

Guide succinct des règles et procédures de la CE— Comment les appliquer à la coopération technique

Annexe 6

Table des matières

Introduction	87
Chapitre 1 – Phase d’identification et de formulation: Aspects de procédures à prendre en compte	91
1.1. Coordination avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs	92
1.2. Choix de l’entité chargée de gérer les fonds de la CE: mode de gestion (mode d’exécution)	93
1.2.1. Gestion décentralisée	95
1.2.2. Autres modes de gestion	95
1.3. Questions techniques et de procédure à considérer pendant la phase d’identification et de formulation	98
1.3.1. Activités préparatoires et considérations préliminaires	98
1.3.2. Coopération technique en tant que service	99
1.3.3. Conception de la coopération technique en tant qu’appui financier à un tiers (subventions)	100
Chapitre 2– Phase de prise de décision: Adoption de la décision de financement et conclusion du financement – et autres accords	107
2.1. Décision de financement/Programme d’action annuel (PAA)	108
2.1.1. Chronologie et principes	108
2.1.2. Modes de gestion et cofinancement	109
2.1.3. Forme contractuelle	110
2.2. Conventions de financement et autres conventions	110
2.2.1. Convention de financement	110
2.2.2. Autres conventions	112
Chapitre 3– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (I): Etapes initiales	115
3.1. Chronologie / utilisation de la clause suspensive	116
3.2. Choix de la procédure d’attribution selon les règles de la CE	117
3.2.1. Marchés de services	117
3.2.2. Subventions	120
Chapitre 4– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (II): Attribution des marchés/ subventions	123
4.1. Préparation de la procédure d’attribution	124
4.1.1. Chronologie et délais	124
4.1.2. Préparation des documents pour la procédure	124
4.2. Etapes du processus d’évaluation	128
4.2.1. Le Comité d’évaluation	128
4.2.2. Evaluation des experts: vérifications et entretiens avec les experts	129
4.2.3 Approbation des experts dans le cadre de la gestion centralisée	130
Chapitre 5– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (III): Exécution des contrats	133
5.1. Approbation des rapports par le pays bénéficiaire dans le cadre de la gestion centralisée	134
5.2. Modification du contrat: termes de référence, remplacement de l’expert principal	134
5.3. Résiliation du contrat	135

Encadrés

Encadré 1: Procédures: trois niveaux à considérer	92
Encadré 2: Aperçu de la coopération déléguée	94
Encadré 3: Marchés à prix unitaires ou marchés à prix global ?	100
Encadré 4: Les différents rôles qu'une structure nationale peut remplir	104

Graphiques

Graphique 1: Documents clés de la CE	89
Graphique 2: Principaux aspects de procédure à prendre en compte lors de l'identification et de la formulation	106
Graphique 3: Aperçu des procédures d'attribution des marchés de services	119
Graphique 4: Etapes procédurales de la mise en oeuvre de la CT dans le cadre d'une convention de financement	137

Cas pratiques

Cas pratique 1: Mise en oeuvre de la coopération technique par le pays bénéficiaire	99
Cas pratique 2: Situation dans laquelle une subvention n'aurait pas dû être utilisée	101
Cas pratique 3: Projets de jumelage	102
Cas pratique 4: Changement de mode de gestion	109
Cas pratique 5: Changements substantiels nécessitant un avenant	111
Cas pratique 6: Utilisation de la procédure négociée	119
Cas pratique 7: Mise en oeuvre de la coopération technique au moyen de subventions	121
Cas pratique 8: Participation du pays bénéficiaire à l'évaluation	131
Cas pratique 9: Rejet de l'expert par le pays bénéficiaire	131
Cas pratique 10: Rejet d'un expert par la Commission	136

QUESTIONS & RÉPONSES

Q&R 1:	Est-il nécessaire d'évaluer les cinq piliers en cas d'utilisation des devis-programmes mais aussi d'augmentation des limites de paiements délégués à un pays bénéficiaire?	96
Q&R 2:	Les services de la Commission peuvent-ils utiliser les documents que d'autres institutions (comme la Banque mondiale) ont produits dans le cadre de l'évaluation du système du pays bénéficiaire ou s'appuyer sur les résultats d'études menées par la Commission au titre de l'appui budgétaire pour déterminer la faisabilité de la gestion décentralisée?	96
Q&R 3:	Un pays bénéficiaire peut-il déléguer les tâches de la CE à une organisation internationale?	97
Q&R 4:	Faut-il déléguer les tâches résiduelles ou la gestion entière d'un projet à un organisme national?	97
Q&R 5:	Peut-on simplement accepter la proposition d'un organisme national d'utiliser la gestion centralisée indirecte?	98
Q&R 6:	Faut-il opter pour un marché de services à prix global ou à prix unitaires?	99
Q&R 7:	Travailler avec les administrations publiques (1)	103
Q&R 7:	Travailler avec les administrations publiques (2)	104
Q&R 8:	Est-il nécessaire de faire un avenant à la convention de financement en cas de changement de mode de gestion?	111
Q&R 9:	Comment s'assurer qu'une action sera mise en œuvre dans les temps? Quelques conseils?	117
Q&R 10:	Comment encourager les personnes physiques à participer à une procédure? Quelques astuces	125
Q&R 11:	Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (1)	126
Q&R 11:	Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (2)	127
Q&R 12:	Comment puis-je organiser des entretiens réussis? Quelques conseils	130
Q&R 13:	Quelques conseils concernant la participation du pays bénéficiaire	131
Q&R 14:	Que se passe-t-il si le consultant demande une prolongation de la période de mise en œuvre?	135
Q&R 15:	Puis-je réaliser le contrat lorsque son exécution n'est pas conforme?	136

Introduction

Le présent document a pour objectif d'aider les services de la Commission à appliquer de façon adéquate les règles financières et les procédures énoncées dans le cadre juridique de la CE et du FED (Accord de Cotonou et Instruments de coopération extérieure de la CE, Règlements financiers de la CE/du FED, etc.) afin d'assurer la mise en œuvre de la coopération technique en tenant compte des objectifs et principes clés de la Déclaration de Paris, tels que reflétés dans la Stratégie-cadre sur la coopération technique.

Comme toute autre entité publique, la CE dispose d'un ensemble de règles et de procédures qui visent à garantir que les fonds publics sont utilisés dans le respect total des principes de transparence, de non discrimination, d'égalité de traitement, du meilleur rapport qualité-prix et de saine gestion financière. Ces règles et procédures tiennent également compte de la répartition des compétences entre les Etats Membres, les différentes institutions de la CE et les services de la Commission. La plupart de ces règles sont établies par le législateur de la CE (ex : les Etats-Membres/Conseil de l'UE et le Parlement européen) et les services de la Commission doivent les respecter.

Dans le domaine des actions extérieures de la CE, cet ensemble de règles et de procédures a été intégré dans le Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE (« PRAG »), qui, en outre, contient des instructions du Directeur Général sur les modalités d'application de ces règles. Avec les nouveaux changements de 2007 et de 2008, ces règles sont plus simples et plus flexibles, introduisant de nouvelles possibilités pour les services de la Commission d'utiliser une gamme variée de méthodes de fourniture de l'aide, de nouvelles sources de financement et de nouveaux partenaires de mise en œuvre conformément aux engagements internationaux de la CE (ex : Déclaration de Paris, Consensus européen, Code de conduite sur la division du travail).



Lien utile n°1 – Consultez le PRAG sur le site suivant :

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_fr.htm

Le présent document constitue un effort supplémentaire pour expliquer les procédures de la CE d'une manière conviviale aux non spécialistes des questions contractuelles et financières, qui considèrent souvent les règles et procédures comme un obstacle plutôt qu'un moyen de leur permettre de mieux réaliser leurs objectifs. Les règles et procédures sont des outils à la disposition des services de la Commission. L'expérience montre que les règles et procédures ne deviennent un obstacle que lorsque des actions ont été conçues sans tenir compte de ces outils. Au contraire, si l'on respecte tous les choix juridiques possibles (ceux-ci ont augmenté en 2007 et 2008) de même que les procédures y relatives dès le début, ils constitueront une des meilleures garanties pour assurer une bonne mise en œuvre de l'action.

Le présent document aborde également les sections du PRAG, de même que les autres instructions du Directeur Général d'EuropeAid, qui ont un rapport avec la coopération technique. ***Veillez noter qu' en règle générale, il n'existe pas de procédures exceptionnelles ou spécifiques à la coopération technique et que, par conséquent, ce type d'activité est soumis aux règles standard contenues dans le PRAG.*** Par conséquent, ce document n'introduit pas de changements aux procédures de la CE. ***Les services opérationnels et financiers/contractuels de la Commission devraient travailler ensemble dès la phase d'identification et de formulation pour prendre en compte de façon adéquate (et utiliser) la grande diversité des outils contractuels et de procédures qui sont déjà à leur disposition et parvenir ainsi à une fourniture plus efficace et plus efficiente de l'aide.***

Pour y arriver, ce document est structuré suivant les étapes de la mise en œuvre de la coopération technique, notamment :

- ➔ la phase d'identification et de formulation, au cours de laquelle le programme ou l'action comprenant de la coopération technique (celle-ci peut constituer une partie ou l'ensemble du programme) est élaboré par les services de la Commission en concertation avec les autres bailleurs de fonds et le pays partenaire. Celui-ci est dénommé ci-après « pays bénéficiaire » (ce terme s'applique également aux entités régionales agissant en qualité d'ordonnateur, essentiellement dans le cadre du FED). Lors de la conception du programme ou de l'action, il conviendra notamment de décider, en termes procéduraux, quelles seront les sources de financement (CE et autres bailleurs), qui aura la charge de la gestion du programme ou de l'action, ainsi que quelles seront les principales procédures et instruments juridiques à utiliser. Au cours de cette phase, le chronogramme de l'action ou du programme doit être évalué de façon adéquate afin d'assurer une exécution dans les délais ;

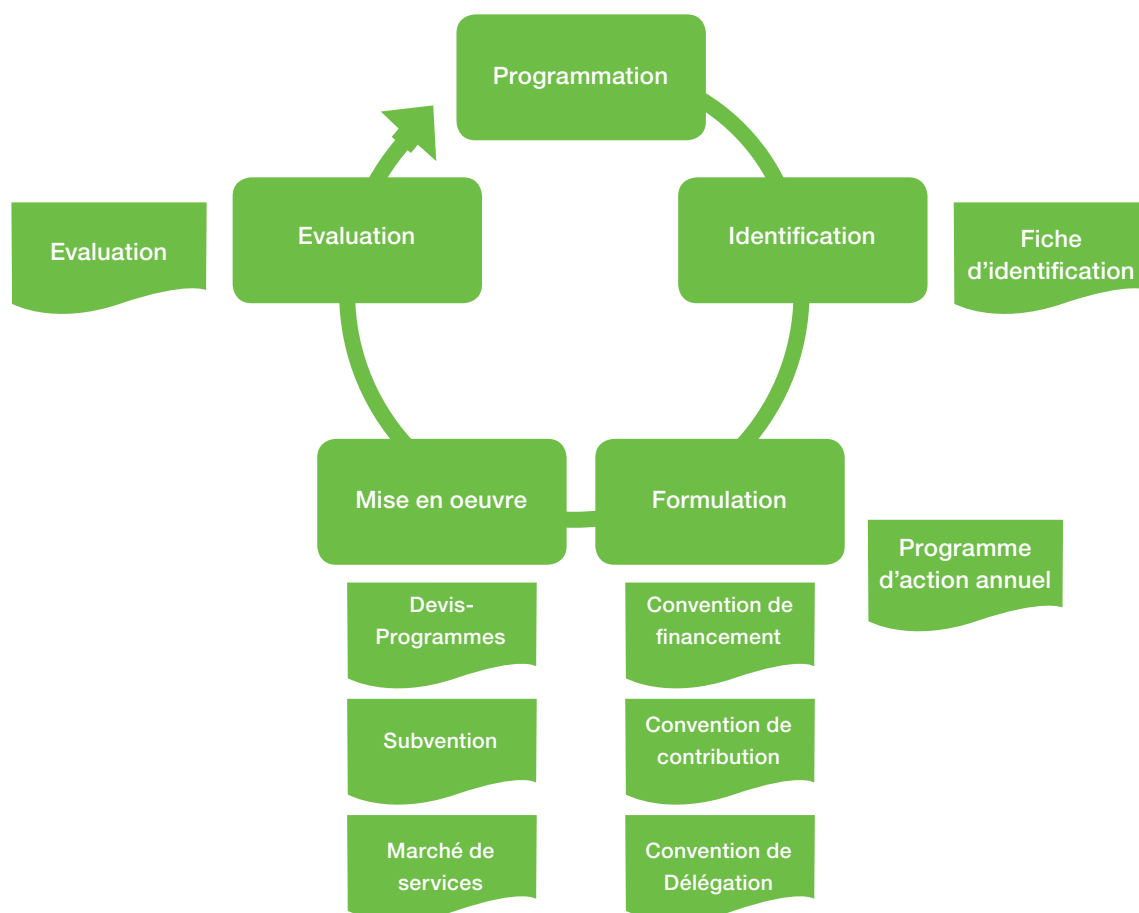
- la phase de prise de décision, au cours de laquelle la Commission (le Collège) prend des décisions sur les principaux aspects de la proposition de programme de coopération technique (**décision de financement/ Programme d'action annuel**). Le pays bénéficiaire (ou les autres partenaires de mise en œuvre, telles que les organisations nationales ou internationales) approuve officiellement ces aspects (**signature des accords appropriés**).
- la phase de mise en œuvre, au cours de laquelle les procédures retenues sont lancées et les contrats signés par le pouvoir adjudicateur et exécutés par le contractant/le bénéficiaire de la subvention. Dans ce processus, de même que pendant la mise en œuvre des contrats, une attention particulière doit être accordée à l'implication du pays bénéficiaire et à la qualité des experts.

Les points ci-dessus sont complétés par une série de **questions-réponses (Q&R)**, **des exemples pratiques**, **des liens vers des documents juridiques/modèles utiles**, **des listes de contrôle** et **des graphiques**.

Le présent document met en exergue l'importance d'assurer l'appropriation par le pays bénéficiaire et l'implication des autres bailleurs de fonds dans les programmes ou actions liés à la coopération technique, depuis la phase d'identification et de formulation jusqu'aux étapes finales de la mise en œuvre. Dans cette optique, lorsque cela est possible, la coordination entre bailleurs de fonds et le co-financement seront envisagés, et le recours à la gestion décentralisée incluant la possibilité d'utiliser les procédures locales sera privilégié. Ceci garantira, entre autres, la poursuite des principes clés de la Stratégie-cadre de la CE sur la coopération technique, tels que l'accent mis sur la demande, l'appropriation par le pays partenaire du processus et de la gestion du projet, l'harmonisation et l'alignement des projets, le non recours aux UEP parallèles et la promotion effective de dispositifs d'exécution des projets propres au pays bénéficiaire. La présente annexe offre également des éléments à partir desquels les services de la Commission peuvent explorer différentes options innovantes pour la fourniture de la coopération technique (utilisation du mode subvention, nouveaux cas de procédures négociées pour les marchés de services/l'octroi direct d'une subvention, utilisation de la gestion centralisée indirecte).

N'oubliez pas que toute intervention de la CE doit entrer dans le champ d'application des documents de programmation appropriés (document de stratégie et programme indicatif pluriannuel).

Graphique 1: Documents clés de la CE



Chapitre 1 – Phase d'identification et de formulation: aspects de procédure à prendre en compte

Ce chapitre explique :

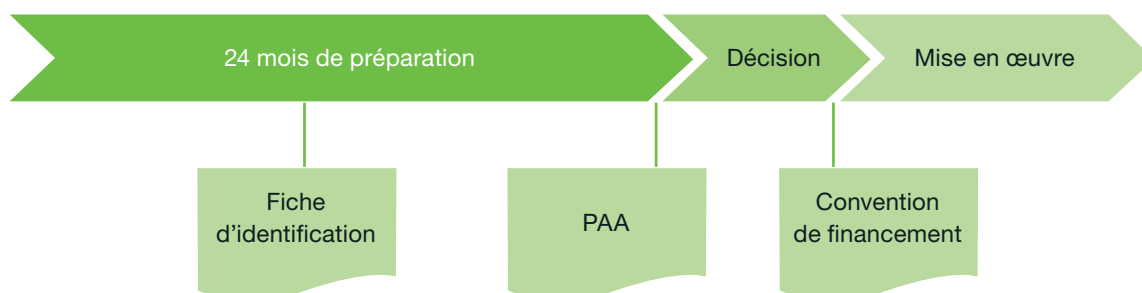
- le lien entre la présente annexe, les lignes directrices, la Stratégie-cadre sur la coopération technique et les UEP et l'engagement de la CE par rapport à l'Agenda sur l'efficacité de l'aide;
- l'importance de tenir compte, déjà dans la phase de conception, de la description du projet ainsi que du dispositif de gestion ;
- qu'il convient de prendre en considération les procédures de la CE qui facilitent l'harmonisation de la CT avec les autres bailleurs de fond ;
- comment les procédures peuvent être utilisées pour faciliter l'appropriation de la coopération technique par le pays partenaire (également désigné comme pays bénéficiaire) ;
- l'existence de plusieurs options de contrat pour mobiliser la CT sous des formes autres que l'assistance technique "traditionnelle expatriée" ;
- comment financer des études préparatoires, notamment des analyses de capacités.

Lors des phases d'identification et de formulation, les discussions d'ordre procédural et contractuel à mener entre les bailleurs et avec le pays bénéficiaire concernant le programme ou les besoins de ce dernier en matière de coopération technique devront, notamment, porter sur les questions clés suivantes :

Encadré n° 1: Procédures: trois niveaux à considérer

1. Qui finance quoi (en cas de **cofinancement**) ? (Section 1.1)
2. A qui revient la responsabilité de la gestion du programme ou de l'action (est-il possible d'utiliser la **coopération déléguée**) ?
3. Quel est le type d'activités envisagé en matière de coopération technique (ceci peut avoir une incidence particulière sur le choix des **procédures et du type de contrat**) ? (Section 1.3)

Le cofinancement et la coopération déléguée, qui permettent d'appliquer les principes clés de la Stratégie-cadre de la CE, ainsi que les méthodes de fourniture de l'aide et les procédures y afférentes (dont l'appui budgétaire¹, l'utilisation de marchés de services ou de subventions) sont autant de questions qui devraient être examinées au cours des phases d'identification et de formulation d'un programme/d'une action. **Le fruit de la réflexion sur la conception du programme et les aspects de procédure sera reflété dans la fiche d'identification et les options débattues au cours du QSG.**



En termes de calendrier, il est important pour les services de la Commission de lancer la phase préparatoire (à savoir l'identification et la formulation) au moins deux années avant la mise en œuvre de l'action, étant donné que celle-ci doit être coordonnée avec le pays bénéficiaire et les éventuels co-bailleurs et que la Commission elle-même doit se conformer à un processus interne (approbation par le QSG, adoption de la décision de financement/du programme d'action annuel (PAA) par le Collège, signature des accords concernés, lancement des procédures d'appel d'offres/à propositions, signature des contrats, etc.). En s'y prenant tôt dans la planification et la conception, le pouvoir adjudicateur disposera également d'une marge de manœuvre suffisante pour résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaîtront. Le cadre financier et juridique actuel offre une certaine flexibilité. Ainsi, l'adoption des décisions de financement (généralement sous forme de programmes d'action annuels) peut intervenir une année avant l'engagement global effectif (voir section 2.1.1. de la présente annexe).

1.1 Coordination avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs

Outre le dialogue avec le pays bénéficiaire (principalement couvert par les chapitres 2 et 3 des lignes directrices), la première chose à faire dans les phases d'identification et de formulation est d'informer régulièrement les bailleurs sur la préparation de l'ensemble de la coopération technique. A cet égard, le recours éventuel au cofinancement conjoint peut constituer un des éléments majeurs de la coopération et contribuer à réaliser l'objectif de réduire l'utilisation des UEP (voir indicateur 6 de la Déclaration de Paris à la section 5.1. des lignes directrices).

