

Cote du document:	EB 2009/98/R.12
Point de l'ordre du jour:	9
Date:	11 novembre 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Révision des directives concernant la passation des marchés dans le cadre des projets du FIDA et examen de leur application

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-huitième session
Rome, 15-17 décembre 2009

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Bambis Constantinides

Directeur de la Division des services financiers

téléphone: +39 06 5459 2054

courriel: c.constantinides@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Révision des directives concernant la passation des marchés dans le cadre des projets du FIDA et examen de leur application

A. Contexte

1. À sa quatre-vingt-troisième session, en décembre 2004, le Conseil d'administration a approuvé le texte amendé des directives concernant la passation des marchés de fournitures, de travaux et de services consultatifs dans le cadre des prêts et dons du FIDA (directives concernant la passation des marchés). Il avait alors été convenu de revoir tant la politique que l'application des directives au bout de trois ans. Pour des motifs d'ordre opérationnel, la mise en œuvre des directives a été reportée au 1^{er} juillet 2006 et, par conséquent, leur révision a elle aussi été repoussée à 2008 afin de disposer d'une période d'application suffisamment longue sur laquelle se baser. Cependant, étant donné que la version révisée des Conditions générales applicables au financement du développement agricole (les Conditions générales) devait être soumise au Conseil d'administration en avril 2009, il a été décidé de reporter la révision à décembre 2009. Cette décision a été communiquée au Comité d'audit, puis discutée avec celui-ci.
2. Dans l'introduction aux directives concernant la passation des marchés, il est énoncé ce qui suit: «Un grand nombre de projets du FIDA sont cofinancés par des institutions coopérantes, dont certaines ont publié leurs propres directives en matière de passation des marchés. Lorsqu'une institution coopérante ayant publié des directives assume la responsabilité de l'administration et de la supervision d'un projet pour le compte du FIDA, en règle générale elle appliquera ses propres directives pour la passation des marchés, sauf convention contraire passée avec le FIDA. Il convient d'appliquer les directives du FIDA dans le cadre de tous les projets administrés par des institutions coopérantes qui n'ont pas leurs propres directives et de tous les projets directement supervisés par le FIDA.

Les présentes directives s'appliqueront à tous les prêts et dons visés par les Conditions générales du FIDA applicables au financement du développement agricole.»

3. Auparavant, la plupart des projets étaient assujettis, s'agissant de passation des marchés, aux directives de l'institution coopérante concernée. Le passage à la supervision directe par le FIDA a mis en évidence le fait que les directives en vigueur en la matière ne réglementaient pas correctement tous les aspects relatifs aux marchés passés dans le cadre des projets. La version révisée des Conditions générales, approuvée en avril 2009, traitait cette question à travers l'adoption d'une nouvelle approche de passation des marchés financés par des prêts et dons du FIDA. Aux termes de la section 7.05 a) des Conditions générales:

«Les marchés de biens, de travaux et de services financés par le financement seront passés conformément aux dispositions de la réglementation de l'emprunteur/du bénéficiaire en matière de passation de marchés, dans la mesure où celle-ci est compatible avec les directives du FIDA pour la passation des marchés. Chaque plan de passation des marchés devra préciser les procédures qui doivent être suivies par l'emprunteur/le bénéficiaire afin de garantir la compatibilité avec les directives du FIDA pour la passation des marchés.»

4. Dans sa partie introductive, la version révisée des Conditions générales souligne que «b) en précisant que la réglementation en matière de passation des marchés appliquée par l'emprunteur ou le bénéficiaire ne doit pas être en contradiction avec les directives du FIDA en la matière, et en demandant à l'emprunteur/bénéficiaire et au Fonds de convenir de procédures obligatoires propres à garantir leur compatibilité, cette nouvelle disposition met en place une approche beaucoup plus prévisible et cohérente de la passation des marchés, qui obéit aux directives du FIDA en la matière» (EB 2009/96/R.3/Rev.1).
5. En adoptant cette approche, le FIDA suit les indications de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Programme d'action d'Accra. En vertu du paragraphe 17 de la Déclaration de Paris:

