



## Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés

Kari K. Heggstad  
Mona Frøystad

U4 is a web-based resource centre for development practitioners who wish to effectively address corruption challenges in their work.

U4 is operated by the Chr. Michelsen Institute (CMI) – an independent centre for research on international development and policy – and is funded by AusAID (Australia), BTC (Belgium), CIDA (Canada), DFID (UK), GIZ (Germany), Norad (Norway), Sida (Sweden) and The Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

All views expressed in this Issue are those of the author(s), and do not necessarily reflect the opinions of the U4 Partner Agencies or CMI/U4. (Copyright 2011 - CMI/U4).

# Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés

Kari K. Heggstad et Mona Frøystad

U4 Issue / Document d'analyse

Décembre 2011 N°16

Traduction de U4 Issue 2011 No 10





# Sommaire

<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Fondements de la passation des marchés et de la corruption</b> .....	<b>2</b>
2.1 Concepts de corruption et de passation des marchés.....	2
2.2 La passation des marchés étape par étape .....	3
2.3 Cadre de la passation des marchés .....	4
2.4 L'importance de la prévention de la corruption .....	6
2.5 Causes de la corruption dans la passation des marchés .....	7
2.6 Méthodes de corruption dans la passation des marchés.....	8
<b>3. Risque et atténuation des risques : informations de base</b> .....	<b>14</b>
3.1 Facteurs de risque .....	14
3.2 Principes fondamentaux de l'atténuation des risques .....	16
3.3 Outils d'atténuation des risques pour les professionnels .....	20
<b>4. Atténuation des risques étape par étape</b> .....	<b>22</b>
4.1 Phase précédant l'appel d'offres .....	22
4.2 Phase d'appel d'offres et de prise de décision .....	25
4.3 Phase suivant l'attribution du marché.....	27
<b>Annexe 1. Ressources en ligne sur l'intégrité dans la passation des marchés (en anglais)</b> .....	<b>30</b>
<b>Annexe 2. Liste récapitulative des risques et des stratégies visant à les atténuer</b> .....	<b>32</b>
<b>Annexe 3. Déclarations et programmes sur la passation des marchés</b> .....	<b>39</b>
<b>Références</b> .....	<b>40</b>

## Figures

Figure 1. Phases d'une passation de marchés dans le cadre d'un appel d'offres .....	3
Figure 2. Modèle de cadre pour la passation des marchés.....	4
Figure 3. Les quatre piliers de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics .....	17

## Tableaux

Tableau 1. Outils d'aide à la détection des signaux d'alerte, listes de contrôle, évaluations, et où les trouver ..	21
---	----

## Encadrés

Encadre 1 loi type au bangladesh : bon point depart mais pas suffisant.....	5
Encadre 2. Siemens fait appel a des intermediaires pour faire la sale besogne .....	8
Encadre 3. Compagnie pharmaceutique americaine mise à l'amende pour paiements a un organisme caritatif fictif .....	9
Encadre 4. Manipulation d'offres dans le secteur du batiment en allemagne .....	10
Encadre 5. Entreprises du batiment norvegiennes mises a l'amende pour collusion .....	11
Encadre 6. Lutte contre les medicaments tueurs au nigeria.....	13
Encadre 7. Les codes de conduite fournissent des orientations aux professionnels .....	18
Encadre 8. Normes minimales de transparency international en matiere de passaion des marches publics .....	19
Encadre 9. Exemples d'outils et d'activites pour attenuer la corruption dans la passation des marches .....	20
Encadre 10. Des modifications de contrats augmentent le cout d'un projet de construction aux philippines .....	28

## Résumé

Pourquoi et comment la corruption se manifeste-t-elle dans la passation des marchés ? Pourquoi est-il important de prévenir la corruption dans la passation des marchés ? Quels sont les risques principaux à différents stades de la procédure de passation des marchés et que peut-on faire pour les atténuer ? Les engagements d'utiliser les systèmes de passation des marchés nationaux dans le cadre du plan d'action sur l'efficacité de l'aide, la pression toujours plus forte sur les budgets consacrés à l'aide et les demandes croissantes des pays donateurs pour démontrer l'impact et l'optimisation des ressources se sont conjugués pour attirer l'attention sur les risques de corruption dans la fourniture de l'aide au développement. Les systèmes des pays bénéficiaires, ainsi que les pratiques des organismes donateurs et des ONG, sont vulnérables à la mauvaise gestion et à la corruption lorsque les procédures ne sont pas structurées et administrées de manière transparente, responsable et professionnelle. Ce guide fournit des outils et des orientations en vue de contribuer à l'évaluation des niveaux de risque et de favoriser des dispositifs de sauvegarde adéquats contre la corruption dans la passation des marchés. Dans la mesure où la passation des marchés s'inscrit dans la majeure partie des projets, des programmes et du travail sectoriel, ce document est non seulement destiné aux fonctionnaires chargés des achats mais aussi à l'ensemble des professionnels du développement et des hauts fonctionnaires concernés par les procédures de passation des marchés.

## Remerciements

Ce document d'information U4 a été élaboré par Kari K. Heggstad du Chr. Michelsen Institute (CMI) et Mona Frøystad de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Il constitue une version actualisée du document intitulé « The Basics of Integrity in Procurement: A Guidebook », mandaté par le Ministère des affaires internationales du Royaume-Uni (DFID) en 2009. Nous aimerions remercier Robert Hyland du DFID pour avoir permis le développement plus approfondi et la publication de ce document, et pour ses commentaires éclairés sur la première version. Jan Isaksen (CMI) a été un membre précieux de l'équipe qui a préparé l'étude initiale et nous sommes reconnaissants de son soutien constant. Odd-Helge Fjeldstad (CMI) a apporté un appui très appréciable dans le développement de l'idée initiale, et ce, tout au long du processus.

La qualité et l'exhaustivité des observations de Juanita Olaya de l'Institut de Bâle sur la gouvernance ont été très utiles dans la préparation de la version actualisée de ce guide. Nous tenons également à remercier la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bob Hardy de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, Hannes Hechler et Liz Hart du Centre de ressources anti-corruption U4, Tom Skauge de l'Université de Bergen et Vera Devine, consultante indépendante, pour leurs remarques pertinentes. Nous sommes reconnaissants envers les bibliothécaires du Bergen Resource Center for International Development pour avoir toujours répondu de manière positive et efficace à nos demandes fréquentes, et souvent exigeantes, de documentation. La responsabilité des erreurs ou lacunes incombe entièrement aux auteurs.

# 1. Introduction

Les risques de corruption dans la passation des marchés suscitent l'attention croissante des acteurs de l'aide au développement. Les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 et du Programme d'action d'Accra en 2008 encouragent les partenaires du développement à utiliser, autant que faire se peut, les systèmes nationaux de passation des marchés. La pression toujours plus forte sur les budgets d'aide et les demandes croissantes des pays donateurs pour démontrer l'impact et l'optimisation des ressources témoignent également d'une plus grande préoccupation sur les pertes imputables à la corruption. Les systèmes des pays bénéficiaires ainsi que les pratiques des organismes donateurs et des ONG sont exposés à la mauvaise gestion et à la corruption lorsque les procédures ne sont pas structurées et gérées de manière transparente, responsable et professionnelle. La corruption peut sévir à n'importe quelle étape du cycle de passation des marchés et les irrégularités sont souvent difficiles à détecter. C'est pourquoi la vigilance s'impose lorsque l'on procède à une évaluation des niveaux de risque de corruption dans la passation des marchés.

De nombreux systèmes de passation des marchés nationaux sont fondamentalement sains en matière d'organisation et de procédures de base. Néanmoins, les faiblesses sont courantes dans l'exécution, le respect, le contrôle et la mise en application des réglementations en vigueur, exposant potentiellement les donateurs à des risques fiduciaires accrus, y compris les risques de corruption. Les professionnels du développement ont ainsi besoin d'outils et de conseils pour les aider à évaluer le niveau de risque et appuyer les mesures de protection appropriées contre la corruption. De même, les fonctionnaires doivent comprendre le risque de corruption dans la passation des marchés ainsi que les techniques d'atténuation, aussi bien dans le cadre de partenariats avec des donateurs que dans la gestion de projets de passation de marchés indépendants.

Ce document d'information présente les problématiques fondamentales de la corruption dans la passation des marchés. Il s'adresse aux professionnels du développement et aux personnels des gouvernements partenaires qui sont impliqués dans des projets comprenant le financement, le déroulement, le contrôle ou la gestion des procédures de passation des marchés. Dans la mesure où la fourniture de services est incluse dans la majeure partie des projets, des programmes et du travail sectoriel, les responsables de la passation des marchés ne constituent pas le seul groupe cible. Cependant, les personnels dotés d'une spécialisation dans la passation des marchés sont susceptibles de trouver le contenu utile en complétant cette lecture par des documents plus techniques. Ce guide porte essentiellement sur la passation des marchés publics, bien que de nombreux principes s'appliquent à toute passation de marchés, publique ou privée.

Ce document aborde les questions suivantes :

- Pourquoi et comment la corruption se manifeste-t-elle dans la passation des marchés ?
- Pourquoi est-il important de prévenir la corruption dans la passation des marchés ?
- Quels sont les principaux risques de corruption dans la passation des marchés ?
- Quels sont les meilleurs outils et stratégies pour prévenir la corruption dans la passation des marchés ?
- Quelles sont les bonnes sources en ligne pour obtenir des informations et des ressources complémentaires ?

Les informations et recommandations fournies ici sont issues des travaux du Centre de ressources anti-corruption U4, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Transparency International, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres organisations, ainsi que des travaux de chercheurs indépendants qui donnent des conseils pour lutter contre la corruption et favoriser l'intégrité dans la passation des marchés.

## 2. Fondements de la passation des marchés et de la corruption

Les responsables de la passation des marchés ne sont pas les seuls personnels impliqués dans la passation des marchés. Les personnels techniques et de direction jouent également un rôle à différents stades de la procédure de passation des marchés. Ainsi, toutes les parties concernées doivent disposer de connaissances générales sur la passation des marchés et les risques y afférent. Avant d'entreprendre un projet dans lequel une passation de marchés fait partie de l'ensemble des tâches à réaliser, les parties prenantes devraient envisager pourquoi et comment la corruption peut se manifester dans le cadre de ce projet et prendre acte des exemples de bonnes pratiques dans la passation des marchés.

Cette section présente les concepts de corruption et de passation des marchés, examine les étapes d'une procédure type de passation des marchés et explique pourquoi et comment la corruption sévit dans la passation des marchés et pourquoi il est important de prévenir la corruption dans ce domaine. Une connaissance générale de la passation des marchés et de la corruption permettra de faciliter l'utilisation des outils visant à identifier et atténuer les risques abordés dans les sections suivantes.

### 2.1 Concepts de corruption et de passation des marchés

Dans cet article, nous faisons principalement référence aux *passations de marchés publics*, qui supposent des passations de contrats entre des institutions publiques et le secteur privé. Citons par exemple l'achat de matériel médical destiné à des hôpitaux publics ou de manuels scolaires pour des établissements scolaires publics. De manière générale, on estime que la passation des marchés constitue de 12 à 20 % du total des dépenses publiques (OECD 2006b). Une majeure partie des dépenses en matière d'éducation et de santé est liée à l'achat de biens et de services. Il est estimé, en outre, que 20 à 50 % des dépenses de santé des gouvernements sont consacrées à l'achat de médicaments (U4 2009b).

La corruption et l'inefficacité dans la passation des marchés réduisent les recettes que les pouvoirs publics auraient pu destiner aux citoyens et diminuent le degré de confiance accordé aux gouvernements. La corruption est communément définie comme l'« abus de fonds publics et/ou de pouvoir à des fins personnelles ou politiques » (Paterson and Chaudhuri 2007, 160).<sup>1</sup> Si cette définition de la corruption s'applique à l'interaction entre les secteurs public et privé, il est important de ne pas perdre de vue que la corruption peut aussi sévir entre diverses entités du secteur privé. La définition de la corruption énoncée par Transparency International, « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »<sup>2</sup>, comprend également les actions d'acteurs privés.

La corruption peut survenir à n'importe quelle étape de la procédure de passation des marchés. Elle se manifeste par des infractions aux règles courantes de passation des marchés ou par un abus de pouvoir à des fins discrétionnaires (Schultz and Søreide 2006). Nombreuses sont les pratiques susceptibles dans certains cas d'être assimilées à de la corruption mais dont le statut juridique est flou.

La corruption est mue par l'offre ou la demande. Parfois, les agents publics réclament des pots-de-vin et/ou des avantages, mais la faute peut également se trouver du côté de l'offre, à savoir des fournisseurs ou prestataires de services qui proposent des contrats alléchants mais corrompus à des individus susceptibles d'influencer l'issue d'une procédure de passation des marchés. Aussi, les stratégies d'atténuation de la corruption doivent prendre en compte aussi bien l'offre que la demande.

---

<sup>1</sup> Il existe une foule de définitions différentes de la corruption. A cet égard, veuillez consulter Thomas and Meagher (2004), Jain (2001), Aidt (2003) et Andvig and Fjeldstad (2001).

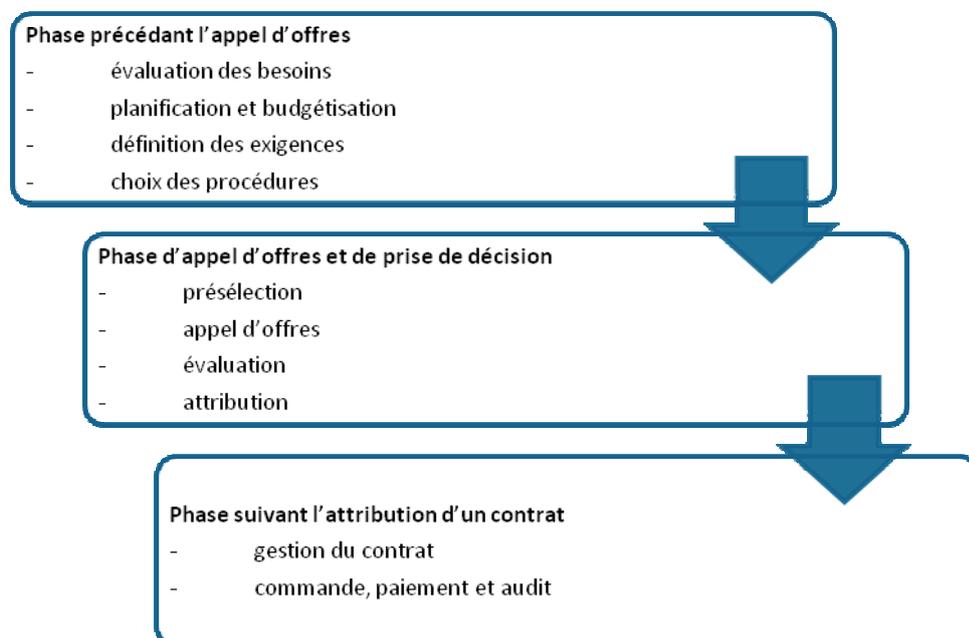
<sup>2</sup> Voir la Foire aux questions sur le site Web de Transparency International (2011).

Ce guide porte principalement sur le secteur public. Il explique comment créer des dispositifs de sauvegarde qui sapent la demande des agents de la fonction publique et comment les empêcher de conclure des transactions frauduleuses émanant de fournisseurs du secteur privé. Les questions concernant l'offre en matière de corruption, la législation nationale et internationale visant à lutter contre la corruption ainsi que le fonctionnement interne des entreprises privées qui dépassent le cadre de ce travail, ne sont pas abordées ici.

## 2.2 La passation des marchés étape par étape

Une procédure de passation des marchés comprend plusieurs phases, allant de l'identification d'un besoin à la finalisation du contrat. La Figure 1 présente un exemple de procédure de passation des marchés qui inclut un processus d'appel d'offres.

