



PROJET D'ASSISTANCE TECHNIQUE A LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EGTAG II H/2370-HA

ETUDE SUR L'ÉTENDUE DE LA CORRUPTION AUPRES DES ENTREPRISES PRIVEES FAISANT AFFAIRES AVEC L'ÉTAT HAÏTIEN RAPPORT FINAL

Juin 2011

Frédéric Gérald CHERY

ETUDE SUR L'ÉTENDUE DE LA CORRUPTION AUPRES DES ENTREPRISES PRIVEES FAISANT AFFAIRES AVEC L'ÉTAT HAÏTIEN

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I- LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LES MARCHES PUBLICS.....	3
1.1- Deux procédures administratives	4
1.2- La faible conversion du Budget en marchés publics.....	5
1.3- Le cadre de la conversion le Budget en marchés publics	7
1.4- La loi d'urgence et le volume des marchés publics	8
2.- LE CADRE LEGISLATIF ET LA POLITIQUE DES MARCHES PUBLICS.....	10
2.1- La législation connexe à la passation des marchés publics.....	10
2.1.1- Les conventions prévues par la loi.....	10
2.1.2- Les prix de revient : une convention implicite	11
2.2- Les failles de la législation sur la passation des marchés	12
2.2.1- Le flou du plan annuel de passation de marché (PAPM).....	12
2.2.2- La gestion du temps dans les marchés publics	14
2.2.3- Les seuils de passation de marché et la conversion du Budget en marchés publics	15
2.3- Les failles des politiques publiques	16
3.- MARCHES PUBLICS, ENTREPRISES ET CORRUPTION	18
3.1- La corruption dans les contrats de marchés publics	18
3.1.1- Un échantillon d'entreprises	18
3.1.2- L'opinion des entreprises face aux pratiques de corruption.....	20
3.1.3- Les entreprises face aux agents de l'État.....	23
3.1.4- Les conditions économiques des pots-de-vin contractuels	25
3.2- Les achats de consultation de fournisseurs et de sollicitation de prix	27
4.-LA LOI ET LES STRATEGIES DE DETOURNEMENT DES PROCEDURES.....	29
4.1.- Le contrôle du temps des marchés publics	29
4.2.- La recevabilité du marché et la matérialité du marché	29
4.3.- Le plan de passation de marché.....	30

4.4.- Le cadre imprécis des prestations intellectuelles	30
4.5.- Les seuils de passation de marché et la conversion des crédits budgétaires en marchés publics	31
4.6.- Les divergences entre les entités de l'État.....	31
4.7.- Les insuffisances du contrôle <i>a posteriori</i>	32
5.- LE COUT ECONOMIQUE DE LA CORRUPTION	33
5.1- L'inefficacité de l'administration.....	33
5.2- Les pertes de l'État dans les marchés publics	34
5.2.1- Les pertes directes subies par l'État.....	35
5.2.2- Les pertes indirectes non récupérées par les fraudeurs	36
6.- LES MARCHES PUBLICS ET LE SUIVI DE LA CORRUPTION	38
6.1- L'amélioration de l'audit des achats de l'État.....	38
6.2- La gestion conjointe des marchés publics et des autres achats de l'État	40
6.3- La prévention de la corruption	41
6.3.1- La politique de la concurrence et la gestion des marchés publics.....	42
6.3.2- Les marchés publics et la politique de développement	43
CONCLUSION.....	45
DOCUMENTS CONSULTES	48
ANNEXE	1

Introduction

Lorsque l'administration fait une acquisition de biens ou de services, la personne désignée pour exécuter cet acte peut s'entendre avec le fournisseur pour insérer de fausses informations dans le bordereau des prix. Alors, l'État paie plus que le prix normal du produit. Le surcoût ou une partie de celui-ci est reversé par l'entreprise à l'acheteur public qui fraude et s'enrichit aux dépens de l'État. Nous désignons ici par le terme acheteur public toutes personnes qui participent à la prise de décision sur un achat de l'État.

Les deux peuvent se mettre d'accord pour tricher sur le prix, la qualité du produit et des matériaux, l'ancienneté du bien, sur des dimensions et standards différents de ceux qui sont utilisés par le service public. Quand des références manquent pour vérifier la qualité technique des produits et que les critères de contrôle de l'administration sont imprécis, ses agents peuvent profiter de ces zones d'ombres pour tirer un avantage personnel et se corrompre en dépit du suivi des procédures.

De plus, le fonctionnaire peut fausser ou contourner la procédure afin de pouvoir aider une entreprise non qualifiée à obtenir un marché public. La fraude peut conduire l'État à acheter des produits de mauvaise qualité et à payer un montant supérieur au juste prix du marché. Et l'agent empoche la différence avec la complicité du fournisseur. Il contribue de ce fait au retard économique du pays. Car lorsque des entreprises moins performantes sont favorisées par la commande publique au détriment d'autres plus fortes et compétitives, il n'est pas nécessaire d'être performant et de suivre le progrès technique pour vendre à l'État. L'effort n'est pas récompensé. Dans ces conditions, l'économie perd de son dynamisme et l'État engrange moins de recettes fiscales. À partir de ce bref constat, nous avons construit notre méthodologie pour conduire cette étude sur la corruption dans les marchés publics en Haïti.

Tout d'abord, nous devons admettre que le contrôle des actes de corruption au niveau de la passation de marché fait appel à de nombreuses références d'ordre procédural et technique servant à apprécier les biens et services achetés par l'État. L'administration doit pouvoir mobiliser un lot de critères pour éviter la constitution de zones floues dans son système de passation des marchés qui peut devenir inefficace, coûteux en temps de procédure et être gangrené par la corruption. Pour aborder les possibilités de ces agissements, et en partant des budgets de fonctionnement et d'investissement, nous parlerons des ressources que l'État alloue à ses divers achats. À partir de là, nous verrons la capacité des ministères et de leurs personnels de traduire leurs crédits budgétaires en marchés publics accessibles par appels d'offres, ou bien à soustraire ces ressources de tout processus de marchés ouverts à n'importe quelle entreprise.

La deuxième partie du travail consistera à montrer les insuffisances de la législation relative à la passation des marchés publics en Haïti. Les sources de cette législation sont nombreuses. Car, au-delà du cadre juridique et de la Loi du 10 Juin 2009 fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public, il nous faut parler des autres dispositions d'ordre réglementaire et politique qui contribuent à encadrer les marchés publics et orienter le travail des agents de l'État dans ce domaine. Cela dit, nous abordons les failles de la législation sur les marchés publics à trois niveaux et en évoquant une pluralité des critères servant à apprécier les achats de l'État.

Tout d'abord, il nous faut noter l'absence de nombreuses directives et lois connexes à celles de la passation des marchés, parfois prévues par la législation sur les marchés publics en vigueur,

dont l'inexistence conduit à la falsification de l'information sur les prix et la qualité des produits achetés par l'État. Ensuite, il nous faut évoquer la politique économique et celle de la commande publique dont la clarté permet de prévenir les agents de l'État de la tentation de se corrompre. Enfin, nous révélerons certaines faiblesses de la législation spécifique aux marchés publics et de son application, ce dont profitent les agents de l'administration tentés par la corruption.

En troisième lieu, sur la base d'un questionnaire, nous mènerons des entretiens structurés auprès de vingt entreprises haïtiennes dans divers secteurs d'activité et ayant déjà passé des marchés avec l'État. Nous récolterons leurs opinions sur les marchés publics en général et aussi en tant que victimes ou bénéficiaires d'actes de corruption lors de la passation et de l'exécution d'un marché public. Les données recueillies montreront l'ampleur du phénomène et l'appréciation divergente des entreprises sur la question.

Ensuite, nous évoquerons les manœuvres de contournement de la loi de la part de certains fonctionnaires, impliqués dans le processus, qui veulent soutirer de l'argent des marchés publics. Cette partie sera mise à profit pour évoquer ces autres achats publics appelés *consultation de fournisseurs* ou *sollicitation de prix* parfois réalisés du fait du fractionnement des montants des marchés, et donnant lieu à des ententes illicites entre fournisseurs et fonctionnaires qui conduisent à la majoration des bordereaux de prix au détriment de l'État.

Enfin, nous parlerons du manque à gagner pour l'État et la société du fait de la prolifération de la corruption dans les achats publics. Nous terminerons cette étude en proposant diverses mesures susceptibles d'être adoptées à différents niveaux de l'administration afin de prévenir les actes de corruption dans les marchés publics. Il s'agit pour nous de mettre en place des mécanismes qui aident à prévenir le mal.

I- Le Budget de l'État et les marchés publics

Pour estimer la somme de marchés publics de l'État haïtien pouvant être réalisés au cours d'un exercice fiscal, il faut une analyse des crédits contenus dans les deux composantes du Budget de l'État. Quand nous parlons de Budget, il s'agit du budget de la République qui comprend deux parties : le budget de fonctionnement et le budget d'investissement.

Le budget de fonctionnement comprend une sous-composante *Achats de biens et services* qui sert à acheter des fournitures sur simple facture et par appels d'offres. D'un autre côté, le budget d'investissement est réparti en programmes et projets, décomposés en sous-projets ou en sous-programmes pouvant faire aussi l'objet de marchés publics. Par marchés publics nous entendons les contrats à titre onéreux conclu entre une administration publique appelée autorité contractante, et une entreprise qui exécute des travaux, vend une fourniture ou fournit une prestation intellectuelle (CNMP, lexique des marchés publics).

La rubrique *Autres achats de biens et services* montre les moyens que l'État peut utiliser au cours d'un exercice fiscal pour acquérir des biens, services et prestations intellectuelles. Elle est ventilée par chapitres et lignes. L'ordonnateur peut procéder à des réaffectations des montants de ses crédits à l'intérieur d'un chapitre pour réaliser des acquisitions, avec l'agrément de la Direction Générale du Budget. Le tableau suivant nous montre les dépenses des deux composantes du Budget financé par les marchés publics. Ces dépenses se chiffrent à plus de dix milliards de gourdes depuis des années.

Tableau 1- Investissements, achats de biens et services du Trésor de 2000 à 2007

(en millions de gourdes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'investissement	1,830.0	1,578.0	1,908.0	3,927.7	3,927.7	2,027.0	1,837.0	6,043.0
Autres achats de biens et services	1,841.8	2,701.4	4,128.6	5,595.0	7,178.5	8,007.7	7,794.0	11,483.6
Total	3,671.8	4,279.4	6,036.6	9,522.7	11,106.2	10,034.7	9,631.0	17,526.6

Source : Banque de la République d'Haïti

Notons que ces dépenses servant aux diverses acquisitions de l'État sont plus importantes que les chiffres affichés ici. Car, en 2007-2008, les crédits du budget d'investissement appelé aussi Programme des investissements publics (PIP) s'élevaient à 48,9 milliards de gourdes, dont 41,7 milliards provenant de l'aide externe. Ce budget se fixait à 45 milliards de gourdes en 2008-2009, dont 38,8 milliards provenant des bailleurs de fonds internationaux.

Le PIP de 2008-2009 comprenait près de cinq cent lignes d'activités que nous avons tenté de répartir en projets et programmes : de gouvernance, d'appui aux entités de l'État, de travaux routiers et de bâtiment, d'électricité et d'eau potable, de supervision de travaux, de production, d'éducation, de santé et affaires connexes, de développement local, d'environnement et gestion des risques, et d'autres projets non classés. Exécutés à Port-au-Prince et dans les autres communes du

pays, ces programmes et projets sont gérés par les organes centraux et les entités décentralisées de l'État.

Leurs dénominations restent génériques. Car un programme peut renfermer plusieurs volets ou sous-composantes portant sur des secteurs et des motifs différents (développement local, éducation, santé, production, infrastructure, etc.). De ce fait, il est difficile de prévoir et associer un nombre donné de marchés publics à un programme.

Toutefois, il faut espérer au moins un achat de fournitures et un contrat de prestation intellectuelle par ligne d'activité du PIP. Car si la rémunération des agents des entités centrales et décentralisées de l'État est prise en charge par le budget de fonctionnement, les ressources du PIP devrait surtout servir à financer des achats publics d'une certaine valeur, donc à des contrats de marchés publics, dans la mesure où l'administration dispose de la capacité et des ressources humaines compétentes pour décomposer les programmes et projets en activités et traduire leurs crédits en marchés publics. Nous avons déjà deux modalités d'exécution du Budget.

Tableau 2- Ventilation générique du budget d'investissement

Gouvernance	31
Appui aux entités de l'État	67
Travaux, électricité et eau potable	167
Supervisions de travaux	59
Production	46
Education	29
Santé et affaires connexes	40
Environnement et gestion des risques	32
Développement local	16
Autres projets non classés	12
Total	499

1.1- Deux procédures administratives

Les deux budgets obéissent à des procédures d'exécution et de décaissement différentes. Dans le budget de fonctionnement, avant que le comptable ne vérifie le motif de la dépense et ne la libère, il faut une réquisition appuyée par des factures pro forma et des pièces justificatives. Dans le cas des administrations bénéficiaires d'une subvention mensuelle du budget de fonctionnement, il faut un rapport mensuel qui justifie l'affectation de la tranche mensuelle récemment exécutée.

Dans le budget d'investissement, il faut selon le cas :

- Une fiche d'identification de projet pour obtenir un premier décaissement. Ensuite, les pièces justificatives fournies *a posteriori* serviront pour décider des prochains décaissements ;
- Des transferts de fonds que l'entité bénéficiaire justifiera ultérieurement sur pièces ;
- Des investissements exécutés en régie par des entités de l'État qui ont la capacité requise. Par exemple, certaines réparations de route sont exécutées par le ministère chargé de cette mission ;
- Des appuis budgétaires servant à de grosses acquisitions de fournitures de certains services de l'État qui avaient pu faire inscrire ces projets dans le PIP.

Nous arrivons ainsi à plusieurs modalités de décaissement des crédits budgétaires. De ce fait, les informations en matière d'enregistrement et d'orientation des dépenses sont non uniformes. Par exemple, les achats de fournitures et de services financés par le budget de fonctionnement sont

enregistrés en fonction de leur nature. Ces mêmes produits sont également payés à partir du budget d'investissement. Cependant, ils ne sont pas tous comptabilisés par nature. C'est pour cela que le budget exécuté comprend un grand poste dénommé « *Autres dépenses non ventilées par nature* ».

Puisque les différentes composantes du Budget sont dépensées de manière différente et que l'administration ne dispose pas d'un organe chargé d'évaluer ses programmes et projets ainsi que ses dépenses, il devient difficile pour une entité quelconque d'exercer un contrôle d'efficacité de celles-ci. En fait, la collecte de l'information *a posteriori* est un travail que le vérificateur des comptes peut juger superflu et fastidieux. À partir de là, nous pouvons aboutir à des situations imprécises en matière de contrôle des dépenses publiques et aussi d'évaluation des biens possédés par l'État. Parmi ces anomalies, nous citons :

- 1- La sous-estimation du volume des achats de l'État en fourniture ;
- 2- La dilution des ressources budgétaires en petits achats et la faible conversion de leurs crédits en marchés publics ;
- 3- L'absence de la part de l'État de stratégie économique claire par rapport à la question des marchés publics et aussi des secteurs d'activité auxquels s'adressent ses commandes.

Ces trois conditions de l'exécution du Budget contribuent à la genèse d'une situation favorable à la corruption lors de l'exécution de certaines composantes des dépenses publiques.

1.2- La faible conversion du Budget en marchés publics

Les données sur les marchés publics publiées par la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) permettent de constater qu'une part réduite du Budget est enregistrée par cette entité sous la forme de marchés publics. Les marchés publics sont des dépenses exécutées à partir d'un certain montant appelé seuil, sur la base d'un contrat, suite à un processus d'appel d'offres ou à partir d'un marché de gré à gré.

Les seuils de passation de marché sont fixés à huit millions de gourdes pour les contrats de travaux, trois millions pour les acquisitions de fournitures et deux millions et demi pour les contrats de prestations intellectuelles, quand il s'agit des ministères, des autres entités et des entreprises publiques. Ils sont rabaisés et varient pour les mairies en fonction de leurs rangs. En deçà des seuils, une entité de l'État peut recourir à une consultation de fournisseurs ou à une sollicitation de prix. Il existe un lien entre le niveau des seuils et le nombre de marchés publics. Plus les seuils sont élevés, moins il y a de marchés publics soumis à une autorité d'approbation.

Étant donné que les agents publics émergent au budget de fonctionnement, les crédits du PIP devraient plutôt servir à des acquisitions d'équipements, financer des contrats de travaux, à rémunérer les contractuels et des prestations intellectuelles. Or, nous avons noté un faible taux de conversion des crédits des deux budgets en marchés publics.

En effet, pour un PIP se chiffrant à 48,9 milliards de gourdes en 2007-2008 et des dépenses d'*Achat de biens et services* du budget de fonctionnement s'élevant à 11,5 milliards de gourdes, la CNMP a publié dans son rapport annuel de la même année un montant total des marchés publics qui s'élèvent à environ 4 milliards de gourdes, dont des acquisitions de fournitures équivalant à neuf cents millions de gourdes. Le total des marchés conclus en gourde s'élève à 2,44 milliards, les marchés facturés en dollar totalisent US 46,58 millions, les marchés libellés en euro sont de l'ordre de € 9,34 millions. Enfin, nous avons des marchés conclus pour 471,2 milliers de livre Sterling. Il est possible de dire que moins d'un dixième des dépenses du Budget est convertie en marchés approuvés par la CNMP.

Pourtant, la plupart des produits relevés dans les dépenses annuelles des ministères rapportés par les statistiques du Trésor sont issus de secteurs concurrentiels. Ces montants sont la

somme de toutes les dépenses par nature de tous les ministères. Ils ne sauraient dans certains cas faire l'objet de marchés publics si les ministères avaient groupé leurs achats.

Les montants engagés pour certains postes de dépense semblent être assez importants pour faire l'objet de marchés publics. C'est ce que nous montrent les postes du tableau 3 sur les dépenses financées par le Trésor : alimentation des personnes, mobilier et matériel de bureau, fournitures et petit matériel de bureau, habillement, chaussures et accessoires de travail, fournitures de produits d'entretien, outils et instruments ménagers et de nettoyage, fournitures et outils médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et vétérinaires, etc.)