Il ne s'agit pas seulement d'impliquer les autres bailleurs dans la conception des programmes du pays bénéficiaire,

¹ Des informations détaillées sur ce mode de fourniture de l'aide, non abordées dans la présente annexe mais pouvant également contribuer à la réalisation des objectifs de la Stratégie-cadre, sont disponibles sur le site suivant (lien utile n°2): http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

mais également de les associer, suivant les besoins, au processus décisionnel, à la mise en place des procédures d'appel d'offres ou d'octroi de subvention et à l'exécution des contrats concernés (notamment le suivi, l'évaluation, etc. – voir section 7.1. des lignes). Ainsi, il convient de demander systématiquement leur avis lors de l'élaboration des termes de référence d'un appel d'offres visant à conclure un marché de services (voir section 4.4. des lignes directrices).

Dans la majorité des cas, le processus de coordination des bailleurs au sein des services de la Commission suit une approche ascendante. C'est, en effet, sur le terrain que ce processus est généralement amorcé par les délégations de l'UE qui sont en contact avec les autorités compétentes du pays partenaire et **tous** les bailleurs présents dans ce pays/secteur afin d'examiner les besoins/programmes en matière de coopération technique définis par le pays partenaire. Ces discussions débouchent sur des négociations entre le pays bénéficiaire et tous les bailleurs concernés afin de définir les modalités d'exécution. Il est crucial de tenir le siège régulièrement informé de ces échanges dans la mesure où il sera impliqué ultérieurement dans la phase de prise de décision (voir section 2 ci-dessous).

Au terme de leurs négociations, les pays bénéficiaires et les cobailleurs se mettent d'accord sur les modalités d'exécution des projets (généralement sous la forme d'un protocole d'accord établissant les principes qui régissent leurs relations). Ces modalités devraient prévoir, entre autres, des dispositions relatives à la gouvernance et une description/un plan des actions à entreprendre assorti(e) d'une dotation budgétaire, ainsi que les procédures d'approbation et de modification de ces projets. La question du type de contrat à utiliser peut également être abordée lors de ces discussions (voir sous-section 2.1.3. des présentes annexes). Pour de plus amples informations, se reporter à la section 7.3 du PRAG et au chapitre 5 des lignes directrices. Ces modalités non contraignantes doivent se conformer aux règles financières applicables de la CE et être compatibles avec les autres documents qui devront être signés et/ou adoptés par la Commission (voir ci-dessous).

1.2 Choix de l'entité chargée de gérer les fonds de la CE: mode de gestion (mode d'exécution)

Le *modus operandi* (procédure et type de contrat) de la Commission dépendra du choix opéré sous le point 2) de l'encadré 1 ci-dessus relatif à la responsabilité de la gestion ou de la mise en œuvre du programme/de l'action, à savoir:

1. le mode de gestion, à définir dans la décision de financement/le PAA ;
2. le type de convention à signer ; et
3. les procédures devant régir la mise en œuvre du programme/de l'action.

Le **mode de gestion** (désigné par le terme « mode d'exécution » dans le Règlement financier) détermine l'entité (notamment la Commission, le pays bénéficiaire, une structure nationale d'un Etat membre ou d'un pays tiers, ou une organisation internationale) qui fera office de pouvoir adjudicateur (chargé de lancer les appels d'offres/les appels à propositions, conclure les contrats de services/subventions, gérer les finances/effectuer les paiements, etc.). Il s'agit de l'un des éléments à examiner lors de la phase de formulation.

- ➔ Lorsque le programme est directement géré par la Commission (le Siège ou les différentes Délégations), la gestion centralisée directe est d'application. Ici, la mise en œuvre des fonds de la CE est guidée par les règles de la Commission (le PRAG).
- ➔ La Commission peut choisir, sur la base d'une décision objective et transparente, de confier la gestion des tâches relatives au décaissement de ses fonds (coopération déléguée) à une entité donnée. Ainsi, le délégataire s'occupera de lancer les appels d'offres/à propositions et de conclure les contrats financés en partie ou en totalité par la CE. Par ailleurs, cette entité sera autorisée, au nom de la CE, à effectuer des paiements au profit de tiers. Il arrive que les procédures utilisées par le délégataire diffèrent de celles de la CE. Dans pareils cas, la Commission procède à une évaluation *ex ante* de ces procédures et systèmes (ou « piliers ») afin de déterminer s'ils sont compatibles avec les normes internationales et, par conséquent, proches de ceux qui sont appliqués par La Commission.

Lien utile n°2 : Pour mener à bien cette évaluation, les services concernés de la Commission peuvent consulter les termes de référence disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/audit2006/tor_for_compliance_assessments_en.htm



La Commission peut se charger elle-même de cette évaluation ou la sous-traiter à un cabinet d'audit (à l'instar de l'évaluation des 4 et des 6 piliers, à laquelle sont soumises les organisations internationales et les entités nationales et qui est effectuée par AIDCO/G2 ou sous l'égide de celle-ci).

Les options possibles pour la coopération déléguée (traitée au chapitre 7 du PRAG) sont les suivantes:

Encadré n°2: Aperçu de la coopération déléguée

Entité	Mode de gestion	Instruments juridiques	Procédures
i. Organisation internationale	Gestion conjointe	Convention de contribution	Procédures applicables aux organisations internationales
ii. Agence nationale (organisme public ou privé) d'un pays donateur	Gestion centralisée indirecte	Convention de délégation	Choix entre les règles de la CE ou celles de l'agence délégataire
iii. Pays bénéficiaire	Gestion décentralisée	Convention de financement	Règles de la CE. Possibilité d'utiliser les règles du bénéficiaire/ d'un autre bailleur

Quelle que soit l'option choisie, les autres bailleurs, outre la CE, ont la possibilité de verser directement leur contribution à l'entité susmentionnée à qui incombera ainsi la mise en œuvre/gestion du projet conjointement financée. De même, la Commission peut recevoir des fonds provenant des autres bailleurs au titre de la mise en œuvre de la coopération technique (voir section 7.4. du PRAG).

C'est à travers l'adoption de la décision de financement concernée/du PAA que la Commission (le Collège) approuve le choix du mode de gestion.

Afin de garantir le respect des principes d'appropriation par le pays bénéficiaire et l'obligation de rendre compte aux autres bailleurs, la préférence doit être accordée à la gestion décentralisée. Ce mode de gestion réduira le recours aux UEP parallèles pour la mise en œuvre de la coopération technique (indicateur 6 de la Déclaration de Paris).

Toutefois, la Commission pourrait envisager de mettre à profit l'expertise acquise dans la *gestion* de la CT par l'agence nationale d'un bailleur (Il peut s'agir d'une agence du Sud ou du Nord ou même un réseau de telles agences)² ou encore par une organisation internationale. Dans ce cas, le choix pourrait plutôt se porter sur la gestion centralisée indirecte ou la gestion conjointe.

² Il faut noter que l'expertise de l'organisme national se rapporte à la gestion du programme (notamment l'organisation de la mise en œuvre, le lancement des appels d'offres et la signature des contrats, le financement des projets) et non à l'exécution d'un marché de services. S'il s'agit d'une expertise interne et déployée par cet organisme dans le cadre de la gestion centralisée ou décentralisée, il conviendrait d'envisager avec celui-ci un contrat de services ou de subvention, de préférence en gestion décentralisée, au lieu d'utiliser la gestion centralisée indirecte (voir sous-section 2.1.2. ci-dessous). La gestion centralisée indirecte ne peut pas être considérée comme une alternative à la procédure négociée/au gré à gré qui se déroule sous la gestion centralisée/décentralisée.

1.2.1 Gestion décentralisée

Opter pour la gestion décentralisée signifie dans la pratique que le pays bénéficiaire assumera lui-même la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre de la coopération technique. Le niveau de délégation peut varier:

- ➔ dans la majorité des cas, EuropeAid utilise la **décentralisation partielle** au titre de laquelle le pays bénéficiaire applique les procédures de la CE (à savoir celles qui sont définies dans le règlement financier applicable et reprises dans le PRAG) et la Commission se charge de la gestion financière (notamment des paiements au tiers conformément aux contrats conclus par le pays bénéficiaire, sous réserve, le cas échéant, des limites fixées dans le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes³). Il n'est pas nécessaire de mener une évaluation *ex ante* des procédures lorsque la décentralisation partielle est retenue.
- ➔ Toutefois, il y a lieu de rechercher autant que possible une **décentralisation substantielle**, principalement dans le cadre du cofinancement et en application des objectifs de la Déclaration de Paris et des principes directeurs évoqués plus haut. Sous le couvert de la décentralisation substantielle, le pays bénéficiaire peut être autorisé à i) utiliser ses propres procédures et/ou ii) à gérer les paiements au profit de ses contractants/bénéficiaires de subvention au-delà des plafonds fixés pour les devis-programmes (ce qui signifie que des fonds importants sont mis à la disposition de ce pays qui les administre en fonction de ses propres règles). Cette option requiert l'évaluation *ex ante* des « 5 piliers ».

En cas de financement conjoint, un seul bailleur (généralement le chef de file) peut être désigné par ses pairs pour superviser l'utilisation des ressources par le pays bénéficiaire et, s'il ya lieu, honorer les paiements aux tiers. Les tâches de supervision et de paiement, qui sont habituellement exécutées de manière centralisée par la Commission en gestion décentralisée, sont qualifiées de « **tâches résiduelles** ». Le règlement financier prévoit la possibilité pour la Commission de déléguer, dans le cadre de la gestion centralisée indirecte, les tâches résiduelles aux structures nationales de certains bailleurs, permettant ainsi à celles-ci de superviser l'action cofinancée (et suivant le cas, de payer les contractants/bénéficiaires de subvention) au nom de la CE. Pour ce faire, la Commission doit au préalable conclure une Convention de délégation⁴.

1.2.2 Autres modes de gestion

- ➔ En **gestion centralisée indirecte**, la Commission confie la gestion de ses fonds à un organisme national (notamment la publication des appels d'offres/appels à propositions, la conclusion de contrats avec des tiers); l'objectif de la Commission n'est pas de financer ou de payer les activités mises en œuvre par cette agence en interne. Dans ce dernier cas, il convient plutôt d'utiliser un contrat de services ou de subvention. Certes, le mode de gestion centralisée indirecte n'exclut pas qu'une partie (non substantielle) de l'action fasse l'objet d'une mise en œuvre en interne par cette agence, toutefois cela ne saurait en constituer l'objectif principal ou la majeure partie. A l'inverse, dans le cas d'une subvention, le plus gros des activités devrait être exécuté par le bénéficiaire ou ses partenaires avec une marge de sous-traitance réduite. Sauf à titre exceptionnel, la gestion centralisée indirecte devrait également s'appliquer aux projets cofinancés de grande envergure. En règle générale, la délégation de la gestion centralisée indirecte à une structure donnée ne représente pas une alternative à un contrat de service ou de subvention.
- ➔ Lorsque la conduite d'un projet comportant un volet de coopération technique est déléguée à une organisation internationale, la gestion conjointe est d'application.

Les accords visant à mettre en œuvre ces deux modes de gestion sont toujours signés par la Commission.

De plus amples informations concernant les principes et les règles applicables au cofinancement et à la coopération déléguée, ainsi que les modèles de contrats à utiliser sont fournis au chapitre 7 du PRAG. Il existe également des informations complémentaires, notamment dans la Note d'instruction sur les lignes directrices relatives au financement conjoint avec les Etats membres et les autres bailleurs bilatéraux (No 24585 du 4.12.2008).

³ Il faut souligner que le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes concerne la gestion financière des actions décentralisées (les tâches sont réparties entre les différentes actions) mais ne porte en aucun cas sur les procédures de passation de marchés ou d'octroi de subventions qui sont d'application, à savoir celles établies par les règles financières de la CE (et donc reprises dans le PRAG) ou celles du pays bénéficiaire ou d'un autre donateur, comme convenu. Voir le lien utile suivant http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/work_programmes/index_en.htm

⁴ Cf. Articles 53 c(1) et 54(2)(c) du Règlement financier et l'article 22(1) du règlement financier au titre du 10^{ème} FED.



Lien utile n°3 : la note d'instruction sur les lignes directrices relatives au financement conjoint avec les Etats membres et les autres bailleurs bilatéraux, est disponible sur le site suivant:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/documents/guidance_annex_d24585.pdf



Q&R n°1: Est-il nécessaire d'évaluer les cinq piliers en cas d'utilisation des devis-programmes mais aussi d'augmentation des limites de paiements délégués à un pays bénéficiaire?

Ici, nous sommes en présence d'une gestion décentralisée partielle utilisant des devis-programmes et fixant des limites pour les paiements à effectuer par un pays bénéficiaire (suivant les procédures de la CE). Il ressort des discussions menées avec le pays bénéficiaire que celui-ci souhaiterait avoir une responsabilité plus importante concernant les paiements à réaliser. Pour cette raison, les plafonds initiaux seront sensiblement relevés de manière à permettre que l'essentiel des paiements (au profit notamment d'un prestataire de services, ci-après « le consultant ») puisse se faire par le pays bénéficiaire lui-même. Est-il nécessaire pour les services de la Commission d'évaluer les piliers ?

Au départ, la décision de financement prévoyait une décentralisation partielle et fixait les limites standard pour les paiements confiés au bénéficiaire (dans le cadre des devis-programmes). Etant donné que ces limites seront augmentées, le degré de décentralisation devra être considéré comme substantiel, ce qui justifie la nécessité d'évaluer les piliers concernés (et donc de modifier la décision de financement initiale).



Q&R n° 2: Les services de la Commission peuvent-ils utiliser les documents que d'autres institutions (comme la Banque mondiale) ont produits dans le cadre de l'évaluation du système du pays bénéficiaire ou s'appuyer sur les résultats d'études menées par la Commission au titre de l'appui budgétaire pour déterminer la faisabilité de la gestion décentralisée?

OUI, mais cela n'implique aucune reconnaissance automatique.

Il ne sert à rien de réinventer la roue et la réglementation en vigueur ne donne aucune précision concernant la nature des documents sur lesquels doit se fonder l'assurance de l'ordonnateur responsable. Lorsque le système d'un pays a déjà fait l'objet d'une évaluation claire par un autre bailleur (ou par la Commission dans le cadre de l'application de différentes méthodes de fourniture de l'aide) et que celle-ci confirme que les conditions définies dans le Règlement financier de la CE sont satisfaites en totalité ou en partie, l'ordonnateur responsable pourra, après analyse de ces informations, être totalement ou partiellement assuré du respect d'une ou de plusieurs des conditions requises.

Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une acceptation aveugle ou machinale; le service/l'ordonnateur concerné doit :

- ➔ examiner ladite documentation provenant d'une source fiable;
- ➔ confirmer que l'évaluation contenue dans ces documents i) porte sur les mêmes procédures/ systèmes que celles qui seront utilisé(e)s par l'entité à qui la Commission délèguera des tâches ; ii) aborde, en totalité ou en partie, une ou plusieurs des conditions relatives à la gestion décentralisée prévues aux articles correspondants du Règlement financier ; et iii) fournit les preuves requises attestant qu'une ou de plusieurs de ces conditions sont respectées ;
- ➔ insérer, dans le dossier, une note écrite indiquant que les tâches ci-dessus ont été effectivement menées et expliquant les éléments de preuve recensés dans ces documents.

Lorsque les critères énumérés ci-dessus ne sont pas remplis, les documents concernés ne peuvent servir que de complément à l'évaluation imposée par le Règlement financier en matière de décentralisation.

Q&R n° 3 : Un pays bénéficiaire peut-il déléguer les tâches de la CE à une organisation internationale ?



NON

La décision a été prise, lors du dialogue avec le pays bénéficiaire, de signer une convention de financement permettant à ce dernier de gérer un programme suivant l'approche de la gestion décentralisée. L'idée était de déléguer une activité de coopération technique à une organisation internationale au titre de la gestion conjointe, ce qui signifie que cette organisation se chargerait de conclure des contrats avec des tiers et d'organiser tout le processus de mise en œuvre. Le pays bénéficiaire serait-il en mesure de signer la convention de contribution avec l'organisation internationale et de lui fournir les fonds de la CE ?

Seule la Commission européenne (le Collège) est habilitée à autoriser la délégation de tâches en gestion conjointe (ou centralisée indirecte) et, par voie de conséquence, à signer une convention de contribution ou une convention de délégation si la gestion centralisée indirecte est l'option retenue. Une convention de contribution ne peut être signée par le pays bénéficiaire que lorsqu'elle prévoit l'attribution d'une subvention (donc pas de délégation de tâches en gestion conjointe) pour laquelle les règles en matière de subvention sont applicables. Dans la pratique, cela signifie que le pays bénéficiaire devrait octroyer les subventions après un appel à propositions, sauf en cas d'attribution directe tel que prévu à l'article 168 des modalités d'exécution. A titre de rappel, le fait que le bénéficiaire soit une organisation internationale ne justifie pas en soi l'attribution directe car les conditions définies à l'article 168 de ces modalités doivent être respectées.

Q&R n° 4 : Faut-il déléguer les tâches résiduelles ou la gestion entière d'un projet à un organisme national ?



Lors des discussions entre le pays bénéficiaire et les bailleurs au sujet d'un programme de coopération technique, il a été décidé de choisir un seul organisme national d'un des bailleurs pour assurer, en leur nom, le suivi des activités mises en œuvre par le pays bénéficiaire. L'organisme désigné a indiqué que sa responsabilité porterait uniquement sur le suivi et non pas la mise en œuvre elle-même dont la responsabilité revient au pays bénéficiaire. Tous les bailleurs semblaient s'accorder sur ce point. Dans ce cas, quel est le mode de gestion que la Commission devrait appliquer ?

Lorsque la mise en œuvre d'un programme/d'une action est déléguée à un organisme national en gestion centralisée indirecte, l'organisme national est censé assumer la responsabilité de la totalité du programme/de l'action, même en cas d'exécution partielle du programme/de l'action par un partenaire (par exemple, le pays bénéficiaire lui-même). Face au refus de l'organisme national d'accepter cette responsabilité, les services de la Commission pourraient envisager, dans le cadre de la gestion décentralisée, de déléguer la mise en œuvre du programme directement au pays bénéficiaire, à condition que le résultat de l'évaluation préalable soit satisfaisant, à travers la signature d'un accord de financement. De cette façon, le pays bénéficiaire répondrait directement devant la Commission européenne. Ensuite, la Commission pourrait déléguer les tâches résiduelles de suivi/contrôle à l'organisme national représentant l'ensemble des bailleurs. Dès lors, la responsabilité de l'organisme national se limiterait aux seules tâches déléguées et non pas à l'intégralité de la mise en œuvre de l'action.



Q&R n°5 : Peut-on simplement accepter la proposition d'un organisme national d'utiliser la gestion centralisée indirecte?

NON!

Un organisme national d'un Etat membre de l'UE a approché une Délégation pour proposer que la Commission cofinance une activité liée à la coopération technique. Le pays bénéficiaire n'y voit aucune objection. La Délégation peut-elle, pour autant, se permettre d'accepter cette proposition en indiquant au Collège que cette action sera mise en œuvre en gestion centralisée indirecte (ce qui conduirait à la signature d'une convention de délégation) ?

Il faudrait tout d'abord que les documents de programmation de la Commission couvrent le secteur/domaine d'intervention. D'autre part, le choix du délégataire devrait également être soumis aux autres bailleurs intervenant dans ce domaine, notamment les Etats membres de l'UE, afin d'étudier cette possibilité et de les inviter in fine à y participer. Il se peut que d'autres organismes nationaux de différents Etats membres interviennent dans le même secteur de la coopération technique dans ce pays et qu'ils soient intéressés par la coordination de ces activités ou un cofinancement avec la Commission. Le choix d'un organisme national par la Commission doit être dûment motivé par des raisons objectives et transparentes, et l'avis de toutes les parties intéressées issues des Etats membres et actives dans le domaine concerné doit être recueilli afin d'éviter toute discrimination. Dans son choix, après une évaluation positive des six piliers, la Commission doit également apporter la preuve que les aspects économiques ainsi que l'efficacité et l'efficience ont été pris en compte. En principe, le choix d'un organisme national est reflété dans la décision de financement/le PAA. Ce document est soumis à l'examen des Etats membres à travers le comité approprié (voir section 2.1.1 des présentes annexes) qui peut demander à la Commission d'expliquer ou de justifier son choix. D'autre part, chaque année, la Commission est tenue d'informer l'autorité législative de l'utilisation de ce mode de gestion et des entités sélectionnées.