**Figure 1. Phases d'une passation de marchés dans le cadre d'un appel d'offres**



Une erreur fréquente consiste à se concentrer uniquement sur la phase d'appel d'offre et de prise de décision jusqu'à ce que le contrat soit attribué et signé. Or, comme le montre la Figure 1, il convient d'inclure d'autres phases pendant lesquelles l'intégrité peut facilement être en péril, à savoir avant le choix du fournisseur et après la signature du contrat. Premièrement, lors de la *phase précédant l'appel d'offres*, les besoins en matière de biens et de services sont identifiés. Dans l'idéal, il convient d'évaluer si les besoins sont réels avant de définir les exigences relatives à l'achat. Ensuite, le choix de la procédure est établi. La question la plus élémentaire qui se pose ici est de savoir s'il convient de recourir à une mise en concurrence ou d'attribuer un contrat sur une base non concurrentielle. Le second choix signifie que les entreprises ne sont pas en concurrence pour obtenir un marché. En revanche, un fournisseur est choisi directement par le responsable des passations de marchés ou par le département ou bureau demandeur. Ce type de passation de marchés est plus courant lorsque les biens et services requis sont de faible valeur. Par exemple, dans le secteur public cambodgien, les procédures concurrentielles sont obligatoires pour toute passation de marchés supérieurs à 12,500 USD (ADB and OECD 2006, 33). Les seuils varient selon les pays et aucun accord ne fixe de limite idéale. En règle générale, le jeu de la concurrence permet d'atténuer bon nombre des risques inhérents aux procédures non concurrentielles, tels que le népotisme ou la subornation des décideurs. Une procédure d'appel d'offres concurrentielle n'est pas un obstacle absolu à la mauvaise gestion et à la corruption mais elle peut optimiser l'ouverture et la transparence de la procédure, et ainsi, exercer une pression pour

justifier les irrégularités telles que le manque d'efficacité, des résultats peu probants et des tarifs anormalement élevés.

Le deuxième pavé de la Figure 1, la *phase d'appel d'offres et de prise de décision*, inclut des étapes qui sont communes aux procédures concurrentielles et non concurrentielles. Dans les deux cas, les fournisseurs potentiels doivent faire l'objet d'une évaluation et une décision d'attribution doit être prise. Toutefois, dans le cadre d'un appel d'offres concurrentiel, il est envisageable d'effectuer une présélection des soumissionnaires. De plus, il convient de soigneusement planifier les modalités de l'appel d'offres.

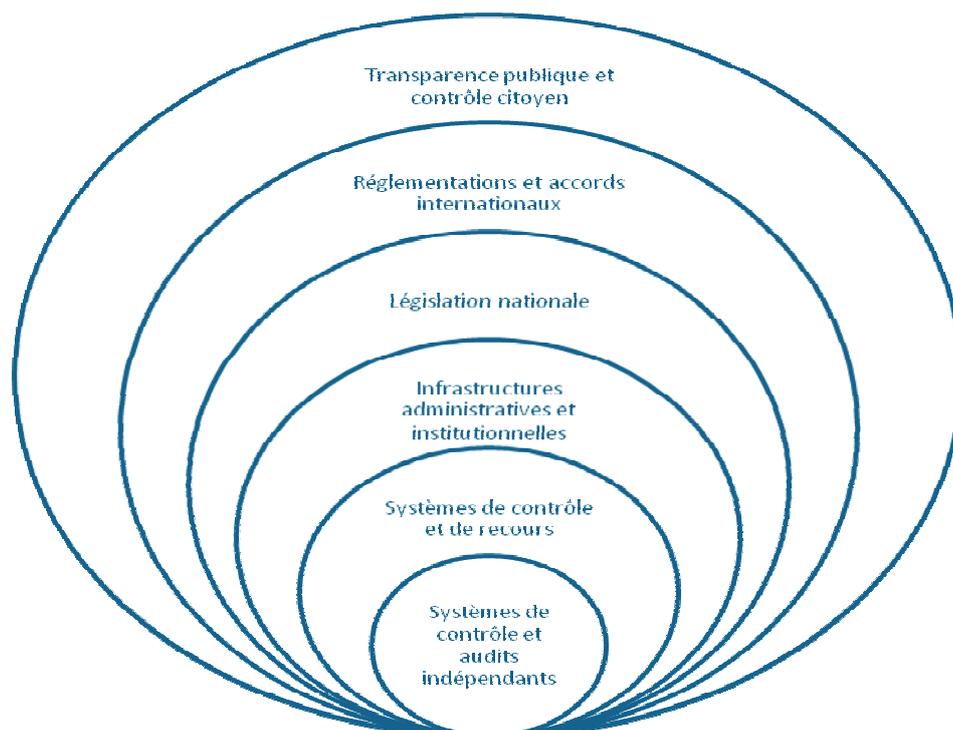
Troisièmement, la *phase suivant l'attribution d'un contrat* comprend les tâches extrêmement importantes de contrôle, de gestion et d'audit de la bonne exécution du contrat. En particulier dans les négociations portant sur de grands et complexes projets, des demandes de modification des conditions contractuelles peuvent être requises après l'attribution du contrat. La gestion des alertes **autour** du projet de passation de marchés dans la phase suivant l'attribution d'un contrat est indispensable pour garantir que les modifications concernant, par exemple, les conditions, le calendrier ou les tarifs, n'ouvrent pas la porte à la fraude.

### 2.3 Cadre de la passation des marchés

Le cadre de la procédure de passation des marchés est important pour déterminer le niveau de risque de corruption. En outre, une structure transparente, responsable et bien gérée permettra d'atténuer les risques. Dans de nombreux pays, cependant, la passation des marchés s'inscrit dans un cadre qui est en général faible et propice à la corruption, soit à l'échelle nationale soit dans le secteur ou dans l'organisation concernés par la fourniture de services. Les exemples de faiblesses fréquentes comprennent notamment une législation inappropriée et une application peu rigoureuse des lois en vigueur. Des problèmes peuvent également venir de vérificateurs corrompus ou de secteurs ou d'entreprises régis par des normes d'intégrité moins exigeantes que d'autres.

Les six éléments présentés dans la Figure 2 constituent le cadre général d'une procédure de passation des marchés comprenant des mécanismes de contrôle à la fois internes et externes.

**Figure 2. Modèle de cadre pour la passation des marchés**



La Figure 2 illustre l'importance de la *transparence publique* et du *contrôle citoyen*, qui peuvent impliquer des groupes locaux, nationaux et internationaux et des particuliers. En l'absence de transparence publique et de la possibilité des citoyens de contrôler les procédures et les résultats des procédures de passation des marchés, les activités frauduleuses peuvent passer inaperçues et les demandes de réformes seront limitées. Les exigences de transparence au niveau de la passation des marchés affectent l'accessibilité et les conditions de l'appel d'offre, l'exposé des motifs d'attribution, et l'issue de la procédure. Une société civile vigilante peut également servir de rempart à la corruption potentielle des vérificateurs.

La *législation nationale et internationale* régissant les pays impliqués dans les passations de marchés crée le cadre général dans lequel s'inscrit le processus. La dernière décennie a été marquée par l'émergence de plusieurs traités anti-corruption régionaux et internationaux dont la plupart prévoient des règles visant à mener des passations de marchés en bonne et due forme. Parmi les plus importants, citons la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE et la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Celles-ci attaquent l'offre de corruption (notamment dans les entreprises multinationales), notamment en incriminant la corruption d'agents publics étrangers, en exigeant la non déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption et en favorisant les mécanismes d'intégrité dans les systèmes de passation de marchés. Citons, en outre, la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra (voir l'Annexe 3), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce et les Directives du Parlement européen et du Conseil des marchés publics (OECD 2008). La Déclaration de Paris reconnaît l'importance de l'appropriation par les pays, et les donateurs ont convenu de coopérer avec les gouvernements des pays bénéficiaires au lieu de miser exclusivement sur leurs propres systèmes de passation des marchés.

Dans l'idéal, la *législation nationale* devrait couvrir toutes les étapes d'une procédure de passation des marchés ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués. De nombreux pays souhaitant démontrer leur volonté de combattre la corruption ont promulgué de nouvelles lois en matière de marchés publics.

La loi type relative aux projets d'infrastructure à financement privé, adoptée par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) en 2003<sup>3</sup>, constitue un instrument de choix pour poursuivre ces efforts. Les lois types ne doivent pas être considérées comme la

### **ENCADRE 1 LOI TYPE AU BANGLADESH : BON POINT DEPART MAIS PAS SUFFISANT**

En 2003, le Bangladesh a réformé le cadre juridique et institutionnel de la passation des marchés. La nouvelle réglementation est fondée sur la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services. Lorsque l'Initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique analyse les progrès réalisés et les difficultés rencontrées dans cette région en 2006, elle fait remarquer que la loi type mais aussi son adaptation par le Bangladesh présentent de graves lacunes. Aucune de deux versions ne couvre les grandes phases du cycle de passation des marchés, telles que l'évaluation des besoins et la mise en œuvre effective du contrat. Ainsi, les domaines les plus exposés à la corruption ne sont pas protégés par le cadre législatif. Par exemple, la loi ne prévoit pas de garanties contre les risques les plus communs dans les phases d'amont et d'aval de l'appel d'offres, tels que la création de faux besoins ou la livraison de travaux, de biens ou de services de qualité inférieure. L'expérience du Bangladesh montre qu'une loi type peut être un bon point de départ pour une réforme mais qu'il est essentiel de garantir que toutes les étapes du processus de passation des marchés soient prises en compte.

Source : ADB and OECD 2006, 31.

<sup>3</sup> Voir les dispositions législatives types de la CNUDCI sur les projets d'infrastructure à financement privé [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2003Model\\_PFI.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003Model_PFI.html).

solution idéale pour tous les pays dans la mesure où il est en général plus facile de faire appliquer une loi qui prennent en compte les préoccupations locales. Cependant, elles peuvent donner une bonne idée de ce qu'il convient d'envisager lors de l'analyse des risques associés à la passation des marchés. L'Encadré 1 décrit les efforts de réforme du cadre juridique et institutionnel au Bangladesh. L'expérience de ce pays montre qu'une législation type ne saurait être un bon point de départ sans couvrir l'ensemble de la procédure de passation des marchés. Un autre sujet de préoccupation est la mesure dans laquelle la législation est appliquée. Lorsque la volonté locale d'enrayer la corruption est forte, il est plus probable que ladite législation soit effectivement appliquée.

La Figure 2 évoque également *l'infrastructure institutionnelle et administrative* du pays bénéficiaire, et la manière dont celle-ci influe largement sur la structure des procédures de passation des marchés. L'environnement politique général du pays permet de déterminer si une procédure d'appel d'offres professionnelle sera appliquée et si les efforts de lutte contre la corruption seront suffisants. Les plus hautes autorités de l'Etat doivent être prêtes à combattre la corruption. La recherche a démontré que lorsque la grande corruption continue d'exister au plus haut niveau, il est quasiment impossible de mettre fin à la petite corruption dans les rangs de l'administration publique (U4 2009b). Une évaluation récente des réformes anti-corruption indique que « le meilleur moyen de juguler la corruption consiste à associer la réforme politique et la refonte du cadre réglementaire à des efforts systématiques pour informer les citoyens sur leurs droits et augmenter leur capacité à contrôler et dénoncer les abus du système » (Fjeldstad and Isaksen 2008, xi).

Des *systèmes de contrôle et de recours* efficaces sont nécessaires afin de déceler et corriger les irrégularités. Les *systèmes de contrôle interne indépendants* sont essentiels au renforcement de l'intégrité et à la détection de la corruption ou de la fraude. Les *systèmes d'audit et de contrôle externes* constituent la dernière vérification indépendante et sont, dans la mesure du possible, mis en place par une institution supérieure de contrôle financier et/ou des représentants de la société civile où les opérations sont menées..

## 2.4 L'importance de la prévention de la corruption

La corruption dans la passation des marchés publics constitue un obstacle majeur au développement. Comme l'indique Søreide (2002, 1), « la corruption dans la passation des marchés publics se traduit par le fait que les agents ou dirigeants politiques chargés de l'achat de biens et de services se fournissent auprès des corrupteurs les plus offrants au lieu de choisir le meilleur rapport qualité-prix ». Par exemple, l'entreprise responsable de la construction d'un nouvel établissement scolaire n'offre pas forcément la meilleure qualité au meilleur prix, mais elle verse, en revanche, les pots-de-vin les plus élevés aux pouvoirs publics. Il peut en résulter un établissement scolaire plus onéreux et pas aussi bien construit que possible (Tanzi and Davoodi 1997). Dans la mesure où un tel gaspillage des ressources réduit la disponibilité et la qualité des biens et des services publics, la corruption porte préjudice au bien-être de la population, et particulièrement les plus pauvres.

La corruption peut diminuer la rentabilité des transactions légales, et partant, elle encourage les activités frauduleuses (Andvig and Moene 1990). Au lieu de « huiler les rouages », la corruption stimule l'élaboration excessive des réglementations souvent discrétionnaires (Rose-Ackerman 1999). Elle est susceptible de susciter le mépris des lois et des procédures et d'affaiblir la confiance dans le gouvernement. Souvent, on estime que les responsables politiques sont motivés par les pots-de-vin et qu'ils instaurent des règles dans le seul but de générer des rentes. Les décisions liées aux dépenses publiques peuvent être considérées comme étant influencées par la corruption lorsque les fonds sont alloués à des secteurs où les opportunités de corruption sont élevées, comme dans le secteur de la construction, alors que d'autres secteurs, tels que l'éducation, sont négligés (Tanzi and Davoodi 1997).

## 2.5 Causes de la corruption dans la passation des marchés

Bien que chaque cas de corruption soit, dans une certaine mesure, unique, les causes peuvent être divisées en deux grandes catégories : causes structurelles et causes individuelles<sup>4</sup>. Les *causes structurelles* font référence au système politique, à l'histoire et la culture d'un pays ainsi qu'à d'autres facteurs d'ordre systémique qui peuvent influencer le niveau global de corruption. Les *causes individuelles* se rapportent aux décisions d'individus, des entreprises et d'autres groupes de se livrer à des actes de corruption.<sup>5</sup>

Le choix d'un individu de se livrer à la corruption repose sur deux facteurs principaux. Premièrement, un individu ou un groupe doit être *incité* à exploiter le pouvoir que sa position lui confère. Plusieurs facteurs encouragent les comportements frauduleux :

- La *valeur perçue* des bénéfices potentiels.
- *Un faible niveau d'intégrité professionnelle*. Les attitudes et comportements d'un individu ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs de l'institution qu'il représente.
- *Le besoin réel de l'individu*. Dans les pays en développement, les salaires d'un grand nombre de dirigeants et d'agents de la fonction publique sont bas, et le besoin peut être considéré comme un facteur de corruption. Néanmoins, il peut s'avérer difficile de distinguer le besoin de l'avidité.
- *Un faible niveau de sanctions*. L'absence de suivi, de contrôle et de sanctions encourage les actes de corruption. Lorsqu'un pays est doté d'institutions faibles, les fonctionnaires malhonnêtes chargés de la passation des marchés courent peu de risques d'être démasqués, et lorsqu'ils sont effectivement pris en flagrant délit de corruption, ils ont la possibilité de s'en sortir en versant des pots-de-vin.

En ce qui concerne les corrupteurs, souvent des entreprises, les incitations à la corruption proviennent de l'environnement concurrentiel au sein duquel ils exercent leur activité. La préparation d'une soumission d'offre demande à la fois du temps et de l'argent, c'est pourquoi le versement de pots-de-vin peut être considéré comme un raccourci pour remporter un contrat. Une enquête auprès d'entreprises norvégiennes a étudié les différentes raisons incitant les entreprises à verser des pots-de-vin et a constaté que la plus importante était « le risque d'avoir des concurrents qui versent des pots-de-vin » (Søreide 2006). Ainsi, le fait d'accroître la probabilité des sanctions à l'encontre des contrevenants permettra de réduire les incitations à la corruption.

Deuxièmement, un individu est motivé par *la capacité* ou *l'opportunité* de tirer profit d'un projet de passation de marchés. La plupart du temps, cette capacité dépend de l'autorité dont dispose un individu et le plus important son pouvoir discrétionnaire sur les règles et réglementations le plus aisément il pourra en abuser. Le pouvoir, cependant, n'est pas indispensable pour qu'un individu se remplisse les poches avec les deniers publics. L'absence de contrôle et de surveillance peut également permettre aux employés occupant des postes subalternes de se livrer à la corruption. Dans certains cas, un contrat peut être corrompu avant même de se retrouver entre les mains d'un individu qui a le pouvoir de le traiter de manière discrétionnaire. En pareil cas, même si le responsable applique

---

<sup>4</sup> Cette section s'appuie sur le travail de Andvig and Moene (1990), Aidt (2003), Schultz and Søreide (2006, 10) et Thomas and Meagher (2004).

<sup>5</sup> Ce Document d'information porte sur ce que les individus peuvent faire et ce qu'ils doivent connaître en vue de renforcer l'intégrité dans la passation des marchés. Pour déterminer comment évaluer les causes structurelles de la corruption dans la passation des marchés, consulter le guide intitulé : *Linking Procurement and Political Economy* (Frøystad, Heggstad, and Fjeldstad 2010).

dûment toutes les procédures au moment où il traite le contrat, celui-ci n'en demeure pas moins corrompu.

