

# **4 Optimiser les marchés publics en Algérie pour une plus grande efficacité**

---

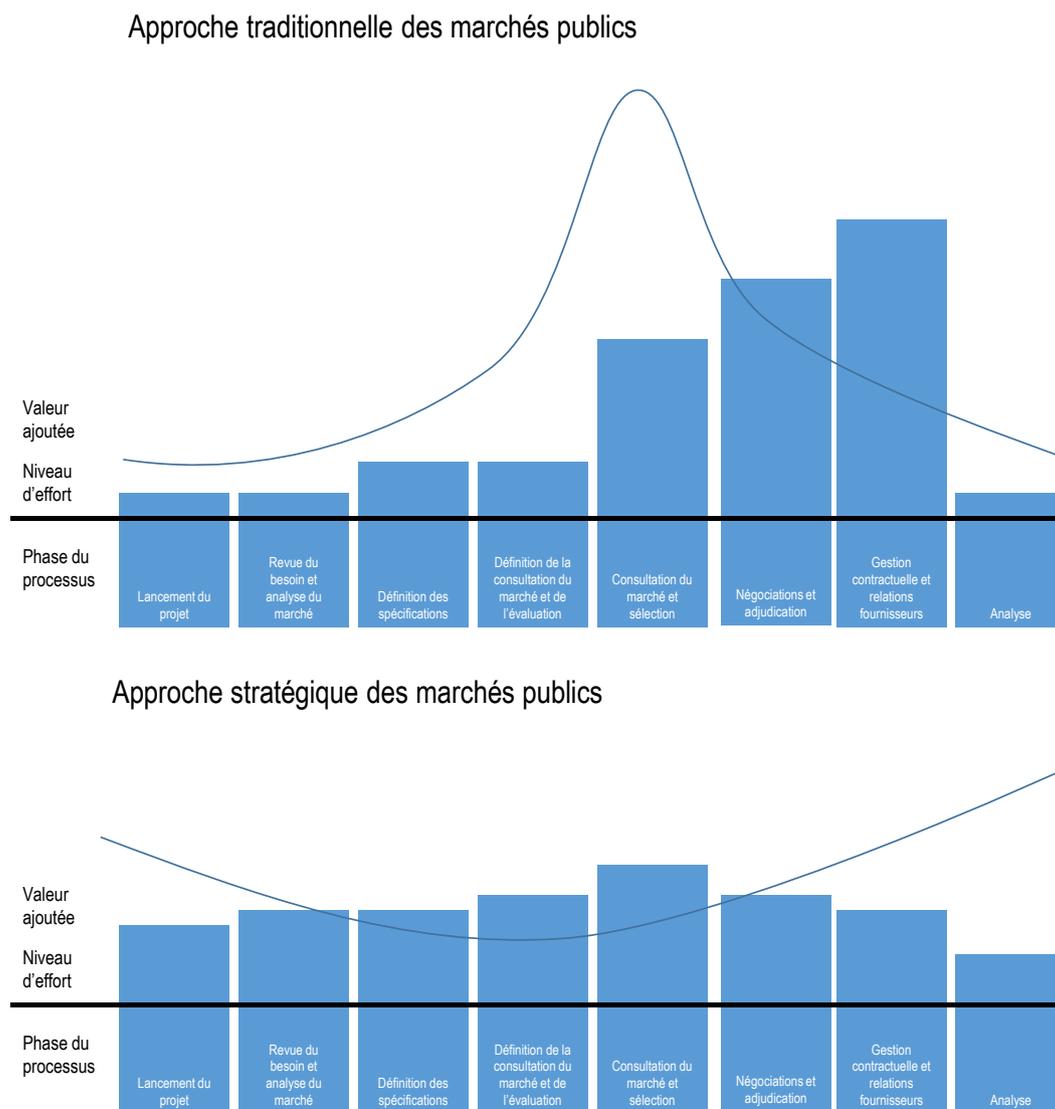
L'amélioration de l'efficacité du système de passation des marchés publics est un enjeu majeur en Algérie au vu du volume financier en jeu. Ce chapitre analyse les forces et les opportunités d'amélioration de l'efficacité du système du point de vue réglementaire, mais aussi dans la pratique des entités publiques. Il fournit des recommandations au pays visant à améliorer le système en place tout au long du cycle de passation des marchés publics, et ce, dans différents domaines. Ce chapitre traite également du développement de l'évaluation du système de passation des marchés publics, encore absente en Algérie. Enfin, ce chapitre présente des recommandations destinées à combler ces lacunes.

---

La nécessité de répondre efficacement aux besoins des citoyens en termes d'infrastructures et de services est l'un des objectifs principaux de la commande publique. Dans les pays de l'OCDE, les marchés publics représentent près de 12 % du produit intérieur brut (PIB) et 29 % de l'ensemble des dépenses publiques en 2015 (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). En Algérie, ils représentent plus de 20 % du PIB. Étant donné les volumes financiers en jeu, les gouvernements doivent garantir une bonne gestion des fonds publics afin qu'ils apportent à leurs citoyens la meilleure valeur ajoutée possible (EBRD, 2015<sup>[2]</sup>). À cet égard, la *Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics* met l'accent sur l'optimisation de l'efficacité à tous les stades du cycle de passation des marchés publics. Par ailleurs, cette efficacité ne peut être mesurée sans une évaluation régulière de la performance du système tant au niveau de chaque procédure que pour le système de passation des marchés publics dans son ensemble (OCDE, 2015<sup>[3]</sup>).

L'efficacité dans les marchés publics nécessite une approche stratégique. En effet, les marchés publics ont évolué au cours des dernières années, passant d'une approche traditionnelle à une approche stratégique (voir graphique 4.1). Dans l'approche traditionnelle des marchés publics, les efforts sont concentrés sur la phase de passation des marchés, alors que l'approche stratégique met davantage l'accent sur la phase préparatoire (évaluation des besoins, conduite des études de marché et rédaction des cahiers des charges) et sur l'exécution du contrat. Afin d'améliorer l'efficacité du système de passation des marchés publics, plusieurs pays ont adopté cette approche stratégique couplée avec l'utilisation d'outils d'efficacité et de cahiers des charges adaptés à la réalité du marché.

## Graphique 4.1. Approche traditionnelle et stratégique des marchés publics



Source : (Ministry of Business, Innovation and Employment, 2011<sup>[4]</sup>).

En Algérie, les préoccupations d'efficacité sont d'autant plus importantes compte tenu de l'environnement économique qu'a connu le pays ces dernières années (Banque Mondiale, 2018<sup>[5]</sup>). Le pays a connu en 2015 une réforme de son cadre réglementaire régissant son système de passation des marchés publics. Le décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public (DMP) a introduit certains des outils visant à améliorer l'efficacité du système de passation des marchés publics. Cependant des améliorations supplémentaires pourraient avoir un impact positif sur l'efficacité du système. Par ailleurs, aucune évaluation de l'efficacité du système de passation des marchés publics n'a encore été menée.

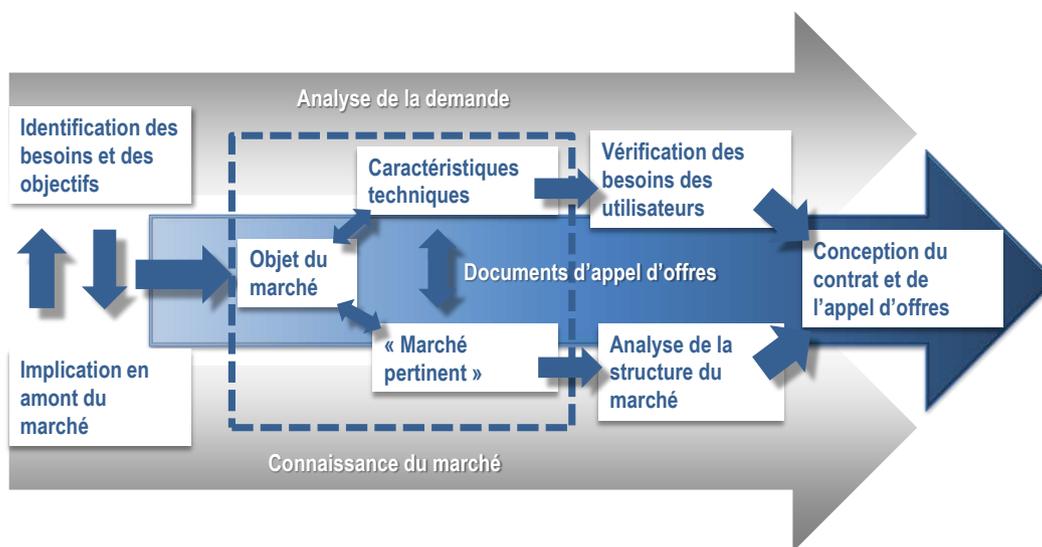
Ce chapitre analyse les outils dont dispose l'Algérie pour améliorer l'efficacité du système de passation des marchés publics et fournit des recommandations conformes aux meilleures pratiques internationales. Il traite en particulier de l'évaluation des besoins, des études de marché, du choix de critères de qualification et de sélection adaptés et des outils d'efficacité. Il traite également de l'évaluation du système

de passation des marchés publics, qui est fondamentale pour améliorer l'efficacité du système (OCDE, 2015<sup>[3]</sup>).

#### 4.1. L'évaluation des besoins et l'analyse des marchés, une étape clé pour la performance du système de passation des marchés publics

L'efficacité des marchés publics repose tout d'abord sur l'adéquation des besoins des pouvoirs adjudicateurs avec la réalité du marché, et donc les offres des fournisseurs potentiels. L'étape de l'analyse des besoins et la réalisation d'études de marché est donc une étape cruciale, qui est parfois négligée si l'entité publique n'adopte pas une approche stratégique des marchés publics. Cette étape permet en effet aux entités publiques de comprendre dans quelle mesure le marché a la capacité de satisfaire leurs besoins, d'une part, et elle permet aux opérateurs économiques de mieux comprendre les besoins des entités publiques d'autre part (graphique 4.2). Ces analyses déterminent largement le choix de la procédure de passation du marché et la conception des documents d'appel d'offres, et auront donc un impact sur la qualité de l'exécution du marché (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>). C'est pourquoi les meilleures pratiques internationales considèrent l'analyse des besoins et les études de marché comme une activité stratégique, en non une simple tâche administrative.

**Graphique 4.2. L'impact de l'analyse des besoins et de l'analyse du marché sur l'appel d'offres**



Source : (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>).

##### 4.1.1. Développer et harmoniser l'analyse et la planification des besoins

L'analyse du besoin est une étape essentielle du cycle de passation des marchés publics qui permet aux entités publiques de justifier toute procédure d'achat (Union Européenne, 2014<sup>[7]</sup>). L'entité publique identifie les éléments nécessaires à la mise en œuvre de ses missions de service public qu'elle ne peut obtenir en puisant dans ses ressources internes. L'analyse du besoin n'est donc pas limitée aux quantités de biens et services nécessaires, elle doit être centrée sur les fonctionnalités que doivent remplir les solutions attendues.

### *Des programmes prévisionnels standardisés basés sur une analyse fonctionnelle des besoins*

Les bonnes pratiques des pays de l'OCDE consistent à conduire une analyse fonctionnelle des besoins formulés, en termes de solutions et non de produits et services disponibles sur le marché. Une telle approche permet par la suite de ne pas limiter la définition du marché pertinent, et donc d'augmenter le niveau de concurrence (Mabin, 2018<sup>[8]</sup>).

En Algérie, l'article 27 du DMP traite de la détermination des besoins, il précise que la nature et l'étendue du besoin du service contractant doivent être définies « avec précision, par référence à des spécifications techniques détaillées établies sur la base de normes et/ou performances ou d'exigences fonctionnelles. Ces spécifications techniques ne doivent pas être orientées vers un produit ou un opérateur économique déterminé ». L'établissement des besoins par référence à des exigences fonctionnelles exige un certain niveau de capacité dans les entités publiques. Les missions exploratoires de l'OCDE suggèrent qu'en raison des capacités insuffisantes des services contractants, les acheteurs publics se réfèrent souvent aux normes et solutions utilisées lors des procédures d'achat antérieures. Dès lors, le renforcement des capacités des services contractants en matière d'analyse des besoins contribuerait à ancrer l'analyse fonctionnelle dans les pratiques des acheteurs publics en Algérie et à améliorer l'efficacité du système.

Une fois le besoin identifié, il doit être intégré dans le plan d'achat de l'entité publique. La publication des plans d'achat en avance est nécessaire afin de donner de la visibilité aux opérateurs économiques sur les opportunités d'achat qui leur sont offertes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les autorités publient leurs plans d'achat sur leur système de passation électronique des marchés, il s'agit d'ailleurs souvent d'une exigence réglementaire (OCDE, 2016<sup>[9]</sup>). Ainsi, par exemple, en Nouvelle-Zélande les entités publiques doivent publier les procédures dans leurs plans d'achats détaillés au moins un an avant leur lancement, et mettre à jour le plan d'achat au moins une fois tous les six mois (New Zealand Government Procurement Branch, 2015<sup>[10]</sup>). Par ailleurs, les bonnes pratiques internationales prévoient le développement d'un format standardisé de programmes prévisionnels d'achat, qui permettra d'harmoniser la présentation pour les opérateurs économiques et de s'assurer que les programmes prévisionnels fournissent un niveau de détail pertinent, suffisant et homogène (objet de la procédure, catégories de biens et services, quantités ou montants ainsi que date approximative de lancement de la procédure, etc.). Ces standards devraient également inciter les services contractants à formuler le besoin sous forme d'exigence fonctionnelle, de façon à susciter l'intérêt d'un plus grand nombre d'opérateurs économiques. (Gouvernement d'Australie, 2019<sup>[11]</sup>)

D'après la réglementation algérienne, les services contractants sont tenus de publier un programme prévisionnel des projets de marché au début de chaque exercice budgétaire au *Bulletin officiel des marchés de l'opérateur public* (Bomop) et/ou sur leur site internet. Cependant, comme mentionné au chapitre 3, les programmes prévisionnels ne sont publiés ni sur le Bomop ni sur le site web des entités publiques. Ce manque de transparence peut avoir un impact négatif sur le niveau de participation des fournisseurs potentiels aux opportunités d'achat, et donc sur le niveau de concurrence. Par ailleurs, le cadre réglementaire ne prévoit pas de format spécifique pour les programmes prévisionnels, ils peuvent donc être préparés dans des formats différents par chaque entité publique. En plus des mesures pour s'assurer du respect des obligations de transparence relatives aux programmes prévisionnels, le gouvernement algérien devrait donc développer un format standard pour le programme prévisionnel des projets de marché.

### *La participation des utilisateurs finaux à la définition des besoins*

Une définition adéquate des besoins nécessite de consulter les utilisateurs finaux des biens, services ou travaux publics et d'établir un dialogue avec eux. Étant donné que l'objectif des marchés publics est de fournir des services et infrastructures aux citoyens, mais aussi d'acquérir des biens et services et travaux publics permettant aux entités publiques de mener à bien leur mission de service public, il est possible de

distinguer deux catégories d'utilisateurs : les services au sein de l'entité publique dont les missions nécessitent l'acquisition de biens et services ou de travaux publics, d'une part, et les citoyens d'autre part.

