,2	65	814,3	37	186,4

Source:

Clay, E. J. et al. (2010): Untying Aid: Is it working?, p. 17.

Notes:

1. Ce tableau n'inclut pas les informations relatives aux contrats de faible valeur (d'une valeur inférieure à 700 000 DTS)
2. Aucune information relative à l'attribution des

marchés n'a été communiquée par le pays.

3. Deux contrats danois ne renvoyaient à aucun montant.
4. Aucun contrat d'une valeur supérieure au seuil de 700 000 DTS n'a été indiqué pour la

Grèce, l'Espagne et la Suède.

5. Aucun contrat relatif aux notifications ex ante de 2007 n'a été attribué.
6. Aucun montant n'a été communiqué.



En 2008, 67 % des montants des contrats financés par la Banque Mondiale ont été alloués à dix pays uniquement.

socio-économiques des pays en développement disposent de la même expérience et du même accès au crédit que leurs homologues européens.

5. Les donneurs s'efforcent peu de créer des règles du jeu équitables

Très peu de donneurs tentent d'augmenter la proportion de marchés conclus avec des entreprises des pays pauvres et d'exploiter le double dividende que pourrait supposer l'approvisionnement auprès de sources locales. Les Banques de Développement Multilatérales (BDM) ont une longueur d'avance, dans la mesure où elles autorisent des pratiques telles que l'utilisation des marges de préférence pour soutenir les entreprises nationales. Par exemple, la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement (BAsD) permettent une marge de préférence de 7,5 % pour les travaux et de 15 % pour les fournitures dans les appels d'offres. Cependant, les BDM évaluent le prix des appels d'offres étrangers net de droits de douanes et de droits d'importation, ces derniers devant s'avérer supérieurs aux marges accordées aux entreprises locales. Les donneurs bilatéraux utilisent rarement l'octroi de marchés réservés ou les marges de préférence pour promouvoir les industries locales. Certains, comme l'Agence suédoise de coopération au développement international (Sida), vont même jusqu'à les interdire explicitement. Bien que l'Union Européenne (et plus précisément le Fonds Européen de Développement) applique des marges de préférence aux entreprises des pays d'Afrique-Caribbes-Pacifique (ACP), les responsables des finances et des contrats de l'UE interrogés aux fins de la présente étude ont confirmé que, dans la pratique, elles sont rarement accordées.

Les entreprises des pays donneurs sont les principaux bénéficiaires des contrats d'aide

Même lorsque les pays donneurs recourent aux appels d'offres ouverts, la plupart des contrats sont attribués aux entreprises de leurs propres pays.

Une recherche commanditée par l'OCDE et conduite en 2010, intitulée « Untying Aid : Is it working? »,

révèle que 60 % des contrats « sont attribués dans le pays donneur » et « qu'il semblerait raisonnable de conclure qu'une proportion plus élevée de l'ensemble des contrats, y compris ceux n'ayant pas été signalés, sont octroyés dans le pays donneur. »⁴⁰ Il est raisonnable de penser que certains contrats peuvent revenir à des entreprises des pays donneurs lorsque les biens ou les services ne sont pas disponibles dans les pays bénéficiaires. Cependant, une répartition si disproportionnée des contrats suggère que les pratiques des donneurs continuent de favoriser les entreprises de leurs pays.

Bien qu'elle ne soit pas explicitement liée, l'aide soi-disant liée de facto, bien que différente par nature, ne diffère pas tant de l'aide formellement liée en termes de résultats : elle réduit la rentabilité et prive les pays en développement des externalités positives de l'aide.

Eurodad n'a pas eu accès aux chiffres des marchés attribués par les donneurs aux entreprises locales et étrangères lors des études de cas objet du présent projet. Malheureusement, très peu de donneurs communiquent des informations d'une manière accessible et utile pour permettre une surveillance de la part de la société civile. Cependant, les recherches menées par la Banque Mondiale révèlent que moins de 20 % de toute l'aide apportée aux Îles Salomon a été dépensée à l'échelle locale.⁴¹ En Afghanistan, une étude conduite par le Peace Dividend Trust a révélé qu'en 2006, seulement 37,6 % de l'APD déclarée avait été dépensée à l'échelon local et avait été réellement injectée dans l'économie. Ce chiffre constituait déjà une importante augmentation par rapport aux années précédentes, grâce à l'initiative « Afghanistan First » des NU, qui vise à développer l'approvisionnement auprès de sources locales.⁴² Le rapport sur l'Afghanistan a révélé que le facteur décisif au moment de déterminer combien d'argent est dépensé à l'échelle locale est en réalité le choix de la modalité de l'aide. Les modalités de l'aide utilisées par le système du pays a permis d'obtenir de bien meilleurs résultats : 80 % du soutien budgétaire a été dépensé au niveau local, tandis que l'aide allouée par le biais d'organisations internationales

n'atteignait que 15 %.⁴³

Eurodad a examiné la répartition des contrats financés par la Banque Mondiale entre bénéficiaires locaux et étrangers. Les résultats diffèrent considérablement en fonction des pays des études de cas. Au Nicaragua, 72 % du montant des contrats ont été attribués à des entreprises locales, tandis qu'en Ouganda, cette part ne représentait que 18 %, générant ainsi un très faible nombre d'emplois et d'opportunités de revenus pour la population ougandaise, ainsi que des opportunités de renforcement des capacités limitées pour les entreprises du pays. En comparaison, la proportion de marchés publics transnationaux de l'UE est bien inférieure : les gouvernements des pays membres de l'UE, qui financent les marchés publics principalement à partir de leur revenu intérieur plutôt qu'à partir d'emprunts extérieurs assortis de conditions, attribuent seulement 1,6 % des marchés publics à des entreprises d'autres états

membres de l'UE. Plus de 98 % des marchés conclus dans les états membres de l'UE reviennent à des entreprises locales. Ceci prouve que l'utilisation des fonds déboursés conformément aux conditions des donneurs engendre d'importantes sorties de capitaux, en comparaison avec la passation de marchés publics financés au niveau national.⁴⁴

Il est raisonnable de penser que les opérations des Banques de Développement Multilatérales (BDM) sont influencées par l'équilibre des pouvoirs au sein de leurs organes de prise de décision, dans lesquels les pays donneurs détiennent une majorité des droits de vote. Par conséquent, dans la pratique, les adjudicateurs des BDM optent systématiquement pour les appels d'offres internationaux, qui augmentent la probabilité que les entreprises les plus compétitives des pays aux revenus les plus élevés remportent des contrats, au détriment des PME des pays emprunteurs qui, ironiquement,

Répartition des contrats de la Banque Mondiale dans les pays des études de cas (entre janvier 2000 et février 2011)

Pays	Approvisionnement auprès de sources locales en % de la valeur des contrats		
	Tous contrats confondus	Contrats supérieurs à 1 million d'USD	Contrats inférieurs à 1 million d'USD
Nicaragua	72	64	83
Bolivie	63	57	80
Bangladesh	58	51	75
Ghana	43	33	67
Ouganda	18	11	53
Namibie	N/A	N/A	N/A
Moyenne des pays	51	43	72

Source : Calculs effectués par Eurodad à partir de la base de données de la Banque Mondiale relative à l'attribution des marchés



Afin d'exploiter le plein potentiel de l'aide pour créer des capacités, des emplois et des revenus à l'échelle locale, l'aide doit être déliée non seulement sur le papier, mais aussi en pratique.

assument la responsabilité de générer des profits et des revenus fiscaux à partir de leurs investissements, pour pouvoir rembourser les prêts.

La destination ultime d'une grande partie des prêts accordés par la Banque Mondiale est représentée par les économies industrialisées et émergentes, qui peuvent ainsi augmenter leurs exportations en direction des pays empruntant à la Banque Mondiale par le biais de ces prêts. En 2008, 67 % des montants des contrats financés par la Banque Mondiale ont été alloués à dix pays uniquement : la Chine, l'Allemagne, l'Inde, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Argentine, la Russie, la Turquie, l'Indonésie et la France.⁴⁵ Ceci est la conséquence des pratiques adoptées par la Banque Mondiale en matière de passation des marchés, qui considèrent les appels d'offres internationaux comme la meilleure pratique.⁴⁶

Afin d'exploiter le plein potentiel de l'aide pour créer des capacités, des emplois et des revenus à l'échelle locale, l'aide doit être déliée non seulement sur le papier, mais aussi en pratique. Ceci exige une meilleure compréhension mutuelle, de la part des donateurs et des bénéficiaires, de ce que signifie l'efficacité de l'aide. Comme le souligne la CNUCED, il semble exister « une différence de perception majeure sur le sens du déliement entre pays donateurs et pays bénéficiaires. Pour les donateurs, il s'agit de répondre à des exigences d'ordre juridique et administratif. Pour les bénéficiaires, le déliement est compris comme le transfert des donateurs aux bénéficiaires des responsabilités en matière de planification et de gestion des fonds, ce qui donnera aux entreprises locales l'opportunité de rivaliser pour l'obtention des marchés. »⁴⁷

Afin de transformer l'aide formellement déliée en une

somme d'argent que les pays en développement peuvent pleinement utiliser, les donateurs doivent soit lever les obstacles qui pèsent sur les marchés publics des agences d'aide, afin de garantir un meilleur accès des entreprises des pays pauvres aux contrats, soit simplement passer par les systèmes des pays bénéficiaires.

Le recours aux systèmes nationaux de passation de marchés

Les bénéfices du recours aux systèmes nationaux

L'utilisation des systèmes de passation de marchés des pays en développement permet d'en finir avec de nombreuses pratiques controversées actuellement appliquées par les donateurs. Ce n'est pas un hasard si, dans le Programme d'Action d'Accra, les donateurs se sont engagés à « accepter de recourir aux systèmes nationaux comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public »⁴⁸ afin de rendre l'aide plus efficace.

Il s'agit également d'une condition préalable à une redevabilité accrue au niveau national, dans la mesure où seuls les systèmes et institutions des pays en développement peuvent se prêter à un suivi et être contrôlés par leurs citoyens, des contrôleurs et des parlementaires, les systèmes des donateurs se trouvant au-delà de la sphère de contrôle. Des systèmes nationaux améliorés, à leur tour, augmentent la transparence et la responsabilité de l'ensemble des dépenses publiques, au-delà de l'aide.

Dans quelle mesure les donateurs utilisent-ils les systèmes nationaux ?

Les donateurs tardent cruellement à appliquer leurs engagements à

recourir aux systèmes nationaux. Les chiffres officiels suggèrent qu'aucun progrès n'a été accompli entre 2005 et 2007. Les résultats diffèrent en fonction des pays. Le Tableau 3 illustre l'utilisation qui est faite des systèmes nationaux dans les pays des études de cas abordées dans le présent rapport, ainsi que dans d'autres pays objet d'une précédente recherche menée par Eurodad. Les chiffres indiquent que seuls le Bangladesh, le Nicaragua et les pays atteignant des scores très bas en 2005 ont connu d'importantes augmentations, tandis qu'au Mali et l'Ouganda, le recours aux systèmes nationaux est en diminution.

Des données plus récentes ventilées en fonction des pays, concernant l'utilisation des systèmes nationaux, ne seront pas disponibles tant que l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris n'aura pas été publiée ; cependant, les études de cas conduites pour cette recherche n'ont pu prouver aucune avancée significative des donateurs dans le respect de leurs engagements à recourir aux systèmes nationaux comme solution de première intention. Parmi les pays objet des études de cas, seul un exemple positif s'est détaché : l'Agence danoise de développement international (DANIDA) a réalisé au Bangladesh une évaluation du système de passation des marchés en partenariat avec le Centre de développement des capacités sur la passation des marchés du Programme des NU pour le Développement (PNUD), avant d'augmenter l'utilisation qui en était faite, tout en mettant en œuvre certaines mesures de sauvegarde.⁵⁰ Bien qu'il s'agisse d'une initiative vivement appréciée, le caractère unique de ce cas confirme à quel point les progrès sur ce plan tardent cruellement à se faire sentir. L'exception ne fait que confirmer la règle.

