

Compte-rendu de mission
Déplacement à Beyrouth, Liban
Forum on Public Procurement for resilience and sustainable growth

Rédacteur : Niels BRALEY

Date de la mission : 25-28 juin 2018

Organisme d'accueil : Institut des finances *Basil Fuleihan*, ministère des finances de la République libanaise

Evènement : *forum « Public Procurement for resilience and sustainable growth »*

Contacts organisateurs : Mmes Rola DARWISH et Sabine HATEM

Synthèse exécutive

Organisée dans le cadre d'un mouvement de réforme de la gouvernance financière de l'Etat central amorcé à la suite de la conférence CEDRE, ce Forum était la première étape d'une potentielle réforme du droit de la commande publique au Liban.

L'intervention faite au nom d'Etalab a récapitulé les principaux enjeux de la politique française d'ouverture des données publiques et des spécificités concernant les données de la commande publique (CP) notamment en termes de phases de déploiement de l'obligation réglementaire issue des dispositions législatives des ordonnances de 2015 et 2016 réformant le droit de la CP. Une brève présentation de l'existence de data.gouv.fr et de son framework en code source ouvert [uData](#) a permis de démontrer l'existence d'exemples français activables dans un pays comme le Liban. Le [Contracting 5](#) et l'effort français en la matière ont également été soulignés, ainsi que l'existence d'une co-construction collaborative avec certaines collectivités et les éditeurs de logiciels de gestion financière. La participation française a été jugée très intéressante et l'apport satisfaisant compte tenu de la commande originellement passée. Des recommandations peuvent être ajoutées au rapport final de la conférence et nous sommes invités à y contribuer si toutefois nous le désirons.

Parallèlement, des contacts ont été pris avec : le responsable de la gouvernance financière de l'[AFD](#) sur la suite du travail en commun à propos du *Global Procurement Partnership* de la Banque mondiale ; la contrôleur générale de la solution numérique de gestion de la CP tunisienne [TUNEPS](#) et la directrice de l'observatoire chilien de la CP rattaché à la direction de [ChileCompra](#) ; ainsi qu'avec les directeur et directeur-adjoint chargés de la commande publique de la [BERD](#).

Des **axes de coopération** sont donc envisageables à court et moyen terme à l'issue de ce déplacement, avec le Liban autant qu'avec les pays et organismes préalablement cités.

1. Contexte local

1.1. La conférence CEDRE

Tenue le 6 avril 2018 à Paris, la **Conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises (CEDRE)** est une réunion d'acteurs internationaux invités à venir au soutien de l'économie libanaise. A l'issue de cette conférence, plus de **11 milliards de dollars de participations diverses**¹ (dons, prêts, garantie) ont été accordés à destination des autorités et des entreprises libanaises.

Préoccupés par l'usage qui sera fait de ces fonds, les participants à la conférence CEDRE des **engagements en termes de la modernisation de la gouvernance financière du pays**². Celle-ci avait été identifiée comme partiellement déficiente en l'absence du vote de budgets annuels depuis plusieurs années dans le pays et un cadre lacunaire pour l'exercice de la comptabilité publique et des différentes dépenses, dont la commande publique.

1.2. La réforme du droit de la commande publique

Alors que plusieurs projets de loi avaient été déposés à la chambre des députés du Liban en 2012 pour réformer le cadre législatif de la commande publique dans le pays, ces projets n'ont pas été adoptés en première lecture et sont depuis bloqués au Parlement. Plusieurs administrations libanaises³ sont impliquées dans l'élaboration d'une nouvelle version de ces projets de loi afin qu'ils soient adoptés par la nouvelle représentation nationale du Liban, issue des élections qui se sont tenues plus tôt cette année. A la suite de ces dernières, le nouveau gouvernement libanais n'avait encore été formé au moment du Forum et l'ancien gouvernement issu de la phase pré-électorale est encore en poste. S.E. le ministre Ali Hassan KHALIL a effectué le haut-patronage et l'ouverture de ce forum sur la commande publique, secteur qu'il a identifié comme étant une part importante de la réforme de la gouvernance financière de l'Etat libanais, notamment pour renforcer le lien de confiance avec les bailleurs de fonds internationaux dont plusieurs étaient partenaires de la conférence⁴.

Chargé de l'organisation du forum, l'Institut des finances (IOF) Basil Fuleihan est un organisme de formation des agents publics libanais et de recherche rattaché au ministère chargé des finances. Il est composé d'une équipe restreinte très active sur le volet de la modernisation de l'Etat libanais.

1.3. Constat de base

L'IOF a déjà effectué, en 2015, une analyse de l'état de l'art des procédures et des compétences de l'Etat libanais en matière de commande publique. En ouverture de conférence, 4 constats de base ont été soulignés :

- la contractualisation est considérée comme un processus administratif plutôt que comme une fonction stratégique de l'Etat ;

¹ La France a contribué à hauteur de 550 millions d'euros sous forme de prêts concessionnels et de dons.