1.3 Questions techniques et de procédure à considérer pendant la phase d'identification et de formulation

Il est de la plus haute importance pour le pays bénéficiaire et la Commission, pendant la conception de la coopération technique, d'avoir une idée claire des instruments juridiques et des procédures qui devront être utilisés par le pouvoir adjudicateur (généralement le bénéficiaire lui-même, mais aussi la Commission, un organisme national d'un pays donateur ou une organisation internationale), et en particulier des méthodes de fourniture de l'aide et/ou les formes et des procédures de passation de marchés pouvant garantir les meilleurs résultats.

Si, en gestion décentralisée, le pays bénéficiaire est chargé de mener le processus, dans le cadre des autres modes de gestion (la gestion centralisée directe, en particulier), il est important de l'associer à la définition des conditions (notamment l'élaboration des termes de référence relatifs à un marché de prestation de services ou des lignes directrices destinées aux demandeurs d'une subvention – voir section 3.2 de la présente annexe).

1.3.1 Activités préparatoires et considérations préliminaires

Lors de la phase d'identification et de formulation, il peut parfois être nécessaire d'entreprendre certaines études (un type de marché de services) ou encore certaines activités préparatoires, avec le soutien financier éventuel de la Commission. Ce soutien peut être fourni par le biais d'un programme financé par la CE prévoyant de telles activités, par exemple une facilité de coopération technique (FCT au titre du FED) souvent mise en place au niveau national et/ou régional pour permettre le financement d'études futures (qui ne doivent pas nécessairement être déjà formulées au moment où le programme est financé). Il est aussi possible de saisir l'opportunité des actions ou programmes existants dans le secteur concerné (comme l'appui au secteur sanitaire d'un pays donné, etc.) et offrant une perspective pour le financement de ces études. En dernier lieu, il se peut également que des engagements primaires soient déjà en place et gérés de manière centralisée par EuropeAid. Cela pourrait constituer une source utile qu'il conviendrait d'explorer avec les services pertinents d'EuropeAid. De même, le financement des activités préparatoires par le pays bénéficiaire ou d'autres bailleurs représente une alternative à envisager, dans le respect des principes de la réforme de la CT.

Lorsque la décentralisation de la coopération technique s'impose, la Commission et le pays bénéficiaire (et éventuellement les autres bailleurs) peuvent évaluer, en lieu et place d'une **externalisation** des activités à travers un

marché de services ou l'octroi d'une subvention, dans quelle mesure le pays bénéficiaire pourrait lui-même mettre en œuvre cette action au travers du devis programme approprié (à savoir les opérations décentralisées directes ou indirectes). Par ailleurs, d'autres modes de mise en œuvre/de fourniture de l'aide pourraient être envisagés (notamment l'appui budgétaire sectoriel), pour autant que ce pays dispose des capacités requises.

Cas pratique n°1: Mise en œuvre de la coopération technique par le pays bénéficiaire

Dans un pays donné, un projet a été conçu pour renforcer les capacités de formation d'une université à travers plusieurs centres situés sur différentes îles. Le chef du département pour la formation des adultes était chargé de la mise en œuvre générale du projet. Récemment, l'université a mis en place un département de planification chargé d'approuver les nouveaux programmes de formation en fonction de la demande. Les partenaires, quant à eux, avaient deux préoccupations, à savoir éviter le double emploi et aider l'équipe chargée de la gestion du projet (UEP) à s'intégrer aux structures existantes. Ils ont donc choisi de s'appuyer sur le département chargé de la formation des adultes pour centraliser la gestion générale du projet, en y associant également le gouvernement et la CE. Par ailleurs, le département de planification, au même titre que l'équipe de gestion, avait la responsabilité de coordonner les procédures d'octroi de subventions et de conclusion de marchés de services avec les consultants externes, d'associer le milieu des affaires au projet et de rendre compte au chef du projet. Cette approche a permis de favoriser l'appropriation du projet par l'université et d'éviter la création d'autres bureaux en dehors des départements existants.



1.3.2 Coopération technique en tant que service

La coopération technique est généralement perçue comme un service à fournir par un contractant, ci-après le 'consultant' (d'où la nécessité pour le pouvoir adjudicateur de conclure un marché de services – voir section 3 du PRAG). A cette fin, le pouvoir adjudicateur élabore, pour les services recherchés, des termes de référence détaillés auxquels les soumissionnaires intéressés répondent par une offre. Moyennant paiement intégral, le pouvoir adjudicateur s'approprie les résultats des services prestés par le contractant (à travers une équipe d'experts).

Q&R n° 6 : Faut-il opter pour un marché de services à prix global ou à prix unitaires ?

Ces deux types de marchés sont définis à la section 1.3. du PRAG.

1) Un marché à prix global est un marché pour lequel une somme forfaitaire a été fixée. Il s'applique très souvent aux études et aux travaux de conception. Ce type de marché se distingue par la nature des résultats (généralement des produits livrables clairement définis, tels qu'un rapport ou des plans) et par le fait que le pouvoir adjudicateur n'est pas vraiment regardant sur les moyens et les ressources employés par le consultant pour réaliser l'objectif qui lui est assigné (peu importe, par exemple, qu'un expert travaille 10 ou 15 jours, pourvu que les résultats atteints soient conformes aux termes de référence). C'est justement l'acceptation des résultats qui sert de base au paiement.

Il est important de noter qu'il n'est, en principe, pas possible de joindre de manière formelle (ou informelle) une quelconque ventilation additionnelle à un marché à prix global, par exemple la contribution minimale des experts ou la décomposition des coûts (excepté lorsque certains livrables sont facultatifs, ce qui peut donc conduire à une ventilation des prix par livrable). Il faut également noter que toute modification du modèle doit être soumise à l'approbation préalable des services compétents de la Commission lorsque les règles de la CE sont appliquées. Etant donné que les contrats-cadres sont des marchés de services, il est possible d'utiliser le prix global. Toutefois, les ressources doivent être estimées, notamment la catégorie et le nombre de jours de travail ; l'offre devra aussi contenir une ventilation détaillée des coûts.

Exemple : Un marché de services à prix global portant sur la conception d'une route dans un pays X (ex. : études géologiques) ou une étude portant sur l'impact économique et social des mines anti-personnel (ex. : organisation de séminaires, rédaction de rapports, etc.).

2) Les marchés à prix unitaires sont utilisés essentiellement lorsque le transfert de connaissances et l'appui à la mise en œuvre du projet sont les éléments principaux (transfert de connaissances sous la forme de conseils, gestion ou supervision d'un projet, encadrement, etc.) et qu'il est important d'obtenir la plus grande contribution possible des experts. Les paiements s'effectuent sur la base du nombre de jours travaillés.

Exemple : Un marché à prix unitaires pour la fourniture d'assistance technique dans un pays X peut concerner des conseils techniques pour la planification, l'organisation et la supervision des activités du programme mais aussi la contribution aux tâches administratives, préparatoires et complémentaires.

Le choix du type de marché approprié dépend de chaque cas et pas seulement de la nature des prestations (étude ou services de consultance).





Encadré n°3: Marché à prix unitaires ou à prix global ?

Marché à prix global	Marché à prix unitaires
Pour	
<p>Simplifie la gestion du contrat (tant pour l'autorité contractante que pour le consultant) vu qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer ou de vérifier les intrants ou les coûts exacts (pas de vérification des dépenses).</p> <p>Pas d'avenant ni d'augmentation des coûts en cas de modification des intrants estimés ; ex. : une augmentation du nombre de jours/hommes n'aura pas d'impact sur le prix convenu par contrat et l'augmentation des coûts est donc à la charge du consultant.</p>	<p>Le pouvoir adjudicateur garde le contrôle sur les intrants et les coûts exacts encourus. Les modifications éventuelles pourront être plus facilement évaluées grâce à la ventilation du budget.</p>
Contre	
<p>Moins de contrôle sur les intrants ou les coûts exacts (honoraires et dépenses accessoires telles que les missions, par exemple). Il est difficile d'apporter des modifications au contrat (pour y intégrer des services supplémentaires, par exemple). Si les livrables ne sont pas clairement définis dans les TdR, des incompréhensions éventuelles ainsi que des divergences liées aux attentes peuvent surgir entre les parties contractantes.</p>	<p>Lorsque des livrables doivent être produits, ce type de marché peut s'avérer moins efficace, dans la mesure où le consultant aura tendance à se concentrer davantage sur l'utilisation des ressources (demandes de jours supplémentaires) que sur la qualité des livrables.</p> <p>Ce type de marché entraîne une augmentation de la charge administrative (avenants) et, éventuellement, des coûts supportés par la Commission, lorsque les intrants doivent être modifiés même si cela n'a aucune répercussion sur les résultats attendus (modification des déplacements ou du nombre de jours de travail/ du nombre de personnes).</p>

1.3.3 Conception de la coopération technique en tant qu'appui financier à un tiers (subventions)

Pour atteindre des objectifs similaires, des alternatives aux marchés de services peuvent être recherchées, telles que **la fourniture d'un appui financier à des activités mises en œuvre par des tiers** (sous la forme de subventions). Dans ce cas, l'instrument juridique que le pouvoir adjudicateur doit signer est un contrat de subvention (ou une convention de contribution avec une organisation internationale – voir section 6.9. du PRAG). Le pouvoir adjudicateur exprime son souhait de fournir un appui financier à des actions s'inscrivant dans le cadre d'un objectif politique de la CE. Le demandeur de subvention répond en soumettant une action qu'il cofinance généralement. Il existe quelques exceptions à la règle du cofinancement (voir section 6.2.9 du PRAG) sauf lorsque l'acte de base (à savoir le règlement en vertu duquel le projet est financé) l'interdit de façon explicite. Ainsi, une exception s'impose lorsqu'il est dans l'intérêt de la Communauté d'être le seul bailleur de fonds d'une action afin, notamment, de garantir sa visibilité. Toutefois, les raisons justifiant une telle situation doivent déjà être énoncées dans la décision de financement de la Commission européenne⁵. L'élaboration du projet relève de la responsabilité du demandeur et les résultats découlant de cette action demeurent sa propriété. Les projets de jumelage, actuellement prévus au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), constituent une forme de subvention. Le pouvoir adjudicateur pourrait, par exemple, envisager de cofinancer une action soumise par un tiers (par exemple, un organisme public national d'un Etat membre ou une ONG) pour mettre en œuvre un programme d'échange de fonctionnaires (voir section 4.3 des lignes directrices). Il se peut que les modèles de documents applicables aux subventions (depuis les lignes directrices jusqu'au modèle de contrat, en passant par la grille d'évaluation) doivent être adaptés aux exigences du projet en question compte tenu du contexte propre à la coopération technique.

⁵ Article 169 du Règlement financier applicable au budget général de la CE et l'article 253 des ses modalités d'exécution (qui s'applique par analogie au FED)

Cas pratique n°2: Situation dans laquelle une subvention n'aurait pas dû être utilisée



Il s'agit d'un cas où le projet aurait dû faire l'objet d'un marché de services – ou, si possible, être mis en œuvre suivant un mode de gestion différent (gestion centralisée indirecte), si les conditions requises étaient réunies.

En réponse à un appel à propositions, les services de la CE se sont vus proposer une action dans le domaine de la sécurité alimentaire. Le demandeur est une association interprofessionnelle active au niveau international dans le secteur agricole. Une subvention lui a été octroyée.

A la suite d'une analyse approfondie, il est ressorti qu'un autre type de contrat aurait dû être conclu pour ce type d'action (un marché de services, par exemple).

Les éléments qui ont permis d'arriver à cette conclusion sont les suivants :

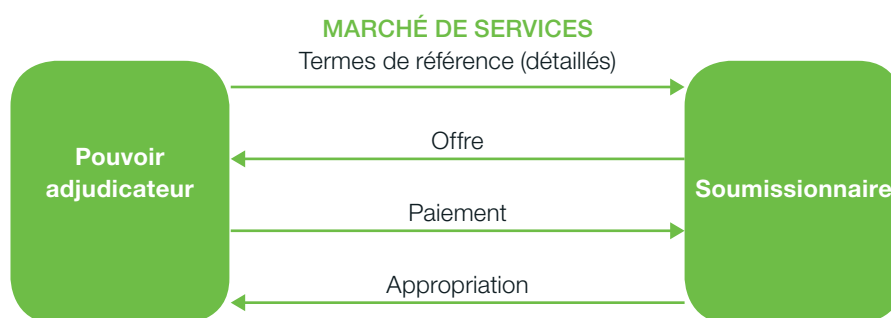
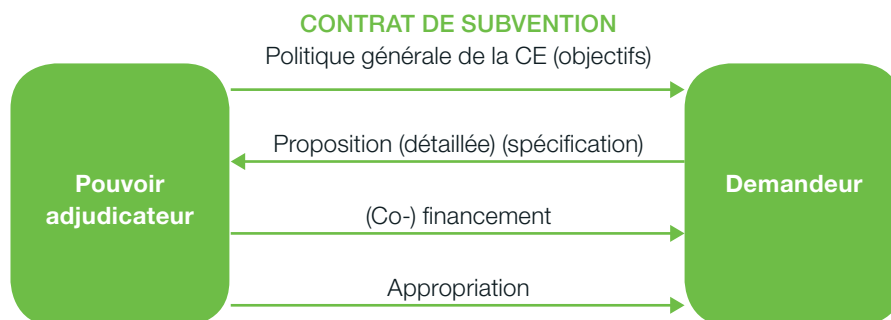
- ➔ le contrat de subvention ne réservait qu'un statut d'intermédiaire au bénéficiaire;
- ➔ l'action était entièrement financée sur les ressources de la CE et aucun cofinancement n'était prévu par le bénéficiaire ;
- ➔ en dépit de la publication d'un 'appel à propositions, le bénéficiaire proposé était la seule organisation à avoir répondu à l'appel (ce qui laisse supposer que les lignes directrices étaient extrêmement précises, ressemblant davantage à des termes de référence, et n'offraient que très peu de possibilités aux différents candidats de proposer « leur » solution pour atteindre les objectifs poursuivis par la CE) ;
- ➔ les lignes directrices invitaient les candidats à soumettre les CV des experts travaillant pour l'action proposée et l'examen de ces CV faisait partie intégrante de l'évaluation de la proposition de subvention.

Le choix entre une subvention et un marché de services revêt une importance capitale, dans la mesure où la philosophie et les conséquences juridiques d'un marché de services et d'une subvention ne sont pas identiques. Ainsi:

aux termes d'un **marché de services**, le pouvoir adjudicateur exerce un contrôle total sur la conception et la mise en œuvre du marché (depuis la phase de description, où il définit ses attentes en détail et *propose aux soumissionnaires ce qu'il convient de faire*, jusqu'à l'appropriation des résultats qu'il acquiert contre le paiement d'un prix) ;

dans le cadre d'un **contrat de subvention**, le pouvoir adjudicateur fixe les objectifs qu'il veut atteindre et choisit, sur cette base, de cofinancer le projet soumis par le demandeur. Le bénéficiaire de la subvention demeure le propriétaire du projet et de ses résultats.

À la lumière des éléments composant chacun de ces contrats, le choix de l'une ou de l'autre catégorie aura des répercussions sur la conception générale de l'action à mener. D'où l'importance d'aborder les aspects contractuels du projet dès le début des discussions. Il n'est pas possible, lors du lancement d'un appel à propositions, de « cataloguer » une action parmi les subventions alors qu'elle présente les caractéristiques d'un service afin d'appliquer les règles et procédures des subventions, ou vice-versa.



Cas pratique n°3: Projets de jumelage

Dans le cadre de l'IEVP, les projets de jumelage réunissent les compétences du secteur public des Etats membres de l'UE et des pays bénéficiaires afin de renforcer les activités de coopération. Ils doivent produire des résultats opérationnels tangibles au profit du pays bénéficiaire, conformément à l'Accord d'association conclu entre ce dernier et l'UE. Les projets de jumelage sont sélectionnés et un contrat est signé à la suite d'un appel à propositions auquel seuls les Etats membres de l'UE (ou les organismes des États membres) peuvent participer.

Des exemples pratiques sont disponibles sur le site internet d'EuropeAid; on y trouve un appel à propositions destiné à la région méditerranéenne dans lequel une approche décentralisée est suivie pour la plupart des pays. Exemple de projet : EuropeAid/126668/C/ACT/EG « Projet de jumelage pour l'autorité nationale de régulation des télécommunications en Egypte ».



Lien utile N°4: Lien utile n°4: Le manuel de jumelage (version 2007, à actualiser), qui contient des informations utiles, les procédures et les modèles applicables au jumelage, est disponible via le lien suivant :

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_fr.htm

Q&R n°7: Travailler avec les administrations publiques (1)



Face aux besoins du pays bénéficiaire et/ou de l'action, il est parfois objectivement utile, voire nécessaire, de travailler avec l'administration publique d'un Etat membre de l'UE (par exemple, nécessité d'un échange de fonctionnaires lorsque les activités doivent être menées par les forces de police nationales, une autorité judiciaire nationale ou la cour des comptes d'un ou de plusieurs Etats membres). Quelles sont les options dont dispose la Commission en termes juridique et de procédure ?

1) Quel sera le rôle de cette administration publique?

- ➔ organiser l'action (lancer un appel d'offres/à propositions afin de permettre à des tiers de fournir l'assistance technique) ; ou
- ➔ se charger directement de la mise en œuvre de la majeure partie de l'action.

Dans le premier cas, la Commission délèguera ses tâches, ce qui signifie que la gestion centralisée indirecte sera d'application. En règle générale, cette forme de gestion ne doit être utilisée que pour le cofinancement de vastes programmes ou actions.

Dans le second cas, il semble que la signature d'un contrat de subvention ou de services avec l'administration publique concernée serait l'instrument juridique le plus approprié. Le contrat peut être signé par la Commission (gestion centralisée) ou par le pays bénéficiaire (gestion décentralisée).

2) Service ou subvention?

Comme indiqué au point 1.3, les marchés de services et les subventions présentent des caractéristiques différentes qu'il convient d'évaluer lors de la conception de l'action et, partant, du choix du contrat le plus approprié. Il convient, notamment, de déterminer si le type d'administration publique envisagée est en mesure de fournir des services, puisque, d'un point de vue légal, certaines administrations ou institutions publiques ne sont pas autorisées à prendre part aux appels d'offres et/ou à conclure des contrats de marchés publics. Dans ce cas, la possibilité de travailler avec de telles entités dans le cadre d'un marché de services doit être écartée dès le départ. Par conséquent, l'option de la subvention devrait être choisie (en gestion centralisée directe – signature du contrat de subvention par la Commission – ou décentralisée – signature par le pays bénéficiaire).

Lorsque la préférence est donnée à la subvention, peu importe les raisons qui ont prévalu à ce choix, les principes régissant les subventions, comme le cofinancement, doivent être respectés (voir section 6.2 du PRAG). Dans certaines circonstances particulières, ces principes peuvent faire l'objet d'une dérogation. Ainsi, une action mise en œuvre au titre d'une convention de financement ne peut être financée en totalité que si cela s'avère essentiel à sa réalisation. Dans pareil cas, l'ordonnateur doit en fournir une justification dans la décision d'attribution portant sur l'action en question.

En outre, il est possible de déroger à l'exigence de cofinancement lorsqu'il est dans l'intérêt de la Communauté d'être le seul bailleur de fonds d'une action (pour des raisons de visibilité). Ici également, les raisons doivent préalablement être indiquées dans la décision de financement.