## 2.6 Méthodes de corruption dans la passation des marchés

Les méthodes et stratagèmes les plus communs pour conclure un accord illicite dans le cadre d'une passation de marchés peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : pots-de-vin, collusion des soumissionnaires, fraude et recours à des réseaux informels. Les deux premiers sont, sans aucun doute, les plus courants et seront expliqués en détail ci-après.

### 2.6.1 Pots-de-vin

Les *pots-de-vin*, souvent perçus comme la forme la plus courante de corruption, constituent une offre d'argent, de biens ou de services visant à obtenir un avantage que le bénéficiaire n'a pas le droit légal d'accorder (Transparency International 2011). Les motifs qui les sous-tendent sont, par exemple, obtenir des informations, accélérer les procédures administratives, obtenir un traitement préférentiel, disqualifier des concurrents, réaliser un travail de piètre qualité en toute impunité, peser sur l'issue de procédures juridiques et réglementaires et influencer l'attribution d'avantages tels que des subventions, des abattements fiscaux et des pensions.

Le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires est une pratique communément utilisée pour décrocher des contrats lucratifs. Un pot-de-vin peut être octroyé dans le cadre d'une transaction directe entre deux parties, ou il peut être transféré par le biais d'intermédiaires ou de réseaux informels, comme dans les exemples cités dans les Encadrés 2 et 3. Le pot-de-vin peut être une des nombreuses actions destinées à remporter un contrat de manière frauduleuse.

Les *commissions* constituent une forme de pots-de-vin. L'agent public qui influence la procédure de passation des marchés perçoit une partie des gains supplémentaires dont bénéficiera l'entreprise privée grâce à des actes de corruption. En août 2010, une douzaine de grandes compagnies pharmaceutiques et de sociétés de matériel médical américaines ont fait l'objet d'une enquête ; celles-ci auraient versé des commissions à des fonctionnaires et des médecins étrangers ayant commandé et prescrit leurs produits (Harris and Singer 2010).

#### **ENCADRE 2. SIEMENS FAIT APPEL A DES INTERMEDIAIRES POUR FAIRE LA SALE BESOGNE**

En 2008, Siemens, géant mondial de l'ingénierie, s'est vu infliger ce qui à l'époque constituait la plus lourde amende pour corruption de toute l'histoire des entreprises, soit 1,6 milliard de dollars. Un ancien comptable de Siemens, Reinhard Siekaczek, a avoué qu'entre 2002 et 2006, il supervisait un budget annuel de corruption allant de 40 à 50 millions de dollars.

La méthode de corruption la plus usitée de la société consistait à recruter des consultants externes pour l'aider à « remporter » des contrats. Siemens versait des honoraires aux consultants, qui transféraient une partie de ces liquidités aux fonctionnaires chargés de superviser l'attribution des contrats. Plus de 2,700 consultants ont rempli les poches de fonctionnaires corrompus dans le monde entier pour le compte de Siemens.

*Source* : Schubert and Miller 2008.

### **ENCADRE 3. COMPAGNIE PHARMACEUTIQUE AMERICAINE MISE A L'AMENDE POUR PAIEMENTS A UN ORGANISME CARITATIF FICTIF**

Comment transférer de l'argent des comptes d'une société aux poches de politiciens locaux sans que cela ne se voie dans la comptabilité ? Le directeur de la filiale polonaise de Schering-Plough, compagnie pharmaceutique basée aux Etats-Unis, y est parvenu pendant trois ans avant d'être démasqué.

De février 1999 à mars 2002, le représentant de la société a versé 76,000 dollars au directeur de la Caisse d'assurance maladie de Silésie à travers un organisme caritatif, la Fondation du château de Chudow. Celle-ci œuvrait à la restauration des châteaux de Silésie, mais son fondateur et président était aussi le directeur de la caisse d'assurance maladie, chargé de financer l'achat de produits pharmaceutiques par des hôpitaux et centres médicaux de la région.

Le directeur de Schering-Plough en Pologne a effectué les paiements sans que la maison mère américaine ne détecte les irrégularités. La SEC (US Securities and Exchange Commission), organisme américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers, a constaté qu'il avait fixé les versements en deçà du seuil exigeant l'aval de la maison mère. Les dépenses soumises au service financier de la société américaine étaient accompagnées de justificatifs médicaux frauduleux.

Au cours de l'enquête, la SEC s'est rendue compte que le directeur de la filiale polonaise considérait les paiements comme nécessaires pour exercer une influence sur les actions des fonctionnaires chargés des fonds régionaux. L'enquête n'a pas révélé si les versements ont avantage Schering-Plough par rapport à ses concurrents.

*Source : Cohen 2006, 78.*

Le choix d'un individu ou d'une société d'offrir des pots-de-vin ou des commissions est influencé par la perception du niveau de risque. Dans la mesure où la corruption implique un accord illicite, souvent secret, entre les parties concernées, les avantages à en tirer sont aléatoires. Le corrupteur, en particulier, s'expose au risque de non-respect de l'accord car aucune instance ne peut intervenir pour en garantir l'exécution. De surcroît, le versement de pots-de-vin peut entraîner une demande de verser d'autres pots-de-vin, créant ainsi une incertitude quant à l'obtention de ce que souhaitait le corrupteur en premier lieu (Søreide 2009). Néanmoins, le risque existe dans les deux sens : dans un environnement de travail corrompu, les entreprises peuvent percevoir un risque en agissant en toute honnêteté car si leurs concurrents proposent des pots-de-vin, elles sont susceptibles de perdre des contrats (Søreide 2006). De manière générale, l'offre en matière de corruption devrait être étroitement surveillée dans le cadre des passations de marchés, car les demandes initiales d'accords illicites peuvent aussi bien émaner de sociétés privées que de fonctionnaires chargés des procédures administratives.

#### 2.6.2 Offres collusoires

Une offre collusoire ou trucage des soumissions survient lorsque des sociétés se concertent pour fixer le résultat d'une offre de biens et de services acquis dans le cadre d'un appel d'offres.<sup>6</sup> Les fonds supplémentaires obtenus grâce au prix majoré du contrat sont généralement distribués entre

---

<sup>6</sup> Cette section s'appuie sur l'OCDE (2009b) et sur l'outil d'apprentissage d'U4 pour identifier les signaux d'alertes (U4 2009c).

conspirateurs. Certaines offres collusoires sont le jeu de fonctionnaires tandis que d'autres n'impliquent que des entreprises. Ces deux cas de figure sont examinés séparément ci-après.

(a) Exemples d'offres collusoires impliquant des fonctionnaires :

*Exclusion de soumissionnaires qualifiés* : des soumissionnaires qualifiés peuvent être disqualifiés ou découragés afin de promouvoir un soumissionnaire privilégié. Cela peut se traduire par une publication limitée de l'appel d'offres, un temps de réponse excessivement court pour les soumissionnaires, un cahier des charges trop strict ou des actes d'intimidation visant à décourager les soumissionnaires potentiels de participer à la procédure d'appel d'offres.

*Spécifications truquées* : le responsable de la passation des marchés ou d'autres acteurs impliqués dans la procédure peuvent modifier les critères de l'appel d'offres pour accommoder une entreprise particulière.

*Offre partielle* : une entreprise privilégiée reçoit des informations pertinentes qui ne sont pas partagées avec les autres participants de la procédure d'appel d'offres. Ces informations donnent à l'entreprise privilégiée un avantage concurrentiel pour formuler son offre et augmentent ainsi ses chances de remporter le contrat.

*Attributions directes non justifiées* : la passation des marchés par entente directe est une pratique courante pour éviter la concurrence. Dans les pays où la réglementation limite le recours à une entente directe, il est tout de même possible d'éviter une procédure d'appel d'offres. Citons à titre d'exemple : falsifier des documents pour justifier le recours à une entente directe, se soustraire aux règles pour privilégier l'entente directe, ou fractionner les achats afin de contourner les seuils réglementaires inhérents à la mise en concurrence.

*Manipulation des appels d'offres* : les responsables de la passation des marchés ou d'autres acteurs ayant accès aux documents peuvent falsifier les offres après soumission afin de garantir qu'une société déjà toute désignée remporte le marché. Ceci peut impliquer la modification de certains éléments du dossier d'appel d'offres ou des résultats obtenus, ou encore la « disparition » de certaines soumissions. L'Encadré 4 présente un cas de manipulation d'offres dans le secteur du bâtiment en Allemagne.

*Conflit d'intérêts non déclaré* : cela se présente lorsqu'une partie prenante porte un intérêt direct dans la procédure de passation des marchés mais ne s'abstient pas d'y participer ou ne fait pas connaître le risque de conflit d'intérêts. Par exemple, cela pourrait concerner un responsable qui siège au comité d'attribution d'un marché de livres scolaires et détient des parts dans l'une des maisons d'édition participant à l'appel d'offres mais ne porte pas ces informations à la connaissance des autorités de surveillance pertinentes.

(b) Exemples d'offres collusoires impliquant des entrepreneurs :

*Offres complémentaires* : également appelées offres de couverture, celles-ci se produisent lorsque les concurrents conviennent à l'avance du titulaire du marché. Ces derniers peuvent procéder de plusieurs façons :

#### **ENCADRE 4. MANIPULATION D'OFFRES DANS LE SECTEUR DU BATIMENT EN ALLEMAGNE**

Des offres collusoires dans le cadre d'une passation de marchés pour la construction d'installations de traitement des déchets ont été révélées lors d'un procès en Allemagne en 2004. Une des sociétés de construction soumissionnaires, LCS Steinmüller, avait soudoyé un fonctionnaire pour obtenir des informations sur les autres soumissions d'offres. Elle a ainsi décroché le contrat après avoir utilisé ces informations pour revoir son offre initiale.

Source : Transparency International 2005a.

- Les autres participants à l'appel d'offres conviennent de proposer une offre qui est plus élevée que celle soumise par l'entreprise censée remporter le marché.
- Les autres participants soumettent des offres dont on sait qu'elles sont trop élevées pour être acceptées.
- Les autres participants soumettent des offres assorties de conditions spéciales notoirement rédhitoires pour l'acheteur.

*Suppression des offres* : un ou plusieurs concurrents conviennent de ne pas participer à la procédure pour que l'offre d'un des concurrents, en l'occurrence l'entreprise censée remporter le marché, soit acceptée.

#### **ENCADRE 4. ENTREPRISES DU BATIMENT NORVEGIENNES MISES A L'AMENDE POUR COLLUSION**

En 2007, deux entreprises du bâtiment, Gran & Ekran et Grunnarbeid ont participé à un appel d'offres visant à réhabiliter cinq ponts dans la province de Nord-Trøndelag en Norvège. Selon l'autorité de concurrence norvégienne, les sociétés se sont notamment concertées sur les prix avant de soumettre deux offres apparemment indépendantes.

La municipalité de Steinkjer, chargée de la mise en concurrence, n'a reçu que ces deux offres. Les prix proposés dans les deux cas semblaient anormalement élevés. Ayant de bonnes raisons de soupçonner des irrégularités, les responsables de la passation des marchés ont suspendu l'appel d'offres et contacté l'autorité norvégienne chargée de la concurrence.

D'après l'enquêteur, l'entreprise Gran & Ekran n'avait jamais eu l'intention de remporter l'offre, mais elle avait délibérément exagéré les coûts pour que la proposition de Grunnarbeid ressemble à une aubaine. En réalité, les deux sociétés avaient surestimé les travaux. Elles se sont vues infliger une amende pour coopération illégale en vue de limiter la concurrence dans une passation de marchés publics.

*Source* : Norwegian Competition Authority, 2009.

Qu'il s'agisse d'offres complémentaires ou de suppression d'offres, le ou les « perdants » seront récompensés sous forme de commissions occultes ou de contrats de sous-traitance. Il existe également un procédé de rotation des soumissions dans le cadre duquel les concurrents présentent tour à tour la soumission la moins-disante. L'Encadré 5 décrit comment des sociétés norvégiennes ont conspiré en vue de faire gonfler le coût d'un contrat de réfection de ponts.

*Répartition des marchés* : Les conspirateurs peuvent segmenter les marchés et s'entendre entre eux pour ne pas empiéter sur leurs plates-bandes respectives. Lorsque des entrepreneurs coordonnent leurs actions sur les marchés, les prix et la production pour augmenter leurs profits tout en réduisant la concurrence, ils forment un *cartel*. Les cartels peuvent se livrer à n'importe quelles formes d'offres collusoires présentées ci-dessus.

### 2.6.3 Autres formes de corruption dans la passation des marchés publics

*Détournement de fonds* : de manière générale, il se définit comme l'appropriation illicite de biens ou de fonds confiés à une personne mais appartenant à d'autres (Andvig and Fjeldstad 2001). Par exemple, si un fonctionnaire chargé du financement de la santé publique empêche une partie des fonds publics censés être destinés à un fournisseur de matériel médical, il peut être inculpé pour détournement de fonds.

*Paiements dits de facilitation* : il arrive que des fonctionnaires touchent de l'argent pour accomplir des tâches routinières qui sont de leur ressort comme traiter des demandes et délivrer des permis.. Ces versements ne sont non pas destinés à influencer le résultat du travail du fonctionnaire mais à en accélérer la réalisation. Un responsable de la passation des marchés pourrait ainsi accepter des cadeaux ou avantages en échange d'un accès plus rapide à l'information sur les appels d'offres qui devrait être rendue publique mais n'est pas facilement accessible. Dans de nombreux pays, cette pratique n'est pas forcément considérée comme de la corruption, mais elle touche à une zone grise ce qui pose des questions.. En vertu de la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger (US Foreign Corrupt Practices Act), les paiements de facilitation ne sont pas interdits comme actes de corruption tant qu'ils concernent des tâches administratives de routine. Le code de conduite des fonctionnaires du Népal limite l'acceptation de cadeaux, et de ce fait, les paiements de facilitation peuvent être perçus comme de la corruption si le responsable de la passation des marchés reçoit un cadeau qui n'est pas autorisé par le code de conduite (ADB et OECD 2005).

*Fraude* : il s'agit de manipulation mensongère ou de déformation de l'information par un agent public à des fins personnelles. La fraude est un crime économique et représente, à ce titre, un phénomène plus large que les pots-de-vin et le détournement de fonds. Comme l'indiquent Andvig et Fjeldstad (2001, 9), « il s'agit de fraude lorsque les dirigeants politiques et les agents publics prennent leur part pour fermer les yeux sur des crimes économiques et il s'agit de fraude grave lorsqu'ils y jouent un rôle actif ». Dans la passation des marchés, on parle de fraude en cas de non-respect du cahier des charges ou de soumission de factures qui sont soit falsifiées, soit artificiellement élevées ou encore dupliquées (U4 2009c). L'Encadré 5 fournit un exemple de fraude dans le secteur de la santé au Nigeria.

*Extorsion* : l'extorsion peut être une forme de corruption si un fonctionnaire abuse de son pouvoir en vue d'exercer une pression sur des acteurs privés, ou si des acteurs privés abusent de leurs réseaux et de leur pouvoir informel pour menacer des fonctionnaires. L'extorsion peut être utilisée de manière à causer un préjudice à une personne afin d'obtenir des avantages ; il ne s'agit donc pas d'une situation avantageuse pour toutes les parties de la même manière que d'autres formes de corruption.

*Réseaux informels* : les personnes appartenant à des cercles informels sont souvent à même et désireux de s'entraider (Grødeland 2005, 2). C'est le cas notamment des personnes qui ont fréquenté le même établissement scolaire, des collègues de travail (anciens et actuels), des amis et des connaissances, et plus généralement, des personnes qui partagent des intérêts économiques et politiques. Les affiliations familiales, claniques, ethniques ou partisans sont également courantes. Les réseaux informels peuvent avoir une grande influence sur l'intégrité publique.

*Népotisme* : proches et parents peuvent se voir accorder des faveurs sous forme d'emploi ou d'avantages (Andvig and Fjeldstad 2001).

*Favoritisme* : les titulaires de charge publique peuvent accorder faveurs, emplois et contrats en échange de soutien politique. Ces systèmes ont tendance à ignorer les règles formelles et privilégient les réseaux personnels (Andvig and Fjeldstad 2001).

*Conflits d'intérêts* : ceci se produit lorsqu'un fonctionnaire a un intérêt privé qui pourrait compromettre l'exercice impartial de ses fonctions. Les conflits d'intérêts constituent un phénomène normal mais ils doivent être anticipés, déclarés et bien gérés, voire évités lorsqu'ils sont susceptibles d'entraîner la corruption (Reed 2008).