De manière encore plus

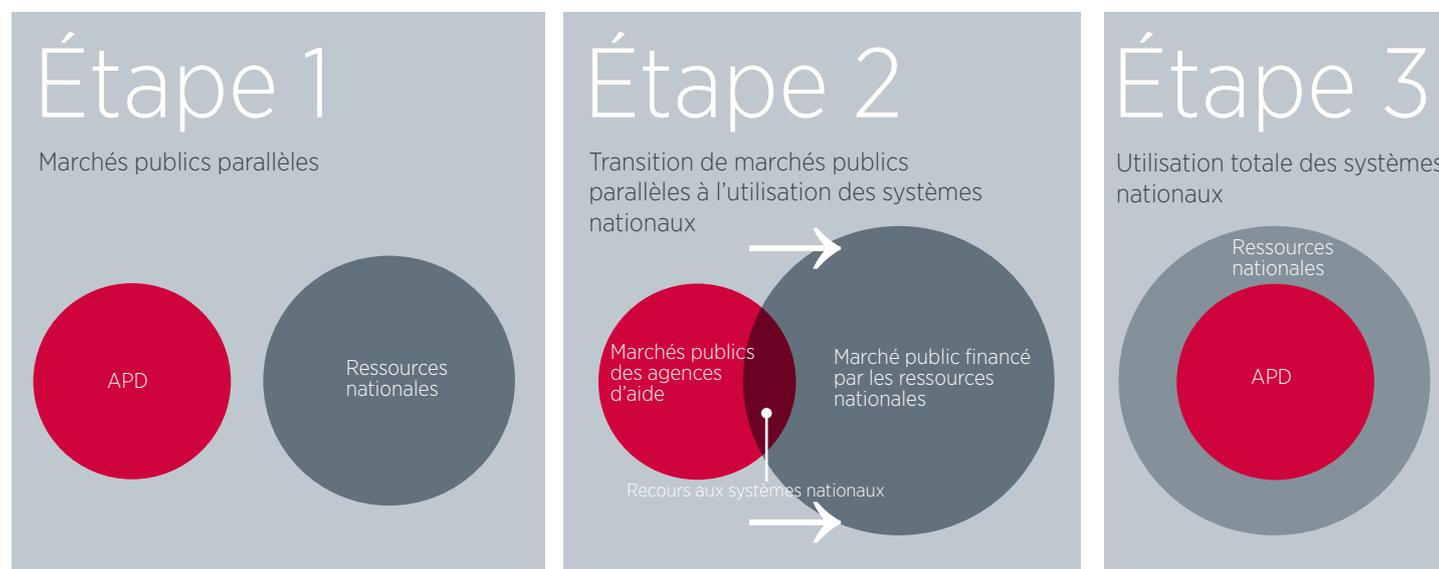
Le recours aux systèmes nationaux :

Améliore la probabilité que les entreprises locales tirent profit de l'aide

Donne aux pays en développement bien plus qu'un mot à dire dans la manière dont l'aide est utilisée

Réduit les coûts de transaction en supprimant les nombreuses unités de mise en œuvre parallèles des donateurs, qui prospèrent dans le secteur de l'aide sur la base de ce que l'on appelle communément le « bombardement d'aide-projet ».⁴⁹

Recours aux systèmes nationaux de passation des marchés publics



préoccupante, un certain nombre de pays européens, tels que l'Allemagne et les Pays-Bas, ont récemment réduit le soutien budgétaire en faveur de l'aide-projet. Le soutien budgétaire est la seule modalité qui utilise naturellement les systèmes nationaux, d'où l'impact de cette décision sur les chiffres futurs concernant les progrès réalisés par rapport à la mise en œuvre des engagements en faveur des systèmes nationaux.

Pourquoi les donateurs ne recourent-ils pas aux systèmes nationaux de passation de marchés comme solution de première intention ?

Les donateurs prétendent souvent ne pas faire appel aux systèmes des pays destinataires parce que ces derniers manquent de capacités ou posent d'importants risques fiduciaires. Le premier argument a été invoqué, par exemple, par la Coopération allemande au développement (GIZ) et le PNUD en Namibie. Le second l'a été par le Millennium Challenge Account et le Japon, en Namibie et en Ouganda, respectivement.

Ceci suggère qu'une meilleure qualité des systèmes nationaux devrait inciter les donateurs à les utiliser davantage. Eurodad a mis cet argument au banc d'essai en comparant l'utilisation des systèmes nationaux aux scores de l'Évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA, en anglais) de la Banque Mondiale, qui mesure, entre autres, la qualité des systèmes nationaux. Malgré les inconvénients de la méthodologie CPIA de la Banque Mondiale, elle est utilisée comme indicateur de la qualité des systèmes nationaux dans la Déclaration de Paris. La Figure 1 compare ces chiffres à l'utilisation des systèmes nationaux dans les pays objet des études de cas et dans d'autres pays évalués aux fins

de précédents rapports réalisés par Eurodad.⁵¹

De manière frappante, notre test n'a montré aucune corrélation entre l'utilisation des systèmes nationaux faite par les donateurs et le score CPIA. Malgré des scores élevés en ce qui concerne la qualité de leurs systèmes, ni le Ghana, ni le Mali, ni la Bolivie ne sont parvenus à persuader les donateurs d'utiliser leurs systèmes et d'en finir avec la myriade de systèmes parallèles et d'unités de mise en œuvre. Cependant, malgré les faibles scores obtenus par le Bangladesh, le Mozambique et la Sierra Leone, les donateurs utilisent largement les systèmes de ces pays. Lorsque des systèmes de gestion des risques adaptés sont en place, le recours aux systèmes nationaux peut constituer un bon investissement pour le futur, et peut aider à les renforcer. Cependant, la situation actuelle amène à se demander pourquoi des pays disposant de bons systèmes font l'objet d'un traitement différent de la part des donateurs.

Il existe aussi d'importantes incohérences dans l'évolution de l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés au fil du temps (voir le Tableau 3 de la section précédente). Par exemple, l'utilisation des systèmes nationaux du Mali a chuté de 45% à 35% entre 2005 et 2007, tandis que son score CPIA était demeuré stable (3,6 en 2005 et 3,5 en 2007). Le cas de l'Ouganda est encore plus parlant : dans ce pays, le recours aux systèmes nationaux est passé de 54% à 37% dans la même période de temps, alors que le score CPIA est resté constant à 3,3.

Enfin, dans un même pays, différents donateurs utilisent les systèmes nationaux de manière très disparate. Au Bangladesh, par exemple, 99% de l'aide danoise apportée au gouvernement transitait par le

système national. La valeur était de 0% pour le Canada, les États-Unis et la Commission Européenne. Était donné que tous les donateurs sont confrontés au même système avec le même niveau de fonctionnalité et de redevabilité, il est impossible que leur décision de l'utiliser ou non soit uniquement déterminée par sa qualité. Si la qualité des systèmes nationaux ne constitue pas le principal facteur influant sur la décision des donateurs de les utiliser, quelles sont alors les raisons en jeu ?

Certains donateurs bilatéraux ont une tolérance extrêmement faible aux risques fiduciaires, ce qui leur rend très difficile l'utilisation des systèmes nationaux. Des sources de l'USAID indiquent qu'il y a 15 à 20 ans, 60% de leur aide était acheminée par le biais des systèmes nationaux. Ce pourcentage est désormais de 10%, en raison de l'accent apporté à la réduction des risques.⁵² Cependant, il n'existe aucune raison de penser que les systèmes des pays bénéficiaires étaient alors plus fonctionnels ou plus redevables qu'ils ne le sont aujourd'hui. Les motifs pour lesquels les donateurs de l'UE ont réduit le soutien budgétaire peuvent être divers : en Tanzanie, par exemple, ces réductions sont le résultat du manque de visibilité et du désir de certains donateurs de plus petite taille de communiquer des résultats spécifiques, pouvant être attribués à

leurs propres interventions, dans le but de gagner une reconnaissance publique.⁵³

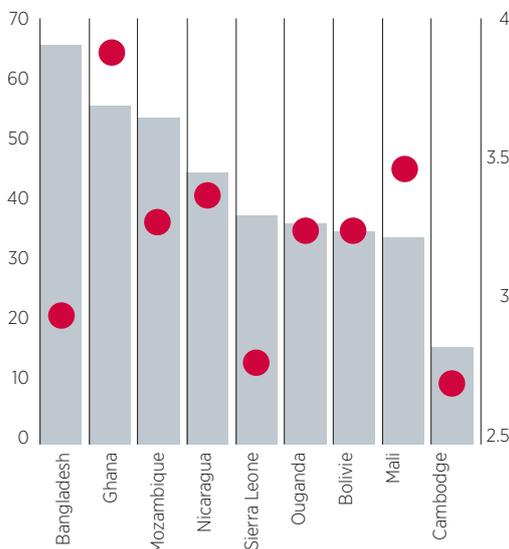
Les tentatives de la Banque Mondiale pour augmenter le recours aux systèmes nationaux ont été bloquées par les principaux partenaires et fait l'objet de fortes pressions à leur encontre de la part des associations d'entreprises des pays de l'OCDE, comme le montrent leurs commentaires lors de la consultation de la Banque Mondiale sur la révision de ses directives de passation de marchés.⁵⁴

Un mélange d'intérêts économiques, des problèmes de redevabilité et le désir d'une plus grande reconnaissance publique des donateurs pourraient expliquer l'absence d'avancées réalisées dans l'utilisation des systèmes nationaux. Les intérêts politiques et commerciaux des lobbies industriels des pays riches et donateurs pourraient gravement menacer les avancées grandement nécessaires dans le domaine de l'efficacité de l'aide, ce qui pourrait convertir la passation de marchés publics en un puissant outil de politique permettant de stimuler les capacités des entreprises privées et des autres acteurs socio-économiques des pays pauvres.



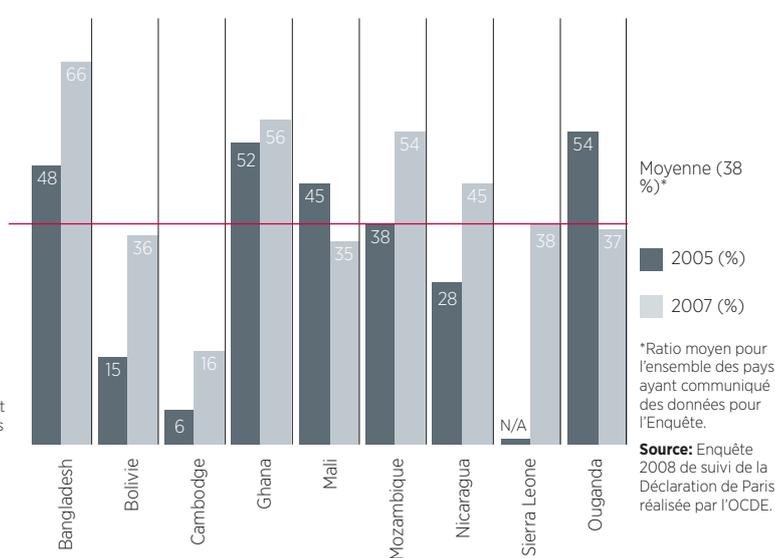
Le soutien budgétaire est la seule modalité qui utilise naturellement les systèmes nationaux.

Recours aux systèmes nationaux de passation des marchés et score CPIA



Source: Eurodad, sur la base de l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de la base de données en ligne de la Banque Mondiale.

Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (indicateur 5b)



■ Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés ● Score CPIA (2007)

Systemes nationaux de passation des marchés : qui les renforce et pour quoi ?

Des systèmes de passation de marchés publics intelligents ont le potentiel d'avoir un impact durable sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. C'est la raison pour laquelle les donateurs ont convenu, dans la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra, de « recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées »⁵⁵ et à « appuyer les réformes (des pays en développement) (si nécessaire) en apportant une assistance au renforcement des capacités. » À leur tour, les pays bénéficiaires « conduiront l'élaboration de programmes et de priorités de réforme. »⁵⁶

La réforme des systèmes de passation des marchés : une question hautement politique

Les pratiques et politiques de passation des marchés sont politiquement sensibles, dans la mesure où elles décident de qui remporte les marchés publics et qui profite des dépenses publiques. Elles décident de modalités selon lesquelles les montants d'aide sont dépensés ; mais, bien au-delà de l'aide, elles déterminent dans quels postes sont investis les budgets publics des pays en développement, ainsi que l'argent du contribuable.