Il faut noter que les projets de jumelage sont des subventions et que, dès lors, les règles relatives aux subventions s'appliquent, en tenant compte des caractéristiques spéciales mentionnées dans le manuel de jumelage.

Afin de respecter la règle de l'absence de profit applicable aux subventions, une attention spéciale doit être accordée aux coûts salariaux du personnel des administrations publiques des Etats membres de l'UE (ou des autres pays bailleurs). Conformément aux modalités d'exécution du Règlement financier¹, les coûts salariaux des agents des administrations nationales peuvent être considérés comme éligibles pour autant qu'ils se rapportent à des activités que l'autorité publique compétente n'aurait pas exercées si elle n'avait pas entrepris le projet concerné, étant donné que ces coûts sont déjà financés par le budget de l'Etat membre (ou des autorités locales ou régionales) au titre des activités ordinaires.

Quel que soit le contrat choisi, après une évaluation des risques effectuée par l'ordonnateur responsable, les administrations publiques peuvent être dispensées de certaines des exigences habituelles, notamment les garanties financières. Il faut remarquer que, dans la plupart des cas, les dérogations accordées aux organismes publics sont déjà mentionnées de manière explicite dans les modèles repris dans le PRAG.



Q&R n°7: Travailler avec les administrations publiques (2)

3) Quelles procédures peut-on utiliser?

La sélection d'une entité au titre de la gestion centralisée indirecte ne requiert pas forcément un appel à propositions mais, au même titre que les autres modes de gestion, elle peut constituer un choix politique de la Commission (Collège) exigeant une justification en bonne et due forme. Il faut savoir que la CE a mis en place une législation très exigeante en ce qui concerne le choix des organismes délégataires. Ainsi, une telle décision doit être objective et justifiée, et faire l'objet d'un dialogue avec l'ensemble des Etats membres de l'UE intervenant dans la région/le domaine/le secteur concerné. Cela pourrait se faire, par exemple, par le biais d'une réunion (en consignait la démarche dans le compte rendu de cette réunion) ou d'un appel à manifestation d'intérêts informel. Il convient d'en faire mention dans la décision de financement/le PAA (voir section 1.2 de la présente annexe).

Dans les deux autres cas (contrat de subvention ou marchés de services en gestion centralisée ou décentralisée), il est recommandé de lancer un appel d'offres ou un appel à propositions, avec des termes de référence/lignes directrices définissant le champ d'application requis et décrivant, de manière objective, les exigences attendues des soumissionnaires/candidats potentiels.

Toutefois, si la mise en œuvre de la coopération technique par un organisme public d'un Etat membre de l'UE intervient dans les circonstances exceptionnelles prévues aux articles 168 et 242 des modalités d'exécution, il est possible de recourir à une procédure négociée ou à une attribution directe de la subvention, sous réserve de l'approbation préalable de l'autorité responsable (voir section 3.2 de la présente Annexe).



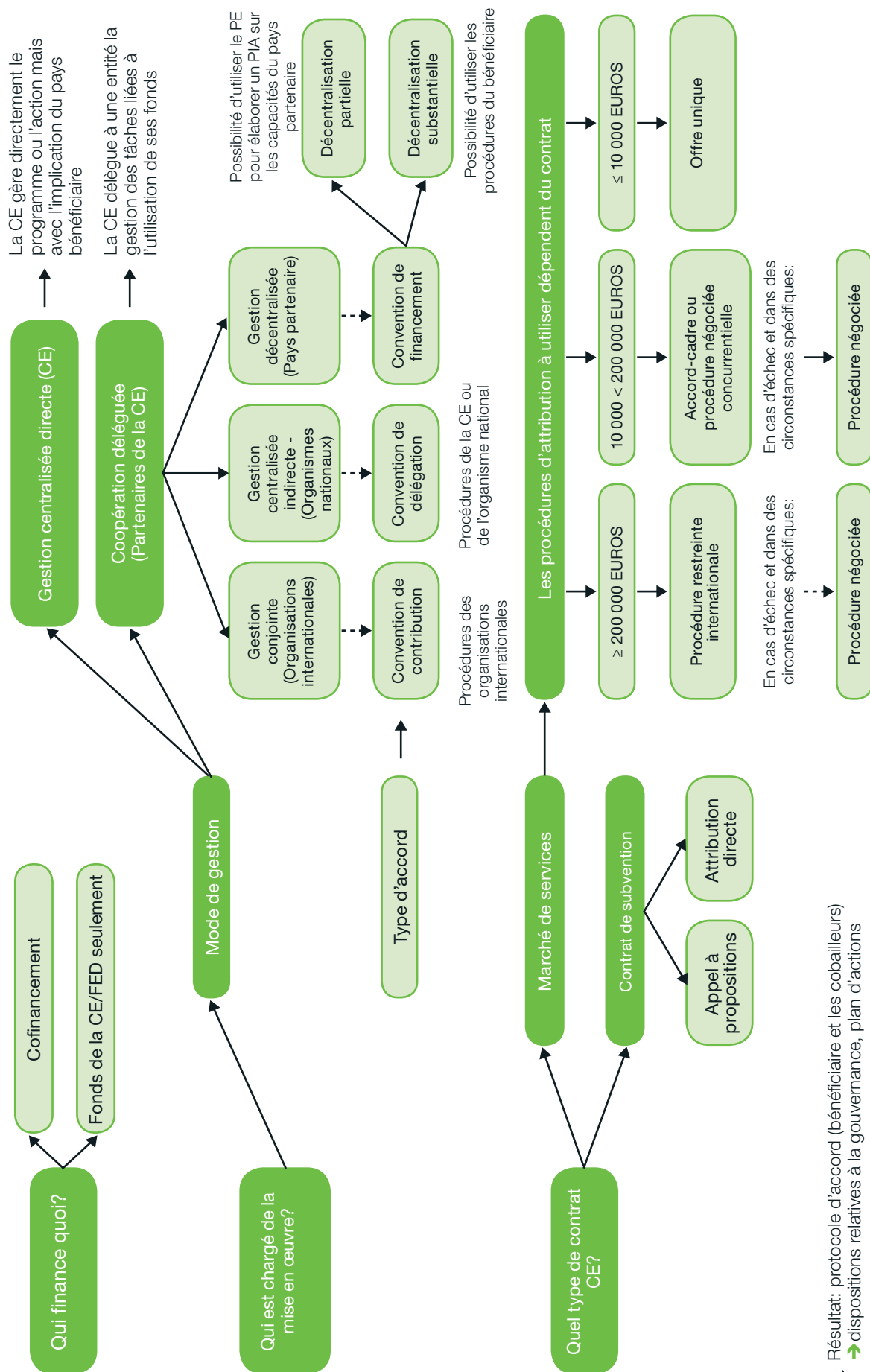
Encadré n°4: Les différents rôles qu'une structure nationale peut remplir

	Type d'accord		
	Marché de services	Contrat de subvention	Convention de délégation
Fonction	Contractant	Bénéficiaire d'une subvention	Pouvoir adjudicateur
Principales tâches	Activités de mise en œuvre	Activités de mise en œuvre	Signature, supervision et gestion des contrats (y compris les paiements)
Paie ment	Réception de paiements pour services rendus	Réception d'une subvention pour les activités mises en œuvre	Transfert de fonds de la CE (gérer et effectuer les paiements au profit de tiers).
Impact sur la CT	Facilitation des relations entre pairs	Facilitation des relations entre pairs	Meilleure harmonisation de la TC

Liste de contrôle n°1: Que doit faire la Commission pendant la phase d'identification et de formulation?

N°	Question	Résultat	Observations
1	Les différentes possibilités offertes par le choix du mode de gestion et du type de contrat (subvention ou service) pour concevoir les dispositifs d'exécution les plus appropriés ont-elles été explorées avec le pays bénéficiaire et les autres bailleurs ?		
2	Un dialogue a-t-il été mené entre la Délégation (et éventuellement le Siège), le pays bénéficiaire et tous les bailleurs intervenant dans le secteur/pays où une coopération technique doit être mise en œuvre, conformément aux principes exposés dans les présentes lignes directrices ? Les sujets essentiels ont-ils été abordés avec les autres bailleurs et le pays bénéficiaire ? Le Siège a-t-il été informé en temps utile? Les négociations aboutiront-elles, à un stade ultérieur, à la signature d'un protocole d'accord compatible avec les règles et politiques de la CE?		
3	Quel est le mode de gestion retenu (sachant que tout mode autre que la gestion décentralisée devra être dûment justifié) ? En cas de coopération déléguée, quelle est l'entité (pays bénéficiaire, organisation internationale, organisme national d'un pays donateur) choisie pour gérer la coopération technique (cofinancée)? Quelles sont les raisons objectives et transparentes de ce choix ?		
4	Les procédures à utiliser par l'entité choisie ont-elle fait l'objet de l'évaluation ex ante requise? (Dans le cas contraire, les dispositions nécessaires devront être prises afin de réaliser cette évaluation avant l'adoption de la décision de financement/du PAA).		
5	En cas de gestion décentralisée, le degré de décentralisation a-t-il été déterminé sur la base des résultats de l'évaluation ex ante ? Le pays bénéficiaire a-t-il la possibilité d'utiliser ses propres procédures ? La Commission doit-elle déléguer les tâches résiduelles à un cobailleur (un organisme national respectant les critères de la gestion centralisée indirecte) ?		
6	En cas de gestion centralisée indirecte, l'action peut-elle être mise en œuvre par le biais d'un marché de services ou d'une subvention (dans ce cas, ce mode de gestion ne devrait pas être utilisé) ? Le choix de l'organisme délégataire a-t-il été objectif, transparent et conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'exemption de toute discrimination entre les Etats membres de l'UE ? Toutes les parties impliquées ont-elles été consultées, notamment les autres bailleurs actifs dans le domaine/secteur et le pays bénéficiaire ? La Commission est-elle en mesure de justifier son choix devant tous les autres Etats membres de l'UE ?		

Graphique n°2: Principaux aspects de procédure à prendre en compte lors de l'identification et de la formulation



Chapitre 2 – Phase de prise de décision: adoption de la décision et conclusion du financement – autres accords

Ce chapitre explique :

- l'importance de bien définir la chronologie des préparatifs, de la décision et de la mise en œuvre de l'action ;
- les différentes étapes du processus décisionnel et les informations nécessaires à l'approbation du PAA ;
- pourquoi il convient de réaliser une évaluation minutieuse des capacités de gestion du partenaire ;
- les éléments qui doivent être fixes et ceux qui offrent une certaine flexibilité dans la convention de financement au titre de la coopération technique.

Tout engagement financier et juridique sur le budget de la CE ou le FED pris par l'ordonnateur responsable, doit être précédé d'une décision de financement/d'un PAA adopté par la Commission (le Collège) et précisant les éléments essentiels de l'action à mettre en œuvre dans un pays ou une région donnée. Dans la majorité des cas, cette décision est suivie d'une convention avec le pays bénéficiaire dans laquelle sont définis les principaux éléments juridiques, financiers et opérationnels de l'action à mettre en œuvre. La coopération technique n'impose aucune règle spéciale ou particulière quant au processus décisionnel.

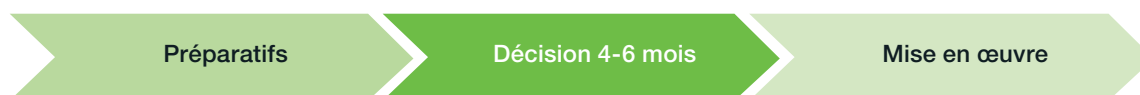
Lien utile n° 5 : Les modèles de décision de financement/PAA et de convention de financement sont disponibles à l'adresse suivante:

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/financing_decisions_and_agreements/index_fr.htm



2.1 Décision de financement/Programme d'action annuel (PAA)

2.1.1 Chronologie et principes



Pour la coopération technique, il est particulièrement important de démarrer à temps. La préparation et l'anticipation sont donc des facteurs essentiels d'une mise en œuvre efficace de la coopération technique.

En règle générale, outre le temps requis pour conclure les accords pertinents (par exemple, le temps nécessaire à la signature d'une convention de financement varie en fonction du bénéficiaire), il faut prévoir entre 4 à 6 mois pour faire approuver le programme d'action annuel (QSG, consultation interservices, engagement et procédure écrite) et signer les contrats de mise en œuvre (sachant qu'un appel d'offres peut s'étaler sur 6 à 10 mois, voire plus). Il est donc primordial d'entamer ce processus le plus tôt possible afin de garantir que l'action démarre dans les temps.

S'agissant des actions financées sur le budget de la CE et en application des instructions de la DG BUDG, la procédure d'approbation de la décision de financement/du PAA peut être initiée et adoptée par le Collège avant l'année budgétaire durant laquelle le projet doit démarrer, mais pas avant l'adoption de l'avant-projet de budget (qui intervient généralement au printemps ou au début de l'été) ; toutefois, l'engagement budgétaire global ne peut être enregistré physiquement dans CRIS qu'au cours de l'année N (à savoir l'année du budget concerné). Ainsi, le PAA de l'année 2010 pourrait être adopté en septembre 2009. En revanche, l'inscription des engagements globaux correspondants ne pourra se faire qu'au début de l'année 2010.

Les points ci-après doivent être pris en considération:

- ➔ lorsque, pour l'une des actions prévues dans le PAA, d'autres bailleurs mettent des ressources à la disposition de la Commission, le PAA devra comporter une clause habilitant le Directeur général à signer la convention de transfert au nom de la Commission – ceci est déjà prévu dans le modèle actuel de PAA;
- ➔ le contenu minimal de la décision de financement/du PAA est régi par les règles financières ainsi que l'acte de base applicable de la CE et est repris dans les modèles existants de PAA (voir l'article 90 des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE et les dispositions pertinentes de l'ICD, de l'IEVP, du règlement de mise en œuvre du FED, etc.) ;
- ➔ les activités liées à la coopération technique peuvent représenter une action/un programme complet (généralement présenté sous forme de fiche du PAA). Elles peuvent également constituer une simple composante d'une action/d'un programme qui ne touche pas essentiellement à la coopération technique.

2.1.2 Modes de gestion et cofinancement

Etant donné que la décision portant sur le choix du mode de gestion relève de la Commission (Collège), le mode de gestion proposé doit figurer dans la fiche appropriée de la proposition de financement qui, par la suite, fera partie intégrante de la décision de financement/du PAA.

Dans les cas de coopération déléguée, le nom de l'entité déléguée agissant en qualité de pouvoir adjudicateur (pays bénéficiaire, organisation internationale, ou organisme public d'un pays donateur) devra être précisé dans la décision de financement, excepté les cas très rares où il n'est pas encore connu⁶. En outre, cette décision fixera les procédures à utiliser par l'entité en question. Lorsque la proposition porte sur la gestion centralisée indirecte ou décentralisée substantielle, les résultats de l'évaluation ex ante seront joints à la fiche correspondante du PAA. Dans les cas de la gestion centralisée indirecte, il conviendra de fournir les raisons qui ont motivé le choix de l'organisme national conformément aux critères énumérés à la section 1.2 de la présente annexe.

Le mode de gestion constitue l'un des éléments essentiels du PAA. Une fois que le PAA a été adopté, tout changement du mode de gestion (par exemple, de la gestion décentralisée à la gestion centralisée – appui budgétaire – ou conjointe) nécessitera une modification du PAA (et donc l'approbation du Collège⁷). Pour rappel, il est possible de combiner différents modes de gestion dans le cadre d'une même action (par exemple, une partie de l'action peut être mise en œuvre en gestion décentralisée et l'autre partie en gestion conjointe avec une organisation internationale).

Enfin, si d'autres bailleurs cofinancent des actions avec la Commission et, à ce titre, transfèrent des fonds vers le budget de la CE/du FED, ceci doit être précisé dans la décision de financement/le PAA (le codonateur devrait avoir signé la convention de transfert appropriée avant le lancement de la procédure d'approbation du PAA par le Collège).

Cas pratique n°4: Changement du mode de gestion

Dans le cadre d'un projet d'appui au secteur de la santé publique et de la nutrition dans un pays X, le choix initial s'est porté sur la gestion décentralisée au profit du pays bénéficiaire, nécessitant une évaluation ex ante en vertu de l'article 56 du Règlement financier.

Pour des raisons exceptionnelles, il n'a pas été possible de mener l'évaluation ex ante, conformément aux conditions de l'article 52 du Règlement financier, avant l'adoption de la décision de financement et il a fallu prévoir un mode de gestion « alternatif » dans la décision de financement/le PAA. La fiche d'action correspondante du PAA indiquait clairement que « afin de permettre l'application du cadre décentralisé, l'ordonnateur compétent devra, avant l'adoption de la présente décision de financement par la Commission, formaliser une évaluation positive sur la base d'un rapport d'audit externe qui devra être établi par un consultant externe pour la fin août 2008 au plus tard. Au cas où les résultats de cet audit s'avéraient insuffisants pour permettre à l'ordonnateur concerné d'effectuer une évaluation positive des procédures internes du ministère de la Santé, EuropeAid limitera au minimum, dans la convention de financement avec le gouvernement du pays X, les tâches déléguées, en maintenant le principe du contrôle ex-ante que la Commission exercera sur la passation des marchés et les paiements ». Lorsque l'évaluation a finalement été menée, elle s'est avérée négative. Par conséquent, le mode de gestion initialement choisi a été remplacé par la gestion centralisée, sans aucune modification de la décision de financement.

Dans le cas présent, la décision de financement offrait suffisamment de flexibilité pour pouvoir effectuer ce changement sans devoir engager la procédure de modification. Afin de procurer une flexibilité claire à l'ordonnateur responsable, si l'évaluation ex ante n'a pas encore été réalisée au moment de la rédaction de la décision de financement, ceci devra être signalé dans la décision de financement comme une condition à l'adoption du degré de décentralisation prévu.

⁶ En pareils cas, les critères de sélection seront précisés.

⁷ Lorsque, dans certains cas exceptionnels, la méthode de mise en œuvre demeure incertaine au moment du lancement de la procédure d'approbation du PAA pour des raisons objectives échappant au contrôle des services de la Commission concernés, le projet de PAA prévoit une méthode de mise en œuvre « alternative ». Cette pratique est généralement acceptée par la DG BUDG et le service juridique chaque fois qu'elle présente un risque ou une marge d'appréciation moindre que la méthode proposée en premier choix (par exemple, passage de la gestion décentralisée à la gestion centralisée, mais pas l'inverse).

2.1.3 Forme contractuelle

Il appartient ensuite au pouvoir adjudicateur désigné dans le PAA de conclure les contrats nécessaires à la mise en œuvre de la coopération technique.

- ➔ **En gestion centralisée directe et décentralisée**, la décision de financement/le PAA indique le type de contrat(s) proposé(s) pour la mise en œuvre de la coopération technique (services, subvention, etc.) qui sera utilisé par l'entité chargée de gérer les fonds de la CE, ainsi qu'une estimation du budget et du calendrier ;
- ➔ Lorsque, pour des raisons objectives échappant au contrôle de la Commission, le choix du type de contrat n'est pas encore clair au moment de la rédaction de la décision de financement, cette décision devrait, au minimum, contenir les résultats à atteindre et les options contractuelles (et, si possible, les conditions qui doivent être remplies lors du choix ultérieur du contrat, y compris les éléments essentiels comme le budget, le calendrier, etc.). Cela confèrera une flexibilité suffisante à l'ordonnateur compétent sans qu'il soit nécessaire d'amender la décision de financement.
- ➔ **En gestion centralisée indirecte et en gestion conjointe**, il n'est, en principe, pas nécessaire de préciser dans le PAA le type de contrat qui sera utilisé par l'organisme national ou l'organisation internationale pour mettre en œuvre la coopération technique.