Les besoins des citoyens peuvent être collectés et décidés au niveau central ou local. Au niveau local, les élus des assemblées communales populaires consultent les populations afin d'identifier les besoins liés aux services publics locaux en allant à leur rencontre. Les assemblées populaires et les exécutifs locaux s'attellent ensuite à la priorisation des besoins et à l'élaboration du Plan communal de développement (PCD), où sont retracées l'ensemble des opérations d'investissement programmées par l'Assemblée populaire communale. Les PCD sont financés par une enveloppe budgétaire nationale qui est ensuite affectée à chaque commune à travers des séances d'arbitrages organisées au niveau des wilayas (Ministère de l'Intérieur, Algérie, 2015<sup>[12]</sup>). Au niveau de la wilaya, chaque département sectoriel (Santé, éducation, etc.) exprime ses besoins, l'assemblée populaire de la wilaya est également consultée. Le wali joue ensuite un rôle d'arbitrage, avant la soumission des propositions budgétaires au gouvernement. Après leur approbation, les projets d'investissement sont inscrits au Programme sectoriel déconcentré (PSD). Le wali et ses services sont responsables de son exécution (Banque Mondiale, 2007<sup>[13]</sup>). Au niveau central, le budget d'investissement des administrations centrales et établissements publics sous leur tutelle est approuvé par le gouvernement. Une fois inscrits à la nomenclature des dépenses d'investissements publics de l'État, ils s'articulent en programmes sectoriels centralisés (PSC). Il s'agit de projets d'équipement d'envergure nationale, tels que la réalisation d'un barrage, d'une infrastructure de transport, ou l'acquisition d'équipements lourds. Ces projets sont gérés directement par les ministères sectoriels au niveau central (Banque Mondiale, 2007<sup>[13]</sup>).

En Algérie, pour les besoins locaux, il existe ainsi un processus de consultation des citoyens et donc des utilisateurs, ce qui est considéré comme une bonne pratique internationale. Cependant, ce processus n'est pas formalisé. Plusieurs pays ont mis en place des systèmes de consultation ou de participation citoyenne. Au niveau local, les budgets participatifs, par exemple, sont des outils de participation citoyenne qui peuvent être pertinents pour l'identification des besoins des citoyens (encadré 4.1). L'Algérie gagnerait à formaliser le processus de consultation citoyenne afin de s'assurer de façon plus systématique que les infrastructures et services offerts aux citoyens correspondent à leurs besoins.

Au niveau central et au niveau des Wilayas, l'Algérie gagnerait à mettre en place des études plus poussées et formalisées de manière à mieux identifier et prioriser les besoins en matière de dépenses d'équipement. Il s'agit notamment de renforcer les études d'identification et de faisabilité des investissements dans la phase amont de la maturation des projets par les ministères sectoriels. Ces études visent notamment à prioriser les projets et à écarter les « éléphants blancs » (projets inutiles et coûteux) (Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), 2008<sup>[14]</sup>).

En outre, une fois des mécanismes formels de consultation des citoyens mis en place au niveau des communes, l'Algérie pourrait envisager de les utiliser également dans l'identification et la priorisation des besoins au niveau de chaque Wilaya, dans le cadre de l'élaboration des plans sectoriels déconcentrés.

### Encadré 4.1. Les budgets participatifs

Les budgets participatifs permettent aux citoyens de se prononcer sur une partie de l'allocation du budget d'une collectivité territoriale, généralement le budget d'investissement. Nés au Brésil, les budgets participatifs sont aujourd'hui répandus dans la majorité des pays de l'OCDE. Par exemple, le Portugal comptait 118 budgets participatifs au niveau local en 2017, représentant un investissement de 91 millions EUR (euros) sur 2007-17.

L'étude de l'OCDE *Cap sur les citoyens : La participation à l'appui de l'action et des services publics* détaille une expérience de budget participatif en Corée. Le district Bouk-Gu du conseil métropolitain de Gwangju (463 000 habitants) a créé un portail électronique dédié au budget participatif comme un moyen d'augmenter l'implication des citoyens dans le processus budgétaire, en leur donnant accès à des informations détaillées et en améliorant la communication directe avec l'administration municipale (interactions de type questions-réponses) grâce aux technologies de l'information et de la communication. D'après le rapport d'évaluation du district, les citoyens ont soumis 378 propositions grâce au budget participatif. Quelques 70 % ont été prises en compte dans la proposition budgétaire finale soumise à l'assemblée délibérative du district Bouk-Gu. La majorité des suggestions concernaient l'amélioration des services publics locaux.

Sources : (OCDE, 2017<sup>[15]</sup>) ; (Choi, 2009<sup>[16]</sup>).

En ce qui concerne les besoins des services au sein de l'entité publique – services requérants, leur identification adéquate nécessite une bonne coordination avec les services chargés de la rédaction des marchés. D'après les missions exploratoires, la coordination entre les services requérants et ceux en charge de la rédaction des marchés est parfois limitée, ce qui impacte la façon dont les besoins sont formulés et traduits dans les documents d'appel d'offres. En effet, la collecte et l'analyse des besoins spécifiques de chaque service requérant ne doit pas se limiter à une démarche administrative, elle doit également comprendre des entretiens pour obtenir des renseignements complémentaires sur les besoins (OCDE, à paraître<sup>[17]</sup>). L'Algérie gagnerait donc à inciter les services en charge de la rédaction des documents d'appel d'offres à améliorer la coordination avec les services requérants.

#### 4.1.2. Renforcer l'analyse des marchés pour améliorer l'efficacité du système de passation des marchés publics

##### *Améliorer la conduite des études de marchés pour les services contractants*

Les études de marché permettent l'identification des capacités du marché en termes de volumes, de qualités et de paramètres techniques, afin de concevoir et rédiger des cahiers des charges et des documents d'appels d'offres adaptés à la réalité du marché, ce qui conditionne donc la bonne exécution de ce dernier. Par ailleurs, les études de marché permettent d'étudier l'opportunité d'utiliser les marchés publics comme levier stratégique pour atteindre des objectifs de politiques publiques, tels que le développement durable, l'accès des PME aux marchés publics ou encore l'innovation (voir chapitre 5). Enfin, elles permettent de réduire les asymétries d'information avec les fournisseurs et donc d'améliorer l'efficacité du système en obtenant un meilleur rapport qualité prix (OCDE, 2017<sup>[18]</sup>). En effet, les services contractants utilisent généralement les informations collectées lors des études de marché pour mettre en place leur stratégie d'achat et décider des modalités de passation du marché public (choix de la procédure, rédaction du cahier des charges, etc.) (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>).

Les études de marché doivent être conduites, même en l'absence d'obligation légale, pour toute procédure d'achat, sur la base de besoins formulés en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Elles permettent de recueillir des éléments clés sur la structure du marché, les prix, les différents produits ou solutions disponibles ainsi que leurs substituts, y compris les innovations récentes (OCDE, 2016<sup>[20]</sup>). L'encadré 4.2 donne plus de détails sur les éléments à intégrer dans les études de marchés.

#### Encadré 4.2. Les éléments à intégrer dans les études de marché

Une bonne compréhension des conditions de marché et des fournisseurs potentiels est essentielle à l'efficacité de la commande publique. Les études de marché sont une analyse détaillée qui comprend non seulement les aspects prix, mais également les caractéristiques fonctionnelles des biens, services ou travaux, les conditions de livraison et la durée de vie des produits. Les éléments suivants sont à intégrer dans les études de marché :

- Les caractéristiques principales du marché : nombre de fournisseurs, pourcentage de PME sur ce segment, et part de marché des différents acteurs (nationaux ou internationaux selon les cas).
- Les caractéristiques principales des fournisseurs en termes de capacité à intégrer dans leurs offres des objectifs de politiques publiques (objectifs environnementaux, sociaux, d'accès des PME, d'innovation, etc.).
- La taille du marché et le volume de l'achat programmé par rapport à la taille du marché.
- Les caractéristiques influençant le degré de concurrence : produits simples ou standardisés, faiblesse ou absence de barrières à l'entrée, maturité des produits/services, intensité de l'innovation.
- Les caractéristiques des fournisseurs et leur structure de coût. Les prix pratiqués auprès des autres acheteurs (non publics) sont un élément d'information essentiel. Une comparaison avec les prix qui prévalent dans le cadre de transactions « *B to B* » (transactions commerciales entre entreprises privées) est nécessaire.
- Les évolutions récentes des prix, et les prix prévalent sur des marchés voisins, c'est-à-dire ceux des produits de substitution.
- Les appels d'offres récents concernant les mêmes produits ou services, ou des produits ou services similaires.

Les études de marché doivent être conduites par des experts qualifiés en matière d'achat public et/ou des experts sectoriels, disposant de suffisamment de temps et de ressources. Le cas échéant, le service contractant peut recueillir des informations auprès d'organismes publics ayant acheté des biens, services ou travaux similaires à ceux qu'il projette d'acquérir. Les études de marchés fournissent des indications précieuses qui facilitent, le cas échéant, la détection des schémas de collusion entre fournisseurs.

Source : (OCDE, 2014<sup>[21]</sup>).

De nombreux pays de l'OCDE mettent à la disposition des services contractants des lignes directrices ou des guides d'analyse des marchés afin de les aider à formuler des études de marché plus pertinentes et structurées. Par exemple en Australie, l'État de Queensland a développé un guide spécifique pour l'analyse des marchés du gouvernement de l'État de Queensland. Se référant aux cinq forces de Porter pour construire une approche structurée de l'analyse des marchés et comprendre les dynamiques compétitives, ce guide reprend des éléments de marketing achat pour aider les services contractants à construire une stratégie d'achat optimale. Il comprend des sections détaillées sur la structure des marchés, la dynamique concurrentielle entre les fournisseurs, les chaînes d'approvisionnement, les produits (biens

ou services) de substitution, etc. (State of Queensland (Dpt of Housing and Public Works), 2018<sup>[22]</sup>). Ce guide comprend des exemples, tels que celui présenté dans l'encadré 4.3.

### **Encadré 4.3. Guides d'analyse des marchés australiens, conclusions principales d'une étude de marché pour un produit électronique (hypothétique)**

#### **Structure du marché**

Quatre fournisseurs/producteurs dominant le marché et représentent 60 % des achats publics. Des distributeurs représentent en outre 15 % des achats publics. L'assemblage du produit est presque toujours réalisé à l'étranger.

#### **Concurrence**

Le prix est au cœur de la dynamique concurrentielle avec une pression à la baisse (marché mature). Malgré l'existence de différentes marques, il y a peu de différenciation produit réelle. Un cycle de vie court des produits entraîne de fortes réductions sur les modèles existants à partir d'un an après leur sortie. Il existe des économies d'échelle importantes dans la distribution qui se fait via des grands réseaux nationaux. Certains fournisseurs mettent l'accent sur les services afin de protéger leur marge.

#### **Chaîne d'approvisionnement**

Il existe des risques de défauts critiques de certains composants clés, dont l'assemblage est réalisé à l'étranger. Les fournisseurs-revendeurs ajoutent une forte valeur ajoutée aux produits via les services associés qu'ils proposent. La plupart des fournisseurs font appel aux mêmes sous-traitants locaux pour les services de maintenance/réparation.

#### **Substituts**

Il existe peu de substituts réels. Une tendance se développe, qui consiste à acheter un service à la place du produit physique.

#### **Le service contractant en tant qu'acheteur**

Le service contractant est un « petit » client comparé à l'ensemble des ventes nationales (moins de 0.1 %) et un client de taille moyenne au sein des achats gouvernementaux de ce produit (0.5 à 2 %). Le service contractant a des besoins avancés en termes de gestion de clientèle. Le service contractant ne sera pas perçu comme un client stratégique par la plupart des fournisseurs.

#### **Facteurs environnementaux et sociaux**

Le processus de fabrication exige de fortes dépenses en énergie et en eau. Les produits usagés présentent un risque de contamination environnementale et exigent un traitement approprié.

Par ailleurs, tous les fournisseurs manquent de transparence sur leur chaîne d'approvisionnement, notamment concernant la conduite responsable des entreprises. Certains fournisseurs ont entamé des démarches afin de s'adapter à des changements législatifs anticipés dans ce domaine.

Source : (State of Queensland (Dpt of Housing and Public Works), 2018<sup>[22]</sup>).

Par ailleurs, les lignes directrices sectorielles ou les guides spécialisés publiés dans les pays de l'OCDE à destination des acheteurs publics comprennent fréquemment des éléments indispensables pour la conduite d'une étude de marché. Par exemple, le gouvernement écossais met à disposition des services

contractants un guide spécialisé dans le domaine des achats de services de soins à domicile et d'aide sociale (Scottish Government, 2016<sup>[23]</sup>). En France, la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances met à disposition une multitude de guides spécialisés qui permettent aux acheteurs publics de mieux préparer leurs études de marchés. Ces guides présentent des informations sur la structure du marché et proposent des définitions et des solutions techniques indispensables à la bonne compréhension du marché. Par exemple, il existe un guide sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments (exemple d'un établissement scolaire) ou sur l'achat public de produits et de prestations d'entretien des espaces verts (Ministère de l'Économie et des Finances, France, 2019<sup>[24]</sup>).

En Algérie, le DMP ne prévoit pas d'articles consacrés à l'analyse du marché. Par ailleurs, aucune ligne directrice n'est disponible à ce sujet. En termes de renforcement des capacités, seul un module du diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) de l'Institut supérieur de gestion et de planification (ISGP) aborde le thème de « la maturation des commandes comme préalable au lancement de la procédure de passation des marchés ».

Lors des missions exploratoires de l'OCDE, la faiblesse de la phase d'étude de marché et des études préparatoires dans les marchés publics en Algérie a été identifiée comme l'une des plus grandes lacunes du système de passation des marchés publics. Une maturation insuffisante des projets, ou l'inadéquation des spécifications techniques par rapport aux besoins et/ou aux capacités du marché sont des problèmes fréquents. Ces problèmes résultent souvent d'insuffisances dans l'analyse du marché par les services contractants, en effet, l'étude de marché n'est pas toujours formalisée, elle se limite généralement à l'analyse des prix issus des procédures antérieures et à des recherches sur internet.

L'Algérie gagnerait donc à renforcer les études de marché conduites par les services contractants. Outre le renforcement des capacités des acheteurs publics, qui pourrait comprendre des actions de formation spécifiques en matière d'analyse de marchés, l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), lorsqu'elle sera mise en place, pourrait élaborer des lignes directrices ou un guide pratique en matière d'études de marché. Ces lignes directrices, qui gagneraient à être publiées et disponibles en ligne, doivent fournir une assistance méthodologique et des exemples pratiques aux agents des services contractants. L'ARMP pourrait les compléter par des guides spécifiques par secteur (travaux publics, technologies de l'information, etc.), dont l'élaboration devrait se faire conjointement avec les ministères sectoriels concernés, et qui devraient comprendre une section dédiée aux fournisseurs et à l'environnement économique du secteur. Ils devraient aborder également les spécificités techniques et réglementaires du secteur, dont la compréhension est indispensable à la conduite d'une étude de marché approfondie.

Enfin, la mise en place du portail électronique des marchés publics pourrait être l'occasion de mettre sur pied une bibliothèque d'études de marché à disposition des services contractants. Les acheteurs publics pourraient ainsi avoir accès à des études de marché récentes concernant les fournitures, les services ou même les travaux correspondants à leurs besoins.

