



29635

**Document
de la
Banque mondiale
et de
la Banque Africaine de Développement**

**RAPPORT ANALYTIQUE
SUR LA PASSATION DES MARCHES
COTE D'IVOIRE**

Volume I

10 Juin 2004

Banque mondiale: Operational Quality and Knowledge Services/Région Afrique
Banque Africaine de Développement : Unité de Passation des Marchés

Taux de change

Unité monétaire = Franc CFA
1 dollar US = 550.8 FCFA au 24 nov. 2003

Poids et mesures
Système métrique

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
CCAG	Cahier des Charges Administratives Générales
CCAP	Cahier des Charges Administratives Particulières
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNCS	Comité National de Coordination et de Suivi du CPAR
CNLCSE	Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique
CP	Comité de Pilotage
CPAR	Country Procurement Assessment Report <i>ou</i> Rapport Analytique sur la passation des marchés
Cotecna	Société d'inspection avant embarquement des marchandises
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DRV	Direction des Routes et Voiries
FER	Fonds d'Entretien Routier
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Exercice financier

1^{er} janvier- 31 décembre

Banque mondiale

Vice-Président pour le Région	M. Callisto Madavo
Directeur-pays:	M. Mamadou Dia
Directeur sectoriel:	M. G. Byam
Conseiller régional pour la passation des marchés:	M. B. Abeillé
Task Team Leader :	Mme Asha Ayoung

Banque Africaine de Développement

Vice-Président/ PRVP:	M. Chanel Boucher
Chef, Unité de passation des marchés:	M. J. Mensah-Quainoo
Co-Task Team Leader:	M. Eric Yoboué

Avant-propos

Le processus de la revue des marchés publics en Côte d'Ivoire s'est inscrit dans un contexte politique et sécuritaire particulier qu'il convient de rappeler brièvement dans ses grandes lignes. En effet, depuis 1999, la Côte d'Ivoire est confrontée à une forte instabilité politique qui s'est soldée par la guerre civile de septembre 2002. Après le coup d'état militaire de 1999 renversant le gouvernement du Président Konan Bédié, l'exacerbation de la violence et les violations des droits de l'homme ont conduit à un renversement du régime du Général Guéi à la suite de l'élection présidentielle d'octobre 2000. L'exclusion de certains candidats aux élections présidentielles de 2000 a contribué à accentuer les tensions politiques.

En 2001, des élections municipales se sont déroulées paisiblement et le travail entrepris dans le sens de la réconciliation nationale a contribué à l'atténuation temporaire des tensions politiques. C'est dans ce contexte d'accalmie que le processus de la revue sur les marchés publics a débuté courant 2002.

Néanmoins, peu après, le 19 septembre 2002, une véritable guerre civile a éclaté plongeant le pays dans une crise politique, militaire et sociale. Le pays a été, dans les faits, coupé en deux : les rebelles (désignés par la suite par Forces Nouvelles) occupant le Nord et l'Ouest et le gouvernement contrôlant les régions Sud, Centre et Est du pays.

L'Accord de paix de Marcoussis signé en janvier 2003 par toutes les parties au conflit a porté sur les problèmes majeurs qui ont motivé la guerre, suscitant des espoirs d'une paix durable. L'Accord a posé également les jalons de la mise en place d'un gouvernement de réconciliation nationale conduit par le Premier Ministre Seydou Diarra et comprenant des ministres issus de la rébellion.

Malgré quelques avancées réalisées dans la mise en oeuvre de l'Accord de Marcoussis notamment au début de l'été 2003, la mise en oeuvre de cet Accord s'est, toutefois, fait plus lentement que prévu et les incertitudes et les risques politiques se sont accrus ces derniers mois pesant ainsi sur le processus de réconciliation.

Cette revue analytique sur la passation des marchés (CPAR) a donc successivement traversé des situations politiques de stabilité ou d'accalmie, de conflit et de post-conflit. Cette revue a donc été formulée en conséquence c'est-à-dire comme une réponse à la situation actuelle.

I. SOMMAIRE EXECUTIF

D'une superficie d'environ 322.200 km² et entourée par le Libéria, la Guinée, le Mali, le Burkina-Faso et le Ghana, la Côte d'Ivoire est l'un des huit pays appartenant à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et comprend approximativement 17 millions d'habitants. La Banque mondiale a effectué une revue en 1996 qui a donné lieu à un Rapport Analytique sur la Passation des Marchés (CPAR) et qui a relevé des faiblesses dans le système de passation des marchés publics. Les conclusions du CPAR 1996 ont été confirmées et actualisées par une étude réalisée au niveau national en 1998, et qui a convenu de la nécessité d'apporter des améliorations pour pallier les faiblesses suivantes du système : (i) un cadre juridique et institutionnel insuffisant pour favoriser la transparence, la concurrence et l'équité, et caractérisé par une très forte centralisation ; (ii) des procédures et pratiques peu transparentes et inefficaces du fait de l'absence d'outils appropriés de passation et de gestion des marchés ; (iii) une faible capacité en la matière, (iv) et l'inexistence d'un système de contrôle des marchés publics et de recours pour les soumissionnaires. L'initiative¹ de réforme du système de passation des marchés publics a effectivement démarré en juin 1999 avec le lancement officiel² de la réforme et la mise en place d'un Comité de Pilotage³ (CP), composé exclusivement de structures administratives, et bénéficiant d'un appui consultatif du secteur privé.

Malgré les nombreuses contraintes, principalement liées aux difficultés socio-politiques que traverse actuellement la Côte d'Ivoire, le Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) a poursuivi ses travaux et réalisé un diagnostic préliminaire du système de passation des marchés publics dans un cadre participatif, impliquant l'Administration, le secteur privé et la société civile. La mission a examiné avec le CNCS les travaux réalisés dans le cadre de cette initiative de réforme. Des progrès ont effectivement été accomplis, notamment avec la préparation d'un nouveau Code des marchés publics qui (i) étend le champ d'application des marchés publics aux contrats⁴ de délégations de services publics, (ii) élimine les procédures discriminatoires et accroît la concurrence, (iii) renforce la transparence des modes et procédures de passation des marchés, (iv) améliore la rationalité du circuit d'attribution et d'approbation des marchés publics, et définit le cadre de passation des marchés des entités déconcentrées et décentralisées, (v) systématise le contrôle des marchés publics, le recours indépendant pour les soumissionnaires et le règlement à l'amiable des litiges, et (vi) définit un cadre réglementaire des sanctions pour lutter contre la corruption et les fraudes dans les marchés publics. De plus, la réalisation des études détaillées pour le renforcement des

¹ Cette réforme a été financée par la Banque mondiale à travers un don japonais et a bénéficié de l'assistance technique de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Le don a été clôturé le 30 juin 2001 après seulement la réalisation de la composante juridique et réglementaire ; les autres composantes ont été poursuivies sur un financement du gouvernement.

² Le lancement officiel de la réforme marquait l'engagement du Gouvernement ivoirien à apporter des améliorations au système de passation des marchés publics en Côte d'Ivoire pour promouvoir la transparence, l'efficacité, la responsabilisation.

³ Le Comité de pilotage est présidé par le Ministère de l'Economie et des Finances ; le maître d'œuvre de la réforme, assurant le secrétariat technique du Comité de Pilotage, est la Direction des Marchés Publics (DMP) assistée par le Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (BNETD). Le CP a été remplacé par le CNCS dans le cadre de la présente revue (CPAR 2004) afin de renforcer les principes de participation et d'appropriation par le Gouvernement des actions de réforme à venir.

⁴ Du fait de leur spécificité, ces contrats sont passés suivant une procédure d'appel d'offres, mais leurs procédures d'attribution et de gestion seront régies par un cadre juridique différent du Code des marchés publics.

capacités pour l'informatisation⁵ du système a été conduite et finalisée par le CP, et l'application des résultats devrait contribuer à la mise en œuvre effective du nouveau cadre institutionnel des marchés publics.

Le contexte politique actuel ivoirien a considérablement ralenti la mise en œuvre de certaines activités finalisées de la phase 1 de la réforme des marchés publics, à savoir (i) l'adoption du Code révisé des marchés publics adopté par le Conseil des ministres en septembre 2002, et des Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) couvrant les domaines relatifs aux travaux, fournitures et prestations intellectuelles, (ii) du démarrage effectif des entités déconcentrées de la Direction des Marchés Publics (DMP) dans trois régions (Bouaké, Man et Daloa) du pays⁶, (iii) la réalisation du programme de formation des formateurs au profit d'une équipe pluridisciplinaire constituée de cadres de l'administration, et la finalisation du plan de formation prioritaire, et (iv) l'informatisation du circuit interne de gestion de la passation des marchés publics de la DMP.

Il ressort cependant des résultats accomplis par le CP que des réflexions approfondies devront être poursuivies dans certains domaines pour lesquels les dispositions juridiques et institutionnelles actuelles ne permettent pas encore d'assurer la transparence et l'efficacité recherchées dans le système de passation des marchés publics, notamment :

Le cadre juridique et réglementaire encadrant la passation des marchés présente des faiblesses

Les marchés publics de la République de Côte d'Ivoire sont actuellement régis par les décrets n° 92-08 et n° 92-09 du 08 janvier 1992, portant respectivement code des marchés publics et conditions d'approbation des marchés publics. Un nouveau texte actuellement en cours de préparation constitue une avancée notable par rapport au Code de 1992. Néanmoins, de nombreuses dispositions du projet de Code sont à revoir afin de créer un cadre juridique transparent et efficace. La décentralisation des marchés publics constitue un changement notable dans le nouveau projet de code des marchés publics par rapport au système issu des décrets de 1992. La décentralisation de la fonction de passation et de gestion des marchés publics doit être définie objectivement de manière à conserver les objectifs d'efficacité en la matière, notamment en tenant compte de l'existence effective d'un cadre stratégique de renforcement des capacités des entités décentralisées. D'ores et déjà, le plan sectoriel de renforcement des capacités devra être validé et mis en œuvre le plus rapidement possible.

Les procédures et pratiques présentent des lacunes

Malgré ces avancées notables introduites par le projet de code dans les procédures de passation, un certain nombre de mécanismes méritent d'être revus afin de garantir une réelle transparence, équité et efficacité des processus de passation.

Le cadre

L'approche relative à la structure institutionnelle présente dans le nouveau texte n'a

⁵ Le site Internet de la Direction des marchés publics est déjà fonctionnel et permettra la diffusion des informations essentielles sur les marchés publics (Dossiers type de passation des marchés, Rapports d'audits techniques, Rapports sur les plaintes, etc.).

⁶ Il faut au contraire préciser que malgré la situation socio-politique du pays, le processus de déconcentration s'est poursuivi à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert effectif des compétences aux collectivités décentralisées. Ainsi, la couverture pour toutes les collectivités situées en zones sous contrôle gouvernemental s'est faite.

<i>institutionnel n'est pas modifié par le nouveau Code</i>	pas été foncièrement modifiée et risque d'aboutir à des problèmes sérieux d'efficacité du système de passation des marchés publics. La Direction des Marchés Publics cumule encore les fonctions de définition ⁷ des politiques et d'exécution des marchés publics. Cette situation devrait être revue afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts qui apparaissent lors de la définition des actions de réforme fondamentales et ambitieuses, notamment en matière de décentralisation et déconcentration de la fonction et d'instauration d'un véritable cadre de contrôle indépendant et crédible, responsabilisé pour les audits techniques réguliers de tous les marchés publics et susceptible de favoriser et promouvoir l'application impartiale et effective des sanctions.
<i>La capacité humaine et matérielle présente des lacunes</i>	Des compétences doivent être mises en place afin d'assurer que la gestion des passations se fasse de manière satisfaisante et selon les principes fondamentaux de transparence, efficacité, économie et équité. La transparence est aussi à assurer par une bonne connaissance des procédures par ceux qui y participent ou qui sont susceptibles d'y participer.
<i>Les Audits, contrôles et les mesures anti-corruption sont soit inexistantes soit inefficaces</i>	Le principe du contrôle régulier indépendant des marchés publics est encore affecté en ce qu'il comporte (i) de nombreuses zones d'ombre pour les marchés passés par la DMP pour le compte des ministères ou des entreprises publiques et d'économie mixtes, et (ii) des conflits d'intérêt évidents pour les marchés passés par les services déconcentrés eu égard au cumul par l'autorité administrative régionale de plusieurs compétences ⁸ incompatibles. Il ne semble pas exister actuellement en Côte d'Ivoire ni de cadre juridique, ni d'autorité de lutte contre la corruption. La corruption dans le Code Pénal est abordée de manière générique et devrait identifier plus précisément la corruption liée à la l'exercice de pouvoirs de puissance publique. Par ailleurs, les termes associés à la composition et au fonctionnement de la Commission Paritaire de Conciliation (CPC), instaurée pour le traitement des plaintes des soumissionnaires, proposent une entité composée au cas par cas. La nature de ces dispositions affecte nécessairement les exigences d'efficacité, d'indépendance ⁹ , de responsabilisation et d'expertise attendus d'une telle structure

Les grands axes de la stratégie proposée

Du fait du contexte politique actuel, des mesures immédiates doivent être prises pour :

- d'une part, faciliter l'exécution des marchés financés par les Banques, avec notamment : (i) l'annulation dans les zones de guerre (ou occupées) des marchés attribués et non démarrés ;

⁷ La DMP est qualifiée d'organe de régulation (Art. 70 du Code des MP) alors qu'elle est largement impliquée à la fois dans la préparation des appels d'offres, dans le circuit d'attribution et d'approbation des marchés publics.

⁸ Les préfets cumulent les fonctions de président de la commission d'ouverture et de jugement des marchés, de la commission consultative régionale, de la commission administrative régionale d'arbitrage et de conciliation, de la commission régionale paritaire de conciliation. Des modifications sont envisagées dans le nouveau Code des MP pour réduire, voire supprimer, ces situations de conflits d'intérêts. Une attention toute particulière devra être portée aux nouvelles dispositions eu égard au contexte réellement affirmé de la décentralisation de l'exécution des MP en Côte d'Ivoire.

⁹ La décision de ne pas se conformer à l'avis de la CPC n'a pas à appartenir au MEF mais plutôt à l'autorité contractante voire à son autorité de tutelle.

- (ii) la résiliation des marchés à exécuter en zone de guerre pour les entreprises dont le taux d'exécution est inférieur à 10% ou ayant perdu leurs principaux actifs du fait de la guerre ;
- (iii) la redéfinition d'un nouveau calendrier d'exécution des marchés ;
- et d'autre part, évaluer l'impact de la guerre sur les marchés publics en général et les entreprises en particulier, et prendre des mesures correctives et d'accompagnement adéquates, avec la mise en place d'un comité paritaire (secteur privé et administration).

Les mesures urgentes pour la gestion post-crise

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Mettre en place un comité paritaire secteur privé, maître d'ouvrage et maître d'œuvre pour l'évaluation de l'impact de la crise sur les marchés	Prise d'un acte de création du comité tripartite fixant organisation et mission	<u>MEMEF/DMP/DGBF/CNCS</u>
Promouvoir un système entre les grandes entreprises et les PME	Mise en place d'un cadre de collaboration	<u>CNCS/DMP/BNETD/Groupements de PME et grand entreprises</u>
Procéder à un état des lieux des marchés en cours afin d'avoir une idée exacte des dégâts causés	Evaluation des dégâts subis par les entrepreneurs	<u>Comité tripartite/BNETD/DMP/CNCS</u>
Proposer des mesures de sauvegarde afin d'éviter la faillite des entreprises	Proposition et adoption de mesures de sauvegarde	<u>Comité tripartite/BNETD/DMP/CNCS</u>
Redéfinir de nouveaux calendriers d'exécution des marchés publics	Evaluation et adoption de nouveaux calendriers d'exécution des marchés	<u>DMP/Maître d'œuvre/CNCS</u>
S/total Francs CFA		33,000,000

La stratégie de la réforme : les cinq piliers de la réforme, actions à mener et indicateurs de suivi

Un système de passation des marchés fonctionne correctement lorsqu'il atteint ses objectifs de transparence, de concurrence, d'économie et d'efficacité, d'équité et de responsabilisation. Bien que des progrès certains aient été réalisés dans le domaine des marchés publics ces dernières années, il existe encore ces faiblesses et des actions à entreprendre pour améliorer le système. Les actions à mener à moyen terme pour améliorer le système actuel de passation des marchés sont de plusieurs ordres et reprises sous chacun des cinq piliers.

- Premièrement, les actions à entreprendre visent à rendre le cadre juridique clair, exhaustif et transparent et le cadre institutionnel qui fait la distinction entre ceux qui sont responsables de la passation des marchés et ceux qui sont chargés du contrôle (PILIER # 1).
- Deuxièmement, il s'agit de déterminer des procédures et pratiques claires pour la passation des marchés avec notamment la préparation de dossiers type d'appels d'offres (PILIER # 2).
- Troisièmement, le personnel travaillant sur les marchés publics doit être bien formé. En vue d'assurer une application effective du système de passation des marchés, il est en effet essentiel de disposer d'un personnel d'encadrement qui possède les compétences techniques qui lui permettent d'assumer leurs fonctions. Des outils informatiques adaptés doivent également concourir à l'amélioration du système de passation des marchés (PILIER # 3).

- Quatrièmement, la clarté des règles et des dispositifs institutionnels reste vaine s'il n'existe aucun moyen de faire appliquer ces règles et si celles-ci ne sont pas effectivement appliquées. Les moyens destinés à l'application incluent le droit des pouvoirs publics de procéder à des audits du processus de passation des marchés de même qu'un mécanisme d'examen des plaintes des soumissionnaires existant et qui inspirent la confiance de ces derniers.(PILIER # 4)
- Cinquièmement, ce cadre ne peut atteindre les objectifs de transparence, de concurrence, d'équité et de responsabilisation sans l'existence d'un arsenal de mesures destinées à lutter contre la corruption (PILIER # 5).

PILIER 1. Améliorer le cadre juridique et institutionnel

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Adoption nouveau Code des Marchés Publics	Texte d'application adoptés et diffusés	<u>MEMEF/DMP</u>
Continuer la déconcentration de la DMP	Ouverture des autres DR des marchés publics	<u>MEMEF/DMP/DGBF</u>
Déconcentrer la passation des marchés publics auprès des départements ministériels	Code des marchés publics adoptés, textes d'application adoptés	<u>MEMEF/DMP/DGBF/tous Ministères</u>
Améliorer les procédures d'exécution budgétaire/paiements des marchés publics	Amélioration des textes qui portent sur la budgétisation, le plan de trésorerie, le fonctionnement des régies d'avance, le système de contrôle du SIGFIP	<u>MEMEF/DGBF/DMP/DGTCP</u>
Mettre en place un mécanisme rapide qui permette de résilier et de ré attribuer un marché	Code des marchés publics adopté, textes d'application, Commission consultative opérationnelle	<u>DMP/DGBF/MEMEF</u>
Renforcer l'objectivité, la transparence et le suivi des actions de réforme	Institutionnaliser le CNCS et redéfinir ses missions, attributions, organisation	<u>Gvt/MEMEF/DMP/CNCS</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		298,000,000

PILIER 2. Mettre en place des procédures et des outils de gestion

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Réviser les conditions des cahiers de clauses pour tenir compte de la crise	Elaboration et adoption des DAO révisés	<u>DMP/BNETD/DGBF/Projets</u>
Elaborer des manuels de procédures et des guides pour rendre accessible la passation des marchés publics dans l'optique de la décentralisation	Elaboration, adoption, mise en œuvre des manuels de procédures et diffusion des guides	<u>DMP/BNETD/DGBF/Projets</u>
Mettre en place un système permettant la traçabilité des dossiers	Informatisation du système de passation et de gestion des marchés publics	<u>DMP/SNDI/BNETD/Projets</u>
Mettre en place des indicateurs de performance des différents points d'intervention sur le dossier	Proposition et adoption des circuits et des indicateurs de performance	<u>DMP/SNDI/DGBF/BNETD/Projets</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		10,000,000

PILIER 3. Améliorer le cadre professionnel et renforcer les capacitésVolet Information/Communication/Formation :

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Vulgariser les marchés publics notamment via Internet	Mise en œuvre opérationnelle du site Internet de la DMP. Diffusion des brochures	<u>DMP/CNCS</u>
Former aux procédures nationales et aux procédures des bailleurs de fonds en tenant compte du programme national de renforcement des capacités	Elaboration d'un plan de formation, adoption du plan et notification aux acteurs concernés	<u>DMP/SNGRC/DGBF/Projets/BdF</u>
Former les acteurs décentralisés au processus de passation des marchés publics	Planification et exécution du plan de formation	<u>CNCS/SNGRC/BdF/Acteurs et Elus locaux</u>
Former au processus d'administration des marchés publics (respect des délais de paiement, respect des conditions d'exécution des contrats, traitement des modifications des marchés, etc.)	Planification et exécution du plan de formation	<u>DMP/SNGRC/DGBF/DGTCP/Maître d'œuvre/BdF</u>
Procéder au renforcement des capacités des entreprises locales	Planification et exécution du plan de formation	<u>DMP/SNGRC/FDFP/BdF</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		120,000,000

Volet Professionnel

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Evaluer les entreprises opérationnelles et leur catégorisation	Etude d'évaluation des entreprises opérationnelles aboutissant à une base de données des entreprises	<u>CNCS/DMP/Secteur Privé</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		15,000,000

PILIER 4. Améliorer les systèmes de contrôle et de recours, et mettre en place un cadre indépendant

Volet Indépendance et Recours

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Mettre en place un cadre indépendant de dénonciation des irrégularités	Prise d'un texte réglementaire mettant en place les structures prévues dans le code des marchés publics	<u>MEMEF/DMP/AJT/DGBF/IGE</u>
Mettre en place un cadre indépendant de gestion du recours amiable	Prise d'un texte réglementaire mettant en place les structures prévues dans le code des marchés publics	<u>MEMEF/DMP/AJT/DGBF/IGE</u>
Elaborer et diffuser les procédures de gestion des recours	Procédures et brochures de diffusion adoptées	<u>DMP/IGE/AJT/DGBF/MEMEF</u>
Evaluation du système de recours	Rapports réguliers semestriels élaborés sur la gestion des recours	<u>DMP/IGE/AJT/DGBF/MEMEF</u>
Prendre en compte les mécanismes de règlement des différents dans les cahiers de charges	Elaboration et adoption des cahiers des charges et des procédures de recours	<u>DMP/AJT/DGBF/MEMEF/IGE</u>
Diffuser les décisions prises dans le cadre de la gestion des recours (journal des marchés Internet)	Diffusion effective des décisions via le journal des marchés et sur Internet	<u>DMP/AJT/DGBF/MEMEF</u>
S/Total Francs CFA		35,000,000

Volet Contrôle/Audit

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Assurer effectivement le contrôle du service fait	Préparation des termes de référence pour définir la procédure et les modalités du service fait	<u>CF/DMP/Maître d'ouvrage/Maître d'œuvre</u>
Définir les responsabilités et les modalités du contrôle et de l'audit	Préparation des termes de référence en vue d'une étude	<u>DMP/DGBF/MEMEF/IGE/IGF/AJT</u>
Elaborer les termes de référence type pour le contrôle et l'audit indépendant	Préparation des termes de référence	<u>DMP/DGBF/IGE/IGF</u>
Définir un cadre de validation des résultants et des mesures découlant du contrôle et de l'audit	Préparation des termes de référence en vue d'une étude	<u>DMP/DGBF/MEMEF/IGE/IGF/AJT/MFPE</u>

des marchés publics		
Réalisation effective des audits techniques indépendants annuels des marchés publics	Rapports d'audits techniques indépendants annuels des marchés publics	<u>CNCS/IDE/MEMEF/DMP</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		3,000,000

PILIER 5. Améliorer les mécanismes de lutte contre la corruption

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Valoriser les résultats des contrôles et des audits effectués	Elaboration de termes de référence incluant la valorisation. Mise en œuvre et suivi des mesures	<u>CNCS/AJT/DMP/IGE/IGF/SNGRC</u>
Initier en collaboration avec la Société civile une campagne médiatique de lutte contre la corruption dans les marchés publics	Conception, adoption et réalisation d'une campagne médiatique	<u>CNCS/Société Civile/Secteur Privé/DMP</u>
Créer, un site Internet de lutte contre la corruption	Conception et réalisation de ce site	<u>CNCS/Société Civile/DMP/SNGRC</u>
Créer un numéro vert d'informations sur la corruption dans les marchés publics	Cadre d'exploitation des informations reçues	<u>CNCS/DMP/SNGRC</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		75,000,000

Suivi et évaluation de la réforme

Par ailleurs, le suivi et l'évaluation de la réforme seront principalement effectué par le CNCS et la Direction des Marchés publics.