«L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, à condition que ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.»
6. Vu que la Déclaration de Paris exige que «l'on doit être raisonnablement sûr que l'aide sera effectivement mise au service des objectifs convenus», le FIDA, qui utilise les systèmes nationaux de passation des marchés, devra toujours s'assurer que ces systèmes sont appropriés et que l'exécution des marchés y est conforme. Le Fonds pourra ainsi concentrer ses ressources limitées sur l'aspect essentiel que constitue l'exécution des marchés afin de s'acquitter de ses obligations envers ses États membres.
7. Les directives concernant la passation des marchés ne sont que des orientations et non pas un ensemble exhaustif de règles, formalités et procédures y relatives. Ses responsabilités de supervision directe allant croissant, le FIDA s'est trouvé confronté à une décision difficile quant à la question de savoir comment utiliser au mieux ses ressources limitées. S'il adoptait la démarche retenue par la Banque mondiale – à savoir l'obligation, pour les projets, d'appliquer les règles et procédures de la Banque –, le FIDA devrait élaborer un ensemble complet de règles et procédures et accroître considérablement les ressources affectées à la supervision.
8. Compte tenu de la taille des projets financés par le FIDA, de la nature des activités financées (par exemple, fonds de microfinance, renforcement des capacités/formation du personnel au niveau local, dépenses de fonctionnement) et du type de marchés qu'il conclut (souvent avec la participation des communautés), il a été décidé que la meilleure solution – et la plus durable – s'agissant de l'utilisation des ressources du Fonds serait d'encourager l'application des directives de l'emprunteur ou du bénéficiaire concernant la passation des marchés lorsque celles-ci sont jugées conformes aux principes fondamentaux de concurrence, d'efficacité, d'économie, d'équité, d'intégrité, de transparence et de bonne gouvernance, et d'appuyer le renforcement des capacités nationales en matière de passation de marchés. Par conséquent, il a été convenu de réviser les directives concernant la passation des marchés sur la base d'une approche qui diffère de celle qui est suivie par la Banque mondiale pour les marchés passés dans le cadre de ses projets, lesquels ont souvent trait à des infrastructures et à des travaux de génie

civil. Compte tenu de son expérience sur le terrain, du caractère unique de son mandat et de ses spécificités, le FIDA est convaincu que cette approche est la plus pertinente et constitue également la meilleure façon de garantir une utilisation aussi efficiente et efficace que possible de ses ressources.

9. Le FIDA est conscient du fait que la supervision directe comporte des responsabilités accrues. Afin de s'acquitter de ces obligations, le Fonds doit soigneusement évaluer les règles et les capacités nationales concernant la passation des marchés, non seulement s'agissant du cadre juridique, mais également d'aspects comme la gestion du cycle du marché, la structure et les fonctions organisationnelles, les systèmes d'appui et de contrôle interne, la tenue des dossiers, les effectifs requis, l'environnement global (secteur public et secteur privé) ainsi que les plans de renforcement des capacités et la supervision. Le FIDA a l'habitude de travailler sur la base des systèmes de passation de marchés de l'emprunteur ou du bénéficiaire, mais il doit former son propre personnel et mettre en œuvre de nouvelles procédures afin de traiter ces questions complexes.
10. S'agissant de la passation des marchés, l'approche adoptée dans la version révisée des Conditions générales a trois conséquences majeures. En premier lieu, il est désormais présumé que l'emprunteur ou le bénéficiaire appliquera ses propres règles et procédures de passation des marchés. En deuxième lieu, le FIDA doit maintenant jouer un rôle plus actif s'agissant de l'évaluation et du suivi desdites règles et procédures afin de garantir leur conformité aux directives concernant la passation des marchés. En troisième lieu, le FIDA doit revoir les directives en la matière afin que celles-ci n'accordent plus la priorité aux détails des méthodes de passation des marchés pour se concentrer sur les principes auxquels les États membres doivent adhérer dans le cadre de l'exécution des projets financés par le Fonds.
11. La mise en œuvre de cette approche nécessitera un investissement initial pour l'élaboration de directives révisées et le renforcement des capacités du personnel pour une application correcte de ces directives. La section ci-après expose un plan d'action pour la réalisation de ces objectifs. Comme il a été mentionné auparavant, le FIDA ne devra pas élaborer sa propre série de règles en la matière mais devra déterminer si les systèmes des emprunteurs/bénéficiaires sont conformes aux directives du FIDA et si les marchés sont passés dans le respect de leurs réglementations.
12. Une version remaniée des directives concernant la passation des marchés, sur la base des principes fondamentaux précités, sera présentée au Conseil d'administration, pour approbation, en septembre 2010. Ces nouvelles directives permettront aux États membres qui mettent en œuvre des projets d'avoir une idée précise de ce qu'attend le FIDA; de plus, elles donneront au personnel du FIDA concerné par la supervision directe les instruments nécessaires pour évaluer les règles et les capacités nationales en matière de passation de marchés et superviser l'exécution afin de garantir que les marchés sont correctement passés. Parallèlement, le Fonds a commencé à mettre en œuvre un plan d'action général.