Tableau 3- Des dépenses par nature financées par le Trésor

	2008-2009	2009-2010
Alimentation des personnes	1,252,372,441.07	1,023,195,722.48
Prestations de services par des tiers	352,032,740.98	617,733,655.34
Mobilier et matériel de bureau	106,444,460.80	83,989,484.75
Fournitures et petit matériel de bureau	100,984,720.66	84,374,767.35
Habillement, chaussures et accessoires de travail	67,313,976.02	72,245,856.29
Autres fournitures textiles	16,073,960.85	135,371,024.14
Autres fournitures et petit matériel ¹	48,910,078.20	33,581,679.86
Entretien d'autres immobilisations corporelles	40,217,640.60	50,052,000.04
Matériel mécanographique, informatique et télématique ¹	49,758,561.20	31,285,600.96
Matériel et outillage technique, électrique et mécanique	20,594,325.13	13,921,646.15
Fournitures et outils médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et vétérinaires	17,149,741.33	17,029,630.56
Articles et produits divers	13,300,000.00	479,060,574.93
Fournitures de produits d'entretiens, outils et instruments ménagers et de nettoyages	13,662,151.23	11,656,996.18
Mobilier et matériels éducatifs, récréatifs, culturels et sportifs	12,388,449.45	10,911,008.00
Fournitures et matériaux de construction	7,005,794.56	11,052,454.87
Fournitures et matériel éducatifs, récréatifs, culturels et sportif	7,989,781.75	10,139,608.00
Fournitures et petit matériel sanitaire	6,608,783.74	9,625,300.44
Frais de recherche et de développement	6,191,525.60	0.00
Fournitures de documentation professionnelle	5,624,970.00	2,965,160.20
Insecticides, désinfectants, autres éléments et produit chimiques	4,505,051.72	6,240,407.70
Réseaux et ouvrages d'électrification	4,938,900.00	4,156,999.31
Mobilier et matériel électroménager	1,539,079.57	6,628,597.68
Mobilier et matériel médicaux, chirurgicaux et paramédicaux	1,132,023.00	656,000.00
Acquisition de logiciel	450,015.00	231,622.76
Mobilier et matériel sanitaire	332,300.40	254,850.00
Autres biens de consommation et petit matériel	195,385.00	5,650.00

Source : Ministère de l'économie et des finances

Dans ces conditions, le nombre réduit des marchés publics approuvés par la CNMP peut être dû à diverses causes dont :

- 1- Un grand nombre de projets du PIP sont exécutés en régie, sans un contrat passé avec une entreprise ;
- 2- Les entités dépensières procèdent à des découpages des montants des achats en petits montants inférieurs aux seuils de passation de marchés. Certains achats de fournitures de bureau se font par lots dont le montant est inférieur à ces seuils ;

- 3- Les programmes et projets financés sur fonds externes peuvent suivre des procédures et des circuits différents de passation de marché. Leurs statistiques ne sont pas enregistrées et publiées par la CNMP ;
- 4- Le faible recours des entités de l'État à des marchés groupés plus faciles à conduire et à vérifier ;
- 5- Les entités publiques d'exécution peuvent passer des marchés non rapportés à la CNMP.

Ces différents facteurs contribuent à une sous-estimation du volume des achats de l'État en travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles. Et il manque un tableau consolidé des dépenses de toutes les entités publiques. Donc, il est difficile d'arriver à une évaluation du volume des achats de l'État et de l'impact de ces dépenses sur l'économie nationale. À présent, il nous faut parler des indicateurs que l'administration pourrait mobiliser afin de mieux réguler ces transactions.

1.3- Le cadre de la conversion le Budget en marchés publics

La conversion du Budget en marchés publics se fait dans un cadre précis. Il en est de même pour la prévention de la corruption. Dans certains cas, les intérêts à long terme du pays ainsi que la régulation des marchés publics voudraient que l'État achète certains produits, en recourant à une spécification nationale qui tienne compte du progrès technique visé à moyen et long termes. En tant qu'acheteur décisif qui stimule le développement de l'économie nationale, il fixe des normes en matière de fournitures et d'équipements, normes qui pourraient être adoptées par les autres agents économiques. Ces décisions commandent la façon dont les dépenses publiques sont converties en programmes de marchés publics orientés vers certains secteurs d'activité. Cet appui à des politiques sectorielles permet d'inculquer la motivation pour le développement aux agents de l'État, tout en les prévenant de se corrompre.

Dans notre cas, l'administration n'a pas une politique générale pour s'équiper et équiper le service public, par exemple pourvoir les écoles publiques ou les mairies de la république en matériel. Cela dit, chaque ministère achète ses fournitures en petits lots en choisissant sa propre spécification, et paie ses consultants au fur et à mesure de l'apparition de ses besoins. Ce mode d'achats éparpillés facilite la concurrence entre des fournisseurs qui s'approvisionnent souvent à l'extérieur, même si les volumes de fournitures achetés annuellement sont importants et pourraient être produits dans le pays. Il est possible que ce cadre concurrentiel soit préjudiciable à la régulation des marchés publics et aux intérêts à long terme du pays.

Cela dit, en absence de normes nationales et d'un plan d'équipement de l'administration en matière de fournitures, l'acheteur public qui fait l'acquisition d'un bien doit lui-même spécifier le produit que son entité achètera. Cette personne y mettra de son émotion et de ses préférences, en absence des critères définis par l'État. Il en découlera plus de temps pour comparer les produits avant de réaliser l'acquisition. Nous arriverons ainsi à la faible absorption du Budget du fait de l'absence de normes et standards adoptés par l'État et du temps mis pour réaliser ses achats. Car, les entités publiques ne pourront pas suivre les normes techniques établies à la carte.

Ces lacunes conduiront à un mauvais processus d'acquisition publique de ces biens et à une multitude de situations imprécises et d'échappatoires propices aux mauvaises pratiques. N'importe quel agent de l'État ou individu impliqué dans le processus d'acquisition et intéressé à frauder peut profiter du flou de l'information portant sur les spécifications technique et la matérialité des produits achetés par l'État. Ces zones d'ombre sont susceptibles d'entraîner des actes de corruption qui mettent en question les politiques de bonne gouvernance.

1.4- La loi d'urgence et le volume des marchés publics

Nous verrons ici que les lois d'urgence constituent l'un des facteurs qui a contribué à la faible conversion du Budget en marchés publics. Les autorités du pays ont dû produire ces lois et recourir à ces moyens légaux afin de faire face à plusieurs situations de crise auxquelles le pays était confronté pendant ces trois dernières années. Cependant, ce dispositif peut faciliter des pratiques de coulage ou d'évasion des marchés publics.

Deux lois d'urgence ont été votées en deux ans en Haïti. Celle de septembre 2008 devrait permettre aux pouvoirs publics de répondre aux urgences créées par le passage de quatre cyclones qui avaient ravagé Haïti au cours de l'été 2008. La Loi d'avril 2010, amendant la première, est la réponse donnée par nos autorités aux catastrophes et à l'urgence de la reconstruction, suite au séisme du 12 janvier 2010 qui a ravagé la région métropolitaine. Cette Loi a créé la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH) et lui permet de soustraire les projets de reconstruction aux organes de contrôle récemment créés.

Au-delà des marchés des achats réalisés en urgence en été 2008 et des projets consacrés à la reconstruction, ces deux dispositifs ont peut-être permis à des responsables de marchés publics de soustraire certaines de leurs dépenses d'acquisition de fourniture, de travaux et de prestations intellectuelles à l'approbation de la Commission Nationale des Marchés Publics. Le tableau suivant nous permet amplement de suivre l'évolution du processus normal d'approbation.

Tableau 4- Marchés publics approuvés par la CNMP de 2006-2007 à 2009-2010

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Ministères et directions déconcentrées	158	166	71	15
Organismes autonomes	24	46	39	9
Collectivités territoriales	1	4	2	0
Autres	9	7	3	2
Total	192	223	115	26

Sources : Commission Nationale des Marchés Publics (Rapports annuels)

Dans ce cadre, la CNMP a approuvé 115 marchés enregistrés à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif au cours de l'exercice fiscale 2008-2009. Ce nombre est tombé à 26 en 2009-2010, en dépit du fait que le PIP ait été exécuté. Cette baisse s'explique en partie par le fait que l'administration était tout à fait détruite lors du séisme. De plus, beaucoup d'entreprises du pays ont été affectées. Toutefois, il est permis de croire que certaines autorités ont exagérément profité des lois d'urgence pour échapper à certains contrôles *a priori* de leurs dépenses et soustraire certains marchés publics ou achats de l'État du processus normal d'approbation exigé par la loi sur la passation des marchés publics. Elles font passer pour urgentes des dépenses qui ne devraient nullement être traitées de la sorte, une fois que les premiers secours auraient été apportés à la population. Ici, c'est comme si l'administration avait pris une direction différente par rapport à celle qui était arrêtée en 2004. Cependant, le problème est plus profond.

Les lois d'urgence comblent des vides d'une législation qui est à un stade embryonnaire. Mais elles ne proposent pas de solution aux problèmes d'efficacité et de fluidité dans la gestion des finances publiques. Elles démontrent que les institutions de contrôle n'ont pas encore de réponse adéquate à des questions qui se posent dans la gestion des dépenses de l'État. En effet, le droit administratif haïtien ne prévoit pas encore de mécanismes de régularisation des dépenses quand des responsables publics sont obligés, quand même, de faire des acquisitions dans un contexte d'extrême urgence, sans avoir le temps de lancer des appels d'offres ou de passer un marché de gré

à gré. La procédure de régularisation fixe des conditions strictes d'identification du fournisseur, de vérification *a posteriori* des prix et des quantités. C'est un mode de contrôle *a posteriori* qui permet de prévenir la corruption dans certaines situations. Sa carence nous permet de toucher à une des faiblesses de la réglementation entourant en général les acquisitions de l'État. Le chapitre suivant nous permettra d'aborder cette question en profondeur.

2.- Le cadre législatif et la politique des marchés publics

Les failles sont de trois types. D'abord, il manque des lois connexes liées à la vie économique devant faciliter la passation des marchés publics. Ensuite, la législation en vigueur sur les marchés publics est mal appliquée. Enfin, la politique des marchés publics et la politique économique sont des facteurs de la faiblesse de la législation. Nous allons tour à tour présenter ces trois insuffisances.

2.1- La législation connexe à la passation des marchés publics

Avant de soumissionner dans un appel d'offres, les fournisseurs de l'État ainsi que les autres personnes impliquées dans les marchés publics ont leurs idées de cette réalité. Le simple citoyen a lui aussi son opinion sur ce qui est juste et sur la façon de voir l'État dépenser son argent. Ainsi, les marchés publics ne s'implantent pas dans un espace libre des appréhensions des agents économiques. Il existe des conventions explicites ou implicites acceptées par les acteurs (autorités contractantes et fournisseurs) qui facilitent la coordination de leurs actions autour du processus de passation des marchés. Les acteurs économiques apprécient déjà la loi. Ils estiment que celle-ci et son application répondent à leurs intérêts à la fois individuels et collectifs. Dans ce cadre, citons certaines conventions basiques que l'on ne retrouve pas encore en Haïti en tant que lois connexes devant faciliter le processus de passation des marchés publics.

2.1.1- Les conventions prévues par la loi

En matière de convention rappelons que la *Loi du 10 juin 2009 fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions d'ouvrage de service public* fait appel à des lois connexes qui sont pour la plupart des conventions, mais qui ne sont pas encore élaborées en Haïti. Par exemple, son article 9 stipule que *les fournitures, services ou travaux qui font l'objet de marchés sont définis par rapport à des normes ou spécifications établies ou reconnues en Haïti qui doivent être expressément mentionnées dans les cahiers des charges*. Et plus loin, [...] *pour des domaines où les cahiers des clauses techniques générales ne sont pas encore établis ou compte tenu du progrès technique, les spécifications techniques préparées par la personne responsable du marché peuvent être exceptionnellement admises*.

Selon la loi, il se doit d'exister des conventions sur la qualité des biens achetés par l'État. Il s'agit de la matérialité des produits que l'on soit dans les commandes des fournitures, de travaux, de services ou dans les prestations intellectuelles. Le bien reçu a une qualité établie selon les règles de l'art. Dans un autre cas, les prestations intellectuelles correspondent à l'état des savoirs.

Il faut admettre que les informations d'ordre technique et descriptif sur les produits exigés par l'État sont vitales dans une économie. Ces détails techniques fixent le cadre des achats publics tout en servant à orienter les entreprises qui prennent ces informations en compte lorsqu'elles fabriquent les produits et services dont l'État fait l'acquisition. L'administration se met d'abord d'accord avec les associations de métiers pour fixer les caractéristiques techniques des produits, non pas aux seules fins de limiter les malversations dans les marchés publics, mais pour avoir des entreprises mieux organisées avec le temps et qui répondent aux demandes de l'État.

Ici, l'administration n'est pas seule en matière de normes techniques et de standards dont l'élaboration implique le travail conjoint des services d'organisation et méthodes de l'administration et des associations socioprofessionnelles. Car si l'État dicte les standards en matière de fournitures

et équipements divers, il revient aux entreprises de les produire. Celles-ci devraient être associées à la définition des normes techniques de ces biens.

De plus, la législation sur les marchés publics fait référence à d'autres lois non liées au marché public mais devant faciliter le processus. C'est le cas pour celle qui devra fixer les conditions de la signature électronique des documents administratifs. Une telle norme devrait régler la transmission des offres des entreprises en cas d'appels d'offres et aussi de réception électronique des documents de marchés publics. Ce dispositif manque pour le présent moment.

Il en est de même pour les qualifications professionnelles et les capacités des entreprises. L'État doit contribuer à établir ces aptitudes en vue de faciliter le processus de passation de marché. Jusqu'à ce jour, il n'existe pas de classement des entreprises locales en fonction de leurs activités spécifiques et de leur taille. Face à cette lacune, les agents de l'autorité contractante ont la possibilité de monter leurs propres listes d'entreprises concurrentes avant de lancer un marché. Parfois, ces listes sont constituées avec des prétendants dont l'expertise est inégale ; elles sont donc déséquilibrées ou manipulées au profit d'un prestataire déjà désigné.

Par ailleurs, les acteurs économiques devraient définir une convention sur l'origine des biens achetés par l'État. Ils devraient dire si les marchés publics doivent profiter aux entreprises installées ou important des biens en Haïti, et aussi déterminer quand l'État doit acheter un produit fabriqué localement à la place d'un autre importé. La politique de la concurrence établit ce que les agents économiques et les fournisseurs de l'État croient juste. Cet outil d'orientation devrait aider l'État à apaiser les critiques de firmes locales qui reprochent à certaines de leurs compétiteurs de n'être que des importateurs de services de firmes étrangères, donc d'être seulement des services de logistique.

En fonction de cette disposition, il existera un cadre des marchés publics qui découle de la politique libre-échangiste ou une modulation des volumes des prestations exigées dans les dossiers d'appels d'offres en fonction de la taille des entreprises locales.

Le problème des conventions relatives aux marchés publics réside aussi dans la constitution des entités publiques, parapubliques et des associations socioprofessionnelles, des partenaires sociaux devant se charger de gérer ces domaines d'intérêt public auxquels fait appel la loi sur les marchés publics et qui observent le respect de ces principes lors des achats de l'État.

Ici, la multiplicité des dimensions et de la qualité des fournitures dans les bureaux de l'État nous indique qu'il manque les normes et un standard reconnus en Haïti. La norme indique ce que le produit doit remplir comme fonctions et pourquoi il est utilisé par le service public. Défini au préalable, le standard permet de comparer deux produits sur la base de leurs qualités et de leurs dimensions. Une instance de l'État devrait pouvoir fixer ces références. Sans ces balises, on arrive à une variété de spécifications qui est de nature à dissuader toute entreprise nationale ou étrangère de s'installer en Haïti afin de produire le bien en répondant aux besoins de l'État.

Sans la spécification de normes et standards nationaux, les entreprises importent n'importe quel type de produit. Et les intérêts opportunistes prévalent dans l'interprétation de la loi relative à la passation des marchés publics. L'administration aura une grande difficulté pour passer les marchés de l'État ; car le système de passation de marché n'est pas encore approprié aux différents objectifs que les responsables du pays se fixent. Nous devons vérifier ces insuffisances au niveau de la législation sur la passation des marchés publics.

2.1.2- Les prix de revient : une convention implicite

L'article 34.3 de la loi du 10 juin 2009 fait obligation aux acheteurs publics de faire un calcul des coûts de revient lors de la passation de leurs marchés, notamment dans les cas de marchés de gré à gré. Cependant, ce concept est peu utilisé et souvent mal utilisé dans nos marchés publics. Car l'administration n'a pas la technique ; le pays n'a pas les objectifs qui justifient le choix de cet outil.

Les entreprises calculent certes leurs prix de revient. Mais cela ne suffit pas pour établir les prix de référence pour conduire les achats de l'État dans un secteur de production.

Quand on parle de prix de revient dans ce contexte, s'agit-il du prix du produit importé ou du prix de la production locale ? Dans notre législation, les prix de soumission des fournisseurs de l'État ne sont qualifiés ni en tant que prix à l'importation ni en tant que prix à la production dans le pays. Comment devrait-on procéder au calcul des prix de revient dans les achats de livres scolaires de l'État ? S'agit-il du coût de revient du livre en Haïti ou à l'étranger ? Ce travail relatif à l'origine du produit afin d'établir son prix de revient est préalable à la passation des marchés et nous renvoie à la politique de concurrence à l'œuvre dans le pays.

En fait, le prix de revient traduit d'abord l'état du développement d'un secteur d'activité de l'économie nationale à un moment donné. Puisque l'État peut vouloir la stimuler, il peut acheter les produits fabriqués localement et agir afin de faire baisser les prix de revient des entreprises. À cet effet et dans le cadre des contrats de marchés publics, il peut négocier avec ses fournisseurs dans le sens d'une baisse des prix de la commande publique et des coûts de production. En faisant cela, il contribue à l'essor des entreprises locales. Il obtient par la négociation et sans la concurrence ce qu'il aurait pu avoir dans un marché ouvert.

Le fait est que si les acteurs publics et privés sont bien intentionnés sur la production d'un bien et d'un secteur d'activité en Haïti, il ne devrait pas exister une moindre efficacité entre le choix d'un monopole local pour fournir ce bien à l'État par rapport à son importation qui fait fuir les revenus à l'étranger, accroître le chômage et stagner les recettes fiscales. Afin d'éviter ces effets néfastes, l'État peut vouloir soutenir la commande publique en payant un prix de revient élevé pour ce bien. En faisant cela, il soutient l'effort local à un moment donné et les perspectives futures du développement en Haïti.

Ici, le prix de revient prend d'abord un sens économique avant d'être un indicateur utilisé dans la passation des marchés publics. Il faut une méthodologie de calcul des prix de revient qui tienne compte du progrès technique dans le secteur où l'État fait son acquisition.

Dans notre cas, les acteurs de la commande publique n'ont pas toujours recouru à un bon calcul des prix de revient lorsqu'ils négocient au nom de l'État. Ce calcul profite aux entreprises passant des marchés de gré à gré. Souvent celles-ci n'ont aucun souci pour soumettre des bordereaux de prix que l'administration accepte sans hésiter. En fait, les responsables n'ont pas encore ce souci de pousser les entreprises nationales à améliorer leur compétitivité. Il en résulte une zone d'ombre de la commande publique favorable à la corruption.

