

Coordination Nationale – Déclaration de Paris

B.P. 3621 Lomé -Togo
Tél. : 221 09 05

**RAPPORT SUR L'APPLICATION
DES INDICATEURS D'EVALUTION
DU SYSTEME DE PASSATION
DES MARCHES AU TOGO**

Produit par
La Coordination de la
Déclaration de Paris

Juin 2007

INTRODUCTION ET CONTEXTE GENERAL

Le Togo est un pays de l'Afrique de l'Ouest dont la superficie couvre environ 56785 km². Sa population, estimée à près de 6 millions d'habitants, croît rapidement au taux de 2,4 %. Le pays figure parmi les pays les plus pauvres du monde avec un revenu brut annuel per capita estimé en 2004 à 371 dollars des Etats-Unis.

Au plan de l'intégration régionale, le Togo est membre de la CEDEAO et est l'un des huit (8) Etats appartenant à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui partagent en commun une monnaie unique le Franc CFA.

L'évolution politique du Togo au cours des années 1990-2000 est marquée par un processus démocratique difficile. L'une des conséquences de cette situation est que les principaux bailleurs de fonds ont suspendu leur appui financier, dès lors, le pays se trouve confronté à de graves problèmes économiques et financiers.

Cette situation s'est aggravée au début des années 2000 avec la suppression des décaissements des prêts de la Banque Mondiale et de la BAD pour non paiement des arriérés et l'accroissement de la dette intérieure et extérieure qui est devenue insoutenable. L'économie du pays est atone et particulièrement fragile voire vulnérable avec une large partie de la population vivant dans un état de pauvreté extrême.

En vue de renverser la tendance à la dégradation économique, le Gouvernement a entrepris des réformes visant à améliorer la gouvernance politique et à assainir la gestion des finances publiques. C'est dans ce contexte qu'un Accord Politique Global a été signé le 20 août 2006, suivi de la formation d'un gouvernement d'union nationale ayant pour mission essentielle l'organisation des élections législatives anticipées avant la fin de l'année 2007.

En ce qui concerne les procédures de passation des marchés, une étude diagnostique du système de passation des marchés publics au Togo a été initiée par le Gouvernement en 2003 avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement en vue d'identifier les goulots d'étranglement et proposer des mesures adéquates en vue de rendre le système plus performant.

Dans la même perspective, le Togo qui a adhéré à la Déclaration de Paris, a mis en place un Comité chargé de réaliser les engagements de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide. Il a été, par ailleurs, choisi comme pays pilote pour tester sur le terrain la méthodologie commune d'évaluation à l'instar de 19 autres pays du système de passation des marchés publics du CAD/OCDE. La réalisation de cet exercice pilote s'inscrit dans cette optique et a pour objectif d'apprécier le système de passation des marchés publics au Togo par rapport aux standards internationaux et d'en proposer un plan de renforcement des capacités dans ce domaine.

Le présent rapport sur l'application des indicateurs de base au Togo montre, d'une manière générale, que la méthodologie d'évaluation des régimes nationaux de passation des marchés est applicable au Togo. Cependant, le pays doit réaliser certaines réformes préalables notamment la mise en œuvre des recommandations contenues dans le document de revue analytique du système de passation des

marchés réalisé en 2003 par le gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale et de la BAD (CPAR).

Le rapport sur l'application des indicateurs comporte, en plus de la présente introduction, un développement fait en quatre titres et une conclusion. Le premier titre présente les observations que l'équipe du Togo a faite sur les indicateurs de base de la Version IV du Comité d'Aide au Développement (CAD)/OCDE et apprécie la pertinence de ces indicateurs dans le contexte togolais avec une suggestion de formulation de certains critères de notation.

Le deuxième titre expose le plan d'actions pour la mise en œuvre de l'exercice pilote. Cette planification définit les actions, les responsabilités et le calendrier de réalisation. L'évaluation de ce plan permettra de dégager un coût qui fera l'objet de plaidoyer auprès des partenaires.