### *Mettre en place des dialogues plus réguliers entre les services contractants et le secteur privé*

Afin de pouvoir rédiger des cahiers des charges et documents d'appel d'offres adaptés à la réalité du marché, il est parfois nécessaire pour les entités publiques de consulter les fournisseurs potentiels. Ce dialogue est indispensable pour réaliser les études de marché et ajuster la stratégie achat des services contractants. Cependant, les services contractants doivent communiquer de façon équitable et transparente avec les fournisseurs potentiels afin de ne pas accorder d'avantage indu à l'un ou à plusieurs d'entre eux (OCDE, 2017<sup>[18]</sup>).

Différents outils peuvent permettre de renforcer le dialogue avec les fournisseurs potentiels tout en assurant l'équité et la transparence du processus, tels que la publication de demandes d'information ou de sollicitations préalablement à la phase d'appel d'offres, ou la mise en place de questionnaires pour

recueillir des informations auprès des fournisseurs. La communication avec les soumissionnaires par l'entremise d'une plateforme web est également une bonne pratique de plus en plus répandue parmi les pays membres de l'OCDE (OCDE, 2016<sup>[25]</sup>). Par exemple, la Grèce utilise son registre électronique de fournisseurs pour constituer un panel ad hoc de fournisseurs dans le cadre des consultations lors de la préparation d'un appel d'offres. Le Mexique publie des versions préliminaires des cahiers des charges sur sa plateforme web Compranet en amont d'un appel d'offres afin de recueillir des commentaires des opérateurs économiques (OCDE, 2018<sup>[26]</sup>).

Un autre outil pour renforcer le dialogue est l'organisation de rencontres avec des associations de fournisseurs ou des fournisseurs potentiels sous la forme de panel ad hoc ou de journées portes ouvertes. Ces rencontres existent dans de nombreux pays de l'OCDE, comme par exemple en Nouvelle-Zélande, en Italie ou en Grèce. Elles prennent parfois la forme d'entretiens organisés entre les acheteurs publics des principaux pouvoirs adjudicateurs et les fournisseurs intéressés par des catégories d'achats spécifiques (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>). Les entités adjudicatrices préparent souvent des comptes rendus ou procès-verbaux des échanges avec les fournisseurs. (OCDE, 2018<sup>[26]</sup>). L'encadré 4.4 décrit le processus de consultation auprès des opérateurs économiques mis en place en Italie par la principale centrale d'achat public Consip SpA.

#### **Encadré 4.4. Questionnaires de consultation de marché et rencontres fournisseurs en Italie**

La consultation du marché débute par la publication de questionnaires spécifiques à chaque projet d'achat sur la plateforme de passation électronique des marchés publics et le site internet de la Consip, la principale centrale d'achat public italienne. L'objectif des questionnaires est de recueillir des informations auprès des fournisseurs concernant une catégorie d'achat, et ainsi d'obtenir une meilleure connaissance des caractéristiques du marché, de garantir la participation des entreprises et d'assurer la diffusion de l'information. Les questionnaires sont en ligne jusqu'à la publication de l'avis d'appel d'offres.

Des réunions avec les opérateurs économiques peuvent avoir lieu à leur demande. Un minimum de deux employés de Consip SPA (chef de projet et gestionnaire de catégorie) doivent y participer. Pendant la réunion, Consip présente le questionnaire d'étude de marché spécifique au projet d'achat et distribue un exemplaire de son code d'éthique. Le questionnaire est ensuite complété par l'ensemble des participants à la réunion.

Des questions peuvent être posées pendant la réunion ; toutefois, aucune information supplémentaire par rapport à celles publiées en ligne n'est fournie, de sorte que les fournisseurs qui ne participent pas à la réunion ne soient pas désavantagés. La stratégie d'appel d'offres (si elle est déjà établie) n'est pas discutée et aucune comparaison entre les soumissionnaires potentiels n'a lieu.

Source : (OCDE, 2013<sup>[27]</sup>).

En Algérie, les missions exploratoires de l'OCDE ont permis d'établir que les études de marché n'impliquent généralement pas de mécanismes formalisés de dialogue avec les fournisseurs potentiels. Des rencontres informelles ont parfois lieu entre acheteurs publics et fournisseurs. L'une des raisons pour lesquelles les services contractants n'ont pas recours aux mécanismes formalisés de dialogue avec les fournisseurs est qu'ils craignent que ces pratiques soient interprétées comme des atteintes à l'intégrité. Cependant, sans ces mécanismes de dialogue avec les opérateurs économiques, les agents en charge de la passation des marchés publics et/ou les experts techniques sectoriels ne peuvent pas acquérir une connaissance et une compréhension globale du marché. La mise en place de dialogues formalisés entre les services contractants et le secteur privé, ainsi que d'un processus de demande d'informations auprès

du marché, notamment via les rencontres avec les fournisseurs potentiels, pourraient améliorer l'analyse du marché et donc l'efficacité du système, en favorisant une bonne compréhension du marché par les services contractants et une meilleure préparation des documents d'appel d'offres.

La mise en place de tels dialogues formalisés avec les opérateurs économiques exige cependant un changement de culture pour les agents des services contractants. Afin de préserver l'intégrité de la passation du marché et l'équité entre fournisseurs, ces dialogues doivent prévoir les garanties nécessaires. En particulier, les éléments essentiels de chaque rencontre doivent être consignés et disponibles en cas d'audits ou de vérifications ultérieures. À plus long terme, l'Algérie pourrait envisager d'utiliser son système de passation électronique des marchés publics dans le cadre des consultations avec les fournisseurs pour diffuser des demandes d'information, annoncer les rencontres avec les fournisseurs, publier leurs comptes rendus, etc.

#### **4.1.3. Consolider la maturation des projets et les études de maturation**

Dans le cas des grands projets d'équipement et d'infrastructures, la phase de conception comprend la préparation de la documentation d'études et des estimations financières, qui sont parfois confiées à des bureaux d'étude lorsque l'entité publique n'a pas la capacité technique pour les réaliser. La qualité des études techniques et l'élaboration de la documentation d'étude est déterminante pour la bonne exécution du projet, en particulier en termes de qualité, mais aussi en termes de délais et de coût total du projet (OCDE, 2017<sup>[28]</sup>).

En Algérie, la Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), dont le rôle est décrit dans l'encadré 4.5, est la seule autorité extérieure au maître d'ouvrage à se prononcer sur l'opportunité des grands projets d'infrastructure, sur leur faisabilité et sur le degré d'aboutissement des études de maturation. Depuis 2010, la CNED met en œuvre le Guide de maturation des grands projets d'infrastructure économique et sociale, qui a introduit dans la pratique algérienne la maturation des grands projets en trois phases : les études d'identification, de faisabilité et de préparation à la réalisation.

#### **Encadré 4.5. Grands projets d'infrastructure : les prérogatives de la CNED**

La CNED est un organisme auprès du ministère des Finances. À chacune des trois étapes de la maturation d'un grand projet d'infrastructure, la CNED remet un avis motivé sur les études préparatoires, demandant si nécessaire des compléments d'information ou des corrections au maître d'ouvrage (ministères sectoriels le plus souvent) et aux bureaux d'études. La CNED intervient dès lors que le montant de l'autorisation de programme dépasse 20 milliards DZD (dinars algériens, environ 150 million EUR).

Avant le lancement du projet, la CNED s'assure que l'estimation du coût d'investissement découlant des études techniques n'est pas de nature à remettre en cause la rentabilité économique du projet et ne conduit pas à un impact supplémentaire important sur le Budget de l'État. La CNED peut, si besoin, exiger des études complémentaires avant de donner un avis favorable au lancement du projet. L'avis favorable de la CNED n'est cependant pas obligatoire pour le lancement des projets d'infrastructure, ce qui en fait une instance à caractère consultatif du point de vue des maîtres d'ouvrage.

Dans la phase de réalisation des projets, la CNED est également en charge du suivi des grands projets d'infrastructure, afin notamment d'identifier et de prévenir les dérapages dans la réalisation du projet qui augmentent son coût par rapport au budget initial. Elle assure un suivi trimestriel de la réalisation des grands projets sur la base du devis quantitatif et estimatif issu des études de préparation de réalisation de l'investissement.

Source : (Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), 2008<sup>[14]</sup>).

À chacune de ces étapes, la CNED remet un avis motivé sur les études réalisées par les maîtres d'ouvrage (ministères sectoriels) et les bureaux d'études. D'après le Guide de maturation, ces principales étapes se déclinent de la manière suivante :

- Les études d'identification visent à confirmer la pertinence du projet pour l'économie nationale et à préparer les termes de référence des études de faisabilité.
- Les études de faisabilité donnent lieu à la réalisation d'une analyse coûts-bénéfices du projet et confirment sa viabilité technique et environnementale. Une première estimation prévisionnelle des coûts est réalisée.
- Les études de préparation arrêtent la configuration technique détaillée (avant-projet détaillé), affinent l'estimation des coûts et définissent les modalités de réalisation du projet. Elles donnent lieu à la préparation des dossiers d'appel d'offres (Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), 2008<sup>[14]</sup>).

Cette chronologie en trois étapes a commencé à s'appliquer dans la pratique en 2012-14, entraînant une certaine amélioration dans la conduite des projets, les maîtres d'ouvrages commençant à prendre en compte les prescriptions de la CNED (Ministère des Finances, Algérie, 2014<sup>[29]</sup>). Cependant, le rôle de la CNED dans la maturation des projets et sa consultation obligatoire à chaque étape ne sont établis par aucune loi ni aucun texte réglementaire. Par exemple, le décret exécutif n° 04-162 portant statut, organisation, missions et attributions de la CNED date de juin 2004 : il est donc antérieur au Guide de maturation de 2010. Il stipule seulement que la CNED « se prononce sur la faisabilité économique, technique, sociale et financière des grands projets d'équipement et donne un avis avant leur inscription à la nomenclature des investissements publics » (JORA, 2004<sup>[30]</sup>).

Les missions exploratoires de l'OCDE ont montré que la faible qualité des nombreuses études de maturation est l'un des principaux facteurs entraînant des surcoûts et des retards dans les projets d'infrastructure et de travaux publics. Ces déficiences engendrent un recours massif aux avenants, que ce soient des avenants de régularisation des travaux supplémentaires nécessaires mais réalisés sans assise contractuelle, ou des avenants dont la signature est nécessaire avant la réalisation de travaux complémentaires, non identifiés préalablement dans le contrat initial.

Le constat de lacunes persistantes dans la préparation des grands projets d'infrastructures est partagé par les autorités. En 2014, le ministère des Finances considérait que « certaines insuffisances, voire lacunes, persistent particulièrement en matière de préparation et d'exécution des projets, ce qui se traduit systématiquement par un allongement des délais et une réévaluation des coûts de réalisation ». S'agissant de la maturation des projets, la CNED soulignait notamment l'insuffisance de certaines études, l'inadéquation du délai de réalisation avec l'importance du projet, et le lancement de projets sur la base d'études non maturées (Ministère des Finances, Algérie, 2014<sup>[29]</sup>).

D'après les missions exploratoires de l'OCDE, les déficiences des études de maturation et de la préparation des projets peuvent s'expliquer par deux facteurs :

1. Les études techniques de faisabilité et de préparation de l'investissement (telles que l'avant-projet détaillé) sont généralement réalisées par des bureaux d'études. Leurs études techniques sont parfois imprécises ou de qualité insuffisante.
2. Les prérogatives de la CNED sont insuffisantes en matière de maturation des projets. Son avis favorable n'étant pas obligatoire pour le lancement d'un grand projet d'infrastructure. En effet, en tant qu'organisme subordonné au ministère des Finances, la CNED transmet ses avis à ce dernier, qui les fait suivre aux ministères sectoriels, lesquels exercent le plus souvent la fonction de maître d'ouvrage pour les projets d'envergure nationale (Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), 2008<sup>[14]</sup>). En outre, il n'est pas du ressort de la CNED de se prononcer sur les solutions techniques choisies par la maîtrise d'ouvrage, sa mission est centrée sur la rentabilité économique et sociale du projet et le réalisme de l'estimation prévisionnelle des coûts.

Cependant, en pratique, des solutions techniques différentes peuvent engendrer des coûts d'investissement différents, et il peut être difficile de séparer nettement l'évaluation financière et économique d'une part, et les caractéristiques techniques d'un projet, d'autre part. Ainsi, malgré la maturation des grands projets en trois phases et l'expertise de la CNED, le surdimensionnement par rapport aux besoins demeure un problème récurrent dans les grands projets d'infrastructures (Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), 2008<sup>[14]</sup>).

Au vu des responsabilités de la CNED dans la maturation des grands projets d'infrastructure, le gouvernement algérien pourrait renforcer les prérogatives de la CNED. Les dispositions clés du Guide de maturation de 2010, en particulier les trois étapes de maturation des projets d'infrastructure (études d'identification, de faisabilité et de préparation à la réalisation), devraient être intégrées au cadre réglementaire. L'avis favorable de la CNED concernant les études de maturation devrait être obligatoire pour que le maître d'ouvrage lance l'étape suivante. Le cadre réglementaire devrait donc préciser que l'avis favorable de la CNED est obligatoire avant le lancement de tout projet d'infrastructure économique et sociale de son ressort.

Afin de consolider le rôle institutionnel de la CNED, le gouvernement pourrait la doter du statut d'organisme indépendant, à l'instar par exemple de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz ou d'autres organismes indépendants comparables sans tutelle ministérielle. En outre, il convient d'élargir le périmètre d'intervention de la CNED : elle devrait pouvoir se prononcer sur les solutions techniques retenues par le maître d'ouvrage, au-delà de la seule opportunité des projets et des aspects économiques et financiers (risques de dérapages budgétaires et en termes de délai).

Enfin, avant de donner son avis favorable, la CNED devrait conduire davantage d'études complémentaires afin de mettre en lumière, le cas échéant, les insuffisances des études de préparation de réalisation de l'investissement (avant-projet détaillés, etc.). Cela inciterait les maîtres d'ouvrage à investir davantage dans la qualité des études de maturation.

## **4.2. Des documents d'appel d'offres adaptés à la réalité du marché**

Les critères de qualification et de sélection des fournisseurs contenus dans les cahiers des charges ont un impact direct sur le niveau de concurrence et la bonne exécution des marchés. En effet, le cahier des charges permet de sélectionner la meilleure offre possible en fonction de l'objet du marché. Des critères de sélection inadéquats peuvent empêcher l'attribution du marché au fournisseur ayant proposé la meilleure offre, entraînant des surcoûts ou même une mauvaise exécution du contrat (Union Européenne, 2014<sup>[7]</sup>). Les critères de qualification disproportionnés peuvent favoriser un candidat, ce qui va à l'encontre du principe d'égalité d'accès à la commande publique. Les critères de qualification et de sélection sont également un instrument privilégié pour la prise en compte d'objectifs de politiques publiques (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>).

Par ailleurs, dans le cadre de certains contrats, notamment les contrats pluriannuels, les cahiers des charges doivent faire référence aux conditions de révision des prix, qui seront reprises dans les clauses de révision des prix des contrats. Des conditions de révision des prix adéquates et transparentes sont cruciales pour la bonne exécution des contrats, et reposent notamment sur la disponibilité d'indices de prix pertinents (SIGMA, 2016<sup>[31]</sup>).