La passation de marchés publics constitue un point contesté des négociations commerciales, les pays riches prônant l'ouverture des marchés publics du Sud à leurs entreprises transnationales. L'ouverture des marchés publics du Sud est un objectif politique des pays du Nord, et revêt donc un intérêt pour les donateurs. La stratégie « Global Europe » de l'Union Européenne, par exemple, indique que : « La passation de marchés publics est un domaine au potentiel non exploité pour les exportateurs de l'UE. Les entreprises de l'UE [...] font face à des pratiques discriminatoires de la part de la quasi-totalité de leurs partenaires commerciaux, qui les

privent effectivement d'opportunités d'exportation. » Par conséquent, l'Union Européenne cherche à « se concentrer davantage sur l'ouverture des marchés et sur l'établissement de règles plus strictes dans de nouveaux secteurs présentant une importance économique pour nous, notamment [...], les marchés publics. »⁵⁷

Afin de conserver l'espace politique leur permettant d'utiliser les marchés publics pour le développement des industries nationales, les pays en développement ont refusé de signer l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui libéralise les marchés publics en accordant un traitement égalitaire aux entreprises nationales et étrangères. Cependant, l'OMC n'est pas l'unique canal par lequel les pays donateurs peuvent poursuivre leurs objectifs en termes de libéralisation commerciale. La Banque Mondiale a par exemple indiqué, dans un document qui n'a jamais été publié, que les réformes des marchés publics devraient « contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs commerciaux, par le biais d'une plus grande ouverture. En adoptant des politiques équivalentes à celles de la Banque pour tous les marchés publics, les pays seront moins enclins à utiliser ces marchés publics de manière inadaptée, à des fins de protection nationale [...]. La Banque vise à garantir des règles du jeu équitables permettant aux entreprises étrangères de participer dans le cadre de procédures de passation des marchés publics attirant la concurrence internationale. »⁵⁸

Une concurrence accrue par le biais de la libéralisation des marchés de contrats publics peut réduire les coûts et augmenter le « rapport coût / résultats » des projets de développement, ainsi que la fourniture de services publics. Cet argument est souvent mis en avant par les BDM. De plus, la libéralisation peut réduire de manière significative la part de marchés publics revenant aux entreprises locales et mener à dépenser une part importante de la faible quantité de ressources nationales pour des importations, plutôt que pour des biens produits dans le pays. Si l'appropriation est essentielle pour rendre l'aide plus efficace, il en va de même de la définition de politiques qui influencent la manière dont l'argent durement gagné du contribuable est dépensé dans les pays pauvres.

Par conséquent, il est essentiel que les gouvernements des pays en développement (et non les acteurs étrangers) prennent en main la définition des réformes des marchés publics et impliquent un large éventail d'acteurs pour définir des mesures permettant que les systèmes et les politiques de passation des marchés soient redevables envers les citoyens et efficaces pour le développement.

Cependant, les études de cas menées aux fins de la présente recherche nous ont permis de constater que les donateurs, et notamment la Banque Mondiale et d'autres Banques de Développement Multilatérales, continuent d'exercer une forte influence sur la réforme des politiques de passation des marchés publics dans les pays en développement :

- En assortissant leur aide et leurs prêts de conditionnalités politiques ;
- En fournissant une assistance technique dictée par les donateurs ;
- En réalisant un diagnostic des systèmes de passation des marchés ;
- En utilisant les négociations commerciales pour entraver l'espace politique accordé aux pays en développement pour décider de leurs propres solutions pour sortir de la pauvreté.

Les réformes du système de passation des marchés sont dirigées par les donateurs

1. Les conditionnalités politiques appliquées par les donateurs influencent la réforme des politiques de marchés publics dans les pays en développement. Ces réformes sont souvent décrites par la Banque Mondiale et les autres BDM comme des réformes mettant en avant la bonne gouvernance et la transparence. La transparence est l'une des dimensions qui doit être abordée dans les politiques de marchés publics, afin de leur permettre d'exploiter le plein potentiel pour contribuer au développement équitable. Cependant, les réformes des politiques de passation des marchés publics défendues par la Banque Mondiale et les autres BDM ont trop souvent prôné une libéralisation accrue des systèmes de marchés publics.

En règle générale, la Banque Mondiale impose que les Directives de passation des marchés de la Banque Mondiale soient respectées pour l'ensemble des appels d'offres d'une valeur importante, ce qui signifie que le recours aux appels d'offres internationaux est obligatoire.



Si l'appropriation est essentielle pour rendre l'aide plus efficace, il en va de même de la définition de politiques qui influencent la manière dont l'argent durement gagné du contribuable est dépensé dans les pays pauvres.

Outils de diagnostic pour l'évaluation des pratiques de passation de marchés : Que mesurent-ils ?

Les outils visant à évaluer la Gestion des Finances Publiques (GFP) ont proliféré dans les années 2000, conjointement aux initiatives d'allègement de la dette et au lancement de l'agenda en matière d'efficacité de l'aide. Les conditionnalités à caractère obligatoire ayant été réduites à partir du milieu des années 2000, ces outils sont devenus un instrument permettant d'influencer de manière plus douce les réformes politiques des pays en développement. Les donateurs utilisent les outils de diagnostics pour décider des modalités de l'aide, par exemple, s'il apporte un soutien budgétaire ou une aide-projet. S'ils souhaitent profiter d'une aide plus efficace, les bénéficiaires sont donc poussés à réformer leur système de passation de marchés et de GFP selon les conditions déterminées par les indicateurs de ces outils de diagnostic.

L'évaluation suivante montre comment ces outils tendent à attribuer des scores supérieurs aux systèmes de passation de marchés libéralisés et aux appels d'offres de plus grande taille, qui, bien trop souvent, profitent aux entreprises des donateurs, plutôt que de garantir un impact supérieur de l'aide sur les pays pauvres.

L'évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA) mesure la qualité du cadre institutionnel et politique des pays en développement, en incluant des indicateurs de la Déclaration de Paris pour mesurer les avancées réalisées concernant les systèmes de gestion des finances publiques. Cet outil, conçu par la Banque Mondiale, a été vivement critiqué pour son orientation en faveur de la libéralisation commerciale et des politiques du secteur financier.⁶⁵

Les Rapports analytiques sur la passation des marchés du pays (CPAR) visent à évaluer l'efficacité, la transparence et l'intégrité de tout le système de passation des marchés d'un pays, ainsi que le risque qu'il est susceptible de poser pour l'utilisation de fonds de la Banque Mondiale.⁶⁴ Les études de cas conduites par Eurodad ont montré que les CPAR se sont convertis en schéma directeur des programmes de réforme des marchés publics financés, conçus et souvent mis en œuvre par le personnel ou les consultants de la Banque Mondiale, qui font même souvent office de « nègres » pour la rédaction des lois relatives à la passation des marchés, déterminant ainsi la manière dont sont dépensés les fonds publics des pays pauvres. Suite à cela, les systèmes nationaux de passation de marchés ont été

complètement alignés sur ceux des donateurs. « En fait, le système que nous utilisons est le système des donateurs », a répondu un fonctionnaire ougandais. Cette opinion était partagée par des représentants des donateurs, qui ont confirmé « qu'ils sont très proches du système de la Banque Mondiale. »

La méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation de marchés (MAPS) est le dernier outil d'évaluation des systèmes de passation de marchés. Elle a été développée par le Groupe de travail de l'OCDE sur la passation des marchés. La méthodologie MAPS est censée aligner les systèmes de passation des marchés des pays en développement aux « bonnes pratiques internationalement reconnues », y compris les marchés libéralisés et les appels d'offres présentés sous la forme de lots importants (indicateur 1b). Pour bénéficier du score le plus élevé, les pays en développement sont tenus de réduire leurs marges de préférence nationales et de supprimer progressivement les exigences applicables aux entreprises étrangères pour participer à des entreprises communes avec les entreprises locales. Ces exigences sont cependant largement reconnues comme étant un mécanisme adapté permettant de faciliter le transfert de technologie. La boîte à outils MAPS n'inclut pas

les indicateurs visant à évaluer les impacts des marchés publics en termes sociaux, environnementaux ou de pauvreté.⁶⁵

Le Programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) a été instauré par la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), la Commission Européenne et quatre gouvernements européens.⁶⁶ Les indicateurs de passation des marchés contenus dans le PEFA « mettent l'accent sur la qualité et la transparence du cadre réglementaire de la passation des marchés au moment de définir l'utilisation d'appels d'offres ouverts et justes comme méthode privilégiée de passation des marchés. »⁶⁷ Les systèmes de passation de marchés libéralisés reçoivent ainsi des scores supérieurs.

Le programme PEFA est le seul outil de diagnostic qui s'efforce d'appliquer les engagements pris en matière d'efficacité de l'aide sur la redevabilité mutuelle, dans la mesure où il évalue les résultats des bénéficiaires ainsi que ceux des donateurs. Concernant ce dernier point, il contient des indicateurs de prévisibilité du soutien budgétaire, des informations financières fournies par les donateurs, ainsi que la proportion d'aide qui est acheminée par le biais des systèmes nationaux.

La libéralisation des marchés publics constitue souvent une condition à l'octroi de prêts de développement. Par exemple, la Stratégie 2006-2009 d'assistance aux pays de la Banque Mondiale pour le Bangladesh indique : « il existe un plan d'investissement visant à augmenter la capacité énergétique maximale et à construire des installations de transmission supplémentaires, élaboré conjointement à la BAsD, soumis à l'engagement du Gouvernement en faveur d'un processus de passation des marchés publics pleinement ouvert et compétitif. Un soutien au programme du gouvernement en matière d'énergie à petite échelle est également prévu, sujet à la même condition. »⁵⁹

Les études de cas menées montrent que les Banques de Développement Régionales assortissent également les prêts de développement de conditions en termes de passation des marchés. En Bolivie, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) a exigé que l'ensemble des soumissionnaires éligibles des états membres de la banque aient l'opportunité de soumissionner en toute équité lors du processus de passation du marché.

2. L'assistance technique constitue un autre canal par lequel les donateurs influencent les réformes des systèmes de passation des marchés des pays en développement. Au Ghana, l'assistance technique apportée par la Banque Mondiale a joué un rôle crucial dans le processus de réforme ayant eu lieu il y a quelques années. En théorie, les consultants engagés pour participer aux réformes étaient censés devoir rendre des comptes à l'administration, directement responsable de leur supervision et de leur rémunération, mais, comme ils l'ont reconnu, la pratique s'est avérée quelque peu différente : « 90 % de nos efforts répondent aux exigences de donateurs. »⁶⁰ Le Bangladesh bénéficie du plus important projet de réforme du système de passation de marchés publics jamais conçu et financé par la Banque Mondiale. Les réformes juridiques et institutionnelles qui ont été promues et mises en œuvre dans le cadre de ce projet ont suivi à la lettre les recommandations formulées dans le Rapport analytique sur la passation des marchés du pays, rédigé en 2002 par la Banque Mondiale. Anu Muhammad, un expert de l'aide du Bangladesh, interrogé pour l'étude

de cas, a souligné qu'« il existe très peu de politiques dans le pays ayant été élaborées sans le soutien de consultants et sans satisfaire les besoins des donateurs. »

Par conséquent, les systèmes de passation de marchés sont alignés sur les « meilleures pratiques internationales », comme défini par la Banque Mondiale et d'autres donateurs, et non sur les besoins des différents pays en développement. Il est fréquent que les meilleures pratiques internationales ne répondent pas aux besoins spécifiques d'un pays donné. Par exemple, la Namibie post-apartheid continue de recourir aux marchés publics ciblés pour dépasser les

inégalités ethniques héritées de cette période. Des mesures similaires pourraient jouer un rôle dans l'amélioration des conditions de vie d'autres groupes marginalisés tels que les minorités, les femmes ou tout simplement les personnes les plus touchées des populations pauvres.

3. Les diagnostics ont également exercé une influence externe sur la manière dont les réformes des systèmes de passation de marchés ont été conduites. La Déclaration de Paris stipule que « les pays partenaires et les donateurs s'engagent à travailler conjointement pour établir des cadres communément acceptés qui fournissent des évaluations fiables



Les réformes prônées par les donateurs lors des dix dernières années ont fortement tendu vers une plus grande libéralisation des systèmes de passation des marchés.

Les systèmes de passation de marchés nationaux dans nos six études de cas

Le tableau ci-dessous souligne les principales caractéristiques des systèmes actuels de passation de marchés des pays objet des études de cas. Les réformes ont grandement été déterminées par les diagnostics et les conditions des donneurs, l'assistance technique et les accords de libre-échange. Au début des années 2000, les Rapports analytiques sur la passation des marchés du pays de la Banque Mondiale ont influencé la législation du Bangladesh, de Bolivie, du Ghana, du Nicaragua et de l'Ouganda en matière de passation de marchés. La Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés est actuellement utilisée en Bolivie et au Nicaragua.

