

Économie politique de la mise en œuvre de réformes dans le processus des marchés publics au Honduras

Sur la base d'évaluations de l'application de procédures
opérationnelles de marchés dans les institutions gouvernementales



Octobre 2018

Environnement



Les acquisitions et la passation de marchés que le Gouvernement réalise au Honduras stimulent grandement l'économie.

Le Gouvernement est le plus gros acheteur du pays, et on estime que l'ordre de grandeur des achats et des marchés en 2018 passera à 55 milliards de Lempira.

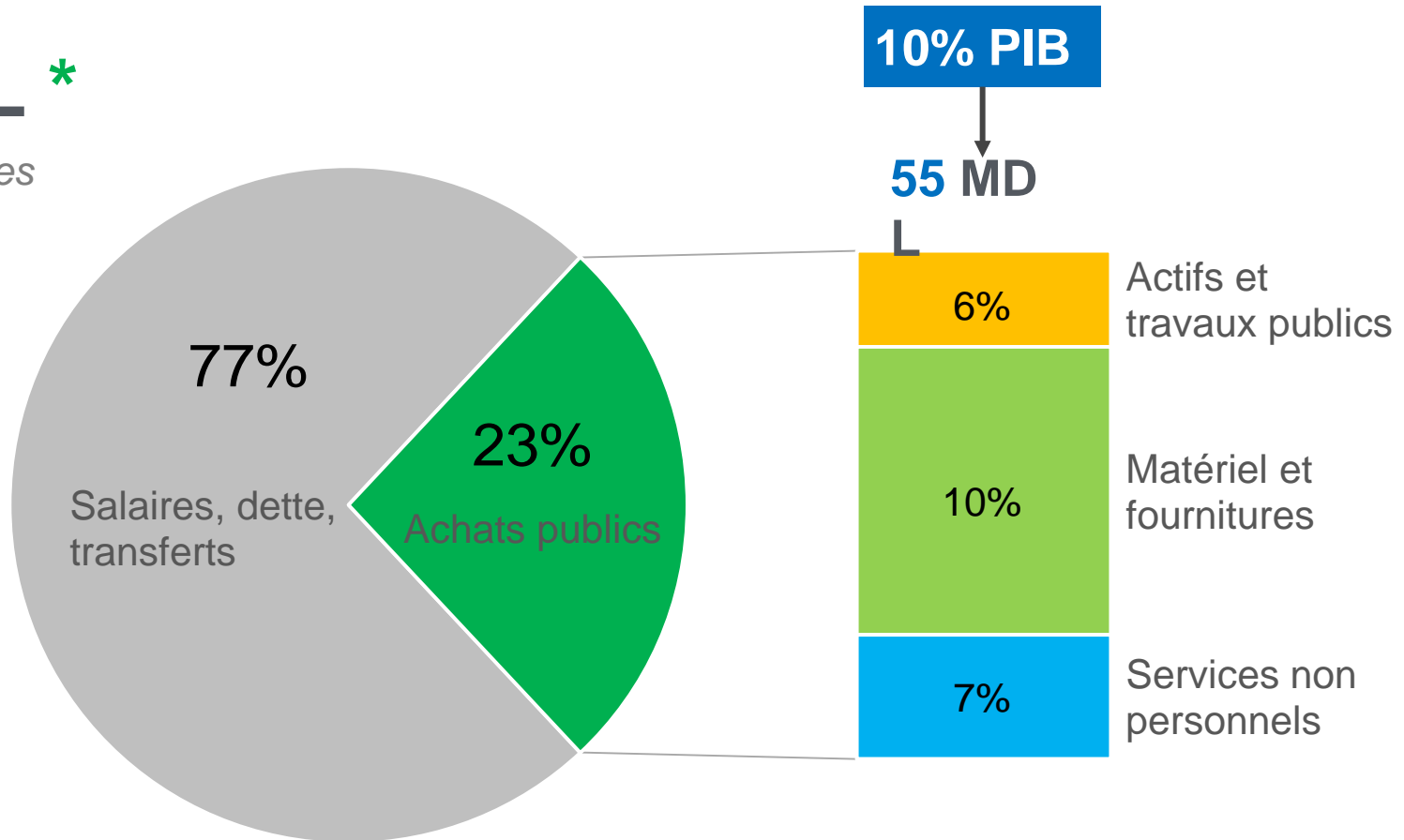


VALEUR DE L'ACHAT PUBLIC AU HONDURAS

Budget du pays

243 MD L *

Mairies non incluses



PROGRAMME SEUIL DU HONDURAS (THP)