#### **4.2.1. Encourager l'utilisation de critères de qualification et de sélection adéquats, au-delà du seul critère du prix**

*Des critères de qualification qui ne doivent pas être restrictifs*

Les critères de qualification garantissent la capacité d'un opérateur économique à exécuter le contrat. Ils permettent aux services contractants d'exiger que les soumissionnaires présentent un minimum de capacités techniques, financières et professionnelles (OCDE, 2011<sup>[32]</sup>). Les soumissionnaires ne présentant pas ces capacités minimales ou qui présentent une offre non conforme aux caractéristiques minimales requises ne peuvent pas soumissionner. Cependant, des critères de qualification excessivement restrictifs peuvent représenter un obstacle pour l'accès des PME aux marchés publics (Commission Européenne, 2008<sup>[33]</sup>), et par conséquent diminuer le degré de compétition dans les appels d'offres (voir chapitre 5).

En Algérie, le service contractant doit vérifier les capacités humaines, financières et techniques des soumissionnaires, lesquels doivent soumettre « tout document permettant d'évaluer les capacités des candidats, des soumissionnaires, et le cas échéant, des sous-traitants » (art. 67 du DMP). Le cahier des charges peut exiger la production d'un certificat de qualification ou d'un agrément obligatoire par les soumissionnaires. C'est systématiquement le cas en matière de travaux publics, de travaux forestiers, ou dans le secteur des ressources en eau. Cependant aucune information n'a pu être collectée quant aux difficultés pour les opérateurs économiques d'obtenir les certificats de qualification ou agréments. Par ailleurs, dans la pratique, les missions exploratoires de l'OCDE ont relevé que les services contractants se fondent parfois sur les trois derniers bilans pour estimer les capacités humaines et financières d'un soumissionnaire, ou exigent un minimum de chiffre d'affaires.

Des dispositions sont prévues pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics, et donc intensifier la concurrence, ce qui correspond aux bonnes pratiques internationales et contribue à l'efficacité de la commande publique (voir chapitre 5). Des lignes directrices seraient toutefois nécessaires afin de préciser ces dispositions et d'assurer leur application uniforme par les services contractants. Elles devraient préciser que la référence à des normes techniques ou des standards doit être accompagnée de la mention « ou équivalent », qui ouvre la porte à la soumission de variantes, c'est-à-dire des offres techniques alternatives qui répondent au besoin mais ne satisfont pas nécessairement aux standards définis dans le cahier des charges (Union Européenne, 2014<sup>[7]</sup>). Ces lignes directrices pourraient également donner des indications et des exemples concrets aux services contractants afin de les guider dans le choix des exigences financières utilisées comme critères de qualification. Il est en effet essentiel que ces exigences soient proportionnelles à l'objet du contrat et ne représentent pas des barrières excessives à la participation des PME.

*Vers un recours plus fréquent à l'offre économique la plus avantageuse et au coût global d'utilisation*

Les critères de sélection ou d'attribution permettent d'évaluer les offres et d'attribuer le marché à l'opérateur économique ayant présenté la meilleure offre. En plus du critère relatif au coût/prix, ces critères peuvent porter sur des aspects relatifs à la qualité, aux caractéristiques techniques, au service après-vente, mais également aux aspects environnementaux et sociaux (OCDE, 2011<sup>[32]</sup>).

Dans la pratique internationale, il existe deux méthodes pour la sélection des offres dans le cadre d'une procédure de marché public :

1. L'offre la moins-disante : le marché est attribué à l'offre présélectionnée (suite à la phase de présélection) la moins chère.
2. Le meilleur ratio prix/efficacité (ou rapport qualité/prix), qui permet de prendre en compte d'autres critères de sélection que le prix. Cette méthode (anciennement désignée offre économiquement la plus avantageuse) présente plusieurs avantages par rapport l'offre la moins-disante car elle permet de prendre en compte de multiples critères de sélection (tableau 4.1).

**Tableau 4.1. Inconvénients de l'utilisation du seul critère du prix pour la sélection des offres**

Méthode de sélection	Avantages/inconvénients en termes d'innovation	Avantages/inconvénients en termes de concurrence	Avantages/inconvénients en termes de critères sociaux ou environnementaux
Offre la moins-disante	Ne permet pas au pouvoir adjudicateur de valoriser l'innovation	Décision d'attribution prévisible : risque d'ententes anti-concurrentielles	Pas de prise en compte de critères sociaux ou environnementaux
Rapport qualité/prix (ou prix/efficacité)	Permet au pouvoir adjudicateur de valoriser les éléments innovants d'une offre	Décision d'attribution moins prévisible du fait de la multiplicité des critères	Possibilité de critères environnementaux (certificats, écolabels, etc.) ou sociaux (tels que la responsabilité sociale des entreprises [RSE])

Sources : (OCDE, 2012<sup>[34]</sup> ; OCDE, 2011<sup>[32]</sup>).

Malgré ses limites (voir tableau 4.1) le choix de l'offre moins-disante, y compris avec l'exigence d'une note technique minimale, peut être pertinente dans le cas d'achats de produits fortement standardisés et aux caractéristiques préétablies. Elle doit en revanche être exclue dès lors que les besoins des pouvoirs adjudicateurs présentent un certain degré de complexité (Crown Agents, 2018<sup>[35]</sup>).

Dans la méthode de l'offre économique la plus avantageuse, le poids de chacun des critères est généralement déterminé par un système de pondération qui doit être précisé dans le cahier des charges, et va guider les opérateurs économiques dans la préparation de leurs offres. La pondération des critères doit être calibrée avec soin et refléter les objectifs stratégiques que veulent atteindre les entités publiques, afin de sélectionner l'offre qui propose la meilleure valeur ajoutée (OCDE, à paraître<sup>[36]</sup>). Certains pays ont développé des lignes directrices à destination des services contractants concernant la pondération des critères de sélection des marchés de fournitures afin de refléter des objectifs stratégiques nationaux. Le tableau 4.2 présente les lignes directrices de pondération des critères d'attribution des marchés de fournitures élaborées par le ministère de l'Administration publique du Mexique où le prix représente, au maximum, la moitié des points attribués.

**Tableau 4.2. Lignes directrices pour l'attribution des marchés de fournitures au Mexique**

	Critères d'attribution	Pondération
<b>Critères techniques</b>	Caractéristiques techniques des biens	20-25 points
	Capacités du fournisseur	5-10 points
	Expérience du fournisseur sur le marché	5-7.5 points
	Performance dans l'exécution des contrats	10-20 points
	Prix	
<b>Critères de prix</b>		Maximum 50 points

Source : ministère de la Fonction publique, Mexique.

En Algérie, la réglementation concernant les critères de sélection est conforme aux bonnes pratiques internationales. En effet, l'article 78 du DMP, qui spécifie les critères de sélection, est exhaustif et mentionne une série de critères pertinents pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. Il décrit des critères de sélection relatifs au coût (y compris le coût global d'utilisation) et hors coût (qualité, délais d'exécution ou de livraison, caractère fonctionnel, valeur technique, service après-vente et assistance technique, etc.). Il permet également le recours à des critères de sélection portant sur les performances en matière sociale et de développement durable des fournisseurs (voir chapitre 5 sur la prise en compte des objectifs de politique publique dans les marchés publics). Sur cette base, les entités publiques utilisent trois méthodes différentes pour sélectionner le partenaire co-contractant dans le cadre d'un appel d'offres :

- le choix de l'offre la moins-disante en se basant uniquement sur le critère prix,
- le choix de l'offre la moins-disante parmi les offres ayant obtenu une note technique minimale,
- le choix de l'offre ayant la note totale la plus élevée sur la base de la pondération de plusieurs critères, lorsque le choix est essentiellement basé sur l'aspect technique des prestations.

L'Algérie ne dispose pas de données pour mesurer le recours aux différentes méthodes de sélection des offres. Cependant, d'après les discussions menées lors des missions exploratoires de l'OCDE avec différentes parties prenantes, il semble que les deux premières méthodes relatives à l'offre la moins-disante soient dominantes dans l'attribution des marchés publics en Algérie. Cela fait du prix le facteur décisif de l'attribution, alors que la conformité aux spécifications techniques est évaluée sur une simple base réussite ou échec.

Le gouvernement algérien gagnerait à encourager les services contractants à utiliser d'avantage la méthode du ratio prix/efficacité en utilisant plusieurs critères de sélection, comme cela est prévu dans le cadre réglementaire, et ce, notamment lorsque les besoins des services contractants ont un certain degré de complexité. Cette mission devrait être confiée à l'ARMP prévue par le DMP. Une fois opérationnelle, l'ARMP pourrait développer un guide ou des lignes directrices à destination des services contractants concernant l'utilisation de différents critères de sélection. Ces lignes directrices pourraient être développées pour chaque grande catégorie d'achats (fournitures, services informatiques et technologies de l'information, travaux publics, etc.) et gagneraient à être accompagnées d'actions de formations appropriées à destination des acheteurs publics, fondées sur des bonnes pratiques internationales et algériennes.

L'évaluation financière de l'offre peut se faire en se fondant sur une analyse du coût global d'utilisation, qui prend en compte le coût d'utilisation d'un produit tout au long de son cycle de vie. L'encadré 4.6 décrit les différents coûts directs et indirects qui doivent être pris en compte pour le calcul du coût global d'utilisation.

#### Encadré 4.6. Le calcul du coût global d'utilisation

En plus du prix d'achat, le calcul du coût global d'utilisation permet l'intégration des différents coûts d'exploitation, de maintenance et de désinstallation/recyclage afin d'assurer une réelle comparabilité des offres. Ces coûts incluent :

1. les coûts d'acquisition : prix d'achat, coûts d'installation, assurance, formation,
2. les coûts opérationnels : consommation d'énergie, consommables et frais de maintenance ou d'exploitation,
3. les coûts liés à la fin de vie, tels que les coûts de collecte et de recyclage.

Dans certaines approches intégrant des critères environnementaux, les coûts imputés aux externalités environnementales (comme par exemple les émissions de gaz à effet de serre) sont pris en compte, à condition que leur valeur monétaire puisse être établie.

Source : (SIGMA, 2017<sup>[37]</sup>).

Comme évoqué précédemment, le cadre réglementaire régissant les marchés publics en Algérie prévoit explicitement l'utilisation du coût global d'acquisition comme critère de sélection, ce qui est considéré comme une bonne pratique internationale. Cependant, dans la pratique, son utilisation est très limitée, mis à part dans le domaine de la santé où les coûts opérationnels sont également analysés. D'après les parties prenantes interrogées lors des missions exploratoires de l'OCDE, cette utilisation limitée est liée à un manque de capacité des entités publiques pour utiliser ce critère. L'Algérie gagnerait donc à développer des lignes directrices pour sensibiliser les entités publiques au concept du coût global d'acquisition. Par ailleurs des formations et actions de sensibilisation pourraient également être prévues sur ce sujet.

#### 4.2.2. Insérer des clauses de révision des prix pour assurer l'équilibre des contrats publics

##### *Mettre à jour et publier en ligne les indices de révision des prix des contrats*

Les entités publiques et les opérateurs économiques pourraient être confrontés à des situations légitimes nécessitant la modification des prix fixés dans un contrat, en raison par exemple d'un changement du coût des approvisionnements d'un fournisseur, ou encore de circonstances imprévisibles survenues pendant l'exécution d'un marché. Ainsi, une hausse significative du prix des intrants pourrait dégrader la situation financière du fournisseur et nuire à la bonne exécution du contrat, alors qu'au contraire, une baisse des coûts d'approvisionnement qui serait captée par le fournisseur engendrerait des surcoûts pour les pouvoirs adjudicateurs (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>). Les clauses de révision des prix sont particulièrement pertinentes pour certains types de contrat de longue durée, notamment lorsqu'ils portent sur des intrants dont les prix sont volatils (matière, main d'œuvre, autres coûts variables).

L'absence de clauses d'ajustement des prix peut représenter un risque pour les soumissionnaires, les décourageant à participer à un appel d'offres, ce qui impacte donc le niveau de concurrence. Ils pourraient ajouter une prime de risque à leur offre économique, faisant supporter le risque par les pouvoirs adjudicateurs via une augmentation du prix (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>).

Les pays de l'OCDE ont introduit des clauses d'ajustement des prix dans leurs contrats publics, fondées sur une référence à des prix publics (Barème du titulaire du marché) ou à des indices de prix fiables et pertinents par rapport à l'objet du marché, publiés souvent par les instituts statistiques nationaux, comme par exemple en Espagne (encadré 4.7) (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>). Afin de disposer de formules de révisions

pertinentes et d'assurer un équilibre financier du contrat public, cette dernière méthode nécessite une actualisation et une publication régulières des indices de prix utilisés dans les formules de révision des prix, ainsi que la publication d'indices suffisamment détaillés en termes d'intrants, de biens et de services. La révision des prix sur Barème du titulaire peut notamment être envisagée lorsqu'aucun indice des prix n'est représentatif. Le choix de cette référence suppose que le pouvoir adjudicateur prenne certaines précautions puisque le titulaire fixe librement son prix, alors que la référence retenue pour une variation de prix à répercuter sur le prix d'un contrat ne devrait pas être laissée à la discrétion du seul titulaire (Ministère de l'Économie et des Finances (DAJ), 2013<sup>[38]</sup>) (Le Moniteur, s.d.<sup>[39]</sup>).

#### Encadré 4.7. Indices de prix des matières et de main d'œuvre en Espagne

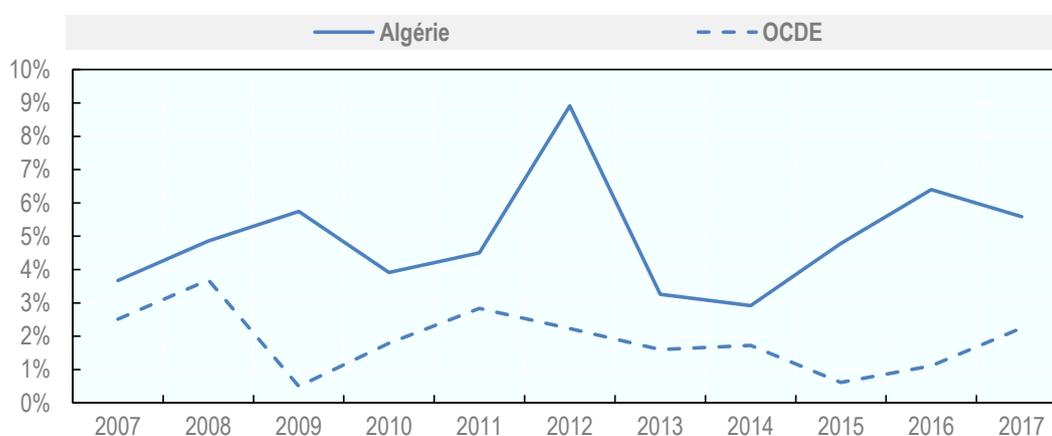
En Espagne, les indices de prix des matières et de la main d'œuvre utilisés dans les formules de révision des prix des contrats publics sont publiés en ligne sur le site de l'Institut national de statistiques. Le calcul des indices mensuels des prix des matières, dont les formules sont approuvées par décret royal, est la responsabilité de l'Institut national de statistiques. Il les diffuse sur son site web une fois les indices publiés au journal officiel et approuvés par une commission gouvernementale sur proposition du Comité supérieur des prix des contrats publics.

Source : (INE, s.d.<sup>[40]</sup>).

Le DMP prévoit des marchés à prix fermes et d'autres à prix révisibles qui incluent des clauses de révision des prix basées sur des indices de prix officiels publiés au journal officiel et au Bomop (art. 97 à 101 du DMP). Toutefois, les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils des procédures formalisées ne peuvent faire l'objet d'une révision des prix (art. 97 du DMP).