L'ensemble des pays examinés dans les études de cas disposent

désormais d'un cadre juridique qui était grandement influencé, du moins dans le cas du Bangladesh, du Ghana et de l'Ouganda, par les évaluations et l'assistance technique de la Banque Mondiale. Dans les pays ayant conduit le processus de réforme, les institutions de passation des marchés sont généralement intégrées aux ministères, tandis que celles sur lesquelles la Banque Mondiale a exercé une influence significative ont fait l'objet de la mise en place d'institutions séparées et indépendantes.

Seul le système de passation des marchés de la Namibie est largement exempt de toute influence étrangère et dévie donc considérablement des « meilleures pratiques internationales », telles que définies par l'OCDE et la

Banque Mondiale, notamment dans le domaine du traitement préférentiel. La Namibie dispose de régimes de préférence relativement complexes, qui favorisent non seulement les industries nationales, mais aussi certains groupes cibles, qui comprennent des PME, des entreprises basées dans des régions sous-développées, ainsi que des entreprises détenues par d'anciens groupes défavorisés qui incluent, selon la définition qui en est faite en Namibie : la population noire, les femmes et les personnes souffrant de handicap. Le Nicaragua a totalement supprimé les régimes de préférence en raison de l'Accord de libre-échange d'Amérique centrale. Les pays empreints d'une forte influence étrangère ont tendance à respecter les marges de préférence

déterminées par la loi type de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI), qui malgré son statut de loi type des NU, a été grandement modifiée par les contributions et l'expertise de la Banque Mondiale. L'Ouganda dispose de régimes de marges de préférence et permet la réservation de contrats dans sa législation, mais ne les applique pas dans la pratique.

Aucun pays faisant l'objet de l'évaluation n'utilise l'exclusion de manière systématique pour d'autres raisons que la fraude et la corruption, par exemple pour exclure des marchés publics les entreprises domiciliées dans des paradis fiscaux ou violant les droits humains et les normes fondamentales du travail.

Pays	Cadre législatif	Institutions-clés	Initiative de lutte contre la corruption	Traitement préférentiel
Bangladesh	Loi bangladaise relative à la passation de marchés publics Règles de passation des marchés publics Règlementations relatives à la passation de marchés publics	Unité technique de passation des marchés publics Comité de consultation Groupe de révision	Commission de lutte contre la corruption	Une marge de préférence peut être accordée aux soumissionnaires nationaux : 15 % pour les fournitures et 7,5 % pour les travaux
Bolivie	Décret suprême n°181	Ministère de l'Économie et des Finances Publiques	Ministère de la Transparence institutionnelle et de la Lutte anti-corruption Service du contrôleur général	En vertu de certaines procédures d'appels d'offres, une marge de préférence pouvant atteindre les 25 % peut être appliquée pour l'utilisation de produits nationaux, jusqu'à 5 % pour les entreprises boliviennes (plus de 51 % des actions) et jusqu'à 20 % pour les PME/TPE, les petits paysans et similaires.
Ghana	Unité technique de passation des marchés publics	Chambre d'appel et de recours de l'Autorité de passation des marchés publics	Bureau de fraudes graves	Une entité adjudicatrice peut accorder une marge de préférence, afin qu'un appel d'offres bénéficie aux entrepreneurs du pays, profite aux entreprises produisant des biens dans le pays ou aux fournisseurs de services du pays.
Namibie	Le Tender Board of Namibia Act (Loi 16/1996)* Règlementation du Conseil des appels d'offres et Code de procédure du Conseil des appels d'offres de Namibie	Conseil des appels d'offres	Le Anti-Corruption Act (N°8 de 2003) a donné naissance à la Commission de lutte contre la corruption. Dans une moindre mesure, le Médiateur et le Vérificateur général	Des marges de préférence peuvent être accordées pour : a) Les biens produits, manufacturés ou assemblés en Namibie b) Les petites industries namibiennes bona fide. c) Les soumissionnaires situés dans des zones communales ou des zones sous-développées. d) Les soumissionnaires namibiens bona fide appliquant des politiques de discrimination positive.
Nicaragua	Loi relative à la passation des marchés publics (Loi N°323)*, réformée par la Loi 349 relative à la passation des marchés municipaux (Loi N° 622)* Avant-projet de loi relatif aux marchés administratifs du Secteur public	Direction générale de l'État Unités centrales de passation des marchés	Bureau d'Éthique publique. Il gère l'efficacité et la transparence du programme de marchés publics.	En principe, oui, mais il a été annulé par la Loi 349
Ouganda	Loi relative à la passation des marchés publics et à la cession d'actifs (Loi 1/2003)	Autorité de passation des marchés publics et de cession d'actifs (PPDA) Entités de cession des marchés publics du gouvernement central (PDE) Les gouvernements locaux ont leurs propres PDE	Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2008-2013 ⁶⁸ Direction de l'Éthique et de l'Intégrité (coordination) Inspection du Gouvernement (autorité principale) PPDA	Des régimes de préférence peuvent être appliqués à l'ensemble des méthodes de mise en concurrence. Il en existe de deux types : - Les organes de gestion des marchés peuvent ajouter une marge au prix proposé par les soumissionnaires non-locaux lors de l'évaluation des offres. - Régimes de réservation : seuls les membres d'un groupe ou d'une communauté cible sont éligibles

Élaboré par Eurodad à partir des informations recueillies lors des études de cas et auprès des autorités nationales

du niveau d'accomplissement, de transparence et de responsabilité des systèmes nationaux » ; cependant, en réalité, les outils de diagnostic ont été principalement développés par la Banque Mondiale, sous une certaine influence d'autres BDM et de donateurs bilatéraux. Les gouvernements, les parlementaires et la société civile du Sud ont rarement eu leur mot à dire. Les outils de diagnostic pour les systèmes de passation de marchés ont été développés par l'Initiative conjointe du CAD de l'OCDE et de la Banque Mondiale sur la passation des marchés, qui est devenue le Groupe de travail du CAD de l'OCDE sur la passation des marchés.⁶¹ Ce n'est qu'après le Forum de haut niveau d'Accra qu'une partie de ce Groupe de travail a été ouverte à la participation des acteurs non-gouvernementaux et qu'il a pu faire l'objet d'une surveillance de la part de ces derniers. Auparavant, il fonctionnait de manière totalement opaque et sans aucun contrôle.

L'évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA) et les Rapports analytiques sur la passation des marchés du pays (CPAR) de la Banque Mondiale ont été les outils de diagnostic les plus utilisés. Depuis 2005, plusieurs nouveaux outils ont été développés, notamment le Programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) et la Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés (MAPS). Ces outils continuent de promouvoir l'ouverture des marchés publics des pays en développement, en attribuant de meilleurs scores aux politiques de passation de marchés libérales (voir l'Encadré sur les outils de diagnostic). Seul le Bangladesh a développé sa propre méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation de marchés, bien que la Déclaration de Paris stipule qu'il incombe aux pays en développement de « réaliser des diagnostics fournissant des évaluations fiables des procédures et des systèmes nationaux. »⁶²

Dans la pratique, les évaluations sont menées avec le soutien financier des donateurs et très souvent de consultants externes. Même en Namibie, un pays dans lequel les BDM sont largement absentes, une évaluation PEFA a été réalisée par un consultant financé par l'Union Européenne. Jugeant les résultats inadéquats, le Gouvernement de Namibie a refusé d'accepter la

publication des résultats et fini par conduire ses propres entretiens avec l'aide d'homologues africains, afin de servir de base aux programmes de réforme du système de passation de marchés. Le cas de la Namibie, cependant, est une exception. En Bolivie, les donateurs ont manifesté que la possibilité d'utiliser le soutien budgétaire dépendait de l'obtention de bons scores MAPS, que cet outil d'évaluation soit adapté ou non aux besoins de réforme du système national de passation de marchés. L'étude de cas du Nicaragua montre également comment les pays en développement sont tenus d'aligner leurs systèmes de passation de marchés sur ceux des donateurs, en vertu des résultats des outils de diagnostic si l'on souhaite que les donateurs augmentent leur recours aux systèmes nationaux de passation des marchés.

4. Les accords commerciaux

peuvent également influencer les modalités de fonctionnement des systèmes de passation de marchés des pays en développement. Les pays en développement ont refusé de signer l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, qui libéralise les marchés publics du Nord. Cependant, les accords régionaux et bilatéraux jouent un rôle croissant. L'étude de cas portant sur le Nicaragua démontre comment l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les États-Unis d'Amérique et la République dominicaine (CAFTA-DR) oblige les pays signataires à recourir aux appels d'offres internationaux. Il donne aux entreprises de toutes les parties une égalité d'accès aux appels d'offres, sous réserve que le montant des contrats dépasse un certain seuil (70 000 d'USD pour les contrats de fournitures et de services et 7,8 millions d'USD pour les travaux).⁶⁹ Ces mesures engendrent également une plus grande libéralisation des politiques de passation de marchés, ce qui peut générer de nouvelles inégalités des règles du jeu, caractérisées par une importante disparité des capacités des entreprises des pays en développement et de celles des pays développés.

Les réformes des marchés publics ne sont pas encore efficaces en termes de développement

Les réformes prônées par les donateurs lors des dix dernières

années ont fortement tendu vers une plus grande libéralisation des systèmes de passation des marchés. Cependant, rien ne prouve que les donateurs aient cédé, ni même encouragé la mise à disposition d'un espace politique quelconque en faveur des pays en développement pour que ces derniers élaborent des politiques efficaces en matière de passation des marchés publics pour développer leurs propres entreprises et leurs capacités productives dans les pays en développement. Cette stratégie empêche les pays pauvres de bénéficier du double dividende de l'aide, en utilisant cette dernière ainsi que d'autres dépenses publiques pour créer des emplois, générer des sources de revenus supplémentaires pour les pauvres ou consolider le renforcement des capacités locales.

Les réformes des politiques de passation des marchés dans les pays dans lesquels Eurodad a mené des recherches ont favorisé la libéralisation des marchés des contrats publics et le recours aux appels d'offres internationaux. La plupart des lois ou des réglementations relatives à la passation des marchés publics des pays des études de cas permettent aux autorités nationales d'appliquer de faibles marges de préférence pour les entreprises locales. Cependant, dans la pratique, les marchés de grande envergure, qui sont souvent les seuls à pouvoir attirer l'attention des entreprises étrangères, sont souvent exclus. En Bolivie, par exemple, les marges de préférence existent, mais ne s'appliquent pas si les accords bilatéraux passés avec les donateurs suggèrent une procédure différente. Il convient également de détacher le cas du Nicaragua, où la version originale de la loi actuelle de passation des marchés publics (la Loi 323) a été réformée trois mois après son entrée en vigueur, afin de retirer les marges de préférence existantes.

Dans de nombreux cas, les réformes menées n'entraînaient pas nécessairement des systèmes de passation de marchés plus efficaces. L'étude de cas conduite en Ouganda a révélé que bien que de nombreuses réformes avaient pour objectif de promouvoir une efficacité et une redevabilité plus grandes, elles ont en réalité engendré de plus grandes exigences bureaucratiques et des processus de passation de marchés lourds et très longs. L'Autorité de passation des marchés publics et de cessions d'actifs a indiqué que

la durée moyenne d'un cycle de passation d'un marché public s'étend de 43 jours pour les marchés publics directs à 180 jours pour les appels d'offres ouverts. La passation des marchés publics est donc devenue un goulet d'étranglement pour la mise en œuvre des projets de développement.

Aucun des pays évalués ne disposait de responsables des marchés publics formés à la gestion des systèmes de préférence socio-économiques ; seul dans le cas d'un atelier financé par l'Agence danoise de développement international (DANIDA) organisé en Ouganda, la formation abordait la question des pratiques durables de passation des marchés. Les impacts des marchés publics sur la pauvreté et la situation sociale et environnementale ont grandement été oubliés dans le processus de réforme entrepris jusqu'à présent.