2.2- Les failles de la législation sur la passation des marchés

En matière de faille de la législation relative aux marchés publics, il faut nous considérer deux types de cas. Le premier renvoie à la volonté des autorités du pays de l'interpréter dans un sens qui fait amplifier ses défaillances. Le second type de faille résulte des tentatives prises par des agents publics qui tablent sur les imprécisions de la loi afin de frauder dans les marchés publics. Cette section présente certaines dispositions de la loi dont l'interprétation dans un certain sens fait multiplier les occasions de la corruption.

2.2.1- Le flou du plan annuel de passation de marché (PAPM)

L'article 5 de la loi du 10 juin 2009 stipule que les autorités contractantes doivent :

- élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics conformément à leur programme d'activités ;

- s'assurer que les plans prévisionnels annuels soient cohérents avec les crédits budgétaires qui leur sont alloués ;
- communiquer à la Commissions Nationale des marchés Publics les plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics.

Plus loin, l'arrêté d'application de la loi du 10 juin 2009 paru au Moniteur du 4 novembre 2009 énonce dans son article 5-1 que les autorités contractantes établissent un plan annuel de passation des marchés comprenant l'ensemble de leurs marchés.

Dans son application, les PAPM des entités publiques ne devraient pas séparer les achats (directs) sur simples factures et les marchés publics devant passer par la CNMP. Afin de trouver toute son efficacité et contribuer à faire reculer la corruption, il doit inclure mêmes les achats passés en dessous des seuils, même si cette partie du plan n'est pas rendue publique.

Il faut admettre que les entités de l'État ont rarement publié ces plans annuels de passation de marché. La présentation de certains plans qui sont postés sur le site de la CNMP constitue une ébauche. Le plan n'est pas encore un moyen de contrôle du travail administratif des achats de l'État ni de maîtrise de l'exécution du Budget et de régulation macroéconomique. Pour l'année fiscal 2010-2011, seulement trois plans sont publiés sur le site web de la CNMP. Aucune sanction n'est prévue et appliquée pour ce manquement à la législation.

Les autorités liées directement à la passation des marchés publics, selon l'aspect de dépenses de l'État et aussi de suivi de l'exécution du Budget devraient s'entendre sur ce que les PAPM devraient contenir comme information. Ainsi, l'ensemble des PAPM des entités de l'État aurait pu contribuer à atténuer certaines lacunes actuelles de l'administration :

- 1- L'accès égal des entreprises à l'information sur les marchés publics ;
- 2- Une estimation sommaire du budget prévu par marché public, ce qui devrait inciter les soumissionnaires à s'informer des besoins de l'État et à veiller à la qualité de leurs offres ;
- 3- Le problème de l'urgence et des marchés de gré à gré ;
- 4- L'organisation méthodique du travail des services consacrés à la préparation des marchés publics de leurs administrations.

En principe, sur le plan administratif, le PAPM établit la programmation des achats de biens et services d'une entité publique et les montants prévisionnels de ses marchés, en fonction de ses crédits annuels. Au-delà de ce plan qui informe sur les marchés futurs, il s'agit pour l'État de :

- a) Réguler le processus de passation des marchés publics ;
- b) Faire en sorte que ses dépenses profitent à des activités productives ;
- c) Orienter la commande publique vers les secteurs où elle peut avoir un effet multiplicateur et bénéfique ;
- d) Maîtriser la régulation macroéconomique en lançant ou en stoppant les dépenses en fonction de la conjoncture.

Si les plans de passation de marchés sont élaborés pour le budget d'un ministère, il faudra en tirer les marchés dont les montants se situent au-dessus des seuils devant passer à la CNMP et les autres achats qui suivent les règles de la comptabilité publique et qui sont suivis par l'Inspection Générale des Finances (IGF). Le plan de passation des marchés devient un outil ou un élément de contrôle à la fois *a priori* et *a posteriori*.

A priori, du fait de l'élaboration du PAPM, l'entité publique fixe les dépenses des budgets de fonctionnement et d'investissement qui en feront partie ainsi que le montant de chaque marché. Le contrôle administratif se fait *a priori* sur la capacité du service à planifier ses besoins et ses dépenses, et à s'intégrer dans le système de passation de marché. Tous les services de passation de marché doivent participer à ce suivi, pour éviter d'avoir des cadres qui décident de leur plein gré de la date de lancement d'un marché ou d'un achat de l'État. Les activités du ministère et des autres entités de l'État deviendraient ainsi plus transparentes.

A posteriori, il devient plus facile de vérifier les dépenses et faire un audit des procédures sur la base des marchés contenus dans le PAPM et des règles qui sont suivies pour leur exécution. Cependant, la conception et la mise en œuvre de cet outil est la cause de l'une des faiblesses du processus de passation des marchés publics. Citons-en trois :

- 1- Le PAPM n'est pas considéré comme un moyen de préparation et de contrôle des dépenses des entités de l'État. Ceci démontre que les responsables des organes de régulation économique et de contrôle des marchés publics ont minimisé son importance ;
- 2- En limitant le PAPM aux seuls montants des achats égaux ou supérieurs aux seuils, beaucoup de latitude est laissée aux entités publiques qui voudront soustraire leurs achats du processus d'appel d'offres ;
- 3- Du fait de son application limitée, cet outil a plutôt contribué à l'évasion d'un grand nombre d'achats de l'État du processus d'appel d'offres. Car il ne comprend que les marchés dont le montant est égal ou supérieur au seuil.

D'autre part, quand une autorité contractante délègue le rôle de maître d'œuvre à une autre entité publique, souvent en cas d'un projet multisectoriel requérant l'action de plusieurs ministères ou entités de l'État, il se pose la question de l'institution qui doit insérer ce marché dans un PAPM : l'autorité contractante ou le délégataire. Il existe une imprécision sur cette question. À quel moment se fait la délégation ? Il est possible pour le maître d'ouvrage délégué de passer un marché sans qu'il ne soit soumis à l'obligation de le publier dans son plan prévisionnel de marchés.

Il est nécessaire de repenser le plan de passation de marché afin de profiter de ses avantages et mieux gérer les marchés publics, réguler économiquement la commande publique et prévenir la corruption. Le PAPM devrait aussi faciliter le contrôle du temps des agents de l'État au cours du processus de préparation des marchés.

2.2.2- La gestion du temps dans les marchés publics

Le problème ici est le contrôle du temps et du travail des agents préposés à la préparation des marchés publics afin de limiter la corruption dans les marchés publics et de faire aboutir le processus, à savoir l'ordre et la date à laquelle un marché est supposé se dérouler pour recevoir l'approbation de l'autorité de validation. Il en est ainsi de l'exécution du Budget. Cette gestion du temps est capitale pour la gestion des marchés publics. Cela, pour plusieurs raisons :

- 1- Les marchés passés de manière isolée peuvent donner lieu à des actes de corruption si les agents chargés de leur préparation disposent de la latitude pour mener le processus en dehors de tout contrôle du temps réalisé par une autorité d'approbation, alors que les contrats passés en groupe peuvent exiger un travail mieux contrôlé par les organes de passation de marché. Pour arriver à ces contrats groupés, il faut un processus joint de gestion des marchés publics et de régulation de la conjoncture. Il faut surtout une date de validation des marchés. Tous les agents de l'État doivent préparer leurs marchés en fonction de cette date ;
- 2- La gestion du temps dans les marchés publics peut requérir le travail coordonné des organes chargés de l'élaboration du Budget, de l'approbation et de la régulation des marchés publics. Il doit exister une date fixe d'approbation des marchés étroitement liée à la régulation du Budget, qui permettrait de souder la programmation budgétaire à la régulation macroéconomique et de plus de coordonner les activités des commissions ministérielles ou spécialisées de passation des marchés et de l'autorité d'approbation ;
- 3- L'administration devrait lancer certaines dépenses à des étapes précises, celles qui vont surtout aux achats de biens et services, et qui aident à réguler l'activité économique. Car un budget dépensé de manière prévisible et ordonné au cours de chaque exercice fiscal

fait entretenir la confiance des entreprises envers l'administration. Il permet d'arriver à un meilleur impact des marchés publics.

Dans notre cas, la CNMP approuve les marchés publics, mais ne joue pas de rôle décisif dans l'exécution du Budget. Certes, elle définit les étapes de la chaîne des interventions de divers responsables sur le processus de passation de marché, et la durée de passage d'une étape à l'autre. Cependant, la législation ne précise pas de période (jour du trimestre ou du mois) pour conclure un groupe de marchés publics.

Pourtant, ce contrôle du temps et des flux de marchés publics est vital. Car il devra montrer à chaque ministère comment affecter ses agents au travail de préparation des marchés. Celui-ci devra mieux mesurer la quantité de travail et le rythme de préparation des dossiers de marchés. Pour éviter la corruption, les agents de contrôle de la passation de marché devraient pouvoir influencer sur le temps de déroulement du processus.

En absence du contrôle du temps par l'organe d'approbation, les agents chargés de préparer les marchés de leurs administrations disposent de la maîtrise du temps au détriment des organes d'approbation. En effet, ils ont la possibilité d'inclure le marché dans une procédure d'urgence. Avec cette liberté de manœuvre, il est possible d'avoir un mauvais processus de passation de marché et des entorses à sa conduite. Car, les organes de passation de marché ne mesurent pas le temps et l'effort en heure de travail nécessaires pour réaliser un processus de passation de marché et tous les marchés d'un ministère. En conséquence, les organes de l'État ont les moyens de présenter leurs marchés au moment où ils le souhaitent. Et puisque le temps est ouvert, un acteur influent d'une entité de l'État peut vouloir influencer sur le temps du déroulement du processus.

Le fonctionnaire qui prépare le dossier d'un marché dispose de la maîtrise de son agenda. Il n'a aucune contrainte de temps pour négocier le moment propice où il peut soumettre le marché à l'approbation, même en prétextant l'urgence. Dans ces conditions, les services de marché exercent un certain contrôle sur l'orientation du marché et sur les facteurs devant déterminer son attribution. De ce fait, un projet de marché inscrit dans le PAPM peut se réaliser à n'importe quelle période de l'exercice fiscal. Il n'est plus impératif que le marché se déroule dans un intervalle précis de l'année fiscale. Le marché n'est pas lié à des dépenses engagées pour réguler la conjoncture ou soutenir l'activité économique. Ce marché peut profiter à un acteur qui n'est pas l'État.

2.2.3- Les seuils de passation de marché et la conversion du Budget en marchés publics

Le Moniteur du 9 septembre 2009 publie l'arrêté du 5 septembre 2009 portant révision des seuils de passation des marchés publics. Retenons que même si l'achat d'une prestation se fait en dessous des seuils, il faut un contrat qui indique les conditions d'exécution du marché, établi entre l'entité contractante et le fournisseur. Alors, quand ces marchés passés en dessous des seuils ne sont pas indiqués dans le PAPM, responsables de marché et fournisseurs disposent d'une large autonomie pour fixer les termes des contrats et s'accorder des privilèges aux dépens de l'État.

Il existe une raison objective pour laquelle l'administration veut exécuter certains marchés et dépenses en dessous des seuils. Avec ce procédé, le temps du travail administratif est amoindri. Pourtant, en dépit de tout, le niveau des seuils ne devrait en aucun cas offrir à des agents de l'État la possibilité de soustraire une partie des achats publics de biens et services aux procédures de contrôle. Car il devrait exister en parallèle un mécanisme de contrôle des dépenses d'achat de biens et de services effectué en deçà des seuils.

Ce contrôle sera facilité avec la contribution des plans annuels de passation de marché et des seuils de passation de marché. À cela, il faut ajouter le fait que la politique des achats publics sert à ce dispositif de ce contrôle. Ces trois outils devraient donner à l'administration les moyens de coordonner ses dépenses. Dans notre cas, la conception de la loi, du plan annuel de passation de

marché et de l'arrêté sur les seuils de passation de marché conduit à un nombre limité de marchés publics requérant l'approbation des autorités et à un manque de contrôle des marchés passés en dessous des seuils. Il en découle plusieurs brèches qui conduisent à la corruption.

1. Les achats réalisés en dessous des seuils, à partir du budget d'investissement, ne sont pas assujettis à un contrôle *a priori* rigoureux. Le traitement allégé appliqué aux marchés passés en-dessous des seuils conduit les responsables et les agents de l'Etat à opter pour cette solution, ce qui mène à des dérives. Car, le peu de contrôle exercé sur les marchés passés en dessous des seuils conduit au démembrement des dépenses en achats dont les montants sont inférieurs aux seuils. Il en découle des zones opaques non contrôlées par les autorités de contrôle qui sont propices à la fraude et aux malversations ;
2. Les seuils sont fixés en fonction des besoins des services de l'Etat. Mais leurs niveaux relativement élevés ne tiennent pas compte de la régulation conjoncturelle, de la taille des entreprises locales et la recherche d'impact des dépenses publiques sur notre économie ;
3. En voulant être souples envers le personnel administratif au lieu d'accroître son efficacité au travail, les tenants de l'Etat ont relevé le niveau des seuils. Cependant, quand les dépenses de petits montants constituent une grande part du PIP, il est possible d'aboutir à un budget qui exerce un faible impact sur l'économie nationale. Car un grand nombre de dépenses et d'actions prises pour le développement échappent au contrôle des autorités de passation de marché et de celles qui doivent en apprécier l'opportunité et l'efficacité. De plus ces seuils élevés n'aident nos responsables à avoir un regard attentif sur certains investissements, dont ceux qui vont aux prestations intellectuelles.

Dans ce cadre, une grande partie des dépenses publiques échappent au double contrôle de procédure et d'efficacité. Les organes de contrôle se contentent d'analyser les marchés dont les montants sont au-dessus des seuils, environ 10 % du budget d'investissement. En ce qui a trait aux dépenses réalisées en-dessous des seuils, elles peuvent donner lieu à de la corruption venant altérer le climat de passation des marchés. Les seuils sont à la fois une échappatoire et la cause de mauvais usages. Son utilisation est loin d'être des facteurs de renforcement de la gouvernance.

Pour que cet outil puisse être utile à l'administration, il faudrait l'apport de lois connexes aux marchés publics, des spécifications techniques et des prix de référence préalables aux achats en dessous des seuils ou à la passation de marché au-delà des seuils. Ces références pourront dispenser les services de l'Etat de décider sans aucun contrôle sur la matérialité du bien pour les dépenses passées au-dessous des seuils. Cela dit, l'environnement de passation de marché devient plus souple et offre peu de possibilité pour entretenir la corruption.

2.3- Les failles des politiques publiques

Pour être applicable et prévenir la corruption, la loi sur les marchés publics doit être appuyée par une politique des marchés publics qui prenne en compte les caractéristiques techniques des produits, le développement technologique et les biens demandés par l'Etat. Celui-ci fixe les normes techniques des produits qu'il achète. Par exemple, en décidant d'acheter des chaises d'une qualité donnée, il annonce leur descriptif technique et négocie leurs prix de référence.

Une telle décision fait limiter la concurrence entre toutes les qualités de chaise. Pourtant, elle porte les entreprises à se faire concurrence sur un type de chaise, et elle facilite l'organisation d'un secteur d'activité. L'Etat peut passer des accords cadres avec les entreprises de ce secteur. En faisant cela, il empêche ses acheteurs véreux de tromper l'administration sur la qualité des chaises. Son action fait diminuer la corruption dans ce segment du marché. À ce moment, il restreint les manœuvres qui se font et se défont au détriment de la qualité des produits.

Par ailleurs, les marchés publics ne devraient pas servir que pour approvisionner l'État. Car les normes techniques des produits acquis par ses entités doivent aussi servir à renforcer l'économie nationale. Elles devraient être instrumentées pour arriver à ce résultat. Par exemple, pour le cas des commandes de riz, l'acheteur public peut éviter de fixer un taux de brisure du riz inférieur à 12 % alors que les entreprises locales de moulinage présentent un taux supérieur à 20 %. Le pays ne saurait opter pour des spécifications nationales qui profitent aux biens importés et qui pénalisent ses entreprises, si le produit n'a aucune conséquence sur la sécurité de ses usagers.

Le fait est que pour produire, l'industrie a besoin de paramètres techniques clairs et précis. Par exemple, bureaux et bancs d'école ont tous une dimension. Leurs matériaux sont spécifiés. Tous les services publics font la même gestion des équipements, en fonction des mêmes normes. Ceci facilite le contrôle administratif et fait diminuer les occasions de la corruption. En fait, à un moment donné, il existe un procédé pour produire un bien dans une économie donnée. Cette façon traduit l'état de la technologie et des savoir-faire. Tous les agents économiques sont censés l'adopter. Les entités de l'État doivent s'y référer. Ces références sont appliquées aux fournitures et aux services demandés par l'État. Plus il y a de ces critères à respecter lors de ses achats, en commençant par les critères techniques, moins il existe d'espace vide pour la malversation dans la passation des marchés. De plus, il doit être possible de profiter des marchés publics pour améliorer l'impact des autres politiques sectorielles.

Or, les ministères n'ont pas de politique de commandes publiques adressées aux entreprises de leurs secteurs d'intervention. L'option actuelle est la libéralisation commerciale, ce qui signifie que l'État fait l'acquisition de tous les types et gammes de produits, cela, sans une préférence notoire. Cette approche veut que l'État évite toute politique d'encadrement des secteurs d'activité, même avec les moyens de la commande publique. Il en résulte une insuffisance de la législation qui aura un impact négatif sur le processus de passation de marchés.

En effet, les produits demandés ne sont pas spécifiés ni définies par une norme nationale connue des acteurs en présence. On trouvera de tout sur le marché national, notamment des biens importés. Cette profusion d'informations et cette diversité des produits sont de nature à gêner la création de certains secteurs de notre économie. L'information devient confuse pour les entreprises locales qui ignorent la norme et l'itinéraire technologique à suivre pour produire.

L'État haïtien n'a pas de politique de production de normes pour les biens et services dont l'administration fait l'acquisition. La formation de son personnel dans les domaines de la mesure, en matière de normalisation et de standardisation des besoins est inadaptée. On met surtout l'accent sur le cycle de la passation des marchés. Or, la formation sur les normes et standards relatifs aux pratiques administratives aurait pu montrer que pour des besoins identiques, des locaux d'une certaine dimension et un nombre d'agents il faut une quantité approximative de matériel. À partir de là, il est possible de prévoir ces besoins-là, de prévenir les gaspillages et l'utilisation frauduleuse. Ce travail préalable de normalisation aurait enlevé aux services acheteurs le souci de choisir leurs propres normes techniques et au fonctionnaire malhonnête la possibilité de frauder avec la norme.