## ENCADRE 5. LUTTE CONTRE LES MEDICAMENTS TUEURS AU NIGERIA

La vente et l'utilisation de médicaments de contrefaçon constituent un des plus grands risques de corruption dans le secteur de la santé, et une pratique qui peut engendrer des conséquences fatales. Les médicaments inefficaces distribués aux personnes malades entraînent une résistance aux médicaments et sapent la confiance dans le système de soins de santé. Des médicaments factices et de qualité inférieure ont commencé à dominer le marché pharmaceutique au Nigéria dans les années 80. En 2001, environ 41 % des médicaments existant sur le marché national étaient des contrefaçons, et pourtant, les consommateurs nigériens n'avaient aucune conscience du danger. Cette situation a permis aux revendeurs de médicaments sans scrupules de poursuivre sans peine leurs activités.

L'Agence nationale pour l'administration et le contrôle des aliments et des médicaments (NAFDAC) est devenue un acteur majeur dans les efforts du pays pour combattre les médicaments tueurs dès la prise de fonction du Dr. Dora Akunyili en tant que Directeur général en 2001. En 2004, la NAFDAC a recensé une baisse de 80 % de la présence de médicaments de contrefaçon sur le marché. Les enseignements tirés du cas nigérien suggèrent que les facteurs suivants sont indispensables pour contrôler la fraude dans l'achat de médicaments :

- Une volonté politique et un encadrement solide sont impératifs pour apporter des changements positifs.
- Il est important de sensibiliser la société civile car cela incite les vendeurs de médicaments malhonnêtes à changer leur comportement. La NAFDAC a mené des campagnes de sensibilisation du public sur les dangers des médicaments contrefaits et encouragé le signalement de médicaments douteux destinés à la vente.
- Les personnels souhaitant réduire la fraude doivent recevoir une formation et répondre de leurs actes dans le cadre de procédures transparentes. Certains employés de la NAFDAC ont été formés et ont obtenu de meilleures conditions de travail, tandis que d'autres ont été limogés suite à des mises en cause de leur intégrité.
- La surveillance accrue des médicaments importés dans le pays ainsi que le contrôle des commerces vendant des médicaments permettent d'enrayer les pratiques criminelles. Au Nigeria, le nombre d'inspecteurs a augmenté et les contrôles sont devenus plus efficaces. La NAFDAC a organisé des raids dans des entrepôts, des commerces et chez des fabricants afin de saisir des faux médicaments.
- Un cadre juridique est nécessaire pour garantir des poursuites judiciaires contre les vendeurs de médicaments corrompus et dissuader de telles pratiques.
- La protection de ceux qui dénoncent des actes de corruption est une nécessité vitale. Le Dr. Akunyili a été la cible de deux tentatives d'assassinat, et elle a reçu plusieurs menaces de mort. D'autres employés de la NAFDAC ont été brutalisés et des bureaux de l'agence incendiés.

*Sources* : Akunyili 2008 ; Cohen, Mrazek, and Hawkins 2007 ; WHO 2006.

### 3. Risque et atténuation des risques : informations de base

La corruption peut sévir à n'importe quel stade de la procédure de passation des marchés. Il convient premièrement de prendre le risque de corruption au sérieux et d'appréhender les risques spécifiques à chaque étape, allant de l'analyse des besoins à la finalisation du contrat. Comme le souligne PricewaterhouseCoopers dans son ouvrage *Cracking Down*, « Anticipez ! N'attendez pas qu'un problème se présente » (PwC 2009, 32).

Les risques de corruption sont souvent liés à un manque de transparence, en particulier une distribution inégale des informations destinées aux soumissionnaires, des raisons obscures justifiant le choix d'une procédure de passation des marchés, un recours injustifié à une procédure non concurrentielle et des critères d'évaluation peu clairs. Un autre problème réside dans le fait que les membres du personnel et de la direction impliqués dans la passation des marchés ne sont pas nécessairement bien formés et il se peut qu'ils manquent de professionnalisme pour réaliser les tâches de planification, budgétisation et gestion des risques de manière appropriée. L'absence d'obligation de rendre des comptes et de mécanismes de contrôle est aussi un facteur de mauvaise gestion. Il se peut que les responsabilités du responsable de la passation des marchés ne soient pas claires ou que le contrôle qu'il exerce sur la performance des fournisseurs ne soit pas satisfaisant (OECD 2007b, 26).

Comment juguler la corruption dans la passation des marchés ? La plupart des guides et recommandations mettent l'accent sur les procédures d'appels d'offres concurrentielles afin de garantir une concurrence loyale et d'optimiser les ressources. Toutefois, ces procédures ne permettent pas à elles seules d'enrayer la corruption même si elles diminuent certains risques.

#### 3.1 Facteurs de risque

Nombreux sont les facteurs susceptibles d'augmenter le niveau de risque de corruption dans un contrat donné, notamment un contrat d'envergure, une technologie complexe, un secteur vulnérable à la corruption, un pouvoir discrétionnaire excessif, un manque de contrôle financier, un accès limité à l'information, les liens avec des régimes de financement, les contraintes de temps, le laxisme des contrôles sociaux et les conflits d'intérêts. Il convient de considérer ces facteurs comme autant de « signaux d'alerte ». Cela dit, ils ne se présentent pas tous dans chaque cas de corruption et chacun d'eux ne mène pas nécessairement à la corruption. Examinons-les un par un.

*Gros contrats* : les pots-de-vin sont souvent calculés en pourcentage de la valeur totale d'un contrat. Plus les sommes sont importantes, plus le risque de commissions est élevé, ainsi les contrats d'envergure incitent bien plus à la corruption que les petits contrats (Søreide 2002). En revanche, plus le contrat est gros, plus la somme allouée au contrôle est élevée augmentant les chances de détecter et maîtriser la corruption. A certains égards, la supervision de plusieurs petits contrats peut s'avérer plus difficile que le suivi d'un gros contrat. Dans les deux cas de figure, il est essentiel d'assurer une supervision dès le stade de la planification et en allouant des ressources au contrôle..

*Technologie complexe* : lorsque les contrats impliquent l'acquisition d'une technologie de pointe, le danger existe que les agents publics chargés de la passation des marchés n'aient pas les connaissances nécessaires pour identifier les tentatives de fraude et de corruption. Ce risque est élevé à moins de recruter des personnes qualifiées dans le domaine concerné. Par exemple, il est probable que rares sont les personnes capables de dire si un avion donné coûte 25 ou 30 millions USD (Søreide 2002 ; Moody-Stuart 1997).

*Secteurs vulnérables à la corruption* : certains secteurs sont plus vulnérables à la corruption que d'autres. L'indice de corruption de Transparency International (2008) a classé les secteurs selon la probabilité que des sociétés dans un secteur donné versent des pots-de-vin aux agents publics. L'indice a recensé 10 secteurs particulièrement vulnérables à la corruption :

- Travaux, marchés et infrastructures publics
- Immobilier et promotion immobilière
- Industries pétrolières et gazières
- Fabrication lourde
- Exploitation minière
- Soins pharmaceutiques et médicaux
- Services collectifs
- Aviation civile
- Production et distribution d'électricité
- Exploitation forestière

Bien que ces dix secteurs soient considérés comme les plus corrompus, la corruption peut se manifester dans n'importe quel secteur. Par conséquent, s'il est important de reconnaître que certains domaines d'activité sont vulnérables à la corruption, il est imprudent de supposer que les autres secteurs en sont dépourvus.

*Pouvoir discrétionnaire* : il peut être associé au risque de corruption lorsque la transparence de la prise de décision est faible. Si un seul individu dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur toutes les décisions, le risque est plus élevé que si plusieurs personnes sont impliquées dans la prise de décision. Si le même agent détient un pouvoir discrétionnaire depuis longtemps, le risque est encore plus élevé car il aura sans doute établi des réseaux informels puissants ainsi que des relations corrompues.

*Manque de contrôles financiers et opérationnels* : les individus corrompus sont moins susceptibles de se faire prendre dans un contexte où les systèmes de contrôles internes et externes sont faibles et l'application des lois et des règles est peu rigoureuse. Lorsque le risque de sanctions est perçu comme faible, il peut accroître le niveau de corruption (UNDP 2004).

*Accès limité à l'information* : l'absence de transparence en matière de décisions exécutives, de même que le manque de demande d'information publique, augmentent le risque de corruption en rendant difficile la surveillance des agents publics qui gèrent les fonds liés à la passation des marchés (UNDP 2004).

*Liens avec des régimes de financement* : les régimes de financement qui limitent le contrôle des donateurs sur le financement de l'aide au projet peuvent augmenter les chances de corruption dans les contextes nationaux où les institutions publiques sont faibles. Les régimes de financement de l'aide au développement plus récents, en particulier l'appui budgétaire direct, accordent un grand pouvoir discrétionnaire aux institutions publiques du pays bénéficiaire, leur transférant ce faisant une bonne partie des risques abordés dans cet article. La Déclaration de Paris est très favorable à cette démarche qui engage les pays donateurs à utiliser les systèmes de passation des marchés des pays partenaires (voir l'Annexe 3). Néanmoins, les donateurs ont fait part de leurs inquiétudes concernant les taux élevés de corruption dans certains pays. Il se peut qu'une procédure de passation de marchés menée par le biais d'institutions publiques limite les possibilités de contrôle des donateurs, et si le pays n'est pas doté de critères d'intégrité rigoureux et appliqués, il existe un risque de corruption que les donateurs seront bien en peine d'enrayer (Plummer and Cross 2007).

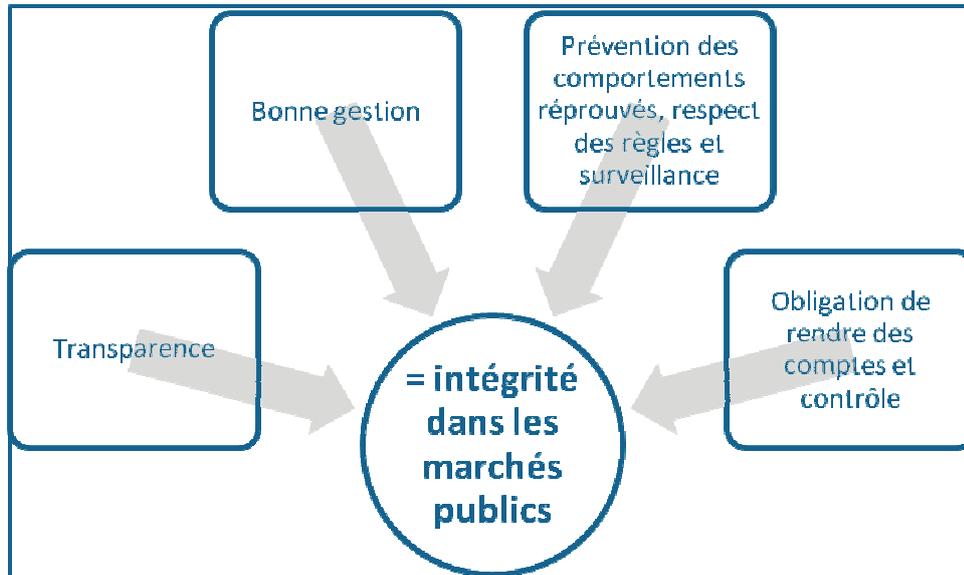
En revanche, un gouvernement peut avoir plus de ressources à consacrer à la lutte contre la corruption que certains donateurs. Hobbs (2005), par exemple, met en doute la capacité de la Banque mondiale à enquêter sur les projets de passation de marchés compte tenu du grand nombre de projets qu'elle finance et des ressources humaines et financières limitées dont elle dispose pour procéder à des vérifications. En résumé, les évaluations des risques liés à divers types de régimes de financement dans un pays donné devraient envisager les mécanismes de contrôle et les ressources tant du côté du donateur que de celui du pays bénéficiaire.

*Contraintes de temps* : plus la réalisation d'un contrat est urgente, plus grandes sont les occasions de tirer profit de la situation, par exemple, en gonflant le prix dudit contrat ou en dérogeant à l'obligation de lancer un appel d'offres ouvert (Schultz and Søreide 2006). La passation des marchés dans les situations d'urgence augmente le risque de corruption car, faute de temps, on fait l'impasse sur les dispositifs de sauvegarde tels que la vérification préalable des fournisseurs et les appels d'offres concurrentiels.

*Conflits d'intérêt* : le risque de corruption augmente lorsque les fonctions publiques et les intérêts personnels d'une partie prenante se recoupent, car celle-ci pourrait être tentée d'exploiter sa charge publique à des fins personnelles (OECD 2005b). Les conflits d'intérêts peuvent survenir à plusieurs stades de la procédure de passation des marchés : ainsi, la personne qui identifie le besoin d'un achat a peut-être un intérêt privé à garantir l'acquisition d'un élément précis ; celle qui décide quelle entreprise se verra attribuer le marché peut avoir un intérêt économique dans une des entreprises soumissionnaires ; le titulaire du contrat peut avoir un intérêt personnel à recruter des sous-traitants spécifiques en raison de liens de parenté. Il existe d'innombrables possibilités mais les plus grands conflits d'intérêts sont ceux concernant les individus qui occupent des postes décisionnels et/ou ont accès à des informations confidentielles.

### 3.2 Principes fondamentaux de l'atténuation des risques

L'OCDE a énoncé quatre principes fondamentaux en matière d'intégrité dans les marchés publics (Figure 3). Il s'agit de (1) transparence, (2) bonne gestion, (3) prévention des comportements répréhensibles, respect des règles et surveillance et (4) obligation de rendre des comptes et contrôle (OECD 2008, 12–27). Ces principes peuvent fournir des orientations sur les mesures d'atténuation des risques tout au long de la procédure de passation des marchés. Les modalités de mise en oeuvre des dispositifs de sauvegarde qui s'appuient sur ces quatre piliers varient très largement et il n'existe aucun modèle dictant ce qu'il faut faire, quand il faut le faire et comment s'y prendre. Cependant, des organisations telles que l'OCDE, Transparency International, l'ONU, la Banque mondiale et le Centre de ressources anti-corruption U4 ont acquis des connaissances fondées sur leur expérience en matière de lutte contre la corruption dans les marchés publics. Le reste de la section présente des conseils pratiques fondés sur leur expérience dans l'atténuation des risques de corruption.

**Figure 3. Les quatre piliers de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics**

### 3.2.1 Transparence

Un principe fondamental consiste à s'assurer que toutes les parties intéressées ont un accès facile à l'information tout au long de la procédure de passation des marchés. *Transparency International* énumère les étapes de la passation des marchés où la transparence revêt une grande importance dans un document « Minimum Standards for Public Procurement » (2005c) :

- Les activités antérieures à l'initiation de la procédure de passation de marchés
- Les possibilités de soumissions
- Les critères de sélection
- Les processus d'évaluation
- La décision d'attribution et l'exposé des motifs
- Les termes et conditions du contrat et tout amendement
- La mise en oeuvre du contrat
- Le rôle des intermédiaires et des agents
- Les dispositifs et procédures de règlement des litiges

La confidentialité devrait être limitée aux informations protégées par la loi (*Transparency International* 2005c). De la même façon, les informations confidentielles devraient être traitées avec respect et selon des procédés établis (U4 2009b).

### 3.2.2 Bonne gestion

Une équipe de direction consciente des risques de corruption et soucieuse de promouvoir l'intégrité dans la passation des marchés devrait prendre en compte toutes les étapes de la procédure, allant de la planification à l'évaluation finale. La planification à long terme des projets de passation des marchés requiert un certain temps pour établir des mesures de contrôle et d'atténuation, et la planification des ressources devrait permettre à la passation des marchés de faire partie intégrante de la gestion des finances publiques. Il convient de prévoir des éléments complémentaires comme un système efficace de publication d'information, l'établissement de rapports à différents stades de la procédure de

passation des marchés et la réalisation d'audits grâce auxquels il est plus difficile de dissimuler la fraude et la corruption.

Certains pays ont eu de bonnes expériences en instaurant des codes de conduite, des pactes d'intégrité et des règles de disqualification. Grâce à ces lignes directrices, il est plus aisé pour les agents publics de renoncer à la corruption et pour les donateurs de mesurer la performance. En effet, les « codes de conduite constituent un élément obligatoire de toute institution adjudicatrice », selon le Centre de ressources anti-corruption U4 (2009b). L'Encadré 7 détaille les principaux éléments qui devraient constituer les codes de conduites.

