

LA FORMATION DES RESSOURCES HUMAINES ET LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS LE SECTEUR ROUTIER DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST

Dr. Ing. M. S. Maiga
Professeur à l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de Bamako – Mali
salihamaiga2@yahoo.fr

RESUME

Le Mali a abrité du 8 au 10 décembre un séminaire sur le thème « Gestion des ressources humaines, gouvernance et commande publique ». Au cours de ce séminaire les échanges ont permis d'aborder les questions de formation, de gestion des ressources humaines et matérielles dans le secteur et d'organisation de la commande publique. La présente communication rappellera les axes forts de ce séminaire qui a vu la participation des personnes provenant d'une vingtaine de nationalités et ensuite reviendra sur les actions menées au Mali depuis le dit séminaire.

La qualité des présentations faites au cours de ce séminaire nous a amené à engager des échanges avec les acteurs en vue de valoriser les innovations en cours en matière de formation des ressources humaines et de commande publique. Ces échanges portent sur:

- L'organisation des marchés du secteur et l'importance des ressources humaines dans la qualité des prestations ;
- Les emplois du secteur, les qualifications nécessaires à leur exercice et la gestion des employés tant chez l'autorité contractante que chez les prestataires ;
- Les innovations dans la passation, l'exécution, le suivi des marchés et les recours mis en place par les autorités de la sous région en vue de garantir la qualité des prestations et l'équité dans les procédures de passation des marchés publics ;
- Les actions en cours visant à mettre en place des cadres de formation appropriés répondant aux besoins du secteur des transports et des travaux publics.

Les pays membres de l'UEMOA (8 pays) dont le Mali ont adopté des directives basées sur la transparence et l'équité dans la gestion des marchés. La transposition de ces directives dans le code des marchés publics a permis d'améliorer de façon notable les règles de gestion des travaux et prestations intellectuelles. Le nouveau code des marchés publics basé sur la transparence et l'équité dans les procédures est en cours de vulgarisation.

La communication portera sur les aspects innovants de ce nouveau code, sur les avantages pour l'ensemble des acteurs et sur la gestion des recours et des contrôles mis en place dans ce code. Un chapitre sera consacré aux formations du secteur dans le contexte du Mali. La communication sera l'occasion de dégager les points de vue des acteurs sur le nouveau code des marchés publics.

CONTEXTE

Le Mali a abrité en décembre 2009 un séminaire sur le thème « Gestion des ressources humaines, gouvernance et commande publique ». Ce séminaire a été sponsorisé par Le Ministère de l'Équipement et des Transports, l'AIPCR – le Congrès mondial de la route, l'AFERA - Association des fonds d'entretien routier en Afrique et l'Association des gestionnaires et partenaires africains de la Route – AGEPAR, et l'Association Mondiale de la Route – AIPCR.

La maîtrise d'œuvre du séminaire a été assurée par le comité technique B1 de l'AIPCR en collaboration avec la Direction Nationale des Routes du Mali.

Le séminaire a été l'occasion d'échanger sur les questions des ressources humaines et de gouvernance qui constituent des enjeux majeurs pour les acteurs du secteur des infrastructures. Des professionnels du secteur provenant de 18 pays à travers le monde ont participé.

Outre la quinzaine de communications faites sur les questions des ressources humaines, d'intégrité institutionnelle et de commande publique le séminaire a été l'occasion pour les professionnels d'échanger sur les sujets proposés au cours de quatre ateliers thématiques et un panel.

Principaux sujets présentés et discutés :

- La gestion prévisionnelle des ressources humaines et de fidélisation dans différents contextes.
- L'évaluation des performances dans le secteur et les programmes d'études.
- La bonne gouvernance en matière de marchés publics.
- L'intégrité des institutions et les moyens de prévention de la corruption.

Au cours de ce séminaire, les échanges ont permis d'aborder les questions de formation, de gestion des ressources humaines et matérielles et d'organisation de la commande publique dans le secteur. La présente communication rappellera les axes forts de ce séminaire et reviendra ensuite sur les actions menées au Mali depuis le dit séminaire.