Sans les spécifications techniques, les services acheteurs font l'acquisition de n'importe quel type de fourniture. À la fin, c'est le fournisseur qui impose sa norme. Du fait de ce vide de référence, un importateur se met toujours à la recherche d'un responsable politique afin de vendre des produits à l'État, n'importe quel produit venu d'un autre pays. Et lors de l'évaluation des soumissions dans le cadre des appels d'offres, très souvent, les évaluateurs commencent par regarder la présentation de l'offre avant de se prononcer sur l'offre technique et la qualité des biens. Il se crée une préférence pour la forme au détriment de la qualité technique des produits et de la capacité de l'entreprise à progresser. Cette conception libérale des marchés publics est de nature à entraîner des malversations dans le processus de passation de marchés. Les agents de l'État corrompent profiteront des multiples imprécisions sur la nature des produits achetés par l'État.

3.- Marchés publics, entreprises et corruption

Pour décrire la situation des entreprises face aux achats de l'État, il faut d'abord considérer les marchés passés par appel d'offres et ensuite les achats sur simple facture. Cette distinction des deux modalités d'achats est nécessaire afin de présenter les positions différentes des entreprises et les modalités de la corruption des fonctionnaires, en fonction des deux types d'achats de l'État.

3.1- La corruption dans les contrats de marchés publics

Dans cette partie, nous parlons des pratiques de corruption dans les marchés publics sur la base d'une enquête réalisée auprès des entreprises qui ont consenti à répondre à un questionnaire préparé pour la circonstance. Nous présentons ici les critères qui ont concouru au choix d'un échantillon d'entreprises, l'opinion de leurs dirigeants face aux pratiques de corruption, les relations entre ces fournisseurs et aux agents de l'État tentés par la corruption. Enfin, nous mettons l'accent sur les contraintes et les conditions économiques du versement des pots-de-vin dans les pratiques de marché publics.

3.1.1- Un échantillon d'entreprises

Pour constituer notre échantillon, nous avons ciblé une vingtaine d'entreprises qui ont au moins déjà passé un contrat avec l'État. Pour y arriver, nous avons recouru aux entreprises qui font souvent des affaires avec l'État et qui ont accepté de répondre à notre questionnaire. Cela dit, certaines entreprises souhaitant répondre, mais n'ayant pas donné assez de preuve d'une expérience tangible des marchés publics et de la corruption pour pouvoir en parler ont été écartées. De plus, nous avons fait nos recherches dans des secteurs où l'État réalise un volume important de contrats de marchés. C'est le cas du secteur de la construction, des entreprises de traiteur et des prestations intellectuelles. Ici, nous ne prétendons pas parler de manière exhaustive de la corruption. Car il s'agit de la tendance présentée par un nombre réduit de répondants à notre questionnaire. Nous avons ainsi obtenu quatorze réponses significatives des entreprises qui sont :

- 1- Sept entreprises des bâtiments et travaux publics (BTP), le secteur de la construction ;
- 2- Trois distributeurs de fournitures ;
- 3- Trois services de traiteur pour la restauration en milieu administratif ;
- 4- Une firme de prestations intellectuelles.

Tableau 5- Statut des répondants au sein de leurs entreprises

Secteur d'activité et responsables rencontrés	Gérant responsable	PDG	Propriétaire	Cadre dirigeant	Total
Services de traiteur	1		2		3
Construction		6		1	7
Fourniture		1	2		3
Prestations intellectuelles		1			1
	1	8	4	1	14

Nous avons composé une ligne de services de traiteurs, vu l'ampleur prise par la restauration dans nos administrations. Nous estimons avoir trouvé un échantillon de qualité. En

effet, ces entreprises ont l'habitude de passer des contrats avec l'État. La plupart des répondants sont des PDG (huit), des propriétaires (quatre). Il faut aussi compter un gérant responsable et un cadre dirigeant.

Cependant, les responsables n'ont pas répondu à certaines questions. Par exemple : *Pouvez-vous donner un chiffre ou le nombre de vos contacts ? Comment le fonctionnaire s'est-il déclaré pour avoir son dû ?* De plus, elles n'ont pas déclaré les montants des contrats passés avec l'État ni leurs chiffres d'affaires, sauf une entreprise de travaux dont le montant du contrat se situe entre 1 et 5 millions de gourdes.

Six de ces quatorze entreprises ont un personnel composé de plus de trente employés, dont les deux services de traiteur. Les entreprises de taille plutôt modeste se retrouvent dans le commerce des fournitures et des prestations intellectuelles. Certaines entreprises du secteur de la construction (4) procurent des emplois dont le nombre se situe entre 30 et plus de 100.

Tableau 6- Répartition de l'emploi dans les entreprises enquêtées

Secteur d'activité et emplois	Moins de 10	10 - 30	30 - 50	50 - 70	70 - 90	90 et +	SR	Total
Services de traiteur	1		1	1				3
Construction		2	1	1		2	1	7
Fourniture	1	2						3
Prestations intellectuelles		1						1

Ce sont des entreprises habituées de la passation des marchés publics. Elles sont informées des marchés publics, ont déjà tous participé à des appels d'offres et remporté de nombreux contrats. Elles s'y connaissent à coup sûr en matière de réglementation sur les marchés publics. À un autre niveau, elles sont supposées maîtriser les pratiques courantes dans ce domaine.

Tableau 7- Aperçu du nombre de contrats de marchés exécutés par les entreprises enquêtées

Secteurs d'activité		Avant 2006	Après 2006
Service de traiteur	1	4	3
	2	+ de 10	+ de 8
	1	0	2
Construction	1	8	0
	2	beaucoup	+ de 10
	3	Beaucoup	Beaucoup
	4	0	+ de 10
	5	+ de 20	0
	6	2	4
Fourniture	7	2	4
	1	0	0
	2	0	5
	3	0	3
Prestations intellectuelles	1	11	1

Le nombre de leurs contrats déjà exécutés est relativement important et peu précis pour la plupart d'entre eux. Toutes ont entendu parler de corruption dans les marchés publics, sauf une seule qui n'a jamais été abordée où sollicitée pour participer à une telle pratique.

Sur le plan de l'organisation interne, il nous semble que les entreprises de travaux sont mieux consolidées que les autres sur le plan technique pour affronter le processus de passation de marché. Elles estiment que les coûts de préparation d'un appel d'offres se situent entre 50.000 et 200.000 gourdes. Elles peuvent estimer le coût de préparation d'un dossier servant à répondre à un appel d'offres public, ce qui n'est pas le cas pour les services de traiteur qui passent respectivement sept contrats et plus dix-huit contrats avec l'État. Ainsi, sept entreprises sur quatorze admettent ne pas pouvoir estimer le coût de préparation d'un dossier de soumission. Alors, par quel procédé ont-elles pu accéder aux marchés publics ?

Notons par ailleurs que l'élaboration de projets de construction et de calcul des coûts est un sujet de formation et d'expertise de l'ingénieur, ce qui n'est pas forcément le cas pour les métiers de traiteur ou de négociants de fournitures. Ces dernières entreprises ne répondent pas toujours aux dossiers d'appels d'offres qui leur demandent des compétences spécifiques. De plus, ces marchés exigent un suivi et des coûts afférents et prennent du temps pour conclure dans des secteurs d'activité (fournitures) qui prônent le zéro stock à l'heure actuelle. Il arrive que les entreprises de travaux soient mieux organisées pour participer aux appels d'offres de l'État.

Tableau 8- Estimation du coût de préparation d'un dossier de soumission

Secteurs d'activité	Services de Traiteur	Construction	Fourniture	Prestations intellectuelles
Service de comptabilité analytique	-	6	1	1
N'a pas ce service	3		2	
Sans réponse		1		
Total	3	7	3	1
Coûts de la soumission				
ne sait pas	3		2	
50.000 gourdes		1	1	
100.000 gourdes		1		
150.000 gourdes				1
100.000/200.000 gourdes		2		
200.000 gourdes		1		
Sans réponse		2		
Total	3	7	3	1

3.1.2- L'opinion des entreprises face aux pratiques de corruption

Maintenant, il nous faut voir les appréhensions pouvant exister entre les entreprises et la gestion des marchés publics. Leurs dirigeants n'admettent pas toujours que la soumission soit un risque de l'entreprise. Car sept entreprises sur quatorze sont prêtes à recourir à la corruption pour gagner et éviter de perdre leurs frais de soumission, au cas où leurs offres ne sont pas retenues. Ici, force est de constater que nos entrepreneurs sont enclins à faire prévaloir leurs intérêts immédiats sur les règles du jeu et les valeurs morales. Ils sont disposés à mettre en question l'équité pour gagner un contrat de marché public. De là, faut-il admettre que le milieu d'affaires haïtien ne serait pas guidé par le respect des principes ?

Tableau 9- Entreprises et risques de la soumission

Secteurs d'activité	Services de Traiteur	Construction	Fourniture	Prestations intellectuelles
Attitude face aux risques				
Perdre les frais engagés	1	3	2	
Recourir à la corruption	2	3	1	1
Sans réponse		1		

Il est nécessaire de lier l'opinion des entreprises avec leurs pratiques de marchés publics. Si leurs dirigeants sont disposés à passer à l'acte de corruption et qu'ils le font, il faut s'attendre à un système de passation de marchés très controversé de la part de ceux qui en sont pourtant des bénéficiaires. Le tableau 10 nous présente leur situation face à la corruption, en tant que victimes à un stade quelconque de l'exécution du marché, lésées et évincées d'un contrat du fait de manœuvres déloyales. Il parle enfin de l'acte qui consiste à verser de l'argent à l'auteur d'un acte de corruption.

Les entreprises du BTP semblent être les plus lésées lors de l'évaluation d'un appel d'offres au profit d'un autre soumissionnaire à cause d'un acte de corruption d'un fonctionnaire. Six sur sept se disent victimes. Les entreprises de fourniture affirment n'avoir pas versé d'argent dans des appels d'offres. Notons que celles-ci participent davantage à une autre modalité d'achat de l'État : les consultations de fournisseurs et les achats sur simple facture. Les services de traiteurs semblent être les plus enclins à verser un bakchich. La situation des entreprises de construction est proche de leurs cas. Car six de leurs sept dirigeants affirment avoir pratiqué la corruption plus d'une fois. Une seule entreprise de BTP dit n'avoir jamais versé de l'argent.

Tableau 10- Situation des entreprises face aux actes de corruption

Secteurs d'activité	Services de traiteur	Construction	Fourniture	Prestations intellectuelles
Non victime	1	-	-	
Victime	2	6	3	1
Ne sait pas	-	1	-	
Jamais lésé	1	0	0	
Lésé une fois	1	2	-	
Lésé plus d'une fois	1	5	3	1
Versement d'argent				
N'a jamais versé		1	2	
Ayant déjà versé	3	4	1	1
Versé plus d'une fois	3	5	1	1

Cela dit, nous avons relevé que treize entreprises sur quatorze estiment avoir été lésées par un acte de corruption de la part de fonctionnaires. De plus, le nombre d'entreprises supposées être des victimes est plus faible que les entreprises ayant pratiqué la corruption. Cet écart vient peut-être du fait que certains entrepreneurs sont à l'origine de la corruption ou tirent un avantage du procédé.

Maintenant, en fonction des opinions par les entreprises présentées au tableau 11, il nous faut analyser la façon dont les dirigeants apprécient l'impact de la corruption sur le développement de leurs activités. Leurs opinions oscillent dans trois directions.

Nous avons observé qu'un grand nombre de firmes n'ont pas de réponse sur le sujet. Sont-elles indifférentes, même en versant de l'argent, ou bien ont-elles considéré l'argent versé comme étant le prix d'un coût de transaction qui est d'obtenir un contrat de marché avec l'État ?

En ce qui a trait au développement des entreprises, nous avons relevé huit opinions. Trois entrepreneurs jugent que la corruption procure un résultat bénéfique ou s'est avéré plutôt bon pour leurs entreprises. Trois autres estiment que le procédé est néfaste ou avait été un handicap pour leurs activités. Deux dirigeants sont indifférents sur la question. Il faut aussi noter que chacun des quatre groupes recèle un entrepreneur qui estime que les pratiques actuelles de passation de marché sont bénéfiques. On serait alors dans un système où les acteurs sont pour la plupart consentants.

Tableau 11- Paiements illicites et développement de l'entreprise

Secteurs d'activité	Situation financière	Développement de l'entreprise
Services de traiteur		
1	Négatif	Handicap
2	SR	Bénéfique
3	Néfaste	Néfaste
Construction		
1	Négatif	SR
2	Peu significatif	Plutôt bon
3	SR	SR
4	SR	SR
5	désastreux	-
6	Peu significatif	Insignifiant
7	Néfaste	Néfaste
Fourniture		
1	-	-
2	-	-
3	Aucun	Aucun
Prestations intellectuelles	Non significatif	Plutôt bénéfique

Toutefois, nous constatons un décalage sensible entre l'opinion sur la situation financière qui est du court terme et le développement des entreprises. Dans le court terme, on ressent davantage des inconvénients. Dans le moyen terme, on voit l'avantage de se corrompre. À ce moment, l'acte en soi joue comme un effet de levier favorable à la formation d'entreprises et à la création de liens entre fonctionnaires corrompus et entreprises. De là, il est possible de comprendre la nature des liens établis entre l'État et les entreprises. Celles-ci feraient plutôt confiance à des gens placés au sein de l'administration au détriment d'une idée gratifiante des politiques publiques. L'État est ainsi sollicité de repenser le mode d'insertion de ses politiques au sein de la société civile.

En allant un plus loin, nous nous demandons si les firmes sont consentantes ou contraintes à corrompre les agents de l'État. Notons que les douze victimes de l'acte sont supérieures aux neuf entreprises qui affirment avoir versé de l'argent. Une entreprise peut être victime en étant obligée de négocier sa position dans un marché public, ou écartée frauduleusement de son attribution au profit d'un autre soumissionnaire. Le fait être victime est forcément plus nombreux que le fait d'être satisfait. Car chaque marché apporte un attributaire et un lot plus grand de victimes.

En creusant davantage la situation des entreprises face à la corruption dans les marchés publics, nous avons dû vérifier le degré de leur soumission face aux injonctions des corrompus et leur disposition de celles-ci à répondre à leurs exigences. Le tableau 12 nous permet de capter les informations relatives à cet aspect des pratiques corruptrices.

Tableau 12- Corruption subie et modalité de versement aux corrupteurs

Secteurs d'activité		Jamais de chantage	Victime de chantage	Paiement exigé	Versement effectué
Traiteur	1	-	oui	Forfait	5.0 %
	2	non			Forfait
	3		oui	5.0 %	
Construction	1	-	oui	3.0 %	3.0 %
	2	-	oui	Forfait	Forfait
	3	-	oui	12.5 %	5.0 %
	4	non			
	5	-	oui	12.5 %	
	6		oui	En %	
	7	non			
Fourniture	1	non		-	-
	2	-	oui	10.0 %	
	3		oui	5.0 %	-
Prestations intellectuelles	1		oui	3.0 %	

Nous avons noté que neuf entrepreneurs, soit 64,3 % du total, se disent victimes de chantage d'agents de l'administration qui leur exigent un forfait ou un pourcentage du contrat, surtout pour obtenir leurs paiements. Cette affirmation omet le fait que certaines entreprises sont déjà consentantes pour verser un bakchich, si c'est la condition pour décrocher le contrat. Selon notre enquête, quatre d'entre elles ont agréé aux sollicitations de fonctionnaires intéressés. Il demeure que l'entreprise qui se dit non victime aurait versé à dessein et de bon gré un montant forfaitaire à l'agent public à la quête d'un pot-de-vin.

3.1.3- Les entreprises face aux agents de l'État

Maintenant, il nous faut parler des liens noués autour des pratiques corruptrices pouvant exister entre entreprises attributaires de marchés et agents de l'administration. Nous admettons que ces pratiques ne sauraient pas être établies et acceptées s'il n'existait pas une organisation même virtuelle et préservée par les deux types d'acteurs en présence. Afin de rendre compte de ces structures créées, il nous faut considérer la manière dont ceux-ci se constituent.

Selon les données recueillies, ils sont plutôt rares les entrepreneurs qui n'ont aucun lien constitué autour des pratiques corruptrices avec un agent de l'État. Seulement quatre entreprises sur quatorze ayant passé au moins un contrat avec l'État affirment ne pas avoir de liens établis, à cet effet, avec des personnes de l'administration, deux entrepreneurs de travaux sur les sept et deux entreprises de fournitures sur trois. Le tableau 13 nous donne un aperçu de ces liens et des modalités de leur constitution. Six entreprises déclarent avoir un lien avec une personne contact de l'administration.

Par ailleurs, nous constatons que certains entrepreneurs prennent eux-mêmes l'initiative qui est de trouver leurs fonctionnaires contacts. Ainsi, cinq entreprises cherchent des contacts au sein des entités publiques, dont une entreprise de prestations intellectuelles.

Tableau 13- Liens et réseaux de la corruption

Secteurs d'activité	Services de traiteur	Construction	Fourniture	Prestations intellectuelles
Ayant une personne contact	2	3		1
N'ayant aucun contact		2	2	
Sans réponse	1	2	1	
Démarche propre pour avoir un contact				
Non	1	3	3	
Oui	1	3	0	1
Les deux à la fois	1	1		
Personne contactant au nom d'un fonctionnaire	3	6	3	1
Sans personne contact		1		
Complicité entre agents de l'État et entreprise	3	6	3	1
Sans réponse		1		

Notons que les agents de l'État se font aider par d'autres personnes dans leurs activités illicites. Car treize entrepreneurs affirment que le fonctionnaire corrompu dispose d'une personne contact qui sert d'intermédiaires avec leurs entreprises. Toutefois, l'enquête n'a pas pu nous aider à déterminer si ce contact-intermédiaire est aussi un fonctionnaire, un citoyen ordinaire ou le membre d'un réseau assez organisé.

Tableau 14- Réaction des entreprises face aux propositions corruptrices

Secteurs d'activité	Proposition corruptrice	Aucune proposition	Consentant	Non consentant	Obtention du contrat
Services de traiteurs	3	-	3	-	3
Construction	6	1	6	-	6
Fourniture	3	-	-	3	0
Prestations intellectuelles	1	-	1	-	1

Sur nos quatorze entreprises, cinq estiment avoir été contraintes de verser de l'argent à des agents de l'Etat. Selon ces répondants, ces agents prédateurs travaillent au sein d'un ministère (7 cas) et dans une institution de contrôle (2 cas). Pourtant, dix de nos dirigeants d'entreprises pensent ne pas vouloir renoncer à payer un pot-de-vin, si c'est la condition pour remporter le contrat. Il peut exister des cas où même en étant consentant on n'obtient pas de contrat. Toutefois, toutes les

personnes ont affirmé avoir gagné un contrat en acceptant de payer. À quel moment se fait le paiement ?