En ce qui concerne les codes de conduite et d'autres critères d'intégrité, le défi n'est pas de rédiger un document mais d'en faire appliquer les lignes directrices. Ainsi, la bonne gestion consiste notamment à garantir la mise en œuvre du code de conduite et l'assimilation de ses principes dans les activités quotidiennes. Etant donné qu'un code de conduite ne peut contenir tous les scénarios possibles, il devrait édicter des lignes directrices claires, basées sur l'éthique professionnelle, et applicables à un large éventail de situations. Whitton (2009a, 2) identifie trois principes élémentaires qu'il convient d'inscrire dans tout code d'éthique :

- Agir de façon responsable
- Eviter les conflits d'intérêts
- Ne causer aucun préjudice (évitable)

La capacité d'appliquer ces trois concepts élémentaires permettra de traiter plus facilement les dilemmes éthiques complexes et laborieux. Dès lors, la formation au développement des capacités constitue sans doute un élément fondamental d'une stratégie d'atténuation de la corruption dans la passation des marchés et dans d'autres domaines d'activité (Whitton 2009a, 2009b).

#### **ENCADRE 6. LES CODES DE CONDUITE FOURNISSENT DES ORIENTATIONS AUX PROFESSIONNELS**

Un code de conduite donne aux professionnels et aux managers des exemples clairs de situations et dilemmes qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leur travail, ainsi que des valeurs à respecter et des orientations sur les comportements attendus. La Boîte à outils de l'OCDE sur les marchés publics énumère sept éléments qui devraient être incl. Les responsables de la passation des marchés devraient: (1) servir l'intérêt public, (2) être transparents et redevables, (3) faire preuve d'intégrité et ne pas exploiter leur charge publique pour des gains personnels, (4) exercer une autorité légitime en toute impartialité, (5) agir de manière juste et équitable, (6) être sensibles aux besoins publics et (7) être efficaces et performants.

Le code de conduite pour l'approvisionnement du Canada en est un exemple, il est disponible sur le site Web des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada.

Sources : OECD 2011 ; Public Works and Government Services Canada 2010.

### 3.2.3 Prévention des mauvaise gestion, respect des règles et surveillance

La transparence est nécessaire mais elle ne saurait garantir à elle seule l'intégrité tout au long de la procédure de passation des marchés. Le professionnalisme du personnel impliqué est essentiel pour garantir la bonne gestion, la prévention des comportements répréhensibles, le respect des règles et la surveillance. Par exemple, les fonctionnaires ont besoin de compétences techniques pour réaliser des évaluations internes. La formation du personnel et la reconnaissance de la passation des marchés en tant que champ professionnel peuvent contribuer à sensibiliser aux bonnes pratiques et à l'intégrité dans la passation des marchés et à les favoriser (pour plus d'informations sur l'amélioration du professionnalisme, voir OECD 2007b, chap. 3). Il est généralement recommandé de créer une unité responsable de la passation des marchés indépendante et composée de professionnels.

Des procédures de sanctions claires et connues du public peuvent favoriser le respect des règles et l'intégrité. Quelques conseils de U4 (2009b) :

- Les soupçons de mauvaise gestion doivent faire l'objet d'une enquête par les autorités judiciaires ou d'autres autorités compétentes.
- Une fois démasqués, les contrevenants devront être responsabilisés, en les obligeant, au minimum, à reverser la somme volée, et en les excluant des futures procédures d'appel d'offres.
- Les sanctions devraient être proportionnelles au montant du contrat.

### 3.2.4 Obligation de rendre des comptes et contrôle

Le cadre d'une passation de marchés devrait inclure des systèmes de contrôles internes et externes indépendants. Ces dispositifs permettent de garantir l'ouverture de la procédure et d'assurer que les parties prenantes sont tenues responsables de leurs actions tout au long du cycle (pour plus d'information à ce sujet, voir OECD 2007b, 89–120). La tenue à jour des comptes tout au long de la procédure est indispensable pour faciliter le contrôle de la logique qui sous-tend l'ensemble des décisions. En outre, l'archivage des documents ainsi que l'utilisation de modèles et de formulaires standards constituent des outils essentiels. La normalisation des archives et de la comptabilité augmente la redevabilité et la transparence car elle facilite l'accès à l'information. De la même manière, la normalisation permet à l'agent de comparer, de manière fiable, les informations entre d'autres procédures et la procédure en cours, dans la mesure où les informations disponibles sont semblables en termes de contenu et de structure.

Transparency International (2005c) a défini treize normes minimales pour la passation des marchés publics (Encadré 8). Dans la section suivante, nous examinerons plus en détail certaines d'entre elles, liées aux stades de la procédure de passation des marchés où le problème est le plus prégnant.

#### **ENCADRE 7. NORMES MINIMALES DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS**

Les organismes responsables des marchés publics devraient :

1. Appliquer un code de conduite
2. Définir une politique stricte de non corruption
3. Consulter les listes noires pour exclure les entreprises corrompues des passations de marchés
4. Exiger le recours à un pacte d'intégrité dans le cadre d'un projet
5. Garantir des appels d'offres concurrentiels et ouverts
6. Donner un accès facile à toutes les informations pertinentes
7. Veiller à ce qu'aucun des soumissionnaires n'ait accès à des informations privilégiées
8. Laisser un délai raisonnable pour la préparation des offres et la contestation de la décision d'attribution
9. Veiller à faire contrôler à un haut niveau toute demande de changement du contrat
10. Garantir que les organes d'audit soient indépendants et fonctionnent efficacement
11. Séparer les fonctions clés
12. Appliquer des mesures administratives de précaution types
13. Promouvoir la participation des organisations de la société civile en tant que contrôleurs indépendants

Source : Transparency International 2005c.

### 3.3 Outils d'atténuation des risques pour les professionnels

L'Encadré 9 propose des outils et des méthodes fréquemment utilisés pour identifier et prévenir les mauvaises gestion et la fraude. Les guides d'aide à la détection des signaux d'alerte et les listes de contrôle en sont deux exemples. Afin d'employer ces outils efficacement, les fonctionnaires doivent comprendre comment et pourquoi la corruption peut sévir dans la passation des marchés comme souligné dans la Section 2, et les risques qu'elle suppose à différents stades comme l'indique le début de cette section.

*Conseils pour identifier les risques et la corruption* : les guides d'aide à la détection des signaux d'alerte sont utiles pour examiner les risques de comportements frauduleux dans une procédure de passation des marchés. Il convient néanmoins de faire preuve de prudence car les listes sont souvent si longues que toutes les procédures, qu'elles soient corrompues ou non, pourraient potentiellement faire sonner l'alerte. C'est pourquoi les membres du personnel et de la direction chargés de la passation des marchés, ainsi que les donateurs, devraient utiliser ces instruments en les associant à d'autres méthodes en vue d'obtenir une image précise de la légitimité d'une procédure de passation des marchés donnée. Par exemple, lorsque la qualité du travail fourni est inférieure à ce qui était prévu, cela constitue un signal d'alarme. Dans un cas comparable, la Banque asiatique de développement a découvert que des matériels de moindre qualité étaient utilisés dans le cadre d'un projet de réhabilitation décidé en urgence suite aux inondations au Tadjikistan. En fait un examen plus approfondi a permis de constater que l'utilisation de matériel de moindre qualité était motivée par le souhait de maîtriser les budgets et d'optimiser les résultats ; ainsi la corruption ne semblait pas être la cause de ce manque de qualité (ADB 2007). En bref, les signaux d'alerte mettent en garde contre un risque *potentiel* et non pas un signe indiscutable de corruption. Les signaux d'alerte relatifs à chaque étape d'une procédure de passation des marchés sont énumérés dans l'Annexe 2.

*Normalisation de la collecte d'information, l'établissement des rapports et l'archivage* : les passations de marchés et enchères électroniques peuvent être utilisées afin d'obtenir le meilleur prix possible pour un contrat par le biais d'une mise en concurrence en ligne. Ceci permet de réduire au minimum les échanges personnels entre organisme adjudicateur et soumissionnaires et de faciliter la normalisation

#### ENCADRE 8. EXEMPLES D'OUTILS ET D'ACTIVITES POUR ATTENUER LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES

Orientations pour identifier les risques et la corruption

- Guides d'aide à la détection des signaux d'alerte
- Outils interactifs en ligne
- Conseillers et consultants locaux
- Codes de conduites et pactes d'intégrité
- Normes minimales de transparence (voir section 3.2)
- Lois types alignées sur les systèmes nationaux

Harmonisation de la collecte d'information, l'établissement des rapports et l'archivage

- Passation des marchés et enchères électroniques
- Systèmes d'archivage des documents bien organisés
- Listes de contrôle normalisées pour la documentation
- Liste de contrôle sur les cadeaux et gratuités
- Cartographie des conflits d'intérêts et enregistrement des intérêts privés

Renforcement des capacités des personnes impliquées dans la passation des marchés

- Formation à l'éthique professionnelle et développement des compétences
- Ressources sur l'intégrité dans les appels d'offres concurrentiels

Source : Auteurs.

des offres. La méthode est plus adaptée pour l'achat de produits standards où la décision d'attribution sera probablement prise en fonction du coût. Ce processus améliore la transparence et permet de gagner du temps par rapport aux systèmes sur support papier. Cependant, il nécessite un investissement initial afin de se doter du matériel technologique et d'un environnement juridique approprié (OECD 2007b, 74).

*Renforcement des capacités des acteurs de la passation des marchés* : une compréhension de l'éthique professionnelle et des procédures de passation des marchés peut contribuer à réduire le risque de corruption. L'Annexe 1 donne un aperçu des ressources en ligne les plus complètes et Ethicos Group fournit des supports pour les formations à la lutte contre la corruption tels que des vidéos.

**Tableau 1. Outils d'aide à la détection des signaux d'alerte, listes de contrôle, évaluations, et où les trouver**

OUTILS	OÙ LES TROUVER ?
<i>Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)</i>	
Codes de conduite pour les professionnels de la passation des marchés	<a href="http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox">www.oecd.org/governance/procurement/toolbox</a>
Cartographie des conflits d'intérêts et enregistrement des intérêts personnels	(en anglais)
Liste de contrôle concernant les cadeaux et les gratifications	
Listes de contrôle normalisées concernant la documentation	
<i>Portail « Business Anti-Corruption »</i>	
Outils destinés à la passation des marchés publics (en anglais)	<a href="http://www.business-anti-corruption.com/due-diligence-tools/public-procurement-tool/?pageid=728">http://www.business-anti-corruption.com/due-diligence-tools/public-procurement-tool/?pageid=728</a>
Outil interactif pour évaluer les risques inhérents à la passation des marchés(en anglais)	<a href="http://www.business-anti-corruption.com/fileadmin/user_upload/pdf/Procurement_Tool.xls">http://www.business-anti-corruption.com/fileadmin/user_upload/pdf/Procurement Tool.xls</a>
<i>Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)</i>	
Dispositions législatives types relatives aux projets d'infrastructure à financement privé (en anglais)	<a href="http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003Model_PFI.html">http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003Model_PFI.html</a>

Source : Auteurs.

## 4. Atténuation des risques étape par étape

Comme il est expliqué dans la Section 2, la passation des marchés est une procédure qui se déroule en plusieurs étapes. Tandis que la Section 3 présente les risques généraux et quelques stratégies utiles pour renforcer l'intégrité, cette section donne des conseils sur ce qu'il convient de considérer de manière plus spécifique à chaque étape de la procédure de passation des marchés.<sup>7</sup>

### 4.1 Phase précédant l'appel d'offres

La phase initiale comprend quatre étapes principales : évaluation des besoins, planification et budgétisation, définition des exigences et choix de la procédure.

#### 4.1.1 Evaluation des besoins

Risques typiques lors de l'évaluation des besoins :

- L'évaluation des besoins est insuffisante en raison d'un manque de temps et/ou d'un manque de capacités et de compétences du personnel impliqué dans la passation des marchés.
- L'achat est inutile ; la demande permet à une certaine entreprise de réaliser un profit. Les biens ou services acquis n'ont guère de valeur pour le public.
- Des pressions politiques et diplomatiques influencent l'évaluation des besoins.

En amont de la procédure de passation des marchés, il est recommandé en premier lieu de *cartographier le contexte, le secteur et les conditions de marché du pays*. Ces informations, si elles sont utilisées correctement, peuvent contribuer à une prise de décision éclairée. Les décisions mal avisées peuvent générer un risque de corruption. La collecte des données peut être un travail de longue haleine. Le processus est sans doute plus efficace en créant :

- Une base de données qui recense les fournisseurs ayant déjà réalisé un contrat ;
- Une base de données identifiant les fournisseurs qui devraient être exclus des contrats publics pour diverses raisons (établissement d'une liste noire) ;
- Une base de données indiquant les résultats passés des fournisseurs qui ont déjà réalisé un marché public et
- Des systèmes de passation électronique de marchés qui systématisent les données et les appels d'offre pour en faciliter la communication (OECD 2007b, 67–68).

Un exemple type de données centralisée est *Acquisition Central*<sup>8</sup> du gouvernement américain est .

La méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés de l'OCDE (OECD 2006a) est un instrument qui peut être utilisé pour articuler la cartographie d'un système national de passation des marchés. Le contexte politique peut aider les donateurs à appréhender les méthodes d'atténuation des risques de corruption appropriées dans le cadre d'un contexte national spécifique. La cartographie permet également aux agents publics d'apporter un éclairage sur un cadre complexe

---

<sup>7</sup> Cette section se fonde sur des documents de l'OCDE (OECD 2008, 28–45 ; 2007b, 21–27), Schultz and Søreide (2006, 15–19), Søreide (2002, 14–19) et Transparency International (2006, 17–23), auxquels s'ajoutent les sources citées dans le texte.

<sup>8</sup> Le site Web d'*Acquisition Central* est disponible à l'adresse : <http://www.acquisition.gov>.

susceptible de dissimuler des informations importantes. Le guide de l'Overseas Development Institute intitulé *Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations* est un bon point de départ pour savoir par où commencer et comment procéder (Nash, Hudson, and Luttrell 2006). Quelles que soient les bases de données ou systèmes de stockage de données disponibles dans un contexte donné, il est recommandé de disposer d'une sorte de structuration normalisée des données liées aux décisions d'attribution. Si la procédure est évaluée ultérieurement, les formats de rapports normalisés facilitent la documentation des motifs pour lesquels la décision d'attribution a été prise. L'adoption d'un modèle normalisé pour les études de marché et d'une liste de contrôle normalisée pour les fournisseurs contribuera à appliquer une procédure rationalisée et plus facile à évaluer.

#### 4.1.2 Planification et budgétisation

Les risques typiques lors de la planification et de la budgétisation d'une passation des marchés :

- La planification et la budgétisation des achats sont insuffisantes et/ou irréalistes.
- Les biens et les services requis ne sont pas conformes au plan d'investissement global du gouvernement.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques de corruption en matière de planification et de budgétisation :

- Exploiter les données générées lors de la cartographie en vue de garantir que la planification et la budgétisation des achats sont suffisantes et réalistes.
- Exploiter les données issues de la cartographie du contexte national pour s'assurer que les biens et les services requis sont conformes au plan d'investissement global du gouvernement.

#### 4.1.3 Définition des exigences

Les risques typiques lors de la définition des exigences :

- Le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont conçus spécialement pour une société, ce qui restreint ou empêche la concurrence.
- Le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont excessivement complexes afin de masquer les actes de corruption et rendre l'évaluation difficile.
- Les critères de sélection et d'attribution ne sont pas définis de manière objective.
- Les critères de sélection et d'attribution ne sont pas préétablis.
- Des sociétés sont préqualifiées ou présélectionnées en fonction des pots-de-vin qu'elles proposent et non pas en fonction de leurs compétences et de leur expérience.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques lors de la définition des exigences dans le cadre d'une passation des marchés :

- Définir des règles claires et simples précisant les biens et/ou services auxquels un système de passation des marchés honnête devrait prétendre.
- Simplifier les spécifications des biens à acquérir pour éviter les zones grises autour du prix et de la qualité lorsqu'il s'agit de produits technologiques pointés ou de produits fabriqués sur mesure. Une étude comparative réalisée sur la base des prix et des exigences de qualité du marché privé pour des produits courants permet de définir et d'évaluer les spécifications de l'appel d'offres (U4 2009b). Fournir aux représentants de la société civile une vision d'ensemble des responsabilités et des marges d'appréciation des agents publics.
- Conserver ou adopter une liste noire pour orienter les décisions d'exclusion.

- Appliquer un code de conduite pour l'autorité adjudicatrice et ses employés (Transparency International 2006).
- Inclure dans les procédures de passation des marchés des règles pour les cas exceptionnels. Des termes tels que « urgence », « exceptionnel » et « immédiat » doivent être clairement définis.
- S'assurer que les informations relatives à la passation des marchés comprennent l'identification de toutes les personnes, y compris les intermédiaires et les agents impliqués dans la procédure.
- Encourager les sociétés à attester qu'elles respectent les lois anti-corruption et exiger des engagements de lutte anti-corruption tels que les pactes d'intégrité.
- Prévoir des dispositions relatives à l'enregistrement et la gestion des conflits d'intérêts. Le guide de l'OCDE (2005a) intitulé *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : Mode d'emploi* peut être utile aux professionnels qui nécessitent une orientation plus détaillée.