Le troisième titre présente, dans une brève synthèse les principaux résultats de l'évaluation du système togolais de passation des marchés. Au regard des insuffisances relevées par rapport au contenu de la méthodologie d'évaluation, il y a lieu d'appuyer les efforts du Gouvernement togolais à disposer d'un système de passation des marchés comparable à ceux des autres pays.

Le dernier titre du développement donne les orientations dans lesquelles les insuffisances constatées doivent être prises en compte en matière de renforcement des capacités. Il énumère ensuite quelques actions prioritaires inscrites dans le programme du gouvernement dans le cadre de la reprise de la coopération avec la Communauté des partenaires au développement.

1- Commentaires et suggestion sur la pertinence et l'utilité des indicateurs

L'atelier d'information et d'analyse de la méthodologie d'évaluation des régimes de passation des marchés tenu à Lomé du 18 au 20 juin 2007 a fait des observations sur les indicateurs et proposé la reformulation de certains indicateurs de base.

1-1 Observations

La réforme des systèmes de passation des marchés publics dans les pays de l'UEMOA implique l'adhésion totale de tous les acteurs. L'exercice pilote vient soutenir cette vision et apporte des éléments devant favoriser l'harmonisation. L'état des lieux du système de passation des marchés au Togo, réalisé avec l'appui des partenaires comme la Banque Mondiale et la BAD, a abouti à l'élaboration du CPAR en 2003 comportant des mesures pertinentes pour la réforme du système.

Le CPAR élaboré comporte cinq (05) piliers alors que la méthodologie d'évaluation des indicateurs de base compte quatre (04) piliers. Le pilier 5 au Togo concerne uniquement la lutte contre la corruption. Ce pilier est spécifique au Togo compte tenu de la situation du pays au moment de l'élaboration du rapport. Aussi, les rédacteurs du CPAR ont-ils jugé bon de considérer cet aspect comme important pour en faire un pilier.

En effet, le processus de passation et de contrôle de l'exécution des marchés publics ne permet pas de lutter contre les diverses formes de corruption. Les mécanismes de contrôle en place pour certifier de la conformité des procédures et dispositif indépendant de recours ou de conciliations ne sont pas opérationnels. Face à cette faiblesse de taille, le CPAR du Togo a voulu faire de la lutte anti-corruption un pilier.

1-2 Analyse des indicateurs et suggestions de formulation

L'analyse des indicateurs de bases contenus dans la méthodologie d'évaluation des systèmes des marchés a montré que ces indicateurs sont pertinents pour assurer la transparence dans la passation des marchés et donner la crédibilité aux structures concernées. Cependant, leur applicabilité par rapport au contexte togolais requiert la reformulation de certains d'entre eux en vue de faciliter une meilleure compréhension.

Au niveau du pilier 1 « Cadre législatif et réglementaire », l'examen des indicateurs subsidiaires révèle que le Togo doit d'abord procéder à la mise en œuvre du CPAR (celui-ci a recommandé la réforme du cadre institutionnel, l'adoption de tous les textes et leur mise à disposition du public) afin de disposer des éléments d'appréciation. Toutefois, il convient de noter que le code en vigueur est régi par l'ordonnance N° 93 006 du 4 août 1993 et le décret d'application N° 94/039/PR du 10 juin 1994 qui ne fixe que les seuils et la lutte contre le fractionnement des marchés.

Cette ordonnance n'est pas appliquée dans son ensemble étant donné que tous les textes d'application prévus ne sont pas adoptés. De plus, il n'existe pas un seul organe chargé de la centralisation des activités de passation des marchés au Togo.