Les clauses de révision des prix sont particulièrement nécessaires en Algérie, où l'inflation est plus élevée que dans les pays de l'OCDE (graphique 4.3). Cependant d'après les missions exploratoires de l'OCDE, le recours aux marchés à prix ferme est souvent privilégié par les services contractants.

#### Graphique 4.3. Taux d'inflation dans les pays de l'OCDE et en Algérie (2007-17)



Note : Moyenne annuelle.

Sources : (Fonds Monétaire International, 2018<sup>[41]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[42]</sup>)

Par ailleurs, contrairement à la pratique des pays de l'OCDE, les indices de prix ne sont pas disponibles sur le site de l'Office national des statistiques (ONS). Ils sont établis par arrêté du ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville ou, le cas échéant, par arrêté d'autres ministres, en fonction de leurs secteurs. D'après les analyses de l'équipe de l'OCDE, les catégories d'intrants ou de biens et services disposant d'indices de prix sont limitées et gagneraient à être actualisés plus fréquemment. À titre d'exemple, en mars 2019 les derniers indices des prix salaires et matières disponibles au journal officiel portaient sur le premier trimestre de l'année 2018 (JORA, 2004<sup>[30]</sup>). En outre, il semble que dans la pratique les seuls indices qui existent concernent le secteur de la construction. Par ailleurs, les indices des prix et matières sont publiés au journal officiel (disponible en format PDF), mais le format du journal officiel n'est pas adapté à une utilisation facile des indices par les opérateurs économiques et les services contractants (historique non disponible, format non exploitable directement pour l'utilisation des données).

L'Algérie gagnerait à publier des indices suffisamment détaillés et pertinents pour être utilisés dans les clauses de révision des prix dans les contrats publics. Cela exige de publier un plus grand nombre d'indices couvrant plus d'intrants, de biens et de services que ceux qui sont disponibles actuellement. En outre, il est essentiel que ces indices soient plus souvent mis à jour et disponibles en ligne de manière centralisée, y compris l'historique de l'indice sur une période longue. Des indices pertinents et suffisamment détaillés, disponibles gratuitement sur un site unique dans un format directement exploitable (Excel, etc.) stimuleraient sans doute l'usage des clauses de révision des prix par les services contractants et contribueraient à davantage de transparence sur les prix dans les marchés publics.

L'Algérie pourrait confier à l'ONS la centralisation et la publication sur son site de l'ensemble des indices de référence pour les formules de révision des prix utilisées dans les marchés publics. En effet, l'ONS dispose des compétences et outils nécessaires au traitement et à la publication régulière de ce type de données. Cela nécessitera, le cas échéant, une coopération entre les Ministères sectoriels concernés, y compris celui de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville, et l'ONS. La centralisation de la publication des indices par l'ONS n'empêche pas les différents ministres de continuer à publier les indices relatifs à leurs secteurs.

### **4.3. Mettre en place des outils pour améliorer l'efficacité de la passation des marchés**

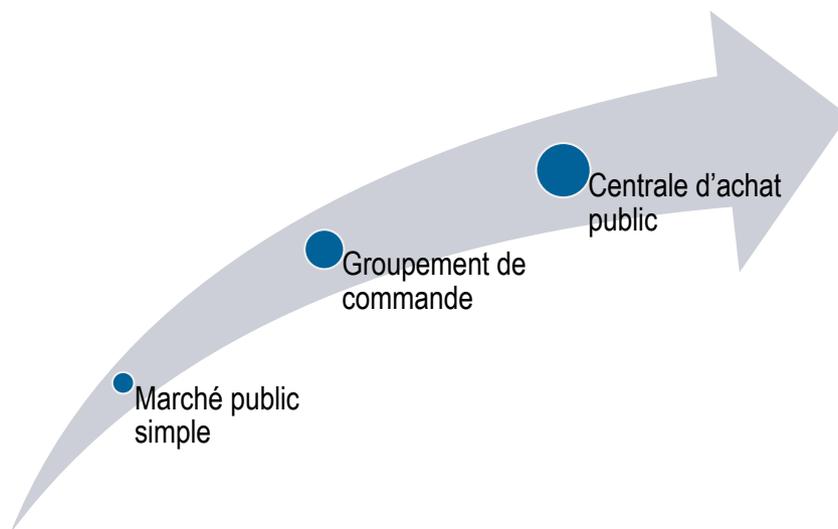
L'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des fonds publics sont des principes fondamentaux dans la plupart des systèmes de passation des marchés publics. Afin d'optimiser les dépenses, de réduire les doublons et d'accroître l'efficacité administrative de la passation des marchés publics, plusieurs pays, y compris ceux de l'OCDE, ont recours à des outils d'efficience tels que la mutualisation des achats, la mise en place d'accords-cadres et/ou la création de catalogues électroniques (OCDE, 2016<sup>[43]</sup>) (OCDE, 2018<sup>[26]</sup>).

#### **4.3.1. Encourager la mutualisation des achats publics pour bénéficier d'économies d'échelles**

L'agrégation de la demande et la mutualisation des achats sont des leviers majeurs d'efficacité de la commande publique. Les principaux arguments en faveur de la mutualisation des achats sont la réalisation d'économies grâce à un pouvoir de négociation accru auprès des fournisseurs et l'amélioration de l'efficacité administrative (réduction des doublons et des coûts de transaction pour les entités adjudicatrices et pour les fournisseurs) (OCDE, 2011<sup>[44]</sup>) (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>). Toutefois, une mutualisation non maîtrisée et non réfléchie peut également représenter des risques, tels que la difficulté de satisfaire des besoins hétérogènes exprimés par les services contractants et un accès plus difficile pour les PME aux marchés publics en l'absence de stratégie d'allotissement (Sanchez-Graells et Herrera Anchustegui, 2016<sup>[45]</sup>).

En pratique, l'agrégation de la demande peut se faire à des niveaux différents : par des groupements de commandes entre deux ou plusieurs entités publiques ayant des besoins homogènes, ou par la centralisation des achats à travers la création d'une structure ad hoc dont la mission principale est de passer des marchés publics aux profits de plusieurs entités adjudicatrices (graphique 4.4) (OCDE, 2016<sup>[46]</sup>).

#### Graphique 4.4. Différents niveaux d'agrégation de la demande



Note : Le groupement de commandes est une étape intermédiaire entre une centrale d'achat institutionnalisée et un marché public simple

#### *Encourager les groupements de commande afin de réaliser des économies*

Afin de tirer tous les bénéfices de la création d'un groupement de commandes, il faut s'assurer de l'homogénéité des besoins entre les membres du groupement, mais également d'autres critères, tels que la situation financière et le respect du délai de paiement de chaque partenaire, des conditions de livraison harmonisées et un calendrier d'exécution du marché similaire (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>).

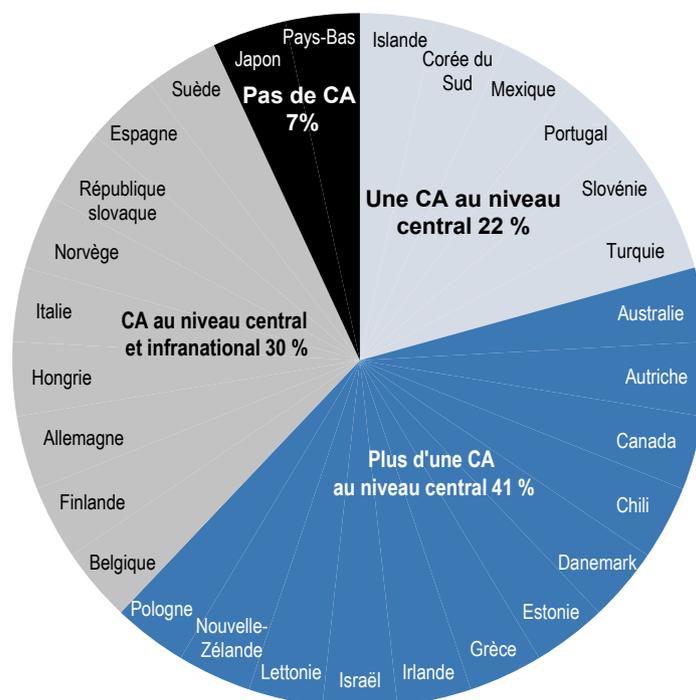
En Algérie, le système de passation des marchés publics est décentralisé, toutefois le DMP prévoit un instrument de centralisation : le groupement de commandes. D'après l'article 36 du DMP, le groupement est formé par convention entre plusieurs services contractants, qui peuvent désigner parmi eux un service contractant coordinateur en charge de la passation du marché. Les modalités d'application de cet article sont précisées par arrêté du ministre des Finances, mais le seul arrêté disponible date du 28 mars 2011 (Ministère des Finances, Algérie, 2011<sup>[47]</sup>). D'après les missions exploratoires de l'OCDE, l'utilisation par les entités publiques des groupements de commandes est limitée. Par exemple, elle est utilisée pour mutualiser les acquisitions d'autobus pour le transport scolaire entre plusieurs municipalités.

La grande décentralisation de son système de marchés publics suggère que l'Algérie gagnerait à encourager la constitution de groupements de commandes entre différents services contractants dont les besoins sont homogènes. Comme détaillé dans la section 4.2, l'harmonisation des processus de programmation achat et la consolidation des plans d'achats de chaque service contractant via le futur système de passation électronique des marchés publics pourraient faciliter la constitution de groupements de commandes.

*Pour la création de centrales d'achats publics généralistes*

La centralisation des achats agrège généralement les besoins d'un plus grand nombre de services contractants. La majorité des pays de l'OCDE ont mis en place une ou plusieurs centrales d'achats publics, et près d'un tiers d'entre eux ont des centrales d'achats à la fois au niveau central et au niveau régional (graphique 4.5). Les centrales d'achats peuvent également être sectorielles et spécialisées (santé, défense nationale, ou encore éducation). L'efficacité de la centralisation dépend des instruments et des techniques utilisées. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, les centrales d'achats agissent généralement comme gestionnaires des accords-cadres au profit d'autres entités adjudicatrices. Par ailleurs, les principaux motifs de la création des centrales d'achats sont économiques : ils s'agit d'obtenir de prix plus compétitifs via un pouvoir de négociation renforcé auprès des fournisseurs et la réduction des coûts de transaction administratifs (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

**Graphique 4.5. L'existence de centrales d'achats dans les pays de l'OCDE**



Note : 29 pays de l'OCDE. CA = centrale d'achats.  
Source : (OCDE, 2016<sup>[43]</sup>).

Consciente des gains d'efficacité obtenus par la centralisation, l'Algérie a mis en place trois centrales d'achats publiques sectorielles, dont la plus importante est la Pharmacie centrale des hôpitaux, un établissement public industriel et commercial (EPIC) non soumis au DMP, sous l'égide du ministre de la Santé. Les marchés publics passés par les établissements publics de santé avec la Pharmacie centrale des hôpitaux ne sont pas non plus soumis au DMP. En revanche, il n'existe pas en Algérie de centrale d'achats généraliste ou interministérielle. Étant donné les gains d'efficacité que peuvent générer les centrales d'achats, mais aussi l'homogénéité des besoins pour les achats dits « standards », l'Algérie pourrait envisager la création de centrales d'achat généralistes. Elles pourraient être mises en place au niveau central (interministériel), mais aussi au niveau des wilayas.

### 4.3.2. Promouvoir d'autres outils d'efficience dans les marchés publics

#### *Améliorer le cadre réglementaire régissant les accords-cadres et promouvoir leur utilisation*

Un accord-cadre est un accord entre une entité adjudicatrice et un ou plusieurs opérateurs économiques pour la fourniture de biens et services et, plus rarement, de travaux, sur une période déterminée. Il s'agit également d'un outil majeur de la mutualisation et de la centralisation des achats. Le but de l'accord-cadre est d'établir les termes du contrat à l'avance, notamment concernant les spécifications techniques minimales, et éventuellement un prix maximal (Mabin, 2018<sup>[8]</sup>). L'entité adjudicatrice passe ensuite les marchés subséquents par simple notification d'un marché d'application de l'accord-cadre au fournisseur sélectionné. Les accords-cadres offrent de nombreux avantages pour les entités adjudicatrices comme pour les fournisseurs, parmi lesquels une diminution de la lourdeur administrative, une compétition accrue, un meilleur accès des PME aux opportunités de marchés publics, un meilleur rapport qualité prix, une simplification des règles en les rendant plus flexibles, la promotion de l'innovation et une meilleure utilisation des ressources (OCDE, 2014<sup>[48]</sup>).

Il existe quatre types d'accords-cadres en fonction du nombre de fournisseurs (un seul ou plusieurs) et de la définition ou non de tous les termes du contrat dans l'accord initial (accord complet ou incomplet) (tableau 4.3). L'accord-cadre mono-attribué correspond à un marché public « classique », attribué à un seul fournisseur, et où tous les termes du contrat sont déterminés.

**Tableau 4.3. Les quatre catégories d'accords-cadres**

Mono attribué (un seul fournisseur)	Multi attribué (plusieurs fournisseurs)	Mono attribué (un seul fournisseur)	Multi attribué (plusieurs fournisseurs)
Complet (termes définis)	Incomplet (termes indéfinis)	Incomplet (termes indéfinis)	Complet (termes définis)

Ce dispositif d'accords-cadres est adopté par les pays de l'OCDE, mais aussi par certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA). C'est le cas par exemple de l'Égypte qui a introduit en 2018 les accords-cadres dans son cadre réglementaire (loi n° 182 sur les contrats des organismes publics). (Minsitère des Finances, Égypte, 2018<sup>[49]</sup>).

En Algérie, la réglementation prévoit les contrats-programmes (art. 33 du DMP) et les marchés à commande (art. 34 du DMP), qui peuvent porter sur une durée maximale de cinq années et « chevaucher sur deux ou plusieurs exercices budgétaires ». Les marchés à commande portent sur des prestations (fournitures, services ou travaux) courantes et à caractère répétitif. Ils doivent comporter l'indication de limites minimales et maximales (en termes de quantité et/ou en valeur) et ne sont conclus qu'avec un seul fournisseur (art. 34 du DMP).

En théorie, les contrats-programmes peuvent être attribués à plusieurs opérateurs économiques et prévoir une remise en concurrence lors de la notification des marchés subséquents (« marchés d'application » d'après l'article 33 du DMP). Cependant les services contractants doivent définir en avance les termes du contrat, notamment la nature et l'importance des prestations à réaliser, la localisation, le montant et l'échéancier de réalisation. Le système en place en Algérie ne permet donc pas de mettre en place des contrats-programmes lorsque tous les termes ne sont pas définis (accord-cadre incomplet dans le tableau 4.3), ce qui limite la flexibilité et donc l'efficience des contrats-programmes. En outre, comme évoqué au chapitre 1 (section 1.1), l'arrêté du ministère des Finances fixant les modalités d'application des contrats-programmes (art. 33 du DMP) n'a jamais été adopté. Le cadre réglementaire des contrats-programme se limite donc à l'article 33 du DMP et manque par conséquent de clarté et de précision.

D'après les missions exploratoires de l'OCDE, le recours aux contrats-programmes est extrêmement limité en Algérie. Des contrats-programmes ont notamment été passés dans le cadre des marchés de construction de l'autoroute Est-Ouest (chaque tronçon faisant l'objet d'un marché d'application différent)

ou concernant des équipements médicaux onéreux et complexes (scanners ou imagerie à résonance magnétique). Par ailleurs, les services contractants n'ont pas recours aux contrats-programmes avec remise en concurrence, bien que cette possibilité leur soit ouverte par la réglementation. De plus, il n'existe pas de lignes directrices pour guider les services contractants quant aux bonnes pratiques en la matière.