À cette question, la moitié des entreprises rencontrées estiment l'avoir fait à la fin du contrat. Cependant, six entreprises ont remis leurs faveurs au début du contrat. Peut-être, les versements faits au corrompu en début de l'exécution du contrat ont servi à acquitter les dettes consenties envers les facilitateurs des ministères afin d'obtenir un contrat. Ces mêmes opérations de rétribution de service restent peu fréquentes au milieu du contrat, soit trois cas sur un total de seize.

Tableau 15- Corruption et temps de règlement des dettes

Secteurs d'activité	Traiteur			Construction							Fourniture			Prestations intellectuelles
	1	2	3	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	
Avant la signature						-	-				-	-	-	
Après la signature						-	-				-	-	-	
Après l'encaissement 1 ^{er} versement		√			√	-	-	√	√	√	-	-	-	√
Au milieu du contrat						-	-		√	√	-	-	-	√
A la fin du contrat	√	√		√	√	-	-	√		√	-	-	-	√

Ces habitudes de paiement dénotent toutefois le pouvoir de contrôle des agents véreux sur le processus de passation et d'exécution du marché et la situation particulière des entreprises. Les contacts se font payer au début du contrat, au moment du versement de l'avance de démarrage, et à la fin au moment où les firmes encaissent leurs derniers versements. Il faut, de plus, noter que ces fournisseurs qui payent leurs dettes après le premier encaissement jouissent d'une bonne situation financière. Sinon, ils auraient eu du mal à exécuter leurs contrats. Est-ce que nous avons ici un type particulier d'entreprises habituées des marchés publics qui jouissent encore de surfacturations de prix au détriment de l'État ? Au-delà de ces données propres aux entreprises, il nous faut étudier les conditions économiques du système de passation de marchés publics qui ont facilité ces pratiques.

3.1.4- Les conditions économiques des pots-de-vin contractuels

Il faut considérer que l'on est dans une économie anémiée, totalement tirée par les achats du secteur public, où la demande des particuliers adressée à certains secteurs est relativement faible. Parfois, les achats du secteur public constituent la principale opportunité de marché pour certaines entreprises. Dans ces conditions, certains agents corrompus peuvent jouer un rôle clé pour faciliter l'accès des entreprises à ces occasions. C'est pour cela que, peut-être, les chefs d'entreprises tolèrent et pratiquent ces procédés. Dans les secteurs où les opportunités de vente sont plus ouvertes à un public plus large, comme dans les entreprises de fournitures, les entrepreneurs sont moins enclins à vouloir soutenir les pratiques corruptrices. Alors, que s'est-il passé si l'entrepreneur est contraint de verser un pourcentage du montant du marché ?

Les entreprises de BTP et de services de traiteur ont des attitudes différentes vis-à-vis du contrat alors qu'elles font face à l'obligation de verser de l'argent. Face à cette charge, deux services de traiteur sur trois ont modifié leurs prestations et surfacturé le contrat. Le troisième n'a pas altéré son produit. Quant aux entreprises de BTP, elles ont tendance à rabaisser la qualité des prestations afin de limiter leurs pertes. Quatre d'entre elles ont utilisé cette parade ; une seule a recouru à la

surfacturation. Trois conditions inhérentes au système de passation de marché sont propices à ce type de démarches :

- 1- L'État manque surtout de normes techniques et d'une capacité de supervision pouvant prévenir que les entreprises bénéficiaires de contrats ne rabaissent la qualité ou le volume de leurs prestations afin de verser des pots-de-vin à ses agents ;
- 2- les cadres des ministères sont tolérants envers le travail des réseaux de corrupteurs dont le travail conduit à la dégradation de la qualité des produits fournis à l'État ;
- 3- Le mode de calcul des prix dans les contrats de marchés publics peut être à l'origine des nombreuses malversations qu'on y rencontre.

Tableau 16- La corruption et la qualité des prestations

Secteurs d'activité	A modifié le produit	A surfacturé le contrat	Surfacturation en %
Services de traiteur			
1	oui	oui	0 % - 5 %
2	oui	oui	5 % - 10 %
3	non	non	
Construction			
1	oui	non	
2	oui	oui	0 % - 5 %
3	S R	S R	S R
4	-	-	
5	oui	non	S R
6	oui	non	
7	non	non	
Fourniture			
1	-	-	
2	-	-	
3	-	-	
Prestations intellectuelles			
1	non	non	

Le tableau 17 nous indique que les deux tiers des entreprises estiment que les prix payés par l'État sont plus élevés que les prix normaux. Alors, il y a surfacturation des soumissions lors des appels d'offres publics.

Tableau 17- Opinion des entrepreneurs sur les prix payés par l'État

Secteurs d'activité	oui	non	SR	Total
Traiteur	1	2	-	3
Construction	4	2	1	7
Fourniture	3	-	-	3
Prestations intellectuelles		1	-	1
Total	8	5	1	14

Dans ces cas, les marchés sont considérés comme des rentes pour les fonctionnaires et pour un groupe peut-être réduit de soumissionnaires. La surfacturation des marchés publics n'est qu'une

des modalités de génération d'une rente. Et les deux parties en présence ont tendance à s'entendre pour partager la rente, au lieu de vouloir envisager les marchés publics de manière différente.

Rappelons que l'attitude vis-à-vis du prix est un comportement collectif qui n'a rien à voir avec la connaissance des marchés publics. La baisse des prix traduit l'accomplissement d'un progrès des entreprises et de la société dans l'utilisation des facteurs de production. Dans la plupart des économies, les acteurs économiques cherchent à faire baisser les prix, baisse qui est un indicateur de l'amélioration du bien-être. La baisse des prix devrait être un mobile des agents de l'État et un objectif visé dans la passation des marchés publics. Ici, on gonfle les prix et on néglige de recourir à une méthode adéquate de calcul des prix de revient dans le cadre des marchés publics. Il s'agit ici d'un comportement collectif.

Les prix qui devaient être un élément de discussion et de désaccord entre les parties en présence provoquent plutôt leur rapprochement au détriment de l'État et de la société. Ceci signifie que les gens qui sont en charge des marchés publics n'ont pas pour motif de faire avancer la société, mais seulement de profiter de cet outil. Ils ignorent l'importance des marchés publics pour l'État et l'avancement de l'économie nationale. Ils sont d'abord mus par des intérêts particuliers.

3.2- Les achats de consultation de fournisseurs et de sollicitation de prix

Dans cette section, nous abordons la question des achats de l'État sur simple facture ou à travers la sollicitation des prix. Ici, l'agent public qui fait l'acquisition d'un bien et/ou d'un service au nom de l'État en collectant trois factures pro forma se trouve face à un démarcheur ou un agent commercial rétribué sur la base d'un pourcentage sur ventes. L'agent commercial (démarcheur) et l'agent de l'État peuvent recourir à une entente illicite qui font gagner tous les deux, le premier une élévation justifiée de sa paie en fin de mois, et l'autre un dessous-de table au détriment de l'État. Le commercial veut vendre à tout prix. Pour augmenter sa paie, il est prêt à s'entendre avec l'employé acheteur sur la façon de facturer la transaction passée avec l'État.

Souvent, l'employé demande une majoration de la facture devant être remis comme pièce justificative à la comptabilité de son administration. Il reviendra après la conclusion du marché pour empocher la différence existant entre prix normal et facture transmise à sa comptabilité.

L'agent corrompu exigera que l'entreprise lui verse de l'argent au comptant. De manière générale, la compagnie émet un chèque sur elle-même pour en tirer le cash qu'elle verse à l'employé acheteur. La ristourne est souvent un pourcentage du montant des ventes. La corruption prend ici la forme légale de ristourne sur vente.

Les principes de la comptabilité publique et ceux des ONG voudront que leurs acquisitions se fassent sur la base de trois factures pro forma. Cependant, l'acheteur direct peut demander à chaque entreprise délivrant une facture pro forma de majorer les prix qui y sont portés. Aucune entreprise ne voudra renoncer à cette pratique en sachant qu'elle risque de ne pas être sollicitée pour des achats ultérieurs. C'est un cas du dilemme du prisonnier. L'entrepreneur sait qu'il risque plus en livrant une facture pro forma surfacturée qu'en remettant celle qui porte le juste prix, même s'il ne gagne pas le contrat.

Les possibilités de surfacturation et de double facturation existent dans la mesure où cette économie fonctionne sans un classement des biens en fonction de la qualité des matériaux qui les constituent et sans la pratique des prix de référence. Ces écarts en termes de qualité jamais soulignés ouvrent une porte pour la fraude sur les prix et sur la qualité des produits. Dans ces cas là, l'acte de corruption prend deux formes :

- 1- La surfacturation de la commande ou du bordereau des prix ;

- 2- La double facturation ;
- 3- La fraude sur la matérialité des produits.

En cas de surfacturation, les prix des biens ou services achetés par l'administration sont gonflés par le vendeur ou le commercial. Ce dernier émet la facture pour l'administration.

L'ordre est alors émis de verser une commission sur vente à l'acheteur public. La ristourne est portée dans les cahiers comptables comme à l'ordinaire et est parfois fiscalisée. Cette pratique est courante dans les achats de fournitures et pièces de rechange pour les véhicules.

En cas de double facturation, le service des ventes émet une vraie facture qui porte le bon prix, destinée à la comptabilité de l'entreprise. Ensuite, il remet à l'employé acheteur une deuxième fausse facture scellée du sceau de l'entreprise. Ce dernier remettra la facture de complaisance à la comptabilité de son administration. Dans ce dernier cas, les écarts de prix entre les deux pièces peuvent prendre une proportion exagérée. L'ampleur de cette majoration dépend de la capacité de l'agent acheteur à faire avaliser la fraude par son administration. Le constat se vérifie au niveau de la comptabilité des entreprises qui montre que certaines grosses commandes sont écoulées à des prix relativement gonflés.

La fausse facturation peut prendre d'autres dimensions quand elle porte la matérialité des produits livrés. Les factures pro forma peuvent être fausses. Car les produits devant être comparés peuvent être différents, mais ils ne sont pas fabriqués avec les mêmes matériaux. Parfois, les choix sont faits, mais les produits livrés ou la qualité des matériaux diffèrent.

Par exemple, un employé proposé pour collecter trois factures pro forma demande à un service de restauration de qualité moyenne d'augmenter le prix porté sur son bordereau. Ensuite, il le fait comparer avec les prix des factures de restaurants d'un certain standing. À la fin, sur cette base, le service acheteur choisit le moins-disant, celle dont la facture est gonflée. Dans le cas de certaines fournitures, les prix facturés peuvent correspondre à des biens récents. Cependant, les produits livrés peuvent être caractérisés par un degré d'obsolescence fort avancé.

Le défaut de matérialité des produits livrés peut parfois s'appliquer aux produits textiles, aux meubles de bureau, aux fournitures. L'administration n'est pas si armée pour contrecarrer ce type de fraude portant parfois sur la qualité des matériaux.

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif peut repérer certains cas de falsification de pièces. Mais, elle a peu de moyen pour documenter les ententes frauduleuses ayant engagé une entreprise et un fonctionnaire, sauf si les factures pro forma et la facture deviennent des documents administratifs pouvant faire l'objet de vérification au niveau de l'administration et de la comptabilité des entreprises. À ce moment, celles-ci hésiteront à faciliter les malversations des acheteurs publics.

4.-La loi et les stratégies de détournement des procédures

En principe, toutes les dépenses de l'État sont soumises à l'autorisation des comptables publics qui les approuvent. Les marchés publics sont soumis à l'approbation de la CNMP. Souvent le marché financé par l'aide externe est conclu en fonction de la procédure particulière du bailleur de fonds. Il n'existe pas de marché non approuvé par une autorité quelconque. Cependant, les failles favorables à la distribution des privilèges et à la corruption sont nombreuses.

4.1.- Le contrôle du temps des marchés publics

La gestion du temps par l'administration est un facteur essentiel de contrôle du travail d'un employé. Le temps est ouvert ; car le processus de passation de marché n'est pas inséré dans un rythme d'exécution du Budget et de régulation macroéconomique, rythme pour lesquels il faut une préparation rapide et rigoureuse des dossiers de marché.

Face à ces lacunes, les personnes qui conduisent le processus peuvent décider sur la manière et le temps pour y arriver, sans s'attendre à une date limite de clôture définitive du marché lancé. Dans ce cadre, le temps non contrôlé pour préparer un dossier et conclure le marché donne aux personnes qui conduisent le processus la possibilité de le manipuler. Ici, le cadre peut négliger d'augmenter son rythme de travail. Entre temps, l'intermédiaire voulant tricher prend contact avec le fournisseur et négocie les conditions de préparation des dossiers et d'attribution du marché en fonction des conditions fixées par la personne qui conduit le processus.

Le temps ouvert de passation des marchés constitue une des faiblesses du système. Il donne du temps pour les prises de contact et la négociation entre les personnes de l'autorité contractante et les entreprises soumissionnaires.

4.2.- La recevabilité du marché et la matérialité du marché

Souvent les fraudeurs comptent sur des critères de forme pour arriver à leurs objectifs. Ils utilisent souvent la recevabilité en matière de forme pour pouvoir orienter l'attribution du marché. Les personnes qui préparent le dossier d'appel d'offres ont la capacité de déterminer la forme de présentation du dossier, en y glissant des accroc et des critères non objectifs quant à la réalisation des marchés. Il faut voir si la forme est susceptible de mettre en cause l'engagement des deux parties.

Le problème ici est que les prix des soumissions et les caractéristiques techniques sont des critères secondaires dans notre système de passation des marchés. De plus, l'État n'a pas de politique sectorielle pour laquelle il faut aménager un cadre des achats et des conditions spécifiques de passation de marché. Les fraudeurs profitent de ces lacunes. Pour arriver à écarter une offre techniquement meilleure par rapport à une autre moins bonne, il leur suffit de fixer les critères de forme (une pièce exigible) et de recevabilité des dossiers. Alors, ils indiquent à l'entreprise soudoyée une façon distincte de présenter son dossier en fonction du dossier d'appel d'offres.

Ici, l'agent public s'arrangera pour insérer dans le dossier d'appel d'offres ou de consultation des critères que certains soumissionnaires négligeront ou ne sauront respecter. Le bénéficiaire visé sera le seul soumissionnaire à pouvoir fournir l'information demandée. Dans ce genre de marché, la composition de la commission d'évaluation des offre ne peut rien pour éviter les ententes passées entre agents de l'État corrompus et entreprises corruptrices.

4.3.- Le plan de passation de marché

Avec le plan de passation de marché non préparé, l'administration développe des arguments disculpant l'imprévision, mais permet de développer des comportements qui devraient conduire plus tard à des pratiques de corruption. L'argument est que les services de passation de marché ne sont pas si organisés et pourvus en personnel à même d'évaluer et prévoir les besoins de l'État sur une année, de programmer, préparer les dossiers et exécuter à temps les achats nécessaires.

Cependant, le flou du plan de passation de marché et l'acheminement des marchés d'un certain montant au contrôle de la CNMP donne de la marge pour la corruption. Le cadre cherche un moment opportun ou une urgence pour lancer un marché. Il n'existe pas de sanction administrative pour ces cas de fraude ni la sanction d'invalidation de ces marchés.

Cela dit, à n'importe quel moment un responsable administratif peut vouloir lancer un projet de marché non inclus au préalable dans le plan annuel de passation de marché. Cette personne peut à dessein négliger de publier le PAMP. Il sera seul à détenir l'information à l'utiliser au moment stratégique. Du fait de cette opacité, le fraudeur dispose de la latitude pour informer un fournisseur qui aura le temps de se préparer pour répondre au marché. En dehors de l'obligation de fournir ce plan, il faut une réponse de l'administration à ces pratiques.

Pour invalider les marchés présentés en dehors du plan annuel, dans le cas des marchés de fournitures, il faudra des stocks en réserve, gérés quelque part, que l'administration mettra à la disposition de l'entité imprévoyante qui n'aura qu'à faire un transfert des fonds au profit de l'entité qui aura acheté à temps à sa place.

4.4.- Le cadre imprécis des prestations intellectuelles

Les marchés de prestations intellectuelles font preuve d'une grande légèreté en Haïti. Dans ce domaine, les responsables de marché devraient toujours se référer à l'état des savoirs et valider les savoirs existants dans le domaine. Pour éviter la fraude dans ces marchés publics, les thèmes de référence et la méthodologie suivie ne suffisent pas pour montrer que le consultant se réfère à l'état des savoirs et fait avancer les connaissances dans le domaine où il fournit une prestation.

Ici, on est peu exigeant sur l'état des savoirs et de l'art. Les diplômes et les compétences individuelles ne sont pas évalués par un barème validé par corps de profession et par leurs membres. De plus, l'état des savoirs sur chaque question d'intérêt national n'est pas pris en compte. Aucun dispositif public ne prévoit la qualité des prestations à atteindre. Dans ce vide, le responsable d'une entité publique et le consultant non qualifié peuvent établir une entente illicite. Le premier peut recruter le consultant. Les deux peuvent s'entendre sur des taux de rémunération journaliers ou horaires farfelus au détriment de l'État. Les gens profitent pour passer ainsi des contrats à des personnes sans aptitude qui produisent en dessous du niveau des savoirs atteints dans la société.

De même, certaines personnes n'ayant pas la qualité ni l'expertise requises peuvent se voir attribuer des marchés de prestations intellectuelles qu'elles sous-traitent à des consultants rétribués moins chers, et qui n'ont pas non plus les qualités requises. Elles empochent la différence. Notons le poids et l'importance de ces prestations intellectuelles pour le pays. Ces dépenses constituent une part importante des budgets de fonctionnement et d'investissement. Car les dirigeants haïtiens et la coopération externe sont engagés pour le changement. Il faut donc des conseils et des prestations intellectuelles sur la manière d'orienter ce processus. Cependant, sans une référence de tous les jours des consultants et de l'administration à l'état des savoirs, les prestations intellectuelles peuvent ne servir à rien. Leur peu de consistance peut être la cause du blocage du pays. Dans ce contexte il

faut considérer le fait que les contrats soient passés sans une référence à l'état des savoirs comme étant un manquement à des principes de bonne gestion.

Il arrive que l'administration n'arrive pas à identifier ses besoins. Car, en matière de science, le problème n'est pas là où il est toujours visible. Et souvent l'administration n'a pas de personnel technique pour identifier le vrai problème et préparer un dossier de la sorte. Dans ces conditions, il advient souvent que les firmes qui préparent les dossiers techniques et d'appels d'offres sont aussi soumissionnaires. Il y a délit d'initiés. Les marchés de prestations intellectuelles se passent souvent dans ces conditions.