Le THP du Honduras se compose de deux projets :

- } Le Projet de gestion des finances publiques (PFM) et
- } Le Projet de partenariats public-privé (PPP)

Se concentrant sur trois objectifs :

- } Augmenter les économies de coûts dans la prestation de services publics,
- } Améliorer la prestation de services publics et
- } Réduire les opportunités de corruption.



MOTIVATION DU TPH

Une mauvaise gestion des finances publiques (PFM) réduit l'efficacité de la prestation de services publics (tels que les infrastructures, la sécurité publique, la santé et l'éducation).

Certaines des causes immédiates d'une mauvaise PFM sont :

Les mauvaises pratiques contractuelles liées aux spécifications techniques, au processus d'appel d'offres ou à la gestion des contrats.

- } Elles incitent le Gouvernement à payer trop cher ou à ne pas obtenir une qualité suffisante pour satisfaire aux exigences minimales de prestation de services publics satisfaisants.



LE SYSTÈME DES MARCHÉS PUBLICS



Le cadre réglementaire du processus des marchés publics de travaux, de biens, de services et de consultants en République du Honduras comprend la Loi sur les contrats de l'État (LMP) et son règlement (RLCE), entre autres dispositions réglementaires pertinentes.

Le cadre est précis dans l'attribution des différents rôles pour le fonctionnement du processus des marchés publics :



LE SYSTÈME DES MARCHÉS PUBLICS



Centralisation des normes: Elle incombe à l'ONCAE (Bureau des Normes de Contrats et d'Acquisitions), un organisme technique et consultatif de l'État, responsable de l'élaboration des normes et des instructions de caractère général pour développer ou améliorer les systèmes de marchés administratifs dans leurs aspects opérationnels, techniques et économiques, la prestation de conseils et la coordination des activités qui orientent et systématisent les processus de passation de marchés du secteur public (cf. LCE 30).



LE SYSTÈME DES MARCHÉS PUBLICS

Décentralisation opérationnelle : La préparation, l'attribution, l'exécution et la liquidation des contrats sont effectuées sous la direction de l'organisme chargé de la passation des marchés. Les organes compétents dans l'attribution ou la conclusion des contrats sont responsables de la passation des marchés ; l'organe responsable de cette passation de marchés désignera une Commission d'Évaluation composée de fonctionnaires possédant une vaste expérience et de grandes capacités et formulera la recommandation correspondante (cf. LCE 32).