La qualité des présentations faites au cours du séminaire nous a amenés à engager des échanges avec les acteurs en vue de valoriser les innovations en cours en matière de formation des ressources humaines et de commande publique. Ces échanges portent sur:

- L'organisation des marchés du secteur et l'importance des ressources humaines dans la qualité des prestations.
- Les emplois du secteur, les qualifications nécessaires à leur exercice et la gestion des employés tant chez l'autorité contractante que chez les prestataires.
- Les innovations dans la passation, l'exécution, le suivi des marchés et les recours mis en place par les autorités de la sous région en vue de garantir la qualité des prestations et l'équité dans les procédures de passation des marchés publics.
- Les actions en cours visant à mettre en place des cadres de formation appropriés répondant aux besoins du secteur des transports et des travaux publics.

Les 8 pays membres¹ de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dont le Mali ont adopté des directives basées sur la transparence et l'équité dans la gestion des marchés. La transposition de ces directives dans le code des marchés publics a permis d'améliorer de façon notable les règles de gestion des travaux et autres prestations intellectuelles. Le nouveau code des marchés publics qui est essentiellement basé sur la transparence et l'équité dans les procédures de passation des marchés est en train d'être vulgarisé auprès des acteurs du secteur des travaux publics.

La communication portera sur les aspects innovants de ce nouveau code, sur les avantages pour l'ensemble des acteurs et sur la gestion des recours et des contrôles mis en place dans ce code. Un chapitre sera consacré aux formations du secteur dans le contexte du Mali. La communication sera l'occasion de dégager les points de vue des acteurs sur le nouveau code des marchés publics.

1. LES RÉSULTATS DU SÉMINAIRE

Les conclusions majeures

- La faiblesse institutionnelle notamment la gestion des procédures de passation des marchés depuis l'établissement des cahiers des charges jusqu'à la mise en concurrence et aux contrôles de la mise en œuvre.
- L'organisation des marchés du secteur et l'importance des ressources humaines dans la qualité des prestations.
- La multiplicité des intervenants et la qualité ceux-ci sur le plan technique et sur le plan de la disparité de leurs missions dans le processus.
- La notion de culture d'entreprise qui est liée à la formation et à la gestion des ressources humaines.
- Les emplois du secteur, les qualifications nécessaires à leur exercice et la gestion des employés tant chez l'autorité contractante que chez les prestataires.

1.1. Les solutions suggérées pour pallier à la corruption.

Les discussions au séminaire ont suggéré de procéder à une forme de gestion des ressources humaines qui mettrait le mérite au cœur du recrutement, de la rémunération et de la gestion des carrières des agents de l'État. Les principales pistes que nous préconisons pour cela sont :

- Une définition plus précise des profils exigés aux différents postes.
- Un recrutement effectivement compétitif basé sur ces définitions de poste ;
- La mise en place d'un système efficace d'évaluation des compétences et des performances des agents.
- La définition et l'application effective de plans de carrières basés sur des critères objectifs prenant en compte la compétence et la performance des agents.
- La réduction du pouvoir discrétionnaire des dirigeants en matière de nomination et remplacement des agents aux postes de responsabilité :

¹ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo
IP0821-MAIGA-F.doc

- instauration de la compétition pour l'accès aux postes de responsabilité qui ont un caractère strictement technique
- définition plus précise des règles pour relever les responsables de leurs fonctions.
- La mise en place d'un système de rémunération plus incitatif prenant en compte la performance des agents.

Le séminaire a mis en exergue toute une économie parallèle dans le secteur routier, faisant de ce qui aurait dû être un outil de développement, si on ne prend garde, une pesanteur économique, sociale et culturelle.

Une des solutions par un des communicateurs est le respect des règles qui ont été établies et que des hommes haut placés soient chargés de les faire respecter. Le séminaire a effectivement conclu à la responsabilité en premier lieu de ceux qui ont pour mandat de gérer l'État. Ils doivent protéger les libertés des citoyens et protéger les biens.

Le séminaire a repris l'arsenal législatif qui, s'il était appliqué, limiterait très certainement la corruption:

- Le code pénal.
- Le code de la douane.
- Le code général des impôts.
- Le code des marchés publics.
- Le code de la route.
- Etc.

Les solutions suggérées en termes de formation et de ressources humaines.

- Identification des actions de formation prioritaires et du public concerné.
- Formation des formateurs : le vivier des professionnels – nécessité d'organiser leur intervention dans les structures de formation.
- La professionnalisation des emplois, pour laquelle il faut :
 - Renforcer les capacités des structures de formation.
 - Développer les relations structures de formation et employeurs.
 - Rendre la taxe professionnelle plus incitative en rapport avec les employeurs et les structures de formation.
 - Associer les employeurs à l'identification et à la validation des actions de formation.

