

PRIMATURE

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS



RAPPORT
DE SUIVI-EVALUATION
DU SYSTEME DE PASSATION, D'EXECUTION ET DE CONTROLE DES
MARCHES PUBLICS ET DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC
EN REPUBLIQUE DU CONGO
2009-2016

Rapport aux :

- Président de la République**
- Président du Sénat**
- Président de l'Assemblée Nationale**
- Premier Ministre**
- Président de la Cour des Comptes et Discipline Budgétaire**

De

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Rigobert Roger ANDELY : Président du Conseil de Régulation
Représentant de l'administration

Membres :

M. François ONDONGO : Représentant de l'administration

M. (Poste vacant) : Représentant de l'administration

M. Sylvestre Didier MAVOUENZELA : Représentant du secteur privé

M. El Hadj Djibril ABDOULAYE BOPAKA : Représentant du secteur privé

M. Christian BARROS : Représentant du secteur privé

M. (Poste vacant) : Représentant de la société civile

M. GALESSAMY IBOMBOT : Représentant de la société civile

M. Simon DIASSAKOULA : Représentant de la société civile

David-Martin OBAMI : Directeur Général, Secrétaire rapporteur

Assistants :

M. Alban Audrey MAPITHY-MA-MAPITHY : Directeur de la réglementation et des affaires juridiques

M. Bernard OLLOY : Directeur de la formation et des appuis techniques

M. Jean-Marie KINTEKOTO : Directeur des statistiques et de la documentation

M. Antoine NKODIA : Expert technique auprès du Président du Conseil de Régulation



Son Excellence Monsieur Denis SASSOU N'GUESSO
Président de la République du Congo



Monsieur Clément MOUAMBA
Premier Ministre, Chef du Gouvernement



Rigobert Roger ANDELY

Président du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Les Membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics



Rigobert Roger ANDELY
Représentant de l'administration



M. François ONDONGO
Représentant de l'administration

Représentant de l'administration



M. Sylvestre Didier MAVOUENZELA
Représentant du secteur privé



M. El Hadj Djibril ABDOULAYE BOPAKA
Représentant du secteur privé



M. Christian BARROS
Représentant du secteur privé



Représentant de la société civile

M. GALESSAMY IBOMBOT
Représentant de la société civile



M. Simon DIASSAKOULA
Représentant de la société civile

La Direction Générale de l'Autorité de régulation des marchés publics



David-Martin OBAMI

Directeur Général

Le Directeur général est chargé de l'application de la politique générale de l'Autorité de régulation des marchés publics. Il dirige les services administratifs de l'Autorité de régulation des marchés publics. Il peut recevoir du Président du Conseil de régulation délégation pour signer tous les actes et décisions d'ordre administratif. Il prend les mesures nécessaires à la préparation et à l'organisation des travaux du Conseil de régulation.



Audrey Alban MAPITHY-MA-MAPITHY

Directeur de la réglementation et des affaires juridiques

Le Directeur de la Réglementation et des Affaires juridiques est chargé de veiller à l'application de la réglementation et des procédures relatives aux marchés publics et délégations de service public. Il coordonne les activités des services et bureaux de la direction.



Bernard OLLOY

Directeur de la formation et des appuis techniques

Le Directeur de la formation et des appuis techniques est chargé de la mise en œuvre du programme de formation et d'appuis technique, ainsi que la supervision de l'informatisation du système de passation des marchés publics et délégations de service public.



Jean-Marie KINTEKOTO

Directeur des statistiques et de la documentation

Le Directeur des statistiques et de la documentation est chargé d'assurer la coordination de la tenue des statistiques, de la documentation et du système de communication. Il coordonne les activités de tous les services et bureaux de la direction.

Personnel rattaché au Président du Conseil de Régulation et au Directeur Général



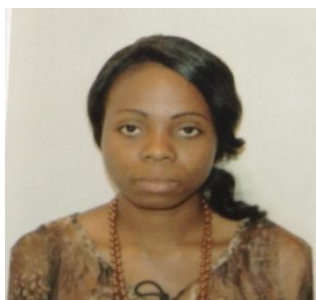
NKODIA Antoine
Expert technique
auprès du Président du Conseil de Régulation



Madame NGANGUIA Rose
Assistante administrative
du Président du Conseil de Régulation



NGOUBILI Jean Jacques
Chef de service rattaché
au Directeur Général, chargé
du Secrétariat du Directeur Général