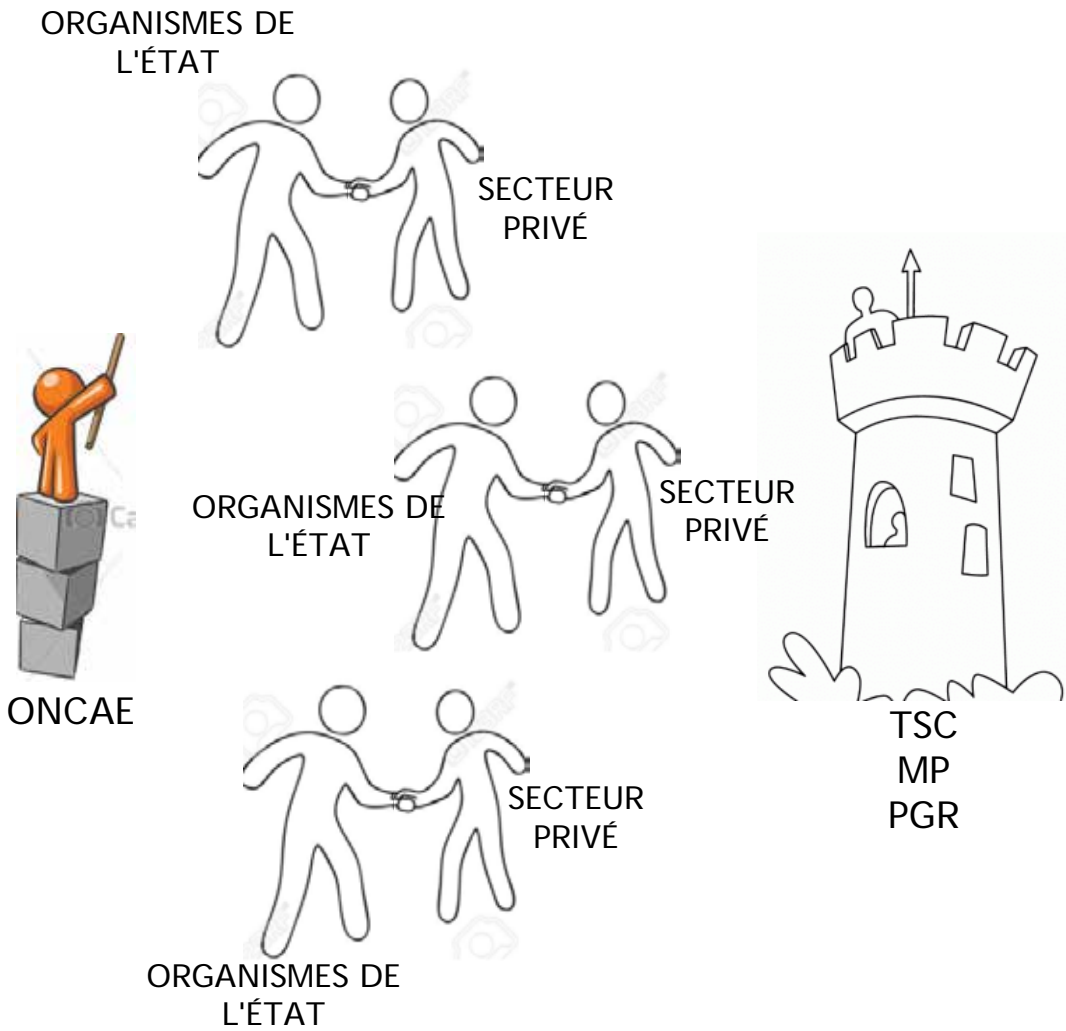
LE SYSTÈME DES MARCHÉS PUBLICS

Contrôle : Il est exercé par l'Audit interne, sans préjudice des fonctions de contrôle budgétaire qui incombent au Ministère des Finances et des pouvoirs de contrôle a posteriori du Bureau de Contrôle Général de la République (cf. RLCE 42).

La Cour des comptes est responsable de l'audit a posteriori des fonds, des biens et des ressources gérés par des entités publiques ou privées qui reçoivent ou gèrent des ressources publiques provenant de sources internes ou externes (cf. Cn 222b, Loi Organique de TSC 3).



RÔLE DANS LES MARCHÉS PUBLICS



- Normes
- Acheteur
- Vendeur
- Contrôle et Surveillance

ÉVOLUTION DE LA QUALIFICATION DU HONDURAS

Évaluation du Système d'Acquisitions et de Marchés Publics du Honduras

MAPS, 2017



Pilar	2010	2017	%
Cadre législatif et réglementaire	1.83	2.25	23%
Cadre institutionnel et capacité de gestion	1.03	1.33	29%
Acquisitions et pratiques de marché	1.03	1.72	67%
Intégrité et transparence des acquisitions	1.06	1.74	64%



Améliorer la planification et les contrôles des contrats du Gouvernement

Activité destinée à accroître la transparence, la responsabilité et la qualité des marchés publics à travers :

- ✓ L'assistance technique d'ONCAE et les autres entités gouvernementales pour :
 - } Améliorer la transparence et les contrôles des achats,
 - } Respecter la législation nationale en vigueur et les accords internationaux,
 - } Changer les normes et les pratiques,
 - } Autonomisation dans des domaines tels que:
 - La passation de contrats de source unique
 - les modifications contractuelles,
 - la disponibilité de fonds.