Depuis la ratification de la Déclaration de Paris, une grande quantité d'aide a été dépensée à des réformes des systèmes de gestion des finances publiques, qui incluent des réformes du système de passation des marchés. Les versements d'APD en faveur du secteur de la gestion des finances publiques ont été multipliés par plus de trois depuis 2005, pour atteindre 644,5 millions d'USD en 2008. Cependant, les programmes de réformes impulsés par les donateurs n'ont pas accordé suffisamment d'importance à l'adaptation des systèmes de passation des marchés à la promotion des objectifs environnementaux, sociaux et de développement. Le représentant d'un donneur, interrogé en Ouganda, a souligné que le programme de réformes ne devrait pas être surchargé : « Ce n'est peut-être pas le bon moment d'être si sophistiqués, le système doit d'abord être robuste. » Portés par des intérêts personnels, les donateurs fixent comme priorité l'amélioration de la responsabilité fiduciaire, l'accès des entreprises internationales et la rentabilité à court terme par le biais d'une concurrence accrue. La possibilité de développer des systèmes conventionnels de passation des marchés conformes aux systèmes publics durables et plus modernes⁷⁰ a été laissée à la prochaine génération de réformes.



Aucun pays faisant l'objet de l'évaluation n'utilise l'exclusion de manière systématique pour d'autres raisons que la fraude et la corruption.



Aucun des pays évalués ne disposait de responsables des marchés publics formés à la gestion des systèmes de préférence socio-économiques.

Partie 4

Transformation de l'aide : des mesures d'incitation en faveur des populations pauvres du monde

Le principal objectif de l'aide publique au développement consiste à stimuler l'éradication de la pauvreté et à soutenir le développement durable, comme défini dans les Objectifs de développement internationalement reconnus des Nations Unies. Dans le cas de l'aide européenne, cet objectif est légalement consacré dans le Traité de Lisbonne et dans le Consensus européen pour le développement de 2005, qui stipule que « l'objectif primordial — qui recouvre tous les autres — de la coopération au développement de l'Union Européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable. »⁷¹

La lutte contre la pauvreté, la promotion du développement durable et la défense des droits humains sont les principaux critères qui devraient guider les donateurs européens au moment d'allouer leur aide au développement.

Lors des dix dernières années, les engagements de l'UE en matière d'aide ont joué un rôle crucial, bien qu'insuffisant, dans l'augmentation des montants d'aide. Cependant, ils n'ont pas fait en sorte que l'aide dépensée ait l'impact le plus important possible sur l'éradication de la pauvreté et d'autres objectifs environnementaux et socio-économiques. La question consistant à savoir comment l'aide pourrait contribuer directement à l'éradication de la pauvreté par la création d'emplois décents et de nouvelles opportunités de revenus, ainsi que renforcer les capacités productives

tout en protégeant l'environnement a constitué, jusqu'à présent, une considération mineure pour les donateurs de l'UE et d'ailleurs.

Repenser la notion de rentabilité

L'APD est une ressource rare, en aucun cas suffisante pour stimuler le développement et éradiquer la pauvreté à l'échelle mondiale. Cependant, si elle est dépensée de la manière la plus efficace possible, elle peut s'avérer disposer d'effets catalyseurs considérables. Les donateurs et les bénéficiaires peuvent tirer le meilleur profit de l'aide en dépensant deux fois chaque euro. En d'autres termes, lorsque l'aide est dépensée pour l'achat de fournitures locales et pour des emplois portant sur des projets de développement, elle peut avoir des effets multiplicateurs et mobilisateurs énormes. Elle génère des emplois et des revenus au niveau local, et



Les donateurs et les bénéficiaires peuvent tirer le meilleur profit de l'aide en dépensant deux fois chaque euro. Lorsque l'aide est dépensée pour l'achat de fournitures locales et pour des emplois portant sur des projets de développement, elle peut avoir des effets multiplicateurs et mobilisateurs énormes.

La passation de marchés publics en faveur des populations pauvres dans la pratique : les secteurs des infrastructures et de l'alimentation

Les techniques de passation de marchés en faveur des populations pauvres sont particulièrement adaptées au secteur des infrastructures. Dans ce secteur, les techniques à fort coefficient de main d'œuvre peuvent également être jusqu'à 50 % moins chères que les projets basés sur des équipements.⁷⁴ Mais, surtout, l'OIT a calculé que les projets de construction à fort coefficient de main d'œuvre génèrent jusqu'à 20 fois plus d'emplois. Jusqu'à 50-60 % du budget, pour leur part, prend la forme de salaires pour le personnel

employé au niveau local (contre 5-10 % pour les projets basés sur des équipements, pour lesquels la plupart du budget est dépensé pour des machines fournies par les entreprises transnationales). La création d'emplois locaux entraîne des effets multiplicateurs pour l'économie locale, les personnes employées dépensant la plupart de leurs revenus à l'échelle locale, pour acheter des biens et des services pour eux-mêmes et leurs familles.⁷⁵

Au Nicaragua, les projets de construction de maisons Pro Empleo ont dépensé près de deux tiers du budget total au paiement de salaires et à l'achat de matériaux locaux.⁷⁶ En Namibie, bien que les projets à fort coefficient de main d'œuvre tendent à recourir à de grands entrepreneurs expérimentés, pour la fourniture du matériel lourd et la gestion des finances, ces derniers sont tenus de travailler avec

de petites et moyennes entreprises de la région du projet employant du personnel local. D'une manière générale, 50 % du volume des contrats reviennent à l'entrepreneur principal et 50 % aux PME. L'Autorité namibienne de construction des routes dispense également des formations aux petites sociétés de construction, permettant à ces dernières d'apprendre à rédiger les documents d'appels d'offres et à accéder aux financements de la Banque namibienne de développement.

Malheureusement, la Commission Européenne et la plupart des BDM recourent principalement aux appels d'offres internationaux, attribuent les contrats en sélectionnant les offres les moins chères et ne tiennent pas compte des impacts sur la pauvreté et le tissu social de leurs pratiques en termes de passation de marchés. Par

conséquent, la plupart des contrats reviennent à des entreprises étrangères, utilisant des méthodes à forte intensité de capital ; la plupart du budget est dépensé à l'achat de conseils d'experts et d'équipements techniques étrangers, manquant ainsi l'occasion de créer une aide à fort impact en faisant appel à une main d'œuvre et en versant des salaires à une échelle plus locale.

L'initiative Achats au service du progrès (P4P) du Programme Alimentaire Mondial montre comment la passation de marchés publics en faveur des populations pauvres peut également être utilisée avec succès dans le secteur de l'agriculture. Dans vingt-et-un pays pilotes, l'initiative P4P achète des aliments directement auprès des organisations de producteurs, afin d'augmenter la part de denrées alimentaires achetées en local. Par le biais des contrats à termes et

créé une demande pour les produits proposés par les entreprises locales.⁷² L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a calculé que chaque euro supplémentaire de revenu attribué aux travailleurs locaux entraîne un effet multiplicateur compris entre 1,5 et 2,8 dans les pays à faible revenu, ce qui suggère que la prise en compte des méthodes à fort coefficient de main d'œuvre dans les projets de développement doit être une priorité. Les pratiques de passation de marchés intelligentes peuvent promouvoir la croissance économique, stimuler la demande et l'investissement à l'échelle locale et aident à tisser un secteur privé vital dans les pays en développement. Les trois paragraphes suivants illustrent les trois manières selon lesquelles les marchés publics peuvent être conduits de manière à bénéficier aux populations pauvres et aux autres groupes marginalisés, afin qu'il contribue directement à éradiquer la pauvreté et promouvoir une plus grande justice sociale.

1. Passation de marchés publics en faveur des populations pauvres

La passation de marchés publics en faveur des populations pauvres peut permettre d'augmenter la part de l'aide (ou de dépenses publiques) profitant aux populations pauvres et aider ces dernières à développer leurs capacités. Par exemple, elle peut promouvoir l'utilisation de méthodes et de fournitures à forte intensité de main d'œuvre et créer des emplois bénéficiant aux secteurs les plus pauvres de la société.

La passation de marchés publics

des garanties d'achat, elle crée une demande fiable pour les petits producteurs. Le programme dispense également des formations aux paysans concernant les activités post-récolte, aide à la création de points de collecte sur les marchés et soutient la construction de routes de desserte afin de relier ces points de collecte aux marchés plus importants. Selon les estimations du PAM, le programme est supposé profiter à 48 000 paysans en Ouganda.⁷⁷ Les programmes d'alimentation scolaire à partir de produits locaux constituent un autre exemple : l'idée consiste à acheter les denrées alimentaires nécessaires auprès des petits producteurs. L'alimentation scolaire est un facteur supplémentaire incitant les enfants à se rendre à l'école et à suivre une scolarité. Des enfants bien nourris sont des enfants en meilleure santé. De plus, le fait

d'acheter les produits agricoles aux petits paysans, qui sont souvent les parents de ces enfants, permet d'augmenter les revenus des familles. Ces programmes ont tout d'abord été appliqués au Brésil à large échelle, notamment par le biais du programme Fome Zero (Zéro famine). Ils sont désormais de plus en plus déployés en Afrique.

Malgré leur succès, le recours à un grand nombre de fournisseurs pose certains défis en matière de gestion, raison pour laquelle les agences d'aide avaient pour habitude de travailler avec les grandes entreprises de l'agroalimentaire. Cependant, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) considère que l'implication des petits producteurs dans les coopératives permet de relever ces défis.⁷⁸



La passation de marchés publics en faveur des populations pauvres entraîne un double dividende au moment d'éradiquer la pauvreté : si les populations pauvres tirent profit des résultats des projets de développement menés dans leur région, comme la construction d'une nouvelle route ou école, elles peuvent également bénéficier des nouvelles opportunités d'emplois et de revenus générées par ces projets.

en faveur des populations pauvres entraîne un double dividende au moment d'éradiquer la pauvreté : si les populations pauvres tirent profit des résultats des projets de développement menés dans leur région, comme la construction d'une nouvelle route ou école, elles peuvent également bénéficier des nouvelles opportunités d'emplois et de revenus générées par ces projets. L'OIT estime qu'à eux seuls, les investissements en infrastructures actuellement financés par l'UE et la Banque Mondiale pourraient créer un million d'emplois supplémentaires en Afrique sub-saharienne, si les entrepreneurs étaient tenus d'appliquer des méthodes à fort coefficient de main d'œuvre.⁷³ Bien que personne ne conteste les avantages de la passation de marchés publics en faveur des populations pauvres, dans la pratique, elle est rarement appliquée. Les personnes des

agences d'aide responsables des marchés publics ont signalé les défis liés à la gestion des projets, tels que la pression de voir le travail accompli. Pour les chefs de projet, il est souvent tout simplement plus rapide de traiter avec de grands entrepreneurs expérimentés qu'ils connaissent, ce qui empêche l'utilisation de techniques en faveur des populations pauvres et durables, qui peuvent représenter une charge de travail supplémentaire et s'avérer plus longues.

Ces pratiques ont principalement été testées dans le secteur des infrastructures. Cependant, un autre exemple, tiré du secteur de l'agriculture, consiste à se procurer les denrées alimentaires auprès de petits producteurs plutôt qu'auprès de grandes entreprises de l'agro-alimentaire.

2. Promouvoir le travail décent, l'inclusion sociale et la durabilité environnementale

Les administrations et les agences d'aide peuvent utiliser leur important pouvoir d'achat pour inciter les entreprises figurant parmi leurs clients à adopter les pratiques sociales et environnementales souhaitées. Elles peuvent exiger des entrepreneurs qu'ils respectent les normes du travail et environnementales, et utiliser les marchés publics en faveur des groupes marginalisés, dont les femmes.

La définition de normes du travail élevées a le double effet de générer des emplois décents, et d'empêcher également une concurrence sans merci lors du processus de passation



Construction d'une route au Ghana

du marché, en évitant que la plupart des marchés reviennent à des entreprises en mesure de présenter des offres d'un prix inférieur parce qu'elles réalisent des économies en réduisant les salaires. Les syndicats consultés lors de la recherche conduite par Eurodad en Namibie étaient préoccupés par le fait que les entreprises étrangères devançaient fréquemment les entreprises locales lors de l'attribution des marchés publics de construction, parce qu'elles ne payaient pas les salaires minimaux et ne respectaient pas les normes du travail.