En ce qui concerne le pilier 2, l'examen de l'indicateur 3 « le système de passation de marchés publics est intégré et bien incorporé dans le régime de gouvernance du secteur public » et des indicateurs subsidiaires 3 (a), 3(b), 3 (c), 3 (d) a fait ressortir les enseignements suivants :

- Parmi les critères de notation de l'indicateur subsidiaire 3(a), le critère qui confère la note "1" peut être reformulé comme suit : «les programmes de passation de marché sont d'ordinaire élaboré à partir des plans d'activités annuels et pluriannuels. La correspondance avec la planification budgétaire est insuffisante ; *ce qui ne facilite pas l'arbitrage fait en fonction de la contrainte budgétaire* ».
- Au niveau de l'indicateur subsidiaire 3(b), l'application de la mesure (a) nécessite la réalisation de certains préalables notamment l'évaluation de quelques marchés passés.
- En ce qui concerne l'indicateur subsidiaire 3 (c), les dispositions de la loi des finances permettent de respecter cette condition mais le code des marchés ne fait obligation de présentation d'un certificat de dotation budgétaire. Il se contente de préciser que tout marché doit faire l'objet d'une dotation budgétaire au préalable.

- Pour l'indicateur subsidiaire 3(d), on remarque que sa notation est liée à l'indicateur subsidiaire 3(a). Dans le cas du Togo, il n'existe pas de concordance entre l'exécution des travaux et la programmation budgétaire des marchés correspondants.

L'examen des piliers 3 et 4 montre que le système actuel de passation des marchés ne dispose pas d'un programme de formation des acteurs, qu'il manque une délégation des pouvoirs en matière de marchés publics et qu'il n'existe pas de mécanisme de recours et de contrôle de l'exécution des contrats. D'où la nécessité de mettre en œuvre les recommandations du CPAR et permettre au Togo de disposer d'un système de passation des marchés comparable aux standards internationaux

2- Planification et mise en œuvre de l'exercice pilote

Le choix du Togo comme pays pilote, parmi les 20 pays retenus par le CAD/OCDE, pour conduire le processus d'évaluation du système de passation des marchés selon les orientations du Comité d'Aide au Développement (CAD/OCDE) a réjoui les autorités publiques et les partenaires qui ont exprimé leur adhésion pour un aboutissement heureux de l'exercice.

Pour ce faire, un plan d'actions a été élaboré et adopté lors de l'atelier d'information et d'analyse de l'application de la méthodologie d'évaluation des indicateurs de base et de performance au Togo. Ce programme d'actions vise d'une part à apporter un appui au Comité National de Coordination et de suivi du CPAR afin d'accélérer le processus d'adoption du CPAR par le Gouvernement et d'autre part, d'apporter des solutions aux problèmes qui peuvent influencer le bon déroulement de l'exercice pilote à savoir : l'absence de cadre institutionnel chargé de conduire l'exercice pilote ; l'absence de données fiables pour une bonne évaluation du système de passation des marchés et l'insuffisance des capacités tant humaines qu'institutionnelles pour conduire le processus.

Le plan d'actions ci-dessous définit les problèmes majeurs, les activités à mener et les responsables concernés ; la source de financement et le calendrier de réalisation.

La mise en œuvre de ce plan permettra à notre pays de disposer :

- D'un cadre législatif et réglementaire approprié ;
- d'un cadre institutionnel pour la conduite de l'exercice pilote ;
- d'un rapport d'évaluation qui reflète la réalité en matière de passation des marchés publics ;
- des cadres compétents intervenant dans un environnement favorable au suivi et à l'évaluation continue du système de passation des marchés au Togo.

Les risques liés à ce plan d'actions portent essentiellement sur l'absence de financement pour la réalisation des différentes actions et dans une moindre mesure le manque de mobilisation des acteurs concernés.