B. Plan d'action du FIDA concernant la passation des marchés

13. Avec le passage à la supervision directe, le FIDA doit désormais s'acquitter de fonctions auparavant confiées à des institutions coopérantes, notamment l'examen des marchés.
14. En juillet 2007, le Département gestion des programmes (PMD) a mis en place une Unité d'appui à la supervision afin de faciliter le passage à la supervision directe, de garantir la surveillance du processus et de suivre la performance des tâches liées à

la supervision directe, comme l'administration du prêt et l'examen des marchés. Des contrôles internes de qualité ont été établis pour les décaissements des fonds du prêt et les marchés passés, en particulier des outils d'examen et de suivi (liste de contrôle pour le traitement des demandes de retrait, examen des marchés et fiches internes de suivi); des normes institutionnelles de qualité pour la supervision des passations de marchés ont été définies, et les procédures y relatives ont été formulées. De plus, l'unité a mis au point un programme de formation à la supervision grâce auquel, entre septembre 2007 et octobre 2008, quelque 200 membres du personnel du FIDA ont été formés aux responsabilités de supervision directe.

15. Avec l'achèvement de la phase initiale du passage à la supervision directe, les attributions de l'Unité d'appui à la supervision ont été confiées aux divisions régionales. Un nouveau programme de certification des marchés, mis en œuvre par Crown Agents – une société internationale de développement dans le domaine du commerce – permettra de former dirigeants, cadres et personnel des services généraux du FIDA concernés. Cette formation sera obligatoire pour tous les membres du personnel du FIDA chargés de procéder à l'examen des marchés ou d'exercer d'autres fonctions liées à la passation des marchés des projets, à savoir les cadres de PMD et ceux de l'unité prêts et dons de la Division des services financiers (FC).
16. Lors de la conception du projet, le FIDA évalue les systèmes applicables de passation de marchés. Les chargés de programme de pays et les spécialistes de la passation des marchés examinent directement les systèmes, en mettant notamment à profit les travaux menés par d'autres organisations internationales et institutions financières internationales (IFI). Les examens détaillés des passations de marchés effectués par la Banque mondiale constituent à cet égard une précieuse source d'informations. L'examen, par le FIDA, des systèmes de passation des marchés ne se limite pas à la réglementation écrite mais suppose l'évaluation des modalités pratiques d'exécution des marchés. Si le système de passation des marchés de l'emprunteur ou du bénéficiaire n'est pas conforme aux directives du FIDA dans ce domaine, le Fonds et l'État membre identifient les mesures correctives nécessaires. En cas d'impossibilité, d'autres solutions – comme le recours aux systèmes appliqués par la Banque mondiale – sont envisagées. Le FIDA autorisera uniquement l'application de systèmes compatibles, ou qui peuvent être rendus tels, avec les directives concernant la passation des marchés.
17. Lors de la mise en œuvre d'un projet, le FIDA procède à l'examen préliminaire des contrats importants et examine les demandes de retrait, les états de dépenses et autre documentation financière afin de s'assurer que les marchés sont passés correctement. En vertu de la section 4.09 des Conditions générales, le FIDA est autorisé à demander aux bénéficiaires du financement de rembourser les montants non utilisés pour effectuer des dépenses autorisées. Cela signifie que, dans le cas où les examens ou les audits successifs montrent que les marchés n'ont pas été passés correctement, les fonds doivent être remboursés au FIDA. Les missions de supervision effectuées par le FIDA accordent toujours une place importante à la passation des marchés, et le personnel du FIDA présent dans les pays est censé se tenir au courant des questions y relatives.
18. La vérification externe des comptes des projets financés par le FIDA constitue un instrument indépendant essentiel pour évaluer la conformité à des pratiques correctes de passation des marchés. Les attributions du Commissaire aux comptes portent notamment sur le contrôle de la conformité des procédures de passation des marchés. Les rapports d'audit sont examinés tant par PMD que par FC et les questions, y compris celles qui sont relatives à la passation des marchés, font l'objet d'un suivi étroit, de concert avec les responsables du projet. Si l'une