Suivi et évaluation des mesures post-crise

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Evaluer les travaux entrepris afin d'apporter éventuellement des mesures correctives	Identification des mesures correctives à prendre et application	<u>Comité tripartite/CNCS/DMP</u>
<u>S/total Francs CFA</u>		6,000,000

Suivi et évaluation du plan d'actions de la revue

Actions à réaliser	Indicateurs de l'action/résultats attendus	Institution(s) Responsable (s)
Concevoir les indicateurs de suivi-évaluation du plan d'actions de la revue	Elaboration et proposition des indicateurs à prendre en compte	<u>CNCS/DMP</u>
Mettre en œuvre le suivi	Elaboration des modalités	<u>CNCS/DMP</u>

évaluation du plan d'actions de la revue	d'évaluation et de mise en oeuvre	
Suivre sur le terrain l'état d'avancement de la mise en oeuvre des mesures et rendre compte.	Appréciation in situ de la mise en oeuvre des mesures	CNCS/DMP
Evaluer les travaux entrepris afin d'apporter éventuellement des mesures correctives	Identification des mesures correctives à prendre et application	CNCS/DMP
S/total Francs CFA		10,000,000

Coût total et financement de la réforme

Le coût total de la réforme des marchés publics est évalué à 678, 333 dollars US. Le financement provient du budget national et de l'Union européenne à hauteur de 435,000 US\$. Un montant de 243,333 US dollars est nécessaire pour financer une partie de la réforme. Les financements recherchés seront obtenus dans le cadre des projets d'appui aux réformes financés par la BM et/ou la BAD.

<i>Sources de financement</i>	<i>Montant F CFA</i>	<i>Montant Dollars US (*)</i>
<i>Budget national :</i>	75,000,000	125,000
<i>Financement UE :</i>	186,000,000	310,000
<i>Financement à rechercher :</i>	146,000,000	243,333
Total général :	407,000,000	678,333

Change évalué à 600 FCFA pour 1 dollar US ; à noter que ce cours est actuellement de 1 dollar US=550.8 FCFA

Les risques liés à la réforme

Le risque majeur pour la réforme des marchés publics est lié à la situation politique qui touche actuellement la Côte d'Ivoire. La guerre a considérablement ralenti la mise en oeuvre de certaines activités finalisées de la phase 1 de la réforme des marchés publics. Il s'agit plus particulièrement de (i) l'adoption du Code révisé des marchés publics par le Conseil des ministres en septembre 2002, et des Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) couvrant les domaines relatifs aux travaux, fournitures et prestations intellectuelles, (ii) du démarrage effectif des entités déconcentrés de la Direction des Marchés Publics (DMP) dans trois régions (Bouaké, Man et Daloa) du pays, (iii) la réalisation du programme de formation des formateurs au profit d'une équipe pluridisciplinaire constituée de cadres de l'administration, et la finalisation du plan de formation prioritaire, (iv) et l'informatisation du circuit interne de gestion de la passation des marchés publics de la DMP. Comme le souligne le rapport sur la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale¹⁰, l'exécution du budget a été sévèrement perturbée par la crise; les financements extérieurs se sont taris; les priorités ont été portées sur les problèmes d'intégrité nationale, de défense et de sécurité; et la gestion des dépenses publiques s'est détériorée dans la mesure où les procédures classiques n'ont pu être toujours observées. La gouvernance et la transparence fiscale se sont sans doute détériorées. Les questions de planification à moyen terme ont été mises en veilleuse. Néanmoins, malgré ce contexte difficile, il faut souligner le travail constant du CNCS chargé de la réforme des marchés publics.

¹⁰ Banque mondiale, Rapport No. 27141-IVC, Côte d'Ivoire, *Renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, Revue des dépenses publiques, page ix décembre 16, 2003*

II. RAPPORT GENERAL

Table des matières

A. PREFACE	2
1. Date et base du rapport.....	2
2. Remerciements.....	2
3. Liste des personnes rencontrées	2
B. CONTEXTE ET CADRE DE LA MISSION.....	3
1. Les marchés publics par rapport à l'activité économique nationale.....	3
2. Portefeuille de la Banque mondiale.....	4
C. DISCUSSION ET ANALYSE DES RESULTATS.....	7
SECTEUR PUBLIC.....	7
1. Le cadre juridique et réglementaire	9
2. La décentralisation des marchés publics	10
3. Les procédures et les pratiques de passation des marchés.....	12
4. Les institutions encadrant la passation des marchés	19
5. Ressources Humaines et Matérielles.....	22
6. L'indépendance du système, audits et contrôles.....	24
8. Les Dispositions Spécifiques dans le Contexte d'une Sortie de Crise.....	29
9. Concertation avec la communauté des bailleurs de fonds.....	30
10. Méthodes de Suivi et d'Evaluation de la Revue	31
11. Tableau de comparaison des procédures nationales de passation des marchés et de la Banque mondiale	32
<u>SECTEUR PRIVE</u>	37
Introduction.....	37
1. Capacité du secteur privé à répondre à la commande publique	38
2. Les pratiques commerciales	44
3. Les réglementations commerciales	46
4. La douane.....	48

III. DOCUMENTS JOINTS ET ANNEXES Volume II

Cette troisième partie apporte des compléments sur les sujets abordés dans le volume I et est destinée aux lecteurs qui souhaitent obtenir plus d'informations sur certains sujets.

A. PREFACE

1. Date et base du rapport

Date du rapport : mai 2004 (la mission CPAR principale s'est déroulée du 20 octobre au 14 novembre 2003).

Dans le cadre général de la revue de la Gestion de la Dépense publique, un examen conjoint de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque Mondiale (BM) sur la passation des marchés publics, conduit par M. E. Yoboué, Chargé d'Acquisition Senior, et Mme A. Ayong, Spécialiste Senior en Passation des Marchés, Chef de mission, s'est déroulé à Abidjan du 20 octobre au 14 novembre 2003.

La mission conjointe BAD/BM (la mission), qui a procédé à l'examen de la passation et de la gestion des marchés publics (CPAR), était composée de M. E. Yoboué, Chargé d'Acquisition Senior/BAD, et Mme A. Ayong, Spécialiste Senior en Passation des Marchés/BM, Chef de mission, Mme Christine de Mariz Rozeira, Economiste (consultante/BM); M. Jean-Jacques Verdeaux, Spécialiste en passation des marchés (BM); M. René Beckers, Spécialiste des Transports et des échanges commerciaux internationaux, (consultant/BM), et M. Daniel E. Thirion, Spécialiste en Passation des Marchés et Administration Publique (consultant/BM).

2. Remerciements

La mission a été reçue par Mme L. Marie GBATO, Directeur de Cabinet Adjoint, représentant le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances (MEF). Des audiences ont été accordées à la mission par Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre des Infrastructures Economiques, M. Patrick Achy, et Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Administration du Territoire, M. Issa Diakité, en présence de leurs principaux collaborateurs.

La mission remercie tout particulièrement M. Yed Esaïe Angoran, Président du Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) de la réforme des marchés publics, et M. Ahoutou Koffi, Directeur des marchés publics, pour l'accueil chaleureux qui lui a été réservé et pour leur disponibilité.

3. Liste des personnes rencontrées

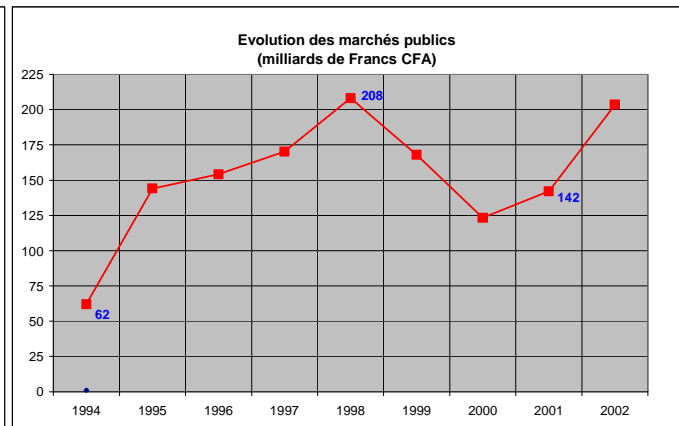
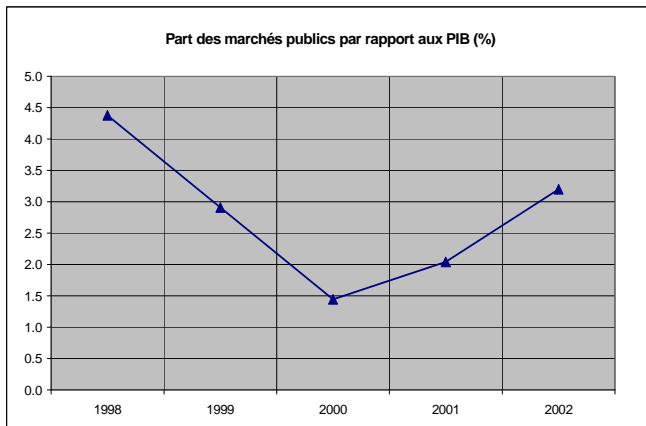
Nous remercions vivement les personnes rencontrées pour leur disponibilité, leur ouverture et leur aimable assistance durant cette courte mission. Nous présentons à l'avance, nos excuses aux personnes dont les noms auraient été omis. La liste des personnes rencontrées se trouve en Volume II de ce rapport.

B. Contexte et Cadre de la mission

1. Les marchés publics par rapport à l'activité économique nationale

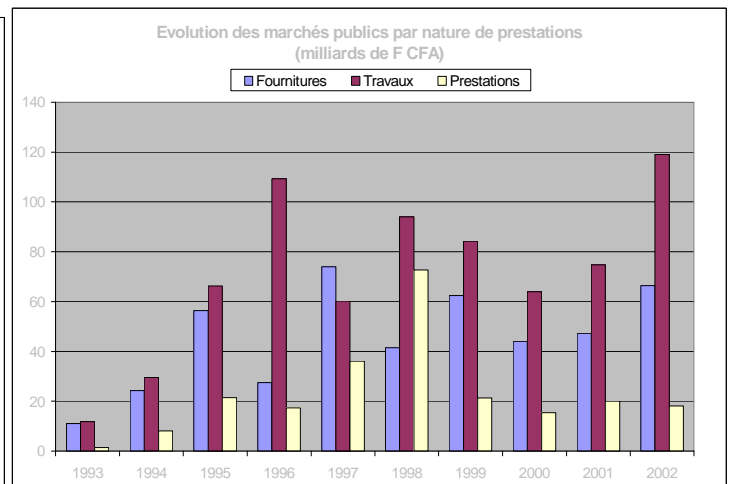
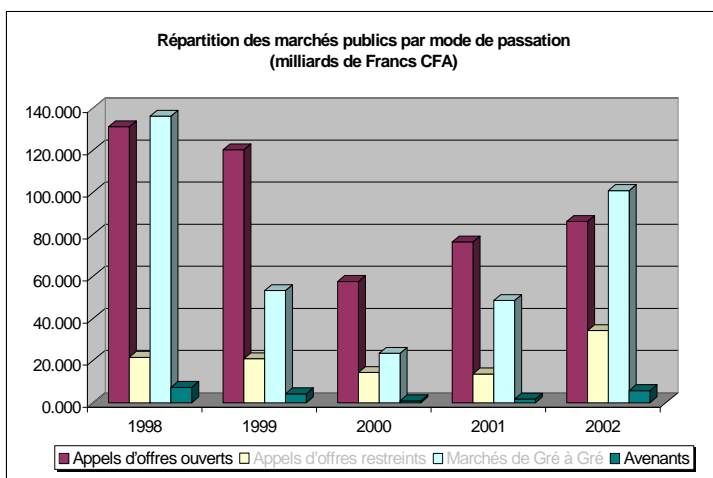
Les marchés publics par rapport au PIB

Entre 1994 et 2002, la part des marchés publics a représenté 3.2 à 4.3% du Produit Intérieur Brut (PIB). Plus précisément, les marchés publics ont connu depuis 1994 une évolution croissante en volume. Ainsi, l'activité de passation des marchés publics a généré entre 1994 et 2002, des volumes de commandes publiques allant de 62 milliards à 208 milliards de FCFA (ce volume atteint 308 milliards de FCFA lorsque l'on y intègre les conventions de concessions)



Répartition des marchés publics par mode de passation et nature de prestations

Les marchés de gré à gré ou par entente directe sans appel à la concurrence représentent la méthode de passation des marchés la plus fréquemment utilisée en volume entre 1998 et 2002. L'appel d'offres ouvert constitue le deuxième méthode de passation des marchés la plus utilisée légèrement derrière les marchés de gré à gré. Les appels d'offres restreints (i.e., les candidats sont directement invités à présenter une offre sans qu'il y ait publication d'avis d'appel d'offres) ne représentent qu'un faible volume des marchés passés entre 1998 et 2002. Par ailleurs, la répartition par nature des travaux laisse clairement apparaître le fait que les travaux constituent en volume la majorité des marchés publics passés, suivis ensuite généralement par les fournitures puis les prestations de services.



2. Portefeuille de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement

Treize projets financés par la Banque mondiale sont actuellement en cours en Cote d'Ivoire. Un projet est en cours de préparation d' un montant de 45 millions de dollars US devrait passer au Conseil d' Administration pour approbation prochainement.

	Identité du projet	Dénomination du projet	Montat Principal	Date de mise en vigueur
<u>Crédits</u>	P03757 5	PACOM	27,200,000.00	27-Sep-95
	P00118 4	ENERGIE	50,600,000.00	19-APR-1996
	P00121 4	PDSSI	27,700,000.00	16-DEC-1996
	P03565 5	EDUCATION (PASEF)	39,600,000.00	25-Sep-98
	P00117 7	CI-PAST	130,600,000.00	9-Nov-98
	P04373 6	SECTEUR PRIVE	8,900,000.00	22-Mar-99
	P05507 3	ALPHABETISATION	3,700,000.00	31-MAY-2000
	P06635 3	CENTRE D'EDUCATION A DISTANCE	1,500,000.00	25-JUL-2002
	P00119 4	PNGTER	29,600,000.00	17-APR-1998
	<u>PPF</u>	P08281 7	DDR	590,000.00
<u>Dons</u>	P00000 1	GEPRENAF (BELGE)	2,331,799.71	03-JUN-1996
	P00000 1	GEPRENAF (FEM)	2,800,000.00	05-AUG-1996
	P08083 7	RESEAU D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (REI)	228,600.00	19-AUG-2002
	P07962 1	REDUCTION DE LA PAUVRETE (PRSP)	490,500.00	8-Sep-03

De façon générale, les différents audits réalisés par la Banque mondiale en août 2002 sur divers projets actifs ont révélé plusieurs faiblesses liées à la passation des marchés et notamment :

1. au niveau des Dossiers d' appels d' offres : pour le projet CI-PAST la mise au point de DAO plus cohérents a été relevé par l' audit ;

2. au niveau de la planification : les dossiers d'appel d'offres (DAO) devraient être appropriés à une planification mieux conçue
3. au niveau de la formation : un effort additionnel de formation des soumissionnaires potentiels aux dispositions des appels d'offres et aux procédures d'évaluation devrait être entrepris. Cela pourrait sensiblement améliorer la compétitivité des participants. Une réflexion sur les DAO devrait se poursuivre par une réunion d'information détaillée vers les entrepreneurs. Cette réunion porterait sur la présentation et le contenu des soumissions, ce qui est attendu et ce qui est important. Les disqualifications causées par la non conformité des cautions de soumission est un phénomène qu'il convient de traiter spécialement et avec la participation des organismes bancaires pour assurer une meilleure compréhension des contraintes en la matière. Les problèmes rencontrés pour le projet PASEF¹¹ par exemple sont liés à la mise en appel d'offres de 30 lots : bien que la procédure suive la logique des DAO, la perception des soumissionnaires participants est que le processus de décision est incompréhensible. L'assurance de la transparence dans le processus de sélection est donc en question de leur part. La participation était d'un niveau qui permet de conclure à la compétitivité satisfaisante, mais le grand nombre de d'offres disqualifiées indiquent que de tels DAO ne favorisent pas des offres optimales et claires.
4. au niveau de la publicité : dans le cadre d'appels d'offres internationaux, une publicité plus efficace dans les magazines spécialisés sur le plan international pourrait mieux inciter la participation de firmes étrangères.
5. au niveau de l'archivage : le problème d'archivage a été relevé pour le projet PAS-PRI-ARC. Une plus grande rigueur dans l'administration de cette gestion tendra à y apporter une plus grande efficacité.

¹¹ Les activités du PASEF s'inscrivent principalement dans le cadre d'un programme urgent de construction d'écoles (300 classes) et de 8 collèges. Ce programme, initié en 1999, n'a pas encore atteint une phase d'exécution sur le terrain, alors que son achèvement devrait encore inclure 600 classes additionnelles.

Le portefeuille de la Banque Africaine de Développement en Côte d'Ivoire est constitué de 19 projets. Les problèmes rencontrés sur les projets financés par la Banque mondiale, tels que détaillés ci-dessus sont quasiment les mêmes que ceux que rencontrent les projets financés par la BAD.

Projet	Guich	Date de Mise en vigueur	Date de clôture	Montant approuvé (UC)	Montant annulé (en UC)
AGRICULTURE					
1 DEVELOPT DE LA CULT.DU SOJA NORD-OUEST	FAD	02/05/1990	12/31/2002	7,506,574.00	0.00
2 DEVELOPT.DE LA CULTURE DU SOJA.	BAD	02/02/1990	12/31/2002	52,670,000.00	4,650,630.99
3 DEVELOPPEMENT RURAL DE LA REGION FOREST.	BAD	06/13/1994	12/31/2002	65,600,000.00	0.00
4 DEVELOPPEMENT RURAL REGION FORESTIERE O.	FAD	06/13/1994	12/31/2002	7,828,942.00	0.00
5 PROJET D'HYDRAULIQUE RURALE	FAD	10/02/1998	12/31/2002	14,000,000.00	0.00
6 PROJET DE DEVELOPPEMENT DE L'ELEVAGE PHASE II	FAD	11/21/1994	12/31/2002	11,700,000.00	0.00
7 ETUDE ELAB. D'UN PLAN DE DEVELOP. DE L'IRRIGATION	FAT	10/10/2001	12/31/2002	1,053,000.00	0.00
8 DEVELOPPEMENT RURAL DE LA REGION DES LACS	FAD	05/24/2002	12/31/2005	10,000,000.00	0.00
9 ETUDE SUR LA PROMOTION DES JEUNES EXPLOITANTS	FAT	03/11/1999	12/31/2002	2,460,000.00	0.00
10 DEV. RURAL REG. MOYEN COMOE	FAD		12/31/2010	15,000,000.00	0.00
11 ETUDE DU PLAN DE L'AGNEBY	FAT		12/31/2005	816,024.00	0.00
<i>Total Agriculture</i>				188,634,540.00	4,650,630.99
TRANSPORT					
1 TROISIEME PROGRAMME ROUTIER	BAD	03/03/1995	12/31/2003	49,750,000.00	0.00
2 ETUDE DE PEAGE ET DE PESAGE ROUTIERS	FAT		12/31/2003	920,000.00	0.00
<i>Total Transport</i>				50,670,000.00	0.00
EQUIPEMENTS COLLECTIFS					
1 ETUDE ASSAINISSEMENT GAGNOA SAN PEDRO DALOA	FAT			980,000.00	0.00
2 ETUDE RENFORCEMENT AEP ABIDJAN et BOUAKE	FAT	12/29/2002	12/31/2004	840,000.00	0.00
<i>Total Agriculture</i>				1,820,000.00	0.00
SOCIAL					
1 ACADEMIE REG.SCIENCES.- TECH.DE LA MER	BAD	12/17/1985	12/31/2002	13,200,000.00	0.00
2 EDUCATION IV	BAD	04/08/1993	12/31/2003	53,000,000.00	0.00
3 PVRH	FAD	11/30/1999	12/31/2003	20,000,000.00	0.00
4 EDUCATION V	FAD		12/31/2008	25,000,000.00	0.00
<i>Total Social</i>				111,200,000.00	0.00
MULTI SECTEUR					
1 APPUI BONNE GOUVERNANCE & RENF.CAPACITE	FAT	03/28/2002	12/31/2005	3,793,780.00	0.00
<i>Total Multi Secteur</i>				3,793,780.00	0.00
TOTAL				356,118,320.00	4,650,630.99

...

C. Discussion et analyse des résultats

SECTEUR PUBLIC

La Banque mondiale a réalisé en 1996 un CPAR qui a relevé des faiblesses dans le système de passation des marchés publics. Les conclusions du CPAR 96 ont été confirmées et actualisées par une étude réalisée au niveau national en 1998, et qui a convenu de la nécessité d'apporter des améliorations pour pallier les faiblesses suivantes du système : (i) un cadre juridique et institutionnel insuffisant pour favoriser la transparence, la concurrence et l'équité, et caractérisé par une très forte centralisation ; (ii) des procédures et pratiques peu transparentes et inefficaces du fait de l'absence d'outils appropriés de passation et de gestion des marchés ; (iii) une faible capacité en la matière, (iv) et l'inexistence d'un système de contrôle des marchés publics et de recours pour les soumissionnaires. L'initiative¹² de réforme du système de passation des marchés publics a effectivement démarré en juin 1999 avec le lancement officiel¹³ de la réforme et la mise en place d'un Comité de Pilotage¹⁴ (CP), composé exclusivement de structures administratives, et bénéficiant d'un appui consultatif du secteur privé.

Résultats accomplis

La mission a examiné avec le CNCS les travaux réalisés dans le cadre de cette initiative de réforme. Des progrès ont effectivement été accomplis, notamment avec la préparation d'un nouveau Code des marchés publics qui (i) étend le champ d'application des marchés publics aux contrats¹⁵ de délégations de services publics, (ii) élimine les procédures discriminatoires et accroît la concurrence, (iii) renforce la transparence des modes et procédures de passation des marchés, (iv) améliore la rationalité du circuit d'attribution et d'approbation des marchés publics, et définit le cadre de passation des marchés des entités déconcentrées et décentralisées, (v) systématise le contrôle des marchés publics, le recours indépendant pour les soumissionnaires et le règlement à l'amiable des litiges, et (vi) définit un cadre réglementaire des sanctions pour lutter contre la corruption et les fraudes dans les marchés publics. De plus, la réalisation des études détaillées pour le renforcement des capacités pour l'informatisation¹⁶ du système a été conduite et finalisée par le CP, et l'application des résultats devrait contribuer à la mise en œuvre effective du nouveau cadre institutionnel des marchés publics.