Améliorer la planification et les contrôles des contrats du Gouvernement

- ✓ Soutenir l'expansion du catalogue électronique de fournitures en ligne d'ONCAE afin de permettre aux ministères d'acheter des biens et des services à des prix inférieurs, tout en réduisant les charges administratives et les risques fiduciaires ; et
- ✓ Accroître la coordination entre ONCAE et la Cour des comptes afin de s'assurer que les normes contractuelles établies font l'objet d'un audit adéquat pour assurer la conformité.



ÉVALUATIONS INITIALES

Afin d'identifier les mauvaises pratiques en matière de passation de marchés du Gouvernement et de promouvoir des changements améliorant la qualité des marchés publics, le TPH a soutenu techniquement et financièrement la création et la mise en œuvre de l'Unité d'Analyse et de Statistique (UAS) au sein de l'ONCAE.

L'UAS a réalisé des évaluations de l'application des procédures opératives des acquisitions, dans 19 instituts du Gouvernement :

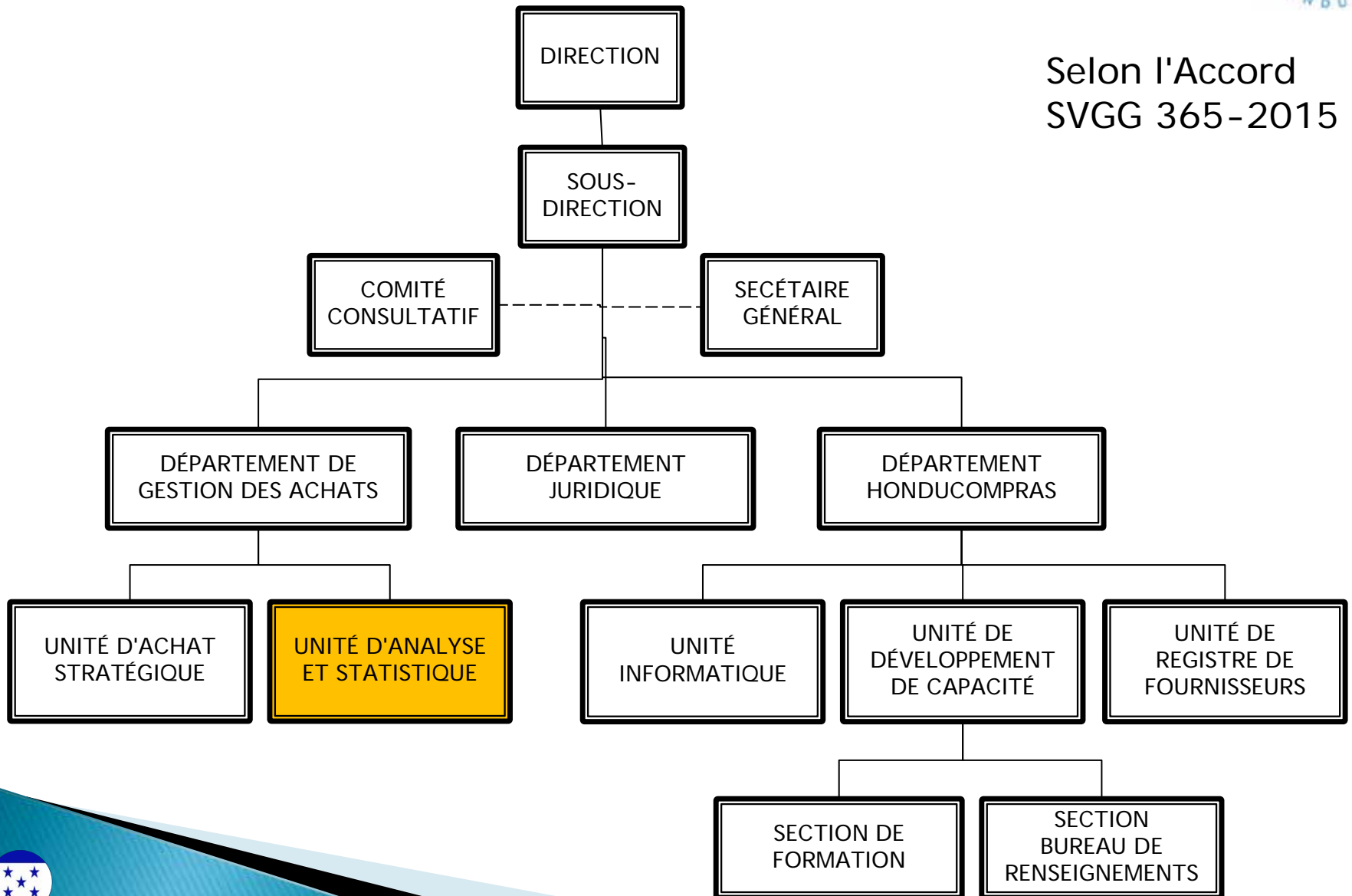


- } 9 institutions de l'administration publique centralisée,
- } 7 institutions de l'administration publique décentralisée,
- } 3 municipalités.

ORGANISATION DE L'ONCAE



Selon l'Accord
SVGG 365-2015



INSTITUTIONS ÉVALUÉES

- 1 Réseau Routier (RR)
- 2 Secrétariat de l'Agriculture et de l'Élevage (SAE)
- 3 Direction de la Science et de la Technologie de l'Agriculture (DICTA)
- 4 Mairie du District Central (MDC)
- 5 Secrétariat des Infrastructures et des Services Publics (INSEP)
- 6 Service Autonome National des Aqueducs et des Égouts (SANAE)
- 7 Entreprise Nationale d'Énergie Électrique (ENEE)
- 8 Secrétariat à la Santé (SESA)
- 9 Fonds hondurien d'investissement social (FHIS)
- 10 Secrétariat à l'Éducation (SEDUC)
- 11 Banque centrale du Honduras (BCH)