#### 4.1.4 Choix de la procédure

Les risques typiques lors du choix de la procédure :

- Des procédures non concurrentielles sont utilisées sans justification adéquate ou dans l'ignorance des exigences.
- Des procédures non concurrentielles sont utilisées à mauvais escient pour exploiter les vides juridiques comme la segmentation du contrat (afin de contourner les seuils des appels d'offres concurrentiels), la déclaration d'une urgence injustifiée ou la prolongation de projets en cours sans motifs réels.
- Les fournisseurs sont évalués sans procédure d'appel d'offres préalable, probablement parce que les décideurs ont choisi une société particulière pour des motifs personnels, et ce, au risque d'ignorer le meilleur soumissionnaire potentiel.

Une procédure d'appel d'offres concurrentielle peut réduire le risque de corruption dans l'attribution des marchés si elle est réalisée et contrôlée de manière appropriée. Il est indispensable d'énoncer des règles claires pour la procédure et les dispositifs visant à garantir le professionnalisme, la transparence et l'obligation de rendre des comptes. U4 résume sur son site Web une description largement acceptée d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle (U4 2009b), qui comprend les éléments principaux suivants :

- Notification publique des opportunités d'appel d'offres.
- Documents qui exposent clairement les besoins, décrivent la procédure d'appel d'offres et les conditions contractuelles, et fournissent les critères de sélection de l'attributaire.
- Soumission des offres sous pli fermé ; celles-ci sont dépouillées en présence des soumissionnaires par une personne qui n'est pas impliquée dans l'appel d'offres, à l'heure et l'endroit spécifiés.
- Evaluation et comparaison impartiales des offres par des évaluateurs compétents, sans influence ni ingérence des soumissionnaires ou d'autres parties.

De surcroît, il importe de définir les conditions d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle et réussie. Par exemple, la réglementation indonésienne estime qu'une procédure a échoué lorsque (a) il y a moins de trois soumissionnaires, (b) aucune offre n'est présentée ou (c) l'offre la mieux-disante dépasse le budget disponible (ADB and OECD 2006).

Les donateurs devront s'engager dans un processus de décision continu sur le choix du système de passation des marchés. Selon la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, le recours au système de passation des marchés du pays bénéficiaire constitue l'option privilégiée. Néanmoins, le recours à des systèmes parallèles est envisageable lorsque que le système local n'est pas suffisamment développé pour garantir les niveaux d'efficacité, de redevabilité et de transparence jugés adéquats. Le système du pays concerné peut venir compléter d'autres systèmes tant que les systèmes employés par les donateurs s'alignent sur le système local (OECD 2005/2008). Quelque soit le système utilisé, un appel d'offres concurrentiel ouvert devrait être pratiqué par défaut.

## 4.2 Phase d'appel d'offres et de prise de décision

La phase d'appel d'offres et de prise de décision se déroule en trois étapes : (1) appel d'offres, (2) évaluation et (3) décision de l'attribution.

### 4.2.1 Appel d'offres

Les risques lors de l'appel d'offres :

- Le public n'est pas informé de la procédure d'appel d'offres.
- Les informations pertinentes ne sont pas distribuées aux soumissionnaires de manière équitable.
- Le délai de réponse à un appel d'offres public n'est pas appliqué à l'ensemble des soumissionnaires de manière équitable.
- Le délai de réponse à un appel d'offres public est excessivement court, et par conséquent, seules les entreprises bénéficiant de connaissances approfondies ont le temps de préparer le dossier d'appel d'offres.
- Les critères de sélection du soumissionnaire qui a remporté le contrat ne sont pas publiés.
- Le manque de concurrence entraîne des coûts trop élevés.
- Les concurrents se concertent pour fixer le prix d'achat à un niveau artificiellement élevé.
- Des entreprises offrent des pots-de-vin pour avoir accès à des informations confidentielles sur l'importance relative des différents éléments de l'appel d'offres ou sur les soumissions d'autres concurrents.
- Des entreprises soumettent de faux certificats d'assurance qualité, permettant ainsi à des entreprises non qualifiées de participer au processus de mise en concurrence.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques de corruption dans le cadre d'un appel d'offres :

- Prévoir un temps suffisant pour préparer l'offre et contester l'attribution d'un marché (Transparency International 2006).
- Respecter rigoureusement les délais.
- Publier d'emblée les critères d'évaluation des soumissions.
- Réduire le nombre de centres décisionnels.
- Diviser le personnel impliqué dans l'évaluation des soumissions en deux équipes : technique et financière (U4 2009b).

Voir également la description ci-dessus des principaux éléments d'une procédure concurrentielle dans la Section 4.1.4 intitulée : Choix de la procédure.

#### 4.2.2 Evaluation

Les risques typiques lors de la phase d'évaluation :

- Les décideurs manquent d'impartialité en raison de corruption dans le processus d'évaluation.
- L'opacité de la définition des critères de sélection rend le processus de sélection subjectif plutôt qu'objectif.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques que comporte l'évaluation des décisions relatives aux appels d'offres :

- Attribuer le marché au soumissionnaire qui répond à toutes les exigences et propose la meilleure offre, comme définies dans les critères de sélection publiés au début de la procédure.
- Mettre en œuvre un code de conduite pour les sociétés soumissionnaires.
- Etablir des protocoles de communication clairs.
- Déterminer un point de contact clair pour les soumissionnaires, et ne permettre qu'à un nombre restreint d'agents de traiter directement avec les soumissionnaires (Queensland Purchasing 2006).
- Appliquer une politique stricte de non corruption à tous les acteurs concernés, y compris les sous-traitants et les intermédiaires (Transparency International 2006, 54–56).
- Vérifier les antécédents des consultants et garantir la transparence de leur processus de recrutement.
- Faire appel à des personnels différents pour l'évaluation de l'offre et la décision d'attribution.

#### 4.2.3 Attribution du marché

Les risques typiques lors de la phase d'attribution du marché :

- Les décideurs manquent d'impartialité en raison de corruption dans le processus d'attribution.
- Les registres de la procédure d'attribution ne sont pas aisément accessibles.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques dans l'attribution des marchés :

- S'assurer que la personne chargée de l'attribution est différente de la personne ou du groupe qui lance l'appel d'offres. Le fait de dissocier la décision des achats du choix de l'entrepreneur permet de diminuer le risque d'arrangements corrompus entre l'entité adjudicatrice et les sociétés soumissionnaires.
- Impliquer la société civile dans le processus de décision, par exemple par le biais d'audiences publiques.
- Faire appel à un groupe et non pas à un individu pour convenir de la décision d'attribution.
- Pratiquer une plus grande rotation du personnel afin d'éviter l'ancrage des relations corrompues (Transparency International 2006, 44).
- Publier les informations sur l'attribution du marché.
- Expliquer aux soumissionnaires non retenus pourquoi ils n'ont pas remporté le contrat et leur indiquer quelle personne contacter s'ils ont des questions supplémentaires.

- Conserver une documentation détaillée du processus décisionnel. Celle-ci sera importante en cas de plaintes ou d'enquête.
- Nommer une commission de recours pour les contrats. Il convient de mettre en place ne serait-ce qu'un processus d'appel, et le point de contact pour les appels doit être facilement joignable. La commission de recours ou la personne en charge devra être supervisée par des acteurs qui n'étaient pas impliqués dans la passation de marchés initiale.

### 4.3 Phase suivant l'attribution du marché

Le cycle de passation des marchés ne s'achève pas avec l'attribution du marché. Les étapes finales comprennent la gestion des contrats, le contrôle de la livraison des biens et la supervision des paiements. Dans de nombreux pays, la phase suivant l'attribution du marché n'est pas régie par la législation applicable en matière de passation des marchés. En revanche, elle est couverte par le droit civil et le droit des contrats, qui souvent sont moins axés sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes que la législation applicable en matière de passation des marchés. Ceci peut contribuer à un risque accru de corruption dans la passation des marchés publics (OECD 2007b, 26).

#### 4.3.1 Gestion des contrats

Risques typiques lors de la gestion des contrats :

- Les tentatives de renégociation se déroulent après l'attribution du contrat mais avant sa signature. Par exemple, l'entrepreneur peut réclamer des changements importants au contrat pour prolonger les délais de livraison et/ou majorer les prix des produits ou services. Une telle renégociation peut rendre l'ensemble de la procédure d'appel d'offres inutile et non transparente.
- Le titulaire du marché délivre un produit de moindre qualité ou dont les spécifications sont différentes de celles stipulées dans le contrat. Les produits ou services qui ont été convenus dans le contrat peuvent être remplacés par des substituts de qualité inférieure, peut-être pour s'efforcer de compenser le versement de pots-de-vin.
- Des biens récemment acquis sont « volés » avant livraison ou avant d'être enregistrés.
- Des agents publics réalisent une surveillance volontairement superficielle. Par conséquent, des biens et des services de qualité inférieure ne sont pas détectés.
- Une collusion entre une société et un fonctionnaire corrompu conduit à une hausse des prix, et ce, souvent par une modification du cahier des charges.
- Les sous-traitants ne sont pas sélectionnés de manière transparente et ne sont pas tenus responsables de leur travail.

L'Encadré 10 illustre comment le prix de projets de construction aux Philippines a considérablement augmenté suite à des modifications contractuelles.

Afin de réduire le risque de *changements de prix ou de qualité* non autorisés, il est nécessaire d'effectuer des contrôles fréquents et surprise ainsi qu'une surveillance externe jusqu'à la finalisation du projet. Il convient de fixer une limite au-delà de laquelle les changements de prix ou de qualité ne seront pas autorisés. Si cette limite est franchie, le projet sera automatiquement placé sous le contrôle de l'autorité compétente de plus haut niveau. Les règles relatives aux commandes faisant l'objet de modifications contractuelles doivent être claires et énoncées dans le contrat initial (Transparency International 2006). Parmi les questions devant être abordées dans le contrat : Quel type de travail

supplémentaire exige une nouvelle procédure de passation de marchés ? Quelle est la définition du travail supplémentaire ? Comment statuer sur le coût du travail supplémentaire ?

#### **ENCADRE 9. DES MODIFICATIONS DE CONTRATS AUGMENTENT LE COUT D'UN PROJET DE CONSTRUCTION AUX PHILIPPINES**

Aux Philippines, le secteur de la construction a fait l'objet de nombreuses mesures de lutte contre la corruption, notamment concernant les modifications de contrats après attribution. La construction d'un pont en acier construit sur l'Abra, un des plus grands fleuves du pays, en est un exemple concret. Le travail de construction devait à l'origine durer 420 jours mais, au final, ce nombre a plus que doublé pour atteindre 1000 jours. Une des principales raisons de ce retard était que le soumissionnaire et les évaluateurs ont négligé de prendre en considération les conditions climatiques et fluviales. Le fleuve a gonflé pendant les périodes de pluie, obligeant l'entrepreneur à suspendre les travaux à plusieurs reprises, parfois pendant près de quatre mois. Ces retards ont fait passé le coût du projet de 177 à 218 millions de pesos philippins.

D'innombrables raisons expliquent les modifications contractuelles et comme cet exemple l'illustre, la corruption n'en fait pas nécessairement partie. Cependant, il convient de rester prudent car le risque de corruption est toujours présent. La distinction entre des événements réellement fortuits et des actes de corruption n'est pas toujours facile à établir et les preuves peuvent être difficiles à établir.

*Source : Procurement Watch Incorporated 2009*

Par ailleurs, les étapes suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques de corruption dans la gestion des contrats :

- Utiliser des systèmes d'enregistrement en ligne pour améliorer la transparence et la surveillance.
- S'assurer que les objectifs du projet sont d'emblée aussi précis que possible. Dans les domaines qui accordent encore une place à l'interprétation personnelle, il serait judicieux qu'une commission réponde à l'entrepreneur au lieu d'un seul fonctionnaire.
- Dans les gros projets, inclure une cote de rendement (performance rating) pour le titulaire du marché dans le cadre de la procédure de surveillance. Une note finale à la fin du projet devrait indiquer si la performance globale du fournisseur répond aux exigences stipulées dans le contrat. Si des irrégularités sont constatées, on peut envisager de placer le fournisseur sur une liste noire ou de prendre des mesures correctrices.
- Etablir et faire connaître les dispositions relatives à la protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements pour permettre de signaler des preuves ou soupçons de corruption. La protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements est importante, tant pour protéger les individus impliqués que pour augmenter la probabilité que des personnes dévoilent des informations sur des questions sensibles. Il faudrait mettre au point une stratégie avant qu'un individu ait besoin de protection.

#### 4.3.3 Commande, paiement et audit final

Les risques typiques dans la supervision des commandes et des paiements et la réalisation d'audits finaux :

- Des superviseurs corrompus sont prêts à approuver de fausses déclarations.

- Le manque de séparation entre la gestion financière et la supervision multiplie les occasions de falsification de comptabilité, d'affectation inappropriée des coûts et d'établissement de fausses factures.
- Les entrepreneurs et consultants retardent délibérément la réalisation des projets pour prolonger leur durée de travail.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à atténuer les risques lors des commandes et des paiements :

- Maintenir une communication étroite entre le personnel chargé de la gestion des contrats et le personnel qui approuve les paiements en vue de garantir que des paiements ne sont pas effectués pour des biens et des services qui n'ont pas été livrés.
- S'assurer que le contrat prévoit des dispositions pour retenir un paiement lorsque des actes de corruption ont été décelés.
- Nommer des personnes non impliquées dans les étapes précédentes de la procédure pour réaliser un audit final du projet. Ceci peut contribuer à éviter une collusion ou une dissimulation des irrégularités survenues au cours des étapes précédentes.
- Réaliser des audits de performance en sus des audits conventionnels.
- Prendre des sanctions si des actes répréhensibles sont découverts (pour plus de détails, voir Section 3.2).

## Annexe 1. Ressources en ligne sur l'intégrité dans la passation des marchés (en anglais)

Organisation	Qu'est-ce que l'on trouve ?	Adresse Internet
BAD/OCDE (Banque asiatique de développement / Organisation de coopération et développement économiques), Initiative de lutte contre la corruption	Soutien à la lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique et ressources sur le dialogue politique, l'analyse politique et le renforcement des capacités.	<a href="http://www.oecd.org/corruption/asiapacific">http://www.oecd.org/corruption/asiapacific</a>
BAD/OCDE, Initiative de lutte contre la corruption	Etude thématique : juguler la corruption dans les marchés publics. Rapports nationaux d'autoévaluation.	<a href="http://www.oecd.org/document/39/0,2340,en_34982156_34982431_35028199_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/document/39/0,2340,en_34982156_34982431_35028199_1_1_1_1,00.html</a>
Portail « Business Anti-Corruption », inventaire des outils de lutte contre la corruption	Liens vers un grand nombre d'outils spécifiques à la lutte anti-corruption.	<a href="http://www.business-anti-corruption.com/anti-corruption-tools-inventory/">http://www.business-anti-corruption.com/anti-corruption-tools-inventory/</a>
Portail « Business Anti-Corruption », outil de vérification préalable à la passation des marchés publics	Trois documents et un outil interactif.	<a href="http://www.business-anti-corruption.com/duediligence-tools/public-procurement-tool/?pageId=728">http://www.business-anti-corruption.com/duediligence-tools/public-procurement-tool/?pageId=728</a>
CoST (Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction)	Une initiative internationale multipartite conçue pour améliorer la transparence et la redevabilité dans le secteur de la construction.	<a href="http://www.constructiontransparency.org/">http://www.constructiontransparency.org/</a>
Ethicos Group	Vidéos, publications et liens sur l'enseignement et la formation en matière d'éthique	<a href="http://www.theethicsgroup.org/">http://www.theethicsgroup.org/</a>
IAE (Integrated Acquisition Environment)	Acquisition Central propose un site Web à guichet unique sur toutes les questions liées aux achats aux États-Unis et qui comprend notamment : bases de données, réglementations, information, formation et conseils.	<a href="https://www.acquisition.gov/">https://www.acquisition.gov/</a>
OCDE (Organisation de coopération et développement) économiques)	Guides, outils, études de pays et autres ressources relatives à l'intégrité dans la passation des marchés.	<a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a> (en français)
OCDE, boîte à outils pour la passation des marchés publics	Boîte à outils interactive pour les professionnels sur l'intégrité dans les marchés publics.	<a href="http://www.oecd.org/governance/procurement/tools">http://www.oecd.org/governance/procurement/tools</a>
OLAF (Office européen de lutte anti-fraude)	Office visant à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne en combattant la fraude, la corruption et d'autres activités illicites. Fournit rapports et autres publications.	<a href="http://ec.europa.eu/dgs/olaf/">http://ec.europa.eu/dgs/olaf/</a> (en français)