L'impact de la guerre

¹² Cette réforme a été financée par la Banque mondiale à travers un don japonais et a bénéficié de l'assistance technique de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Le don a clôturé le 30 juin 2001 après seulement la réalisation de la composante juridique et réglementaire ; les autres composantes ont été poursuivies sur un financement du gouvernement.

¹³ Le lancement officiel de la réforme marquait l'engagement du Gouvernement ivoirien à apporter des améliorations au système de passation des marchés publics en Côte d'Ivoire pour promouvoir la transparence, l'efficacité, la responsabilisation.

¹⁴ Le Comité de pilotage est présidé par le Ministère de l'Economie et des Finances ; le maître d'œuvre de la réforme, assurant le secrétariat technique du CP, est la Direction des Marchés Publics (DMP) assistée par le Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (BNETD). Le CP a été remplacé par le CNCS dans le cadre de la présente revue (CPAR 2004) afin de renforcer les principes de participation et d'appropriation par le Gouvernement des actions de réforme à venir.

¹⁵ Du fait de leur spécificité, ces contrats sont passés suivant une procédure d'appel d'offres, mais leurs procédures d'attribution et de gestion seront régies par un cadre juridique différent du Code des marchés publics.

¹⁶ Le site WEB de la Direction des marchés publics est déjà fonctionnel et permettra la diffusion des informations essentielles sur les marchés publics (Dossiers type de passation des marchés, Rapports d'audits techniques, Rapports sur les plaintes, etc.).

La mission a aussi noté que la guerre a considérablement ralenti la mise en œuvre de certaines activités finalisées de la phase 1 de la réforme des marchés publics. Il s'agit plus particulièrement de (i) l'adoption du Code révisé des marchés publics par le Conseil des ministres en septembre 2002, et des Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) couvrant les domaines relatifs aux travaux, fournitures et prestations intellectuelles, (ii) du démarrage effectif des entités déconcentrées de la Direction des Marchés Publics (DMP) dans trois régions (Bouaké, Man et Daloa) du pays, (iii) la réalisation du programme de formation des formateurs au profit d'une équipe pluridisciplinaire constituée de cadres de l'administration, et la finalisation du plan de formation prioritaire, (iv) et l'informatisation du circuit interne de gestion de la passation des marchés publics de la DMP.

Progrès encore attendus

Il ressort cependant des résultats accomplis par le CP que des réflexions approfondies devront être poursuivies dans certains domaines pour lesquels les dispositions juridiques et institutionnelles actuelles ne permettent pas encore d'assurer la transparence et l'efficacité recherchées dans le système de passation des marchés publics, notamment :

- (i) la Direction des marchés publics cumule encore les fonctions de définition¹⁷ des politiques et d'exécution des marchés publics. Cette situation devrait être revue afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts qui apparaissent lors de la définition des actions de réforme fondamentales et ambitieuses, notamment en matière de décentralisation et déconcentration de la fonction et d'instauration d'un véritable cadre de contrôle indépendant et crédible, responsabilisé pour les audits techniques réguliers de tous les marchés publics et susceptible de favoriser et promouvoir l'application impartiale et effective des sanctions ;
- (ii) le projet de code des marchés publics prévoit l'utilisation d'une procédure d'avis consultatif¹⁸, dans le cadre des marchés passés par les collectivités décentralisées, des services de l'administration centrale ou déconcentrée chargés des marchés publics. Cette disposition, bien que conforme au projet de loi portant régime financier des collectivités décentralisées, pourrait être la source de nombreux dysfonctionnements dans le processus de passation et d'exécution des marchés publics eu égard à la faible capacité¹⁹ actuelle de nombreuses collectivités décentralisées. Le MEF devrait en urgence prendre des dispositions pour prévoir, dans le cadre des différentes lois des finances et notamment celles relatives à la décentralisation, un transfert progressif des responsabilités en matière de passation et de gestion des marchés publics qui tienne compte des capacités effectives des différentes entités décentralisées ;
- (iii) les termes associés à la composition et au fonctionnement de la Commission Paritaire de Conciliation (CPC), instaurée pour le traitement des plaintes des soumissionnaires, proposent une entité composée au cas par cas. La nature de ces dispositions affecte nécessairement les

¹⁷ La DMP est qualifiée d'organe de régulation (Art. 70 du Code des MP) alors qu'elle est largement impliquée à la fois dans la préparation des appels d'offres, dans le circuit d'attribution et d'approbation des marchés publics.

¹⁸ Cet avis, de par sa nature consultative, ne fait pas obligation aux collectivités décentralisées de soumettre les marchés qu'elles passent à un contrôle a priori des services centraux, et ce quel que soit le montant de la dépense.

¹⁹ Cette faiblesse est d'autant plus marquée qu'il n'existe aucune étude finalisée définissant un cadre stratégique de renforcement des capacités des collectivités décentralisées.

- exigences d'efficacité, d'indépendance²⁰, de responsabilisation et d'expertise attendus d'une telle structure ;
- (iv) le principe du contrôle régulier indépendant des marchés publics est encore affecté en ce qu'il comporte (i) de nombreuses zones d'ombre pour les marchés passés par la DMP pour le compte des ministères ou des entreprises publiques et d'économie mixtes, et (ii) des conflits d'intérêt évidents pour les marchés passés par les services déconcentrés eu égard au cumul par l'autorité administrative régionale de plusieurs compétences²¹ incompatibles ;

1. Le cadre juridique et réglementaire

1.01 Les marchés publics de la République de Côte d'Ivoire sont actuellement régis par les décrets n° 92-08 et n° 92-09 du 08 janvier 1992, portant respectivement code des marchés publics et conditions d'approbation des marchés publics. Ce dispositif juridique est complété par un certain nombre d'arrêtés fixant notamment les seuils d'application de la réglementation des marchés publics. Néanmoins, depuis 1996, grâce à une aide bilatérale du Japon, et suivant les recommandations de la Banque suite à une précédente revue, le Gouvernement de Côte d'Ivoire s'était engagé dans une politique ambitieuse de réforme des marchés publics passant notamment par l'adoption d'un nouveau code des marchés publics. Ce dernier code n'a toujours pas été adopté, mais sa dernière version, datée de septembre 2003, a fait l'objet de la présente étude. Dès lors, cette analyse juridique visera non seulement à étudier les dispositions actuellement en vigueur résultant des décrets de 1992, mais également à se pencher sur les nouvelles dispositions prévues par le projet de code.

Cadre général

1.02 La réglementation, actuellement en vigueur, ne répond pas aux exigences requises d'un système de marchés publics visant au respect des principes fondamentaux de transparence, d'équité de traitement, et d'économie, applicables aux marchés publics. Le nouveau projet de code répond certainement mieux à ces exigences mais souffre encore d'un certain nombre de déficiences quant au respect de ces principes.

Structure du code des marchés publics

1.03 Le code de 1992, mais surtout le projet de 2003 couvre particulièrement bien tous les points devant faire l'objet d'une réglementation en matière de marchés publics.

1.04 Cependant, les marchés de prestations intellectuelles, par leur nature même, requièrent une procédure particulière de passation et d'attribution et devraient donc être traités de manière singulière dans le texte. Les procédures de passation électroniques des marchés publics devraient faire également l'objet de dispositions particulières, eu égard notamment aux expériences déjà menées par la Côte d'Ivoire dans ce domaine.

Domaine d'application du code des marchés publics

²⁰ La décision de ne pas se conformer à l'avis de la CPC n'a pas à appartenir au MEF mais plutôt à l'autorité contractante voire à son autorité de tutelle.

²¹ Les préfets cumulent les fonctions de président de la commission d'ouverture et de jugement des marchés, de la commission consultative régionale, de la commission administrative régionale d'arbitrage et de conciliation, de la commission régionale paritaire de conciliation. .

- Autorités publiques contractantes

1.05 Les entités publiques concernées par la réglementation de 1992 sont l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales locales et plus généralement les personnes morales de droit public (article 1^{er}-Décret¹⁹²). Si les entités couvertes par les dispositions du code englobent la plupart des personnes publiques devant être concernées par un tel code, le texte de 1992 ne contient pas de disposition spécifique aux collectivités territoriales. Cette lacune est largement comblée par le nouveau projet de code qui traite de manière particulière les marchés passés par les collectivités territoriales. Cet aspect particulier du nouveau système de passation des marchés publics est traité plus longuement dans la partie consacrée à la « décentralisation des marchés publics ».

- Contrats publics couverts par la législation

1.06 Le décret de 1992 limitait le champ d'application du code aux seuls marchés publics de fournitures, services et travaux à l'exclusion de tout autre contrat de nature administrative comme les concessions, les délégations de service public ou les affermages. Le projet de texte de septembre 2003 élargit l'applicabilité du nouveau code, en soumettant expressément les délégations de service public au nouveau code. Il s'agit certes là d'une avancée significative dans l'élargissement de l'application du code aux contrats dits de concessions. Néanmoins, pour être complète, la définition des délégations de service public doit être comprise au sens large pour donner toute sa portée à cette nouvelle disposition et devrait préciser que la délégation de service public s'entend « qu'il y ait exécution ou non d'un ouvrage public ».

1.07 De plus, dans son article 1 paragraphe 3, le projet de code précise que les dispositions s'appliquent aux délégations de service public sauf dispositions législatives ou réglementaires particulières. Même si ces dispositions ne constituent pas, par nature, des dispositions d'ordre public auxquelles il ne peut être dérogé, il est souhaitable que les dispositions applicables dans le présent code restent la norme et que les possibilités d'y déroger ne soient pas reprises au risque de rendre caduque l'application de la règle générale au profit des règles dérogatoires particulières.

Conditions d'exécution des marchés

1.08 Les modifications des conditions contractuelles d'un marché en cours d'approbation sont à exclure car affectant sérieusement la transparence et l'équité des marchés publics concernés (article 87). Des dispositions présentes à la fois dans l'ancien et le nouveau texte sont particulièrement défavorables au titulaire du marché (délai de paiement de 90 jours – article 101, formules de révision de prix valables à la baisse et non plus à la hausse une fois passée le délai contractuel d'exécution du marché – article 100, ajournement de l'exécution du marché pour une durée allant jusqu'à 6 mois pour des contrats d'une durée initiale de 12 mois – article 114, causes imputables s'opposant au paiement non précisées – article 102) et mériteraient d'être revus.

2. La décentralisation des marchés publics

2.01 La décentralisation des marchés publics constitue un changement notable dans le nouveau projet de code des marchés publics par rapport au système issu des décrets de 1992. Cette évolution en matière de marchés publics s'inscrit bien évidemment dans une politique de décentralisation beaucoup plus large conduite depuis déjà plusieurs années en Côte d'Ivoire. Dans tous les cas, la décentralisation de la fonction de passation et de gestion des marchés publics doit être définie objectivement de manière à conserver les objectifs d'efficience en la matière, notamment en tenant compte de l'existence effective d'un cadre stratégique de renforcement des capacités des entités décentralisées. Dès lors, avant de se pencher sur la mise en œuvre de cette décentralisation dans le secteur des marchés publics, telle qu'abordée dans le projet de code, il est nécessaire de voir dans quelle mesure les modalités de la décentralisation proprement dites influent de manière directe ou indirecte sur le système de marchés publics au niveau décentralisé.

a. La décentralisation proprement dite

2.02 Il s'agit ici de faire une rapide analyse juridique de la décentralisation telle que prévue par les textes et non de se pencher sur la mise en œuvre de cette décentralisation. Au travers de la loi 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, il apparaît, tout d'abord, que la décentralisation, telle que voulue en Côte d'Ivoire, repose sur un véritable transfert de compétences de l'Etat vers les Collectivités Locales (régions, départements, districts, villes et communes), et ce dans de des domaines susceptibles de faire l'objet de nombreuses passations de marchés. Au nombre de ces domaines, on trouve l'entretien et la construction de voies de communication, mais aussi la construction de logements sociaux, de centres hospitaliers, d'écoles voire d'Universités. Ce transfert de compétences s'accompagne d'un allègement de la tutelle de l'Etat qui limite son intervention, dans les compétences reconnues par la loi, à un contrôle de légalité a posteriori. Ces mesures s'inscrivent parfaitement dans le cadre juridique généralement adopté pour accompagner une véritable politique de décentralisation.

2.03 Cependant, même si allégée et présentée comme s'exerçant essentiellement sous la forme d'un contrôle de légalité a posteriori, la tutelle de l'Etat continue à s'exercer avant que l'acte de la collectivité territoriale ne soit rendu exécutoire. En effet, d'après la loi n° 2001-477 du 9 août 2001, relative à l'organisation du Département, les actes du Département ne sont immédiatement exécutoires qu'après accusé de réception de l'Etat et à condition que celui-ci n'ait pas exercé son droit à effet suspensif de demande de seconde lecture. De plus, toujours dans la même loi, il est prévu qu'un certain nombre d'actes sont soumis expressément à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle, notamment pour les « programmes des actions et des opérations de développement du département ». Dès lors, même si la décentralisation constitue une réalité juridique en Côte d'Ivoire, la tutelle de l'Etat déborde le simple contrôle de légalité a posteriori et persiste dans les décisions des collectivités territoriales avant même que celles-ci ne soient rendues exécutoires.

b. La décentralisation dans les marchés publics

2.04 La décentralisation des marchés publics apparaît dans le nouveau projet de code sous les articles 125 à 127. Le système mis en place pour la passation des marchés, tel que prévu dans ces articles, paraît particulièrement bien adapté aux spécificités des collectivités locales en déterminant les responsabilités et compétences d'une part, de l'organe délibérant qui autorise préalablement la passation des marchés et donne son avis sur les marchés les plus importants en valeur, et d'autre part de l'autorité pouvant valablement engager la collectivité (Maire, Président de Conseil Général) et qui lui signe les marchés. Il serait peut-être judicieux d'indiquer d'ailleurs, dans la mesure où cette disposition serait conforme aux lois et décrets en vigueur en matière de décentralisation, si l'avis donné par l'organe délibérant doit être conforme ou pas.

2.05 Par contre, un certain nombre de dispositions prévues dans le projet de code maintiennent, à l'instar des autres textes sur la décentralisation, une tutelle de l'Etat qui n'est pas vraiment limitée au seul contrôle de légalité a posteriori. Ainsi, les marchés ne sont notifiés au soumissionnaire qu'une fois qu'ils ont été contrôlés par la tutelle. C'est le sens de l'article 126 alinéa 11 qui précise que « le *marché contrôlé par la tutelle* est notifié au titulaire ». Cela suggère donc plus un contrôle a priori des marchés qu'un pur contrôle de légalité exercé a posteriori une fois le marché notifié au titulaire. Il est difficile de déterminer si les circonstances de ce contrôle relèvent de « la soumission pour avis à la structure en charge des marchés publics » telle que prévue par l'article 126 al 5, ou bien des dispositions de transmission des décisions des collectivités locales avec accusé de réception de l'Etat, telles que décrites dans le paragraphe 2.04. Pour permettre de clarifier les interactions, notamment relatives aux contrôles, entre les collectivités territoriales et l'Etat, il est souhaitable de clarifier ces dispositions. De même on peut s'interroger sur la nécessité de la présence avec voix délibérative de représentants des Ministères exerçant une tutelle administrative et

financière sur ces collectivités dans les Commissions de Jugement des Offres. En effet, si la présence de représentants de l'Etat peut se justifier dans le cadre notamment de la gestion financière des collectivités locales, leur participation aux décisions de la Commission altère le véritable caractère décentralisé de l'attribution des marchés.

2.06 Dans un autre domaine, relatif aux contestations des décisions relatives à la passation des marchés publics, il est prévu une procédure amiable devant une Commission Paritaire dite de conciliation et éventuellement un recours devant la juridiction ivoirienne si les voies de recours amiables ont été épuisées. Il est important de s'assurer, en la matière, que les soumissionnaires non retenus puissent effectivement porter une action devant des instances indépendantes, notamment les tribunaux.

2.07 A la lecture des textes sur la décentralisation, les autorités décentralisées sont soumises à un régime financier prévu par la loi. Ainsi, la loi 2001-4777 du 9 août 2001 relative à l'organisation du Département prévoit, dans son article 111 sur les attributions du bureau du Conseil Général, que celui-ci est en charge « des opérations préliminaires à l'attribution d'un marché par la Conseil Général ou son Président, conformément aux dispositions prévues par la loi portant régime financier des départements ». Il appartient aux rédacteurs du code des marchés publics de s'assurer que les dispositions prévues dans ce dernier texte soient en conformité avec les dispositions législatives des régimes financiers en vigueur pour certaines collectivités locales.

2.08 Dans tous les cas, la décentralisation de la fonction de passation et de gestion des marchés publics doit être définie objectivement de manière à conserver les objectifs d'efficience en la matière, notamment en tenant compte de l'existence effective d'un cadre stratégique de renforcement des capacités des entités décentralisées.

3. Les procédures et les pratiques de passation des marchés

3.01 Même si le texte en préparation constitue une avancée notable par rapport au code de 1992 actuellement en vigueur, de nombreuses dispositions du projet de code sont impérativement à revoir pour mettre en œuvre un cadre juridique du système de passation qui reflète les principes internationalement reconnus de transparence, d'équité et d'efficacité.

a. Les procédures de passation telles que prévues par les textes

3.02 Les procédures de passation prévues par le Code de 1992 (appel d'offres ouvert ou restreint avec ou sans concours, adjudication ouverte ou restreinte, gré à gré) ne permettent d'assurer ni un strict respect des principes de transparence, d'équité ni un système effectif d'achat public. Diverses dispositions du texte actuellement en vigueur ont été révisées dans le nouveau projet de code :

- Le choix du recours de l'autorité publique à des procédures autres que l'appel d'offres ouvert a été encadré et n'est plus laissé à l'entière discrétion de cette même autorité;
- Les séances d'ouverture des plis ont été rendues publiques ;
- Les modes de passation basés sur le seul prix (adjudication) ont été abandonnés ;
- Des critères d'évaluation des offres ont été introduits ;
- L'octroi purement discrétionnaire de préférences a été revu ;
- Suite à des modifications intervenues dans l'exécution du contrat, le pourcentage maximum du montant du contrat, au-delà duquel un nouvel appel d'offres devra être lancé, a été ramené de 50 à 30% ;
- Des mécanismes de recours pour les soumissionnaires non retenus ont été prévus.

3.03 Malgré ces avancées notables introduites par le projet de code dans les procédures de passation, un certain nombre de mécanismes méritent encore d'être revus. Il conviendrait notamment de considérer les observations suivantes:

- L'appel d'offres ouvert peut se faire à l'issue d'une pré-sélection, plutôt qu'une pré-qualification, permettant ainsi à l'autorité contractante de ne retenir pour le dépôt d'une offre que les candidats sélectionnés sur la base de critères qui pourraient n'être laissés qu'à son entière discrétion. Une procédure de pré-qualification obligerait cette même autorité à retenir l'ensemble des candidats répondant aux critères objectifs de qualification ;
- Les conditions gouvernant le recours à l'appel d'offres restreint sont à revoir afin de n'être limitées qu'aux cas où seul un petit nombre d'entreprises connues à l'avance peuvent offrir les fournitures ou services concernés ou lorsque le montant du marché est d'une valeur relativement minime, dont le montant est fixé par voie réglementaire ;
- Référence est faite à la négociation directe entre autorité contractante et soumissionnaires sans que les conditions du recours à de telles négociations soient précisées, alors même que les procédures de passation doivent normalement éviter le recours à de telles négociations ;
- La procédure d'appel d'offres avec concours devrait être limitée aux projets de nature architecturale ;
- Les conditions de recours à la procédure de gré à gré ne sont pas suffisamment encadrées et doivent être revues. Le caractère exceptionnel d'une telle procédure doit être réaffirmé ;
- Le recours à des procédures d'appel d'offres avec pré-qualification est à privilégier par rapport à l'établissement de listes pré-établies d'entreprises dont les modalités de gestion sont de nature à altérer le traitement équitable des possibles soumissionnaires, à moins que les conditions de tenue et de mise à jour assurent la transparence et l'équité ;
- A moins que le rédacteur ne fasse référence ici à l'appel d'offres ouvert en deux étapes, le système de double-enveloppes apparaît inutile, en dehors des marchés de prestations intellectuelles, puisque l'ouverture des deux enveloppes est concomitante (article 34.3).
- Il existe des contradictions dans le texte où est requise, dans certaines dispositions, l'attribution du marché à l'offre la « mieux disante » (article 2-4 projet), et dans d'autres, l'attribution à l'offre « évaluée la moins disante » (article 20-1 projet); cette dernière solution est à privilégier car elle est de nature à valider la qualité véritablement objective de l'attribution ;
- Les critères attachés à la conformité des offres et à la capacité des candidats ne doivent pas être confondus avec les critères d'évaluation des offres;
- Les conditions d'application de la marge de préférence devraient s'harmoniser avec les directives de l'UEMOA en la matière;
- Une fois l'attributaire retenu, la procédure de validation de l'attribution par la structure en charge des marchés publics, avant et après la notification, est particulièrement lourde et affecte sérieusement l'efficacité du processus de passation des marchés;
- Pour les délégations de service public, les négociations directes et les procédures dérogatoires à l'appel d'offres ouvert sont à écarter, car de nature à altérer à la fois la transparence et l'équité du processus de sélection des délégataires.

b. Les procédures telles qu'elles sont pratiquées

3.04 Les procédures mentionnées ci-après sont présentées telles qu'elles sont prévues dans le projet de code, et sont discutées pour leurs incidences sur les conditions actuelles décrites à partir des entretiens.

Phase 1 : Définition du budget, planification.

3.05 L'objectif d'équilibre annuel du budget et la programmation permet de définir des enveloppes budgétaires pour les différents ministères par le biais de la Direction du Budget de l'Etat. Un suivi de l'exécution du budget par un système de régulation permet le suivi trimestriel des situations de dépenses d'investissement et de suivi mensuel pour les dépenses de fonctionnement. L'information est recueillie par l'accès aux informations du circuit SIGFIP. La concertation en Comité de Trésorerie assure notamment un recoupement avec les niveaux de ressources, et permet de procéder à d'éventuels ajustements en cours d'exercice. Ces actions montrent le niveau d'importance accordé à juste titre à la gestion budgétaire mais confirme que la méthodologie implique une multiplication de traitements de données qui, associée aux difficultés actuelles de trésorerie, rend la définition d'un budget très difficile. L'effort de réduction des marges d'imprécision amène à retarder la définition des budgets et retarde d'autant l'allocation des crédits permettant d'initier des procédures de passation des marchés. Ainsi, pour le Ministère de l'Education, des procédures de passation ne peuvent être initiées que fin juin début juillet et les stades d'approbation jusqu'à la délivrance d'un contrat sont tels qu'il est exclu de compter sur des fournitures nécessaires aux échéances des rentrées scolaires. Pour ce qui concerne le Ministère de la Santé, les difficultés dues aux délais d'approbation de budget ont été figurées sur un planning annuel montrant que dans le meilleur des cas un contrat résultant d'une procédure de passation de marché ne peut être approuvé avant la fin octobre. Si à ce moment, un fournisseur souhaite bénéficier d'une avance cautionnée, il est exclu que le délai de livraison ne démarre avant juin de l'année suivante. En données chiffrées, la conséquence effective est que sur un budget de l'ordre de 6 Milliards de FCFA, seulement 2 milliards ont pu être engagés en 2002.