PLAN D' ACTIONS DU TOGO

Problèmes	Activités à mener	Responsable	Source de financement	Calendrier
Absence d'un cadre institutionnel pour conduire le processus pilote	1) - Ateliers de sensibilisation et d'information - Mise en place du groupe de travail chargé de conduire le projet pilote - Constitution de l'équipe d'évaluateurs.	Ministère des Finances	Gouvernement et partenaires	Du 18 au 20 juin 2007
	2) Examen et adoption du rapport sur la méthodologie de l'exercice pilote	Ministère des Finances	Gouvernement et partenaires	Avant fin juin 2007
	3) Formation des membres du Groupe de travail sur la méthodologie de l'exercice : GAR	Ministère des Finances	Gouvernement et partenaires	Avant 15 juillet 2007
Problème de données fiables	4) Elaboration du questionnaire, test et application	Groupe de travail	Gouvernement et partenaires	Avant 15 juillet 2007
	5) Collecte et traitement des données	Groupe de travail	Gouvernement et partenaires	Juillet 2007
	6) Analyse et appréciation des indicateurs de performance à partir des résultats des enquêtes	Groupe de travail	Gouvernement et partenaires	Avant 10 Août 2007
	7) Validation du rapport d'évaluation	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	Avant 31 août 2007
	8) Participation du Togo à l'atelier de Copenhague	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	Avant 31 août 2007

Problèmes	Activités à mener	Responsable	Source de financement	Calendrier
Renforcement des capacités en matière de passation des marchés.	9) Recrutement d'un consultant national pour accompagner l'équipe des évaluateurs	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	Avant 15 juillet 2007
	10) Elaboration d'un plan national de mise en œuvre du programme de renforcement des capacités en matière de passation des marchés.	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	Octobre 2007
	11) Validation du plan national de mise en œuvre du programme de renforcement des capacités.	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	Novembre 2007
	12) Participation au forum de haut niveau d'Accra sur le bilan.	Gouvernement	Gouvernement et partenaires	6-9 septembre 2008

3 - Evaluation de la conformité et de la performance

L'évaluation de la conformité et de la performance du système actuel de passation des marchés au Togo est faite en prenant comme référence les conclusions de la revue analytique du système de passation des marchés.

L'étude a été conduite par une équipe de la Banque Mondiale et de la BAD appuyée par des cadres de l'administration publique et par un consultant national spécialisé dans le système de passation des marchés. D'une manière générale, cette étude a montré que l'environnement togolais en matière de passation des marchés ne permet pas d'obtenir des résultats satisfaisants en matière de transparence, de concurrence, d'économie et d'efficacité, d'équité et de responsabilité. Il en résulte un manque de confiance et de crédibilité des acteurs concernés et de la société civile en général.

Le rapport relève que :

- le cadre légal et réglementaire qui régit la passation des marchés présente des faiblesses. En effet, les marchés publics sont régis par une ordonnance portant code des marchés publics et d'un décret qui ne fixe que les seuils d'application et les mesures de lutte contre le fractionnement des marchés. La norme internationale recommande que les marchés soient régis par une loi, les textes d'application étant disponibles et accessibles à tous ;
- le cadre institutionnel actuel n'est pas efficace : le nombre d'institutions associées à la passation des marchés est de nature à alourdir, et même scléroser le processus de passation. Les fonctions de ces institutions sont parfois confuses et ne permettent pas de cerner leurs compétences respectives ;
- les procédures et pratiques de passation des marchés présentent de nombreuses insuffisances. Plusieurs organismes et institutions sont chargés de la passation des marchés avec des modes de fonctionnement différents ;
- les contrôles et les mesures de transparence sont inexistantes ou sont inefficaces. Le principe de l'indépendance du système de passation des marchés n'est pas assuré.

Il convient de noter que la plupart des défaillances observées ont été accentuées par les difficultés économiques et financières que le pays traverse depuis le début des années 1990. Difficultés qui se sont traduites par l'insuffisance des ressources et la faiblesse des marchés publics.

Les conséquences de cette crise sont telles que les projets de développement à entreprendre dans la phase de la relance économique devront tenir compte des conditions de faiblesse du marché local et mettre en œuvre les programmes de renforcement des capacités adaptés.