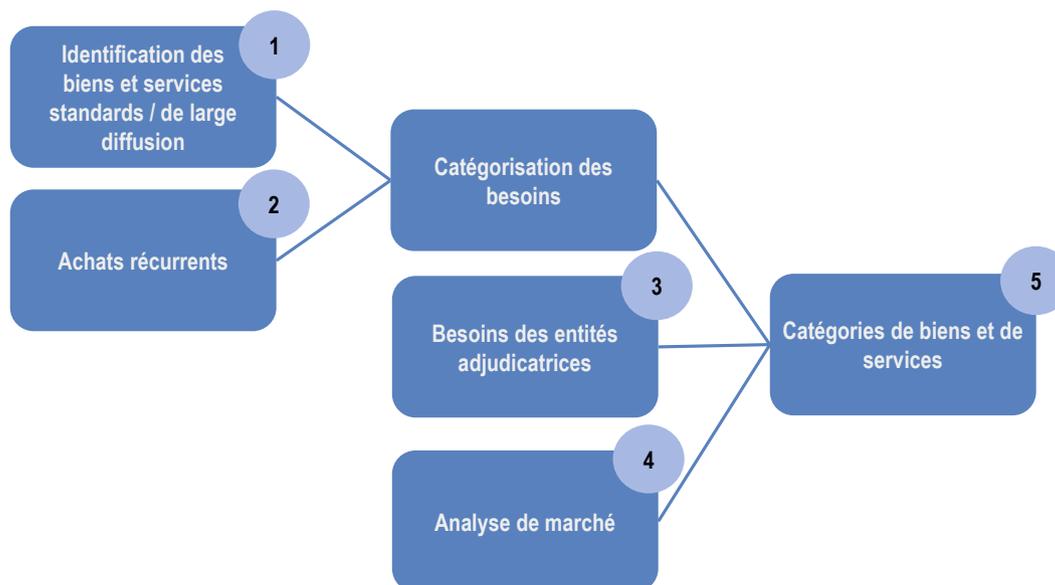
Afin d'améliorer l'efficacité du système, l'Algérie gagnerait à clarifier la réglementation existante afin d'y intégrer les différents types de contrats-programmes : mono ou multi attribués, complets et incomplets. Par ailleurs, l'Algérie devrait élaborer et diffuser des lignes directrices sur les contrats-programmes et organiser des formations à destination des entités publiques afin de renforcer leurs capacités sur les différentes possibilités offertes par cet outil d'efficacité. L'amélioration du cadre réglementaire régissant les accords-cadres facilitera également les groupements de commandes et éventuellement la mise en place de centrales d'achat public.

La durée de vie d'un contrat-programme est décidée lors de sa conception par le service contractant. Ce dernier doit prendre en compte à la fois les avantages d'un contrat-programme de longue durée (réduction des coûts administratifs, simplification des procédures grâce aux marchés d'application) et les risques liés à l'atténuation de la concurrence entre fournisseurs et l'exclusion des nouveaux entrants pour toute sa durée de vie (OCDE, 2011<sup>[50]</sup>). Ainsi, dans la réglementation européenne, la durée de vie d'un accord-cadre ne dépasse normalement pas quatre ans. Cependant, une période plus courte est généralement utilisée dans la pratique européenne, par exemple un accord-cadre de deux ans renouvelable pour un an à deux reprises (formule « 2+1+1 ») (OCDE, 2014<sup>[48]</sup>).

Par conséquent, l'Algérie pourrait envisager de réduire la durée maximale des contrats-programmes à quatre ans et encourager, dans les lignes directrices susmentionnées, les services contractants à faire usage de contrats-cadres d'une durée plus courte si possible. Un accord-cadre d'une durée de cinq ans risque en effet d'être préjudiciable à la concurrence en garantissant le marché à un fournisseur ou un groupe de fournisseurs sur une longue durée. En cas de besoin exceptionnel, la nécessité d'un accord-cadre d'une durée supérieure à quatre ans devrait être dûment justifiée par le service contractant et faire l'objet d'une autorisation préalable de l'ARMP.

Les accords-cadres sont plus adaptés à certaines catégories d'achat. La détermination des catégories de produits et services qui doivent faire l'objet d'un accord-cadre est une étape essentielle. Le graphique 4.6 décrit la méthodologie à suivre pour définir les catégories d'achat pour lesquels l'utilisation d'accords-cadres est souhaitable.

### Graphique 4.6. Accords-cadres : les étapes de la définition des catégories d'achat



Source : (OCDE, 2014<sup>[48]</sup>).

À titre d'exemple, le tableau 4.4 détaille les catégories de biens et services qui font fréquemment l'objet d'un accord-cadre dans les pays de l'Union européenne (UE). Dans le cadre de sa nouvelle réglementation (loi N° 182) des marchés publics, l'Égypte a également dressé une liste des biens et services les plus appropriés pour faire l'objet d'un accord-cadre sur la base de l'analyse de l'historique des achats. L'Algérie gagnerait aussi à fournir dans ses lignes directrices une orientation aux acheteurs publics sur les catégories pour lesquelles l'utilisation de contrats-programme est souhaitable.

#### Tableau 4.4. Catégories de biens et services fréquemment couverts par les accords-cadres de l'UE

• Ordinateurs PC de bureau et portables • Imprimantes et photocopieuses	• Services de télécommunication (Téléphonie fixe, mobile et services associés) • Plateformes électroniques de marchés publics
• Équipement informatique	• Logiciels divers (bureautique, etc.)
• Équipement de bureau	• Services de nettoyage et d'entretien des locaux
• Carburant ; électricité	• Voyage et hospitalité, services de réservation
• Véhicules et motocycles	• Assurance pour véhicules et motocycles
• Fournitures de bureau	• Transport et services de mobilité (taxis, etc.)
• Restauration collective	• Services de sécurité et de surveillance

Source : (OCDE, 2014<sup>[48]</sup>).

Pour améliorer l'efficacité des procédures, les entités publiques peuvent également utiliser le système d'acquisition dynamique (SAD), une procédure entièrement électronique d'achat de fournitures, services ou travaux courants préalablement déterminés dans les documents d'appel d'offres par le pouvoir adjudicateur. Le SAD est uniquement adapté lorsque l'objet de l'achat est disponible sur le marché. La différence essentielle entre le SAD et l'accord-cadre est que les opérateurs économiques peuvent rejoindre le SAD à tout moment (OCDE/SIGMA, 2018<sup>[51]</sup>).

La concurrence induite par le SAD bénéficie au pouvoir adjudicateur car le SAD permet d'obtenir des offres économiquement avantageuses et en adéquation avec les évolutions technologiques du marché le cas échéant. Ce système favorise également la participation des PME car celles-ci disposent de plus de temps

pour soumettre leur candidature, contrairement à une procédure qui fixe une durée limitée pour la soumission.

L'Algérie pourrait donc envisager d'intégrer le SAD dans son cadre réglementaire et d'adapter son système de passation électronique des marchés à cet outil afin d'en améliorer l'efficacité.

### *Promouvoir l'utilisation des catalogues électroniques et des enchères électroniques inversées*

Les outils électroniques peuvent jouer un rôle clé dans l'amélioration de l'efficacité du système, que ce soit au niveau de gain achat (en termes de prix payé) ou en termes administratifs. Les catalogues électroniques et les enchères inversées font partie de ces outils (OCDE, 2015<sup>[3]</sup>). Lors d'un processus de sélection de fournisseurs, les entités adjudicatrices peuvent demander aux soumissionnaires de remettre leurs offres par le biais de catalogues électroniques. Une fois le ou les fournisseurs sélectionnés, elles disposeront de ces catalogues accessibles sur internet (directement ou par le biais d'une plateforme), sur la base desquels les commandes seront émises. Ces catalogues contiennent les produits (bien ou services) objets du marché signé et sont régulièrement mis à jour par les fournisseurs. Les catalogues électroniques présentent de nombreux avantages, comme par exemple renforcer l'accessibilité et la transparence du marché, réduire les coûts administratifs ou encore rationaliser et réviser les procédures d'achat (Commission Européenne, 2010<sup>[52]</sup>).

Les enchères électroniques inversées permettent à différents opérateurs économiques en concurrence de soumissionner puis de réviser leurs prix à la baisse en temps réel, de façon anonyme. Le service contractant fixe les règles des enchères, l'opérateur économique qui offre le prix le plus compétitif à l'issue de la procédure se voit attribuer le marché. Bien que l'objet de l'enchère soit généralement le prix, elle peut également porter sur d'autres éléments quantifiables liés aux caractéristiques des produits ou aux délais de livraison. Les enchères électroniques sont un instrument pertinent pour les procédures portant sur la fourniture de biens standardisés (OCDE, 2016<sup>[53]</sup>).

Étant donné leur contribution à l'amélioration de l'efficacité du système de passation des marchés publics, les catalogues électroniques et les enchères électroniques inversées sont utilisés dans un grand nombre de pays. Par exemple, dans plus de la moitié (53 %) des pays de l'OCDE, certains pouvoirs adjudicateurs ont intégré ces instruments à leur portail électronique de marchés publics. Dans plus d'un tiers des pays de l'OCDE (36 %), le portail électronique des marchés publics du gouvernement central comprend un module dédié aux enchères électroniques inversées, et 33 % des pays de l'OCDE ont également la possibilité d'intégrer des catalogues électroniques à leur portail (OCDE, 2016<sup>[20]</sup>).

En Algérie, le DMP permet l'utilisation de catalogues électroniques et d'enchères électroniques inversées dans le cadre du portail électronique des marchés publics (art. 206 du DMP). Conformément aux bonnes pratiques internationales, le DMP réserve ces deux outils aux acquisitions de fournitures et de prestations de services courants. Cependant, d'après les missions exploratoires de l'OCDE, ces deux outils ne sont pas utilisés. Bien qu'ils puissent être utilisés hors système de passation électronique des marchés publics, la mise en place d'un tel système faciliterait leur utilisation. En plus de promouvoir l'utilisation de ces deux outils, l'Algérie devra donc s'assurer que des modules d'enchères électroniques inversées et de catalogues électroniques seront prévus lors du développement du portail électronique (voir chapitre 3).

## **4.4. Renforcer l'évaluation du système de passation des marchés publics**

Dans un contexte où les pays cherchent à améliorer l'efficacité des services publics et à optimiser leurs coûts sous la pression conjointe des contraintes budgétaires et des exigences croissantes des citoyens, il est essentiel de conduire une évaluation périodique en profondeur du système de passation des marchés publics afin de vérifier l'atteinte d'objectifs prédéfinis et de remédier aux éventuelles déficiences du système. La

performance du système de passation des marchés publics peut être évaluée à trois niveaux différents : au niveau de chaque procédure, au niveau des services contractants, et au niveau national (graphique 4.7). Ces niveaux sont étroitement liés, la performance de chaque procédure ayant un impact sur la performance globale du système de passation des marchés publics au niveau national (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>).

#### Graphique 4.7. Les trois niveaux pour mesurer la performance du système de passation des marchés publics



Source : Adapté de (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>).

Selon la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, l'évaluation du système de passation des marchés publics requiert de : i) collecter des informations cohérentes, actualisées et fiables et utiliser les données relatives aux marchés antérieurs, notamment les prix et les coûts globaux ; et ii) concevoir des indicateurs (indicateurs clés de performance) visant à mesurer la performance, l'efficacité et les économies liées au système de passation de marchés publics, à des fins de comparaison et afin d'éclairer la stratégie à suivre en matière de marchés publics (OCDE, 2015<sup>[3]</sup>). Toutefois, la collecte des données et la mesure des indicateurs clés de performance nécessitent la disponibilité de données pertinentes aux différents niveaux d'évaluation. Les systèmes d'information des marchés publics sont généralement une source majeure de données fiables et actualisées, qui peuvent être utilisées pour l'évaluation des marchés publics (OCDE, à paraître<sup>[54]</sup>).

#### 4.4.1. L'évaluation des marchés publics est en partie prévue dans les textes, mais pas encore appliquée

*L'évaluation du système de passation des marchés publics nécessite un cadre institutionnel adapté et des progrès dans la dématérialisation des marchés publics*

Dans la plupart des pays de l'OCDE, une entité publique est chargée de l'évaluation globale de la performance du système de passation des marchés publics. Il s'agit généralement de l'organisme chargé des fonctions centrales (voir chapitre 1). Conformément aux bonnes pratiques internationales, cet organisme centralise les renseignements et les données de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs, de plus il développe des indicateurs de performance sur l'ensemble des procédures et produit des rapports d'évaluation permettant d'identifier les déficiences et axes d'amélioration du système de passation des

marchés publics (OCDE, 2016<sup>[46]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[55]</sup>). À titre d'exemple, en Pologne, l'agence des marchés publics centralise et publie les données et statistiques des marchés publics à l'échelle nationale. En Corée, l'agence chargée des marchés publics a des fonctions similaires, mais elle gère aussi le portail électronique de passation des marchés Koneps et dispose donc d'un accès direct aux données du portail, qui sont utilisées dans le cadre de sa mission d'évaluation des politiques et des réformes en matière de marchés publics (OCDE, 2016<sup>[20]</sup>).

En Algérie, l'article 213 du DMP confie à l'ARMP et à l'observatoire de la commande publique qui lui est rattaché, des missions de collecte et d'analyse de données, et d'évaluation de la commande publique. L'ARMP est notamment en charge d'effectuer un recensement économique annuel de la commande publique, d'analyser les données relatives aux aspects économiques et techniques de la commande publique et de faire des recommandations au gouvernement (art. 213 du DMP). En outre, dans le cadre du contrôle de tutelle (art. 164 du DMP), chaque service contractant établit un rapport d'évaluation portant sur les conditions de réalisation du projet d'achat et sur son coût global par rapport à l'objectif initial. Une copie de ce rapport est adressée à l'ARMP.

Cependant, l'ARMP n'a toujours pas été mise en place malgré l'entrée en vigueur du DMP en 2015. Sans la mise en place effective de l'ARMP, il n'est pas possible de réaliser une évaluation du système de passation des marchés publics. En effet, dans le cadre de cette revue, le ministère des Finances n'a pu transmettre à l'équipe OCDE aucune donnée chiffrée relative aux marchés publics, ce qui montre le manque d'études et d'évaluations chiffrées menées sur ce sujet. L'Algérie devrait donc mettre en place l'ARMP dans les plus brefs délais afin de mener des travaux relatifs à l'évaluation du système à différents niveaux, et de pouvoir produire des données chiffrées relatives au système de passation des marchés publics. En outre, en l'absence de portail électronique de passation des marchés publics, le ministère des Finances ne dispose pas de données fiables et actualisées relatives aux marchés publics. La mise en place de ce portail contribuerait à fournir les données nécessaires à l'évaluation de la passation des marchés publics.

#### *Pour des indicateurs de performance de la commande publique*

Dans les pays de l'OCDE, la disponibilité croissante de données agrégées de qualité permet de calculer des indicateurs clés de performance (Key performance indicators, KPI) afin de mesurer la performance du système de passation des marchés publics. Les indicateurs clés de performance sont utilisés pour mesurer l'atteinte d'objectifs conformes aux priorités stratégiques de chaque entité adjudicatrice ou du système de passation des marchés publics dans son ensemble (OCDE, 2018<sup>[19]</sup>). À cette fin, il est essentiel de choisir les indicateurs clés de performance adaptés et de s'assurer qu'ils remplissent les caractéristiques décrites dans l'encadré 4.8.