- 12 Secrétariat à la Sécurité (SEDS)
- 13 Entreprise Nationale Portuaire (ENP)
- 14 Mairie de Puerto Cortes (MPC), Cortes
- 15 Mairie de San Pedro Sula (MPS), Cortes
- 16 Commission pour le Contrôle des Inondations de Valle de Sula (CCIVS)
- 17 Institut hondurien de la Science, de la Technologie et de l'Innovation (IHCIETI)
- 18 Direction de l'Enfance, de Adolescence et de la Famille
- 19 Entreprise Nationale d'Arts Graphiques



CONCLUSIONS

Ces évaluations ont permis d'identifier quelques-unes des mauvaises pratiques récurrentes, parmi lesquelles :

- } Les publications obligatoires des étapes des processus de HonduCompras sont peu respectées,
- } L'exécution des processus d'acquisitions ne correspond pas à la planification figurant dans le Plan Annuel des Achats et des Marchés (PAAM).
- } Absence de corrélation entre les Plans Opérationnels Annuels (POA) et les PAAM.
- } Problèmes de présélection de potentiels contractants ; dans certains cas cela n'a tout simplement pas abouti et dans d'autres cas on utilise les présélections des années précédentes.



CONCLUSIONS



- } Il n'existe pas de mécanismes transparents dans la création de listes restreintes, observant dans certains cas une concentration des invitations adressées aux mêmes groupes de soumissionnaires.
- } Grande discrétion des fonctionnaires sur qui inviter à faire une offre.
- } Fragmentation de contrats, afin d'échapper aux procédures établies par loi.
- } Difficultés à définir des critères d'évaluation d'offres objectives, vérifiables et mesurables, ce qui influe directement sur la qualité des processus d'évaluation et d'attribution.
- } Non-respect de l'usage des spécifications standards publiées par l'ONCAE, ou les spécifications sont modifiées par les institutions, ce qui n'est pas autorisé.