2.2 Conventions de financement et autres conventions

2.2.1 Convention de financement

Une fois que le PAA a été adopté, la Commission (au niveau du Directeur concerné) signe une convention de financement avec le pays bénéficiaire (il convient de souligner que certaines actions, telles que les programmes thématiques, n'exigent pas la signature de cette convention ou d'amendements à la convention pour les cas visés au point 2.2.2. de la présente annexe). La signature de la convention doit intervenir au cours de l'année N+1 (c'est-à-dire avant le 31 décembre de l'année suivant l'adoption du PAA/de l'engagement budgétaire).

La structure fondamentale de la convention de financement est la suivante : conditions particulières, conditions générales et dispositions techniques et administratives (DTA). Les DTA renferment les principales règles relatives à la gouvernance et à la structure organisationnelle de l'action, ainsi que des indications détaillées concernant le budget, le calendrier, etc. qui trouvent leur fondement dans la décision de financement/le PAA correspondant. Les DTA doivent être suffisamment explicites pour offrir un cadre opérationnel général, mais pas trop détaillées afin de garantir une marge de manœuvre suffisante lors de la mise en œuvre de l'action et d'éviter les changements pendant la durée de vie de la convention de financement.

Toute modification de la convention de financement (y compris des DTA) doit se faire par écrit et sous forme d'avenant. Toutefois, les articles 22 (budget CE décentralisé) et 21 (FED) des conditions générales permettent d'opérer des ajustements techniques n'affectant pas les objectifs et les résultats du projet/programme et de modifier certains détails n'ayant aucune répercussion sur la solution technique adoptée et n'entraînant pas une réaffectation des fonds. Dans pareils cas, le pays bénéficiaire est tenu de signaler, dans les meilleurs délais et par écrit, la modification et sa justification à la Commission. Il est utile de rappeler que certaines restrictions s'appliquent dans le cadre du FED (les ajustements doivent être effectués dans les limites du montant fixé pour les imprévus et toute prolongation de la période de mise en œuvre, au titre du 8ème et du 9ème FED, nécessite un avenant).

La modification du cadre logique peut bénéficier de la flexibilité susmentionnée lorsqu'il ne s'agit que d'un ajustement technique. En règle générale, il serait possible d'appliquer la même flexibilité que celle qui s'applique au PAA (par exemple, 20 % du total du PAA pourvu qu'il n'y ait pas d'augmentation du budget maximal – des règles spéciales sont prévues pour le FED, comme précisé plus haut) au budget de la convention de financement en gestion décentralisée. L'ajout ou la suppression d'activités (par exemple, des lignes budgétaires) devraient normalement être considérés comme des changements majeurs.

Il convient de noter que certaines modifications de la convention de financement nécessitent la modification préalable de la décision de financement/du PAA, lorsqu'elles altèrent la nature de l'action de façon substantielle (changement du mode de gestion, par exemple).

Q&R n°8 : Est-il nécessaire de faire un avenant à la convention de financement en cas de changement du mode de gestion?



OUI

Le changement du mode de gestion (de la gestion centralisée à la gestion décentralisée ou de la gestion décentralisée à la gestion conjointe) constitue une modification substantielle et requiert, par conséquent, un avenant. Comme indiqué au point 2.1.1, à moins que cela ne soit prévu dans la décision de financement, un tel changement requiert également la modification de la décision de financement. De même, le changement de la méthode de fourniture de l'aide (par exemple, de l'appui budgétaire vers l'approche par projet) constitue une modification substantielle.

La durée totale de la période d'exécution d'une convention de financement comporte deux phases : (1) une phase de mise en œuvre opérationnelle et (2) une phase de clôture.

Pour rappel, la phase de mise en œuvre opérationnelle mentionnée dans la fiche appropriée du PAA/de la décision de financement est donnée à titre indicatif, et cela conformément aux modèles existants.

Il est possible que la phase de mise en œuvre opérationnelle d'un projet accuse un retard pour un certain nombre de raisons justifiées (par exemple, conditions météorologiques, situation politique, différend avec un contractant ou l'administration, remplacement des experts, problèmes techniques, etc.). Dans ce cas, cette phase et, partant, la période totale d'exécution de la convention de financement initiale, pourront être prolongées au moyen d'un avenant (s'il s'agit d'une modification substantielle qui appelle une modification formelle de la convention de financement) ou à travers un échange de lettres. Il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle décision de financement, modifiant la décision de financement/le PAA initial, tant que la prolongation demandée ne modifie pas la nature de l'action de façon substantielle.

Une autre option consiste à allonger la phase de mise en œuvre opérationnelle et à écourter la phase de clôture (de 24 mois à 18 ou 12 mois, par exemple – ceci n'est pas autorisé pour le FED), afin que la durée totale de la période d'exécution de la convention de financement reste inchangée. Cela devra également se faire par la signature d'un avenant ou un échange de lettres, en conformité avec les conditions mentionnées au paragraphe précédent.

Cas pratique n°5: Changements substantiels nécessitant un avenant



Dans le cadre d'un projet d'assainissement de l'eau dans un pays ACP, un organisme national faisant partie du ministère des Infrastructures était pressenti, dans le cadre d'opérations décentralisées directes, pour assurer la mise en œuvre des activités à travers un devis-programme. Peu de temps après la signature de la convention de financement, le pays ACP a introduit une demande auprès de la CE dans le but de changer le mode de gestion. Plutôt que de confier la mise en œuvre du projet à l'organisme national dépendant du ministère des Infrastructures, l'ordonnateur national a proposé de lancer un appel d'offres restreint afin de recruter une société qui exécuterait les activités en gestion décentralisée indirecte. Étant donné que le texte de la convention de financement précisait le type de contrat qui devait être utilisé, cette demande a dû être considérée comme un changement des solutions techniques prévues dans la décision de la CE et cette modification technique substantielle fit donc l'objet d'un avenant.

2.2.2 Autres conventions

S'agissant des modes de gestion prévoyant la délégation de tâches autres que la gestion décentralisée, il est nécessaire de signer les conventions adéquates : convention de délégation lorsque les tâches sont déléguées à des organismes nationaux en gestion centralisée indirecte et convention de contribution lorsque les tâches sont déléguées à des organisations internationales au titre de la gestion conjointe.

Les conventions ci-dessus sont toujours signées par la Commission et non par le pays bénéficiaire, soit concomitamment à la signature de la convention de financement soit peu après (si la signature de ce document est requise – voir ci-dessous).



Lien utile n°6: Les modèles de conventions sont repris dans les annexes du PRAG (notamment les annexes F1 à F5): http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/index_fr.htm

Parallèlement à la signature d'une convention de délégation ou de contribution, ou immédiatement avant, une convention de financement:

- i. **sera** signée avec le pays bénéficiaire pour la même action lorsque, outre les activités déléguées à une organisation internationale et/ou à un organisme national d'un pays donateur, le pays bénéficiaire est chargé d'autres tâches d'exécution budgétaire liées à la même action (c'est-à-dire lorsque l'action est mise en œuvre au moyen de deux modes de gestion ou plus). Cela concerne, par exemple, la délégation de tâches résiduelles au titre de la gestion centralisée indirecte dans le cadre de la gestion décentralisée ; ou
- ii. **peut** être signée, lorsque l'action est déléguée dans son intégralité à un organisme national ou à une organisation internationale et qu'aucune tâche d'exécution budgétaire ne revient au pays bénéficiaire, mais que celui-ci et la Commission considèrent qu'une convention de financement est néanmoins nécessaire pour accompagner sa mise en œuvre (c'est notamment le cas des fonds fiduciaires « exécutés par les bénéficiaires » qui sont gérés par la Banque mondiale). Cela rappelle également la nécessité d'impliquer le pays bénéficiaire dans l'action même s'il n'exerce aucun rôle de mise en œuvre/gestion (il faut garder à l'esprit que l'aide extérieure est toujours mise en œuvre pour le compte des pays bénéficiaires, indépendamment du mode de gestion).

Liste de contrôle n°2: Que faut-il prendre en considération lors de la phase de prise de décision?

N°	Question	Score	Notes à usage personnel
1	Un calendrier a-t-il été élaboré en tenant compte du temps nécessaire à la maturation du programme? La phase de prise de décision a-t-elle été préparée suffisamment tôt pour éviter les retards ou le recours inapproprié à la clause suspensive (voir section 3.1)?		
2	Le mode de gestion a-t-il été arrêté (le cas échéant, à la suite de l'évaluation ex ante)? Les services de la Commission et les partenaires ont-ils discuté des dispositions les plus appropriées pour mettre en œuvre la coopération technique requise (type de contrat, exigences, outils, etc.) ? Ces éléments sont-ils dûment consignés dans le projet de décision de financement/le PAA?		
3	Quels accords dois-je signer avant de passer à la phase de mise en œuvre (protocole d'accord, convention de transfert, convention de financement, convention de délégation et/ou de contribution, etc.) ? Ces accords sont-ils compatibles et conformes aux exigences et aux règles de la CE ?		
4	La convention de financement, et en particulier les DTA, reflète-t-elle correctement la structure opérationnelle et managériale de l'action ? Est-elle suffisamment précise mais également suffisamment souple pour permettre une mise en œuvre harmonieuse de l'action ?		
5	Pendant la phase de mise en œuvre, le niveau de détail des DTA permet-il une adaptation du programme sans avenant à la convention de financement ?		

Chapitre 3 – Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (i): étapes initiales

Ce chapitre explique :

- quel est le moment approprié pour lancer une procédure d'appel d'offres ou d'appel à proposition ;
- l'importance de la planification à long terme afin de produire des documents de qualité ;
- l'utilisation de la clause suspensive ;
- les procédures à utiliser pour attribuer un marché de services ou une subvention au titre de la coopération technique ;
- les conditions dans lesquelles un contrat peut directement être signé afin de mobiliser l'expertise des administrations publiques nationales.

3.1 Chronologie/utilisation de la clause suspensive

La contractualisation des activités décrites dans la décision de financement et dans la convention de financement (lancement des appels d'offres et des appels à propositions et/ou signature des contrats et accords) devrait démarrer **dès** l'entrée en vigueur du dernier de ces deux actes juridiques. Toutefois, les appels d'offres/à propositions peuvent être lancés avant cette date, pour autant que *les circonstances le justifient* (voir section 2.4.13 du PRAG) et qu'il soit explicitement fait mention d'une clause suspensive dans les documents d'appel d'offres/les lignes directrices à l'intention des demandeurs. En outre, si le lancement de la procédure a lieu avant l'adoption de la décision de financement, l'utilisation de la clause suspensive doit être dûment motivée dans la décision de financement/le PAA. Dans tous les cas, le recours à la clause suspensive devra recevoir l'approbation préalable de l'autorité compétente, comme indiqué dans la note d'instruction sur les dérogations.



Lien utile n° 7 : La note d'instruction sur les dérogations peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_fr.htm

Il y a lieu de faire une distinction entre les cas suivants:

- ➔ dans le cadre du **FED**, l'article 19b de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou précise que « afin de garantir un démarrage rapide des projets, les Etats ACP peuvent, dans tous les cas dûment justifiés et en accord avec la Commission, au moment où l'instruction du projet est terminée et avant que soit prise la décision de financement, lancer des appels d'offres pour tous les types de marchés, assortis d'une clause suspensive. Cette disposition doit être mentionnée dans la proposition de financement ». L'application de cette clause au titre du FED est soumise à une note spécifique.
- ➔ dans les **autres cas**, l'utilisation de la clause suspensive est, en règle générale, liée à certaines circonstances objectives qui sont externes à la Commission (par exemple une défaillance dans la planification ou dans le processus décisionnel au sein des services de la Commission ne sont pas motifs suffisants pour justifier son utilisation). En revanche, des retards occasionnés par des facteurs externes peuvent justifier l'utilisation de cette clause. Ainsi:
 - la signature d'une convention de financement par le pays bénéficiaire constitue un facteur externe et, par conséquent, le lancement d'appels d'offres/à propositions avant sa signature, mais après l'adoption d'une décision de financement, peut se justifier dans la majorité des cas ;
 - l'utilisation d'une clause suspensive avant l'adoption d'une décision de financement demeure exceptionnelle et doit être valablement motivée (aussi bien dans la demande de dérogation que dans la décision de financement/le PAA).



Lien utile n° 8 : Pour de plus amples informations, veuillez vous référer au PRAG et à la note du service juridique qui peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contract/important_messages/documents/suspensive_clause_before_the_adoption_of_a_financing_decision_note_sj_en.pdf

La signature des contrats ne peut intervenir qu'après l'adoption de la décision de financement **et**, au besoin, après la conclusion de la convention de financement.

En gestion centralisée (directe ou indirecte) ainsi qu'en gestion décentralisée où une convention de financement est signée avec le pays bénéficiaire, tous **les contrats visant à mettre en œuvre cette convention doivent être signés dans un délai de D+3 (c'est-à-dire dans un délai de trois ans à compter de la signature de la convention de financement), exception faite des contrats d'audit et d'évaluation**⁸. Dans le cadre du budget de la CE, cette règle est exprimée en termes absolus, ce qui exclut toute possibilité de dérogation⁹.

⁸ Les contrats au titre de la gestion centralisée sans convention de financement doivent être conclus au cours de la période N +1, N étant la date d'adoption de la décision de financement (pour la gestion centralisée directe) ou la date d'entrée en vigueur de la convention de délégation (pour la gestion centralisée indirecte)

⁹ Voir l'article 166 du Règlement financier de la CE.

Q&R n°9 : Comment s'assurer qu'une action sera mise en œuvre dans les temps? Quelques conseils.



- ➔ **La planification à long terme est cruciale!** Toute planification devrait tenir compte des délais de procédure et anticiper les difficultés qui pourraient surgir pendant la mise en œuvre ;
- ➔ Afin de faire avancer, autant que possible, la phase de prise de décision, tirez profit de la flexibilité qui vous est offerte de faire approuver la décision de financement/le PAA bien à l'avance, en particulier au cours de l'année N-1 (après l'adoption du budget prévisionnel qui a généralement lieu avant les vacances d'été).
- ➔ Le lancement d'appels d'offres/à propositions avec une clause suspensive avant l'adoption de la décision de financement/du PAA demeure exceptionnel pour les actions financées par le budget général de la CE (le FED a ses propres règles, comme expliqué plus haut). S'il existe des circonstances exceptionnelles, il est alors possible d'y avoir recours. Par exemple, l'approbation tardive de la base juridique appropriée (les instruments d'aide extérieure de la CE) par les Etats membres de l'UE (le Conseil) et le Parlement européen était une circonstance exceptionnelle sur laquelle les services de la Commission n'avaient aucune prise. Cependant, il faut se rappeler que son utilisation doit être dûment justifiée et motivée (dans la demande d'approbation préalable comme dans la décision de financement/le PAA).

3.2 Choix de la procédure d'attribution selon les règles de la CE

Les règles concernant les procédures à suivre sont décrites aux points 2.4 (procédures de passation de marchés), 3.2 et 3.3 (procédures de passation des marchés de services) et 6.3 (procédures d'attribution des subventions) du PRAG. Ces règles doivent être appliquées par le pouvoir adjudicateur, *excepté lorsque celui-ci est autorisé à utiliser ses propres règles*.

3.2.1 Marchés de services

Pour les marchés de services, le choix de la procédure dépend de la valeur estimée du contrat¹⁰, comme le prévoit l'article 241(1) des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE:

- i. Marchés d'une valeur supérieure ou égale à 200 000 euros: procédure restreinte internationale;
- ii. Marchés d'une valeur supérieure à 10 000 euros et inférieure à 200 000 euros : contrat-cadre ou procédure négociée concurrentielle (aucun avis n'est publié mais au minimum trois prestataires sont invités à soumissionner).
- iii. Marchés d'une valeur inférieure ou égale à 10 000 euros : procédure négociée sans mise en concurrence (une seule offre)

Le contrat-cadre n'est pas seulement un contrat mais également une procédure permettant de passer des marchés (de services) spécifiques. Pour les marchés dont la valeur est comprise entre 10 000 et 200 000 euros, l'utilisation du contrat-cadre est obligatoire. Seuls l'impossibilité d'utiliser le contrat-cadre ou l'échec d'une consultation précédente peuvent justifier le recours, par le pouvoir adjudicateur, à la procédure négociée concurrentielle¹¹. L'utilisation du contrat-cadre est, par exemple, impossible lorsqu'aucun lot ne couvre les services à fournir ou, tout simplement, au sens du paragraphe qui suit (parce que le pouvoir adjudicateur n'a pas accès au contrat-cadre). L'argument selon lequel le recrutement d'experts au titre du contrat-cadre serait trop onéreux n'est pas valable. Si la procédure négociée concurrentielle est infructueuse, la procédure négociée sur la base d'une seule offre peut alors être utilisée. Ces règles découlent des règles financières de la CE et, dès lors, aucune dérogation ne peut être accordée.

¹⁰ Ces seuils diffèrent des plafonds fixés dans le guide pratique des devis-programmes, lesquels plafonds concernent les paiements sous la formule décentralisée (cf. note de bas de page n°4 ci-dessus).

¹¹ En vertu du nouvel article 19c de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou, les procédures de contrats de service et d'octroi de subvention sont désormais harmonisées, ce qui ouvre la voie pour l'application des articles concernés des modalités de mise en œuvre du Règlement financier de la CE. S'agissant des contrats régis par la version précédente de l'annexe IV, le règlement général demeure d'application et requiert, pour les montants entre 5 000 euros et 200 000 euros, l'utilisation d'un contrat-cadre à signer par la Commission (qui fait office d'autorité contractante sous la gestion centralisée directe).

En vertu du contrat-cadre actuel, les pays bénéficiaires ne peuvent pas, à quelques exceptions près (pays IPA), agir en qualité de pouvoir adjudicateur et ne sont donc pas habilités à signer les contrats spécifiques attribués au titre du contrat-cadre. L'utilisation du contrat-cadre par un pays bénéficiaire est donc *impossible* au sens du paragraphe qui précède. Par conséquent, pour les marchés dont la valeur est comprise entre 10 000 à 200 000 euros, le pays bénéficiaire peut décider soit de recourir à la procédure négociée concurrentielle, soit d'accepter que la Commission attribue ces marchés en utilisant le contrat-cadre. Dans le dernier cas, la décision et la convention de financement correspondantes peuvent prévoir de façon explicite que les marchés de services dont la valeur se situe entre les seuils mentionnés plus haut seront attribués et conclus par la Commission dans le cadre de la gestion centralisée directe. En l'absence d'une telle clause, le pays bénéficiaire pourrait, au cas par cas, renoncer à son droit d'agir en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre d'un marché de services spécifique et demander à la Commission d'attribuer le marché selon la procédure du contrat-cadre.