Organisation	Qu'est-ce que l'on trouve ?	Adresse Internet
PPN (Réseau européen des marchés publics)	Réseau pour la coopération entre agents publics spécialisés dans les marchés publics, axé sur les entreprises européennes impliquées dans la passation de marchés transnationaux.	<a href="http://www.publicprocurementnetwork.org/">http://www.publicprocurementnetwork.org/</a>
PPRA (Autorité de régulation des marchés publics de la Tanzanie)	Outils, bibliothèque électronique, lignes directrices, législation et même de l'humour sur la passation des marchés.	<a href="http://www.ppra.go.tz/">http://www.ppra.go.tz/</a>
Transparency International	Manuel sur la transparence dans la passation des marchés.	<a href="http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook">http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook</a>
Centre de ressources anti-corrruption U4	Travaux de recherche, service d'assistance et formations à la lutte contre la corruption.	<a href="http://www.u4.no">http://www.u4.no</a>
CNUJCI (Commission des Nations Unies pour le droit commercial international)	Ressources en ligne sur la passation des marchés et les infrastructures.	<a href="http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/pr/ocurement_infrastructure.html">http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/pr/ocurement_infrastructure.html</a>
PCDC (Centre des Nations Unies pour le développement des capacités de passation des marchés)	Centre de ressources pour soutenir le développement des capacités de passation des marchés.	<a href="http://www.unpcdc.org/home.aspx">http://www.unpcdc.org/home.aspx</a> (en français)
UNPD (Division des achats de l'ONU)	Fournit des services efficaces, de qualité et adaptés aux besoins en matière de passation des marchés, et dispense des conseils professionnels.	<a href="http://www.un.org/Depts/ptd/">http://www.un.org/Depts/ptd/</a>
Blogs de la Banque mondiale	Couvrent la passation des marchés, la lutte contre la corruption, la gouvernance et l'obligation de rendre des comptes avec des liens vers les ressources y afférent.	<a href="http://blogs.worldbank.org/publicsphere/procurement-monitoring-citizens-it-effective">http://blogs.worldbank.org/publicsphere/procurement-monitoring-citizens-it-effective</a>
Banque mondiale, Passation des marchés	Site sur la passation des marchés avec des informations relatives aux systèmes de passation des marchés publics, y compris, des rapports d'évaluation des marchés publics par pays.	<a href="http://go.worldbank.org/9KQZWXN010">http://go.worldbank.org/9KQZWXN010</a>
Banque mondiale, portail Internet « Business Fighting Corruption »	Ressources de lutte contre la corruption destinées aux entreprises, comprenant outils électroniques, études de cas et publications.	<a href="http://www.fightingcorruption.org">http://www.fightingcorruption.org</a>
OMC (Organisation mondiale du commerce), Groupe de travail sur la transparence des marchés publics	Conseils et documents sur les marchés publics et la transparence.	<a href="http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gprtran_e.htm">http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gprtran_e.htm</a> (en français)

## Annexe 2. Liste récapitulative des risques et des stratégies visant à les atténuer

1. Remarques générales sur la corruption dans la passation des marchés	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La procédure de passation des marchés manque de transparence.</li> <li>• La redevabilité des acteurs impliqués dans la procédure n'est pas suffisante.</li> <li>• Les acteurs impliqués dans la procédure manquent de professionnalisme.</li> <li>• Les acteurs impliqués dans la procédure ont des conflits d'intérêts.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixer des limites en établissant des normes minimales de transparence.</li> <li>• Appliquer un cadre législatif couvrant l'ensemble de la procédure de passation des marchés.</li> <li>• Utiliser des systèmes de contrôles internes et de vérifications externes.</li> <li>• Former le personnel à la passation des marchés et aux problématiques d'intégrité.</li> <li>• Définir des codes de conduite et inclure des clauses d'intégrité dans les contrats.</li> <li>• Planifier et accompagner la mise en œuvre de codes de conduite.</li> <li>• Obtenir des déclarations de patrimoine de la part des acteurs impliqués.</li> <li>• Exclure des futures procédures d'appel d'offres les intermédiaires ayant soudoyé, ou tenté de soudoyer, des agents publics.</li> <li>• S'efforcer de disposer de sanctions proportionnelles au montant du contrat.</li> <li>• Enquêter sur les présomptions de corruption en faisant appel aux autorités judiciaires ou à d'autres vérificateurs externes compétents.</li> <li>• Veiller à ce que les coupables soient tenus responsables de leurs actes en exigeant le remboursement de la somme concernée, et les exclure des futures procédures d'appel d'offres.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guides sur l'intégrité dans les procédures d'appels d'offres concurrentielles (voir l'Annexe 1)</li> <li>• Normes minimales et seuils de transparence</li> <li>• Lois types alignées sur les systèmes nationaux</li> <li>• Système efficace d'archivage des documents</li> <li>• Listes de contrôle normalisées pour la documentation*</li> <li>• Formation et éducation</li> <li>• Codes de conduite destinés aux professionnels de la passation des marchés*</li> <li>• Cartographie des conflits d'intérêts et enregistrement des intérêts privés*</li> <li>• Liste de contrôle concernant les cadeaux et les gratifications*</li> </ul>

2. Phase précédant l'appel d'offres	
Exemples de signaux d'alerte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efforts déployés pour acquérir des biens inutiles ou inappropriés</li> <li>• Manipulation des seuils appliqués aux marchés pour éviter les contrôles préalables</li> <li>• Procédures ou critères d'évaluation inadéquats</li> <li>• Exigences de préqualification déraisonnables</li> <li>• Spécifications ambiguës, incomplètes ou trompeuses</li> <li>• Spécifications trop strictes ou trop générales</li> </ul>
<b>2.1 Evaluation des besoins</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation des besoins est insuffisante faute de temps ou en raison du manque de capacités ou de compétences des responsables de la passation des marchés.</li> <li>• L'achat est superflu et la demande est induite.</li> <li>• Des pressions politiques et diplomatiques influencent l'évaluation des besoins.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographier le secteur et les conditions de marché.</li> <li>• Faire appel à des personnels qualifiés.</li> <li>• Prévoir suffisamment de temps pour la cartographie.</li> <li>• Déterminer s'il existe un besoin réel du service ou produit.</li> <li>• Cartographier les risques occasionnés par le climat politique et le cadre institutionnel du pays concerné.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modèles pour les rapports d'étude et pour demander des informations aux fournisseurs*</li> <li>• Audiences publiques</li> <li>• Méthodologie pour évaluer les systèmes nationaux de passation des marchés (OECD 2006a)</li> <li>• <i>Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations</i> (Nash, Hudson, and Luttrell 2006)</li> </ul>
<b>2.2 Planification et budgétisation</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation des besoins, la planification et la budgétisation des achats sont insuffisantes ou irréalistes.</li> <li>• Les biens et les services acquis ne sont alignés sur le plan d'investissement global du gouvernement.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire appel à plus d'un agent pour approuver les données issues de la cartographie du produit, secteur et pays.</li> <li>• Impliquer des organismes indépendants dans le rôle de surveillance, tels que des groupes de réflexion ou des organisations de la société civile.</li> <li>• S'assurer que la cartographie du pays a pris dûment compte des stratégies gouvernementales.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Données issues de l'exercice de cartographie</li> <li>• Avis d'experts indépendants</li> <li>• Données issues de la cartographie du contexte national</li> <li>• Listes de contrôle normalisées pour définir des méthodes d'appel d'offres permettant de réduire les offres collusoires*</li> </ul>

<b>2.3 Définition des exigences</b>	
Exemples de risques	<p><b>Exigences complexes et peu claires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont trop complexes en vue de dissimuler les actes de corruption et rendre l'évaluation difficile.</li> <li>• Les critères de sélection et d'attribution ne sont pas définis de manière objective.</li> <li>• Les critères de sélection et d'attribution ne sont pas préétablis.</li> <li>• Il y a des conflits d'intérêts selon lesquels un ou plusieurs acteurs concernés ont des intérêts personnels dans les différentes étapes de la procédure de passation des marchés.</li> </ul> <p><b>Faible intégrité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les soumissionnaires offrent des pots-de-vin pour être présélectionnés ou préqualifiés.</li> <li>• Le dossier ou les termes de référence de l'appel d'offres sont conçus spécialement pour une société, ce qui restreint ou empêche la concurrence.</li> <li>• Des entreprises soumettent de faux certificats d'assurance qualité, permettant ainsi à des entreprises non qualifiées de participer à la procédure d'appel d'offres.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<p><b>Exigences simples et claires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir des règles claires et simples précisant ce à quoi devrait prétendre un système de passation des marchés honnête.</li> <li>• Simplifier autant que possible le cahier des charges.</li> <li>• Comparer les prix sur la base des prix et des exigences de qualité du marché privé pour des produits courants.</li> <li>• Fournir aux représentants de la société civile une vision d'ensemble des responsabilités et des marges d'appréciation des agents publics.</li> <li>• Définir les critères d'évaluation en facteurs mesurables et créer un comité pour évaluer les parties subjectives de l'offre.</li> <li>• Exiger la déclaration de conflits d'intérêts potentiels.</li> </ul> <p><b>Contrôler l'intégrité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer qu'un code de conduite est appliqué par le pouvoir adjudicateur et ses employés.</li> <li>• Encourager les sociétés à attester qu'elles respectent les lois anti-corruption et exiger des engagements de lutte anti-corruption tels que les codes de conduite.</li> <li>• Inclure dans le dossier d'appel d'offres l'identification de toutes les personnes impliquées dans la passation de marchés, y compris les intermédiaires et les agents.</li> <li>• Conserver ou adopter une liste noire pour orienter les décisions d'exclusion.</li> <li>• Exiger une police d'assurance et le versement d'acomptes.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadre réglementaire pour la passation des marchés</li> <li>• Analyse de marché, implication de la société civile</li> <li>• <i>Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi</i> (OECD 2005a)</li> <li>• Code de conduite pour les soumissionnaires et l'office des marchés publics</li> <li>• Attestations</li> <li>• Listes noires</li> <li>• Vérifications préalables</li> </ul>

<b>2.4 Choix des procédures</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des procédures non concurrentielles sont utilisées sans justification adéquate ou dans l'ignorance des exigences.</li> <li>• Des procédures non concurrentielles sont utilisées à mauvais escient pour exploiter les vides juridiques.</li> <li>• Les informations pertinentes ne sont pas fournies aux soumissionnaires de manière équitable.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir des règles claires précisant dans quel cadre une mise en concurrence est requise.</li> <li>• Inclure dans les procédures de passation des marchés des règles pour les cas exceptionnels.</li> <li>• Définir des termes tels que « urgence », « exceptionnel » et « immédiat ».</li> <li>• Utiliser l'ensemble des canaux disponibles pour atteindre tous les soumissionnaires potentiels.</li> <li>• Etablir des protocoles de communication clairs.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critères pour sélectionner des procédures d'appel d'offres appropriées*</li> <li>• Cadre réglementaire pour la passation des marchés</li> <li>• Systèmes de passation électronique de marchés</li> <li>• Modèles pour l'établissement de rapports dans une passation des marchés non concurrentielle*</li> <li>• Listes pour renforcer l'intégrité dans les passations de marchés non concurrentielles*</li> <li>• Lignes directrices pour définir des procédures d'appel d'offres visant à réduire les offres collusoires*</li> </ul>

### 3. Phase d'appel d'offres et de prise de décision

Exemples de signaux d'alerte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le dossier d'appel d'offres n'est pas mis à la disposition du public</li> <li>• Avis aux soumissionnaires trop court ou inadéquat</li> <li>• Modalités de soumission inhabituelles</li> <li>• Liens apparents entre soumissionnaires</li> <li>• Soumissionnaire ne figurant pas sur l'annuaire téléphonique ou des entreprises</li> <li>• Attribution de contrats multiples à la même société</li> <li>• Des sociétés qualifiées ne font pas d'offre</li> <li>• Rotation des soumissionnaires retenus</li> <li>• Offres trop élevées</li> <li>• Offres trop basses</li> <li>• Procédures d'ouverture d'appel d'offres non transparentes</li> <li>• Attribution à une entreprise qui n'est pas la mieux-disante</li> <li>• Disqualifications dont les motifs sont à peine exposés</li> <li>• Pressions pour sélectionner un entrepreneur, sous-traitant ou agent particulier</li> <li>• L'offre retenue est très proche du budget ou de l'estimation des coûts</li> <li>• Longs retards injustifiés dans l'attribution du contrat ou les négociations</li> </ul>
<b>3.1 Appel d'offres</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'avis d'appel public à la concurrence est trop court.</li> <li>• Les critères de sélection de l'attributaire ne sont pas publiés.</li> <li>• Les soumissionnaires se concertent pour faire des offres collusoires.</li> <li>• Des informations confidentielles sont utilisées à mauvais escient.</li> </ul>

Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorder des délais suffisants pour préparer les offres et contester l'attribution d'un marché.</li> <li>• Respecter rigoureusement les délais.</li> <li>• Publier d'emblée les critères d'évaluation des soumissions.</li> <li>• Exiger l'application de codes de conduite.</li> <li>• Encourager la dénonciation des manquements en définissant des lignes de communication claires et un système de protection pour les personnes dénonçant les manquements.</li> <li>• Etablir des points de contact clairs pour les soumissionnaires.</li> <li>• Ne permettre qu'à un nombre restreint d'agents de traiter directement avec le soumissionnaire.</li> <li>• Fournir des informations à l'ensemble des soumissionnaires de manière équitable.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outils électroniques, médias et canaux disponibles, qui sont pertinents dans le pays concerné</li> <li>• Filières pour permettre de dénoncer les manquements aux membres de la direction</li> <li>• Protection des personnes dénonçant des manquements</li> <li>• Outils électroniques pour formaliser la communication</li> <li>• Modèle pour le questionnaire fournisseur*</li> <li>• Clause relative à l'accès des informations concernant l'entrepreneur*</li> <li>• Clause anti-collusion dans la procédure d'appel d'offres*</li> <li>• Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de la soumission*</li> </ul>
<b>3.2 Evaluation</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les décideurs manquent d'impartialité en raison de corruption dans le processus d'évaluation.</li> <li>• Les définitions imprécises des critères de sélection rendent le processus de sélection de l'attributaire subjectif.</li> <li>• Des informations confidentielles sont utilisées à mauvais escient.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller à l'application d'un code de conduite par les sociétés soumissionnaires.</li> <li>• Exiger que tous les acteurs concernés, y compris les sous-traitants et les intermédiaires, respectent une politique stricte de non corruption.</li> <li>• Recruter des consultants pour réaliser des vérifications préalables, et s'assurer que le processus de recrutement est transparent.</li> <li>• Faire appel à des personnels différents pour l'évaluation des offres et la décision d'attribution.</li> <li>• Réduire le nombre de centres décisionnels.</li> <li>• Séparer les personnels impliqués dans l'évaluation des offres en deux équipes, une équipe technique et une équipe économique.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Code de conduite</li> <li>• Vérifications préalables</li> <li>• Structures de responsabilités</li> <li>• Lignes directrices pour déceler les offres collusoires dans les passations de marchés publics*</li> </ul>
<b>3.3 Attribution</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les décideurs manquent d'impartialité en raison de corruption dans le processus d'attribution</li> <li>• L'accès au dossier de la procédure d'attribution n'est pas accordé ou est limité.</li> </ul>

Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliquer la société civile.</li> <li>• Diffuser les informations sur l'attribution des marchés de manière anticipée.</li> <li>• Privilégier un groupe par rapport à un individu pour convenir de la décision d'attribution.</li> <li>• Pratiquer régulièrement une rotation du personnel pour éviter l'ancrage des relations corrompues.</li> <li>• Fournir une explication sur le rejet de l'offre des soumissionnaires non retenus.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiences publiques</li> <li>• Rotation du personnel</li> <li>• Partage d'information par voie électronique</li> <li>• Lignes directrices et modèles pour les comptes rendus adressés aux fournisseurs*</li> </ul>