3.06 Un autre facteur particulièrement restrictif dans la gestion de ministères centraux est que le seuil de 15 Millions F CFA s'applique non seulement sur le montant contractuel mais sur la ligne budgétaire elle-même. L'Arrêté du 02/02/99 relatif à l'exécution des crédits budgétaires explicite cette disposition en exprimant que l'appréciation du seuil de passation se fera au niveau de chaque ligne budgétaire, même si cette ligne ne se rapporte qu'à des contrats de montants inférieurs aux 15 Millions FCFA. Cette restriction est confirmée par une lettre circulaire du 03/02/98 et est appliquée depuis lors par le Ministère de la Santé. Une conséquence du retard dans l'allocation des crédits (et puis dans l'approbation des contrats) est que le décalage entre les projections d'engagements et les décaissements effectifs est tel que l'exercice de gestion budgétaire sur le terme annuel ne permet plus une corrélation avec la projection des ressources qui avait permis d'approuver les dépenses. Ainsi, en dépit d'un système sophistiqué de définition et de suivi budgétaire (en connexion avec le SIGFIP), il est vraisemblable que la situation réelle de trésorerie ne réponde plus aux hypothèses ayant justifié les mécanismes de suivi. Les conséquences de la crise nationale affectent aussi bien évidemment le niveau et la régularité des ressources.

3.07 Afin de réduire les effets néfastes sur l'efficacité des passations de marchés, les méthodes de définition du budget doivent être adaptées aux circonstances de crise pour une plus grande efficacité. Il est vraisemblable que les enveloppes budgétaires des ministères centraux pourraient être définies en deux temps en relation avec le niveau de probabilité des revenus. Une fois la première enveloppe définie, et approuvée par la gestion du Budget, un Ministère maître d'ouvrage pourrait lui-même assurer le suivi budgétaire au sein de son enveloppe qui vaudrait comme accord d'engagement et tenir pour acquis que les fonds sont disponibles. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement sur financement extérieur et

cela pourrait être appliqué sur la plus grande partie du budget d'investissement en tenant compte d'une marge même confortable sur les variations de revenus de l'Etat.

Phase 2 : Etablissement des DAO

3.08 Le projet de Code fait référence à deux types de seuils fixés par arrêté: le seuil au-dessus duquel l'entité est tenue de passer un marché, et le seuil au-dessus duquel un examen préalable par la DMP est requis. L'examen préalable concerne les DAO, le rapport d'évaluation, le PV d'attribution provisoire (par la Commission Déconcentrée d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres) et le projet de contrat. Outre les autres fonctions de conseil, ou notamment de diffusion de la réglementation, et de la tenue de statistiques, le projet de Code prévoit que pour tous marchés, la revue préalable des DAO et de la publication des Avis d'Appel d'Offres au Bulletin Officiel relèvent de la DMP. La DMP assure le contrôle a posteriori de la régularité des procédures de passation des marchés supérieurs au seuil d'examen.

3.09 La revue préalable des DAO pour les marchés sous le seuil de revue a priori ne devrait pas s'imposer, l'autorité contractante devant adopter les textes officiels (par arrêté ou par accord de crédit) et fixer les conditions particulières d'appel d'offres et de conditions de contrat à l'intérieur de limites définies dans ses textes officiels.

Phase 3 : Publication de l'Avis d'Appel d'Offres

3.10 La publication est prise en charge par la DMP dans son Journal des Marchés Publics : le Bulletin Officiel des Marchés Publics. La publication est de parution régulière, bimensuelle, et couvre les avis d'appels d'offres (nouveaux et en cours), la programmation des appels d'offres, les résultats d'attribution et d'approbation, et les informations sur les avenants autorisés et les résiliations. Ces informations sont aussi accessibles sur le site web de la DMP. Certaines autorités contractantes utilisent aussi la presse locale en addition du journal officiel. Ces dispositions sont adéquates et assurent une information suffisante sur les opportunités de contrats avec l'Administration.

Phase 4 : Réception et Ouverture des offres

3.11 Le projet de code prévoit la constitution de Commissions d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres (COPJO) de six membres au niveau de l'autorité contractante maître d'ouvrage présidées par le DAAF dans les administrations centrales, un représentant du Préfet dans les services déconcentrés, et par le Directeur Général dans les sociétés d'Etat.

Phase 5 : Evaluation

3.12 L'évaluation est conduite au niveau de l'autorité contractante par un rapporteur désigné par la COPJO. Ce rapporteur est l'autorité contractante, le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre, ou un comité ad hoc mis en place par la COPJO. Le rapport d'évaluation est soumis à la COPJO pour:

- attribution définitive dans le cas de montants sous le seuil prescrit
- attribution provisoire dans le cas de montants supérieurs au seuil.

Deux remarques peuvent être faites: d'une part l'évaluation devrait toujours relever du travail d'une commission technique interne à l'autorité contractante. Cette commission devrait comprendre au moins les expertises techniques requises et les qualifications en passation de marchés. D'autre part, la fonction de maître d'œuvre étant typiquement sous-traitée, la mission de rapporteur ne pourrait lui être confiée sans la participation ou au moins la supervision d'un responsable de l'autorité contractante.

Phase 6 : Attribution et signatures des contrats

3.13 En cas d'attribution définitive par la COPJO, l'attribution est notifiée au soumissionnaire retenu. Le contrat comprendra la signature du titulaire et de l'autorité de tutelle de l'autorité contractante. En cas d'attribution provisoire, le PV de jugement est envoyé à la DMP pour avis de non objection. Cet avis vaut pour validation rendant l'attribution définitive. L'attribution est notifiée au soumissionnaire pour signature, ensuite vient la signature de l'autorité de tutelle de l'autorité contractante, et le projet de contrat est envoyé à la DMP en vue de la signature du Ministre chargé des marchés publics ou son délégué, suivant les montants. Dans ce cas d'attribution provisoire par la COPJO, le double circuit vers la DMP et son Ministre, pour attribution définitive d'abord et puis, pour signature de contrats ensuite, prend statistiquement entre un et trois mois selon la disponibilité des autorités. Lorsque le financement provient d'une institution de bailleurs, les dossiers à leur transmettre doivent toujours correspondre aux attributions définitives, ce qui crée un circuit additionnel entre les deux circuits cités puisque aucun de ces circuits ne peut se faire sans que le précédant ne soit achevé.

3.14 L'expérience sur base des seuils liés au Code de 1992, montre que cette succession de phases dans l'attribution et la ratification du contrat excède fréquemment les durées de validité d'offres (alors que de nombreux cas de rejet d'offres ont été constatés pour des durées de validité de caution non conformes), crée des problèmes de gestion de travaux d'entretien urgents (cas de la Direction des Routes et Voieries avant la création de L'Ageroute avec une statistique de 11 mois de moyenne de la phase de sélection jusqu'à l'approbation de contrat), et généralement ne permet pas de réellement planifier les phases d'exécution de travaux ou de délais de livraison de façon opportune en coordination avec les opérations de passation des marchés.

3.15 Cette situation a conduit à multiplier les formules d'exception permettant d'éviter ces procédures. Ces formules ont conduit notamment à la publication d'arrêtés relevant les seuils pour certains projets tels que le PASEF, ou la création de L'Ageroute qui effectivement permet de déléguer la procédure d'attribution en plus des autres dispositions de gestion jugées plus favorables.

Phase 7: Gestion du contrat et des paiements

3.16 La Direction de la Dette Publique est la Direction en charge de l'approbation des décaissements. Cette Direction agit aussi en Contrôleur Financier des projets financés par financement extérieur. Le service comptable pour ces financements est assuré par l'Agence Comptable de la Dette Publique. Le contrôle financier des projets sur les fonds de l'Etat est exécuté par la Direction du Contrôle qui est partie de la Direction Générale du Budget. Dans ce cas, le service comptable est assuré par le Payeur Général du Trésor. Le système comprend ainsi un contrôle financier et d'imputation comptable, plus un contrôle pour conformité d'exécution à l'objet du contrat ou du bon de commande. Le contrôle est considéré comme celui attaché à l'Ordonnateur qu'est le Ministre de l'Economie et des Finances, seul habilité à engager l'Etat. Les phases d'approbation de décaissement matérialisées au SIGFIP couvrent tous les aspects du contrôle et permet de matérialiser le cheminement de l'approbation.

3.17 Ce cheminement informatisé est toutefois concrétisé par des étapes d'approbation et de simple traitement de dossier qui relèvent de la bonne volonté des agents du circuit. La Direction de la Dette Publique reconnaît les retards dans les opérations de décaissement mais quant à elle, les attribue aux difficultés de trésorerie accentuées par les événements des quatre dernières années, et aussi par des décisions arbitraires d'institutions financières suspendant leurs appuis budgétaires (en 2002, 182 Milliards de F CFA budgétisés effectivement suspendus). Des organisations rencontrées aussi bien du côté de l'Administration que du côté des organisations professionnelles, les opinions s'accordent sur le fait que le SIGFIP en tant que système n'est pas incriminé mais que son application est défailante. Le circuit

comprend six étapes, chacune d'entre elles avec un circuit interne et une manipulation de documents, copies et justificatifs, incohérents avec la sophistication du système. Toutes ces étapes incitent aux attitudes de corruption dont la réalité a été maintes fois évoquées.

3.18 Sur le plan des passations de marchés proprement dites, cette situation a effectivement une incidence directe dans la définition des prix et dans les conditions de compétitivité en décourageant les fournisseurs ou entrepreneurs n'étant pas en position d'attendre plusieurs mois pour leurs paiements (après leur approbation). Comme pour contourner les lenteurs dans les attributions, de multiples exceptions au circuit d'approbation des factures ont été accordées par arrêtés. Il en est ainsi des projets PACOM, PNGTER, CI-PAST, PASEF et PDSSL notamment, pour lesquels les procédures d'avance sont exceptionnellement autorisées moyennant régularisation subséquente au SIGFIP. Par contre, les unités AGEROUTE, AGETU, SONATT qui ont l'exception au niveau des attributions, ne l'ont pas sur les avances de paiements.

3.19 Outre les problèmes liés aux retards, la situation affecte gravement la relation contractuelle et la crédibilité de l'Administration dans la gestion des contrats. En effet, et ceci reste valable sous les dispositions du projet de Code, l'autorité contractante représentant seul l'Etat comme partie contractuelle pour les contrats sous le seuil nécessitant l'approbation du Ministre des Finances, s'engage à l'obligation de paiement dans les 90 jours alors qu'elle n'a pas le contrôle sur les moyens de remplir ses engagements. L'autorité contractante en tant que gestionnaire et interlocutrice avec le titulaire, ignore quand les paiements sont effectivement exécutés et quels sont les niveaux de décaissements (elle connaît seulement les montants approuvés par elle).

Recommandations concernant les procédures :

3.20 A l'examen des phases couvrant l'ensemble des activités du secteur public dans sa fonction de gestionnaire des marchés, on voit que trois phases affectent plus spécifiquement sa performance: la définition du budget, l'approbation des contrats et les procédures de paiement. La révision du Code, en apportant des éléments significatifs tendant à améliorer la transparence et l'équité dans les passations de marché, pourra aussi grâce à une définition adéquate des seuils permettre qu'un grand nombre de marchés puissent être attribué de façon définitive au niveau des entités contractantes. Toutefois, les retards causés par les difficultés de la définition et de la gestion budgétaire, et les conséquences des procédures de paiement persisteront. Une série de recommandations peuvent être avancée pour une recherche d'une plus grande efficacité dans la passation de marchés et la gestion des contrats mais elles ne peuvent être qu'une contribution dans une recherche plus vaste d'optimisation de la gestion des dépenses publiques:

(i) Au niveau de la définition du Budget:

- ③ Définir les enveloppes budgétaires des autorités contractantes en deux temps, retardant seulement une portion qui pourrait être dépendante de revenus jugés trop aléatoires.
- ③ Scinder dans les budgets les financements assurés par les bailleurs pour des projets définis, et permettre aux ministères bénéficiaires d'initier les procédures d'engagement sur ces financements assurés.

(ii) Au niveau des phases d'attribution et d'approbation de contrats

- ③ Définir des seuils de revue préalable suffisamment élevés afin que les autorités contractantes soient les véritables parties responsables au moins dans la gestion de contrats relevant de leurs affaires ne présentant pas de caractère exceptionnel.

- ③ Dans les cas de marchés d'un montant supérieur au seuil nécessitant un examen préalable et pour lesquels l'attribution définitive relève de la DMP, réunir les circuits d'attribution et d'approbation dans un seul circuit au sein du Ministère en charge des marchés. Le modèle de contrat étant inclus dans les DAO approuvés, les seuls cas d'altérations devraient nécessiter un circuit spécifique simple et rapide d'approbation.

(iii) Au niveau des phases de paiements²²

- ③ Faire une étude pour envisager les possibilités d'exceptions permettant les procédures d'avance avec régularisation postérieure dans le SIGFIP.
- ③ Créer un système de contrôle du temps de traitement de dossier à chaque étape d'approbation et y associer un système de « sanctions » en cas de défaillance ou retard de la part du ou des fonctionnaires impliqués, ainsi que des intérêts automatiques au profit des contractants concernés.

3.21 Quatre actions sont présentées sous le chapitre (pilier 2) des procédures et outils de gestion du Comité National de Coordination et de Suivi, à savoir:

(i) Adapter les CCAG aux conditions de crise prévalant actuellement.

(ii) Elaborer des manuels de procédures et guides pour mieux informer les services concernés par la décentralisation. Dans un effort d'améliorer la transparence, la préparation de guides avec commentaires et exemples, est une action majeure. La présentation en termes vulgarisés des différentes procédures, leur logique et des méthodes pour les optimiser serait un document utile de formation des firmes souhaitant participer aux marchés de l'Etat. Ce concept irait au-delà de la notion de manuel de procédures (tel que le document DMP revu et daté mai 2003) et serait destiné à être revu et complété en permanence. Le CNCS paraît être l'entité appropriée pour poursuivre cet objectif dans un schéma de continuité d'action. L'objectif de publier des manuels de procédures à court terme ne permettra pas d'aboutir à un travail exhaustif comme celui suggéré ici mais peut permettre de créer de premiers documents susceptibles de servir de points de départ aux sessions de formation et d'information qui prolongeront la réforme.

(iii) Mettre en place un système permettant la traçabilité des dossiers et mettre en place des indicateurs de performance des différents points d'intervention. Ces actions sont dans le même esprit que la recommandation émise au paragraphe précédent. L'action devrait conduire à la définition des termes de référence pour un tel système pour juin 04.

4. Les institutions encadrant la passation des marchés

²² Une suggestion intéressant spécifiquement les grandes entreprises est de créer une DGE au niveau du Trésor pour traitement de leurs paiements de façon spécifique, dans le même esprit qu'a été créée une DGE au niveau de la Direction Générale des Impôts. Sans réelle amélioration de ces lenteurs dans les attributions et les paiements, les formules de concessions seront une autre forme de déblocage mais il est de loin préférable de considérer ces choix d'adaptations pour leurs seuls intérêts sur les plans techniques lorsqu'ils existent, que pour contourner une défaillance administrative dans l'application de procédures.

4.01 L'étude du cadre institutionnel faite ici se limite aux institutions, telles que prévues, d'une part dans les décrets de 1992 portant code des marchés publics, et d'autre part dans le nouveau projet de code en cours d'élaboration. L'approche relative à la structure institutionnelle présente dans le nouveau texte n'a pas été foncièrement modifiée et risque d'aboutir à des problèmes sérieux d'efficacité du système de passation des marchés publics. Les trois types d'Institutions présentes dans le texte de 1992, Direction des marchés publics, Commission d'Ouverture et de Jugement des Marchés Publics, Commission consultative d'approbation des marchés publics se retrouvent dans la proposition de nouveau code, mais leurs missions ont été recentrées.

a. Direction des marchés publics

4.02 La Direction des marchés publics reprise sous le nom, dans le projet de code, de « Structure chargée des marchés publics » (article 70 projet) est qualifiée d'organe de régulation alors même qu'elle est largement impliquée à la fois dans la préparation de l'appel d'offres, dans le circuit de passation et d'approbation du titulaire. Ainsi, présentée comme un acteur extérieur aux procédures de passation, cette nouvelle structure est pourtant en charge de « conseiller les autorités contractantes dans le choix de la procédure de passation à l'opération considérée » (art.70 al 2), de valider les dossiers d'appel d'offres (art.71), mais aussi de fournir son avis conforme sur la proposition d'attribution du marché, sachant que pour ces deux dernières attributions, le silence de la structure en question vaut rejet. De plus, elle intervient dans le processus dit « d'approbation après notification du marché au titulaire » cette dernière étape s'apparentant d'ailleurs à un second contrôle a priori du marché avant mise en oeuvre du contrat.

4.03 Les points suivants relatifs à cette « structure » sont donc à prendre en compte :

- La Direction des Marchés Publics ne peut jouer à la fois le rôle de Juge et Partie, en définissant d'un côté la politique des marchés publics, et en participant activement de l'autre au processus d'approbation des marchés ;
- Le niveau de contrôle a priori et la lourdeur du système d'approbation auxquels prend part « la structure en charge des marchés publics » est absolument incompatible avec les exigences d'efficacité des systèmes modernes de passation de marchés publics ;

4.04 Il semble donc que la Direction des Marchés Publics soit devenue une autorité dite de régulation tout en conservant ses attributions précédentes de contrôle a priori des procédures de passation. Pour permettre de retrouver une efficacité dans le système de passation, il faudrait, dès lors, retirer à la structure en question ses attributions d'approbation et renforcer son caractère de véritable autorité de régulation. Il faudrait bien entendu, également, à la fois supprimer le processus de double approbation et simplifier tout le circuit d'approbation des marchés publics.

b. Commissions consultatives des marchés publics

4.05 Le rôle et fonction des Commissions consultatives des marchés publics restent pratiquement inchangés. Elles servent essentiellement à rendre des avis dans les cas d'utilisation de procédures dérogatoires et exceptionnelles, des demandes d'annulation des appels d'offres, ou encore des entreprises frappées d'exclusion. Cette Commission remplit un rôle de conseil, non pas à destination des autorités contractantes, mais du *Ministre chargé des marchés publics* auquel appartient la responsabilité de se prononcer sur les décisions faisant l'objet de l'avis, et aussi d'approuver, au-dessus d'un certain seuil, les décisions d'attribution des marchés. Cette situation nous amène aux conclusions suivantes :

- La décision d'attribution du marché doit s'établir sur des bases techniques non politiques, et relever de la responsabilité de l'acheteur, en l'occurrence, l'autorité contractante ;
- La Commission consultative devrait diriger son action à destination de l'autorité contractante afin de la faire bénéficier de ses conseils ;
- La structure des marchés publics, en tant qu'autorité de régulation, ne devrait pas être membre d'une telle Commission.

c. Commissions d'Ouverture et de Jugement des Offres

4.06 Les Commissions d'ouverture et de jugement des offres existaient déjà dans le texte de 1992. Ses modalités de fonctionnement ont été modifiées dans le bon sens, en renonçant aux décisions à l'unanimité, en rendant public les séances d'ouverture des plis. Néanmoins, leur fonctionnement reste trop lourd et, pour rendre le système effectif, les aspects suivants doivent être revus :

- Cette Commission intervient à la fois au moment de l'ouverture et de l'évaluation - articles 34 à 45 du projet de code des marchés - des offres. Les deux étapes correspondent à deux fonctions différentes, avec pour l'ouverture des offres, une fonction qui devrait se limiter à la réception et à la lecture des offres, ne nécessitant pas, dès lors, une composition et un fonctionnement tels que prévus dans le texte ;
- La composition de la Commission ne correspond pas aux compétences techniques requises pour se prononcer notamment sur la conformité essentielle de l'offre ;
- Pour l'ouverture des offres, un nombre plus restreint de participants (2 ou 3) devrait suffire à assurer les tâches d'ouverture des plis.

d. Organes de recours (Commission Paritaire de Conciliation)

4.07 La présence d'organes de recours constitue une avancée tout à fait positive du projet de code par rapport au décret de 1992. Nous tenons à souligner notamment que l'introduction de tels organes paraît s'inscrire en conformité avec l'ordre juridique administratif existant.

4.08 Quelques points néanmoins méritent d'être améliorés :

- Les termes associés à la composition de la Commission Paritaire de Conciliation semblent laisser penser qu'elle est composée, au cas par cas, affectant par-là même les exigences d'indépendance et d'expertise attendues d'une telle structure ;
- La décision de ne pas se conformer à l'avis de la Commission Paritaire ne devrait pas appartenir au Ministre chargé des Marchés Publics, mais plutôt à l'Autorité Contractante voire à son autorité de tutelle ;
- Un délai supplémentaire accordé à l'organe de recours n'a pas à être prévu s'il n'est pas associé à des conditions précises. Sinon, il peut être judicieux de rallonger simplement le délai pendant lequel ladite Commission peut se prononcer.
- La date de référence faisant courir le délai de saisine est difficile à déterminer à partir du moment où la notification du titulaire n'est pas définitive et peut faire l'objet d'une décision du Ministre ou de l'autorité contractante après notification.

5. Ressources Humaines et Matérielles

5.01 Des compétences doivent être mises en place afin d'assurer que la gestion des passations puisse s'effectuer de manière satisfaisante et selon les principes fondamentaux de transparence, efficacité, économie et équité. La transparence est aussi à assurer par une bonne connaissance des procédures par ceux qui y participent ou qui sont susceptibles d'y participer. Cela étant, et compte tenu de la réforme parallèle concernant la décentralisation des services publics, les groupes cibles pour la formation aux

procédures révisées sont les structures de l'Administration centrale, les structures déconcentrées, et les opérateurs économiques :

(i) au niveau des administrations centrales : Pour ce qui concerne les **administrations centrales**, différents sous-groupes et thèmes de formation sont à considérer sur la base de deux constatations. La première est que les compétences de l'encadrement gérant les procédures de passation sont d'un bon niveau et que les agents impliqués sont rôtés à des pratiques bien maîtrisées de procédures respectées. La seconde est que la réforme de la décentralisation devra impliquer une délégation réelle vers des autorités régionales alors que toutes les dispositions pratiquées jusqu'à présent n'accordaient qu'un relativement faible pouvoir aux ministères centraux eux-mêmes, dans le domaine de la passation des marchés et la gestion des contrats (d'où les nombreuses formules d'exception mentionnées plus haut). Le rapport du bureau RESTEK (octobre 2003) sur le volet formation suite aux résultats de l'enquête, propose deux niveaux de besoins dans le cadre de la réforme des PdM par la formation continue et la formation diplômante. Les modules présentés s'adaptent au seul personnel de la DMP. Nous pensons qu'il est nécessaire d'y ajouter des modules propres aux cadres des autorités contractantes et même aux cadres impliqués dans les services attachés au suivi de budget et aux décaissements dans le but de les sensibiliser à l'incidence de leur tâches et responsabilités. Dans tous ces cas, il faut aussi concevoir ces modules en fonction de compétences de l'audience, des niveaux de responsabilité et des objectifs visés pour chacune d'elles. En relation avec la réforme parallèle de décentralisation, le thème des objectifs et de l'utilité de la nouvelle conception de gestion de pouvoirs délégués devra être sous-jacente.

(ii) au niveau des services déconcentrés : La formation de l'encadrement des **services déconcentrés** devrait reposer sur les mêmes modèles et s'orienter vers les membres potentiels des Commissions Décentralisées d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres (CDOPJO) et des rapporteurs ou commissions d'analyse désignées par les CDOPJO. Les moyens en support pour ces formations orientées vers les fonctionnaires existent, ou peuvent exister, à l'intérieur de projets en cours ou en préparation. D'une part, le Projet d'Appui au Renforcement des Capacités (PARC, en préparation) à coordonner par le Secrétariat Permanent pour la Gouvernance et le Renforcement des Capacités (SPGRC), présente une structure permettant la multiplication de composantes dont une pourrait être exclusivement orientée vers la formation aux procédures de passation des marchés et à l'information sur la révision du code et de ses textes d'application. Le SPGRC confirme que cette composante entrerait parfaitement dans la stratégie du PARC. Pour ce qui concerne la formation des structures déconcentrées, bien que le PARC puisse aussi servir de canal à une telle action, le fait que le PACOM ait accumulé une grande expérience dans les projets communautaires et dispose aussi d'une composante de renforcement des capacités rend ce projet particulièrement adapté à gérer cette formation. L'atout additionnel est que cette formation puisse s'effectuer dans l'action de l'exécution de sous-projets.