A titre exceptionnel, dans des circonstances spécifiques et *indépendamment de la valeur estimée du marché*, il est possible d'utiliser une procédure négociée sur la base d'une seule offre (voir section 3.2.3.1 du PRAG)¹². Parmi les circonstances qui justifient le recours à cette procédure (par exemple, urgence impérieuse, appel d'offres précédent infructueux), l'une d'elles peut revêtir une importance particulière pour certains domaines de la coopération technique :

*«...lorsque les prestations sont confiées à des organismes publics ou à des institutions ou associations sans but lucratif et ont pour objet des actions à caractère institutionnel ou visant à mettre en œuvre une assistance aux populations dans le domaine social »
(article 242 1(b) des modalités d'exécution).*

Les conditions qui justifient l'application de ce type de procédure négociée sont doubles:

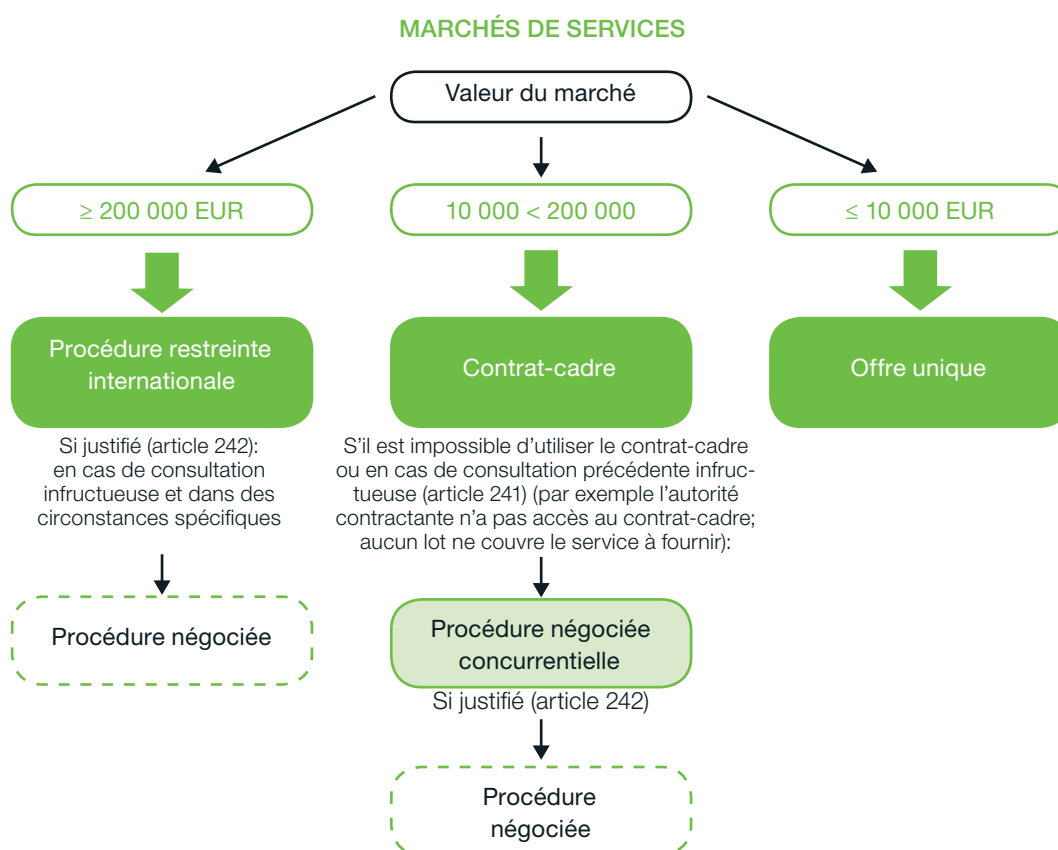
- ➔ la première concerne la nature du contractant potentiel: organisme public (tel qu'un ministère ou une agence publique d'un Etat membre de l'UE ou d'un pays tiers) ou institution ou association sans but lucratif (toute organisation caritative ou ONG – il convient de contrôler ceci en examinant les statuts et autres documents juridiques) ;
- ➔ la seconde touche à la nature des prestations à fournir: les prestations ont pour objet des actions à caractère institutionnel, telles que le renforcement des capacités, qui s'apparentent aux fonctions typiques du secteur public et/ou pour lesquelles il peut s'avérer extrêmement difficile, voire impossible, de trouver l'expertise requise dans le secteur privé. Dans des cas spécifiques, la coopération technique peut, bien entendu, aussi viser à mettre en œuvre une « assistance dans le domaine social ».

La procédure négociée offre à la Commission de nouvelles possibilités de travailler avec, entre autres, les institutions publiques du Nord et/ou du Sud de manière flexible et rapide, sans jamais perdre de vue les principes de non discrimination, d'objectivité, de transparence et de bonne gestion financière. Ainsi, dans le cas d'une passation de marché avec un organisme public d'un Etat membre de l'UE, la procédure négociée peut commencer par le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt informel à l'ensemble des Etats membres de l'UE.

L'utilisation de la procédure négociée sur la base d'une seule offre (ou plusieurs offres) requiert l'accord préalable de l'autorité compétente ; dans le cas d'EuropeAid, il s'agit du directeur responsable ou du chef de délégation. Cette demande d'accord préalable exposera les circonstances et les motifs qui justifient le recours à une procédure négociée et indiquera de quelle manière les principes susmentionnés ont été pris en considération. L'utilisation de la procédure négociée doit être dûment notifiée au Directeur général (pour plus de détails sur les accords préalables, veuillez vous référer au lien vers la Note d'instruction sur les dérogations à la section 3.1. de la présente annexe). Par ailleurs, les négociations doivent être dûment consignées dans un rapport (voir l'annexe a10 du PRAG).

¹² Lorsque l'une des circonstances prévues à l'article 242 des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE se présente.

Graphique n°3: Aperçu des procédures d'attribution des marchés de services



Cas pratique n°6: Utilisation de la procédure négociée

Cas a)

Pour la préparation d'actions de coopération technique dans des domaines liés à la sécurité, il a été jugé nécessaire de mobiliser des experts dans les administrations publiques concernées des Etats membres de l'UE. Au regard de la nature institutionnelle des activités envisagées (renforcement des capacités des forces de l'ordre et des autorités judiciaires du pays bénéficiaire), la procédure négociée a été utilisée afin de sélectionner les organismes publics chargés de fournir les services requis. Afin de se conformer aux principes d'objectivité, de transparence et de non discrimination dans le choix des organismes publics, les services de la Commission ont lancé un appel à manifestation d'intérêt informel à tous les Etats membres de l'UE (article 242. 1b).

Cas b)

Dans le cadre d'un programme régional, il était prévu d'installer et de renforcer les systèmes d'adduction d'eau potable.

Cette assistance technique avait pour objet d'assurer le contrôle de plusieurs petits systèmes de pompage par énergie solaire photovoltaïque. Cette étude visait à effectuer une série de mesures sur le terrain afin de mieux identifier et évaluer certains paramètres tels que la température, l'irradiation et l'irradiance journalières utilisés dans la conception des systèmes photovoltaïques.

Il fut donc prévu de confier cette étude à un institut de recherche local en utilisant la procédure négociée. Le recours à la procédure négociée, conformément à la section 3.2.3.1.b) du PRAG, s'appuyait sur les éléments ci-après :

- cet institut scientifique est un organisme public disposant d'un équipement technique approprié, des compétences techniques requises et d'une expérience avérée dans le domaine de l'énergie solaire photovoltaïque ; et
- l'objet de l'étude revêt un caractère institutionnel et le projet correspondant vise à fournir une assistance aux populations dans le domaine social.



3.2.2 Subventions

Les subventions sont octroyées à la suite d'un appel à propositions par lequel le pouvoir adjudicateur annonce, dans les lignes directrices à l'intention des demandeurs, les objectifs qu'il souhaite atteindre et sélectionne les propositions qui répondent le mieux à ces objectifs. La procédure peut être « ouverte » ou « restreinte » (c'est-à-dire se dérouler en deux étapes) – voir la section 6.3 du PRAG.

L'éligibilité des demandeurs peut être limitée à travers les **objectifs** de l'appel à propositions (par exemple, en limitant l'appel aux entités académiques de certains pays si l'objectif de l'appel est, par exemple, d'encourager l'échange mutuel d'expertise entre ces entités dans une région donnée – par exemple, l'UE et la région en question) même si ce critère objectif a pour conséquences de restreindre la règle de la nationalité et de limiter le type d'organisations qui peuvent soumettre une proposition.

Il existe certaines exceptions à la règle de l'appel à propositions (voir la section 6.3.2 du PRAG) ¹³, comme les situations de crise, les situations d'urgence, les monopoles, etc. Depuis 2006, le législateur européen a ajouté un nouveau cas d'attribution directe qui peut avoir une importance particulière pour les subventions liées à la coopération technique :

« Des actions ayant des caractéristiques spécifiques requérant l'implication d'un type particulier d'organisme en raison de ses compétences techniques, de son niveau de spécialisation élevé ou de sa capacité administrative, pourvu que les actions concernées ne tombent pas dans le champ d'application d'un appel à propositions ».

Les principaux critères qui justifient l'application de ce cas d'attribution directe sont:

- ➔ l'adéquation des compétences techniques ou administratives de l'organisme concerné avec **l'action à mettre en œuvre**. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas d'un monopole, mais tout simplement de compétences dûment avérées (par exemple, les autorités judiciaires lorsque des compétences en matière de maintien de l'ordre sont requises; les organismes nationaux d'audit lorsque, par exemple, des compétences spéciales en matière d'audit des administrations publiques sont requises).
- ➔ l'action proposée ne peut pas tomber dans le champ d'application d'un appel à propositions lancé simultanément ; et
- ➔ les raisons de son utilisation doivent être justifiées dans la décision d'attribution.

Cette forme d'attribution directe offre également de nouvelles possibilités pour, par exemple, les actions qui doivent être mises en œuvre par des administrations ou des entités hautement spécialisées du Nord et/ou du Sud, de manière flexible et rapide, sans jamais perdre de vue les principes de non discrimination, d'objectivité, de transparence et de bonne gestion financière. Par exemple, lorsque la subvention est attribuée au bénéfice d'un organisme public d'un Etat membre de l'UE, l'attribution directe pourrait être précédée d'un appel à propositions informel adressé à tous les Etats de l'UE.

L'accord préalable de l'autorité compétente est requis pour utiliser la procédure d'attribution directe d'une subvention ; dans le cas d'EuropeAid, il s'agit du directeur responsable ou du chef de délégation. Cette demande d'accord préalable exposera les circonstances et les motifs qui justifient le recours à une attribution directe et indiquera de quelle manière les principes susmentionnés ont été pris en considération (pour plus de détails sur les accords préalables, veuillez vous référer au lien vers la Note d'instruction sur les dérogations à la section 3.1. de la présente annexe).

Il y a lieu de signaler qu'en règle générale, la Commission ne finance pas une action dans sa totalité, étant donné que le cofinancement est un principe établi par les règlements financiers de la CE et du FED. Toutefois, il existe des exceptions à cette règle (voir la section 6.2.9 du PRAG), par exemple lorsque le financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action. Alors que l'une de ces exceptions doit déjà être prévue dans la décision de financement de la Commission (intérêt de la Commission, par exemple, assurer la visibilité de l'action), les autres exceptions peuvent être justifiées dans la décision d'attribution par l'ordonnateur responsable.

¹³ Cf. article 168 des modalités de mise en œuvre du Règlement financier de la CE.

En gestion décentralisée, l'attribution de subventions à des organisations communautaires de base locales ou à d'autres organisations locales du pays bénéficiaire est possible. Chacune de ces subventions ne peut excéder 10 000 euros. Pour les conditions complémentaires, veuillez vous référer à la section 6.5 du PRAG.

Cas pratique n°7: Mise en œuvre de la coopération technique au moyen de subventions



Cas a)

Afin de mettre en œuvre une action de coopération technique visant à lutter contre le fléau de la drogue, il a été jugé approprié de conclure des contrats avec les administrations des Etats membres de l'UE, en raison du personnel spécialisé dont elles disposent et de l'avantage comparatif qu'elles tirent de leur collaboration avec des institutions bénéficiaires dans ces domaines d'assistance spécifiques et hautement sensibles. Le but étant de soutenir une action dont les détails de la mise en œuvre sont proposés par un tiers (à savoir que la Commission n'impose pas ses termes de référence mais seulement des objectifs arrêtés de commun accord avec le pays bénéficiaire) et de permettre à toutes les administrations publiques potentiellement intéressées de poser leur candidature, l'option du contrat de subvention a été choisie dès la phase de formulation de l'action. Une attribution directe se justifiait au regard de la compétence technique et du niveau élevé de spécialisation requis pour ce type d'activités (article 168.1 f) des modalités d'exécution). Afin de respecter les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination dans la sélection de l'organisme public, les services de la Commission ont lancé un appel à manifestation d'intérêt informel à tous les Etats membres de l'UE. Une dérogation au principe de cofinancement a été motivée dans la décision de financement par le fait que, pour des raisons de visibilité, la Commission tenait à être le seul donateur de cette action (article 253.1 e) des modalités d'exécution).

Case b)

L'objectif d'une action était de mettre en place un outil visant à encourager la coopération entre les entreprises de l'UE et les entreprises locales dans une ville du pays X afin de renforcer les liens entre les entreprises et la communauté scientifique et technologique, en y associant les entreprises, l'industrie et les organismes publics de l'UE et du pays concerné. Certaines des activités devaient conduire à la mise en place de réseaux technologiques communs ou soutenir le développement conjoint de nouvelles technologies.

Au départ, deux options ont été envisagées pour mettre en œuvre cette action : un marché de services ou un contrat de subvention. Il a été décidé de concevoir cette action sous la forme d'une subvention et, donc, de laisser les demandeurs proposer l'outil le plus approprié pour atteindre l'objectif recherché. Par ailleurs, les moyens proposés pour parvenir aux résultats escomptés (= le résultat de l'action) devaient rester indépendants (ne pas être la propriété de la CE). Pour toutes ces raisons, il a été décidé d'attribuer un contrat de subvention sur base d'un appel à propositions. À la suite de l'appel à propositions, le contrat de subvention a été attribué à la société Y qui a mis en place un centre européen des entreprises et des technologies (EBTC).

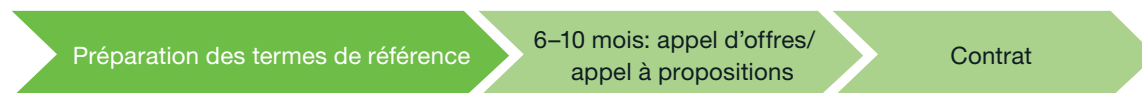
Chapitre 4 – Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (ii): attribution des marchés/ subventions

Ce chapitre explique:

- qu'il faut du temps pour élaborer une offre/proposition de qualité ;
- comment bien identifier les compétences nécessaires à l'exécution de la coopération technique, et cela conformément au contexte institutionnel du pays partenaire ;
- comment différentes méthodes d'évaluation peuvent être utilisées pour évaluer la qualité de l'expertise proposée ;
- l'importance d'impliquer le pays partenaire dans le processus d'attribution, quel que soit le mode de gestion.

4.1 Préparation de la procédure d'attribution

4.1.1 Chronologie et délais



Comme mentionné ci-dessus, un appel d'offres/à propositions peut durer entre 6 et 10 mois. D'autres procédures sont sensiblement plus courtes : pas plus d'un mois pour les contrats-cadres et entre un et trois mois pour les procédures négociées, en moyenne.

Il existe des délais minimum pour la soumission des demandes/offres (à savoir, pour les procédures restreintes : 30 jours pour la soumission des demandes et 50 pour la soumission des offres ; pour le contrat-cadre, il faut compter 14 jours pour la soumission des offres ; il n'y a pas de règles spécifiques pour les procédures négociées). Il faut une dérogation de l'autorité compétente pour établir des délais plus courts (voir la Note d'Instruction sur les dérogations dont il est question à la Section 3.1 de la présente annexe) – Voir la Section 3.3 du PRAG.

Les délais doivent tenir compte, entre autres, de la complexité du marché à attribuer ; ainsi, la qualité des offres sera assurée. Par conséquent, il est donc recommandé d'augmenter le délai minimum indiqué ci-dessus *en fonction de la complexité du marché envisagé* à la lumière, par exemple, des exigences techniques hautement spécialisées ou des difficultés à trouver les experts appropriés et, par exemple, quand l'appel d'offres est lancé pendant les périodes de vacances habituelles (juillet/août ou décembre). Ceci concerne particulièrement le contrat-cadre, pour lequel le minimum de 14 jours ne devrait être utilisé que sous la contrainte du temps, sinon, la bonne pratique veut que l'on accorde plus de temps aux consultants-cadres pour soumettre leurs offres afin d'accroître les chances d'identifier de bons experts. Le délai proposé pour l'appel d'offres doit être pris en considération dans la chronologie générale du programme mentionnée dans les sections 1 et 2.1.1. de la présente annexe.

4.1.2 Préparation des documents pour la procédure

Il est de la plus grande importance, lorsque l'action liée à la coopération technique n'est pas décentralisée, que le pays bénéficiaire soit impliqué dans toutes les étapes préparatoires, et en règle générale, approuve le dossier d'appel d'offres, y compris les exigences et critères de sélection/d'attribution (voir Section 2.6 du PRAG). Cela peut s'appliquer par analogie à une subvention visant à fournir de la Coopération Technique.

Veuillez noter que, lorsque l'action est décentralisée, le pays bénéficiaire peut d'abord demander une assistance technique en vue de préparer les documents d'appel d'offres à utiliser, en particulier les termes de référence ou les lignes directrices.

Dans tous les cas, les principales autres parties prenantes (par exemple, les autres bailleurs) devraient également être impliqués dans la préparation de l'appel d'offres (ex : discussions sur les besoins, les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs, etc.).

Lors de la préparation des documents (termes de référence, invitation à soumissionner, avis de marché, lignes directrices à l'intention des demandeurs, etc.) de la procédure d'attribution, le pouvoir adjudicateur doit être particulièrement attentif aux éléments suivants :

- ➔ L'utilisation de **l'expertise locale** (pas nécessairement des experts locaux) est importante dans la poursuite des engagements sur l'efficacité de l'aide et les principes de la Stratégie-cadre de la CE. Veuillez noter que, pour garantir le respect des règles de nationalité et le principe d'égalité de traitement et de non discrimination, l'expertise locale ne se réfère pas à la nationalité ou au lieu de résidence de l'entité/des experts, mais à l'expertise qu'ils ont acquise dans le pays/la région au fil des années.
- ➔ Les pouvoirs adjudicateurs sont encouragés à inclure l'expertise locale en tant qu'exigence dans les termes de référence des marchés de services tant que cela est exprimé en termes objectifs. Lorsque cela est **objectivement** nécessaire pour la mise en œuvre du service/action, il peut être demandé au contractant de s'appuyer sur un réseau de partenaires locaux. Les termes de référence doivent clairement indiquer

si les exigences en matière d'expertise locale constituent **un critère technique d'attribution absolu** (dont le non respect entraînera le rejet de l'offre) ou s'il s'agit juste d'une simple **préférence** (voir le point 3.3.10.3, partie 1 du PRAG). Lorsque l'expérience locale constitue un critère absolu d'évaluation de l'offre technique, il est important que les exigences minimum requises (nombre d'années d'expérience, etc.) soient réalistes et, si possible, assez larges pour permettre une concurrence suffisante (voir le point 6.1.1. de l'annexe b8 du PRAG – Termes de référence). Ce qui précède s'applique sans préjudice des règles préférentielles du FED (article 26 de l'Annexe IV de l'Accord de Cotonou).

- ➔ Les termes de référence doivent inclure des exigences minimum concernant **l'expérience professionnelle passée de l'entité/des experts**. Pour cela, les CV des experts principaux sont joints à l'offre, de même que les documents justifiant la pertinence de l'expérience (sauf dans le cas du contrat-cadre, étant donné que la période de soumission est courte, mais les CV peuvent être demandés par les évaluateurs en cas de doute). Ces documents doivent indiquer si l'entité/les experts ont été actifs dans un domaine spécifique.
- ➔ Lorsque cela est **objectivement** justifié au regard de l'objectif de l'action à mettre en œuvre, le pouvoir adjudicateur peut demander **l'implication des autorités publiques** de la communauté des donneurs et/ou des pays bénéficiaires dans la fourniture de la coopération technique. Dans ce cas, les termes de référence ou les lignes directrices doivent indiquer de quelle manière cette exigence est liée aux objectifs du projet/de l'action et fournir des détails quant au niveau d'implication requis (par exemple, il peut être demandé qu'ils soient les seuls soumissionnaires ou demandeurs éligibles, ou qu'ils doivent faire partie d'un consortium avec le soumissionnaire/demandeur chef de file ou, simplement, qu'ils soient **associés** à l'offre/la demande). Ils doivent également indiquer si cette exigence est un critère technique d'attribution absolu (dont le non respect entraînera le rejet de l'offre/la proposition) ou non (Voir le point 3.3.10.3., partie 1, et la section 6.4.3 du PRAG). Pour plus d'informations sur la collaboration avec les autorités publiques, voir les Sections 1.2. et 3.2. de la présente annexe.
- ➔ Sauf indication contraire dans l'avis de marché/les lignes directrices à l'intention des demandeurs, tant les **personnes morales** que les **personnes physiques (les individus)** peuvent soumettre une offre ou une proposition. Veuillez noter que le PRAG donne des exemples de critères de sélection pour les sociétés et pour les cas où des offres émanant de personnes physiques sont attendues dans le cadre d'un marché de services, (voir Annexe B2 du PRAG – Avis de marché).