De plus, les marchés de prestations intellectuelles évoluent dans un flou, car il manque les marchés de définition. Le concept de marché de définition, réalisation qui précède la passation d'un second marché, n'est pas connu ici. Il s'agit donc de deux marchés. Le premier pallie un manque de savoir sur la voie à suivre afin d'obtenir la prestation d'une entreprise. Dans un environnement complexe, il s'agit souvent de connaître sous quelle condition l'État peut obtenir le meilleur produit. Par exemple, l'administration lance un appel d'offres en vue de recruter un opérateur pour l'assurance maladie des fonctionnaires en ignorant sous quelle condition la protection sociale peut apporter le maximum d'impact sur la société. Il fallait alors un marché de définition qui étudie les scénarios possibles avant de demander la prestation. Si l'administration ne dispose pas de savoirs pour définir ses termes de référence, cette insuffisance peut donner lieu à certaines difficultés pour orienter les marchés et aussi à la corruption.

Ce problème n'est pas posé dans la pratique et dans la législation sur les marchés publics. De ce fait, certains besoins de l'État sont parfois mal définis. Souvent l'administration identifie ses besoins, et le service de passation de marché prépare les termes de référence et la façon d'exécuter le contrat. Cette démarche est contraire à l'efficacité et peut conduire à toutes sortes de dérives.

4.5.- Les seuils de passation de marché et la conversion des crédits budgétaires en marchés publics

La politique des seuils de passation de marché est inadéquate dans l'état actuel de la passation de marché de l'État. Ses services ont la latitude de découper les marchés en petits lots pour éviter la publication autour du marché et la mise en concurrence. Dans ce genre de situation, le service concerné dispose de la facilité pour passer un marché de gré à gré ou un achat sur simple facture. Ce genre de pratique requiert une vigilance accrue de l'Inspection Générale des Finances pour traquer ces dépenses qui échappent à la vigilance de la CNMP, mais qui tombent sous son contrôle. Il faudra combiner les dispositions relatives aux seuils et au plan de passation de marché afin d'éviter ce genre de pratique. Tous les achats sont portés dans le PAPM, même si ceux-là qui sont au-dessus des seuils sont publiés dans le PAPM.

4.6.- Les divergences entre les entités de l'État

Il existe une zone d'ombre dans la commande publique dans la mesure où les concepteurs de la politique économique et les organes de passation de marché ne partagent ni le sentiment commun ni la même information sur les intérêts à long terme de l'État, et la façon de servir ces intérêts. Dans ce cas-là, les pratiques de concurrence prônées par les autorités de régulation des marchés publics divergent souvent avec certaines politiques sectorielles. Par exemple, la politique agricole n'obtient pas le soutien de la législation et de la politique des marchés publics.

Les fraudeurs peuvent s'incruster dans ces zones d'indécision. Prenons le cas des marchés de gré à gré, où l'obligation est faite à l'administration de contrôler les prix de revient. Le recours au

calcul des prix de revient est nécessaire dans certains marchés de l'État afin de faire avancer le pays. Nous nous retenons de les citer pour le présent moment. Cependant, le manque d'information sur les produits et leurs caractéristiques techniques entretient un vide. Tout ce qui est non vérifiable (prix de référence, caractéristiques du produit, politique sectorielle, etc.) constitue une manque de référence pour établir la rigueur dans la passation des marchés et qualifier la fraude.

4.7.- Les insuffisances du contrôle *a posteriori*

Dans tous ces cas, la fraude est facilitée et le contrôle *a posteriori* fait preuve de lacunes. Car il manque une base de données pouvant montrer les réalisations ainsi que les achats de l'État pour une année fiscale. La base de données devrait afficher les contrats signés par le responsable public ainsi que les produits livrés associés à ces contrats. La base de données peut aussi montrer les résultats des achats sur simple facture.

N'importe quelle entité de l'État qui aurait fait des acquisitions d'un certain montant aurait elle-même pu faire figurer le produit dans la base de données. Cet outil aurait pu faciliter un meilleur contrôle des achats de l'État et aussi alléger le travail de collecte de l'information. Sur la base de ces idées, nous devons dans les prochains chapitres tenter d'estimer les pertes subies par l'État du fait de la corruption et les moyens que l'administration pourra utiliser afin de faire reculer ce phénomène.

5.- Le coût économique de la corruption

Il nous faut considérer deux possibilités de manque à gagner pour l'État du fait de la corruption. Le premier nous renvoie à une démarche comptable. Selon cette approche qui impose de vérifier chaque achat de travaux, service ou fourniture de l'État, il faudra calculer les surcoûts des achats publics dus à des actes de malversation et en faire la somme. Cette méthode semble assez difficile à suivre. Car les statistiques montrant la ventilation des dépenses publiques manquent. Dans ce cadre, détecter chaque malversation paraît difficile à réaliser d'autant que nos entreprises appliquent la ristourne qui est, selon le cas, un outil de marketing ou une entente frauduleuse.

Ici, nous adoptons une approche économique des pertes subies par l'État. Nous verrons que le gonflement des prix de soumission ainsi que la multiplication d'actes de corruption lors des acquisitions de l'État entraîne des effets néfastes pour l'économie nationale. Car il ne s'agit pas seulement de donner moins à l'État pour son argent, mais d'hypothéquer la croissance en attribuant des contrats à des entreprises qui ne font pas progresser notre économie. De ce fait, mis à part les corrompus et les corrupteurs, la société et l'État se trouve pénalisés du fait de l'inefficacité économique et des prix élevés. Dans ce cadre, nous devons présenter les points suivants :

- 1- L'inefficacité administrative
- 2- Une estimation des pertes subies par l'État en pourcentage du budget dépensé
- 3- Les opportunités gâchées de l'économie nationale suite à l'allocation non optimale des ressources publiques, provoquée indirectement par la corruption.

À partir de ces trois points, nous montrerons que la corruption dans les marchés publics exerce un effet désastreux sur le développement économique du pays.

5.1- L'inefficacité de l'administration

En ayant dans ses services un grand nombre non négligeable d'agents qui croient davantage dans la corruption, l'administration peut devenir de plus en plus inefficace. Car les agents tentés par ce mal sont plutôt conduits à négliger le travail pouvant faciliter la passation des marchés publics. Par exemple, ils montrent de la réticence à adopter le plan annuel de passation de marché. De ce fait, l'administration ne développe pas de savoir-faire méthodique servant à mieux gérer les marchés de l'État. Les services affectés à cette tâche mettent beaucoup de temps pour préparer leurs dossiers de marché et conclure les processus y relatifs.

Le système de passation des marchés publics est encore axé sur l'analyse et la validation isolée de chaque dossier de marché. La conclusion de chaque marché prend du temps. En fonction de ce mode d'orientation des achats de l'État l'exécution du Budget se fait de manière irrégulière en termes de maîtrise du temps et d'absorption du budget. Une partie non négligeable du budget est souvent dépensée à la fin de l'exercice fiscal, souvent sans la rigueur exigée. Il en résulte de poches de pratiques de mauvaise gestion des achats de l'État et d'inefficacité qui seraient de nature à entraîner tous les agents de l'État dans la même direction.

L'administration n'a pas d'approche économique servant à orienter l'acquisition de certains produits, pas même les plus importants, tels que : l'alimentation, les fournitures, le mobilier et le petit matériel de bureau, les produits textiles et chaussures, etc., des secteurs où notre économie peut progresser. Elle ne fait pas non plus référence à l'état des savoirs, ni ne recourt pas au calcul des prix de revient pour certains de ces achats, si cela est nécessaire. Elle ne parvient pas à avoir de

bons avis des entreprises de conseil. Elle a de la difficulté pour mettre en place les programmes de l'État.

L'inefficacité administrative conduira à des pertes pour l'État. En effet, certains de ses agents ont la liberté de penser qu'ils peuvent profiter des marchés publics et aussi de décider du moment de lancement et de la façon dont le budget peut être exécuté, sans nul égard par rapport à l'efficacité. De ce fait, le programme des investissements ne donne pas les résultats escomptés. Ceci constitue un coût exorbitant pour l'État. L'efficacité du budget dans son ensemble est alors mise en cause.

5.2- Les pertes de l'État dans les marchés publics

Les pertes causées par la corruption à l'État viennent du fait que certaines entreprises majorent leurs prix pour avoir une marge d'exploitation qui leur sert à verser des pots-de-vin à des personnes qui leur font attribuer des marchés publics. Il en résultera une suite d'effets pervers pour le budget de l'État.

La stratégie de surfacturation des fournisseurs se fait en prévision d'autres circonstances, par exemple des difficultés pour recouvrer le paiement définitif ou pour se faire payer même une petite facture. Le versement inévitable du pot-de-vin permet de débloquer le paiement. Ceci constitue pour l'État une perte que certains fournisseurs associent à un coût de transaction subi en dernier lieu par le budget. De plus, d'autres pertes se précisent si les entreprises sont inefficaces. Car, souvent en ayant la possibilité de bénéficier de contrat, elles n'ont aucun souci d'améliorer leur gestion. Ceci se fait encore aux dépens de l'État.

Cela dit, les informations tirées des quatorze entreprises indiquent que certaines d'entre elles versent entre 3 % et 5 % du montant de leurs contrats à des fonctionnaires. Il ne faut pas oublier la ristourne qui s'élève jusqu'à 10 % du montant des achats. En fonction de ces données, nous estimons que le budget de l'État est amputé chaque année de quelques pourcents à cause de la surfacturation des marchés publics et aussi des déficiences des entreprises. L'écart existant entre justes prix et prix facturés est capté par les fraudeurs, au détriment de l'État.

De là à dire que les contrats de l'État sont en général entachés de fraude devient risqué. Néanmoins, on ne saurait nier qu'entreprises et consultants sont à l'affût et prédisposés à verser des paiements illicites à des agents du service public afin d'obtenir un contrat de marché public. Ce genre de marchandages se passe quand les montants des contrats sont surtout en dessous des seuils d'approbation. Avec ces petits marchés, on ignore souvent avec qui l'État signe le contrat.

De là, il devient possible d'avoir un système de marchés publics où les acteurs (acheteurs publics et entreprises-fournisseurs) sont liés depuis longtemps par des combines. Ainsi, ce système fonctionne par entente à ses échelons mineurs alors que les grands contrats réalisés par appels d'offres peuvent se passer avec un degré acceptable de transparence et de probité jusqu'au paiement des factures. Cependant, à ses bas niveaux, rien n'empêche d'avoir des prix anormalement élevés et des produits de qualité moyenne. Dans tous les cas, des charges additionnelles dues à la corruption sont répercutées sur les prix de soumission et les bordereaux payés par l'administration. Et la corruption engendre pour l'État des pertes supérieures à ces 3 ou 5 % qui gonflent le montant des contrats. Nous pouvons imaginer plusieurs types de pertes ou de coûts induits par ce système des marchés publics gangrené par la corruption. Nous avons :

- Les surcoûts directs de la fraude
- Les coûts indirects non récupérés par les fraudeurs
- L'inefficacité du système productif

- Les coûts d'opportunités entraînés par la mauvaise allocation des ressources. Nous démontrerons la particularité et les mécanismes de ces différentes pertes.

5.2.1- Les pertes directes subies par l'État

En fonction des données recueillies, nous admettons que les services de traiteur majorent leurs contrats de soumission de 3 à 5 %. Les entreprises de travaux en font autant. Donc la partie du Budget pour ces besoins est amputée de 3 à 5 %. Rappelons que l'État a dépensé 1,2 milliard de gourdes en 2009 et 1,0 milliard en 2010 pour l'alimentation des personnes. Trois pourcents de cette somme équivalent à un montant de 36 millions de gourdes.

En ce qui a trait aux fournitures, les fournisseurs versent aux acheteurs publics la ristourne habituelle de 5 à 10 %, pour les encourager à revenir la prochaine fois. Souvent, la prime est versée à l'employé qui a conclu l'entente ayant conduit à la transaction. Dans d'autres cas, la gratification est octroyée à l'agent qui collecte les factures pro forma ou à celui qui prend livraison des produits. Ici, nous nous abstenons de parler de ces autres agents publics qui dictent au commercial le prix que celui-ci doit inscrire sur les bordereaux des prix. Selon le comptable d'une entreprise consultée, ces majorations sur commande peuvent même dépasser les 50 % du juste prix.

En plus des achats exécutés par contrats ou sur simple facture, il existe d'autres pertes pour l'État venant du fait que certains crédits budgétaires programmés pour financer des réalisations sont utilisés sans donner lieu à contrats. Dans ce cas, il est possible d'avoir des détournements de fonds même d'une infime fraction du budget. Seule la publication de la Loi de règlement par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif aurait pu aider à évaluer le montant de ces pertes. À la fin de l'année fiscale, la Loi de règlement présente tel qu'il est exécuté.

Rappelons que les pertes pour l'État ne s'arrêtent pas au fait que le budget perd sèchement entre 3 à 5 % de sa valeur en pots-de-vin et ristournes. L'État perd beaucoup plus, car les coûts de production et les prix des soumissions des entreprises sont élevés. Car, en sachant qu'elles peuvent obtenir des marchés publics sans être compétitives, certaines entreprises locales peuvent négliger de rationaliser leur gestion et de mieux utiliser les facteurs de production.

En ayant des personnes-contacts manœuvrant au sein des comités d'évaluation des offres pour leur garantir l'attribution de marchés et en étant quasi assurés d'en bénéficier, ces fournisseurs peuvent s'abstenir de faire des efforts pour diminuer leurs coûts. Par exemple, nos entreprises de travaux, les plus gros bénéficiaires des contrats de l'État, ne se sont pas renforcées avec le temps, en dépit des sommes consacrées régulièrement à ces marchés. Cela dit, l'inefficacité se diffuse à tout le système productif à cause de la corruption. La commande publique devient plus chère.

En conséquence, l'État ne trouve pas de bons prix ni de bons produits de ses fournisseurs ; il paie très cher les travaux, fournitures et services qu'il achète. Par exemple, les marchés publics d'uniformes scolaires n'ont pas aidé nos entreprises artisanales de confection à emboîter le pas avec l'industrie textile du reste du monde, même si ces marchés sont établis sur la base des prix de revient. Car, en Haïti, les fonctionnaires sont peu motivés pour la productivité et la baisse des coûts. Ici, l'écart de productivité se creuse entre nos industries et celles du reste du monde ; ceci nous permet d'évaluer d'autres pertes invisibles à détecter au niveau des seuls marchés publics. Ce sont des retards de productivité de la part de nos entreprises vis-à-vis du reste du monde ; ces écarts font rabaisser la compétitivité des entreprises locales et accroître les montants des marchés conclus avec l'État.

Par exemple, si les entreprises dominicaines font 3 % de gain de productivité par an, les nôtres devraient en principe accroître la leur au même rythme, dans un monde où la technologie est

accessible à n'importe quel pays. Si les entreprises haïtiennes avaient aussi gagné ces 3 %, l'État aurait pu profiter des prix de soumission plus bas. Si nos entreprises s'allient à des firmes étrangères pour soumissionner, c'est que leurs performances et leurs productivités baissent. En conséquence, leurs prix sont peu compétitifs. De ce fait, l'État supporte des prix tout à fait élevés. Et l'un des facteurs de ce désavantage résulte des pratiques en cours dans les marchés publics.

De plus, il n'est pas exclu que certains fonctionnaires intéressés par la corruption ferment les yeux sur les exagérations de prix contenues dans les bordereaux que l'État paiera. Par exemple, on considère souvent que les prix de certains postes de marchés publics de travaux sont amplement gonflés au détriment de l'État ; les ingénieurs appelés à analyser les détails des prix trouvent que les coûts d'immobilisation et de retrait des équipements paraissent excessifs. Tout ceci nous fait dire que les coûts des marchés publics auraient pu être moins élevés en Haïti, s'il existait des prix de référence, de la rigueur et moins de corruption dans la gestion des commandes publiques.

Ces revenus retenus à l'insu de l'État auraient pu servir à financer des routes, acheter plus de biens et services ou à augmenter l'épargne servant à financer d'autres besoins de l'État. De plus, s'il existait une politique d'achat des fournitures et un cadre de négociation établie entre l'État et les entreprises à cet effet, il aurait été possible pour les acheteurs publics, vraiment formés à ce métier et pouvant apprécier son enjeu économique, de pousser les fournisseurs à baisser leurs marges et à éliminer les 10 % de remise, même sans l'intervention de la loi. Notons que ces discussions sur les prix de référence se font dans un cadre spécifique de rémunération des facteurs de production, de soutien à la compétitivité des entreprises et de gestion de l'économie nationale. En Haïti, nous n'avons pas encore ce cadre de politique industrielle qui va de pair avec la politique des marchés publics. Nos responsables ainsi que les agents de l'État n'y pensent pas encore, ce qui nous conduit à d'autres types de pertes pour l'économie nationale.

5.2.2- Les pertes indirectes non récupérées par les fraudeurs

Nous attestons ici que la fraude dans les marchés publics entraîne des pertes économiques nettement plus élevées que les 3 à 5 % de leurs montants subtilisés à l'État. Ce sont des coûts d'opportunité pour notre économie, des pertes non captées par les fraudeurs. Le coût d'opportunité évalue ce que l'État aurait pu gagner en plus si l'argent était utilisé dans un autre projet.

Dans certains marchés de fournitures de bureau, des travaux et du textile, les entreprises sont obligées de modifier les quantités et la qualité des prestations afin de répondre aux exigences de gens intéressés par la corruption. En conséquence, les produits achetés s'abiment vite par rapport à d'autres fabriqués selon les règles de l'art. Cette situation conduit l'État à un rythme élevé de réparation et de remplacement des équipements achetés. De ce fait, les pouvoirs publics sont contraints d'engager des dépenses à une cadence soutenue pour refaire la route ou la réparer, racheter le produit mal fait ou vite détérioré¹. Par exemple, l'État remplace souvent des poteaux de lampadaire qui s'affaissent après un temps assez court de mise en service. De même, le parent est obligé de payer un nouveau kit scolaire pour remplacer le défectueux offert gratuitement par l'État.

¹ C'est pour cela que l'on conseille, dans le cas de la construction des routes, que l'État signe un seul contrat qui combine la construction et l'entretien : la firme qui construit la route est celle qui fait son entretien. Ainsi, on croit que la firme exécutante limitera les malfaçons frauduleuses de la phase d'exécution qui lui coûteront très chères au moment de l'entretien. Nous n'avons pas encore ce type de contrat dual en Haïti.

Ces pertes sont plus élevées que les gains des fraudeurs. En effet, si la route sabotée lors de son exécution résiste neuf ans au lieu des dix ans prévus, l'État aurait perdu un dixième du prix de la route, ce que l'on doit ajouter aux surcroûts du prix de la soumission. De plus, l'administration achète souvent de nouvelles chaises et bureaux. Ces produits durent moins de temps que les bons. En conséquence, ces achats sont réalisés à des intervalles plus courts. Donc, plus de dépenses pour l'État. Les études des bureaux d'organisation et méthodes devraient nous aider à évaluer ces pertes.

L'inefficacité s'étend aussi au système productif si les marchés publics sont ainsi gérés. Car les travaux refaits à un rythme rapide, les fournitures surfacturées et leurs acquisitions à intervalle réduit entraînent une absorption excessive d'investissements dans certains secteurs au détriment du reste de l'économie. Ces dissipations de ressources peuvent être la cause de l'atrophie de nombreux secteurs de production non touchés par la commande publique (mobilier et fourniture de bureau, produits sanitaires, etc.). L'État investit peu dans ces autres secteurs.