(iii) Enfin, la troisième cible est celle du **secteur privé**. A l'attention des opérateurs économiques, la réforme des procédures de passation des marchés doit inclure un effort d'information sur les révisions adoptées mais aussi une présentation des modalités de soumission, et de tous les moyens en possession des soumissionnaires et contractants de faire valoir leurs droits. L'objectif dans cet effort est, au-delà de l'information relative aux règlements, d'inciter à la participation aux procédures et d'exposer le plus simplement et efficacement possible les méthodes les plus directes pour satisfaire ces règles, faire valoir ses droits, bien cerner les obligations (et leurs limites) du maître d'ouvrage, et connaître les moyens de recours avec les méthodes pratiques de les activer. Ceci permettra d'un côté d'élargir la compétition au maximum pour le bénéfice du maître d'ouvrage et par ailleurs, d'assister les candidat potentiels à valoriser leurs services et expertises dans le cadre des règles établies. A cet effet, il semble qu'une organisation indépendante de l'Administration est le mieux susceptible de servir le secteur privé. Nous pensons ici à la Chambre de Commerce et

d'Industrie de Côte d'Ivoire (CCI) qui dispose déjà à la fois d'une expérience en programmes de formation et des moyens en matériels et équipement (cf Annexe II, Art. 8). Les moyens de financement pour supporter ces actions pourraient aussi se concevoir dans une composante spécifique du PARC, ou bien dans le cadre du Projet d'Appui au Secteur Privé (PASP), projet qui avait déjà permis d'appuyer la CCI en partenariat avec le Gouvernement.

5.02 Le plan d'action du Comité Nationale de Coordination et de Suivi inclut six actions sous ce volet de formation, toutes sous la responsabilité de la Direction des Marchés Publics à savoir :

- (i) Vulgariser les marchés publics, notamment via Internet ;
- (ii) Formation aux procédures nationales et des bailleurs en tenant compte du programme du SNGRC ;
- (iii) Formation des acteurs décentralisés aux PdM ;
- (iv) Formation au processus d'administration des marchés publics ;
- (v) Renforcement des entreprises locales ;
- (vi) Evaluation des entreprises opérationnelles et leur catégorisation. Cette étude d'évaluation des entreprises nationales, avec la priorité aux entreprises de bâtiment et des travaux publics, nécessite au préalable un cadrage très important des objectifs recherchés car l'exercice est à la fois conséquent et délicat si on veut garantir le respect des règles d'équité dans les classements. Avec une date d'exécution planifiée pour mars 2004, trois remarques peuvent être faites à propos de cette action: (i) limiter la catégorisation pour les activités prioritairement concernées dans le contexte de reprise; (ii) laisser dans un premier temps le leadership de cette action aux groupements professionnels concernés (tel que le GIBTP) et puis s'assurer du caractère exhaustif du travail par une publicité parallèle; et (iii) promouvoir auprès des firmes l'émergence d'un marché de la sous-traitance par un questionnaire adapté. Ceci est repris comme action propre dans le volet des mesures pour la gestion post-crise mais avec une distinction entre grandes entreprises et PME. La distinction entre entreprises générales et entreprises sous-traitantes nous paraît plus adéquate, plus utile et ne concerne pas toujours les mêmes firmes. Exemple: un atelier de construction métallique de grande capacité financière et technique est typiquement un sous-traitant, alors qu'une PME bien organisée peut avoir les ressources humaines et moyens de gestion pour agir en entreprise générale performante. Cette promotion du marché ouvrira une voie aux petites entreprises aux capacités limitées et spécialisées en un seul corps de métier de ne pas nécessairement se mettre en compétition en tant qu'entreprise générale avec les conséquences d'à la fois augmenter ses propres risques et ceux du maître d'ouvrage. Des objectifs de catégorisation des entreprises d'un caractère définitif nécessiteront une administration distincte et réclameront une gestion permanente pour assurer la tenue de données fiables régulièrement mises à jour. Les règles d'utilisation d'un tel registre doivent faire aussi l'objet d'une sorte de code officiel pour assurer la rigueur dans son emploi et assurer l'impartialité des pré-sélections et la transparence dans son exploitation.

6. *L'indépendance du système, audits et contrôles*

6.01 Ce chapitre aborde les moyens de contrôle et de recours nécessaires pour qualifier un système indépendant de passation de marchés et de gestion de contrats. C'est une observation essentielle notée de façon répétée dans les entrevues avec les groupements professionnels, que les relations contractuelles

avec l'Administration sont excessivement déséquilibrées. A ce titre, la réforme peut être considérée comme ayant ses mérites dans le cadre des principes visés, mais il reste qu'un sentiment de scepticisme prévaut quant à ses effets en raison du fait que les problèmes identifiés relèvent principalement des défaillances dans l'application des règles existantes, ou dans le respect des clauses contractuelles elles-mêmes.

6.02 L'introduction dans le code des principes de revues à posteriori, de sanctions et de moyens de recours avec des audits externes, la Commission Administrative de Conciliation (CAC) et la Commission Paritaire de Conciliation (CPC) sont des avancées certaines vers un redressement des pratiques. Les observations suivantes peuvent être faites en relation avec ces dispositions:

(i) Il faut attirer l'attention sur le fait que les audits, lorsqu'ils s'adresseront aux services déconcentrés, devront nettement distinguer les causes des défaillances éventuelles, qu'elles soient causées par des manquements au Code des marchés ou à ses textes d'application, ou qu'elles soient causées par les difficultés non négligeables dues à la mise en application d'une réforme en profondeur et menée parallèlement, dans les distributions d'autorités entre l'Administration centrale et les services déconcentrés. Les termes de référence de tels audits devront tenir compte de cette situation afin de ne pas conduire à un amalgame rendant les moyens de correction inefficaces.

(ii) Les audits, ou revues a posteriori, doivent conclure sur une série de recommandations de la part de l'auditeur. Il convient alors de mettre en place d'une part les mécanismes et moyens institutionnels de les valider ou d'en valider une sélection, et ensuite d'assurer le suivi de l'implémentation des recommandations retenues. Si les commissions (centrale ou régionales) consultatives des marchés publics peuvent prendre en charge la première fonction (non reprise au code), les moyens d'assurer le suivi de leurs implémentations devront être conçus de façon à ce qu'une véritable supervision puisse s'effectuer pour s'assurer qu'elles se mettent en place.

(iii) Le travail de la CPC est susceptible de conduire à de premières conciliations et résolutions amiables. Il est toutefois vraisemblable que dans de nombreux cas la résolution ne soit pas possible et qu'il faille faire appel à une instance supérieure pour un jugement définitif. C'est en fait une opportunité pour affirmer l'indépendance du système et dans cet esprit, la formule de l'arbitrage pourrait avantageusement être retenue et officialisée dans les documents contractuels. Cette disposition serait conforme aux intentions exprimées par le Gouvernement de Côte d'Ivoire (Convention de New York 1958, Accords OHADA 1993) et pourrait être considérée comme un recours fiable, transparent et efficace par les titulaires de contrats. Comme indiqué plus haut, la Chambre d'Arbitrage de Côte d'Ivoire constitue une entité susceptible de faciliter et de superviser de telles formules. (Voir Annexe II, Art. 14).

Côte d'Ivoire – Principales institutions de contrôle et leurs fonctions

Les principales cellules de **contrôle interne** sont :

La Direction de Contrôle Financier (DCF), au sein du Ministère des finances. La DCF joue un rôle préventif pour mettre au jour les irrégularités dans l'autorisation des dépenses. Elle s'occupe de vérifier la légalité de la dépense (applicabilité de la loi et de la réglementation en vigueur. Elle donne l'approbation de l'imputation budgétaire qui définit la nature de la dépense. Le contrôle ex-post porte sur le mécanisme, y compris la qualité de la gestion des dépenses.

La Direction du Contrôle Budgétaire (DGBF), au sein du Ministère des finances, a en charge le contrôle ex-ante de l'exécution budgétaire des établissements publics nationaux, qui sont des structures décentralisées de l'État. En outre, la DGBF assure le contrôle de gestion des Collectivités Territoriales.

L'Inspection Générale des Finances (IGF), au sein du Ministère des finances. L'IGF effectue un contrôle ex-post de l'exécution budgétaire. Elle entreprend également des investigations sur les irrégularités présumées dans l'utilisation des fonds publics.

L'Inspection Générale de l'Etat (IGE), située au sein de la Présidence. Elle a principalement une mission de contrôle, d'inspection du bon fonctionnement et de bonne gouvernance de l'ensemble du secteur public.

La Direction des Marchés Publics (DMP), au sein du Ministère des finances. La DMP approuve et contrôle tous les contrats publics et leurs amendements. Deux commissions ont été créées pour aider la DMP à jouer ce rôle :

- “la *Commission d'ouverture et de jugement des marchés publics*” : présidée par le Ministre des finances et comprend les utilisateurs, les ministères impliqués dans le financement des organisations et la CAA lorsque le financement extérieur est impliqué;
- “la *Commission consultative d'approbation des marchés publics*” : elle comprend des représentants de la DMP, la Direction Générale du Budget (DGB) et la DGTCP.

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), au sein du Ministère des finances. La DGTCP gère les comptes du gouvernement, les comptes spéciaux et les fonctions de toutes les entités publiques et privées qui traitent des ressources publiques. Son **Agence comptable de la dette publique (ACDP)** reçoit les ordres de paiement, les vérifie, les traite et effectue des paiements. Sa Direction du Trésor inclut l'Inspection générale de la comptabilité para-publique et du trésor .

L'Agence Judiciaire du Trésor (AJT), au sein du Trésor. L'AJT est le conseiller juridique du gouvernement et est chargé de sensibiliser l'administration publique dans la prévention des actes illégaux posés par l'autorité publique. Elle rédige et suit l'exécution des conventions qui engagent l'Etat. Elle gère les créances du gouvernement dans les différentes juridictions (ex. crimes économiques, cas d'indemnité) et suit les créances contentieuses et les liquidations des entreprises publiques.

La cellule de **contrôle externe** est:

La Chambre des Comptes (CC), au sein de la Court Suprême. La Chambre des comptes est chargée de préparer une évaluation annuelle de l'exécution du budget de l'année antérieure. Elle entreprend également des enquêtes indépendantes sur les irrégularités dans utilisations des ressources publiques.

Source : Banque mondiale, Rapport No. 27141-IVC, Côte d'Ivoire, **Renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, Revue des dépenses publiques, page 40, Décembre 16, 2003**

6.03 Le plan d'action proposé par le Comité National de Coordination et de Suivi comprend 10 actions:

- ③ *Mettre en place un cadre indépendant de dénonciation des irrégularités.* : Il s'agit ici de mettre en place les institutions les structures prévues dans le projet de Code avec leur textes réglementaires de composition et de fonctionnement.

- ③ *Mettre en place un cadre indépendant de gestion du recours amiable* : Idem, et dans ce cas, il s'agit de la Commission Paritaire de Conciliation.
- ③ *Elaborer et diffuser les procédures de recours*. La méthode préconisée est la publication de brochures et de rendre disponibles le ou les manuels de procédures.
- ③ *Prendre en compte les mécanismes de règlement des différends dans les cahiers de charge. (mécanismes afférents à la saisine de la CPC)*. La remarque #3 ci-dessus, en étant officialisée dans les CCAG et formes de contrat irait plus loin que la disposition du code et compléterait les dispositions d'un circuit conduisant à une résolution définitive, efficace et acceptée de toutes les parties dès la signature des contrats.
- ③ *Diffuser les décisions prises dans le cadre de la gestion des recours*. Les outils de diffusion préconisés sont le Bulletin Officiel et internet. Il faut noter ici que dans le cadre de conciliations, certaines résolutions de litiges contractuels peuvent trouver de meilleures chances de réussite dans la confidentialité des procédures favorisant les compromis. Dans le cas de résultats de jugements définitifs par arbitrage par contre, la publication de la résolution a effectivement un rôle d'exemple.
- ③ *Assurer effectivement le contrôle du service fait par le biais de termes de référence appropriés*. La conception de ce contrôle est à optimiser en vue d'éliminer une opération spécifique d'un agent du contrôle financier lors du circuit d'approbation d'un paiement. L'attestation du service fait pourrait être déléguée et supervisée, puis contrôlée périodiquement par inspection d'un service financier; il est entendu que ce contrôle s'ajoute aux contrôles de maître d'œuvre (ou de bureaux de supervision) et de représentants de l'autorité contractante.
- ③ *Définir les responsabilités et les modalités de contrôle et d'audit*;
- ③ *Définir les termes de référence-types pour les contrôles et audits par auditeurs privés*;
- ③ *Définir le cadre de validation des résultats*. Les recommandations citées en par. 1 et 2 s'appliquent à ces actions.
- ③ *Mettre en place un système de suivi des clauses des marchés*.
Le thème est très vaste et devrait se concevoir dans un premier temps par un manuel de procédures spécifique à l'usage des autorités contractantes. Une fois rôdé, la mise sur pied d'un système informatique de gestion pourrait réduire l'importance des tâches administratives et constituer un système d'information pour tous les gestionnaires impliqués. L'élaboration d'un tel cadre dans un format opérationnel nous semble devoir dépasser l'objectif de juin 2004. Il peut être le support pour des séminaires/ateliers distincts à l'adresse d'entrepreneurs et fournisseurs, et à l'adresse de maîtres d'œuvre, superviseurs et autres gestionnaires des autorités contractantes. Il est important de considérer que ce travail va au-delà d'un exercice théorique afin que sa version finale tienne compte de l'apport de l'expérience de cas pratiques et de discussions ouvertes sur ces cas et l'interprétation des textes contractuels.

7. Les mesures contre la corruption

7.01 Il ne semble pas exister actuellement en Côte d'Ivoire ni de cadre juridique, ni d'autorité de lutte contre la corruption. Pourtant dans le texte en préparation, des dispositions visent à sanctionner les actes de corruption qu'ils soient le fait des agents publics ou des soumissionnaires. Les sanctions sont de nature administrative et pécuniaire pour les deux catégories, et il est fait référence à des dispositions du code pénal, mais pour les seuls auteurs soumissionnaires et non pour les agents publics. Sur le sujet des

sanctions, il faut noter que le projet de code couvre en détail celles qui seraient applicables aux soumissionnaires ou contractants (Art. 134, 136, 137, 138, 139). Pour ce qui concerne les fonctionnaires et agents publics, l'Art. 135 mentionne que "les auteurs d'irrégularités et d'actes de corruption commis dans le cadre de la procédure de passation des marchés sont tenus à la réparation des dommages résultant de leurs actes". Dans le souci d'une transparence et d'un équilibre accrus dans les relations avec l'Administration, il conviendrait d'établir aussi les sanctions applicables aux fonctionnaires ainsi que leur procédure d'application effective. Si des dispositions du code pénal existent, elles devront donc être applicables non seulement aux actes de corruption active mais également à ceux relevant de la corruption passive. De plus, ces dispositions juridiques devraient être complétées par la mise en place d'une autorité de lutte contre la corruption qui serait compétente pour connaître de tous les actes de corruption. Cette Autorité devrait présenter toutes les garanties d'expertise mais également d'indépendance.

7.03 Les rencontres avec nos interlocuteurs ont permis d'attester de l'omniprésence de la corruption en Côte d'Ivoire, aggravée dans les dernières années par les effets de la crise. Les phases de gestion des marchés publics n'échappent pas au phénomène et la réforme nécessite une attention particulière pour renforcer ce pilier du système. Une particularité dans la définition des moyens de lutte contre la corruption est que les relations entre corrupteurs et corrompus aboutissent à une sorte d'équilibre par lequel les agents corrupteurs acceptent, même s'ils s'en plaignent, de participer au maintien d'un statu quo pour résoudre un problème immédiat et ne pas risquer de créer une situation qui leur serait dommageable à court terme. Dans le cadre des marchés publics, les deux parties concernées sont le secteur public et le secteur privé et pour ces raisons, il est souhaitable d'initier une action de lutte à partir d'institutions de la société civile. En Côte d'Ivoire, la Ligue Africaine de Lutte contre la Corruption (ALACO, voir Annexe II, Art.12), membre du CNCS et indépendante des intérêts des secteurs public et privé, constitue par ses statuts (septembre 2000) et ses objectifs une entité adéquate pour entreprendre de mener les actions susceptibles de contrecarrer les pratiques de corruption.

7.04 La méthode suggérée devrait reposer sur une sensibilisation à la réalité de la corruption et à ses effets sur la crédibilité des autorités contractantes, le gaspillage des ressources, la hausse des coûts et toutes les conséquences socialement néfastes résultant d'une sorte d'acceptation de l'injustice. La sensibilisation pourrait se concevoir notamment par la conduite et la publicité d'enquêtes révélant l'étendue du problème et de concevoir les supports pour que la sensibilisation du public puisse permettre la découverte de cas de corruption et l'application de sanctions après une procédure objective de jugement. Une concertation avec des institutions similaires ou aux objectifs semblables, par exemple dans l'espace UEMOA, mériterait aussi d'être engagée pour favoriser une plus grande efficacité sur base d'expériences partagées. La capacité de bénéficier de l'expérience méthodologique d'institutions similaires en pays développés favoriserait aussi une efficacité accrue et un impact plus grand d'actions même très limitées mais qui pourraient initier ou catalyser une réaction aux pratiques devenues trop courantes aujourd'hui.

7.05 Pour mener effectivement son action, ALACO doit pouvoir s'intégrer dans un programme dont le financement et la stratégie correspondent aux objectifs et moyens cités plus haut. Considérant que la lutte contre la corruption est aussi, dans un vocabulaire positif, une promotion de qualités d'éthique et de déontologie amenant un renforcement des institutions, il serait concevable d'intégrer une action de lutte contre la corruption dans le Programme d'Appui au Renforcement des Capacités (PARC). Cette intégration pourrait se faire par une composante distincte de ce programme, et ALACO est en mesure de proposer concrètement une série d'actions avec leur budget, dans une phase d'évaluation préparant le projet. Un rapport sur un atelier national de consensus sur le programme économique et social du gouvernement approche de façon concrète les moyens de lutte contre la corruption dans l'Administration. Tout d'abord en identifiant les lacunes favorisant la corruption: faible promotion du mérite, salaires peu attractifs, absence de plan de carrière, absence d'un régime de sanctions/récompenses, faible crédibilité en

la justice,...) et en proposant une série de mesures sont dans leurs principes. Les actions mentionnées plus haut sont compatibles avec ces actions.

7.06 Le plan CNCS relatif aux actions de lutte contre la corruption sont au nombre de quatre:

- ③ Valoriser les résultats des contrôles et audits effectués. Cette mesure s'associe par sa nature aux actions mentionnées dans le chapitre sur l'indépendance du système (26). Il serait efficace d'associer les fonctions de suivi des recommandations concluant les audits avec celles appliquant un régime de sanctions prédéfinies au sein d'une même autorité.
- ③ Initier en collaboration avec la Société Civile une campagne médiatique de lutte contre la corruption dans les marchés publics. Cette action rejoint la proposition présentée ci-dessus.
- ③ Créer un site Internet de lutte contre la corruption et
- ③ Créer un numéro vert d'informations sur la corruption dans les marchés publics. Ceci peut constituer deux outils intéressants spécialement dans la conduite des efforts de sensibilisation et dans la création d'un réceptacle de dénonciations pour initier les investigations nécessaires par la Société Civile.

8. Les Dispositions Spécifiques dans le Contexte d'une Sortie de Crise

8.01 Les dispositions de la réforme, principalement lorsqu'elles s'appliquent aux services déconcentrés, sont entravées par la crise qui ne permet pas en pratique, une application homogène et immédiate dans toutes les régions. En ce sens, la réforme dans les passations des marchés reste dépendante des progrès de la réforme institutionnelle et de la mise en place effective des institutions décentralisées. Un autre facteur créant une difficulté dès l'initiation de la réforme résulte du fait que nombre de projets, spécialement en zone nord, ont été interrompus et que les modalités de reprise doivent se concevoir dans un cadre révisé. Il s'agit aussi de discerner les responsabilités contractuelles pour tous ces cas et de prendre des procédures d'exception pour une reprise dans les meilleures conditions d'équité envers les contractants affectés et d'impartialité entre eux tous. Ces conditions sous-entendent une reconduction des efforts de planification et budgétisation, et puis de redéfinition de la base contractuelle.

8.02 Les entrevues et les constatations faites lors de la mission conjointe ont montré par ailleurs que les acteurs de la réforme sont toujours restés mobilisés et que les projets sont toujours restés actifs en dépit des conditions de crise. Cette attitude positive est celle à soutenir dans la définition des dispositions associées au contexte d'une sortie de crise. Dans cet esprit, la première action consiste à évaluer la situation pour ce qui concerne les marchés publics, par un état des lieux projet par projet, établir la valeur des travaux achevés, des dégâts éventuels, d'estimer les coûts de re mobilisation et la valeur des travaux jusqu'à leur achèvement, et évaluer les capacités des titulaires à reprendre leurs activités dans une planification mutuellement acceptable. Les résultats de cet exercice conduiront à considérer différentes formules au cas par cas.

8.03 Cette première évaluation permettra de définir les paramètres pour une gestion attentive sous les conditions de reprise et les dispositions de maintien de la cohérence entre les engagements contractuels et la situation du pays. Ces dispositions pourraient être exprimées par avenant pour les conditions de délais d'exécution et de validité des cautions. Dans un cadre de reprise, le dialogue avec les entreprises dont les travaux ont été interrompus (ou n'ayant pas encore débuté) devra conduire à une définition forfaitaire des variations éventuelles aux conditions contractuelles initiales.

Il est certain que quelles que soient les dispositions adoptées, les entreprises et fournisseurs ayant subi les conséquences de la crise par manque d'activités ou même de perte de leurs matériels et équipement, devront davantage compter sur la bonne exécution des clauses contractuelles par l'Administration, spécialement en ce qui concerne les délais de paiement.

8.04 Parmi les propositions recueillies auprès d'organisations professionnelles pour faciliter les conditions de reprise, la majorité d'entre elles sont relatives aux conditions de paiement (délais, règlements d'arriérés, effectivité des intérêts moratoires,...). D'autres dispositions majeures ont été identifiées dans le cadre de conditions propres à une opération de reprise avec notamment la considération de la révision des prix et les moyens de mieux mobiliser les PME sur des marchés à leur taille et/ou en sous-traitance d'entreprises aux capacités financières plus importantes.

8.05 Ces mesures sont exprimées dans le plan d'action proposé par le CNCS, à savoir :

- ③ *Mise en place d'un comité paritaire (secteur privé, maîtres d'ouvrages, maîtres d'œuvre) pour l'évaluation de l'impact de la crise sur les marchés publics, par un état des lieux, et la mise en oeuvre effective des mesures urgentes post crise.* La mise en place du comité est prévue pour décembre 2003; l'évaluation et la définition des mesures pour mars 2004.
- ③ *Prendre des mesures de sauvegarde afin d'éviter la faillite des entreprises.* Cette action est évidemment chargée de conditions qui ne peuvent s'établir de façon seulement générale ou théorique. L'état des lieux doit aussi inclure les conditions matérielles et financières de reprise pour chaque cas d'entreprise. L'application de formules de révision des prix sur une base équitable et de nouvelles avances cautionnées seraient à envisager, si possible en impliquant les banques commerciales dans l'effort de reprise.
- ③ *Redéfinir de nouveaux calendriers d'exécution des marchés publics.* Cette action est présentée plus haut en évoquant les besoins de re planification et de budgétisation.
- ③ *Promouvoir une synergie entre les grandes entreprises et les PME.*
Cette action est liée à l'action (17) portant sur le renforcement des entreprises locales, leur catégorisation et leur promotion dans un marché compétitif d'entreprises générales supportant des entreprises sous-traitantes (qu'elles soient PME ou non).