Q&R n°10 - Comment encourager les personnes physiques à participer à une procédure ? Quelques astuces

- ➔ Les personnes individuelles seront plus enclines à participer à une procédure lorsque le montant du marché n'est pas trop élevé et que les tâches ne nécessitent pas des infrastructures /une organisation sophistiquées. Les critères de sélection et les termes de référence devraient refléter ceci et éviter de fixer des exigences excessives ou disproportionnées par rapport aux tâches réellement nécessaires.
- ➔ Le statut juridique du soumissionnaire potentiel ne peut en aucun cas servir de critère dans le choix de la procédure.
- ➔ Les procédures prévues dans les règles financières de la CE, reflétées dans le PRAG, doivent toujours être suivies (ex. : si le contrat-cadre peut être utilisé pour les marchés d'une valeur inférieure à 200 000 EUR, il doit être utilisé).
- ➔ La procédure à laquelle les personnes physiques sont les plus disposées à participer est un marché de services d'une valeur inférieure à 200 000 EUR, attribué dans le cadre d'une « procédure négociée concurrentielle ». La publication/l'annonce peut être faite, par exemple, dans la presse locale au lieu d'utiliser une liste prédéfinie de personnes potentielles. Cette publication garantirait la transparence et une concurrence plus large (et, par conséquent, un meilleur prix).
- ➔ La participation à cette procédure ne peut pas être limitée aux personnes physiques. L'argument selon lequel les prix soumis par une personne physique seraient plus bas n'est pas valable étant donné que c'est, en fin de compte, le marché – à travers la concurrence – qui détermine quelle est l'offre qui présente le meilleur rapport qualité-prix. Les critères de nationalité doivent toujours être respectés.
- ➔ Introduisez des critères de sélection pour les personnes physiques (en même temps que les critères pour les personnes morales). Les critères de sélection peuvent être différents en raison de la nature différente de ces personnes, mais jamais discriminatoires (par exemple, extrêmement simples pour les personnes physiques et exagérément exigeants pour les personnes morales). Les critères d'attribution devraient être identiques, quelle que soit la structure juridique du soumissionnaire (personne physique ou morale) et basés sur le profil/CV de l'expert.
- ➔ Respectez les exigences requises en ce qui concerne le comité d'évaluation, les procédures d'évaluation et les rapports d'évaluation, telles que mentionnées dans le PRAG pour les marchés de services.
- ➔ Il convient de vérifier si des avances doivent être versées, étant donné que le dépôt d'une garantie bancaire pour couvrir le préfinancement n'est généralement pas applicable dans le cadre de la procédure négociée concurrentielle (obligatoire uniquement si le préfinancement est > 150 000 EUR).



- ➔ Autres questions dont il faut tenir compte lors de la rédaction des documents d'appel d'offres (pour les marchés de services) et qui sont expliquées dans la section 3.5 de la présente annexe :
- Il doit être mentionné dans les termes de référence que le pays bénéficiaire doit approuver les **rapports** (Voir l'annexe B8 du PRAG, Section 7.2 – Termes de référence) ;
 - L'invitation à soumissionner doit préciser que des **entretiens** seront organisés avec les experts principaux (Voir l'annexe B8 du PRAG – Instructions aux soumissionnaires).

Q&R n° 11 – Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (1)

Voir les instructions dans le modèle de TdR (marchés à prix unitaires & marchés à prix global) dans l'annexe B8 du PRAG.

Marchés à prix global

Bien que les TdR puissent préciser l'expertise requise et indiquer la quantité de ressources qu'il faut mobiliser, dans ce type de marché, contrairement aux marchés à prix unitaires, il appartient au consultant d'estimer et de quantifier les ressources à utiliser (sauf dans le cas du contrat-cadre pour lequel les TdR doivent toujours donner une estimation des intrants). Par conséquent, les risques et responsabilités inhérents à l'estimation des ressources nécessaires pour fournir les services requis sont davantage supportés par le consultant que par le pouvoir adjudicateur (même si le pouvoir adjudicateur devra toujours faire une estimation raisonnable des coûts en vue d'allouer suffisamment de fonds).

Dans les marchés à prix global, il est indispensable que les TdR fournissent un niveau suffisant de détails sur les résultats attendus (livrables) et la qualité, sur la base de critères objectifs, par ex. : quels sont les aspects que la mission doit aborder, à quelles questions doit-elle répondre ; quelles parties prenantes doivent être impliquées ; par quels moyens (nombre d'ateliers, entretiens, etc.) ; quels seront la structure et le contenu du rapport (nombre de pages, annexes, etc.). Lorsque les prestations à fournir ne sont pas suffisamment claires, des incompréhensions peuvent apparaître entre les parties contractantes, par ex. : le consultant peut considérer que son travail est terminé alors que le pouvoir adjudicateur s'attend à des prestations et des résultats supplémentaires.

Veuillez noter que les marchés à prix global peuvent également être utilisés dans le cadre de la procédure contrat-cadre. Pour le contrat-cadre, il est prévu que CRIS sélectionne par défaut l'option « prix forfaitaire » pour les études et « prix unitaires » pour les tâches de consultance/mise en œuvre. Vous trouverez des explications sur la différence d'approche entre les marchés à prix global et les marchés à prix unitaires dans la Q&R n° 6.

Critères d'attribution

Il faut rappeler qu'il est d'une importance capitale de formuler, dans vos termes de référence, des critères d'attribution (exigences) pour les experts qui peuvent être facilement et objectivement évalués (pas seulement sur papier, mais également lors des entretiens). Les critères doivent être écrits de manière à laisser autant de flexibilité que possible, notamment pour éviter d'avoir à annuler des appels d'offres, par exemple parce qu'un expert sur quatre ne remplit pas toutes les exigences. Si des entretiens sont envisagés, vous devez veiller à ce que les critères vous permettent d'adapter les notes selon les besoins. Par exemple : si la seule exigence prévue dans les TdR pour un expert donné était d'avoir un diplôme universitaire et trois années d'expérience appropriée, vous aurez des difficultés à justifier une diminution des notes des experts sur la base d'une maîtrise des langues ou d'aptitudes à la communication insuffisantes découvertes lors de l'entretien.

Il est par conséquent de bonne pratique, lors de la rédaction des critères, de faire la distinction entre les exigences qui sont « absolument nécessaires » et celles « qu'il serait bon de remplir », comme, par exemple, « l'expert doit avoir une licence, de préférence en droit, économie ou administration », « l'expert doit parler couramment le français et, de préférence, parler couramment portugais » ; « l'expert doit avoir géré avec succès au moins deux projets d'une valeur similaire » ou « l'expert doit avoir un excellent sens de la communication. Une expérience en tant que formateur serait un avantage ». De cette manière, il sera possible de déclarer conforme un expert qui remplit la première partie obligatoire des critères alors que toute personne qui satisfait aux critères « qu'il serait bon de remplir » recevra simplement une note plus élevée.

Pour ces raisons, et pour éviter toute discrimination et les exigences exagérées, les formulations démesurées doivent être évitées : « l'expert doit être titulaire d'une maîtrise en économie agricole » (une telle maîtrise est-elle réellement nécessaire ou serait-il possible d'utiliser un critère plus large ?) ; « l'expert doit posséder 15 ans d'expérience dans le secteur X dans le pays Y » (toute l'expérience doit-elle réellement avoir été acquise dans ce pays en particulier ? Une expérience acquise dans l'EU/dans le domaine ou même dans une région/un pays voisin ne serait-elle pas suffisante ?) ; « l'expert doit posséder une expérience des projets financés par la CE » (cela peut être discriminatoire; vous excluez de nouveaux experts disposant peut-être de l'expérience adéquate).

Q&R n° 11 – Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (2)



Dans certains cas, au lieu d'évaluer chaque expert principal individuellement, il pourrait être plus approprié de décrire les exigences requises pour l'équipe des principaux experts dans son ensemble (veuillez noter, toutefois, que cela nécessiterait l'accord préalable des services compétents de la Commission quant aux modifications qu'il serait nécessaire d'apporter aux modèles de documents (TdR, grille d'évaluation, etc.) si les procédures de la CE sont utilisées). Dans le dernier cas, le consultant dispose de plus de flexibilité et d'autonomie dans le choix des experts, ce qui convient généralement mieux aux marchés à prix global. Par exemple, une étude peut requérir les services de deux experts ayant un profil spécifique (compétences dans le domaine de la santé publique ou de la réforme du secteur du transport, etc.) et s'exprimant correctement en anglais et en français. Il pourrait suffire que l'équipe dans son ensemble parle les deux langues (que l'un des experts ait une bonne maîtrise de l'anglais, et l'autre une bonne maîtrise du français), au lieu d'exiger que chaque expert parle les deux langues.

Voici un exemple concret qui a été utilisé dans le cadre d'études d'identification de projets routiers :

Option A: le nombre d'experts et le profil de chaque expert sont précisés

La mission sera composée de [n] experts ayant les profils et qualifications suivants :

Exigences communes :

- ➔ expérience minimum de [n] ans en [pays/région];
- ➔ parfaite maîtrise du/de [langue] et du/de [autre(s) langues]] professionnels;
- ➔ excellent sens de la communication ;
- ➔ connaissances en informatique.

Exigences particulières :

- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] proposé doit posséder une expérience pratique dans la préparation et l'animation d'ateliers (workshops);
- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] proposé doit posséder de solides connaissances et une expérience pratique en [secteur spécifique, tel que l'analyse sociale et la planification];
- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] doit posséder une expérience pratique dans le domaine des études de faisabilité financière et économique des projets.

Expert 1: [Exemple]: chef d'équipe, économiste des transports/planificateur et analyste de projets, études universitaires, expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études d'identification et de faisabilité, et dans la conception et l'exécution de projets routiers ; solides connaissances des techniques d'analyse de faisabilité économique et financière.

Expert 2: [Exemple]: ingénieur routier, études universitaires, expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études de projets routiers, connaissances spécifiques des techniques de construction de routes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la construction de routes.

Option B: seuls les domaines d'expertise (fonctions) requis pour la réalisation des études sont précisés, le consultant ayant la liberté de proposer, dans son offre, une équipe qui couvre tous les domaines d'expertise requis.

La mission sera composée de [1 ou 2, max. 3] experts principaux ayant les profils et qualifications suivants :

Exigences communes/particulières :

- ➔ expérience minimum de [n] ans en [pays/région] (les années d'expérience peuvent varier selon l'expert quelle que soit sa position dans l'équipe)
- ➔ parfaite maîtrise du/de [langue] et du/de [autre(s) langue(s)] professionnels;
- ➔ excellent sens de la communication ;
- ➔ expérience pertinente de (minimum [n] ans) dans le domaine des études d'identification et de faisabilité, et dans la conception et l'exécution de projets routiers, solides connaissances des techniques d'analyse de faisabilité financière et économique.
- ➔ expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études de projets routiers, connaissances spécifiques des techniques de construction de routes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la construction de routes.



Lien utile n° 9 - Veuillez noter qu'il existe déjà un certain nombre de termes de référence standard dont vous pouvez vous inspirer, tels que :

- ➔ Missions d'identification et de formulation des projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Assistance technique pour la supervision de projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Evaluations de l'impact environnemental des projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Etude portant sur l'analyse institutionnelle et le développement des capacités
- ➔ Audits techniques de projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Dépenses publiques et évaluation de la gestion des finances publiques (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Audit des systèmes de contrôle interne (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Appui budgétaire ciblé (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Evaluations d'impact environnemental (voir l'annexe du Manuel environnemental sur l'intranet d'AIDCO E6)



N'hésitez pas à prendre contact avec les unités thématiques de la Direction E qui peuvent vous fournir les versions les plus récentes de ces modèles et de bons exemples à exploiter.

4.2 Etapes du processus d'évaluation

4.2.1 Le Comité d'évaluation

Pour l'attribution des marchés de services en gestion centralisée, y compris la procédure contrat-cadre, la bonne pratique veut que le pays bénéficiaire soit **invité** à participer au processus d'évaluation en tant que membre votant lors des deux phases de la procédure (établissement de la liste restreinte des candidats et évaluation des offres).

Les principes qu'il faut garder à l'esprit lorsque l'on invite les pays bénéficiaires à participer au Comité d'évaluation :

- ➔ Les conséquences de la participation du pays bénéficiaire en termes de calendrier et de coûts devraient être prises en considération bien à l'avance, dès la planification de la procédure d'appel d'offres.
- ➔ A moins que le pays bénéficiaire ne décide de les assumer, les coûts liés à la participation du représentant du pays bénéficiaire peuvent être pris en charge par la Commission à travers l'allocation globale de l'action/du programme concerné et peuvent inclure les frais de transport, d'hôtel et les indemnités journalières. En ce qui concerne le contrat-cadre, il n'est pas nécessaire que l'évaluation se déroule **in camera** et l'évaluation, à laquelle participe le bénéficiaire, peut être faite à travers des échanges de courriels.
- ➔ Toutes les autres conditions applicables à un membre du Comité mentionnées dans la Note d'Instruction doivent être respectées (en particulier, les exigences en matière de maîtrise de la langue de la procédure, de confidentialité, d'impartialité, etc.).
- ➔ Veuillez noter que, dans certains cas, il peut s'avérer très difficile d'assurer la participation des pays bénéficiaires (par exemple, dans le cas des programmes régionaux; toutefois, l'organisation régionale compétente, à condition qu'elle existe, pourrait être invitée).

Pour les appels à propositions, la Note d'instruction ne prévoit pas la participation du pays bénéficiaire. Toutefois, la Commission peut décider d'inviter le pays partenaire lorsqu'elle juge que cela est approprié et lorsque l'appropriation des composantes de la coopération technique par le pays bénéficiaire est essentielle.

Lien utile n° 10 – Pour plus d'informations sur la composition et le rôle du Comité d'évaluation, veuillez vous référer à la Note d'instruction correspondante qui peut être consultée à l'adresse suivante :

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_en.htm



4.2.2 Evaluation des experts: vérifications et entretiens avec les experts

- ➔ La pratique normale veut que le Comité d'évaluation **vérifie l'expérience des experts principaux** (y compris les références des employeurs ou des pouvoirs adjudicateurs figurant dans les CV) en vue de valider les informations contenues dans les CV au regard des critères d'attribution (par exemple, vérifier que les services fournis dans le passé l'ont été avec succès). Lorsque la Commission aura constitué une base de données sur la performance des experts, cette base de données pourra être utilisée par le Comité d'évaluation pour confirmer les informations contenues dans le CV de l'expert principal.

Le pouvoir adjudicateur (et d'abord, les évaluateurs) doit assurer à tout moment une évaluation objective des offres/propositions et le respect des principes d'égalité de traitement et de non discrimination. Par conséquent, ces contacts ne seront utilisés que pour confirmer la justesse des informations fournies par l'expert en rapport avec son expérience professionnelle et ne seront pas utilisées pour introduire des éléments subjectifs dans l'évaluation des experts/offres.

Si, à la suite de ces vérifications, il est démontré que le CV ne reflète pas la réalité et que cela peut influencer sur l'évaluation de l'expert principal par le Comité (par exemple, en entraînant une diminution du nombre de points pour le critère d'attribution concerné), la preuve que ces vérifications ont été effectuées et les résultats auxquels elles ont abouti doit être dûment étayée (ex. : comptes rendus des conversations téléphoniques et échanges de lettres ou de courriels ; évaluations dans la base de données) et reflétés dans le rapport du Comité d'évaluation.

- ➔ **Les entretiens avec les experts principaux** (de préférence par téléphone ou vidéoconférence) sont une pratique courante « lorsque l'expert proposé n'a pas d'expérience pertinente en matière de projets financés par la CE dans la même langue, comme en témoigne le CV ». Les entretiens doivent avoir lieu lorsqu'un contact avec l'expert principal peut apporter une meilleure compréhension des qualifications, par exemple les aptitudes à la communication ou les connaissances linguistiques sont des critères importants et que ces éléments ne peuvent pas être correctement appréciés sur la base d'un simple CV écrit.

Après la rédaction des conclusions provisoires, mais avant de conclure l'évaluation technique, le Comité d'évaluation doit, conformément à ce qui précède, faire passer un entretien aux experts principaux proposés dans les offres techniquement conformes. Ceci doit être précisé dans l'invitation à soumissionner. Les entretiens doivent être bien préparés par le Comité et le soumissionnaire en question doit en être informé au moins dix jours à l'avance (voir le point 3.310 du PRAG et l'Annexe b8 – Instructions aux soumissionnaires (Annexe II)-).

Les entretiens sont particulièrement judicieux en matière de coopération technique, lorsque la qualité de l'expert principal est indispensable à la réussite de la prestation à fournir. D'un autre côté, les entretiens sont coûteux et peuvent retarder considérablement la procédure. Par conséquent, si les entretiens sont nécessaires, l'utilisation du téléphone ou de la vidéoconférence devrait être privilégiée.

Le principe d'égalité de traitement doit être respecté à tout moment, par exemple, lors du choix des personnes qui seront convoquées à un entretien (le choix des candidats à interviewer doit reposer sur des critères objectifs tels que les notes attribuées aux offres retenues ou la catégorie de l'expert principal qu'il faut interviewer).

Les clauses actuelles du contrat-cadre ne prévoient pas d'entretiens systématiques mais des dispositions spécifiques seront introduites dans le « Contrat-cadre Bénéficiaires 2009 ».



Q&R n° 12 – Comment puis-je organiser des entretiens réussis? Quelques conseils

- ➔ Les entretiens avec les experts doivent être bien préparés et planifiés !
- ➔ Les soumissionnaires ayant obtenu une note moyenne provisoire de 80 points ou plus doivent être invités. Il est également recommandé d'inviter les soumissionnaires dont la note se situe juste en dessous de la limite des 80 points.
- ➔ Le Comité d'évaluation doit préparer à l'avance une liste de questions ; les mêmes questions doivent être posées à chaque expert.
- ➔ Tous les membres du Comité d'évaluation doivent assister aux entretiens, y compris le président.
- ➔ Un compte rendu des entretiens doit être rédigé en bonne et due forme (notamment en cas de plainte/recours) et joint au rapport d'évaluation.
- ➔ Les entretiens peuvent avoir une influence (positive ou négative) sur la note attribuée à un soumissionnaire mais seulement sur la base des critères d'attribution annoncés (exemple : il s'avère que l'expert fait preuve d'un piètre sens de la communication ; la note ne peut être diminuée que si les exigences indiquaient que cet expert doit posséder un bon sens de la communication). En principe, seules les notes attribuées à l'expert principal interviewé peuvent être modifiées (pas les notes attribuées à l'organisation et à la méthodologie). Ces modifications doivent être mentionnées et expliquées dans le rapport d'évaluation.

4.2.3 Approbation des experts dans le cadre de la gestion centralisée

Lorsque la CE est le pouvoir adjudicateur, et que le pays bénéficiaire n'a pas été invité à participer au comité d'évaluation en tant que membre votant, ce dernier doit être informé du nom du soumissionnaire retenu. **L'approbation des experts principaux, ou des experts retenus dans le cas d'une consultation contrat-cadre, par le pays bénéficiaire doit être obtenue avant que la décision d'attribution soit prise.** Il convient de souligner que la demande d'approbation des experts principaux ne constitue pas une demande d'approbation de l'évaluation réalisée par la Commission européenne. Si le pays bénéficiaire conteste le choix de l'(des) expert(s), il est tenu de fournir les raisons objectives de son rejet (ex. : des informations qui seraient de nature à modifier les conclusions du Comité d'évaluation – fausses informations contenues dans le CV, conflit d'intérêts, etc.) et ces raisons doivent être examinées par l'ordonnateur avant que la décision d'attribution soit prise.