2. LA COMMANDE PUBLIQUE : CONSTATS ET ACTIONS MENEES

Résultats des discussions sur les ressources demandées dans la commande publique.

- Les acteurs en charge de l'élaboration des termes de références des études : la qualité des prestations des bureaux d'études dépend fortement de la qualité des termes de référence (TDR). Il se trouve que la majorité des termes de référence ne prend en compte que des contextes dans lesquels ces études doivent être élaborées.

- Les exigences en matière des ressources sont souvent disproportionnées par rapport aux travaux à effectuer et souvent inexistantes. L'analyse des qualifications faite au cours d'un atelier qui a regroupé les acteurs du secteur privé a démontré que certaines qualifications sont hors de portée des PME locales auxquelles s'adresse la demande de proposition. Il est cité notamment le cas d'un ingénieur en environnement avec plusieurs années d'expérience dans le contrôle des travaux alors que le commanditaire sait très bien que ce type de contrôle est très récent dans le secteur. Il en est de même de la mobilisation d'un ingénieur géotechnicien pour lequel le déficit est connu mais le maître d'ouvrage ne tient pas compte dans ces TDR. Cette situation amène les prestataires à faire du faux sur la base des exigences. L'atelier a préconisé la prise en compte de la connaissance du milieu professionnel de l'UEMOA pour élaborer les TDR et ne formuler que des exigences majeures.
- La privatisation de l'entretien routier a amené les prestataires en charge de suivi à faire appel à des ressources humaines qui ne sont pas prévues dans les termes de référence. Il s'agit des pointeurs qui compte tenu de la disparité des points d'intervention et du mode de paiement deviennent incontournables pour assurer une bonne réalisation des tâches confiées à l'entrepreneur.

Le code des marchés publics mis à jour

Les pays membres de l'UEMOA ont élaboré des directives visant à améliorer la performance dans les marchés publics afin de permettre à tous les acteurs du secteur des infrastructures de participer de façon équitable aux appels d'offres. Ces réformes ont aussi posé le problème de contrôle qualité des travaux qui va nécessiter la mobilisation des ressources humaines à tous les niveaux de la chaîne de passation des marchés. En effet le nouveau code des marchés publics comporte des innovations qui concernent tous les acteurs : du maître d'ouvrage à qui il est demandé de s'assurer du contenu de la demande aux entreprises chargées de l'exécution, à qui il est demandé de faire des travaux de qualité qui deviennent une condition majeure pour prétendre à d'autres marchés.

Le maître d'ouvrage est tenu de faire un plan de passation des marchés annuel dans lequel ses besoins sont exprimés et publiés. L'exigence de publication des plans de passation des marchés oblige de facto le maître d'ouvrage à exprimer très clairement la demande. Cette exigence donne la possibilité aux autres acteurs d'avoir une meilleure information et de préparer en amont leur participation.

S'agissant des entreprises, le code des marchés publics introduit une clause qui fait que dans la majorité des cas la sélection technique devient un préalable à l'analyse financière. Une entreprise qui ne remplit pas les critères techniques ne peut plus prétendre à accéder à des marchés publics par le jeu des prix. De même une entreprise qui remplit les conditions techniques exigées ne peut être éliminée du fait d'une offre financière anormalement basse. La possibilité lui est donnée de justifier son offre avant de l'éliminer. Si l'entreprise a les arguments de son offre elle peut rester en course dans l'attribution.

Les acteurs en charge de la maîtrise d'œuvre sont jugés principalement sur leur capacité technique pour réaliser les études. Les offres financières ne rentrent en ligne de compte que quand plusieurs entreprises ont les qualités techniques requises et ont fait des propositions acceptables.