#### Encadré 4.8. Développer des indicateurs clés de performance pertinents

Les indicateurs clés de performance permettent d'évaluer le système de passation des marchés publics à différents niveaux, et donc d'adapter la stratégie d'achat. Tout indicateur clé de performance doit satisfaire un certain nombre de conditions afin de pouvoir être utilisé dans le cadre de la gestion stratégique des achats publics. Les indicateurs clés de performance doivent être :

- **Pertinents** : ils doivent être liés à des objectifs stratégiques plutôt que centrés sur des processus.
- **Clairs** : ils doivent être interprétés de façon identique par les différentes parties prenantes.
- **Mesurables et objectifs** : ils doivent être mesurés sur la base d'une formule ou d'une méthodologie prédéfinie et de données disponibles et objectives. Si ces données ne sont pas déjà disponibles, les coûts de collecte de ces données ne doivent pas être disproportionnés.
- **Réalisables** : les objectifs (indicateurs cibles) doivent être suffisamment réalistes.
- **En nombre limité** : les indicateurs doivent être limités en nombre tout en reflétant les objectifs stratégiques de l'organisation ou du système de passation des marchés publics.
- **Limités dans le temps** : le délai pour atteindre un indicateur clé de performance doit être clairement délimité.

Source : (OCDE, 2013<sup>[56]</sup>).

Les indicateurs doivent donc refléter les objectifs stratégiques de la passation des marchés publics. Par exemple, pour l'objectif d'accroître la concurrence afin d'obtenir un meilleur ratio qualité/prix, des indicateurs tels que le nombre moyen d'offres qualifiées par appel d'offres ou la part des procédures de gré à gré permettront de mesurer l'intensité de la concurrence et son évolution, au regard de l'objectif stratégique. Par ailleurs, les indicateurs clés de performance sont également nécessaires pour mesurer la contribution des marchés publics à des objectifs stratégiques de politique publique : sociaux, environnementaux ou en matière d'accès des PME à la commande publique. Par exemple, de nombreux pays de l'OCDE mesurent la part des marchés publics attribués à des PME et fixent des objectifs en la matière (OCDE, 2018<sup>[57]</sup>).

Compte tenu des pressions budgétaires que connaissent plusieurs pays, l'un des indicateurs de performance le plus répandu au sein des pays de l'OCDE mesure les économies réalisées ou « gains achats » lors de l'attribution d'un marché. Il s'agit souvent de mesurer le prix suite à l'attribution du marché par rapport à un prix de référence. Selon les pays, le prix de référence peut être le dernier prix payé par l'entité publique lors du marché précédent, ou un prix déterminé grâce aux études de marché ou à un outil d'intelligence économique. Par ailleurs, de nombreux pays mesurent également l'efficacité au niveau des processus achat ou les gains de temps liés à l'introduction des systèmes électroniques de passation des marchés publics, ou à la mise en place d'un accord-cadre (OCDE, 2016<sup>[20]</sup>). L'encadré 4.9 décrit les indicateurs de performance de Colombia Compra Eficiente, l'agence en charge du système de passation des marchés publics en Colombie.

### Encadré 4.9. Indicateurs clés de performance de Colombia Compra Eficiente

L'agence Colombia Compra Eficiente a conçu onze indicateurs d'évaluation de la performance du système de passation des marchés publics colombien, mais aussi de chaque entité adjudicatrice. Sur la base des résultats des années précédentes, le gouvernement a mis en place en 2014 des valeurs cibles annuelles en liaison avec sa stratégie globale concernant les marchés publics. Le tableau ci-dessous présente six de ces indicateurs :

Indicateur	Objet
Délai moyen de passation du marché (nombre de jours)	Période de temps entre le lancement de la procédure et la signature du contrat
Pourcentage de nouveaux fournisseurs	Ratio des nouveaux fournisseurs de l'entité adjudicatrice (nouveaux fournisseurs/total des fournisseurs de l'année précédente)
Répartition du montant des achats par fournisseur	Mesure à quel point le budget d'achats est concentré sur seulement quelques fournisseurs (coefficient de Gini)
Pourcentage des marchés attribués à plusieurs fournisseurs (accords-cadres)	Fréquence des marchés attribués à plusieurs fournisseurs dans les accords-cadres d'une entité adjudicatrice
Pourcentage des marchés attribués sans procédure concurrentielle	Part des marchés attribués via des processus sans appel à la concurrence (gré à gré)
Part des contrats faisant l'objet d'un avenant	Proportion des contrats faisant l'objet d'un avenant (modification du contrat après sa signature)

Source : (OCDE, 2016<sup>[58]</sup>).

En Algérie, d'après les discussions menées avec les différentes parties prenantes, aucun indicateur n'a été développé pour mesurer la performance du système des marchés publics, y compris les indicateurs liés aux économies/gains d'achat. Bien que le développement d'indicateurs soit l'une des missions de l'ARMP, l'Algérie devrait réfléchir dès à présent au développement d'indicateurs visant à mesurer régulièrement la performance du système de passation des marchés publics, notamment les économies effectuées en lien avec les objectifs stratégiques nationaux.

#### *L'évaluation des fournisseurs gagnerait à une plus grande centralisation du fichier des opérateurs économiques*

La performance des fournisseurs est au cœur de la bonne exécution des marchés publics. Pour cette raison, la plupart des pays de l'OCDE disposent de mécanismes permettant d'exclure des candidats ou des soumissionnaires lorsque des défaillances importantes dans l'exécution des contrats ont été constatées. Par exemple, le ministère de la Fonction publique au Mexique peut exclure des opérateurs économiques de la participation aux marchés publics dans des cas prédéterminés, tels que la mauvaise foi dans l'exécution des obligations contractuelles ou la non-exécution du contrat aux torts exclusifs du fournisseur. La liste des opérateurs économiques ainsi sanctionnés est disponible en ligne (OCDE, 2016<sup>[20]</sup>). Pour les pays soumis à la Directive de l'UE de 2014, cette dernière prévoit que la performance passée d'un prestataire peut être prise en compte pour exclure un soumissionnaire d'une procédure d'appel d'offres pour autant que cette mauvaise performance ait été significative ou persistante (Union Européenne, 2014<sup>[7]</sup>).

L'Algérie a prévu dans son cadre réglementaire la mise en place de fichiers des opérateurs économiques dans lesquels chaque service contractant consigne les références professionnelles, les aptitudes et la qualification de ses fournisseurs. Ces informations doivent permettre « d'apprécier l'efficacité avec laquelle le fournisseur exécute ses engagements contractuels » (art. 58 du DMP). L'arrêté du ministre des

Finances fixant le contenu et les conditions de mise à jour des fichiers des opérateurs économiques date de 2011, avant l'entrée en vigueur du décret régissant les marchés publics de 2015. L'arrêté de 2011 prévoit trois fichiers relatifs aux opérateurs économiques :

- un fichier au niveau de chaque service contractant comprenant des informations détaillées d'ordre technique, commercial, financier et sur la qualité de la relation commerciale établie avec le service contractant ;
- un fichier sectoriel concernant les « opérateurs économiques qui entretiennent des relations commerciales avec plusieurs services contractants du secteur » ;
- un fichier national « dont les informations doivent permettre à l'observatoire économique de la commande publique d'exercer ses attributions en matière d'information des services contractants et en matière d'orientation des commandes publiques ».

Par ailleurs, comme mentionné au chapitre 2, le cadre réglementaire prévoit l'exclusion définitive ou temporaire de fournisseurs dans certains cas, notamment en cas de défaillance après avoir fait l'objet de décisions de résiliation aux torts exclusifs de leurs marchés par des services contractants. D'après l'arrêté du 19 décembre 2015 fixant les modalités d'inscription et de retrait de la liste des opérateurs économiques interdits de participer aux marchés publics, la liste est notifiée à l'ensemble des services contractants ou affichée sur le portail électronique des marchés publics. Les discussions menées lors des missions exploratoires de l'OCDE ont confirmé que les services contractants tentent de s'assurer, dans la pratique, que les marchés ne sont pas attribués à des entreprises figurant sur la liste des entreprises défaillantes dans leur secteur et qu'un fichier existe au niveau de chaque service contractant et sectoriel. Cependant, les services contractants n'ont aucune garantie quant à la mise à jour du fichier sectoriel. Par ailleurs, aucun fichier national n'a été développé. Sans la mise en place du portail électronique il est difficile de diffuser une liste actualisée et centralisée à tous les services contractants. En attendant la mise en place effective du portail, le ministère des Finances pourrait publier sur son site internet la liste des entreprises défaillantes et s'assurer de sa mise à jour, En effet cette mission est conforme aux prérogatives de la Division des marchés publics. De plus, l'Algérie devrait s'assurer de la mise en place du fichier national afin d'obtenir une base de donnée des opérateurs économiques au niveau national. La disponibilité de ce fichier sera également facilitée par la mise en place du portail électronique des marchés publics.

#### **4.4.2. Deux préalables à la mise en place d'indicateurs de performance : un système électronique de passation des marchés publics et une nomenclature unifiée**

##### *Vers une collecte de données via un système d'information électronique*

Afin de recueillir des informations cohérentes, actualisées et fiables sur le système de passation des marchés publics, l'utilisation de portails électroniques des marchés publics est indispensable. En effet, la transmission manuelle des données est inefficace. L'expérience de certains pays, tels que l'Allemagne, montre que la transmission manuelle de fiches statistiques par les services contractants (y compris par courrier électronique) est insatisfaisante et entraîne des problèmes de qualité des données (interprétations divergentes des catégories statistiques) et de données manquantes (retards ou omissions). Cette expérience est l'une des raisons de réformes dans plusieurs pays, y compris en Allemagne, qui prévoient une transition vers un système d'échange automatisé de données depuis les systèmes électroniques des services contractants (OCDE, à paraître<sup>[59]</sup>). Dès lors, dans la plupart des pays de l'OCDE, les portails électroniques des marchés publics permettent d'alimenter une base de données via un échange automatique de donnée. Cette collecte automatisée permet de fournir des données fiables qui peuvent être utilisées pour l'évaluation des nouveaux besoins et le pilotage stratégique du système de passation des marchés publics. Ces données permettent de mesurer des indicateurs clés du système des marchés publics, afin de comparer la performance des services contractants entre eux et de détecter des irrégularités, des anomalies ou des cas de fraude (OCDE, 2016<sup>[25]</sup>).

En Algérie, l'article 214 du DMP prévoit l'établissement de fiches statistiques par les services contractants et leur transmission à l'ARMP. C'est un premier pas vers la collecte systématique de données concernant les marchés publics de l'ensemble du pays. Cependant, l'expérience de certains pays comme l'Allemagne suggère que les risques d'erreurs ou de données manquantes dans le cadre d'un tel système sont considérables. Dès lors, l'Algérie gagnerait à mettre en place un système national de passation électronique des marchés publics qui permettrait la collecte automatisée et systématique des données nécessaires à l'évaluation de la commande publique (recensement économique de la commande publique).

*Pour la mise en place d'une nomenclature d'achat unifiée pour toute l'Algérie*

Une nomenclature codifiée et unique permet de standardiser les références utilisées par les services contractants pour décrire l'objet d'un marché. Dans une nomenclature, un code unique est associé à un produit ou un service. L'utilisation de ces nomenclatures permet donc aux opérateurs économiques d'identifier plus rapidement les opportunités d'achat dans leur secteur d'activité. Elle est indispensable au recensement économique de la commande publique, car elle facilite grandement l'analyse de données agrégées sur les marchés publics dans l'ensemble d'un pays. À titre d'exemple, dans les pays de l'UE, le code CPV (*Common Procurement Vocabulary*, ou vocabulaire commun pour les marchés publics) est d'utilisation obligatoire depuis le 1er février 2006 (encadré 4.10) (SIMAP, 2008<sup>[60]</sup>).

#### **Encadré 4.10. La nomenclature de l'UE de classification des marchés publics CPV**

Le code CPV est le système de classification (ou nomenclature) pour les marchés publics dans l'UE. Il associe à chaque code numérique la description d'un objet de marché. Il permet aussi aux entreprises de repérer facilement les appels d'offres qui les concernent.

Le code CPV est utilisé pour tous les appels d'offres publiés dans le supplément au Journal officiel de l'UE (plateforme *Tenders Electronic Daily*). Il repose sur une structure arborescente de codes comptant jusqu'à neuf chiffres auxquels correspond un intitulé qui décrit les fournitures, travaux ou services objets du marché. Au total, le vocabulaire principal comprend 9 454 codes. Les codes CPV en vigueur datent de 2008 ; les services de la Commission européenne en préparent actuellement une version mise à jour.

Des données d'enquêtes de 2012 montrent que le code CPV est jugé utile par les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques. Notamment, 57 % des soumissionnaires ont répondu que ces codes leur permettaient de repérer un plus grand nombre d'avis pertinents.

Sources : (SIMAP, 2008<sup>[60]</sup>) ; (Commission Européenne, 2008<sup>[61]</sup>) ; (Union Européenne, 2014<sup>[7]</sup>) ; (BME & European Commission, 2012<sup>[62]</sup>).

Il existe également d'autres systèmes de classification dans le domaine des marchés publics, notamment la nomenclature UNSPSC (United Nations Standard Products and Services Code, ou code de classification des produits et services des Nations Unies) développée sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il s'agit d'une nomenclature à huit chiffres pour classer à la fois les produits et les services, qui comprend 87 477 catégories distinctes de produits et services (UNSPSC, 2017<sup>[63]</sup>). L'UNSPSC est utilisée par les Nations Unies pour ses achats (portail d'achats commun du système des organismes des Nations Unies) et par certains pays pour leurs marchés publics, comme par exemple le Canada (Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), 2018<sup>[64]</sup>).

En parallèle de la mise en place du système d'information électronique des marchés publics, l'Algérie devrait mettre en place un système de nomenclature codifiée et unique qui permettrait, d'une part, d'améliorer l'accès des fournisseurs aux opportunités de marchés publics et, d'autre part, de collecter des

données cohérentes et fiables concernant différentes catégories d'achat. Une telle nomenclature unifiée devrait être intégrée au système d'information des marchés publics.

Deux options sont possibles pour l'Algérie : la mise en place de sa propre nomenclature inspirée des grandes nomenclatures mondiales, ou l'adoption d'une nomenclature existante. Dans ce dernier cas, il serait souhaitable d'opter pour la version actualisée de la nomenclature européenne qui devrait être disponible prochainement.