9. Concertation avec la communauté des bailleurs de fonds

9.01 La mission a rencontré les responsables de l'Agence française de développement (AFD) et de la Délégation de la Commission de l'UE à Abidjan, pour s'assurer de leur adhésion aux objectifs de la mission et de leur volonté de coopération technique et financière lors de la mise en oeuvre du plan d'action qui découlera du présent CPAR.

9.02 L'AFD a manifesté un intérêt particulier pour cette revue et a effectivement pris part à certaines réunions de la mission, et ce, malgré le fait qu'elle soit en situation de réduction de personnel du fait de l'état de sanction du pays. Elle a souhaité recevoir pour commentaires éventuels le rapport préliminaire.

9.03 L'Union Européenne a aussi affirmé son adhésion aux objectifs de la mission qui s'inscrivent bien dans le cadre de sa vision en matière de gouvernance. Elle a aussi informé la mission qu'elle finance actuellement, à hauteur de 2,8 milliards de FCFA au titre des appuis communautaires à l'ajustement structurel, un programme d'appui à la mise en oeuvre des mesures correctives du système des dépenses publiques. De plus, elle a inscrit, au titre du 9^{ème} FED, près de 19 millions d'EUR pour le renforcement du

secteur de la justice et 3 millions d'EUR pour le renforcement des capacités des corps de contrôle. L'Union européenne n'a pas pu participer aux réunions de la mission mais a souhaité recevoir le rapport préliminaire pour information et d'éventuelles observations et suggestions.

10. Méthodes de Suivi et d'Evaluation de la Revue

10.01 Les trois actions ci-dessous actions sont prévues d'être pilotées par l'équipe du CNCS en une sorte de self-évaluation. Les deux premières actions sont prévues être achevées ou opérationnelles pour décembre 2003, avec une définition des corrections pour mars 04.

- ③ *Concevoir les indicateurs de suivi-évaluation du plan d'actions de la revue.*
- ③ *Mettre en oeuvre le suivi-évaluation du plan d'actions de la revue*
- ③ *Prendre les mesures correctives*

10.02 Généralement les objectifs d'achèvement notés dans le plan d'action sont très ambitieux et vont réclamer une mobilisation intense de l'équipe. Dans d'autres cas, l'action du CNCS est conditionnée par l'achèvement d'une action par une autre entité, telle que la DMP pour la définition des textes d'application du Code et les manuels-guides qui y sont associés. L'attention est encore attirée sur la nécessité d'un effort critique en profondeur pour cet aspect en particulier. Cet effort serait peu compatible avec la mise sous pression de l'examen pour la raison d'un calendrier à respecter alors que les textes auraient été soumis tardivement, ou que le Code ait été ratifié sans le support de ses arrêtés d'application, le rendant effectif dans un délai de trois mois sous tous ces aspects.

10.03 Dans le cadre des mesures urgentes pour la gestion post-crise, les actions de suivi-évaluation sont les suivantes:

- ③ *Suivre sur le terrain l'état d'avancement des actions #35 à 39 et rendre compte.*
- ③ *Evaluer les travaux entrepris et apporter les mesures correctives éventuelles.*

Dans ce cas, c'est le comité tripartite (privé, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre) qui est en charge de conduire les évaluations et l'identification des mesures correctives avec une date butoir de janvier 2004.

11. Tableau de comparaison des procédures nationales de passation des marchés et de la Banque mondiale

Note: les procédures examinées sont celles présentées dans le projet de Code des Marchés Publics, dans sa version de Septembre 2003.

Problèmes communs aux procédures de passation de marchés		Procédures Banque Mondiale	Suivant le projet de Code des Marchés (Rev. Sept 2003) acceptabilité/remarques
1.	Eligibilité		
1.1	<i>Exclusion de participants</i>	Inacceptable; doivent être ouvert à tous les pays membres éligibles de la Banque. Soumis à la clause de boycott.	Art. 11.2 accorde une dérogation aux soumissionnaires/candidats n'ayant pas d'établissement en Côte d'Ivoire pour ce qui est des conditions d'admissibilité administrative. Pas de clause restrictive sur la participation d'étrangers. Acceptable. Idem pour ce qui est des restrictions listées à l'Art 12. applicables aux firmes nationales vis à vis de leurs obligations fiscales ou sociales, ou dans les 2 ans suivant une résiliation au titre des art 112 à 116, ou dans les 6 mois après un désistement durant la période validité d'offre. Acceptable
1.2	<i>Boycotts</i>	Seul le boycott primaire est acceptable.	Aucune disposition
2.	Publicité (Avis d'appel)		
2.1	<i>Insertion dans le "Development Business"</i>	Exigée pour l'avis général de passation des marchés et les marchés spécialisés/complexes. Encouragée pour les avis spécifiques.	L'Art 19.2. impose que l'Avis d'AdO International soit publié dans un journal d'annonces internationales avec un délai de publication min. de 45 jours, en plus de la publicité au Bulletin Officiel des Marchés de CI (BOM). Acceptable
2.2	<i>Presse locale</i>	Exigée.	L'Art 4 impose la publication d'un programme prévisionnel dans le BOM (à l'exception du Min. de la Défense).L'Art 19 impose la publication dans le BOM avec un délai min. de 30 jours et laisse à l'autorité contractante l'option d'y ajouter une publication dans la presse locale. Le non respect de ces impositions pour un AO ouvert annule la procédure. Acceptable La parution au BOM est accompagnée d'une annonce au website de la DMP
2.3	<i>Notification aux ambassades des pays membres de la BIRD et des représentants commerciaux</i>	Encouragée.	Pas de disposition au Code
2.4	<i>Journaux techniques spécialisés</i>	Exigée pour tous les marchés complexes.	Pas de disposition au Code
2.5	<i>Langue utilisée pour la publicité</i>	Anglais, français ou espagnol ; également les langues locales, au choix de l'emprunteur, avec une traduction certifiée pour les contrats octroyés aux compagnies locales.	Français. Acceptable.
2.6	<i>Délai de soumission à compter de l'appel ou la parution de l'avis</i>	Normalement pas moins de 6 semaines pour 12 pour les grands marchés complexes.	30 jours pour AON 45 jours pour AOI

	Pblèmes communs aux procédures de passation de marchés	Procédures Banque Mondiale	Suivant le projet de Code des Marchés (Rev. Sept 2003) acceptabilité/remarques
			Acceptable
3.	Pré et post qualification		
3.1	<i>Utilisation de la procédure de préqualification</i>	Exigée si le DCA le prévoit. Recommandée pour les grands travaux complexes et les usines de traitement, et exceptionnellement pour les équipements fabriqués à la demande et les services spécialisés	L'Art. 28 prévoit la procédure d'AdO en 2 étapes mais est relative à une préconsultation ayant pour objet la mise au point de spécifications techniques sur base d'offres non chiffrées. Telle que décrite, la méthode peut conduire à une consultation biaisée en seconde étape. Un texte spécifique d'application est nécessaire. Il n'y a pas de disposition spécifique pour une phase de préqualification de candidats ou soumissionnaires potentiels. C'est une lacune, spécialement pour certaines procédures de sélection de consultants que le Code prétend couvrir. L'Art 25 traite de la préselection en vue d'AOR sur base d'Avis de Préselection. L'information sur les capacités est demandée mais aucun critère minimal n'est requis. En conclusion, la procédure de préqualification n'est pas prévue au projet de Code.
3.2	<i>Base de l'évaluation</i>	Expérience, capacité, et statut financier; les conditions minimales sont explicitement décrites dans le document de préqualification.	L'Art 11 cite les critères des références, et les capacités juridiques, techniques et financières comme base d'évaluation. Les documents pouvant attester de la conformité aux critères sont cités. Le texte ne prévoit pas que seuls ces critères sont ceux applicables. Acceptable
3.3	<i>Méthode de préqualification</i>	Annonce spécifique pour chaque marché.	Non applicable (voir 3.1.)
3.4	<i>Joint ventures entre les sociétés locales et étrangères</i>	Ne devraient pas être obligatoires. Pas de contrat définitif exigé au moment de l'intention de préqualification des parties, et leur apport doit être indiqué ; responsabilité solidaire et individuelle des sociétés exigée.	Pas de dispositions spécifique. Acceptable
3.5	<i>Nombre acceptable</i>	Pas de limitation du nombre; rejet uniquement des candidats non qualifiés.	Pas de limitation du nombre. Acceptable
3.6	<i>Eligibilité des sociétés parapubliques</i>	Uniquement si elles ont l'autonomie de gestion et l'autonomie financière.	Aucune restriction limitant les conditions d'éligibilité des sociétés parapubliques n'est mentionnée. Par contre l'Art 1.2a stipule que le code s'applique aux sociétés à participation financière publique majoritaire.
4.	Soumission des Offres		
4.1	<i>Pré-enregistrement obligatoire des soumissionnaires auprès des autorités locales, institutions, etc.</i>	Inacceptable; restreint à la concurrence.	non applicable Acceptable
4.2	<i>Agent local/intermédiaire nécessaire</i>	Inacceptable.	Non imposé Acceptable
4.3	<i>Documents en langue locale seulement</i>	Inacceptable ; doivent être en anglais, en français ou en espagnol: mais, à la demande de l'emprunteur, ils peuvent être dans une langue locale avec une	Français (Art 10) Acceptable

Pblèmes communs aux procédures de passation de marchés		Procédures Banque Mondiale	Suivant le projet de Code des Marchés (Rev. Sept 2003) acceptabilité/remarques
		traduction certifiée, pour les contrats adjuges aux sociétés locales.	
4.4	<i>S'il est spécifié, le cautionnement des offres se fait à travers une banque locale</i>	Inacceptable.	Art. 56. Le code ne prescrit pas de condition sur l'organisme cautionnant. Les modes et conditions de constitutions seront traitées par arrêté (56.3) L'opinion devra se faire sur le texte de l'arrêté en préparation (Nov 03)
4.5	<i>Restrictions sur moyens de délivrance des offres (ex. "en main propre seulement"</i>	Inacceptable	Art 33.3. "remise entre les mains de l'autorité.. désignée dépositaire" contre remise d'une attestation le cas échéant. Acceptable
4.6	<i>Extension de la validité de l'offre</i>	Acceptable uniquement si des circonstances exceptionnelles le justifient.	Art 33.4 et 33.6 traitent des conditions de report dans le cas d'évènement rendant la remise impossible, et avec un délai minimum de 15 jours si des modifications sont apportées aux DAO. Acceptable
4.7	<i>Monnaie de l'offre</i>	Dépenses locales en monnaie locale: exigences étrangères en trois devises.	Le code n'impose pas une monnaie. L'Art 17.1 indique que le RPAO inclut la monnaie qui sera prise en référence dans l'évaluation en utilisant soit, un taux de change annoncé dans le RPAO, ou celui publié par un établissement financier donné à une date donnée. Acceptable
4.8	<i>Monnaie de paiement</i>	Comme pour le point 4.7 ci-dessus.	Pas de disposition sur la monnaie de paiement.
4.9	Préférences nationales		
4.9.1	<i>Préférence locale pour les contrats de biens</i>	Oui, si prévu dans l'Accord de Crédit ; 15% ou droits d'importation, le % le plus bas étant retenu. Les biens locaux en compétition doivent représenter au moins 30% de la valeur ajoutée locale.	Art 15 définit les conditions avec un maximum de 15% dans le cadre d'AOI. L'article indique qu'un arrêté devra couvrir les modalités d'application. La mention que l'application couvre les "entreprises" nationales ne limite pas le droit de préférence aux biens mais la distinction entre biens et travaux n'est pas établie. Acceptable sur les principes énoncés dans le code, mais l'opinion définitive est à faire avec l'arrêté d'application.
4.9.2	<i>Préfér. régionale pour les contrats de biens</i>	Inacceptable.	Pas de disposition
4.9.3	<i>Préférence locale pour les travaux</i>	Oui, si prévu pour le Contrat de Crédit; 7 1/2 pour cent pour les sociétés locales sélectionnées	Voir 4.9.1. ci-dessus
4.9.4	<i>Autre Préférences</i>	Inacceptable.	Pas d'application
4.10	<i>Restrictions sur les sources ou assurances et transport</i>	Inacceptable.	Pas de mention
4.11	<i>Restrictions sur les sources de main-d'oeuvre et le matériel</i>	Inacceptable.	Pas de mention
4.12	Ouverture d'offre publique	Obligatoire.	Ouverture publique (Art 34) Acceptable
4.13	<i>"Deux enveloppes" pour le</i>	<i>[(c-à-d) toutes les enveloppes techniques</i>	Art 33.1. Proposition en 2 enveloppes. les dispositions des procédures

	Pblèmes communs aux procédures de passation de marchés	Procédures Banque Mondiale	Suivant le projet de Code des Marchés (Rev. Sept 2003) acceptabilité/remarques
	<i>dépouillement des offres</i>	<i>ouvertes premièrement et, après étude, les enveloppes des prix de toutes les offres sélectionnées/ou favorables ouvertes au deuxième tour)]</i> Inacceptable pour les travaux et fournitures.	d'ouverture indiquant qu'elles sont simultanées et que seule l'évaluation peut conduire à un rejet, rend le système acceptable. La disposition semble être retenue pour couvrir les cas de sélection de consultants pour lesquels la procédure d'ouverture est différente (Art 25.3 et 34.3). Acceptable mais pourrait être rendu plus cohérent et plus clair en scindant les cas de marchés de prestations intellectuelles.
4.14	<i>Procédure en "Deux étapes"</i>	<i>[(c-à-d les propositions techniques non évaluées reçues, clarifiées et ajustées en premier lieu, suivies de la soumission des offres de prix]</i> Oui, pour les équipements de haute technologie, et de contrats clé en main pour de grandes et complexes usines, et certains types de travaux.	Art 28 couvre cette situation de façon acceptable, cependant les limites d'application doivent être clarifiées dans un arrêté et un CCAG adéquats. Acceptable, mais arrêtés d'application essentiels pour juger de l'équité de la procédure.
4.15	<i>Reprise automatique des soumissions s'il y a moins du nombre minimum de réactions attendues</i>	Inacceptable pour travaux/fournitures. Le soumissionnaire unique ou l'offre la moins distante doit être évaluée pour adjudication.	Art 37. demande un minimum de 3 offres. Dans le cas contraire, le temps de soumission est prolongé de 15 jours. Lors de la 2de ouverture, cette règle ne s'applique plus. Inadéquat. Selon le cas, le ,ou les 2 soumissionnaires, seront enclins à ajuster leurs offres aux conditions de compétition, ou à s'entendre. Même dans le cas où le délai additionnel de 15 jrs permette l'addition possible de nouveaux soumissionnaires, leur participation sera influencée par le fait que les concurrents sont identifiés.
4.16	<i>"Mise en tranches" de l'évaluation des offres de travaux</i>	<i>[, c-à-d rejet des offres hors de la tranche ou gamme de valeurs des offres]</i> Inacceptable. C'est un critère arbitraire sans aucun lien avec la capacité ou l'expérience des soumissionnaires.	Pas applicable Acceptable
4.17	<i>Attribution au soumissionnaire ayant offert l'offre évaluée la moins disante</i>	Obligatoire.	Art.36.2. Attribution au soumissionnaire qualifié moins disant. Acceptable pour les marchés de fournitures/travaux En l'absence de disposition spécifique pour les marchés de prestations intellectuelles, cet article est insuffisant pour couvrir les cas possibles de procédures acceptables. Insuffisant pour les contrats de consultants.
4.18	<i>Négociations de prix avec les soumissionnaires avant le contrat dans le cas d'un appel d'offre.</i>	Inacceptable sauf dans les conditions très précises et spécifiées dans les Directives.	Pas d'application.
5.	<i>Exécution du contrat</i>		
5.1	Garantie de bonne exécution pour les marchés de biens limitée aux garanties bancaires délivrées par les banques locales	Inacceptable.	Art. 58 Pas d'exigence sur l'institution cautionnant. Dans le cas où le cautionnement est remplacé par une caution personnelle et solidaire, elle doit alors être choisie parmi les établissements financiers agréés en CI, ou par un tiers agréé à cet effet par le Min. des Fin. Acceptable La limite max de 5% de garantie est une contrainte qui peut être inadaptée dans certains cas d'exécution critique.

Pblèmes communs aux procédures de passation de marchés		Procédures Banque Mondiale	Suivant le projet de Code des Marchés (Rev. Sept 2003) acceptabilité/remarques
5.2	Garantie de bonne exécution pour les marchés de travaux sous forme de garantie bancaire seulement	Inacceptable. Au choix du soumissionnaire, peut revêtir la forme de bon émis par une compagnie d'assurance ou de cautionnement, ou de garantie bancaire. La caution doit être acceptable à l'emprunteur.	L'Art 58 couvre les cas 5.1 et 5.2
5.3	Dispositions de révision de prix pour les contrats de longue durée.	Exigées normalement nécessaire pour les contrats de plus d'un an, de préférence calées sur une formule ; les sources des indices doivent être liées aux sources des éléments et des devises du contrat.	Art 99. prévoit la possibilité de révision pour les durées d'exécution prévues excéder 12 mois. Les paramètres et termes fixes de la formule de révision sont définies dans le CCAG, et valorisées dans le CCAP. Acceptable, mais le véritable délai à prendre en compte devrait courir à partir de la date de soumission (et non de l'ordre de commencer) aussi bien pour la considération des 12 mois que pour le calcul de révision des prix.
5.4	Règlement de litiges par les juridictions locales ou procédures d'arbitrage locales.	Acceptable, mais l'arbitrage international est fortement recommandé pour les litiges impliquant des fournisseurs étrangers/entrepreneurs (ICC, UNCITRAL, ICSID etc)	Art. 122. Une Commission Paritaire de Conciliation de (3+3) six membres conduit une phase de règlement amiable qui doit être approuvée par le Min. Des Fin. (=7). Le recours juridictionnel est possible si cette phase échoue. L'approbation d'un accord amiable par le Min. des Fin. rompt la parité. Le code pourrait avantageusement préconiser la procédure d'arbitrage en seconde instance.
5.5	Modifications matérielles de la portée du contrat et des conditions prévalent au cours de l'exécution.	Exige l'approbation préalable de la Banque comme stipule dans l'accord de crédit et le plan de passation des marchés.	Art 87. Les avenants ne peuvent modifier l'objet du marché ni entraîner une variation cumulée de plus de 30%. Tout avenant avec variation du montant contractuel est soumis à approbation du Min. des Fin. après avis de la Comm. Consultative. Acceptable

...

SECTEUR PRIVE

Introduction

La crise politique actuelle a conduit à la fermeture d'entreprises, des réductions d'effectifs, la baisse de la production industrielle et des exportations, la baisse de la consommation et des importations, des ressources fiscales moindres et une hausse des arriérés de paiements. Les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour faire face à cette situation et notamment dans les domaines du cacao, de la délocalisation des populations (un million de personnes ont été déplacées), de l'administration fiscale (les rentrées douanières ont d'ailleurs été supérieures de 9% aux prévisions du FMI en 2002), le paiement des salaires et de la dette et du trafic ferroviaire et routier.

Néanmoins, malgré ses efforts, la capacité du secteur privé à répondre à la commande publique reste sévèrement obérée par la crise politique actuelle et par la dette de l'Etat. La crise politique ivoirienne actuelle et le fait que le pays soit coupé en deux au nord d'une ligne englobant la ville de Bouaké où toutes les industries sont arrêtées ou fermées, ont des effets sur l'économie. Les chantiers des marchés publics sont stoppés faute de main d'œuvre. Certains magasins ont été pillés et une économie de subsistance s'est substituée à la précédente. L'Agence auxiliaire de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a été dévaluée. 80% de l'industrie textile localisée dans la zone Nord et approvisionnée en coton est sinistrée. Les routes ont été coupées et le chemin de fer totalement arrêté pendant plusieurs mois. Ceci a eu pour effet de détourner tout le trafic de l'interland ivoirien vers les ports voisins aussi bien à l'import qu'à l'export. Depuis le mois d'août 2003, le trafic a repris mais seulement vers le Mali par la route pour descendre du coton et remonter des marchandises maliennes bloquées au port d'Abidjan. Le chemin de fer a repris la liaison avec le Burkina Faso seulement pour des tonnages homogènes type ciment. Aucun trafic régulier d'approvisionnement du nord de la Côte d'Ivoire depuis le Sud n'est autorisé. Cependant, des familles ont pu se reconstituer depuis le nord sur Abidjan mais aucun matériel des chantiers du Nord n'a pu être rapatrié.

En ce qui concerne les entreprises du secteur privé de la zone Sud, qui représentent environ 70 à 80 % de l'activité économique du pays, beaucoup ont réduit leur personnel et évacué une partie de leurs activités sur les pays voisins. Les secteurs les plus atteints sont le textile (car localisé dans la région Nord), l'hôtellerie (90%) et les transports. Quant à la future récolte de cacao et de café, il est à craindre qu'elle ne soit que partiellement récoltée ou alors vendue clandestinement au Ghana. Les cours du cacao sont bas et les taxes et frais à l'export élevés. En outre, les exigences financières, des « corps habillés » (douaniers, gendarmes, agents des eaux et forêts, militaires et policiers sur les routes du sud), sont telles, que les coûts des transports routiers ont plus que triplé dans certains cas. Ce phénomène s'est amplifié depuis septembre 2002 sans que les autorités n'interviennent pour faire cesser ces rackets. Seule une volonté politique affirmée de faire cesser les rackets routiers asphyxiant l'économie du pays et d'appliquer les sanctions permettra d'améliorer les conditions actuelles.

Du point de vue de l'environnement commercial, les concours bancaires ont diminué de façon substantielle et la Coface (assurance gouvernementale française couvrant les projets et l'exportation de biens d'équipements d'entreprises françaises) a désormais refusé de couvrir le risque pays « Côte d'Ivoire ». Ceci a eu pour conséquence d'accentuer la frilosité des investisseurs compte tenu de

l'incertitude quant à l'avenir politique. En ce qui concerne les marchés publics en cours dans la zone dissidente, la Direction des Marchés Publics (DMP) a décidé de les annuler purement et simplement. Les marchés du Sud dont l'exécution ne dépasse pas 10%, ont été annulés alors que les marchés dépassant 10% d'exécution qui ont pu prouver une activité, ont été maintenus. De timides appels d'offres sont à nouveau lancés pour la rénovation de tronçons routiers sur des financements Banque Mondiale mais aucun grand projet n'est relancé.

Enfin, des améliorations au niveau de la douane seraient souhaitables et notamment (i) l'allègement des contraintes douanières pesant sur les importations par la réduction des délais de dédouanement ; (ii) l'élimination des contrôles et (iii) la poursuite de l'informatisation des importations et de la mise en réseau complète de tous les intervenants.