² « La conférence CEDRE ne s'achève pas aujourd'hui. Plutôt, c'est un processus qui commence pour moderniser notre économie, réhabiliter nos infrastructures et libérer le potentiel du secteur privé pour qu'il mène une croissance durable et la création d'emplois pour les Libanais » - PM Saad HARIRI, le 6 avril 2018.

³ Particulièrement le ministère des finances et l'autorité centrale d'adjudication des marchés de l'Etat.

⁴ On citera notamment l'Agence Française de développement représentée par M. Olivier RAY, directeur AFD pour le Liban et la Syrie, puis par M. Côme DECHERY, chef de projet spécialiste en gouvernance financière. Figuraient notamment au forum la Banque mondiale, le programme SIGMA (UE-OCDE) ou encore le programme des Nations-unies ESCWA.

- des « **pratiques arbitraires** » ont cours en **l'absence de procédures standardisées**⁵ ;
- une participation limitée des TPE-PME aux appels d'offres ;
- **l'absence de cadres d'emploi et de compétences clés** pour les acheteurs publics.

Les ateliers d'ouverture de la conférence ont également identifié un « **haut degré de perception de corruption** » parmi les entreprises libanaises⁶ ; un « manque de fluidité administrative » entre les services ; un fonctionnement en silos hermétiques ; une « **inapplication claire** » du **cadre législatif et réglementaire** existant ; un certain « clientélisme politique » ainsi qu'un « manque évident de volonté politique » pour faire évoluer les dossiers de gouvernance financière et de gestion des achats jusqu'alors. Des membres de l'institut des finances révélaient par ailleurs que toute éventuelle « politique de la donnée » au sein du gouvernement libanais relevait du stade embryonnaire.

- ➔ **La réforme potentielle du droit de la commande publique et les engagements pour une meilleure transparence et une meilleure gouvernance de la gestion financière du gouvernement sont identifiés comme une occasion pour un « vent de changement » au Liban.** L'open data y a été identifié comme un segment potentiel sur les modèles ukrainien⁷ et français notamment.

2. Contexte du déplacement

L'intervenant français initialement identifié était M. Michel GREVOUL, Directeur des achats de l'Etat (DAE). Son indisponibilité et l'incapacité pour la DAE de mettre à disposition un intervenant sur le sujet a engendré le transfert, par la mission de coopération internationale (MCI) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), de cette commande à Etalab. Les frais de déplacement (avion et hôtel) ont été pris en charge par Expertise France.

La commande fixée par l'IOF portait sur une explicitation de l'expérience française en termes d'ouverture des données publiques et notamment d'ouverture des données de la commande publique dans un objectif de transparence et de lutte contre la corruption. L'atelier s'est déroulé sous la modération de Mme Sahar EL-ATTAR, rédactrice en chef du journal *Commerce du Levant*⁸ et en présence de :

- M. Elie MAALOUF, juge à la Cour des comptes du Liban ;
- M. Viktor NESTULIA, Directeur de l'innovation et des projets de *Transparency International* Ukraine ;
- Mr. Badri MEOUCHI, Président du conseil d'administration de l'association libanaise pour la transparence (*Lebanese Transparency Association*).

⁵ Il n'existe pas, à ce jour, de documents types d'appel d'offre labellisés par le Gouvernement bien que l'IOF en ait produits.

⁶ Le directeur général de l'entreprise BUTEC, présente dans l'ensemble de la région MENA, disait en aparté que les entreprises libanaises rayonnaient dans les marchés de la région mais étaient incapables d'avoir des relations contractuelles normales avec l'Etat libanais sur la plupart des coopérations classiques du domaine de la construction et de la gestion de sites (marchés globaux, concessions, PPP etc.)

⁷ *Pro-zorro* et *Dozorro* font figure de points de mire pour un certain nombre de pays intéressés par l'*open data* et l'*open contracting*.

⁸ Mme El-Attar est connue au Liban pour avoir révélé plusieurs affaires liées à de possibles malversations ou actes de mauvaise gestion dans les sphères publique comme privée du pays. Ayant étudié en France et travaillant pur un média francophone libanais, elle est elle-même totalement francophone.

3. Contenu de la présentation

3.1. Premier tour-de-table

Mon intervention s'est déroulée en dernière position, en clôture du premier cycle de prise de parole. Auparavant M. MEOUCHI avait ouvert sur l'importance de la mobilisation des pouvoirs publics sur la transparence et la lutte contre la corruption ; M. MAALOUF avait enchaîné en soulignant les limites du rôle de son institution après que Mme EL-ATTAR ait souligné l'importance de l'existence d'organes de contrôle. Il a également rappelé le lourd passif de l'administration libanaise, notamment en termes d'absence de reddition des comptes aux organes de contrôle. M. NESTULIA a quant à lui présenté, sur la base d'un support PowerPoint, l'intégralité des fonctionnalités et des perspectives des outils *ProZorro* et *Dozorro*. Il a notamment révélé que les développeurs ukrainiens travaillaient à une solution IA pour l'exploitation de la masse importante de données qu'ils ont réussi à rassembler.