Car la construction d'une route qui coûte vingt millions de gourdes au-delà de son juste prix et ses réfections anormalement trop fréquentes entraînent une réduction équivalente des ressources financières publiques pouvant aller aux autres secteurs de production. De ce fait, les prix du marché sont plus élevés que ceux affichés lors de la soumission, car il faut y ajouter les coûts d'entretien de l'ouvrage, du remplacement prématuré de la fourniture ainsi que les coûts d'opportunité. De même, des conseils sur la gouvernance qui sont en deçà de l'état du savoir et qui n'apportent pas à l'État de bons conseils face à ses difficultés font retarder le pays. Ensemble, c'est moins d'investissements de l'État dans les autres secteurs d'activité. Dans ces conditions, le BTP, le secteur supposé moteur, ainsi que les conseils inefficaces sont ceux-là qui plombent la croissance.

Dans ces conditions, en réparant les malfaçons des travaux et en rachetant du nouveau afin de remplacer la fourniture de mauvaise qualité, l'État, gaspillant ses moyens dans certains secteurs, ne saurait dégager les ressources financières suffisantes pour apporter son soutien et multiplier ses interventions dans les autres secteurs de production. De ce fait, plus les passations des marchés se passent dans ces conditions, plus les coûts économiques et sociaux seront élevés pour les citoyens et le pays. Ces successions de pertes nous conduisent enfin à un Budget totalement inefficace. Le PIP sera loin d'être une combinaison optimale de programmes et de projets. Il manque à ce budget les moyens financiers et les autres investissements notamment immatériels (savoir-faire nouveaux, recherche et développement, acquisitions de brevets, etc.) qui auraient pu faciliter le décollage de l'économie nationale.

En tenant compte de ces multiples pertes pour l'État et la société nous devront proposer une nouvelle façon d'orienter les marchés publics afin d'améliorer l'efficacité dans la gestion des dépenses publiques et faire reculer la corruption lors des achats de l'État.

6.- Les marchés publics et le suivi de la corruption

Dans les chapitres précédents, nous avons présenté plusieurs faiblesses de la politique et du processus de passation des marchés, utilisées par les agents de l'État intéressés par la corruption, pour lesquelles il faut une réponse des pouvoirs publics. Ce sont :

1. L'exécution des budgets de fonctionnement et d'investissement selon des procédures différentes. Il en découle une faible conversion des crédits budgétaires en marchés publics, situation propice à la corruption ;
2. La non-intégration des achats de l'État dans une politique de développement et de son soutien à des secteurs de production ;
3. La résistance des organes de l'État à élaborer leurs plans annuels de passation de marché. Les marchés publics passés en-dessous des seuils sont soustraits à la connaissance des autorités de contrôles des marchés publics ;
4. L'absence générale de conventions sur les spécifications techniques et les prix, déterminant l'orientation des échanges économiques et le cadre de la passation des marchés publics
5. L'absence de politique de normes et standards servant à déterminer la qualité des produits achetés par l'État et à orienter les marchés publics. Il en résulte des informations imprécises sur la qualité et les prix des produits, condition qui ouvre une porte à la corruption ;
6. La non-référence des entités publiques à l'état des savoirs, à des spécifications techniques nationales et aux prix de référence afin d'apprécier les offres des soumissionnaires et la pertinence des prestations intellectuelles par rapport aux besoins du pays ;
7. La banalisation de la pratique des ristournes versées par les entreprises aux agents de l'État, pratique qui facilite les gonflements des prix des produits achetés par l'État.

Les fonctionnaires intéressés à la corruption pourront profiter de ces zones d'ombre qui donnent lieu à des tractations entre fonctionnaires et fournisseurs au détriment de l'État. Ainsi, la corruption trouve un terrain favorable à son expansion, ce qui explique que la plupart des entreprises enquêtées affirment avoir versé entre 3 % et 5 % du montant de leurs contrats à des fonctionnaires, de manière volontaire pour avoir des marchés ou parfois sous la contrainte.

Face aux insuffisances des politiques publiques et aux tentatives de certains agents de l'État de se corrompre, nous proposons trois séries de mesures portant sur :

- Le renforcement du contrôle *a posteriori* des achats de l'État à travers la constitution d'une base de données qui les recense ;
- La gestion globale des marchés publics,
- La prévention de la corruption, par la motivation des agents de l'État pour des défis économiques et sociaux utiles à la société.

6.1- L'amélioration de l'audit des achats de l'État

À l'heure actuelle, l'administration dispose au moins de deux instruments qui diffusent des informations sur les achats de l'État. En premier lieu, le Ministère de l'Économie et des Finance gère le Sysdep qui fournit des informations relatives aux dépenses financées par le Trésor, soit environ onze milliards de gourdes en 2009-2010, dont certaines sont encore non ventilées. Cette pratique de non-identification de la nature des dépenses est aussi cruciale dans le cas du PIP. En second lieu, la CNMP dispose d'une base de données non encore fonctionnelle qui recense les

marchés publics qu'elle approuve ainsi que d'autres marchés portés à sa connaissance par les entités de l'État.

Toutefois, les informations captées par ces bases de données restent partielles au regard des crédits inscrits dans le Budget et aussi de la matérialité des produits achetés. On reste au niveau du contrôle *a priori* puisque les produits supposés livrés ne sont pas encore enregistrés et codés par un organe unique. De plus, l'acheteur public ne certifie nullement, même avec les trois factures proforma, qu'il a fait le choix du meilleur prix et selon les normes convenues par l'État. Il est difficile de vérifier tous les produits achetés en une année et de suivre l'évolution du stock des équipements et matériels divers de l'État.

D'autre part, une grande partie des crédits figurant au PIP, venant des bailleurs de fonds étrangers et exécutés par les organes décentralisés d'exécution de l'État ne figurent dans aucune des bases de données citées plus haut. De plus, les acquisitions de l'État financées par les bailleurs de fonds ne sont pas inscrites dans ses comptes généraux.

Nous estimons qu'il faut une autre procédure pour identifier, enregistrer et comptabiliser les acquisitions de l'État effectivement livrées, à savoir :

- a) les contrats de marchés exécutés par appel d'offres ;
- b) les contrats de marchés exécutés selon la procédure du gré à gré ;
- c) les marchés passés en dessous des seuils ;
- d) les achats de fournitures et des autres biens et services payés sur simple facture.

À cet effet, nous suggérons aux pouvoirs publics la constitution d'une base de données servant à transcrire tous les produits livrés à l'administration, qui sera accessible aux autorités de contrôle. Ce procédé diffère de celui du Sysdep où l'information transmise renvoie à l'exécution des seuls achats financés par le Trésor, sans les mentions techniques, le prix du produit et le service bénéficiaire.

Les concepteurs de la base de données devront indiquer les différentes informations devant être contenues dans celle-ci, dont les indicateurs suivants :

- Les caractéristiques techniques du produit,
- Son code de référence
- Le service bénéficiaire
- Le prix, la quantité livrée et la date d'acquisition,
- L'identité du fournisseur.

Cette base de données devra conduire aux résultats suivants :

- a) Une ventilation quasi exhaustive des produits achetés par l'État pour une année fiscale ainsi que l'état ou le degré d'obsolescence des fournitures en utilisation ;
- b) L'inventaire du matériel et des équipements de l'État, cela, par ministère ;
- c) L'audit des gros achats de fournitures et des *programmes d'appui* aux ministères financés à partir du PIP. On vérifie les conditions de réalisation de ces prestations ;
- d) Le repérage des services publics sous-équipés ou dont les équipements sont en état d'obsolescence ;
- e) L'identification des entreprises et personnes qui signent les contrats avec l'État ainsi que leur nombre d'années d'expérience ;
- f) Le dépistage progressif des entreprises prête-noms ;
- g) Les prix de référence par produit et les écarts anormaux de prix qui informent sur une éventuelle malversation ;
- h) L'alerte sur un projet ou sur des achats publics pour lesquels les informations postées sont insuffisantes ;

- i) La contribution pour la gestion des budgets de programmes, car leurs gestionnaires font eux-mêmes leurs déclarations d'achats, au lieu d'être soumis à la justification sur pièce avant le déblocage de leurs crédits de programme ;
- j) Les audits de décaissements et de paiements qui permettent de vérifier, entre la date de soumission et d'exécution de leurs bordereaux, les chantages aux pots-de-vin dont sont victimes certains fournisseurs de l'État pour obtenir le paiement d'une facture. Cet audit permettra d'identifier les services où ces malversations sont courantes ainsi que leurs auteurs. Il y aurait moins de dépenses budgétaires engagées et non payées.

Trois conditions d'ordre technique et administratif sont indispensables pour la constitution de cette base de données :

1. L'administration devra procéder à l'élaboration des normes et standards. Cette information permet de dire par exemple que le produit "chaise" répond rempli des fonctions techniques précises et est caractérisé par une dimension. Il est fabriqué avec un matériau. Ces normes et standards sont les informations prises en compte par les entreprises en vue de la fabrication des produits ;
2. L'administration devra réaliser un affinement de la nomenclature des produits existante pour pouvoir les codifier et les classer. Par exemple, si l'État achète quatre types de chaises, il lui faudra codifier le produit "chaise" et démultiplier son code initial en fonction des gammes visées. Cela devra se faire pour tous les produits ;
3. Chaque acheteur public devra inscrire dans la base de données les produits livrés dont ils ont fait l'acquisition. Il en sera supposé imputable jusqu'à la première vérification. De plus, l'administration fixerait les responsabilités d'autres agents par rapport au produit, de sa livraison jusqu'à son déclassement. L'agent responsable de sa gestion devrait signaler toute disparition aux autorités compétentes.

Cette base de données permettra d'alléger les contrôles *a priori* dispendieux en temps de travail. Il facilitera une meilleure ventilation des achats de l'État et la génération de statistiques fiables et ventilés sur les achats de l'État. Toutes les entités de l'État devront s'engager à alimenter cette base de données dont la mise en service permettrait aux acheteurs de l'État de prendre plus d'initiative dans la conduite de leurs marchés qui seraient contrôlées *a posteriori*.

6.2- La gestion conjointe des marchés publics et des autres achats de l'État

Pour faire reculer la corruption dans les marchés publics, il faut aussi corriger les failles relatives à l'application de la législation dont certains agents publics tirent profit. Pour y arriver, les autorités chargées de la régulation du système de passation de marchés publics devront prendre certaines dispositions, dont les suivantes :

- 1- La réunion des budgets de fonctionnement et d'investissement afin de mesurer le volume de la commande publique par produit, de limiter le nombre des marchés fractionnés et passés en dessous des seuils, et d'inclure certains achats exécutés sur simple facture dans le nombre des acquisitions réalisées par appel d'offres ;
- 2- La conception d'une politique des équipements de l'administration, appuyée par l'adoption de normes et standards nationaux, cadre dans lequel s'effectueraient les achats publics. Les entreprises en seraient informées et pourraient de ce fait établir leurs plans de production ;
- 3- L'établissement des spécifications techniques et d'une politique des prix de référence. Les prix de référence sont toujours négociés à la baisse, pour pousser les entreprises à diminuer leurs coûts de production et faire avancer l'économie nationale. Et les normes et standards

seraient de plus en plus exigeants. Car l'amélioration de la qualité des produits deviendra le résultat indirect d'une politique des commandes publiques bien menée et un des indicateurs de la performance du système productif ;

- 4- L'élaboration des plans annuels de passation de marché qui permettent de vérifier si chaque ministère ou entité publique maîtrise les mécanismes de passation de marché, en suivant un processus transparent et ouvert. Le PAPM devra avoir une autre conception et un autre objectif. Il devra inclure tous les achats d'un certain montant, même ceux qui se situent au-dessous des seuils de passation de marché, non obligatoirement soumis à une autorité d'approbation. Il devra présenter le projet de budget pour chaque acquisition et faciliter la diffusion des montants des marchés pour permettre à toutes personnes de soumissionner. Le prix serait une information ouverte à tous les potentiels soumissionnaires. Le PAPM permettra de prévenir la rétention de l'information par les seuls fonctionnaires intéressés à la corruption et, de plus, d'alerter les responsables sur des marchés non prévus dans le plan. Les responsables de l'État devront porter les Commissions ministérielles et spécialisées de passation à préparer leurs plans annuels de passation de marché. Car l'instrument répond à la triple nécessité qui est de : faire le suivi du travail administratif ; passer des commandes au secteur productif ; piloter l'économie dans le court terme. Il est possible à ce moment d'organiser des achats méthodiques en fonction du soutien que l'État entend apporter aux entreprises à travers les marchés publics. C'est à ce moment que les instances d'orientation de l'économie et de contrôle des actes administratifs pourront se rejoindre autour des mêmes objectifs.

Ces propositions vont dans le sens d'une meilleure maîtrise du processus de passation de marché. De plus, elles devront insuffler aux agents de l'État une meilleure approche de la politique économique et les motiver pour le progrès en comptant avec les marchés publics.

6.3- La prévention de la corruption

L'intérêt pour l'Administration n'est pas surtout de traquer les corrupteurs et les corrompus après l'investigation de l'acte, mais de prévenir les situations pouvant les amener à se corrompre ou à y penser avant de passer finalement à l'acte. Notons qu'en matière de corruption, les citoyens veulent des enquêtes concluantes et des sanctions médiatisées. Pourtant, la prévention est beaucoup plus efficace que l'enquête administrative et la poursuite pénale de l'infraction. Par le premier procédé, l'administration évite que ses agents ne pensent au méfait à commettre. Elle les oriente vers d'autres préoccupations. C'est cet aspect de la lutte contre la corruption que nous examinons ici dans un champ où les décisions ne sont pas du ressort des seules autorités chargées de réprimer la corruption.

Cela dit, l'un des moyens de prévention de la corruption sera une politique économique efficace, claire, compréhensible par les citoyens et surtout par les fonctionnaires, et pouvant amener le développement économique et l'amélioration des revenus des ménages. En fonction de ses bons résultats, les agents publics partageraient une idée positive de l'avenir du pays ; ils seraient motivés pour contribuer à mieux gérer l'État. Et la corruption reculerait du fait de la motivation de ces gens pour un meilleur futur collectif. Ils se battraient pour ce défi. En fonction des idées avancées ici, nous proposons deux champs d'action dont les effets indirects sont de prévenir la corruption :

1. La solution au dilemme actuel de la politique concurrentielle de l'État qui a son incidence sur la conduite des marchés publics ;

2.L'association de la politique et du processus de passation de marché à la politique de développement du pays.

6.3.1- La politique de la concurrence et la gestion des marchés publics

L'État haïtien, actuellement, achète des fournitures en petits lots, pour la plupart importées, et sans afficher la volonté de voir ces biens fabriqués en Haïti. Les résultats de cette vision de la concurrence sont décevants tant pour l'avancement de l'économie nationale que pour la lutte contre la corruption.

En premier lieu, avec ces pratiques actuelles d'achats, le tissu productif dépérit. L'économie nationale profite peu des dépenses publiques. Les entreprises locales restent faibles. Car, dans ce marché local de taille réduite, la concurrence dans les acquisitions publiques de fourniture se fait au profit d'autres pays et aux dépens d'Haïti. Il n'y a pas vraiment de concurrence profitable au pays. Car l'argent des contribuables laisse le pays. Seul le fonctionnaire corrompu profite des marchés publics et des ristournes versées par les distributeurs.

De plus, on arrive à un système administratif à deux vitesses englué dans la corruption. D'un côté, nous avons des bureaux équipés des dernières trouvailles de produits importés, menacés par de détournements. Le fonctionnaire d'un certain niveau, comme la ménagère, se mettra à subtiliser le matériel que l'État est le seul à pouvoir payer avec aisance. De l'autre, nous avons des salles de travail vétustes et sous-équipées, comme celles des tribunaux de paix ou des mairies. En ce sens, il faut reconnaître que l'administration ne saurait asseoir une politique d'équipement de toutes ses branches (centrales et locales) en comptant sur des produits importés. Puisque l'économie ne génère pas assez de revenus devant permettre à n'importe quel citoyen de se les procurer, il en découle un environnement délétère de petits vols de matériels de l'État.

En second lieu, beaucoup de gens se mettent à croire que la corruption est la seule opportunité à saisir tout de suite pour améliorer leur quotidien ou renforcer leurs entreprises. Car les revenus des ménages et des entreprises baissent avec la déliquescence du système productif. Ce mal se répand du fait du marasme de l'économie nationale, ce que les pratiques actuelles d'achats n'aident pas à résoudre.

Ici, les achats publics font face au dilemme suivant : si l'État achète ses fournitures en détail, il attise la concurrence au profit de pays étrangers et aux dépens du tissu productif local. Par contre, en achetant en lots importants, il peut faciliter l'apparition d'entreprises locales, voire même des monopoles dans un marché étroit. L'État, doit-il préférer acheter le produit d'un monopole local ou l'importer en favorisant un autre pays ? Il faudra toutefois que nos responsables évitent de créer un cadre concurrentiel préjudiciable aux intérêts à long terme du pays et aux revenus des ménages. Car la pauvreté conduira aussi à la corruption. Il faut une autre politique de la concurrence afin de protéger la production locale, les revenus des citoyens aux fins pour les pouvoirs publics de mieux lutter contre la corruption, même indirectement.

La réponse au dilemme de la politique de concurrence traité ici réside dans la capacité de l'administration à adopter un cadre des prix de référence orienté vers la baisse, afin que, même avec un monopole local, il devient possible pour l'État d'acheter d'un producteur local et de répondre à l'intérêt général. Dans ce cadre, les industries soutenues par la commande publique, qu'elles soient des monopoles ou du secteur concurrentiel, sont celles qui peuvent faire baisser leurs coûts, leurs prix de soumission et être compétitives face au marché mondial. Pour arriver à ce résultat, l'État devrait négocier les prix de référence.

La négociation des achats publics se fait sur la base de l'amélioration des produits et du second critère de la baisse des prix de revient. Cela exige du sérieux et de la rigueur afin que les

entreprises locales soient obligées d'améliorer leurs produits, de diminuer leurs coûts de production et construire leurs avantages concurrentiels à partir des marchés publics. Ce processus fera reculer la corruption, car il se déroulera en suivant une démarche rigoureuse et transparente. Dans un tel cadre de gestion, même les marchés publics de gré à gré seront profitables aux intérêts du pays ; car ils contribueront à son développement.