Parfois, les marchés publics sont activement utilisés pour promouvoir les droits du travail. La loi américaine sur le salaire minimum est un bon exemple de cette approche, en obligeant les entrepreneurs à payer aux travailleurs un salaire suffisant pour assurer leur propre subsistance ainsi que celle de leur famille, et à leur fournir une couverture maladie.⁷⁹ Plus récemment, les syndicats sont parvenus à ce que les BDM mettent fin au dumping sur les salaires dans les projets de développement. Les contrats de travaux standard obligent désormais les entrepreneurs à payer le salaire minimum ou, lorsqu'ils ne sont pas basés dans le pays, un salaire qui ne soit pas inférieur au niveau général des salaires pratiqué à l'échelle locale.⁸⁰

Les règles de passation des marchés peuvent également aider à dépasser les inégalités de revenus et sociales en réservant des marchés à certains groupes marginalisés, ainsi que les inégalités homme-femme, ou à améliorer les conditions de vie des groupes ethniques défavorisés. Aux États-Unis, par exemple, la Loi de simplification des procédures d'acquisition du gouvernement fédéral (Federal Acquisition Streamlining Act) de 1994 impose d'attribuer 5 % des marchés aux entreprises dirigées par des femmes.⁸¹ L'Afrique du Sud et la Namibie post-apartheid ont intégré la passation de marchés publics à leurs politiques d'émancipation économique de la population noire, et donnent la préférence aux entreprises détenues par cette dernière.⁸²

Les gouvernements peuvent eux aussi utiliser leur pouvoir d'achat pour promouvoir des objectifs environnementaux. Ils peuvent mettre en place des mesures incitant à fabriquer des produits durables d'un point de vue environnemental, recourir à des techniques de production durables, voire promouvoir des innovations dans le domaine de l'environnement. En 2002, le Sommet mondial des Nations Unies sur le Développement durable appelait les « autorités compétentes à tous les niveaux

à [...] promouvoir des politiques de passation des marchés publics qui encouragent la création et la diffusion de biens et de services respectueux de l'environnement. »⁸³ En Europe, la Commission « invite à utiliser les contrats publics [...] de sorte à favoriser le passage vers une économie à faibles émissions de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources, en recourant plus largement aux marchés publics écologiques »⁸⁴, une évolution déjà prévue dans le cadre juridique actuel, les Directives communautaires sur les marchés publics.⁸⁵ Le passage vers des marchés publics écologiques a également été prôné dans les mesures d'incitation fiscale mises en avant lors de la crise financière, qui visaient à promouvoir une transformation verte de l'économie.

Les marchés publics écologiques sont tout aussi importants pour les pays en développement, qui sont les premières victimes de la crise climatique. Une étude de cas réalisée par les NU sur les marchés publics durables indique que « les faiblesses des marchés publics indonésiens [...] pourraient également être considérées comme une opportunité, dans la mesure où un système conventionnel de passation des marchés peut être développé en parallèle à des marchés publics durables. »⁸⁶ Mais l'adaptation des systèmes de passation des marchés au développement durable ne figure pas au cœur des préoccupations des donneurs, qui se concentrent actuellement sur les coûts, la redevabilité et l'accès de leurs entreprises aux marchés.

Ce dilemme pourrait cependant s'avérer infondé. Le fait d'ignorer des aspects importants liés à l'emploi, la justice sociale et l'environnement lors du développement des systèmes de passation des marchés peut être une attitude peu clairvoyante : il pourrait s'agir d'une occasion manquée de faire en sorte que les montants d'aide et les dépenses publiques des pays en développement engendrent non seulement des biens, mais aussi des externalités positives pour l'économie locale et la société. Nous pourrions faire beaucoup plus pour que les marchés publics profitent aux populations pauvres et marginalisées, doublant ainsi l'impact de l'aide.

3. Impulser le développement du secteur privé, l'innovation et la croissance inclusive.

La propension des entreprises privées à investir grandement dépend de la demande future pour leurs biens et services. Un engagement à long terme et prévisible des



Un engagement à long terme et prévisible des gouvernements et des donneurs peut créer une telle demande, et donc stimuler l'investissement dans des capacités productives.



Nous pourrions faire beaucoup plus pour que les marchés publics profitent aux populations pauvres et marginalisées, doublant ainsi l'impact de l'aide.

gouvernements et des donneurs peut créer une telle demande, et donc stimuler l'investissement dans des capacités productives. Cependant, le fait de privilégier l'approvisionnement auprès de sources locales et régionales en premier lieu ne constitue pas une pratique courante. Les pratiques d'aide liée formelle et informelle adoptées par les donneurs peuvent limiter la possibilité d'utiliser l'aide pour stimuler le tissu socio-économique local.

Les agences d'aide et les administrations des pays en développement pourraient promouvoir le développement du secteur privé en accordant des marges de préférence aux soumissionnaires locaux ou en réservant certains contrats, notamment aux PME. La promotion du développement des PME par le biais de marchés publics ciblés constitue une pratique courante dans la plupart des pays développés, y compris dans l'UE, qui considère les PME comme « le tissu vivant de l'économie européenne » et comme « recelant un potentiel considérable de création d'emplois, de croissance et d'innovation. »⁸⁷ Dans la récente révision des Directives communautaires sur les marchés publics, la Commission Européenne a identifié l'accès facile aux marchés publics comme un facteur principal du développement des PME. Cependant, les PME constituent également le tissu vivant des économies des pays les plus pauvres

; par conséquent, des considérations similaires à celles prises en compte par la Commission Européenne dans la révision des Directives communautaires sur les marchés publics devraient être appliquées dans les pays en développement.

Une étude conduite par l'OCDE dans trois pays d'Afrique de l'Est a permis de révéler que « les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises (TPE/PME) ont été marginalisées dans les marchés publics attribués », et indique que la principale raison à cela « semble être le manque de politique cohérente, transparence, redevable et participative en matière de passation des marchés publics dans les trois pays. » L'étude déplore qu'au contraire de l'Afrique du Sud, « où le gouvernement a explicitement tenu compte des TPE/PME dans sa politique de passation des marchés publics », d'autres pays africains ne disposent d'aucun « programme spécifique en faveur des TPE/PME. »⁸⁸ La recherche menée par Eurodad confirme qu'aucun programme de ce type n'a encore été instauré. Ces considérations ont été écartées dans l'ensemble des outils de diagnostics évaluant les marchés publics, y compris dans ceux de la Banque Mondiale, et ne figurent donc pas dans les programmes de réformes résultants. L'Afrique du Sud a élaboré et mené des réformes elle-même, et converti les marchés publics en un outil de développement local.⁸⁹

Conclusions et recommandations :

Les marchés publics sont une pierre angulaire du financement du développement

Presque la moitié de l'aide publique au développement (APD) est utilisée pour acheter des biens et des services pour les programmes de développement. L'énorme quantité d'argent dépensé par les donateurs ou par les administrations des pays en développement rend leurs pratiques de passation des marchés essentielles pour garantir que l'aide entraîne les meilleurs résultats possibles en termes de développement.

Les pratiques des donateurs en matière de passation des marchés publics décident des bénéficiaires ultimes et de la destination finale des flux d'aide. Elles déterminent l'impact de l'aide sur la redistribution des ressources et sur le développement, distinguent l'aide réelle de l'aide boomerang, les transferts Nord-Sud durables des flux inverses. S'ils sont bien ciblés, les marchés publics peuvent produire un double dividende pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable.

Les modalités de passation des marchés publics seront à l'ordre du jour du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se déroulera au mois de novembre 2011, et qui prévoit d'adopter une Déclaration ministérielle sur la passation de marchés publics. Elles figurent déjà en très bonne place des accords internationaux en matière d'efficacité de l'aide, à savoir la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra. Les donateurs se

sont engagés à réaliser de nouvelles avancées dans le domaine du déliement de l'aide, à utiliser les systèmes nationaux de passation de marchés comme la solution de première intention et à privilégier les sources d'approvisionnement locales et régionales. Les pays bénéficiaires se sont engagés à prendre en main le renforcement des systèmes nationaux de passation des marchés. Une application totale de ces promesses rendrait l'aide beaucoup plus efficace pour le développement.

L'aide est-elle dépensée de manière intelligente ?

Selon l'OCDE, près de 80 % de l'APD bilatérale est désormais déliée. Le déliement de l'aide est essentiel pour des marchés publics intelligents, dans la mesure où il s'agit d'une condition préalable pour qu'une plus grande quantité d'aide soit dépensée à l'échelle locale, générant ainsi davantage d'emplois et de revenus. Cependant, ce changement n'a pas été suffisant pour garantir qu'une quantité bien supérieure d'aide soit réellement injectée dans les économies des pays bénéficiaires.

La recherche de l'OCDE a montré que lorsque les donateurs bilatéraux présentent des appels d'offres, près de deux tiers des contrats sont attribués à des entreprises transnationales et à des consultants étrangers, au détriment des entreprises des pays en développement. Trois cinquièmes de ces contrats sont attribués au sein du pays, ce qui prouve que les donateurs continuent de favoriser les entreprises de leurs pays. Bien que les marchés publics des donateurs multilatéraux soient moins dénaturés

par les intérêts économiques, dans les pays objet de notre étude de cas, la moitié des contrats financés par la Banque Mondiale ont été attribués à des entreprises étrangères ; dans des cas extrêmes, tels que celui de l'Ouganda, cette part représentait plus de 80 %. Les marchés de grande envergure étaient notamment attribués à des sociétés du Nord.

Les donateurs s'efforcent peu de créer des règles du jeu équitables, ce qui permettrait aux entreprises des pays bénéficiaires de soumissionner plus facilement. Nombre de leurs pratiques excluent de facto les entreprises du Sud des grands marchés et les empêchent d'accéder à des opportunités commerciales et d'améliorer leurs capacités. Ces pratiques incluent la publication d'appels d'offres importants que les PME ne peuvent pas gérer, la passation des marchés depuis le siège et des critères d'éligibilité restrictifs.

Le recours aux systèmes nationaux

L'utilisation des systèmes de passation des marchés des pays en développement permettrait d'améliorer les résultats des marchés publics et de stimuler l'impact de l'aide sur l'économie locale. L'aide transitant par les systèmes nationaux est beaucoup plus susceptible d'être dépensée à l'échelon local, en comparaison, par exemple, avec l'aide attribuée aux organisations internationales. De plus, le recours aux systèmes nationaux est la condition préalable à l'appropriation et à la redevabilité nationale, le pouvoir de décision en matière d'attribution des contrats passant aux mains des bénéficiaires.

D'une manière générale, cependant, les donateurs n'ont accompli quasiment aucune avancée dans l'utilisation des systèmes nationaux, même si les résultats des différents donateurs varient. Les donateurs interrogés ont déclaré qu'ils n'utilisaient pas les systèmes nationaux parce qu'ils n'étaient ni fonctionnels ni redevables. Néanmoins, les données relatives aux différents donateurs dans différents pays bénéficiaires suggèrent que la volonté d'un donneur d'utiliser les systèmes nationaux ne dépend ni de la qualité ni de la redevabilité de ce dernier, pas plus que sa disposition n'augmente avec la qualité du système. Bien que le Ghana et le Nicaragua disposent de systèmes nationaux de meilleure qualité que celui du Bangladesh (conformément aux calculs du CPIA), les donateurs y ont moins recours. En Ouganda, la part d'aide transitant par le système national a connu une diminution depuis 2005, bien que sa qualité (score CPIA) n'ait pas évolué.

La décision de recourir aux systèmes nationaux est souvent arbitrairement prise par les donateurs. Certains donateurs sont confrontés à des contraintes d'ordre juridique ou institutionnel pour recourir aux systèmes nationaux, notamment les États-Unis et la Banque Mondiale. D'autres peuvent être limités par l'aversion au risque, le désir de pouvoir prendre les décisions pour pouvoir s'attribuer les résultats ou simplement le maintien du contrôle sur le processus de passation des marchés pour favoriser leurs intérêts économiques. Des exemples de meilleures pratiques, tels que celui de l'Agence danoise de développement international



Les règles de passation des marchés peuvent également aider à dépasser les inégalités de revenus et sociales en réservant des marchés à certains groupes marginalisés, ainsi que les inégalités homme-femme ou à améliorer les conditions de vie des groupes ethniques défavorisés.

(DANIDA), qui a augmenté son utilisation des systèmes nationaux à hauteur de 99 % de son portefeuille après avoir mené une évaluation des contraintes et éliminé ces dernières, montrent que des améliorations sont possibles, sous réserve que les donateurs en question le souhaitent et entreprennent les efforts nécessaires pour cela.