Les innovations importantes du nouveau code

- Recommandation d'indiquer un montant fixe pour la caution de soumission sur la base du prix de référence (supposé confidentiel) pour accélérer la tâche d'obtention de ladite caution (ce montant tient compte du taux indiqué dans le code).
- La mise en place et la diffusion des autorités d'approbation et de conclusion.
- L'extension du code des marchés aux délégations de service public avec comme conséquence majeure la mise en concurrence de la maîtrise d'ouvrage déléguée.
- La mise en place effective des commissions de validation des prestations intellectuelles;
- La création du système d'Appel d'offres avec pré qualification.
- L'introduction des plans prévisionnels de passation des marchés.
- Les conditions de l'appel d'offres sur liste restreinte.
- L'obligation pour tout prestataire de prouver sa capacité à réaliser la prestation.
- La gestion de l'infructuosité qui est désormais due aux seules raisons suivantes :
 - absence d'offres,
 - non-conformité des plis,
 - toutes les offres sont supérieures à l'enveloppe budgétaire.
- L'introduction des sanctions et des recours notamment la création de l'Autorité de régulation des marchés publics avec le comité de règlement des différends.
- L'interdiction des négociations sauf pour les prestations intellectuelles (cela ne concerne pas le montant du marché) et le cas des marchés par entente directe.
- Le remplacement de la préférence nationale par la préférence communautaire.

Les sanctions et recours introduits concourants à la transparence des appels d'offres

Les sanctions concernent désormais l'ensemble des acteurs. Le code indique la responsabilité des agents publics et celle des prestataires. Il donne surtout la possibilité des recours à tous les acteurs qui sont concernés de près ou de loin par le dossier. Les sanctions sont décrites en ce qui concerne les candidats ou titulaires du marché. Tous les cas sont énumérés pour chacun des acteurs. Les sanctions concernent le non respect de la réglementation des marchés et les fautes commises par les candidats ou titulaires des marchés publics.

Pour la mise en œuvre des différents recours il a été créé des nouvelles instances qui sont:

- L'Autorité de Règlement des marchés Publics et des Délégations de service Public (ARMDS).
- Un Comité de Règlement des Différends auprès de l'ARMDS chargé de statuer sur les irrégularités commises par les intervenants aux marchés publics et sur les recours relatifs à la procédure de passation des marchés et délégations de service public et à leur exécution.

L'ARMDS est chargée du contrôle a posteriori et ce contrôle s'effectue de différentes manières:

- Commanditer des audits sur un marché.
- Procéder, à tout moment, à un contrôle externe ou enquêtes sur la passation d'un marché ou sur les conditions d'exécution du marché et rend compte à l'autorité contractante, au Ministère concerné et au Ministère des Finances.

- Saisir les autorités compétentes pour toutes irrégularités.
- Rendre compte annuellement aux hautes autorités du pays : le Président de la République, Le Premier Ministre, Le Président de l'Assemblée Nationale.

L'intervention de l'ARMDS se fait sur les points suivants :

- Les irrégularités en matière de passation.
- Manquer à l'obligation de planification et de publicité des marchés.
- Fractionner les dépenses en vue d'échapper au mode de passation normalement applicable.
- Appliquer une procédure de passation de marché sans l'accord requis.
- Passer un marché ou une délégation de service public avec un candidat exclu des commandes publiques.

2.1. Les candidats et les irrégularités

S'agissant des candidats ont peut retenir les cas suivants :

- Le candidat ou le titulaire d'un marché est reconnu coupable d'un manquement à ses obligations contractuelles lors de l'exécution de contrats antérieurs à la suite d'une décision d'une juridiction compétente devenue définitive.
- L'octroie ou la promesse d'octroyer à toute personne intervenant à quelque titre que ce soit dans la procédure de passation du marché un avantage indu, pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, en vue d'obtenir le marché.
- La fourniture de fausses informations ou déclarations dans le cadre de la procédure d'appel à concurrence.
- L'usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel à concurrence.
- La participation à des pratiques de collusion entre candidats afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificielles et non concurrentiels privant l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte.
- La tentative d'influer sur l'évaluation des offres ou sur les décisions d'attribution, y compris en proposant tout paiement ou avantage indu.
- Le recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation.
- L'établissement des demandes de paiement ne correspondant pas aux prestations effectivement fournies.

3. LA FORMATION ET LES RESSOURCES HUMAINES

Le programme décennal de développement de la formation professionnelle

Le Mali a entrepris en janvier 2010 l'élaboration d'un programme décennal de développement de la formation professionnelle pour l'emploi. Ce programme qui couvre l'ensemble des secteurs a mis en place des groupes thématiques dont un groupe entièrement consacré au secteur des transports et travaux publics. Nous rappelons les TDR de ce groupe thématique et sa composition :

- Etablir l'offre de formation actuelle dans le secteur des transports et travaux.
- Identifier les compétences nécessaires au secteur tant sur le plan qualitatif que quantitatif.
- Proposer des dispositifs de formation permettant de mettre à disposition les ressources humaines dont le secteur a besoin.