6.3.2- Les marchés publics et la politique de développement

Pour dissuader les fonctionnaires tentés par la corruption de passer à l'acte, tout en appuyant la position de leurs collègues intègres et dévoués à l'avancement du pays, les dirigeants du pays devront afficher avec clarté leurs objectifs économiques ainsi que leurs politiques sectorielles. L'agent public ainsi tenté par la malversation devra cesser de dire à tout venant : *Le pays ne changera pas. Donc, chacun peut continuer à patauger dans la corruption.* Un agent de l'État qui ne croit pas à l'avancement du pays ne devrait pas être appelé à contribuer à cet objectif.

Cette volonté que les pouvoirs publics devront exprimer avec force dispensera les agents de l'État de penser à la corruption. Car ils seront sollicités, engagés et orientés vers des tâches et des défis utiles à la société. Aucun fonctionnaire ne saurait mettre ces dispositions de l'État en question et à son profit, sauf si la volonté publique est défaillante et que le développement ne traduit pas l'intérêt supérieur de la nation. Toutefois, il faut des dispositions qui incarnent cette vision du développement validée par la gestion des marchés publics. Parmi ces indicateurs nous citons :

- 1- La mise en œuvre d'une politique des normes et standards pour les produits dont l'État ferait l'acquisition, auxquels les entreprises se réfèreraient en produisant et en visant le marché national. Les organes centralisés, décentralisés et les entités d'exécution de l'État devraient adopter ces spécifications. La formation appropriée et spécifique des acheteurs publics les rendra aptes à apprécier les produits et à opter pour des normes et itinéraires techniques qui feront accroître les capacités des entreprises locales ;
- 2- La volonté de l'État de voir fabriquer en Haïti certaines fournitures qu'il achète, en tant que lieu d'ancrage de ses politiques sectorielles. C'est la voie envisagée depuis peu par nos responsables qui souhaitent matérialiser une telle décision dans l'acquisition de produits alimentaires allant à la restauration en milieu scolaire. Cette attention devra se manifester aussi au profit d'autres produits venant de secteurs où le pays pourra aisément renforcer ses entreprises (fournitures et mobiliers de bureau, produits textiles, chaussures, produits pharmaceutiques, etc.) ;

Épaulées par la commande publique, les politiques sectorielles aident à créer des emplois et à générer des revenus ; elles inculquent aux agents de l'État le sens du défi, tout en les dispensant de se corrompre. Il demeure entendu que ces intentions donneront lieu à des études d'opportunité qui montrent les secteurs que l'État peut encadrer dans le cadre des marchés publics, au moins pendant un certain temps. Car c'est de là que viendra une autre attitude des agents de l'État qui se mettront à abandonner l'idée que la corruption est la seule possibilité qui leur est donnée pour améliorer leurs revenus.

Ici, les marchés publics sont pensés dans une stratégie de soutien à l'économie nationale. Et en commençant à s'intéresser aux prix de revient dans tous les secteurs de production et non dans les seuls marchés publics, les fonctionnaires prendront confiance dans l'avenir de l'économie nationale, attitude qui fortifiera leur volonté de faire avancer le pays et qui les détournera de l'idée de verser dans la corruption. Là, de manière indirecte, l'État fera diminuer le nombre de ses agents et des personnes qui croient en la malversation comme voie de réussite personnelle. Il fera accroître

le nombre des citoyens et fonctionnaires qui auront une idée positive du pays et de son avenir. Ce sont des moyens dont l'État peut mobiliser pour fixer le cadre des achats et prévenir la corruption.

Conclusion

Dans cette étude sur l'étendue de la corruption dans les contrats passés par les entreprises faisant affaire avec l'État haïtien, nous avons tenu compte des informations suivantes :

- 1) Le volume des crédits des deux budgets de fonctionnement et d'investissement pouvant être transcrits en marchés publics ;
- 2) Les failles de la législation haïtienne et de la loi sur la passation des marchés publics pouvant être exploitées par certains agents de l'État intéressés par la corruption ;
- 3) La situation des entreprises impliquées dans les marchés publics face auxdits agents ;
- 4) Les stratégies utilisées par ces personnes pour contourner la loi sur les marchés publics afin d'en tirer un profit personnel ;
- 5) Les coûts économiques directs et indirects de la corruption pour l'État et l'économie nationale ;
- 6) La proposition de nouveaux instruments de suivi et de lutte contre la corruption.

Nous avons noté une faible conversion des ressources des deux budgets en marchés publics. Car, moins d'un dixième de ces moyens donne lieu à des contrats de marchés enregistrés à la Commission Nationale des Marchés Publics. De plus, du fait de deux modes d'exécution du budget et de la dilution des crédits budgétaires en une multitude de petits achats, l'État haïtien ignore la quantité des biens divers qu'il achète au cours d'une année. À cela s'ajoutent les effets des lois d'urgence voté en 2008 et 2010. Le recours à ces textes légaux constitue une opportunité saisie par certains responsables publics pour engager des dépenses qui échappent aux procédures de contrôle *a priori* des marchés publics, mais qui devraient faire l'objet de ce suivi. De là, nous avons été conduit à mettre en évidence certaines faiblesses intrinsèques de la loi relative aux marchés publics et aussi des lois connexes à ce domaine.

Nous avons dû conclure que la réglementation portant sur les normes et standards, le calcul des prix de revient et sur les autres conventions prévues par la loi sur les marchés publics, fait défaut à notre législation. Ensuite, l'interprétation et le mode d'application de la loi sur la passation des marchés publics sont de nature à faciliter la corruption. Car peu de ministères ont pris la disposition de regrouper leurs achats pour un exercice fiscal dans un plan annuel de passation de marché, en faisant jouer la transparence et en étant à même de montrer certains de leurs achats qui doivent faire l'objet d'un appel d'offres.

Du fait de cette opacité de l'information relative aux marchés programmés de l'État et à leurs budgets, les montants consacrés à ces besoins sont souvent fractionnés en petits achats passés en dessous des seuils, soustraits au contrôle *a priori* à l'autorité d'approbation du processus qu'est la CNMP. Cette instance n'a pas de contrôle sur le temps de préparation et la date de présentation des dossiers des projets de marchés publics en vue de leur validation, donc sur le processus budgétaire. De ce fait, certains agents de l'État exercent, dans certains cas, leur propre maîtrise de ce processus.

Par ailleurs, les lacunes des politiques économiques et sectorielles offrent des brèches aux pratiques de corruption dans les marchés publics, notamment en ce qui concerne la matérialité des produits achetés. Car, il manque à l'État une politique des normes et standards servant à déterminer la qualité technique des produits qu'il achète. De ce fait, le fonctionnaire tenté par la corruption peut toujours tromper son administration, en profitant des informations imprécises sur la matérialité des produits achetés par l'État ou en évitant de se référer à l'état des savoirs lorsqu'il s'agit de prestations intellectuelles.

Ces faiblesses de la loi et des politiques publiques, non résolues en amont du système de passation de marché, se reporteront en aval et se verront tout au long du processus de passations de marchés, ce que l'enquête sur les marchés publics auprès des entreprises a confirmé.

Sur les quatorze entreprises ayant répondu à nos questions sur leurs liens avec les marchés publics et leurs pratiques dans ce domaine, la plupart ont tendance à croire que la corruption a été bénéfique pour leurs entreprises. Car, en l'absence d'une politique sectorielle favorable à leur essor, la corruption dans les marchés publics est souvent l'occasion saisie par une personne pour constituer une activité économique.

De plus, ces fournisseurs affirment avoir noué des liens avec certains fonctionnaires autour des pratiques de corruption. Cette information nous permet d'affirmer que le système de passation de marchés publics d'Haïti est imprégné par la corruption. En fait, les prix payés par l'État pour ses acquisitions sont relativement élevés par rapport aux prix du marché, ce qui est l'opinion de la majorité des responsables des entreprises enquêtées. Dans ces conditions, les prix des soumissions faites à l'État donnent lieu à une marge confortable, après coût, qui attire la convoitise du fonctionnaire tenté par la corruption. Et une partie de cette marge lui est versée de manière volontaire par l'entreprise qui verse un pot-de-vin pour obtenir un contrat de marché.

Quant aux achats sur simple facture exécutés à partir sollicitations et comparaisons de prix auprès des fournisseurs, ils sont l'objet de majoration des prix souvent conseillés par les acheteurs publics au détriment de l'État. Sous la forme de ristourne, le surcoût ainsi imposé à l'État est reversé par l'entreprise au fonctionnaire corrompu. C'est en considérant ces cas de malversations dans les divers achats et marchés publics que nous suggérons aux pouvoirs publics trois types de mesure dont la mise en œuvre est de nature à faire reculer la corruption, dont :

- 1- La constitution d'une base de données qui permettra de faire l'audit des achats de l'État au cours d'une année fiscale. Cet instrument retracera et localisera les acquisitions livrées à l'administration ; elle servira pour conduire l'inventaire des biens possédés par l'État, pour noter leur date de déclassement, suivre les actes de corruption et identifier leurs auteurs ;
- 2- Le contrôle total de la passation des marchés, par l'intégration dans les plans annuels de passation de marché de tous les projets d'achats des entités de l'État, que ces marchés se passent en dessous et au-dessus des seuils de passation de marché. Cette pratique devra faciliter une meilleure régulation macroéconomique ;
- 3- L'association de la politique des marchés publics à la politique de développement. Dans ce cadre, l'État haïtien devra adopter les lois connexes servant à limiter les imprécisions qui ouvrent des opportunités à la corruption dans ses contrats, des lois qui aident aussi à canaliser les entreprises locales vers la commande publique.

Ici, la politique de lutte contre la corruption ne réside pas seulement dans le fait que les organes de contrôle traquent les cas de corruption et identifient les différents coupables afin que la justice puisse les poursuivre. Car la prévention de ce fléau dépend aussi et dans une large mesure de l'orientation du travail du personnel de l'État vers des objectifs nobles. C'est une bonne idée de l'avenir du pays et la croissance économique qui feront reculer, chez certains agents de l'État, l'idée de vouloir se corrompre. À cet effet, l'État devrait changer sa vision de l'économie et inculquer une idée positive du pays à ses citoyens et surtout à ses fonctionnaires.

Tableau 1- Investissements, achats de biens et services du Trésor de 2000 à 2007.....	3
Tableau 2- Ventilation générique du budget d'investissement	4
Tableau 3- Des dépenses par nature financés par le Trésor	6
Tableau 4- Marchés publics approuvés par la CNMP et de 2006-2007 à 2009-2010	8
Tableau 5- Statut des répondants au sein de leurs entreprises.....	18
Tableau 6- Répartition de l'emploi dans les entreprises enquêtées	19
Tableau 7- Aperçu du nombre de contrats de marchés exécutés par les entreprises enquêtées	19
Tableau 8- Estimation du coût de préparation d'un dossier de soumission.....	20
Tableau 9- Entreprises et risques de la soumission.....	21
Tableau 10- Situation des entreprises face aux actes de corruption.....	21
Tableau 11- Paiements illicites et développement de l'entreprise.....	22
Tableau 12- Corruption subie et modalité de versement aux corrupteurs	23
Tableau 13- Liens et réseaux de la corruption	24
Tableau 14- Réaction des entreprises face aux propositions corruptrices.....	24
Tableau 15- Corruption et temps de règlement des dettes.....	25
Tableau 16- La corruption et la qualité des prestations.....	26
Tableau 17- Opinion des entrepreneurs sur les prix payés par l'État	26

Documents consultés

- ANGALADIOP Hagop, *Public Procurement Assessment, public Expenditure management and financial accountability Assessment Report*, mai 2007.
- ARENA Richard et alii, *Traité d'économie industrielle*, Paris, Economica, 1988.
- Banque mondiale, *Qualité de la croissance*, Nouveaux Horizons, De Boeck Université, Bruxelles, 2002.
- Banque Nationale de la République d'Haïti, Rapports annuels 2004, 2005, 2006, 2007.
- BERGERE François et alii, *Le guide opérationnel des PPP*, Paris, Éditions Le Moniteur, 2007.
- CHERY Frédéric Gérald, *L'action de l'État et l'économie en Haïti*, Port-au-Prince, 2010, Imprimerie Henri Deschamps.
- CLICHE Pierre, *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CLIQUENNOIS Martine, *Droit public économique*, Paris, Éditions Ellipses, 2001.
- Commission Nationale des Marchés Publics, Rapports annuels 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010.
- Commission Nationale des Marchés Publics, *Lexique des termes en usages dans les marchés publics en Haïti, 2007. Version non officielle*.
- Décret du 16 juin 2005 portant préparation et exécution des Lois de Finances.
- Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État.
- DELVOLVE Pierre et VEDEL Georges, *Droit administratif*, Paris PUF, 1958.
- LARUE de TOURNEMINE Régis, *Stratégies technologiques et processus d'innovation*. Paris, Les Éditions d'organisation, 1991.
- Loi du 9 septembre 2008 sur l'état d'urgence.
- Ministère de l'Économie et des Finances, *Nomenclature des dépenses budgétaires de l'État et guide d'utilisation*, juillet 2001.
- Ministère de la Planification et de la Coopération externe, Budgets d'investissement, 2007-2008, 2008-2009, 2008-2009.
- LACHNITT Jacques, *L'analyse de la valeur*, Que sais-je ? PUF, 1994.
- Le Moniteur du 9 septembre 2009, *Arrêté du 5 septembre 2009 portant révision des seuils de passation des marchés Publics*.
- Le Moniteur du 29 juillet 2009, *Loi du 10 juin 2009 fixant les règles générales applicables aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public*.
- Le Moniteur du 4 novembre 2009, *Arrêté Précisant les Modalités d'Application de la Loi Fixant les Règles Générales Relatives aux Marchés Publics et aux Conventions de Concession d'Ouvrage de Service Public*.
- PERCEBOIS Jacques, *Économie des finances publiques*, Paris, A. Colin, 1991.
- TOFANI René, *Calcul et contrôle des prix dans les entreprises de bâtiment et de travaux publics*, Paris, Edition du Moniteur, 1980.
- World Bank Group, Report No. 30541, *Transitional support strategy for the Republic of Haiti*, December 10, 2004.
- World Bank, *Haiti, Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*. Washington, D.C. 20433, 2008.

Annexe

ENQUETE SUR LA CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS

Questionnaire

Identification de l'entreprise		
1. Nom de l'entreprise	Facultatif	
2. Secteur d'activité		
3. Volume du chiffre d'affaires annuel		
4. Nombre d'employés permanents		
5. Statut du répondant		
Situation au niveau des contrats de marchés publics		
6. Avez-vous l'habitude de participer à des appels d'offres ?	Non	
	Oui	
7. Si vous avez été attributaire, pouvez-vous indiquer le montant du ou des contrats passés avec l'État ?	Non	
	Oui	
8. Avez-vous déjà entendu parler de pratiques de corruption dans les marchés publics ?	Non	
	Oui	
9. Combien de contrats avez-vous déjà signés avec l'État haïtien depuis janvier 2006 ?	Avant 2006	Après 2006
10. Estimez-vous que les prix payés par l'État sont plus élevés que les prix normaux ?		
11. Avez-vous un service de comptabilité analytique servant à établir les coûts de vos opérations ?	Oui	Non
12. A combien estimez-vous le coût de préparation d'un dossier d'appel d'offres?		

13. Accepteriez-vous de perdre ces frais de préparation de dossier en renonçant de payer à une personne qui vous promet le marché de manière irrégulière ?	
--	--

Actes de corruption endurés par l'entreprise			
14. Votre entreprise a-elle été victime au moins une fois lors de sa participation à un marché public ?	Soumission		
	Attribution		
	Exécution		
	Paieement		
15. Avez-vous été lésé au moins une fois lors de l'évaluation d'un appel d'offres au profit d'un autre soumissionnaire à cause d'un acte de corruption d'un fonctionnaire ?	Non		
	Oui	Une fois	
		Plus d'une fois	
16. Vous est-il arrivé de verser de l'argent à un fonctionnaire dans le cadre d'un marché public ?	Non		
	Oui	Une fois	
		Plus d'une fois	
a. Si oui : Quel pourcentage du montant du contrat ?			
b. De manière forfaitaire ?	Combien ?		
17. Vous est-il arrivé de subir un chantage à la corruption de la part d'un fonctionnaire pour avoir le paiement d'une facture ?	Non		
	Oui	Pourcentage	
		Montant forfaitaire	
Liens et origines de l'acte de corruption			
18. Avez-vous des personnes-contact pouvant faciliter l'attribution d'un contrat moyennant versement d'argent ?			
a) À partir de votre propre démarche ?	Non	Oui	
b) Une personne vous a abordé en vous offrant ses services ?	Non	Oui	
c) Les deux à la fois.	Non	Oui	

19. Est-il arrivé qu'une tierce personne vous contacte au nom d'un fonctionnaire?	Non	Oui
20. Pouvez-vous donner un chiffre ou le nombre de vos contacts ?		
21. Existe-t-il une certaine complicité entre l'entreprise et le fonctionnaire véreux ?	Non	Oui

Pratique de courtage dans l'octroi de contrat		
22. Vous a-t-on déjà proposé l'octroi d'un contrat à condition que vous acceptiez de verser un pourcentage du montant ou un forfait ?	Non	Oui
23. Avez-vous été consentant pour verser l'argent pour avoir le marché ?	Non	Oui
24. L'avez-vous obtenu	Non	Oui
25. Etes-vous prêts à renoncer à un contrat de l'État au lieu de verser une rétribution		
Versement de l'argent au fonctionnaire		
26. Avez-vous été contraint de verser de l'argent contre votre gré à un fonctionnaire?	Non	Oui
a) Lors : de la soumission	Non	Oui
b) De l'attribution	Non	Oui
c) De l'exécution	Non	Oui
d) Du paiement des factures / retard des paiements	Non	Oui
27. Comment le fonctionnaire s'est-il déclaré pour avoir son dû ?		
28. Le fonctionnaire travaille-t-il dans un ministère ou une institution de contrôle	Ministère	Institution de contrôle
29. À quel moment avez-vous versé de l'argent au fonctionnaire ?		
a) Avant la signature du contrat		
b) Après la signature		
c) Après l'encaissement du premier		

versement		
d) A la fin du contrat		
e) Au milieu du contrat		

Conséquence des actes de corruption sur l'entreprise et ses prestations		
30. Quels ont été les effets du paiement sur la situation financière de votre entreprise ?		
31. Quels ont été les effets du paiement sur le développement de votre entreprise ?		
32. Avez-vous modifié la qualité des prestations afin de pouvoir verser l'argent ?	Non	Oui
33. Avez-vous pris en compte ces charges prévisibles hors prestation, en surfacturant les prix de soumission ?		
34. Si oui, quel est le pourcentage de cette surfacturation ?	[0%- 5%] [5% – 10 %] [15 %- 20 %] [+ de 20 %]	
35. Avez-vous un commentaire à faire sur les pratiques de corruption dans le cadre des marchés publics?		
36. Que faudra-t-il faire pour arriver à éliminer les pratiques de corruption dans l'octroi des marchés publics ? 1. .. 2. .. 3. .. 4. .. 5. ..		