Systèmes nationaux de passation des marchés : qui les renforce et pour quoi ?

Dans la Déclaration de Paris et le PAA, les pays bénéficiaires se sont engagés à renforcer leurs systèmes nationaux, et les donateurs à les y aider. Les inconvénients de ces systèmes sont supposés être identifiés par des évaluations conjointes appliquant des outils de diagnostic mutuellement acceptés. Dans ce contexte, l'agenda de l'efficacité de l'aide s'est étendu bien au-delà de l'aide : les systèmes de passation des marchés des pays déterminent comment sont dépensés tous les deniers publics, que les financements proviennent soit de donateurs étrangers, par le biais de l'aide, soit de la population locale, par les biais des impôts. En moyenne, les marchés publics représentent 15 % du PNB des pays en développement, ce qui signifie que seule une faible partie est financée par l'aide.

La politique optimale en matière de passation des marchés publics diffère d'un pays à un autre. Le facteur déterminant est manifestement le niveau de développement et la compétitivité des industries locales. Cependant, il existe aussi des facteurs spécifiques aux pays. Par exemple, la Namibie post-apartheid utilise les marchés publics comme un outil politique pour la justice sociale, par le biais de sa politique d'émancipation économique de la population noire. Les organisations internationales telles que la Banque Mondiale et l'OCDE, cependant, promeuvent actuellement un modèle inflexible « de meilleures pratiques internationales », dans le cadre de leur mandat de renforcement des systèmes de passation des marchés publics détaillé dans la Déclaration de Paris et le PAA.

Bien que les outils de diagnostic les plus répandus pour les systèmes de passation des marchés ne fassent l'objet d'aucun accord mutuel, ils ont été largement développés par les donateurs. Ils incluent des indicateurs relatifs à la libéralisation et attribuent ainsi de meilleurs scores aux systèmes de passation de marchés les plus libéralisés. Par conséquent, ils sont assortis de conditionnalités de politiques économiques « souples ». Les appels d'offres internationaux sont considérés comme une meilleure pratique. Ils mesurent par conséquent de facto à quel point il est facile pour les entreprises transnationales d'accéder aux marchés publics des pays en développement, ce qui peut se faire au détriment du développement de l'industrie nationale, facilement mise de côté. Cependant, ils ne mesurent pas la capacité des systèmes nationaux à promouvoir le développement des objectifs environnementaux et socio-économiques du pays, ce que l'on peut qualifier de marchés publics intelligents.

L'étendue de l'appropriation ou de l'influence étrangère sur les politiques de passation des marchés et la réforme des pratiques varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les diagnostics menés par les donateurs, notamment les CPAR et le CPIA de la Banque Mondiale, ont servi d'orientation aux réformes et aux recommandations et furent littéralement traduits en réformes. Si nous n'avons relevé presque aucune influence étrangère en Namibie, ce n'était pas le cas au Ghana, en Ouganda et au Bangladesh, où la Banque Mondiale, notamment, était fortement présente. Nous avons découvert que plus l'influence étrangère est forte, plus « libéral » est le résultat de la réforme des politiques et des pratiques de passation des marchés publics. Une forte influence étrangère réduit par conséquent l'espace politique permettant d'utiliser les deniers publics dans l'intérêt national, pour promouvoir les industries nationales, entre autres.

La libéralisation des marchés publics a été rejetée par les pays en

développement lors des négociations de l'OMC. L'agenda de l'efficacité de l'aide est parvenu à l'introduire par la porte de derrière. L'augmentation des sorties de capitaux ayant résulté de l'attribution d'un plus grand nombre de contrats à des entreprises étrangères pourrait dépasser les bénéfices d'une aide plus efficace.

Transformation de l'aide : des mesures d'incitation en faveur des populations pauvres du monde

La passation des marchés publics est de loin l'activité économique la plus importante sous le contrôle direct des gouvernements. Elle devrait être plus efficacement utilisée pour encourager l'éradication de la pauvreté et accélérer les progrès en faveur de la réalisation des objectifs de développement internationalement reconnus. Pour garantir cela, les Nations Unies ont développé l'approche « Marchés Publics Durables » (MPD) dans le cadre du processus des NU sur le développement durable. Les MPD tiennent compte des critères environnementaux, sociaux et de développement. Les états membres des NU sont tenus de rendre compte des progrès réalisés concernant leur mise en œuvre lors du Sommet mondial de 2012 sur le développement durable.

Les organisations des NU promeuvent déjà ces approches alternatives des marchés publics. Le Programme Alimentaire Mondial, par exemple, s'efforce de se procurer une plus grande quantité de denrées alimentaires auprès des petits producteurs, tandis que l'OIT promeut des projets de construction à fort coefficient de main d'œuvre générant des opportunités de revenus pour les populations pauvres vivant dans les zones des projets. Nous n'avons trouvé pratiquement aucun indice indiquant que l'approche MPD est promue par les activités actuelles des autres donateurs pour aider au renforcement des systèmes de passation de marchés publics des pays en développement. Seul un atelier, en Ouganda, organisé par l'Agence danoise de développement international, incluait un module de

formation relatif aux MPD.

Les MPD ne figurent pas non plus en bonne place des propres systèmes nationaux parallèles des donateurs. Aucun donneur bilatéral ne privilégie systématiquement l'approvisionnement auprès de sources locales. Les directives des Banques de Développement Multilatérales et de la Commission Européenne (FED) autorisent l'application de marges de préférence en faveur des soumissionnaires nationaux. Les directives de certains donateurs bilatéraux et multilatéraux contiennent des critères sociaux et environnementaux. Les personnes interrogées confirment cependant que ni les marges de préférence ni les critères sociaux et environnementaux ne sont systématiquement mis en pratique, évalués ou exécutés. Il est possible de faire bien plus, et c'est d'ailleurs une nécessité, pour exploiter pleinement le potentiel des marchés ciblés et bien régulés, afin d'extraire le double dividende des rares ressources d'aide disponibles.

Le chemin à suivre

Les prochaines conférences mondiales seront l'occasion d'impulser de nouveaux changements. Le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se déroulera à Busan, les réunions périodiques du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement, et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, qui se tiendra en 2012 à Rio de Janeiro, constitueront notamment des moments-clés. Outre la définition d'accords internationaux clairs, des changements réels doivent intervenir sur le terrain, afin que les donateurs et les pays en développement adoptent des pratiques durables, profitant aux populations pauvres en matière de passation des marchés. Les règles de passation des marchés peuvent également aider à dépasser les inégalités sociales et de revenus en réservant des marchés à certains groupes marginalisés, ainsi que les inégalités homme-femme ou à améliorer les conditions de vie des groupes ethniques défavorisés.

Recommandations à l'intention des donateurs bilatéraux et multilatéraux :

Déliier toute l'aide, quel que soit le pays de destination

Le déliement de l'aide est la condition préalable pour recourir aux systèmes nationaux et à l'approvisionnement local, et donc pour des marchés publics efficaces en termes de développement. Les recommandations formulées en 2001/2008 par le CAD sur le déliement de l'aide devraient être développées afin de couvrir explicitement l'ensemble des modalités de l'aide dans l'ensemble des pays. L'aide déliée ne devrait pas être complètement comptabilisée comme faisant partie de l'APD, dans la mesure où elle ne favorise pas le développement économique et le bien-être, condition préalable à l'APD.

Mettre fin au déliement informel de l'aide

Les donateurs devraient mettre fin à toutes les pratiques qui mettent de facto hors jeu les entreprises du Sud. Ceci implique de proposer des projets plus restreints, ajustés pour pouvoir être gérés par les entreprises locales, en publiant l'ensemble des appels d'offres à l'échelle locale, dans les langues locales, de préférence dans le cadre d'une base de données commune pour chaque pays destinataire, et en supprimant les critères d'éligibilité inutilement restrictifs, entre autres mesures.

Recourir aux systèmes nationaux comme solution de première intention

Le recours aux systèmes nationaux de passation des marchés constitue

la meilleure solution pour garantir l'appropriation de l'aide par les bénéficiaires, afin d'ouvrir la voie à une reddition des comptes au niveau national et d'augmenter la part de l'aide dépensée et conservée dans les pays en développement. Les systèmes nationaux devraient être utilisés chaque fois que la responsabilité nationale des gouvernements des pays bénéficiaires envers leurs citoyens est satisfaisante conformément à leurs propres évaluations.

Soutenir les efforts des pays en développement pour renforcer les systèmes de passation des marchés

Les donateurs devraient financer les plans de renforcement des capacités des pays en développement. L'assistance technique pour le renforcement des capacités devrait être gérée par les pays en développement eux-mêmes. Les institutions affectées par les conflits d'intérêts ne devraient être autorisées ni à réaliser des diagnostics ni à fournir une assistance technique pour les programmes de réforme des marchés publics. Ceci s'applique notamment aux banques de développement multilatérales.

Donner la préférence à l'approvisionnement à l'échelle locale et régionale

L'approvisionnement en local est la meilleure manière d'exploiter le double dividende de l'aide et de maximiser son efficacité. Seul l'approvisionnement local crée des emplois et un revenu local, de

même qu'il met en marche les cycles vertueux du développement économique dans les pays en développement. Les donateurs devraient être tenus de justifier l'octroi de contrats à des sociétés du Nord.

Évoluer vers des marchés publics intelligents

L'APD devrait tirer pleinement parti de marchés publics intelligents pour éradiquer la pauvreté, réduire les inégalités et les injustices et promouvoir le développement durable. La passation de marchés publics intelligents devrait devenir une condition nécessaire pour tous les responsables des marchés publics de l'ensemble des agences d'aide. La formation et les directives en matière de marchés publics devraient être ajustées en conséquence.

Intégrer la passation de marchés publics au Cadre de cohérence des politiques pour le développement de l'UE.

Les marchés publics représentent 16 % du RNB de l'UE, soit près de 40 fois le montant fourni par les états membres de l'UE sous la forme d'APD. Ils devraient donc être traités séparément du Cadre de cohérence des politiques pour le développement de l'UE. La modernisation actuelle de la politique de l'UE en matière de passation de marchés publics devrait inclure des réformes visant à mettre en place des pratiques de passation de marchés publics durables.

Recommandations à l'intention des gouvernements des pays en développement :

Rendre opérationnels les systèmes nationaux de passation des marchés

Investir dans les capacités des agents et des systèmes de passation des marchés publics et développer ces dernières. Les pays en développement devraient élaborer leurs propres plans de renforcement des capacités. Les marchés publics constituent un domaine de souveraineté clé : les réformes nécessaires devraient de préférence être financées par des ressources nationales pour éviter que les donateurs assortissent leur aide de conditions ou ne proposent que des conseils partiels.

Rendre intelligentes les pratiques et les pratiques de passation des marchés

Les gouvernements devraient consulter les parlements et les citoyens pour connaître les politiques et les pratiques les plus adaptées afin de rendre les marchés publics conformes au processus de développement, et réformer en conséquence les lois et les réglementations en matière de marchés publics.

Rendre les marchés publics transparents et responsables

Le processus de passation des marchés publics devrait être transparent tout au

long du cycle, depuis la publication des documents de l'appel d'offres jusqu'à la communication en ligne des informations relatives à l'adjudication du contrat et aux critères d'évaluation. Le travail accompli par les parlements et les observateurs de la société civile au chapitre de l'obligation de reddition des comptes ne devrait pas être restreint.

Refuser l'aide liée

Les pays en développement devraient systématiquement évaluer la valeur réelle de l'ensemble des subventions et des prêts accordés par les donateurs, en tenant compte des coûts politiques et financiers à long terme de l'aide liée, notamment de l'assistance technique liée.