- Proposer des mesures d'accompagnement pour l'atteinte des objectifs y compris en s'appuyant sur les dispositifs existants.
- La formation des acteurs publics en charge de la passation des marchés notamment sur les thèmes suivants :
 - Le code des marchés publics
 - Les éléments constitutifs du code des marchés
 - Les cahiers des clauses administratives

Programme de formation de l'Union Européenne

De 2007 à 2009 a été conduit un programme de formation financé par l'Union européenne visant à accompagner les programmes d'entretien routier. Ce programme de formation a concerné l'ensemble des acteurs publics et privés en s'appuyant sur les besoins de formation exprimés et sur les travaux d'entretien en cours. Le programme a été conduit dans une institution de formation dont l'objectif premier est d'accompagner les acteurs dans la conduite de leur mission respective. Ce programme de formation qui était gratuit a vu la participation de près de 5000 agents du secteur public et privé. Malgré la qualité des prestations données et les moyens de diffusion utilisés ce programme n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins des entreprises du fait justement de la faiblesse des ressources humaines réellement utilisés par ces entreprises.

Introduction de l'approche par les compétences dans l'enseignement technique

Les programmes de formation en cours d'élaboration au Mali sont tous conduits à partir d'une analyse de situation de travail qui permet de former les individus sur l'essentiel de ce dont ils ont besoin pour exercer leur métier. Ainsi des programmes pour les techniciens en travaux publics ont été élaborés selon l'approche par les compétences. Ce qui suppose l'élaboration d'un référentiel de métiers, d'un référentiel d'évaluation, d'un référentiel des compétences, d'un référentiel de formation.

Les entreprises et les bureaux d'études ont en effet constaté que dans la majorité des cas les diplômés recrutés ne correspondent pas à leurs besoins. Le secteur privé procède à des véritables formations sur le tas ce qui met les personnes qui ont un diplôme au même niveau que celles qui n'ont jamais fait des études ; en effet les diplômés se trouvent même défavorisés du fait même de leurs prétentions salariales généralement plus élevées que celle des personnes sans diplôme.

Implication des acteurs du privé dans l'élaboration des programmes de formation

Outre les représentants des structures centrales comme la direction nationale des routes, la direction nationale des transports, la Cellule de Planification et de Statistiques (CPS) qui sont tous désignés par le Ministre de l'équipement et des transports, le groupe thématique est composé des personnes suivantes du secteur privé et assimilé :

- Deux représentants de l'ordre des Ingénieurs conseil du Mali.
- Un représentant de l'OPECOM (organisation patronale des entreprises de construction au Mali).
- Un représentant d'une structure de formation.

- Un représentant d'un cabinet de formation à gestion privée.

Les programmes de formation ont été analysés par le groupe thématique. Il a été suggéré de faire une refondation de ces programmes en impliquant fortement les acteurs du secteur privé. Le groupe thématique a établi l'offre de formation professionnelle dans le secteur des travaux surtout au niveau 3 et 4 (CAP, BT et BTS). Il a ensuite fait le portrait du secteur et établi les référentiels de métier des emplois dont le secteur a besoin. Le portrait a permis de dégager les besoins qualitatifs des ressources humaines. Il reste au groupe thématique de pouvoir donner des indications sur les besoins quantitatifs et définir les programmes de formation adaptés aux exigences de qualité définis préalablement.

CONCLUSION

Le séminaire a certes été l'occasion d'échanges entre tous les acteurs mais aussi a permis de prendre connaissance des études de cas présentées par les participants. Les ateliers thématiques ont démontré que très peu d'écoles de formation ont des programmes tenant compte des besoins des entreprises et de l'administration.

Le programme décennal de développement de la formation professionnelle pour l'emploi vise à faire le diagnostic des structures de formation, proposer des réformes dans les méthodes de formation tant en contenu que sur le plan institutionnel avec une participation plus forte des acteurs dans la conduite des formations et dans l'évaluation de leur contenu.

La formation entreprise des acteurs sur les procédures de passation des marchés et les exigences faites aux administrations de procéder à des publications régulières de leurs plans de passation (ce qui oblige à faire une évaluation permanente des termes de référence) contribueront à l'amélioration des conditions de réalisation de la commande publique.

Par Dr. Ing. Mohamed Saliha MAIGA