quelconque des conclusions concerne la fraude ou la corruption, notification est faite au Bureau de l'audit et de la surveillance et les mesures d'enquête pertinentes sont prises, en coordination avec l'emprunteur ou le bénéficiaire. Chaque année, FC présente au Comité d'audit un rapport détaillé des conclusions des audits des projets, des problèmes généralement soulevés et des mesures correctives adoptées. Le rapport pour l'exercice 2008 indique que 7% environ (11% en 2007) des réserves formulées dans les rapports d'audit avaient trait à des manquements à l'application des procédures de passation des marchés (aucune relative à la fraude). Cela a conduit à l'adoption de mesures correctives comme la suspension des décaissements dans l'attente de l'adoption des mesures préconisées et/ou le remboursement – ci-dessus mentionné – des dépenses non autorisées. Les réserves du rapport d'audit continueront à être suivies comme un indicateur des tendances de la performance individuelle de l'emprunteur ou du bénéficiaire en matière de passation de marchés.

19. Avec l'introduction du nouveau modèle d'accord de financement, le plan de passation des marchés est devenu un instrument essentiel de suivi en la matière. Ce plan établit les méthodes acceptables de passation de marchés, les seuils à partir desquels le FIDA procède à un examen et les procédures que l'emprunteur/le bénéficiaire doit appliquer afin de garantir, entre autres, la conformité avec les directives concernant la passation des marchés. Étant donné que le plan de passation des marchés (qui est lié au plan de travail et budget annuel) peut être mis à jour à tout moment, le FIDA et l'emprunteur/le bénéficiaire peuvent revoir les méthodes de passation des marchés et les seuils y relatifs en fonction de l'évolution des circonstances, sans devoir pour autant modifier l'accord de financement.
20. Pour l'année à venir, les principales étapes du plan d'action du FIDA pour la passation des marchés sont les suivants:
 - a) **à partir d'octobre 2009:** renforcement et consolidation des capacités du personnel (formation de base et certification des spécialistes de la passation des marchés du siège et des bureaux de pays);
 - b) **d'ici à 2010:**
 - i) diffusion de directives et outils opérationnels dans une optique:
 - de simplification des procédures et instruments (délégation de pouvoirs et introduction d'outils d'évaluation de la performance);
 - d'identification de seuils pertinents pour l'examen préliminaire et a posteriori;
 - de promotion du recours à la technologie et d'élaboration et de mise en œuvre d'applications informatiques améliorées (systèmes de suivi, pages web, meilleures pratiques, tenue des dossiers, etc.);
 - de renforcement des partenariats et d'amélioration de la sensibilisation (collaboration avec les Emprunteurs et d'autres IFI);
 - ii) collecte et analyse de données sur l'exécution effective des marchés (par l'emprunteur/le bénéficiaire, méthode, volume, montant, etc.); et
 - iii) mise en place d'un dispositif de certification afin de réduire le risque que les tâches relatives à la passation des marchés ne soient effectuées par un personnel insuffisamment formé.
 - c) **septembre 2010:** présentation de la version révisée des directives concernant la passation des marchés au Conseil d'administration, pour approbation.