La présentation s'est déroulée en 4 temps :

- i. présentation d'Etalab et de ses missions, ainsi que de data.gouv.fr et son *framework open source uData* ;
- ii. description des principaux freins à la mise en œuvre d'une politique open data (culturelle ; matérielle ; en termes de connaissances sur la qualification de la donnée) ;
- iii. présentation de la démarche française de l'ouverture des données de la commande publique (réforme du cadre juridique ; co-construction et expérimentation en cycle court des solutions de publication des données de la CP ; généralisation puis potentielle extension du cadre des données essentielles à termes en fonction des retours sur les usages) ;
- iv. ouverture de la discussion en rebond sur les interventions précédentes (rôle de la société civile ; différence avec le travail « from scratch » mené par l'Ukraine ; et transposition au cadre libanais d'une démarche open contracting).

3.2. Discussion

Les questions se sont d'abord concentrées sur le cas spécifiquement libanais, en termes de transparence, et ont donc dans un premier temps concernés MM. MEOUCHI et MAALOUF.

Puis, un fonctionnaire du ministère libanais chargé des transports m'a interrogé sur le rôle de la décentralisation dans la lutte contre la corruption. Je lui ai répondu que le contrôle des comptes des collectivités était assuré, en France, par les chambres régionales des comptes par défaut et cycliquement par une chambre de la Cour des comptes en fonction de son programme de travail et de la nature de la collectivité ou de l'établissement public concerné. J'ai également cité l'Agence française anticorruption pour les faits spécifiques à la corruption, qui relèvent en France des instances pénales⁹.

3.3. Retours sur l'intervention

L'intervention a été jugée très positive par les responsables de l'IOF sur place qui ont remercié Etalab d'avoir pu dépêcher un représentant sur place pour parler de l'ouverture des données de la commande publique, avec un angle à la fois porté sur la transparence et sur le potentiel de développement économique pour les entreprises concernées. Le format autant que le contenu ont semblé répondre à la commande des organisateurs.

⁹ Notamment l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

4. Suites potentielles à ce déplacement

4.1. Valorisation de l'image d'Etalab

Cette conférence, tenue en présence de grands bailleurs de fonds internationaux et de responsables régionaux, a permis de présenter l'action d'Etalab et de la DINSIC à des représentants français (AFD, Expertise France), européens (SIGMA, UE), et internationaux (administrations du Liban, BERD, Banque mondiale, FMI). Data.gouv.fr a été évoqué ainsi qu'uData, dont l'aspect librement réutilisable a été souligné.

A l'occasion d'un dîner avec des membres d'Expertise France et de l'AFD, j'ai **brièvement pitché l'offre de service internationale d'Etalab** et les différents produits et programme afférents (comme EIG et Open Fisca par exemple) afin que les chefs de projets présents les aient en tête lors de potentiels futurs programmes en matière de renforcement de capacités locales ou d'encouragement de politiques de gouvernement ouvert notamment.

4.2. Suite avec le Liban

L'IOF doit nous envoyer, le 4 juillet, une version préliminaire du rapport tiré des travaux de la conférence sur lequel nous aurons l'occasion de faire des recommandations sur l'ensemble de l'aspect « politique de la donnée ». L'IOF est un partenaire clé au Liban, et donc une référence pour toute relation future avec le pays si toutefois une telle occasion émergeait.

4.3. Intérêt pour les travaux menés dans le cadre du Contracting 5

En marge de la conférence, j'ai pu rencontrer Mme **Sonia BEN SALEM** et Mme **Viviana MORA**, respectivement contrôleur générale du système de dématérialisation des achats publics tunisiens **TUNEPS** et directrice de l'**observatoire chilien de la commande publique** rattaché à *ChileCompra*. Les deux pays étant utilisateurs du standard de données OCDS qu'Etalab promeut dans le cadre du C5, j'ai pu prendre leur contact afin d'entamer des discussions pour potentiellement voir ces deux pays rejoindre l'organe de coopération.

Un premier contact e-mail a été noué avec Mme BEN SALEM le 3 juillet et une autre prise de contact devrait avoir lieu avec Mme MORA très prochainement en fonction de l'avancée de l'échange entre nos partenaires argentins du C5 et le Chili.

4.4. Intérêt en termes personnel

Au-delà de l'intérêt que représentait pour moi ce premier déplacement au Moyen-Orient, les importantes recherches menées lors du travail préparatoire à cette conférence pour parer à toute question m'ont permis de **monter un peu plus en compétences sur les questions liées à la commande publique et aux données qui en sont extraites**. J'ai également pu, dans le cadre de la conférence dont j'ai suivi avec grand intérêt l'intégralité des travaux, mieux cerner les besoins en termes de « capacity building », de politique publique et de développement que la commande publique peut représenter dans des pays en situation difficile ou de fragilité contextuelle comme peut l'être le Liban à l'heure actuelle. Par effet de comparaison, j'ai également pu faire un bref comparatif sur l'état de l'art de la commande publique française comparé aux besoins exprimés sur l'analyse du cas libanais.

Avoir l'occasion de parler devant une audience qualifiée internationale d'une cinquantaine de personnes au nom d'Etalab était une expérience impressionnante et une preuve de confiance extrêmement capacitante qui m'a été accordée. J'en tire une grande fierté et une grande reconnaissance.