CONCLUSIONS



- } Excès et variété d'exigences légales dans chaque institution, qui décourage potentiellement toute participation.
- } Les cahiers des charges sont disponibles jusqu'à plusieurs jours après la publication de l'avis d'appel d'offres public, à des prix élevés qui dépassent la valeur de reproduction des documents.
- } Pratiques inappropriées en matière de réception et d'ouverture des offres ; dans certains cas, les soumissionnaires sont disqualifiés aux actes d'ouverture ou les actes d'ouverture sont tenus avant la date par invitations et notifications.
- } Dans certaines institutions, les commissions d'évaluation d'offres sont fixes (toujours les mêmes membres).



CONCLUSIONS

- } Les analyses du caractère raisonnable des prix ne sont pas effectuées systématiquement et conformément aux bonnes pratiques d'usage courant. Par conséquent, il ne peut être assuré que les prix à payer sont équitables pour les biens et services reçus.
- } Tous les participants ne sont pas informés de la décision d'attribution.
- } Les paiements aux contractants sont en retard ; dans certaines institutions, le délai dépasse de loin 45 jours.
- } Les amendements aux contrats ne sont pas formalisés.



Conclusions

- } Les dossiers des marchés publics sont désordonnés, incomplets ou n'existent pas.
- } Les dispositions concernant les marchés publics, contenues dans les traités de libre-échange en vigueur ne sont pas appliquées.
- } Absence d'autorisations établies dans la loi pour la passation directe de marchés.
- } Modifications de contrats, non pour des raisons imprévues ni pour la survenue apparente de nouveaux besoins.



INTERVENTIONS DU TPH

Renforcement du système national d'acquisitions et de marchés publics du Honduras

Optimisation des achats et des marchés publics

Professionalisation et formation

HonduCompras 2

Renforcement institutionnel d'ONCAE

Développement de politiques et de procédures

Mise à jour du cadre réglementaire

Création du rôle des CPC

Ouverture de la participation à des processus privés

Intégrité et Transparence des achats et des marchés publics

Soutien aux entités de contrôle

Surveillance de la société civile

Renforcement du contrôle interne

AVANCÉES À CE JOUR

En supposant que les mauvaises pratiques en matière de passation des marchés publics soient principalement dues à l'incompétence ou à la négligence des personnes qui participent aux processus, le TPH renforce la transparence, la responsabilité et la qualité des marchés publics par des actions suivant trois axes fondamentaux :

- } Formation de capital humain
- } Adéquation du cadre réglementaire
- } Renforcement institutionnel



FORMATION DE CAPITAL HUMAIN

Dans le domaine de la formation du capital humain, avec le soutien technique et financier du TPH, un itinéraire de formation a été conçu pour les spécialistes des marchés publics ; jusqu'au mois d'août 2018, 273 personnes ont été diplômées comme spécialistes des marchés publics par l'intermédiaire de quatre universités d'État et 138 personnes ont été certifiées comme acheteurs publics.

De plus, plusieurs cours libres sur des questions de fond ont été dispensés.



ADÉQUATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le TPH a promu des réformes de la réglementation de la loi des marchés publics, principalement en ce qui concerne la participation à des processus restreints, le rôle des acheteurs publics certifiés, l'application de mécanismes de résolution des litiges, etc. Ces réformes sont toutefois en cours d'approbation de la part du pouvoir exécutif.

Le TPH a promu des améliorations aux dispositions annuelles au budget général de l'État.

Le TPH assiste techniquement le plan de mise à jour de la loi sur les marchés publics et sa réglementation, qui devrait aboutir en mai prochain à un cadre réglementaire et normatif amélioré.



RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Le TPH a encouragé l'institutionnalisation d'ONCAE, en finançant le personnel opérationnel principalement dans les domaines du bureau des renseignements, de l'analyse et des statistiques, qui devrait être intégré au régime de la fonction publique pour assurer la stabilité.

Le TPH a fourni une assistance technique pour la systématisation, la formation et la diffusion du PAAM et son lien avec le POA et le budget.

Le TPH a soutenu la simplification et l'amélioration du registre des fournisseurs et des contractants de l'État.

Le TPH a acquis et est en train de développer et de mettre en œuvre une nouvelle plate-forme d'achat électronique pour le Gouvernement, HonduCompras 2.0, transactionnelle et liée au SIAFI.