1. Capacité du secteur privé à répondre à la commande publique

1.01 D'une manière générale, tous les secteurs de l'économie concernés par la commande publique, sont sinistrés suite à la crise politique en particulier le secteur du BTP et les bureaux d'études, et dans une moindre mesure les fournisseurs. La situation de trésorerie des entreprises est particulièrement affectée suite au non-paiement des dettes de l'Etat, au harcèlement fiscal dont les entreprises qui ont survécu, font encore l'objet et aux restrictions drastiques des lignes de crédit par les banques. La corruption endémique de toute l'administration de l'Etat pouvant aller jusqu'à 15 ou 20% du montant d'un marché public, constitue un phénomène aggravant de nature à détruire le tissu économique. D'une façon générale, le secteur privé ivoirien possède toutes les capacités requises au traitement et à l'acquisition des matières premières nécessaires à ses industries de transformation et aux importations courantes aux meilleures conditions du marché. L'appel à la concurrence s'effectue à la fois par Internet, par les fournisseurs traditionnels, par la visite des foires et salons commerciaux. Des connections informatiques directes avec les bourses des matières premières et les marchés tropicaux sont établies journalièrement. Certaines anciennes entreprises de trading travaillent avec des centrales d'achat mais ce phénomène se raréfie au profit d'une concurrence accrue limitant les marges. L'importateur ivoirien sait acheter ex usine et désigne lui-même ses transporteurs terrestres, maritime ou aérien.

a. Le secteur du bâtiment et des travaux publics

1.02 Le secteur du BTP dépend, pour 80% de ses activités, de la commande publique. Sa survie est donc conditionnée à l'octroi de marchés publics. Or, pendant un an, du fait des événements politiques, aucun marché important n'a été conclu. Totalement sinistré dans le Nord du pays et travaillant au ralenti ou en chômage technique dans le Sud, le secteur du BTP subit de plein fouet la crise politique. La Direction des Marchés Publics a annulé beaucoup de contrats sans dédommagement et réorienté certains travaux en fonction des circonstances. Un appel d'offre pour la réhabilitation d'environ 1500 km de routes financé par la Banque Mondiale est en cours mais avec des délais d'exécution extrêmement courts (5 mois) et que les entreprises structurées estiment très difficile à respecter. Ces dernières se plaignent de l'absence de gestion sérieuse des contrats due au manque de personnel expérimenté. Les spécifications techniques des cahiers des charges ne sont pas réactualisées en fonction des circonstances surtout après les très longs délais d'attribution des marchés (parfois un an et plus). Un grand laxisme sévit également : les cautions en cas de défaillance des entreprises ne sont pas activées et aucune pénalité de retard n'est facturée.

1.03 L'Etat ivoirien utilise bien souvent la trésorerie des entreprises pour se financer. Il en est ainsi de la TVA payée au comptant par les entreprises et qui n'est souvent récupérée qu'un an après. Le régime de la TVA déductible est pourtant pratiqué pour les entreprises travaillant à l'exportation mais il n'est pas étendu aux services et aux biens importés. Les grandes entreprises de travaux publics étrangères, à même de réaliser des marchés supérieurs à 10 milliards CFA ont déserté la Côte d'Ivoire depuis 1999, suite aux événements politiques et à l'absence de marchés importants. Elles ont évacué leur personnel et leur matériel sur les pays voisins où elles ont trouvé du travail. Il existe de leur part, un désintérêt total du marché ivoirien trop risqué et trop peu rémunérateur.

1.04 Il est à noter qu'il n'existe qu'une seule entreprise ivoirienne à même de réaliser des marchés au-delà de 10 milliards CFA mais c'est une entreprise à majorité de capital étatique (55%) du nom de SONITRA. Cette entreprise à gestion autonome et de type privé, participe aux appels d'offres de marchés publics au même titre que les entreprises privées, ce qui crée une certaine distorsion à la concurrence. Il est regrettable de constater que malgré l'ampleur des travaux effectués en Côte d'Ivoire avant les événements, aucun regroupement d'entreprises à capitaux privés ivoiriens n'existe à même de participer à des grands travaux de taille internationale. L'espace est ainsi laissé vacant aux entreprises étrangères qui sous-traitent aux PME ivoiriennes les travaux à forte utilisation de main d'œuvre.

1.05 Il n'existe aucune catégorisation des entreprises par niveau de qualifications techniques, financières et de références de travaux. Il en résulte que des entreprises aux références inexistantes en matière de grands travaux, enlèvent de gros marchés qu'elles sont incapables de mener à bonne fin. Par exemple, une entreprise ivoirienne associée à une entreprise française de location de matériel TP a enlevé le marché des extensions du Port de San Pedro à un prix inférieur d'un tiers à toutes les autres offres. à la grande surprise des professionnels du BTP. Plusieurs mois se sont écoulés après l'attribution du marché sans que les travaux démarrent réellement. Le partenaire français s'est désolidarisé de son partenaire ivoirien. La DMP(Direction des Marchés Publics) a intimé l'ordre à cette entreprise de reprendre les travaux sans tarder. Un délai d'un mois maximum lui a été accordé pour retravailler sous peine d'annulation du marché. Une vérification à posteriori des références de cette entreprise a démontré qu'elle ne possédait aucune référence de grands travaux et que les références fournies lors de l'appel d'offre étaient fausses

b. les bureaux d'études

1.06 D'une manière générale, toutes les déficiences relevées (voir chapitre sur le BTP) en matière de marchés de travaux publics, se retrouvent dans les concours recherchés par l'Etat auprès des bureaux de consultants. Les bureaux d'études rencontrent les mêmes difficultés à se faire payer par l'Etat que les entreprises. De gros arriérés de paiement subsistent. Les chèques de remboursement de TVA parviennent aux bureaux d'études avec souvent un an de retard permettant à l'Etat de se financer à bon compte. Des marchés de surveillance de travaux sont attribués à de jeunes consultants à prix cassés, qui n'ont ni la capacité technique ni les finances nécessaires pour mener à bien leurs travaux. La prestation intellectuelle des bureaux d'études n'est pas suffisamment reconnue dans le secteur privé, rendant les bureaux d'études encore plus dépendants de l'Etat pour survivre.

1.07 Un bureau d'études de l'Etat (BNEDT) participe aux appels d'offre au même titre que les bureaux d'études privés. Ce bureau a toutes ses charges payées par l'Etat et est en mesure de pratiquer des tarifs sur lesquels le privé ne peut s'aligner. Il peut obtenir, par ailleurs des informations auxquels ses concurrents n'ont pas accès. Tous ces éléments contribuent à créer une concurrence déloyale.

Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (BNETD)

Le BNETD est une société d'Etat dont les derniers statuts sont définis dans le Décret 676 du 04/09/96. Son conseil d'Administration est composé de représentants du Président de la République, du Premier Ministre et du Ministre de l'Economie et des Finances. Sa tutelle technique est la Présidence, et sa tutelle administrative, le Ministère de l'Economie et des Finances. Le BNETD comprend entre 1000 et 1200 employés dans 12 départements (dont 9 techniques), plus trois divisions: les marchés, l'environnement et l'audit interne/contrôle qualité. Pour ce qui concerne son autonomie en matière de passation des marchés, le seuil de 120 Millions de FCFA est défini comme étant celui nécessitant l'intervention de la structure de l'Etat en charge des marchés publics. En deçà de cette limite, la gestion des marchés est assurée par la Direction Financière et Comptable. Il n'y a pas de mécanisme d'intervention de commissions d'évaluation et d'attribution pour attester de la conduite de procédures compétitives de sélection de fournisseurs ou de prestataires de services.

Sa mission essentielle est l'appui technique au Gouvernement pour les phases d'identification, de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation de projet. Ces missions de conseil et de maîtrise d'oeuvre s'adresse aussi au privé. L'initiation d'un dossier se fait soit par contact direct d'un ministère ou d'une institution publique ou privée commandant un service ou par la réponse à une demande de proposition dans une consultation compétitive. Sa situation d'organisme subventionné pose évidemment un problème d'éligibilité suivant les principes fondamentaux et les directives de bailleurs internationaux. La réponse n'est cependant pas uniforme et certains projets n'autorisent l'intervention du BNETD que moyennant décaissements à partir des fonds de contrepartie locale, dans d'autres cas, il est requis du BNETD de compléter son expertise par la sous-traitance à une firme privée, ou bien aussi, la sélection et la relation contractuelle ne sont pas mises en question et le BNETD peut effectivement assurer les prestations de services de conception ou de supervision dans le cadre de projets quelle que soit la source de financement.

Pour des firmes privées de consultants, spécialement étrangères, l'assistance locale du BNETD s'avère plus particulièrement intéressante en raison de son expérience sur le terrain et de sa bibliothèque de statistiques et données techniques, financières et économiques dans les différents secteurs nationaux cumulées depuis 1978. Les fonctions du BNETD apparaissent objectivement intéressantes comme capables d'apporter une expertise dans la phase d'identification de projet qui combine à la fois l'expertise technique et une phase importante de coordination entre institutions publiques (bénéficiaires, usagers, maîtres d'ouvrage) et de planification. Ces deux derniers aspects sont difficilement intégrable dans un mandat global pouvant être confié à une firme qui aurait pu forfaitiser le coût de ces services dans une proposition financière.

En tant qu'entité-conseil de l'Etat dans des domaines techniques, il apparaît qu'une fonction de contrôle présente également un avantage objectif pour servir la mission de maîtrise d'ouvrage de l'Etat. Nous parlons ici du contrôle associé aux réceptions de travaux ou de fourniture (à l'encontre des approbations d'acomptes intermédiaires). Par contre, les objections à la mission étendue de conseil incluant la conception ou la supervision de travaux conduit à une situation de monopole puisque toute compétition peut être considérée biaisée du fait du subventionnement

effectif de l'Etat. Cette situation a effectivement empêché l'émergence d'un véritable marché de bureaux d'ingénieurs-conseils en Côte d'Ivoire.

En termes économiques, une comparaison des coûts globaux pour le Gouvernement n'est pas possible puisqu'il n'y a actuellement pas d'alternative. Il est toutefois vraisemblable que le soutien financier à une telle organisation indépendamment au volume de projets, constitue un élément essentiel dans une réflexion sur l'évolution idéale du BNETD. Une observation additionnelle est relative à une position coordonnée des institutions internationales de développement et au moins, pour ce qui concerne la Banque Mondiale, à trouver une attitude cohérente pour tous ses projets. Actuellement, on constate que certains Accords de Crédit désignent le BNETD dans un rôle contractuel, dans d'autres qu'il est en charge de services accordés avec ou sans procédure compétitive de sélection, et avec ou sans avis de non-objection. Enfin, le BNETD dispose d'antennes régionales mais dont la constitution est liée à l'exécution de projets spécifiques. Une réflexion reste à mener pour étudier le rôle que pourrait jouer le BNETD dans le cadre de la réforme conduisant à une plus grande autonomie de décision des régions, y compris dans les domaines techniques.

1.08 Le défaut de gestion de la maîtrise d'ouvrage et l'insuffisance de l'assistance technique entraînent de grands retards dans la notification des marchés. Une corruption estimée à un total de 15% du montant des marchés sévit à tous les échelons de l'encaissement des factures. Désintérêt des bureaux étrangers compte tenu de la performance très médiocre de l'Etat ivoirien en matière d'attribution de travaux d'études.

1.09 Au-delà de 250 millions CFA de travaux, les travaux sont attribués à des bureaux d'études figurant sur des listes restreintes préétablies dont les critères de sélection manquent de transparence. Les bureaux d'études reçoivent des avoirs de TVA pour le remboursement de la TVA versée mais ces avoirs ne peuvent être utilisés pour payer d'autres impôts. Les bureaux d'études étrangers se désengagent de la Côte d'Ivoire vu le peu d'attrait de la commande publique.

c. les fournisseurs

1.10 Les fournisseurs de l'Etat malgré de nombreux aléas, sont moins sinistrés que le secteur du BTP et des bureaux d'études car ils continuent à alimenter un secteur privé important et structuré notamment dans le domaine alimentaire. En revanche, le domaine des intrants industriels a réduit ses importations de moitié suite au ralentissement sensible des commandes en provenance de l'interland et à l'absence de commandes importantes de l'Etat pendant un an. Cette situation de crise a laissé une large place au secteur informel qui remplace de plus en plus des importateurs structurés. Beaucoup d'entreprises ont réduit leur personnel ou mis en veilleuse leur filiale ivoirienne. On estime la chute du chiffre d'affaires de 20 à 30%.

1.11 Les marchés d'état étant toujours libellés en toutes taxes, les importateurs sont donc contraints de présenter une exonération du ministère concerné pour ne pas payer les droits. Or, ces exonérations ne sont délivrées qu'au bout d'un an au mieux après l'obtention du marché. Ce qui contraint l'importateur à payer les droits à l'arrivée des marchandises en attendant d'être remboursé ou bien à mettre les marchandises en Entrepôt Fictif (régime suspensif de droits). Cette dernière solution n'est acceptable que si l'importateur possède en stock de la marchandise similaire à la commande souhaitée et que l'Etat ne soit pas pressé de recevoir sa commande. La procédure de remboursement des droits est très tatillonne et nécessite un va-et-vient de documents entre le ministère des Finances, le ministère concerné et la direction des douanes ce qui rallonge les délais de remboursement. Les fournisseurs se trouvent dans une situation financière très délicate, car leurs créances sur l'Etat ne sont pas honorées dans des délais normaux. Cette situation

fragilise les trésoreries des importateurs et entame considérablement leurs fonds propres et leur compétitivité.

La tentative de monopole des livres scolaires

Dans le cadre du projet Education financé par la Banque Mondiale, le ministre de l'éducation avait négocié un protocole d'accord (monopole) avec deux fournisseurs attitrés de 20 titres scolaires sans appel d'offres. Les premières acquisitions de manuels ont donc été faites par entente directe. Suite à diverses pressions de l'IDA, une ouverture partielle a été faite en mai 2002 pour l'acquisition par appel d'offres de 6 titres sur les 20. Cette ouverture partielle a permis d'obtenir une baisse de prix de moitié par rapport aux années antérieures. Le protocole d'accord étant arrivé à échéance depuis octobre 2002, la Banque a demandé et conditionné désormais son financement au recours à un appel d'offres ouvert pour l'achat de livres scolaires. Depuis lors, le financement de la Banque n'est plus acquis que si une compétition en bonne et due forme est programmée entre éditeurs potentiels. C'est le cas des manuels pour les collèges dont le financement a été accepté par la Banque puisque la sélection sera faite suite à un appel d'offres international.

d. les concessions

1.12 Certaines concessions ont été attribuées par appel d'offre, notamment les constructions de certains marchés, le nouveau Port (remporté par un consortium anglo-néerlandais), d'autres ont été remportées sans appel d'offres (comme le terminal à conteneur de Vridi attribué à Bolloré obtenu par une convention de gré à gré) ce qui pose un problème important en terme de gouvernance et de concurrence.

La cour d'arbitrage (CACI)

La Côte d'Ivoire, à l'instar de 15 autres états africains, a signé le traité de l'OHADA relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique. La justice publique étant très lente dans son fonctionnement et la prévarication sévissant là comme partout ailleurs, la Chambre de Commerce de Côte d'Ivoire a soutenu le projet de création d'une cour d'arbitrage indépendante des pouvoirs publics et des instances privées pour arbitrer dans un premier temps les conflits commerciaux et industriels au sein du secteur privé. Dans un second temps, l'idée serait d'arbitrer les conflits entre l'Etat et le secteur privé naissant d'abus de droit ou de déficiences de l'Administration à condition que des clauses compromissaires ou d'arbitrage soient introduites dans les contrats de marché et qu'en cas de conflit, la décision arbitrale soit reconnue et exécutée par l'Administration.

Cette cour est en fonction depuis 1997. Le règlement d'arbitrage de la CACI est entré en vigueur le 2 avril 2000. Elle examine des requêtes en conciliation et procède à des arbitrages qui font autorité entre les parties en cause du secteur privé. Les arbitres sont choisis en accord avec les parties concernées. Les arbitres ont six mois pour instruire et rendre leur décision. Leurs honoraires font l'objet d'un barème publié ainsi que les frais administratifs. Les parties s'engagent à exécuter complètement et de bonne foi la sentence arbitrale. La justice publique intervient pour donner force exécutoire à ces décisions dans les 15 jours. Le problème est que la Loi permettant au juge public de donner force exécutoire aux sentences d'arbitrage (loi sur l'exéquatur) n'a toujours pas été votée, malgré un projet qui existe depuis plusieurs années. Cette absence de force exécutoire limite beaucoup le potentiel de la Cour d'arbitrage. Ainsi, la Loi sur l'exécution des sentences arbitrales doit être votée le plus rapidement possible.

1.13 Synthèse des problèmes et recommandations concernant la capacité du secteur privé à répondre à la commande publique

(i) les retards de paiement : Le problème majeur du secteur BTP (et également dans une moindre mesure pour les consultants et les fournisseurs) réside dans les retards de paiement de plusieurs années sur des sommes importantes (3 milliards CFA depuis 5 ans pour une seule entreprise). Le délai normal de paiement sur un financement international est de 9 mois; la contrepartie locale, qui représente généralement 20% du marché, un délai supplémentaire de plusieurs mois est encore requis. Le paiement en bon du Trésor est proposé mais ceux-ci ne peuvent être utilisés pour le paiement d'impôts. Cependant par des circuits confidentiels rémunérés, ces bons du Trésor peuvent être monnayés. En 1999, un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) a été promulgué dans le but de réformer et de raccourcir les délais de paiement de l'Etat mais son efficacité semble aujourd'hui douteuse. Le paiement des arriérés de l'Etat aux entreprises du BTP est une condition sine qua non de la restauration du crédit de l'Etat auprès du secteur privé. Les délais de paiement sont à ramener à 3 mois maximum. Au-delà de cette limite, des intérêts moratoires doivent être versés aux entreprises. Le paiement de la part ivoirienne de 20% doit être effectué en même temps que celle des bailleurs de fonds avec des bons du Trésor convertible ou tout autre moyen de paiement mobilisable immédiatement. L'Etat ivoirien doit faire face à sa dette estimée à plus de 200 milliards vis-à-vis du secteur privé s'il veut rétablir la confiance des investisseurs dans le pays. Il existe dans le code général des impôts et du livre des procédures fiscales des

dispositions permettant la compensation qui permettraient de soulager bien des entreprises très endettées suite au retard de paiement de l'Etat. Le système de la TVA déductible tel qu'il est pratiqué pour les entreprises travaillant à l'exportation ,devrait être autorisé aussi pour les biens et services importés.

(ii) le circuit des paiements et suppression des doublons de contrôle: les circuits de paiement comportent une multitude de guichets, de formalités bureaucratiques et de contrôles qui ne font qu'augmenter la corruption à tous les niveaux. Beaucoup de contrôles font double emploi. Aucune procédure accélérée de paiement n'existe même sur financement international à l'exception du projet PACOM et des procédures de paiement raccourcies de l'A.F.D. Il n'existe pas de délégation de travaux avec procédures accélérées de paiement type AGETIP. Les procédures de paiement et de décaissement sont beaucoup trop centralisées. Rien qu'au Trésor (Agence Comptable de la Dette Publique) 12 étapes différentes doivent être franchies pour la remise de chèques. D'autre part, le paiement d'intérêts moratoires au-delà d'un certain délai n'est ni prévu ni budgétisé. Toutes ces contraintes aboutissent à majorer sensiblement le coût de la commande publique dont les entreprises doivent tenir compte dans leurs remises de prix. On estime la corruption à un minimum de 15% du montant du marché auxquels doivent s'ajouter les agios bancaires découlant des énormes délais de paiement. Des procédures décentralisées et raccourcies de paiement doivent être impérativement mises en place avec la suppression des formalités tatillonnes donnant prétexte à corruption. La corruption peut être diminuée par la réduction du nombre d'échelons d'intervention de l'Administration et du Trésor. Les bailleurs de fonds doivent obtenir de l'Etat ivoirien des délégations de paiement au niveau des Ministères concernés en excluant au maximum les interventions du Trésor.

(iii) Une plus grande rigueur dans la gestion des contrats est à rechercher de même que dans la rédaction des cahiers des charges à réactualiser en fonction des circonstances . Un renforcement des capacités techniques en matière de passation de marchés des ministères de même que la mise en place d'une gestion rigoureuse des projets, sont vivement souhaitables. La vérification sur le terrain des références et des capacités citées dans les documents d'appel d'offre s'impose compte tenu des récents aléas. Une informatisation plus poussée de la gestion des projets restreindrait le nombre de formalités manuelles, source de prévarication. Une sélection des bureaux d'études doit être entreprise en vue d'aboutir à une catégorisation de ceux ci selon des critères de qualités techniques, de fiabilité financière et de références passées pour éliminer les bureaux inexpérimentés bien souvent de nature informelle.

2. Les pratiques commerciales

a. Les banques

D'une manière générale, les banques commerciales sont d'une extrême frilosité et s'entourent de garanties multiples avant de consentir le moindre prêt.

2.01 Les cautions : Les cautions bancaires pour les marchés publics sont octroyées d'une manière très restrictive et limitées aux stricts concours bancaires accordées. Les frais de toutes les cautions varient selon les banques de 0,25% à 3%. Elles sont restituées par l'Administration parfois avec difficulté et retard. Les cautions d'avances de fonds doivent être entièrement couvertes par les adjudicataires des marchés auprès des banques mais celles ci acceptent le nantissement des marchés à 60% de ceux ci à condition qu'il s'agisse d'un financement sur fonds extérieur seulement même si ces marchés comportent une part locale minoritaire. Compte tenu de la situation de blocage au nord du pays, l'Etat n'a pas actionné les cautions pour les marchés en cours alors que les entrepreneurs privés l'ont fait pour leurs sous traitants. Le chiffre d'affaires résultant des cautions a baissé de 50% dans les banques suite à la

rareté des appels d'offre résultant de la crise. Les frais de cautions d'entrepôt fictifs (sous douane) s'élèvent de 0,3% à 1,5% sur la valeur CAF des marchandises entreposées.

Les lettres de crédit doivent également être couvertes par une provision allant de 20% minimum pour les bons clients à 100% pour les autres. Les frais sont les mêmes que pour les cautions sauf si la banque doit apporter sa confirmation, auquel cas les frais s'élèvent à 3,9%, taux majoré suite à la crise. Les frais de nantissement de marché comportent des frais d'enregistrement (6000 FCFA) droits de timbre (500 CFA la page) et de notification par huissier (30.000 FCFA).

2.02 Le coût du crédit : Le coût du crédit est beaucoup trop pénalisant pour les entreprises concernées par la commande publique surtout en cette période de crise. L'octroi de ligne de crédit est facturé aux PME entre 15 et 17% plus TVA 10% sur les intérêts à l'exception de la C.A.A.. Le taux de base bancaire est de 10% auquel les banques rajoutent de 5 à 7 points plus TVA 10% sur les intérêts. Il vient d'être abaissé d'un demi point par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Le coût du crédit et la réduction des lignes de crédit de moitié suite aux événements, fragilisent les capacités des entreprises ivoiriennes et favorisent les entreprises étrangères qui ont accès à des lignes de crédit extérieures. Les retards de paiement de l'Etat constituent un facteur aggravant.