Madame GAMBICKY Mireille
Assistante administrative
du Directeur Général

Table des matières

Sigles et acronymes.....	23
Liste des tableaux.....	24
Liste des graphiques.....	25
Commission de rédaction.....	26
Avant-propos.....	27
Introduction.....	28
Partie 1 : Cadre juridique et institutionnel du système de passation des marchés.....	31
Chapitre 1 : La Présentation des textes régissant les marchés publics.....	32
I. Le cadre légal.....	33
A. La loi n° 31-2012 du 11 octobre 2012.....	33
B. Le cadre réglementaire.....	33
Le code des marchés publics.....	33
Les textes complétant le code des marchés publics.....	34
C. Les textes généraux et les manuels de procédures.....	35
Les textes généraux.....	35
Les dossiers types et les manuels de procédures.....	36
II. L'analyse de la conformité du cadre légal et réglementaire.....	37
A. La conformité du code des marchés publics aux standards internationaux.....	38
La méthode de passation de marchés.....	38
Les règles de publicité et délais.....	38
Les règles sur la participation.....	38
B. Des autres dispositions réglementaires, de la documentation et des outils de gestion des marchés.....	39
Les documents d'appels d'offres et spécifications techniques.....	39
C. Les textes et les documents à élaborer.....	41
Les textes à élaborer.....	41
Les manuels de procédures à élaborer.....	41
Chapitre 2 : Le cadre institutionnel et la capacité de gestion.....	43
I. La présentation du cadre institutionnel.....	43
A. Les organes de passation des marchés.....	43
Les maîtres d'ouvrage et maître d'ouvrage délégué.....	43
Les autorités approbatrices des marchés publics.....	46
B. L'organe de contrôle a priori : la Direction générale du contrôle des marchés publics.....	46
L'organisation de la DGCMP.....	46
Les missions de la direction générale du contrôle des marchés publics.....	49

C. L'organe de contrôle a posteriori et de régulation : l'Autorité de régulation des marchés publics.....	50
L'organisation de l'ARMP	50
Les missions de l'Autorité de régulation des marchés publics	52
II. L'évaluation du cadre institutionnel	53
A. L'Intégration des marchés dans la chaîne de la Dépense publique	53
Le règlement des marchés.....	53
La planification des marchés.....	54
L'information en retour sur l'exécution des marchés	54
B. Les organes intervenant dans la chaîne de passation	54
L'organe de régulation et de contrôle a posteriori des marchés publics.....	54
L'organe de contrôle a priori des marchés publics	56
Le niveau opérationnel des cellules de gestion des marchés publics	56
C. Le système d'audit des marchés.....	57
Partie 2 : Pratique et gestion des marchés publics	59
Chapitre 1 : La présentation des activités réalisées	61
I. Les activités de l'ARMP	61
A. Les activités du Conseil de régulation	61
B. Les activités du comité des audits et enquêtes	61
La réalisation des enquêtes	61
La réalisation des audits techniques et financiers	62
C. Les activités du Comité de Règlement des Différends	62
D. Les activités de la direction générale	63
L'élaboration des outils de gestion des marchés publics.....	63
L'information des acteurs	65
La formation et l'assistance technique des acteurs.....	72
II. Les activités réalisées par la DGCMP	81
A. Le contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics	81
Le contrôle a priori du DAO/DP	81
Le contrôle a priori des procédures d'attribution	81
Le Contrôle de la conformité des contrats avant approbation	83
B. Les autorisations préalables.....	83
C. Le suivi des modalités d'exécution des marchés publics : Les avenants	83
III. Les activités des cellules de gestion des marchés publics.....	85
A. La participation aux ateliers de formation.....	85
B. La mise en œuvre des procédures de passation des marchés	85
La planification des marchés.....	85
La conclusion des marchés.....	86

Chapitre 2 : L'analyse des performances et de la conformité des activités réalisées.....	87
I. Le respect du cadre Législatif et Règlementaire	87
A. Le respect des règles et procédures applicables sur modes d'acquisition	87
Les marchés passés par appel d'offres ouvert.....	87
Les marchés passés selon les autres modes de passation	88
B. Les règles de publicité et délais butoirs.....	88
Les avis et décisions publiés.....	89
Les délais de publicité.....	90
C. Les règles concernant la participation	91
Le taux de réponse aux appels d'offres	91
Le taux de DAO limitant la participation des candidats	91
D. Les règles de soumission, réception et ouverture des offres	92
L'enregistrement des offres.....	92
L'ouverture publique des plis.....	92
La composition des comités d'ouverture des plis	92
II. Le cadre institutionnel et la capacité de gestion.....	92
A. La capacité et le développement institutionnel	92
B. Le temps accordé à la formation des membres des CGMP	93
III. Les activités et pratiques des marchés publics	94
A. Le respect des règles de planification et de passation des marchés.....	94
Le niveau de planification des marchés	94
Le niveau de passation des marchés.....	95
Les délais d'attribution des marchés publics	95
B. L'exécution et le règlement des marchés	97
L'exécution des marchés	97
Le règlement des marchés publics.....	98
C. Le règlement des litiges	99
La pratique du règlement des différends.....	99
L'évaluation du règlement des litiges	99
D. L'intégrité et la transparence du Système	99
La réalisation des audits	100
Les conclusions des rapports d'audit	100
IV. L'évaluation de la capacité des cellules de gestions des marchés.....	101
A. L'organisation des CGMP et qualification des membres	101
La conformité des CGMP	101
Le niveau de qualification des membres	101
B. Les capacités matérielles et financières des CGMP	102
Le cadre de travail.....	102