ÉCONOMIES AVEC HONDUCOMPRAS 2.0



Économies d'efficacité

(coût administratif inférieur)

- **30 à 60%** du coût des processus *
- **40 mil** processus x **~25 USD**

\$
1M USD
\$



Économies de prix inférieur

(plus grande concurrence)

- **8% à 15%** des dépenses **

\$
+200M USD
\$

* OEA. *Gestion des achats publics*. 2016

** Accenture. *Building the Business Case for e-Procurement*. 2012

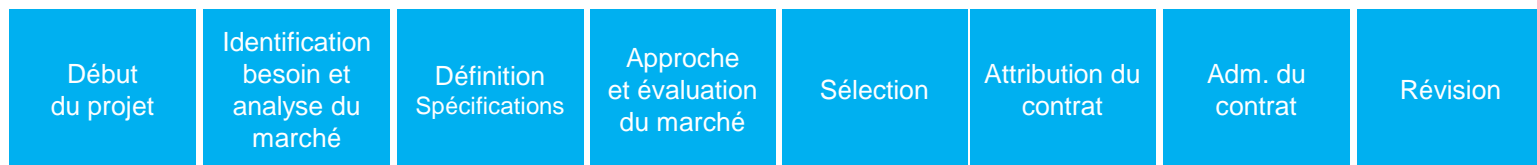
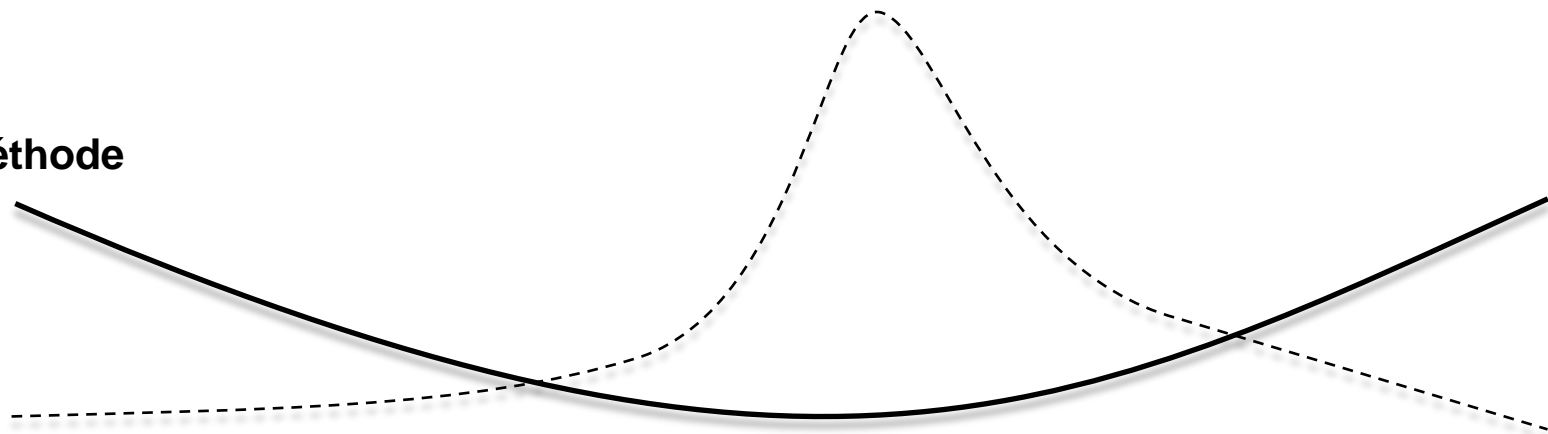


TRANSFORMATION DE L'ACHAT PUBLIC



Nouvelle méthode

Traditionnel



1. Planification
2. Sélection
3. Recrutement
4. Exécution
5. Conclusion



Projections

D'ici mai 2019, avec l'aide du TPH, il est attendu

- } Un cadre réglementaire et normatif mis à jour et amélioré.
- } Une plate-forme électronique fonctionnelle et efficace.
- } Un capital humain compétent et formé aux bonnes pratiques.





**Merçi pour votre
attention**