2.03 Les micro crédits : Il existe des organisations de collecte de l'épargne surtout du secteur informel. Il s'agit notamment de la FENACOOPEC qui a drainé 60 milliards d'épargne auprès des déposants à qui l'on prête jusqu'au double des sommes déposés avec un prêt minimum de 200.000 CFA. Un intérêt net de 15% est prélevé. Une banque de femmes est en cours de création en accord avec le Ministre des Finances. Elle devra se conformer aux règles des banques commerciales imposées par la BCEAO mais conservera néanmoins un statut de mutualiste de l'épargne et du crédit. Cette mini banque a pour objet de collecter la petite épargne journalière auprès de 20.000 femmes pour créer une entraide financière. Seules les femmes qui auront cotisé, au minimum 25000 FCFA, seront membre de droit de la mutuelle et pourront obtenir des prêts à court terme (de 3 à 6 mois) de 25.000 à 200.000 CFA. Le crédit sera facturé dans un premier temps à 15% mais un prêt d'un organisme international pour améliorer les fonds propres de la Mutuelle permettrait d'abaisser ce taux de plusieurs points. Les associations de femmes en Afrique, lorsqu'elles sont bien structurées et auditées régulièrement, sont en général fiables et dignes d'un grand intérêt pour développer l'initiative privée non soutenue par les banques traditionnelles.

b. Les assurances

2.04 La Côte d'Ivoire est affiliée à la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (C.I.M.A.) suite à un traité signé en 1992 par 14 états africains. Une loi a été promulguée le 14/4/94 et l'arrêté de mise en vigueur date du 6/2/95. L'assurance obligatoire couvrant le transport des marchandises importées a été mise en vigueur puis abrogée parce qu'elle avait pour conséquence la double assurance dans la mesure où l'exportateur souscrit en général un contrat d'assurance forfaitaire si la vente se fait en FOB. Toutes les souscriptions de contrat d'assurance font l'objet d'une cession légale de 5% au fond Africa Re de Lagos et de 15% au fond Cica Re des états francophones pour garantir la réassurance. La seule assurance qui reste obligatoire en Côte d'Ivoire est l'assurance automobile dès l'arrivée des véhicules dans le pays. 30 à 40% des véhicules ne sont cependant pas assurés. Les très nombreux contrôles de police effectués sur les routes autorisent les véhicules non assurés à circuler contre rétribution. Les assureurs ne délivrent pas de caution lors des appels d'offre. Les assurances professionnelles des entreprises peuvent être souscrites auprès de courtiers étrangers. Il serait souhaitable que lors du dédouanement des véhicules à l'entrée en Côte d'Ivoire, une assurance obligatoire soit souscrite, ou comme dans d'autres pays, lors de la délivrance de la carte grise.

3. Les réglementations commerciales

a. Les réglementations douanières régionales

3.01 Les réglementations commerciales et douanières sont régies par le traité de l'Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA). Ce traité a été ratifié le 25 avril 1994 et a fait l'objet d'une loi, d'un décret de ratification et d'un décret de publication tous datés du même jour. L'UEMOA prévoit, entre autres, une harmonisation de la fiscalité intérieure entre tous les Etats membres notamment en matière de TVA fixée d'abord au taux de 20% puis abaissée à 18% récemment.

3.02 Les régimes douaniers ivoiriens ne sont pas encore totalement en harmonie avec ceux de l'UEMOA mais les services juridiques de la Douane s'emploient à essayer d'arriver à une harmonisation entre tous les codes douaniers des différents Etats membres. Depuis le 1er janvier 2000, les marchandises originaires des pays membres de l'Union circulent en exonération des droits et taxes inscrites au TEC sur l'ensemble du territoire communautaire. Il s'agit d'un désarmement douanier intégral concernant non seulement les produits de l'élevage, de l'agriculture et de la pêche mais également des produits industriels agréés des Etats de l'Union.

3.03 L'obtention de l'agrément à la TPC²³ (Taxe préférentielle Communautaire) est long à obtenir pour les PME. En effet, la commission d'agrément dans laquelle figurent des industriels concurrents des PME sollicitant des agréments exerce un certain barrage. Une PME fabricant des fortifiants farinés pour enfants a mis deux ans pour obtenir son agrément à la TPC.

b. Les sociétés d'Inspection avant-embarquement et leur relations avec la Douane

3.04 Le gouvernement ivoirien a scindé en deux l'inspection avant embarquement des marchandises pour créer une certaine émulation entre les sociétés d'inspection. Ainsi en 2000, la société Cotecna de Genève a reçu le mandat de l'inspection des marchandises à mettre en entrepôts fictifs et la société BIVAC de Paris a reçu le mandat de l'inspection des marchandises à mettre à la consommation. Dans les deux cas, ce sont les importateurs qui payent les prestations des sociétés sur la base de la valeur FOB mais à des taux différents. Bien que le réseau informatique douanier ivoirien soit un des plus développés de la sous région, les sociétés d'inspection n'ont qu'un accès limité au réseau SYDAM et ne sont pas reliées directement aux ordinateurs des agents des compagnies maritimes permettant d'opérer avec les déclarations douanières reçues de la douane une réconciliation informatique complète de la chaîne des importations autorisant la détection de certaines fraudes. Les numéros de F.R.I. (fiche de renseignement à l'importation) repris sur les connaissements ou les LTA ne figurent pas sur les manifestes maritimes ou aériens et ne permettent pas une réconciliation rapide. Il est impossible de passer informatiquement d'un régime choisi d'importation en entrepôt fictif à un régime de mise à la consommation sans faire deux manipulations douanières au lieu d'une sous peine d'annuler toute une procédure et d'en recommencer une seconde.

3.05 Certains importateurs se plaignent d'erreurs de codifications, de retards d'inspection ou d'absence de bureaux d'inspection avant embarquement dans certains pays d'exportation préjudiciables à la bonne marche des importations notamment chez Bivac. Les formations contractuelles que doivent prodiguer aux douaniers les sociétés d'inspection sont incomplètes et se font attendre.

3.06 Les relations entre les sociétés d'inspection et la douane sont excellentes. Deux fois par mois, des réunions de concertation ont lieu avec échanges d'informations, recherches communes de solutions aux

²³ La création d'une Taxe Préférentielle Communautaire dénommée TPC concerne les produits industriels, artisanaux et produits du cru agréés.

dysfonctionnements constatés. La douane coopère et accepte dans 90% des cas, les décisions prises par les sociétés d'inspection en matière de valeur et de codification douanière. La douane effectue des enquêtes suite aux anomalies constatées par les sociétés d'inspection et informe celles-ci du résultat de ses démarches. Il existe une possibilité de recours des importateurs auprès des sociétés d'inspections et de la Douane en cas de contestation de la valeur ou de la codification douanière attribuée.

La société BIVAC

Cette société a été mandatée par le gouvernement de Côte d'Ivoire depuis juillet 2000 pour la vérification des marchandises destinées à la mise à la consommation, directe dont la valeur FOB est supérieure ou égale à 500.000 CFA. Les biens dont la valeur FOB est supérieure à 1.500.000CFA sont obligatoirement soumis à l'inspection. Les biens dont la valeur est comprise entre 500.000CFA et 1.500.000CFA sont soumis à un contrôle aléatoire. La mission confiée à Bivac consiste à lutter contre la fraude, à améliorer la collecte des droits et taxes de douane, à contribuer à assainir les pratiques commerciales, à assister la douane dans ses réformes et sa modernisation dans la simplification des procédures douanières. Les services spécifiques à assumer sont les suivants : l'inspection qualitative et quantitative, vérification des prix, classification douanière, détermination de la valeur en douane et analyse de risque. Bivac doit également estimer les droits et taxes à régler, établir des états statistiques et assister la douane dans la création d'outils informatiques adaptés aux besoins de la douane. En outre, Bivac doit assurer une formation des douaniers en matière de vérification des prix et des outils informatiques spécifiques. Pour ses services, Bivac demande à l'importateur un chèque de 0,75% de la valeur FOB à l'ordre du Régisseur des Titres d'Importation dont 0,70% vont à Bivac et 0,5% au Trésor. L'autorité de tutelle des sociétés d'inspection est le C.T.S.(Cellule Technique de Suivi) composée de représentants des ministères du Commerce, des Finances et du 1er Ministre .

la COTECNA

Depuis 2000, la société Cotecna a reçu pour mission du gouvernement ivoirien d'inspecter les marchandises avant embarquement destinées à être mises en Entrepôt Fictif (Régime suspensif de droits) dans les mêmes limites de valeur et avec les mêmes exceptions que pour Bivac. Bivac représente 70% du marché de l'inspection des importations, le solde de 30% l'étant par Cotecna. Les missions, procédures et documents à mettre en vigueur sont les mêmes que pour Bivac mais la rémunération est différente. En effet, Cotecna est chargé, en plus de l'inspection avant embarquement, de surveiller et de contrôler tous les entrepôts fictifs sous douane jusqu'à l'apurement définitif des importations soit par une mise à la consommation locale soit par une réexportation soit pour l'apport d'un pourcentage d'ouvrage supplémentaire en usine et une mise à la consommation ou pour une réexportation définitive. C'est la raison pour laquelle sa rémunération est de 1,05% sur la valeur FOB, concrétisée par un chèque au nom du Régisseur des Titres d'importation qui reverse 1% à Cotecna et garde 0,05% pour sa prestation. Cotecna gère aussi les dossiers d'admission temporaire de marchandises valable en principe 18 mois avec obligation de réexportation ou de mise à la consommation passé ce délai. Cette société n'effectue pas de contrôle physique permanent des E.F. mais des contrôles inopinés en présence de la douane. Il n'existe pas de mise en réseau informatique des stocks de marchandises en E.F.entre Cotecna et la douane. Celle-ci transmet à la société d'inspection toutes les déclarations en douane de mise à la consommation ou de réexportation. de même que les manifestes maritimes et aériens sur un support papier non informatisé pour permettre l'apurement des E.F. Cotecna a en charge le contrôle des E.F. d'environ 180 importateurs et transitaires. Les logiciels sur la valeur mis en place par les sociétés d'inspection sont reliés directement au réseau Sydam et peuvent être consultés par les inspecteurs des douanes à tout moment.

Les importateurs et les transitaires se plaignent des erreurs assez fréquentes de codification sur les attestations délivrées par Bivac. De même, ils invoquent les retards importants de remise de l'A.V

notamment lorsqu'un camion se présente à la frontière entre le Ghana et la Côte d'Ivoire provoquant des immobilisations coûteuses. Ils reprochent à Bivac de ne pas avoir de représentation dans certains pays exportateurs, source de retard dans l'inspection. Le passage du régime d'entrepôt fictif à celui de mise à la consommation lorsqu'un importateur a vendu entre temps une marchandise destinée originellement à l'E ;F. et veut la mettre à la consommation, nécessite deux opérations douanières au lieu d'une (D11 et D3).

3.07 Recommandations concernant les sociétés d'inspection avant embarquement :

- Il serait souhaitable qu'en fin de contrat (juin 2004) des sociétés d'inspection (contrat qui devrait changer de forme du fait de la nouvelle réglementation liée à la valeur en douane) d'introduire dans le ou les nouveaux contrats des pénalités financières à l'encontre des sociétés d'inspections en cas d'erreurs de codification, d'évaluation ou de retards sensibles. Il y a lieu de prévoir également des sanctions en cas de corruption passive ou active des employés de ces sociétés. La mise en place d'une seule société d'inspection simplifierait les procédures notamment en cas de changement de régime douanier en cours d'acheminement des marchandises. Il y a lieu d'insister aussi sur le devoir de formation, délaissé actuellement, que les sociétés doivent absolument dispenser aux informaticiens et aux inspecteurs de douane notamment sur les problèmes de la valeur OMC si difficile à appréhender.
- Les exonérations de droits et taxes doivent être délivrées dès lors que la preuve de l'inspection avant embarquement faisant l'objet du contrat de fournitures a été fournie et que le montant de la facturation en CAF est connu. Corrélativement, il serait souhaitable que les spécifications techniques du marché de fournitures soient communiquées à la société d'inspection avant embarquement de manière à éviter les livraisons incomplètes qualitativement et quantitativement, donnant prétexte à corruption.

4. La douane

4.01 Les taxes douanières représentent environ 49% des ressources de l'Etat ivoirien. Ces dernières années 2002 et 2003, les recettes douanières ont considérablement augmenté malgré les événements politiques : 624 milliards CFA en 2002 contre 550 milliards en 2001. Ceci s'explique par l'importante récolte de cacao effectuée en 2002 (1.200.000 tonnes) et la mise en place d'un nouveau mode de management de la Direction des Douanes. Pour éviter la baisse des recettes douanières suite à la mise en vigueur de la Valeur selon les critères du GATT, la douane a mis en place une liste d'une cinquantaine de produits sensibles appelés valeurs de référence imposant une valeur minimum de taxation à la manière des anciennes mercuriales. Ces dispositions sont en vigueur dans toute l'UEMOA.

4.02 Malgré l'informatisation de la douane avec la mise en place du programme SYDAM et une mise en réseau des bureaux de douane avec leur Direction Générale, les intervenants auxiliaires de la douane tels que les sociétés d'inspection et les consignataires de navire, quoique reliés au réseau SYDAM par des terminaux, ne sont pas mis en réseau directement entre eux ce qui ne permet pas une réconciliation complète de la chaîne logistique des importations. Certaines grandes fraudes pourraient être détectées par ce biais. Par ailleurs, le renforcement des contrôles aboutit certes à une amélioration des recettes mais aussi à une augmentation de la corruption, à une majoration des frais qui pénalisent lourdement la chaîne des importations. Trop d'opérations de contrôle sont encore manuelles notamment le bureau d'Ecor, le bureau de transit (BTA) et l'obtention du bon de sortie toujours nécessaire alors que le bon à enlever « douane » a été obtenu informatiquement depuis plusieurs jours.

Le circuit de dédouanement à la Douane

La douane a mis en place 4 circuits informatisés de dédouanement de nature à classer les risques de fraude par ordre d'importance et à faciliter la sortie rapide des marchandises des industriels en priorité :

(a) Le circuit blanc : réservé à une liste limitative d'industriels sélectionnés par l'Administration des douanes selon des critères de fiabilité de l'entreprise et du risque minime de fraude. Dès la validation de la déclaration, le bulletin de liquidation est émis et l'opérateur peut disposer de sa marchandise mais il doit régulariser la situation par le dépôt de la déclaration définitive et la présentation des documents afférents dans les 7 jours de la date d'enlèvement. 10% des conteneurs bénéficient de cette procédure d'exception et peuvent sortir rapidement si tous les documents ont été réunis à temps.

(b) Le circuit vert ou Bon à enlever automatique (BAE) : c'est une procédure affectée aux déclarations bénéficiant du bon à enlever dès leur dépôt en douane. Le but recherché est l'allègement des procédures par un traitement accéléré des déclarations qui permet d'obtenir le Bon à enlever sous 24 heures mais ceci ne signifie pas la sortie du conteneur car bien d'autres vérifications surviennent par après. Il est impossible de sortir les conteneurs de ce circuit dans le délai de gratuité de stationnement portuaire. Ce circuit représente environ 70% des déclarations.

(c) Le circuit rouge concerne les marchandises à haut risque de fraude entre 15 et 20% des conteneurs qui sont mis systématiquement en visite. Le BAE est obtenu en général 48 heures après la visite et la marchandise peut sortir dans les 72 heures après. Il faut savoir que la visite en douane d'un conteneur peut prendre plusieurs jours car il faut procéder à la recherche du conteneur sur terre plein par un manutentionnaire.

(d) Le circuit orange est affecté aux déclarations faisant l'objet d'un contrôle documentaire et éventuellement d'une visite à la demande du bureau d'Analyse et de Gestion des risques, notamment à l'occasion d'un changement de circuit demandé par un importateur.

4.03 La gestion au meilleur coût des importations n'est pas encore la préoccupation première de la douane ni des opérateurs portuaires, sociétés d'inspection incluses, en cette période de crise et de désinvestissement. Malgré l'informatisation de la déclaration en douane, des opérations annexes de contrôle telles que la réquisition (qui n'est pas une visite en douane) et le pesage des conteneurs en dehors du droit de visite, viennent alourdir et retarder les opérations, et donnent prétexte à de nouvelles corruptions. Les opérations de pesage des conteneurs sont assez fréquentes. Elles coûtent cher, retardent considérablement les opérations de sortie du port (une semaine minimum) et aboutissent inévitablement à la facturation de frais de manutention, de magasinage, de dépôt en douane et de surestaries de conteneur que l'on aurait pu éviter. Les frais induits d'un pesage de conteneur se chiffrent en moyenne entre 600.000 à 700.000 FCFA par conteneur. Les infractions douanières sont rarement détectées par des anomalies de poids. Seule la pesée des conteneurs de marchandises faisant l'objet d'une valeur mercantile au poids comme la friperie par exemple peut justifier de telles mesures. Le raccourcissement du délai de mise en dépôt des douanes des marchandises au-delà de 20 jours calendaires au lieu de 30 jours précédemment après la mise à disposition de la cargaison du navire, accroissent les frais sur la marchandise. En effet, beaucoup de conteneurs, surtout s'ils ne sont pas plombés préalablement par les sociétés d'inspection avant embarquement, sont retardés par des tracasseries administratives notamment la mise en visite presque systématique au port alors que cette opération peut se faire à destination chez le réceptionnaire. Un conteneur met en moyenne entre 15 et 25 jours pour sortir du port surtout s'il s'agit d'un conteneur de groupage LCL qui n'a pu être plombé par la société d'inspection. Pour information, le magasinage est facturé à partir du 8ème jour calendaire alors que les surestaries de conteneur le sont à compter du 5ème jour. Les sociétés de manutention portuaires profitent amplement de ces contraintes par la facturation de frais supplémentaires de manutention, de magasinage et de surestaries de conteneur.

4.04 La corruption, comme partout ailleurs, sévit et chaque parcelle d'autorité détenue par un fonctionnaire est le prétexte à petite ou grande corruption. Les manifestes des navires et des avions sont

toujours transmis aux sociétés d'inspection par un support papier ou les numéros de FRI ne figurent pas, rendant difficile leur exploitation.

Les Transitaires / Commissionnaires en douane

La profession de transitaires a connu ces dernières années un développement anarchique. Un manque de rigueur certain a présidé à l'attribution des agréments. Il est obligatoire, d'être commissionnaire en douane pour déclarer une marchandise à l'entrée ou à la sortie de Côte d'Ivoire. Un décret datant du 22 août 1990 organise la profession en fixant un niveau minimum de capital social de 25 millions CFA pour la société de transit et une caution de 30 millions CFA pour le crédit d'enlèvement en douane. L'agrément est attribué à titre personnel aux personnes morales et aux sociétés anonymes par le Ministre des Finances après avis du directeur des Douanes. La société qui sollicite l'agrément doit être régulièrement constituée, enregistrée et posséder des locaux dont elle doit prouver sa qualité de propriétaire ou de locataire. Rien n'est cependant mentionné sur les qualifications professionnelles que doivent avoir les commissionnaires pour l'interprétation du code des douanes et l'expérience minimum qu'il convient de posséder en matière de procédures douanières. Le numéro d'agrément des petits transitaires est utilisé abusivement par les courtiers « volants » qui déclarent des marchandises d'une manière informelle, source de malversations et de petites corruptions de la douane. Les recommandations ci-dessous, déjà mentionnés dans d'autres rapports à maintes reprises concernent : (i) les conditions d'attribution de l'agrément en douane aux transitaires sont à revoir à la hausse par l'augmentation sensible des cautions notoirement insuffisantes actuellement ; (ii) le retrait ou la suspension d'agrément doivent être appliqués en cas de fraude caractérisée ou de faute professionnelle grave ; et (iii) il est vivement souhaitable que des références techniques et professionnelles soient exigées lors de l'attribution de nouveaux agréments.

Un grave dysfonctionnement récent a consisté à l'arrêt brutal pendant un mois du 15/9/au 15/10/2003 de tous les entrepôts fictifs des industriels, importateurs et des transitaires sur ordre du Directeur Général des Douanes pour effectuer la vérification physique des marchandises en entrepôts fictifs dans tous les magasins et réclamer aux opérateurs concernés la justification des manquants importants constatés chez certains d'entre eux.. Cet arrêt a eu des conséquences financières importantes chez les industriels qui n'étaient plus approvisionnés, sur les marchandises stockées au port qui ne pouvaient entrer en entrepôts fictifs et qui subissaient de plein fouet les frais de magasinage, surestaries, dépôts des douanes etc.. Cet arrêt de l'économie des E.F. non programmé aurait pu être évité si le programme informatique des douanes n'avait pas fait apparaître des déficiences techniques qui laissaient supposer que plusieurs milliards CFA de marchandises en E.F. n'avaient pas été apurées alors qu'en réalité une partie des déclarations d'apurement n'avait pas été saisie par le programme Sydam.

4.05 Recommandations concernant la Douane :

▪ Allègement des contraintes douanières pesant sur les importations par la réduction des délais de dédouanement. Eliminer les contrôles prétexte à corruption et non à détection de fraudes : la nouvelle direction des douanes doit obtenir de son personnel l'élimination des contraintes qui retardent et alourdissent le coût des importations en supprimant certaines d'entre elles ou en raréfiant leur emploi. Le bon de sortie fait double emploi avec le bon à enlever dont une copie pourrait être remise au douanier à la sortie sans aucune rétribution. L'apposition de cachets au nombre de six actuellement sur le bon à enlever douane semble excessif compte tenu de l'informatisation poussée des opérations. Certains tampons font, à coup sûr, double emploi. La réquisition est à supprimer car c'est une rétribution occulte des douaniers. Elle est sans objet. Quant au pesage des conteneurs très coûteux, il est recommandé d'en faire un usage exceptionnel et réservé strictement aux marchandises à valeurs référencées au poids.

▪ **Poursuite de l'informatisation des importations et de la mise en réseau complète de tous les intervenants**
Le nombre de visites de conteneurs (7 sur 10) au port est beaucoup trop élevé et celles-ci devraient avoir lieu chez le dé-groupeur ou chez le réceptionnaire lors du dépotage. Pour améliorer la prestation des importations, il serait utile d'autoriser les consignataires à communiquer directement leurs manifestes de cargaison aux sociétés d'inspection par voie informatique en même temps qu'à la douane. Il est souhaitable à ce sujet, de recommander l'inscription du numéro de FRI sur les manifestes alors qu'il figure déjà sur les connaissements. Cela permettrait une réconciliation plus rapide.

5. Le port d'Abidjan

Le port d'Abidjan est un port lagunaire moderne équipé de 24 postes à quai (4000 m de quais) dotés pour la plupart de magasins cale situés à 30 m du bord des quais ; ce qui réduit les distances à parcourir pour les engins de manutention. Le port d'Abidjan ne dispose pas de grues pour décharger les navires. Ceux-ci doivent donc être équipés des appareils de manutention pour le déchargement des marchandises conventionnelles ou conteneurisées. 5 quais sont destinés au Terminal à conteneurs équipés d'engins adéquats pour la reprise et le stockage sur terre plein des conteneurs. Le port est ouvert jour et nuit. L'accès à la mer se fait par le canal du Vridi. Des projets d'extension concernant un terminal conteneurs supplémentaire existent sur l'Ile Boulay en face du port actuel. Un projet de pont prévoit de relier l'Ile Boulay à la terre ferme. Tous ces projets sont stoppés à cause des événements politiques actuels. La manutention portuaire bord et terre est entièrement privée et fait l'objet de tarifs maximum homologués par le ministre des transports, autorité de tutelle du port. Le port fait l'objet d'une gestion autonome et lance ses propres consultations pour la réalisation de travaux portuaires. La direction du port attribue chaque année la répartition des magasins cale aux manutentionnaires selon les tonnages manipulés par chacun d'entre eux l'année précédente. Le trafic portuaire à l'import a subi une baisse de tonnage d'environ 20 % suite à la crise. Le port ne fait l'objet d'aucune congestion et les cadences moyennes de déchargement sont de 15 à 16 mouvements de conteneurs par heure tandis que pour la sacherie la cadence moyenne varie de 200 t à 350 t par main /heure selon les navires et temps permettant.

Le ministère des transports a institué une nouvelle taxe en juillet 2003 de 130 CFA la tonne facturée aux armateurs sur les tonnages déchargés. C'est ainsi qu'un pétrolier débarquant 130.000 tonnes de pétrole brut a dû payer 16,9 millions CFA (25.763 euros) de taxe ce qui est énorme et se répercute, bien entendu, sur les frais de transport du brut. Par ailleurs, le port autonome a augmenté tous ses tarifs de prestations de 10 % au cours de l'été 2003.