4- Intégration des résultats de l'évaluation dans un plan d'actions pour le renforcement des capacités

Les insuffisances relevées au niveau du système de passation des marchés au Togo s'inscrivent dans les préoccupations du gouvernement. En effet, dans le but de mesurer l'importance du problème de renforcement des capacités au Togo, une étude diagnostique des capacités nationales a été réalisée tant au niveau de l'administration qu'au niveau du secteur privé et de la société civile.

Cette étude a révélé une dégradation très poussée des capacités humaines et institutionnelles à tous les niveaux. L'étude a proposé des axes stratégiques devant constituer l'ossature d'un Programme National de Renforcement des Capacités (PNRC) destiné à arrêter la dégradation de la situation et à renverser la tendance.

Dans le même sens, et en vue de préparer la reprise de la coopération économique entre le Togo et les partenaires au développement, certaines institutions comme la Banque Africaine de Développement (BAD), la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), le PNUD, la BM et le FMI apportent déjà leur appui au Gouvernement en matière de renforcement des capacités. Un projet d'appui institutionnel est en cours de préparation avec l'Union Européenne en vue de renforcer les capacités des services financiers chargés de la préparation et du suivi de l'exécution du budget de l'Etat ainsi que les services de statistiques.

Dans le domaine du renforcement des capacités, les actions en cours ou à mener se font de manière globale. Aussi, peut-on noter que la formation des magistrats et officiers de justice, permettra de disposer des compétences nécessaires pour la révision du code des marchés de même que la révision des textes de base des différents services. Cependant, il reste un volet important à réaliser afin d'améliorer le système de passation des marchés au Togo.

Pour ce faire, une stratégie adéquate et un plan d'actions appropriés s'avèrent nécessaires, en vue d'améliorer le fonctionnement du système et renforcer les capacités humaines et institutionnelles. Aussi, les actions prioritaires à entreprendre sont entes autres :

- la révision du code des marchés publics. Le nouveau code doit être une loi qui intègre les directives de l'UEMOA relatives aux marchés publics ;
- l'adoption de l'appel d'offres ouvert comme règle par défaut en matière de passation des marchés ;
- l'amélioration des seuils d'appel du public à la concurrence ;
- l'amélioration du processus de planification, de budgétisation et de contrôle budgétaire en vue de rétablir la crédibilité du système ;
- l'élaboration et la mise en œuvre les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau de tous les ministères maîtres d'ouvrage ;

- la mise en place d'un système de gestion informatisée pour le traitement des procédures de passation des marchés et la gestion des contrats ;
- la nomination des magistrats de la cour des comptes ;
- l'introduction d'un système de recours et la création d'un cadre de concertation secteur privé/secteur public pour faciliter la résolution des litiges ;
- le renforcement des capacités humaines et institutionnelles de toutes les structures qui interviennent dans le processus de passation des marchés publics ;
- la création d'un journal des marchés publics au Togo ;
- la gestion de l'aide grâce à un logiciel performant.

CONCLUSION

La réalisation de l'exercice pilote est l'occasion pour le Togo de mesurer les progrès qu'il doit accomplir pour être au même niveau d'information que les pays voisins et surtout pour mériter la confiance des bailleurs de fonds qui se sont engagés à accompagner le Togo sur la voie du développement économique et social.

A l'analyse du contenu des indicateurs de base, objet du présent rapport, on note que notre pays aurait pu avoir de l'avance sur les réformes en matière de passation des marchés s'il ne traversait pas une période de crise caractérisée par la rareté des ressources pour financer le développement. Cependant, malgré ces contraintes financières, les engagements actuels des Gouvernements ouvrent la voie à une meilleure application des réformes dès que les textes de base seront adoptés. C'est pour cette raison que le gouvernement salue l'action du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et l'encourage dans ses efforts à poursuivre ses initiatives en vue d'accompagner les pays en développement dans le processus d'amélioration de leur système de passation des marchés.