Si l'ordonnateur accepte le rejet, la deuxième meilleure offre peut être sélectionnée, pour autant qu'il y en ait une. Dans ce cas, le pays bénéficiaire doit à nouveau être consulté. S'il n'y a pas de deuxième meilleure offre, la procédure de passation de marché doit être annulée.

L'approbation du pays bénéficiaire doit également être obtenue pour tout remplacement d'expert principal proposé par le consultant. Le pays bénéficiaire ne peut pas différer son approbation, à moins de soumettre par écrit à la Délégation de l'Union européenne ses objections, dûment motivées et justifiées, à l'encontre des experts proposés.

Si le pays bénéficiaire ne donne pas ou ne refuse pas de donner son approbation dans les 15 jours qui suivent la date de la demande d'approbation des experts principaux, l'expert est censé avoir été accepté. Dans le cas de la procédure contrat-cadre, l'approbation doit être donnée avant la notification des résultats aux consultants-cadres consultés, à savoir 14 jours après la date limite de soumission des offres.

Le pays bénéficiaire ne peut demander le remplacement d'un expert que si des objections dûment motivées et justifiées sont formulées par écrit (voir la section 3.3.13 du PRAG).

Si le pays bénéficiaire a été invité à participer au comité d'évaluation mais ne s'est pas présenté, il perd le droit de s'opposer à l'expert proposé conformément aux règles et procédures de la CE.

Pour le remplacement des experts en général, voir la section 5.2.

Cas pratique n°8 – Participation du pays bénéficiaire à l'évaluation



Dans le cadre du programme de Sécurité nucléaire TACIS, il est de coutume d'inviter un représentant du pays bénéficiaire à participer au comité d'évaluation en tant qu'évaluateur. Lorsque la maîtrise de la langue anglaise du représentant n'est pas suffisante, il est parfois nécessaire de faire appel à un interprète/traducteur. Dans ce cas, la Commission paye généralement les frais de participation d'un représentant par pays, les frais de traduction devant être pris en charge par le pays concerné. Ces frais de participation couvrent les frais de voyage et les indemnités journalières. Le financement de ces coûts s'effectue à travers l'allocation globale et un contrat a été conclu à cette fin avec un des consultants-cadres.

Q&R n° 13 – Quelques conseils concernant la participation du pays bénéficiaire



- ➔ Afin de ne pas entraver le calendrier de l'évaluation, il est conseillé d'avoir un membre votant de réserve, au cas où le représentant du bénéficiaire se désisterait au dernier moment.
- ➔ Assurez-vous que le représentant du pays bénéficiaire maîtrise bien la langue de la procédure. Dans le cas contraire, les services d'un interprète/traducteur peuvent s'avérer nécessaires (cet élément est également important lorsqu'il s'agit de décider qui prend en charge la participation du bénéficiaire (voir cas pratique N° 8). Il pourrait également être utile d'augmenter le nombre de copies demandées aux soumissionnaires, au cas où il faudrait en remettre une au traducteur/à l'interprète.

Cas Pratique n°9 – Rejet de l'expert par le pays bénéficiaire



Dans le pays X (pays bénéficiaire), un appel d'offres a été lancé pour la réalisation d'études dans le domaine de la santé.

La délégation de l'UE a rejeté la première offre car l'expert principal était un fonctionnaire du Ministère de la Santé (bénéficiaire de l'étude) et se trouvait, de ce fait, dans une situation de conflit d'intérêts.

La deuxième meilleure offre a alors été proposée. Le bénéficiaire l'a également rejetée car l'expert principal proposé était un fonctionnaire d'une administration locale travaillant dans le même domaine et risquait aussi de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. La troisième meilleure offre a donc été retenue.

Chapitre 5 - Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (iii): exécution des contrats

Ce chapitre explique:

- comment impliquer le pays partenaire dans le suivi de la coopération technique ;
- quels sont les éléments d'un contrat qui sont fixes et quels sont ceux qui peuvent être modifiés ;
- les principaux problèmes liés à la résiliation d'un contrat.

5.1 Approbation des rapports par le pays bénéficiaire dans le cadre de la gestion centralisée

Afin de renforcer l'implication et l'appropriation par le pays bénéficiaire, ce dernier doit être impliqué dans l'approbation des rapports (c'est-à-dire tous les rapports définis dans l'annexe B8 du PRAG, sections 4.2 et 7.2 (termes de référence). La procédure en la matière doit être décrite dans les termes de référence (voir section 7.2 de ladite annexe du PRAG) de sorte que le consultant en soit informé dès le début.

Une attention spéciale doit être accordée aux délais d'approbation à convenir avec le pays bénéficiaire, étant donné que les documents et les rapports sont censés avoir été approuvés à moins que la Commission n'ait expressément transmis ses commentaires au consultant dans un délai de 45 jours à compter de leur réception (60 jours pour le rapport final)¹⁴. En l'absence de commentaires ou d'approbation par le pays bénéficiaire dans les délais fixés, il doit être clairement précisé à ce dernier que les rapports seront censés avoir été approuvés.

5.2 Modification du contrat: termes de référence, remplacement de l'expert principal

Après la signature du contrat d'assistance technique, il peut s'avérer nécessaire d'y apporter certaines modifications. Les principes généraux régissant la modification des contrats sont précisés dans le PRAG, section 2.10. Si certains changements sont prévisibles dès le début (ex. : certaines activités de la phase II du contrat dépendent, dans une certaine mesure, des résultats de la phase I), cela doit être clairement indiqué dans les termes de référence de sorte que le consultant soit informé qu'il y aura des adaptations durant la mise en œuvre.

Il est important de garder à l'esprit qu'aucune modification du contrat ne peut modifier les caractéristiques fondamentales du projet ni les conditions d'attribution en vigueur lors de l'attribution du marché/contrat, comme par exemple les exigences minimales requises pour les experts principaux. Pour les autres experts, (composition, profils et contribution), une plus grande flexibilité est admise étant donné que leurs CV ne font pas partie du contrat et qu'ils n'ont eu aucune influence sur l'attribution du marché/contrat.

En ce qui concerne les experts, ils peuvent être remplacés soit¹⁵ :

- ➔ à la demande du pouvoir adjudicateur: sur la base d'une demande écrite et justifiée si l'expert concerné est jugé inefficace ou n'exécute pas ses tâches, ou
- ➔ à la demande du consultant : en cas de décès, maladie, accident, démission, etc. de l'expert.

En cas de remplacement, le consultant doit proposer, dans les 15 jours, un nouvel expert disposant au moins de qualifications et d'une expérience équivalentes. Si le consultant ne satisfait pas à cette obligation, une pénalité pouvant aller jusqu'à 10% du solde des honoraires de l'expert concerné peut être appliquée.

Si le consultant n'est pas en mesure de fournir un remplaçant ayant les mêmes qualifications et/ou le même niveau d'expérience, le pouvoir adjudicateur peut soit mettre fin au contrat, si son exécution est compromise, ou accepter le remplaçant moyennant une diminution des honoraires correspondant aux qualifications et à l'expérience de ce dernier, en sus des 10% mentionnés ci-dessus.

En principe, le remplacement d'un expert principal à la demande du consultant après la décision d'attribution, mais avant la signature du contrat, n'est pas possible. Si un soumissionnaire a délibérément dissimulé le fait qu'un expert principal n'est pas disponible au démarrage du projet, le pouvoir adjudicateur peut décider d'annuler l'attribution du marché et d'exclure le soumissionnaire en question (y compris d'autres marchés financés par la CE conformément à la section 2.3.4 du PRAG). Le marché sera alors attribué au soumissionnaire dont l'offre a été classée en deuxième position, à moins qu'il ne soit décidé de recommencer la procédure d'appel d'offres.

Tous les frais supplémentaires liés au remplacement de l'expert (ex. : frais de voyage et de redéploiement, assurances, etc.) sont à la charge du consultant.

¹⁴ Article 27 des conditions générales des contrats de service financés par la CE

¹⁵ Article 17 des conditions générales des marchés de services financés par la CE

Les remplacements récurrents d'experts principaux constituent un problème majeur. Étant donné que ces experts ont été jugés essentiels à la réussite de la mise en œuvre des projets et que l'attribution des marchés repose en grande partie sur les experts principaux proposés, leur remplacement doit être évité, dans la mesure du possible. **Par conséquent, les preuves et les raisons invoquées pour justifier le départ de l'expert principal doivent être examinées minutieusement, en tenant compte du fait que l'expert a signé la Déclaration d'exclusivité et de disponibilité lors de la soumission de l'offre. Les qualifications/l'expérience du remplaçant de l'expert doivent également être examinées rigoureusement et tout compromis doit être évité. Il ne faut pas hésiter à imposer les pénalités/réductions d'honoraires prévues au contrat.**

Q&R n° 14 – Que se passe-t-il si le consultant demande une prolongation de la période de mise en œuvre ?



Examinez attentivement le motif invoqué! N'oubliez pas que la durée de cette période avait été annoncée dans les documents d'appel d'offres et que le consultant s'est engagé à la respecter. En prolongeant le délai, vous modifiez en réalité une condition essentielle de l'offre, et cela pourrait être considéré comme une concurrence déloyale. Lorsque cela est justifié, vous pouvez donc envisager de réclamer les indemnités forfaitaires prévues au contrat, en cas de retard dans la mise en œuvre des tâches.

5.3 Résiliation du contrat

L'exécution du contrat doit faire l'objet d'un suivi rapproché afin d'assurer la bonne qualité des services et la réalisation des objectifs du marché. Le pouvoir adjudicateur doit réagir dès qu'un problème est détecté car une intervention tardive est généralement préjudiciable au projet et complique la recherche de solutions appropriées.

Le pouvoir adjudicateur peut toutefois résilier le contrat¹⁶, par exemple lorsque le consultant ne remplit pas ses obligations contractuelles,

En cas de défaut d'exécution du contrat, le pouvoir adjudicateur peut :

- ➔ soit réclamer une indemnisation ,
- ➔ soit résilier le contrat.

En cas de défaut grave d'exécution du contrat, la Commission peut, selon la gravité de la faute commise et après avoir donné au consultant la possibilité de présenter ses observations, exclure le consultant des marchés financés par la CE pendant une période maximale de 10 ans et/ou imposer des sanctions administratives et financières¹⁷. Veuillez noter qu'une telle décision est soumise à une procédure administrative (suivie d'une décision de la Commission) et, par conséquent, elle n'est normalement utilisée que dans les cas graves.

Le pouvoir adjudicateur doit exposer les raisons pour lesquelles le contrat est résilié. Le contrat de services précise les motifs qui peuvent être invoqués pour résilier le contrat¹⁸. Ces motifs ont trait à l'accomplissement d'un acte ou l'omission de remplir une obligation par le contractant (par exemple, défaut d'exécution, faute professionnelle ou implication avérée du contractant dans des activités illégales, faillite, etc.). Dans pareils cas, après avoir résilié le contrat, le pouvoir adjudicateur peut conclure un autre contrat avec un tiers qui exécutera le contrat en lieu et place et aux frais du consultant. Dans ce cas, vu les circonstances, il est probable qu'une procédure négociée puisse être utilisée (voir PRAG 3.2.3.1, 3.2.12.1-2).

Si nécessaire, le pouvoir adjudicateur peut invoquer d'autres motifs. Toutefois, si la résiliation n'est pas imputable à une faute du contractant ou, par exemple, à un cas de *force majeure*, le contractant peut réclamer une indemnité pour le préjudice subi, en plus des sommes qui lui sont dues pour le travail déjà effectué.

¹⁶ Articles 34, 36 des conditions générales des marchés de services financés par la CE.

¹⁷ Articles 96 du Règlement financier de la CE et 99 du Règlement financier du 10^e FED.

¹⁸ Article 36.3 des conditions générales des marchés de services financés par la CE.



Q&R n° 15 – Puis-je résilier le contrat lorsque son exécution n'est pas conforme ?

OUI

Le contrat peut être résilié conformément à l'article 36 des conditions générales des marchés de services, moyennant un préavis de 7 jours précisant les motifs de la résiliation.



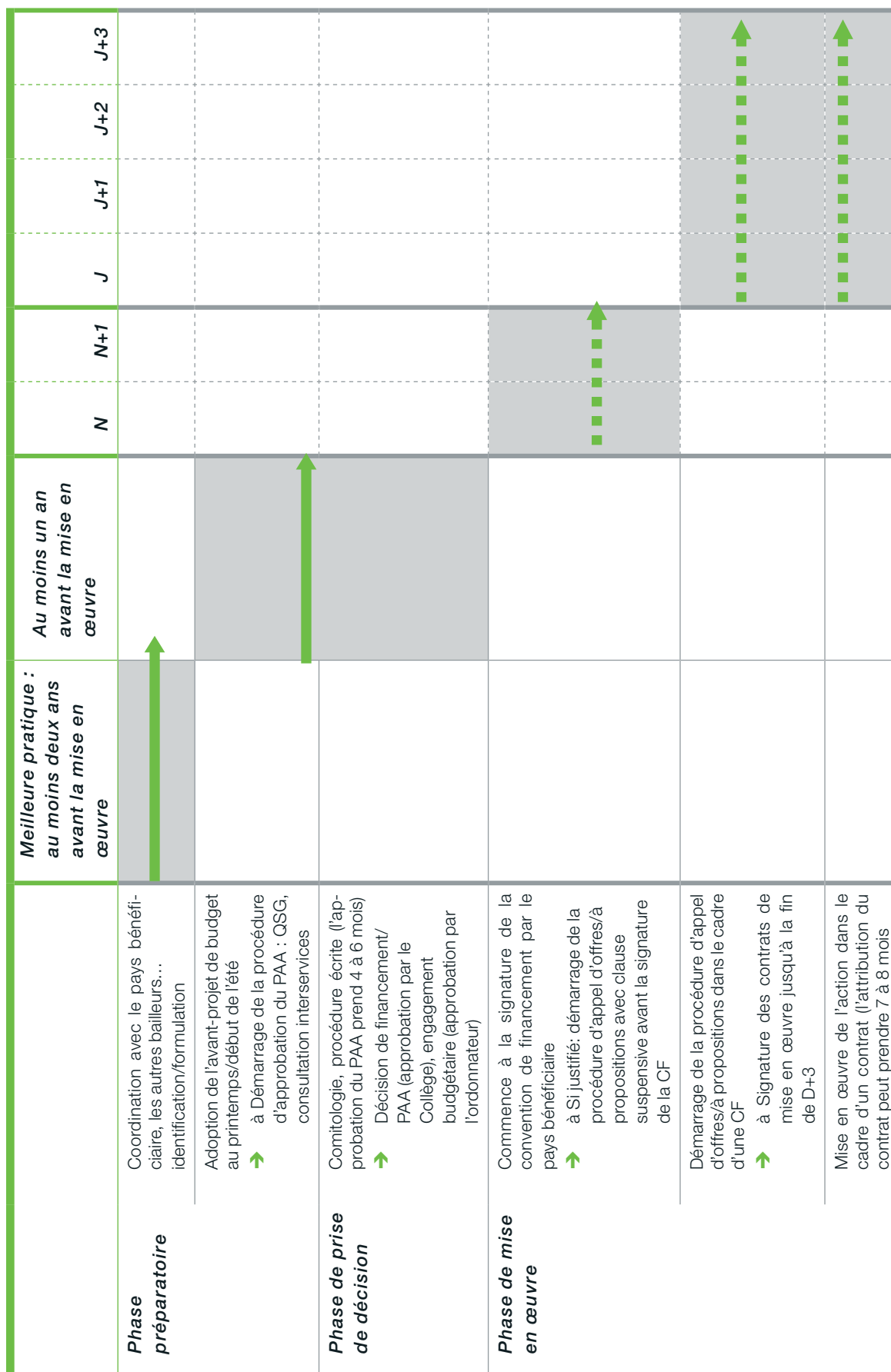
Cas pratique n° 10 Rejet d'un expert par la Commission

Le présent cas pratique concerne un marché de services attribué et conclu par la CE (gestion centralisée) à la suite d'un appel d'offres restreint international. Immédiatement après la signature du contrat de services, il s'est avéré que l'expert principal n'était plus disponible (en réalité, il ne voulait pas se rendre dans le pays concerné à cause d'une menace d'attentat). Qu'a fait la CE ?

- ➔ conformément aux clauses contractuelles, nous avons demandé le remplacement de l'expert principal (par un autre expert ayant au moins le même profil) ;
- ➔ la société a proposé un remplaçant qui n'a pas été jugé approprié ;
- ➔ le contrat a été résilié par la Commission (voir le point 3.3.14 du PRAG) ;
- ➔ un nouveau contrat de services a été signé avec la société figurant en deuxième position sur la liste (dont l'offre était toujours valable) au terme de la procédure d'appel d'offres restreint.

Si aucune société n'est sélectionnée à la suite de la procédure d'appel d'offres, la seule option consiste à annuler le marché et à recommencer la procédure, à condition que les délais de passation du marché le permettent.

Graphique 4: Etapes procédurales de la mise en œuvre de la CT dans le cadre d'une convention de financement



Liste de contrôle 3 : Que faut-il garder à l'esprit pendant la phase de mise en œuvre ?

N°	Question	Résultat	Notes à usage personnel
1	La chronologie des procédures d'appel d'offres/contractuelles a-t-elle été bien planifiée (voir le graphique ci-dessus) ? Au cas où des problèmes de calendrier risqueraient de retarder un appel d'offres/à propositions, puis-je utiliser la clause suspensive conformément aux règles financières de la CE ?		
2	Les services concernés ont-ils choisi la procédure adéquate (compte tenu des seuils) et examiné quel serait le délai le plus approprié à donner aux soumissionnaires/demandeurs potentiels ? Indépendamment des seuils, existe-t-il des circonstances permettant de justifier le recours à une procédure négociée/à l'attribution directe d'une subvention (lorsque ces procédures exceptionnelles sont envisagées, les services sont-ils capables de motiver objectivement l'utilisation de ces procédures et un accord préalable a-t-il été demandé) ?		
3	Les services concernés ont-ils préparé la documentation conformément aux exigences du pays bénéficiaire en tenant compte des discussions entre donateurs ? Les bénéficiaires ont-ils été impliqués et ont-ils donné leur accord ? La documentation répond-elle expressément à ces exigences (pas trop restrictive afin de garantir la concurrence, mais pas trop large au point de permettre la participation d'entités qui, objectivement, ne répondent pas aux exigences requises) ?		
4	Le dossier d'appel d'offres contient-il les dispositions nécessaires concernant le recours à l'expertise locale, l'évaluation de l'expérience professionnelle des experts principaux et les moyens permettant de vérifier cette expérience professionnelle ? Le dossier d'appel d'offres reflète-t-il la nécessité d'impliquer le pays bénéficiaire, en cas de gestion centralisée ? Contient-il des instructions concernant les entretiens avec les experts principaux ? Ai-je tenu compte des questions transversales (telles que le Plan vert d'EuropeAid) ?		
5	En cas de gestion centralisée, la Commission a-t-elle invité le pays bénéficiaire à participer au comité d'évaluation et des mesures adéquates ont-elles été prises pour permettre la participation de son représentant ? (ex. : appui financier) ? Dans le cas contraire, si le pays bénéficiaire réuse un expert principal, a-t-il fourni une raison objective permettant à la Commission de rejeter l'offre proposée sans toucher aux principes de la procédure d'évaluation – égalité de traitement, non discrimination, etc. ?		
6	P Suis-je en conformité avec les règles contractuelles applicables en cas de remplacement des experts principaux ? Si un tel remplacement s'avère nécessaire, a-t-il un impact sur le contrat qui justifierait le paiement d'une indemnité, voire la résiliation du contrat ? Selon moi, est-il nécessaire d'appliquer des pénalités ?		

Commission européenne

Pour une coopération technique plus efficace

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 – 156 pp. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-12357-3

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29-29-42758)

Ce document appartient à la « collection outils et méthodes » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- ➔ Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)

Documents de référence

- ➔ Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- ➔ Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 3): « Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)

Documents de réflexion

- ➔ Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)