## Propositions d'action

Recommandations	Court terme	Moyen terme	Long terme
Renforcer les capacités des services contractants en matière d'analyse des besoins		X	
Veiller au respect de l'obligation de publication des programmes prévisionnels au BOMOP et/ou sur leur site internet par les services contractants	X		
Développer un format standard pour les programmes prévisionnels des projets de marché	X		
Formaliser le processus de consultation citoyenne au niveau des communes		X	
Renforcer les études d'identification et les études de faisabilité des investissements dans la phase amont de la maturation des projets	X		
Utiliser les consultations citoyennes dans l'identification et la priorisation des besoins au niveau de chaque <i>Wilaya</i> , dans le cadre de l'élaboration des plans sectoriels déconcentrés (PSD)		X	
Inciter les services en charge de la rédaction des documents d'appel d'offres à améliorer la coordination avec les services requérants		X	
Renforcer les études de marché conduites par les services contractants		X	
Renforcer les capacités des acheteurs publics en matière d'études de marché		X	
Élaborer des lignes directrices ou un guide pratique en matière d'études de marché	X		
Élaborer des guides en matière d'études de marchés spécifiques par secteur (travaux publics, technologies de l'information, etc.)		X	
Mettre en place une bibliothèque d'études de marché à disposition des services contractants sur portail électronique des marchés publics			X
Améliorer l'analyse du marché en mettant en place des dialogues formalisés entre les services contractants et le secteur privé (y compris demande d'information et rencontres avec les fournisseurs)		X	
Utiliser le système de passation électronique des marchés publics dans le cadre des consultations avec les fournisseurs pour diffuser des demandes d'information, annoncer les rencontres avec les fournisseurs, et publier leurs comptes rendus			X
Renforcer les prérogatives de la CNED et rendre son avis favorable obligatoire avant le lancement d'un projet d'infrastructure économique et sociale		X	
Doter la CNED du statut d'organisme indépendant		X	
Élargir le périmètre d'intervention de la CNED, renforcer les études complémentaires qu'elle mène et conduire davantage d'études complémentaires		X	
Développer des lignes directrices s'agissant des critères de qualification pour éviter qu'ils ne soient excessivement restrictifs.		X	
Encourager les services contractants à utiliser davantage la méthode du ratio prix/efficacité (ou rapport qualité/prix)	X		
Mettre en place l'ARMP	X		
Développer un guide ou des lignes directrices à destination des services contractants concernant l'utilisation de différents critères de sélection.		X	
Renforcer les capacités des acheteurs publics concernant l'utilisation des critères de sélection		X	
Développer des lignes directrices pour sensibiliser les entités publiques au concept du coût global d'acquisition et mener des actions de formation à ce sujet		X	
Publier gratuitement des indices suffisamment détaillés, pertinents et à jour pour être utilisés dans les clauses de révision des prix des contrats publics	X		
Confier à l'Office National des Statistiques (ONS) la centralisation et la publication sur son site de l'ensemble des indices de référence pour les formules de révision des prix utilisées dans les marchés publics et s'assurer de la coopération entre les Ministères sectoriels concernés, y compris celui de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville, et l'ONS			X
Encourager la constitution de groupements de commandes entre services contractants dont les besoins sont homogènes.		X	
Envisager la création de centrale(s) d'achats généraliste(s)			X
Clarifier la réglementation existante afin d'y intégrer les différents types de contrats-programmes	X		
Élaborer et diffuser des lignes directrices sur les contrats-programmes		X	
Fournir dans ces lignes directrices une orientation aux acheteurs publics sur les catégories pour lesquelles l'utilisation de contrats-programme est souhaitable		X	
Renforcer les capacités en terme d'utilisation des outils d'efficience		X	
Améliorer le cadre réglementaire régissant les accords-cadres afin de faciliter les groupements de			X

commandes et éventuellement la mise en place de centrales d'achat public.			
Réduire la durée maximale des contrats-programmes à quatre ans			X
Fournir des lignes directrices ou une orientation aux acheteurs publics sur les catégories pour lesquelles l'utilisation de contrats-programme est souhaitable		X	
Intégrer le système d'acquisition dynamique (SAD) dans le cadre réglementaire et l'intégrer à son système de passation électronique des marchés			X
S'assurer que des modules d'enchères électroniques inversées et de catalogues électroniques seront prévus lors du développement du portail électronique		X	
Mener des travaux relatifs à l'évaluation du système à différents niveaux et produire des données chiffrées relatives au système de passation des marchés publics (grâce à la mise en place de l'ARMP)			X
Développer des indicateurs visant à mesurer régulièrement la performance du système de passation des marchés publics, y compris les économies effectuées	X		
Obtenir les données nécessaires à l'évaluation de la passation des marchés publics grâce à la mise en place du portail électronique de passation des marchés publics			X
Publier sur le site internet du ministère des Finances la liste des entreprises défaillantes et assurer sa mise à jour		X	
Assurer la mise en place du fichier national des entreprises défaillantes afin d'obtenir une base de donnée des opérateurs économiques au niveau national		X	
Assurer la collecte automatisée et systématique des données nécessaires à l'évaluation de la commande publique grâce à au portail électronique de passation des marchés publics			X
Mettre en place un système de nomenclature d'achats codifiée et unique intégrée au portail électronique de passation des marchés publics		X	

Note : Court terme : recommandation à mettre en application dans les 12 mois ;

Moyen terme : recommandation à mettre en application dans les 1 à 2 ans ;

Long terme : recommandation à mettre en application dans plus de 2 ans.

## Références

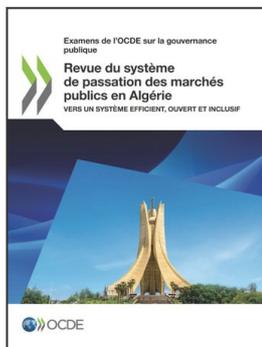
- Banque Mondiale (2018), *Algérie : rapport de suivi de la situation économique*, [5]  
<http://www.banquemondiale.org/fr/country/algeria/publication/economic-outlook-october-2018>  
 (consulté le 8 février 2019).
- Banque Mondiale (2007), *Une Revue des dépenses publiques*, [13]  
<https://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/Resources/ALGERIA.PER.French.Volume1.pdf> (consulté le 11 février 2019).
- BME & European Commission (2012), *Review of the Functioning of the CPV Codes/System*, [62]  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/21583/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED) (2008), *Guide de maturation des grands projets d'infrastructure économique et sociale*. [14]
- Choi, H. (2009), « Participatory Budgeting in Buk-gu, Korea », dans *Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, [16]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-15-en>.
- Commission Européenne (2010), *Développement des marchés électroniques dans l'Union européenne (Livre vert)*, [52]  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:mi0060&from=FR> (consulté le 8 février 2019).
- Commission Européenne (2008), *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*, [33]  
<http://dx.doi.org/www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/smecodeofbestpracticesen1.pdf>.
- Commission Européenne (2008), *Guide du vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV)*, [61]  
[https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv\\_2008\\_guide\\_fr.pdf](https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_fr.pdf).
- Crown Agents (2018), *Guidelines on public procurement award criteria: best price quality ratio*, [35]  
<http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-> (consulté le 6 mars 2019).
- EBRD (2015), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, [2]  
[https://www.ppi-ebrd-uncitral.com/images/stories/pdf/151208\\_Are\\_you\\_ready\\_for\\_eProcurement.pdf](https://www.ppi-ebrd-uncitral.com/images/stories/pdf/151208_Are_you_ready_for_eProcurement.pdf) (consulté le 13 décembre 2018).
- Fonds Monétaire International (2018), *World Economic Database*, [41]  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx> (consulté le 5 juillet 2019).
- Gouvernement d'Australie (2019), *Annual Procurement Plan View*, [11]  
<https://www.tenders.gov.au/?event=public.app.view&appuuid=88596DD3-9E9C-801E-DF8925457F8FB096> (consulté le 11 février 2019).
- INE (s.d.), *INEbase / Industria, energía y construcción / Construcción y vivienda / Índices de precios de materiales e índices nacionales de la mano de obra / Resultados*, [40]  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736154972&menu=resultados&idp=1254735576757](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736154972&menu=resultados&idp=1254735576757) (consulté le 31 janvier 2019).

- JORA (2004), *Journal officiel de la République Algérienne du 6 Juin 2004 (17 Rabie Ethani 1425)*, <http://www.cned.dz/images/DECRET%20CNED.pdf>. [30]
- Le Moniteur (s.d.), *Le prix dans les marchés publics Guide et recommandations*, <https://www.lemoniteur.fr/article/le-prix-dans-les-marches-publics-guide-et-recommandations.1138869> (consulté le 11 février 2019). [39]
- Mabin, D. (2018), *Marchés publics: notions, procédures, voies de recours*, Studyrama, <https://www.lgdj.fr/marches-publics-9782759036912.html>. [8]
- Ministère de l'Économie et des Finances (DAJ) (2013), *Le prix dans les marchés publics*, [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/oeap/concertation/autres\\_groupes\\_travail/guide-prix-dans-mp.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/concertation/autres_groupes_travail/guide-prix-dans-mp.pdf) (consulté le 8 février 2019). [38]
- Ministère de l'Économie et des Finances, France (2019), *DAJ - OECF - Liste des guides Groupes d'experts des marchés*, <https://www.economie.gouv.fr/daj/oecf-liste-des-guides-gem> (consulté le 5 mars 2019). [24]
- Ministère de l'Intérieur, Algérie (2015), *Fiche pédagogique relative au Plan communal de développement*. [12]
- Ministère des Finances, Algérie (2014), *Baisse du recours aux réévaluations des grands projets d'équipement public*, <http://www.mf.gov.dz/article/2/A-la-Une/453/CNED:-Baisse-du-recours-aux-r%C3%A9%C3%A9valuations-des-grands-projets-d%E2%80%99%C3%A9quipement-public.html> (consulté le 5 juillet 2019). [29]
- Ministère des Finances, Algérie (2011), *Arrêté du 28 mars 2011 fixe les modalités de constitution et de fonctionnement des groupements de commandes*, <http://www.andi.dz/PDF/legislation/autre/24-2011-8.pdf>. [47]
- Ministry of Business, Innovation and Employment (2011), *Mastering procurement: a structured approach to strategic procurement*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-mastering-procurement.pdf>. [4]
- Ministère des Finances, Égypte (2018), *Government contracting law modernisation: centralised procurement approach and experience (unpublished)*. [49]
- New Zealand Government Procurement Branch (2015), *Government Rules of Sourcing*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/government-rules-of-sourcing-procurement.pdf> (consulté le 14 août 2018). [10]
- OCDE (2019), *Inflation (CPI)* (indicateur), <https://dx.doi.org/10.1787/eee82e6e-en> (consulté le 5 août 2019). [42]
- OCDE (2018), *2018 OECD Survey on the Implementation of the 2015 OECD Recommendations on Public Procurement*. [26]
- OCDE (2018), *Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia: Aligning Practices with the OECD Public Procurement Recommendation*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/procurement-review-chamber-commerce-bogota.pdf>. [19]

- OCDE (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS) : Reshaping Strategies for Better Healthcare*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [6]
- OCDE (2018), *SMEs in Public Procurement : Practices and Strategies for Shared Benefits*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>. [57]
- OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [28]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-fr](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr). [1]
- OCDE (2017), *Participatory democracy: Portugal's new frontier*, <http://www.oecd.org/governance/participatory-democracy-portugal-new-frontier.htm> (consulté le 30 janvier 2019). [15]
- OCDE (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>. [18]
- OCDE (2016), *2016 OECD Survey on Public Procurement*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/2016-OECD-Survey-on-Public-Procurement.pdf>. [20]
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (consulté le 31 janvier 2019). [46]
- OCDE (2016), *Improving ISSSTE's Public Procurement for Better Results*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249899-en>. [25]
- OCDE (2016), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-fr](https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr). [9]
- OCDE (2016), « Réponses au questionnaire de l'OCDE sur les marchés publics ». [43]
- OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>. [53]
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [58]
- OCDE (2015), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf> (consulté le 16 août 2018). [3]
- OCDE (2014), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia*, OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/daf/competition/Booklet\\_SIC%20Procurement%20Report\\_16X23\\_REV\\_web.pdf](https://www.oecd.org/daf/competition/Booklet_SIC%20Procurement%20Report_16X23_REV_web.pdf) (consulté le 5 décembre 2018). [21]

- OCDE (2014), *Manual for Framework Agreements*, OCDE, Paris, [48]  
<https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf> (consulté le 17 décembre 2018).
- OCDE (2013), « Organising Central Public Procurement Functions », *SIGMA Public Procurement Briefs*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, [55]  
<https://dx.doi.org/10.1787/5js4vmn5s5kd-en>.
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security : Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [27]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [56]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.
- OCDE (2012), *Recommandation du conseil de l'OCDE sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, OCDE, Paris, [34]  
<http://www.oecd.org> (consulté le 19 juillet 2018).
- OCDE (2011), « Centralised Purchasing Systems in the European Union », *SIGMA Papers*, n° 47, Éditions OCDE, Paris, [44]  
<https://dx.doi.org/10.1787/5kgkqgv703xw-en>.
- OCDE (2011), « Framework Agreements », *SIGMA Public Procurement Briefs*, n° 19, Éditions OCDE, Paris, [50]  
<https://dx.doi.org/10.1787/5js4vmnmnhf7-en>.
- OCDE (2011), « Setting the Award Criteria », *SIGMA Public Procurement Briefs*, n° 8, Éditions OCDE, Paris, [32]  
<https://dx.doi.org/10.1787/5js4wzvcz69q-en>.
- OCDE (à paraître), *Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System*, OCDE, Paris. [36]
- OCDE (à paraître), *Examen d'intégrité dans les marchés publics au Québec*. [17]
- OCDE (à paraître), *Public Procurement in Germany : Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [59]  
<https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>.
- OCDE (à paraître), *Public Procurement Review of Kazakhstan*. [54]
- OCDE/SIGMA (2018), *Presentation, SIGMA Public Procurement Workshop, Dynamic Purchasing Systems, Turkey, 10 April 2018*, [51]  
<https://www.slideshare.net/SIGMA2013/presentation-sigma-public-procurement-workshop-dynamic-purchasing-systems-turkey-10-april-2018> (consulté le 16 mai 2019).
- Sanchez-Graells, A. et I. Herrera Anchustegui (2016), « Impact of public procurement aggregation on competition. Risks, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24 », pp. 129-163, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2534496>. [45]
- Scottish Government (2016), *Procurement of care and support services : best practice guidance*, [23]  
<https://www.gov.scot/publications/guidance-procurement-care-support-services-2016-best-practice/pages/4/> (consulté le 5 juillet 2019).

- Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) (2018), *Mise en œuvre de la classification UNSPSC*, <https://achatsetventes.gc.ca/donnees-sur-l-approvisionnement/unspsc> (consulté le 23 janvier 2019). [64]
- SIGMA (2017), « Tender Evaluation and Contract Award », *SIGMA Public Procurement Brief 9*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf> (consulté le 31 janvier 2019). [37]
- SIGMA (2016), « Contract modifications », *SIGMA Public Procurement Brief 38*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-38-200117.pdf> (consulté le 8 février 2019). [31]
- SIMAP (2008), *Système de classification unique CPV pour les marchés publics*, <https://simap.ted.europa.eu/fr/web/simap/cpv#> (consulté le 1 février 2019). [60]
- State of Queensland (Dpt of Housing and Public Works) (2018), *Supply Market Analysis*, <http://www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/ProcurementGuideSupplyMarketAnalyses.pdf> (consulté le 6 mars 2019). [22]
- Union Européenne (2014), *Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=SL> (consulté le 8 mars 2019). [7]
- UNSPSC (2017), *Newsletter UNSPSC (Sept. 2017)*, <http://www.unspsc.org/library/september-2017-newsletter> (consulté le 23 janvier 2019). [63]



Extrait de :

## Revue du système de passation des marchés publics en Algérie

Vers un système efficient, ouvert et inclusif

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/49802cd0-fr>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2019), « Optimiser les marchés publics en Algérie pour une plus grande efficacité », dans *Revue du système de passation des marchés publics en Algérie : Vers un système efficient, ouvert et inclusif*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c1d11311-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).