#### 4. Phase suivant l'attribution

Exemples de signaux d'alerte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emploi d'agents ou de sous-traitants douteux</li> <li>• Plaintes concernant la qualité inférieure de biens, travaux ou services</li> <li>• Livraison de biens, travaux ou services de piètre qualité</li> <li>• Acceptation soutenue de biens, travaux ou services de piètre qualité</li> <li>• Avenants aux contrats douteux (modification des commandes)</li> <li>• Factures douteuses</li> <li>• Paiement de prix élevés sans justification</li> <li>• Documentation absente ou douteuse</li> </ul>
<b>4.1 Gestion des contrats</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le prix, la qualité ou les spécifications du contrat sont modifiés après signature dudit contrat.</li> <li>• La supervision réalisée par les agents publics laisse à désirer.</li> <li>• Collusion entre une société corrompue et des fonctionnaires chargés de la supervision corrompus.</li> <li>• Les sous-traitants ne sont pas sélectionnés de manière transparente et ne sont pas tenus responsables de leur travail.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser des contrôles fréquents et inopinés.</li> <li>• Mettre en place un système de surveillance externe.</li> <li>• Fixer les limites des modifications autorisées et prévoir les modalités de traitement des demandes de modification.</li> <li>• Nommer un conseil de règlement des litiges</li> <li>• Prévoir des dispositions permettant de retenir un paiement lorsque des actes de corruption sont détectés dans le cadre du contrat.</li> <li>• Rendre possible la dénonciation des manquements.</li> <li>• Disposer d'une stratégie visant à protéger les personnes dénonçant les manquements.</li> <li>• Appliquer la « règle des quatre yeux » : toujours disposer d'au moins deux agents pour inspecter, superviser et interpréter les problèmes qui ne sont pas parfaitement clairs.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports en ligne et systèmes électroniques*</li> <li>• Entité indépendante pour traiter les dénonciations de manquements.</li> <li>• Stratégie de protection des personnes dénonçant les manquements.</li> <li>• Comités de surveillance</li> <li>• Evaluation des risques de vulnérabilité financière des fournisseurs après attribution de marché*</li> </ul>

<b>4.2 Commande, paiement et audit</b>	
Exemples de risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des biens et des services non livrés font l'objet de déclarations.</li> <li>• Des superviseurs corrompus sont prêts à justifier de fausses déclarations.</li> <li>• Le manque de séparation entre la gestion financière et la supervision multiplie les occasions de falsification de comptabilité, d'affectation inappropriée des coûts et d'établissement de fausses factures.</li> <li>• La renégociation d'un contrat est autorisée et des avenants importants au contrat sont introduits, minant ainsi la pertinence de la procédure d'appel d'offres.</li> </ul>
Exemples de stratégies d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclure une cote de performance dans la procédure des projets d'envergure.</li> <li>• Réaliser des audits de performance en sus des audits conventionnels.</li> <li>• Maintenir une communication étroite entre le personnel chargé de la gestion des contrats et le personnel qui approuve les paiements pour garantir que des paiements ne sont pas effectués pour des biens et des services non livrés.</li> <li>• Prévoir des dispositions dans le contrat pour permettre de retenir un paiement en cas de corruption.</li> <li>• Employer des personnes non impliquées dans les étapes précédentes de la procédure pour réaliser la comptabilisation définitive d'un projet afin d'éviter la collusion ou la dissimulation d'irrégularités au cours des étapes précédentes.</li> <li>• Sanctionner les actes répréhensibles décelés.</li> </ul>
Sources et outils	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotes de performance</li> <li>• Listes noires</li> <li>• Services d'enquêtes</li> <li>• Sanctions</li> </ul>

\* Les modèles, lignes directrices, formulaires et explications relatifs aux outils marqués d'un \* sont tous disponibles à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox> (dernière utilisation le 6 juillet 2011).

*Sources* : Cette liste de contrôle a été établie par les auteurs, à partir d'échanges avec des chercheurs, des donateurs et des responsables de passation des marchés et d'après les sources suivantes : OECD 2005a, 2005b, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2008, 2009a, 2009b, 2009c, 2010, 2011 ; Schultz and Søreide 2006 ; Søreide 2002 ; Transparency International 2005a, 2005b, 2005c, 2006, 2008 et U4 2009a, 2009b, 2009c.

## Annexe 3. Déclarations et programmes sur la passation des marchés

Dans la déclaration de Paris de 2005, plusieurs donateurs et pays partenaires ont convenu d'un certain nombre de mesures en vue d'augmenter l'efficacité de l'aide. Ces mesures ont été réaffirmées dans le cadre du Programme d'action d'Accra en 2008. Les points principaux concernant la passation des marchés sont abordés ci-après.

### **La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005)**

*Les pays partenaires et les donateurs s'engagent conjointement à :*

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

*Les pays partenaires s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.*

*Les donateurs s'engagent à :*

- 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.
- Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donateurs ne les utilisent pas.

### **Programme d'action d'Accra (2008)**

*Les donateurs acceptent 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.*

Dans le cas où les donateurs choisissent plutôt de recourir à des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux (notamment à des unités parallèles de mise en œuvre des projets), ceux-ci devront expliquer ouvertement les raisons de ce choix et réexaminer leur position à intervalles réguliers. Lorsque le recours aux systèmes nationaux ne sera pas envisageable, les donateurs devront instituer des mesures et des dispositifs de sauvegarde supplémentaires propres à consolider les systèmes et procédures des pays et non à les saper.

*Source : OECD 2005/2008.*

## Références

- ADB (Asian Development Bank). 2007. *Tajikistan: Emergency Flood Rehabilitation Project*. Manila: ADB.
- ADB and OECD (Asian Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Thematic Review on Provisions and Practices to Curb Corruption in Public Procurement. Self-Assessment Report Nepal*. Manila: ADB; Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/9/35110064.pdf>.
- . 2006. *Curbing Corruption in Public Procurement in Asia and the Pacific: Progress and Challenges in 25 Countries*. Manila: ADB; Paris: OECD.
- Aidt, T. S. 2003. “Economic Analysis of Corruption: A Survey.” *Economic Journal* 113: 632–52.
- Andvig, Jens Chr., and Odd-Helge Fjeldstad. 2001. *Corruption: A Review of Contemporary Research*. CMI Report R2001:7. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/2001/rep/r2001-7.pdf>.
- Andvig, Jens Chr., and Karl Ove Moene. 1990. “How Corruption May Corrupt.” *Journal of Economic Behaviour and Organization* 13, no. 1: 63–76.
- Akunyili, Dora N. 2008. “Cracking Down on Killer Drugs in Nigeria: The NAFDAC Experience.” Presentation to American Institute for Public Policy Research. Washington, DC, 14 April. [http://www.aei.org/docLib/20080414\\_AkunyiliPowerpoint.pdf](http://www.aei.org/docLib/20080414_AkunyiliPowerpoint.pdf).
- Cohen, Jillian Clare. 2006. “Pharmaceuticals and Corruption: A Risk Assessment.” In *Corruption in the Pharmaceutical Sector*, 77–85. Berlin: Transparency International. [http://www.transparency.org/content/download/4819/28512/file/Part\\_1\\_5\\_corruption\\_in\\_pharma\\_sector.pdf](http://www.transparency.org/content/download/4819/28512/file/Part_1_5_corruption_in_pharma_sector.pdf).
- Cohen, Jillian Clare, Monique F. Mrazek, and Loraine Hawkins. 2007. “Corruption and Pharmaceuticals: Strengthening Good Governance to Improve Access.” In *The Many Faces of Corruption*, ed. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan. Washington, DC: World Bank. <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821367254a>.
- Fjeldstad, Odd-Helge, and Jan Isaksen. 2008. “Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support.” Background paper to *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington, DC: World Bank.
- Frøystad, Mona, Kari K. Heggstad, and Odd-Helge Fjeldstad. 2010. *Linking Procurement and Political Economy*. Washington, DC: World Bank Institute; London: UK Department for International Development. <http://www.cmi.no/publications/publication/?3955=linking-procurement-and-political-economy-a-gui>.
- Grødeland, Åse Berit. 2005. *Informality, Corruption and Public Procurement in the Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania*. Oslo: Norwegian Institute of Urban and Regional Research. <http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/grodeland-informality-corruptio-public-procurement.pdf>.
- Harris, Gardiner, and Natasha Singer. 2010. “U.S. Inquiry of Drug Makers Is Widened.” *New York Times*, 13 August. <http://www.nytimes.com/2010/08/14/health/policy/14drug.html>.
- Hobbs, Nathaniel. 2005. *Corruption in World Bank Financed Projects: Why Bribery Is a Tolerated Anathema*. Development Studies Institute (DESTIN) Working Paper 65. London: LSE DESTIN. <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP65.pdf>.
- Jain, Arvind K. 2001. “Corruption: A Review.” *Journal of Economic Surveys* 15, no. 1: 71–121.
- Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*. Oxford, UK: WorldView.

- Nash, Robert, Alan Hudson, and Cecilia Luttrell. 2006. *Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations*. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/resources/download/152.pdf>.
- Norwegian Competition Authority. 2009. "Construction Firms Fined for Bid-Rigging." 16 July. <http://www.konkurransetilsynet.no/en/news/archive/Construction-firms-fined-for-bid-rigging/>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005a. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Paris: OECD. (Disponible en français : *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*)
- . 2005b. *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Policy brief. Paris: OECD.
- . 2005/2008. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Paris: OECD. (Disponible en français : *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*)
- . 2006a. *Methodology for Assessment of National Procurement Systems*. Version 4, July 17. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf>. (Disponible en français : *Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés*)
- . 2006b. "Why Is Procurement Important?" Fact sheet. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/58/37766795.pdf>.
- . 2007a. *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*. Paris: OECD. (Disponible en français : *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, acteurs et contre-mesures*)
- . 2007b. *Integrity in Public Procurement: Good Practice A-Z*. Paris: OECD. (Disponible en français : *L'intégrité dans les marchés publics. Les bonnes pratiques de A à Z*)
- . 2008. *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*. Paris: OECD. (Disponible en français : *Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*)
- . 2009a. *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/42851044.pdf>. (Disponible en français : *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*)
- . 2009b. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OECD. (Disponible en français : *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*)
- . 2011. *Procurement Toolbox*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox>.
- Paterson, William D. O., and Pinki Chaudhuri. 2007. "Making Inroads on Corruption in the Transport Sector through Control and Prevention." In *The Many Faces of Corruption*, ed. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan. Washington, DC: World Bank. <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821367254a>.
- Plummer, J., and P. Cross. 2007. "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue." In *The Many Faces of Corruption*, ed. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan. Washington, DC: World Bank. <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821367254a>.
- Procurement Watch Incorporated. 2009. *A Study of Anti-Corruption Initiatives in the Philippines' Construction Sector*. Study submitted to Construction Sector Transparency (CoST) Initiative Secretariat. Pasig City, Philippines: PWI.
- Public Works and Government Services Canada. 2010. "Code of Conduct for Procurement." <http://bit.ly/CanadaCodesofConduct>.
- PwC (PricewaterhouseCoopers). 2009. *Cracking Down: The Facts about Risks in the Procurement*

- Cycle*. London: PwC Advisory Forensic Services.
- Queensland Purchasing. 2006. *Better Purchasing Guide: Ethics, Probity and Accountability in Procurement*. Brisbane, Australia: Department of Public Works, Crime and Misconduct Commission, Queensland Purchasing.
- Reed, Quentin. 2008. *Sitting on the Fence: Conflicts of Interest and How to Regulate Them*. U4 Issue Paper 2008:6. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schubert, Siri, and T. Christian Miller. 2008. "At Siemens, Bribery Was Just a Line Item." *New York Times*, December 20. <http://www.nytimes.com/2008/12/21/business/worldbusiness/21siemens.html>.
- Schultz, Jessica, and Tina Søreide. 2006. *Corruption in Emergency Procurement*. U4 Issue Paper 2006:7. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Søreide, Tina. 2002. *Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures*. CMI Report R 2002:1. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- . 2006. "[Corruption in International Business Transactions: The Perspective of Norwegian Firms.](#)" In *International Handbook on the Economics of Corruption*, ed. S. Rose-Ackerman, 381–417. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- . 2009. "[Too Risk Averse to Stay Honest? Business Corruption, Uncertainty and Attitudes toward Risk.](#)" *International Review of Law and Economics* 29, no. 4: 388–395.
- Tanzi, Vito, and Hamid Reza Davoodi. 1997. *Corruption, Public Investment and Growth*. IMF Working Paper WP/97/139. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Thomas, M. A., and Patrick Meagher. 2004. *A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature*. Iris Discussion Papers on Institutions & Development no. 04/03. College Park, MD: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.
- Transparency International. 2005a. *Global Corruption Report 2005*. Berlin: Transparency International. [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2005](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2005).
- . 2005b. *Stealing the Future: Corruption in the Classroom*. Berlin: Transparency International.
- . 2005c. "Minimum Standards for Public Contracting." [http://www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/tools\\_public\\_contracting/minimum\\_standards](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/tools_public_contracting/minimum_standards).
- . 2006. *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin: Transparency International. [http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement\\_handbook](http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook).
- . 2008. *Bribe Payers Index 2008*. Berlin: Transparency International. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi/bpi\\_2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008).
- . 2011. "Frequently Asked Questions about Corruption." [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)
- UNDP (United Nations Development Programme). 2004. *Anti Corruption Practice Note*. New York: UNDP. [http://www.uneca.org/itca/governance/Documents/Anti\\_Corruption\\_Note\\_FINALVERSION\\_031704.pdf](http://www.uneca.org/itca/governance/Documents/Anti_Corruption_Note_FINALVERSION_031704.pdf).
- U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre). 2009a. "Corruption in Public Procurement: General Overview." <http://www.u4.no/themes/procurement/procurementintro.cfm>.
- . 2009b. "Corruption in Public Procurement: Mitigating Strategies." <http://www.u4.no/themes/procurement/mitigating-strategies.cfm>.
- . 2009c. "The 'Red Flags' Learning Tool." <http://www.u4.no/themes/corruption-aid/red-flag->

[tool/AAA%20Start.cfm](#).

- Whitton, Howard. 2009a. *Beyond the Code of Conduct: Building Ethical Competence in Public Officials*. U4 Brief no. 19. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.cmi.no/publications/file/3455-beyond-the-code-of-conduct.pdf>. (Disponible en français : *Au-delà du code de conduite : Développer la compétence éthique des agents publics*, U4 Brief 2011:5)
- . 2009b. *Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities*. U4 Brief no. 5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.cmi.no/publications/file/3345-teaching-ethics-in-highly-corrupt-societies.pdf>. (Disponible en français : *Enseigner l'éthique dans les sociétés fortement corrompues : préoccupations et opportunités*, U4 Brief 2011:7)
- WHO (World Health Organization). 2006. "Nigeria Leads Fight Against 'Killer' Counterfeit Drugs." *Bulletin of the World Health Organization* 84, no. 9 (September): 685–764. Geneva: WHO. <http://www.who.int/bulletin/volumes/84/9/06-020906/en/>.

U4 Anti-Corruption Resource Centre  
Chr. Michelsen Institute (CMI)  
Phone: +47 47 93 80 00  
Fax: +47 47 93 80 01  
u4@u4.no  
www.U4.no

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret  
N-5892 Bergen, Norway  
Visiting address:  
Jekteviksbakken 31, Bergen

This U4 Issue is also available at:  
[www.u4.no/publications](http://www.u4.no/publications)

Cover photo:  
The U.S. Army

Pourquoi et comment la corruption se manifeste-t-elle dans la passation des marchés ? Pourquoi est-il important de prévenir la corruption dans la passation des marchés ? Quels sont les risques principaux à différents stades de la procédure de passation des marchés et que peut-on faire pour les atténuer ? Les engagements d'utiliser les systèmes de passation des marchés nationaux dans le cadre du plan d'action sur l'efficacité de l'aide, la pression toujours plus forte sur les budgets consacrés à l'aide et les demandes croissantes des pays donateurs pour démontrer l'impact et l'optimisation des ressources se sont conjugués pour attirer l'attention sur les risques de corruption dans la fourniture de l'aide au développement. Les systèmes des pays bénéficiaires, ainsi que les pratiques des organismes donateurs et des ONG, sont vulnérables à la mauvaise gestion et à la corruption lorsque les procédures ne sont pas structurées et administrées de manière transparente, responsable et professionnelle. Ce guide fournit des outils et des orientations en vue de contribuer à l'évaluation des niveaux de risque et de favoriser des dispositifs de sauvegarde adéquats contre la corruption dans la passation des marchés. Dans la mesure où la passation des marchés s'inscrit dans la majeure partie des projets, des programmes et du travail sectoriel, ce document est non seulement destiné aux fonctionnaires chargés des achats mais aussi à l'ensemble des professionnels du développement et des hauts fonctionnaires concernés par les procédures de passation des marchés.