1. Communiqué de presse du CAD de l'OCDE en date du 6 avril 2011 : « Développement : l'aide progresse, mais les tendances qui se profilent sont préoccupantes » ; http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_21571361_44315115_47519517_1_1_1_100.html
2. Cf. pour la pauvreté absolue : Nations Unies (2010) : The Millennium Development Goals Report 2010; for relative poverty Ravallion, Martin et Shaohua Chen (2009) : Weakly relative poverty, Document de travail de recherche politique de la Banque Mondiale N. 4844.
3. La Déclaration de Paris, le Programme d'Action d'Accra et les documents associés sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE, à l'adresse : http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_100.html
4. CNUCED (2010) : Rapport 2010 sur les pays les moins avancés. Vers une nouvelle architecture du développement international pour les PMA, p. VII.
5. Ibid, p. II.
6. OCDE (2003) : Déclaration de Rome sur l'harmonisation.
7. OCDE (2008) : Enquête 2008 de suivi de la Déclaration de Paris. Making aid more effective by 2010.
8. OCDE (2002) : The size of government procurement markets.
9. OCDE (2011) : Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid; DCD/CAD(2011)4/REV1.
10. Selon la base de données en ligne de l'OCDE.
11. OCDE (2008) : Enquête 2008 de suivi de la Déclaration de Paris. Making aid more effective by 2010, p. 83.
12. Ibid. À noter que selon ce document, la quantité d'aide versée par le secteur public est supérieure au total de l'aide enregistrée dans la base de données de l'OCDE pour ces pays. Par conséquent, l'utilisation d'une moyenne de 40 % peut être considérée comme une approche conservatrice, étant donné que le chiffre obtenu est inférieur.
13. Calcul effectué à partir du montant total de l'aide à destination des pays en développement donné par l'OCDE en 2010. Disponible à l'adresse : <http://stats.oecd.org/>
14. Cité dans : ActionAid, Christian Aid, Oxfam International (2008) : The EU's Approach to Free Trade Agreements. Government Procurement, p. 7.
15. Cf. l'analyse générale des marchés publics pour promouvoir des considérations de justice sociale, McCrudden, Christopher (2007) : Buying social justice Equality, government procurement, and legal change; en ce qui concerne le contexte des pays en développement : ActionAid (1999) : Purchasing Power. Aid Untying, Targeted Procurement and Poverty Reduction; et UNOPS (2009) : 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable Procurement Supplement.
16. Cummings, Glen, Robert E. Lloyd, Yuhuc Qiao and Khi V. Thai : State and Procurement Preferences. A survey, p. 2.
17. Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) : Loi type de la CNUDCI sur la passation de marchés de biens, de travaux et de services et Guide pour son incorporation.
18. Cf. la liste des entreprises exclues établie par la Banque Mondiale : www.worldbank.org/debar
19. Amélioré en 2008 pour inclure les pays du groupe des pays pauvres très endettés, cf. OCDE (2008) : Recommandations du DAC sur le déliement de l'aide publique au développement aux Pays les Moins Avancés et aux Pays Pauvres Très Endettés. OCDE, Paris.
20. OCDE (2011) : Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid: 2010-2011 Review; DCD/CAD(2011)4/REV1, p. 12-13.
21. CRBM et CEE BankWatch (2008) The Gilgel Gibe Affair: An analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia. Voir aussi : Ethiopian Dam Suffers Tunnel Collapse Days After Inauguration. Disponible à l'adresse : <http://www.internationalrivers.org/node/5058>.
22. Clay, E. J. et al (2008) Thematic Study, The Developmental Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA To The LDCs, Phase I Report. Copenhague, décembre 2008.
23. Cf. aussi Serra, Gianluca (2011) : The Practice of Tying Development Aid: A Critical Appraisal from an International, WTO and EU Law Perspective.
24. Commission Européenne (2002) : Untying: Enhancing the effectiveness of aid, Communiqué de la Commission au Conseil et au Parlement Européen ; COM(2002) 639 final.
25. Programme d'Action d'Accra, §18.
26. OCDE (2011) : Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid, DCD/DAC (2011)4/REV1.
27. Ibid.
28. Les informations sur l'aide liée ont été extraites des données de projet accessibles sur la base de données en ligne de l'OCDE : <http://stats.oecd.org>.
29. ActionAid (n.d.) : Real Aid 2: Making Technical Assistance Work, p. 34.
30. Commission Européenne (2008) : The EU - a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond, document de travail du personnel de la Commission ; SEC(2008) 435, p. 22.
31. Programme d'Action d'Accra, § 14.
32. Clay, Edward J., Matthew Geddes et Luisa Natali (2009) Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenhague, décembre 2009.
33. Cf. <http://www.crownagents.com/Home.aspx>
34. Les donneurs de l'UE sont cependant tenus d'utiliser la base de données de l'UE Tender Electronics Daily pour les contrats les plus importants, ainsi que certaines bases de données telles que DG Market ou les appels d'offres en groupe de certains donneurs et organisations internationales de UN Development Business.
35. Voir, par exemple : UK Trade and Investment: Working with aid and donor agencies. (http://www.invest.uktradeinvest.gov.uk/download/114029_102465/Working%20With%20Aid%20and%20Donor%20Agencies.doc.html).
36. Programme d'Action d'Accra, §23.
36. bis Voir FIDIC (2010) FIDIC Construction Contract. MDB Harmonized Ed. FIDIC, Suisse.
37. Disponible en ligne à l'adresse : <http://amg.um.dk/en/menu/policiesandstrategies/procurement/joint+procurement+policy>
38. CNUCED (2010) : Rapport 2010 sur les pays les moins avancés. Vers une nouvelle architecture du développement international pour les PMA, p. 168.
39. Clay, Edward J., Matthew Geddes et Luisa Natali (2009) Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenhague, décembre 2009.
40. Banque Mondiale (2010) : Increasing the Participation of Women Entrepreneurs in the Solomon Islands Aid Economy, p. 6.
41. Peace Dividend Trust (2009) : Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan.
42. Peace Dividend Trust (2009) : Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan, p. 10.
43. Commission Européenne (2011) Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant ; COM(2011) 15 final, p. 4, pied de page 9.
44. Banque Mondiale (2009) : Procurement under World Bank-financed projects, Rapport annuel pour l'exercice fiscal 2008, p. 15.
45. CNUCED (2010) Rapport 2010 sur les pays les moins avancés. Vers une nouvelle architecture du développement international pour les PMA. Nations Unies, New York et Genève, p. 56-57.
46. Voir la Déclaration de Paris §21 et le Programme d'Action d'Accra §15.
47. CNUCED (2010), op. cit., p. 56-57.
48. Oden, Bertil et Lennart Wohlgemuth (2011) : Where is the Paris Agenda heading? Changing relations in Tanzania, Zambia and Mozambique; p. 2.
49. Cf. étude de cas sur le Bangladesh et DANIDA / PNUD (2009) : Moving towards use of country systems for procurement in Bangladesh.
50. Eurodad (2008) : Changer la donne : aide et responsabilité dans le cadre de la Déclaration de Paris
51. Procès-verbal provisoire de la première réunion du Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion des finances publiques. De plus, pour la Millennium Challenge Cooperation, le Congrès américain a imposé la condition de ne pas avoir recours aux systèmes nationaux (cf. l'étude de cas sur la Namibie).
52. Alliance 2015 (2011) : Fulfilling Democratic Ownership: The Case of Tanzania.
53. Comments from Industry on Revised Procurement and consulting guidelines, 2 juin 2010. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,contentMDK:22626321-pagePK:84271-piPK:84287-resourceurlname:SiemensFactSheetNov11.pdf-theSitePK:84266,00.html>
54. Voir la Déclaration de Paris, §21.
55. Voir le Programme d'Action d'Accra, §15.
56. Commission Européenne (2006) : Global Europe Competing in the World; quoted in ActionAid, Christian Aid, Oxfam: The EU's approach to Free-Trade Agreements. Government Procurement.
57. Banque Mondiale (2009) : Use of Country Procurement Systems in Bank-supported Operations. Proposed piloting program, Board Document R2008-0036/1, Washington DC: Banque Mondiale (non publié).
58. Banque Mondiale (2006) : Bangladesh Country Assistance Strategy 2006-2009, p. 33.
59. Fyson, Sara (2009) : Sending in the Consultants; Development Agencies, the Private Sector and the Reform of Public Finance in Low-Income Countries. International Journal of Public Policy (4.3-4) : février 2009.
60. Cf. OCDE : Task Force on Procurement Overview http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_3236398_43440827_1_1_1_100.html
61. Voir la Déclaration de Paris, §20.
62. Alexander, Nancy (2010) : The Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) and Allocation of IDA Resources: Suggestions for Improvements to Benefit African Countries. Heinrich Boll Stiftung, Washington DC.
63. Banque Mondiale (2002) : Office Memorandum on Revised CPAR procedures, <http://web.world-bank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,contentMDK:20105519-menuPK:84283-pagePK:84269-piPK:60001558-theSitePK:84266,00.html>
64. OCDE (2009) : Methodology for the Assessment of Procurement Systems; <http://www.oecd.org/dataoecd/30/54/45454394.pdf>
65. Cf. www.pefa.org ; les donneurs européens sont la France, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni.
66. Banque Mondiale (2005) : PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework, p. 38.
67. République d'Ouganda (2008) : National Strategy to Fight Corruption and Rebuild Ethics and Integrity in Uganda 2008-2013. Direction de l'Éthique et de l'Intégrité, Bureau du Président, Ouganda.
68. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/opnbi/cpo_far_class_deviation_10-01.pdf
69. Cf. Sadikin, Susy Rizki (2009) : Sustainable Procurement in Indonesia, in : 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable procurement supplement (New York) : UNOPS; p. 16-17.
70. Parlement Européen, Conseil Européen, Commission Européenne (2005) : The European Consensus on Development, (2006/C46/01) ; Art. 5.
71. Peace Dividend Trust (2009) : Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan.
72. OIT (2002) : Incorporating Social Criteria in Public Procurement. Présentation de Terje Tessem lors de la réunion d'experts du DAES sur la passation de marchés publics durables ; <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/Incorporating%20Social%20Criteria%20in%20Public%20Procurement%20-%20Terje%20Tessem.pdf>
73. OIT (2005) : Livelihood and Employment Creation. Labour-based infrastructure projects ; p. 7.
74. Cf. OIT (2005) : Livelihood and Employment Creation. Labour-based infrastructure projects ; p. 7.
75. Ibid.
76. Pour de plus amples informations, cf. le site Internet de l'initiative P4P Achats au service du progrès : <http://www.wfp.org/purchase-progress>
77. Cf. Home-Grown School Feeding Network (<http://hgfs-global.org/>), et notamment la présentation de Shahidur Rashid (IFPRI) intitulée « Economics of HGFS Procurement » http://hgfs-global.org/en/bank/downloads/doc_details/106-economics-of-hgfs-procurement
78. Cf. Cummings, Glen et al. (n.d.) : State and Procurement Preferences. A survey.
79. FIDIC (2010) : Condition of Contracts for Construction, MDB Harmonized Edition 2010, §6.2
80. Cf. Cummings et al. (n.d.) : State and Procurement Preferences. A survey.
81. Voir l'étude de cas sur la Namibie
82. Nations Unies (2002) : Programme de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable, §19.
83. Commission Européenne (2011) : Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant ; COM(2011) 15 final, p. 3
84. Cf. ibid, p. 4; pied de page 8
85. Sadikin, Susy Rizki (2009) : Sustainable Procurement in Indonesia, dans : 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable procurement supplement, (Nueva York) : UNOPS; p. 16-17
86. Commission Européenne (2011) : Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant ; COM(2011) 15 final, p. 3
87. OCDE (2003) : Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda; (rédigé par Walter Odhiambo et Paul Kamau) ; DEV/DOC(2003)06
88. Watermeyer, R.B. (1999) : The use of public procurement as an instrument of local economic development

Eurodad

Le Réseau européen sur la dette et le développement est un réseau de spécialistes réalisant un travail d'analyse et de plaidoyer sur les politiques officielles de financement du développement. Il rassemble

57 groupes, membres de 19 pays. Ses fonctions sont les suivantes :

- Mener des recherches sur les aspects complexes des politiques du financement du développement ;
- Synthétiser et échanger des informations provenant des ONG et des sources officielles ;
- Faciliter les rencontres et les processus visant à améliorer les actions politiques conjointes des ONG dans toute l'Europe et dans les pays du Sud.

Eurodad prône l'adoption de politiques en faveur de stratégies de développement durable démocratiquement définies et profitant aux populations pauvres. Nous soutenons l'autonomisation des populations du Sud, afin de les aider à tracer leur propre voie vers le développement et l'éradication de la pauvreté. Nous cherchons à instaurer des politiques appropriées en matière de financement du développement, une solution durable à la crise de la dette, ainsi qu'un système financier international stable, propice au développement.

www.eurodad.org

Contact

Eurodad

Rue d'Edimbourg

18-26

1050 Bruselas Bélgica

Tel: +32 (0) 2 894 4640

Fax: +32 (0) 2 791 98 09

www.eurodad.org

twitter.com/eurodad



european network on
debt & development