Les capacités financières	102
Partie 3 : Constats et recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système	103
Chapitre 1 : Le cadre réglementaire et institutionnel	105
I. Le cadre réglementaire	105
A. Le code des marchés publics	105
Les règles sur la participation.....	105
Les délais de publicité des documents de passation des marchés	106
Les modes de passation	106
B. Les dossiers types.....	107
Les spécifications techniques.....	107
Le dossier-type de passation des marchés de services courants	107
C. La documentation et les textes subséquents	108
Les textes.....	108
Les manuels de procédures à élaborer	108
II. Le cadre institutionnel et les capacités de gestion	109
A. La capacité institutionnelle de développement.....	109
L'absence de capacité institutionnelle de développement des capacités.....	109
Les recommandations.....	109
B. Le système d'information efficace sur les marchés publics	110
L'absence de système d'information sur les marchés publics.....	110
Les recommandations.....	110
C. L'intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense publique	111
La non-intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense	111
Les recommandations.....	111
Chapitre 2 : La mise en œuvre des activités	113
I. Le respect des règles et procédures de passation des marchés	113
A. Les procédures applicables aux modes d'acquisition.....	113
L'absence de respect des règles applicables aux modes de passation	113
Les recommandations.....	113
B. Les règles de publicité et délais butoirs.....	114
Le non-respect des règles de publicité.....	114
Les recommandations.....	114
C. Les règles concernant la participation	114
Le faible niveau de participation des entreprises aux marchés publics	114
Les recommandations.....	115
D. La soumission, la réception et l'ouverture des offres.....	115
La faiblesse dans l'enregistrement des offres et l'ouverture des plis	115

Les recommandations.....	116
II. Les activités et pratiques des marchés publics	117
A. La qualité des dossiers de passation des marchés publics	117
Le faible niveau de qualité des dossiers	117
Les recommandations.....	117
B. Les délais d'attribution des marchés publics	117
L'allongement des délais d'attribution des marchés publics.....	117
Les recommandations.....	118
C. Les paiements des marchés publics	118
Les retards observés dans le règlement des marchés publics.....	118
Les recommandations.....	119
D. Les recours et le règlement des litiges	119
Le faible niveau de saisine de l'ARMP	119
Les recommandations.....	119
E. Les recommandations portant sur les organes intervenant dans les marchés publics	119
L'Autorité de régulation des marchés publics.....	119
La Direction générale du contrôle des marchés publics.....	120
Les cellules de gestion des marchés publics	120

Sigles et acronymes

AAO	: <i>Avis d'appel d'offres</i>
AMI	: <i>Avis à manifestation d'intérêt</i>
ANO	: <i>Avis de non objection</i>
AOI	: <i>Appel d'offres international</i>
AON	: <i>Appel d'offres national</i>
AOR	: <i>Appel d'offres restreint</i>
ARMP	: <i>Autorité de régulation des marchés publics</i>
BOAMP	: <i>Bulletin officiel d'annonces des marchés publics</i>
CAE	: <i>Comité des audits et des enquêtes</i>
CCMCE	: <i>Commission centrale des marchés et contrats de l'Etat</i>
CFL	: <i>Consultation des fournisseurs locaux</i>
CGMP	: <i>Cellule de gestion des marchés publics</i>
CMP	: <i>Code des marchés publics</i>
CR	: <i>Conseil de régulation</i>
CRD	: <i>Comité de règlement des différends</i>
DAO	: <i>Dossier d'appel d'offres</i>
DCMCE	: <i>Direction centrale des marchés et contrats de l'Etat</i>
DFAT	: <i>Direction de la formation et des appuis techniques</i>
DGCMP	: <i>Direction générale du contrôle des marchés publics</i>
DGGT	: <i>Délégation générale aux grands travaux</i>
DP	: <i>Demande de proposition</i>
DRAJ	: <i>Direction de la réglementation et des affaires juridiques</i>
DSD	: <i>Direction des statistiques et de la documentation</i>
FIUM	: <i>Fiche d'identification unique du marché</i>
GG	: <i>Gré à gré</i>
MO	: <i>Maître d'ouvrage</i>
MOD	: <i>Maître d'ouvrage délégué</i>
NIUM	: <i>Numéro d'identification unique du marché</i>
OCDE	: <i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>
PPM	: <i>Plan de passation des marchés</i>
PRCTG	: <i>Programme de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance</i>
PRMP	: <i>Personne responsable des marchés publics</i>
SGED	: <i>Système de gestion électronique des documents</i>
SPM	: <i>Spécialiste en passation des marchés</i>
TPE	: <i>Très petites entreprises</i>
PME	: <i>Petites et moyennes entreprises</i>
EA	: <i>Entreprises artisanales</i>
DEP	: <i>Directeur des études et de la planification</i>

Liste des tableaux

Tableau 1.1.1	Situation du cadre des marchés publics (textes existants)	42
Tableau 1.1.2	Situation du cadre des marchés publics (textes et documents manquants à élaborer)	44
Tableau 1.2.1	Seuils d'approbation des marchés publics	48
Tableau 2.1.1	Synthèse des enquêtes	64
Tableau 2.1.2	Situation sur la délivrance des certificats de non exclusion	67
Tableau 2.1.3	Répartition des actes collectés et publiés se rapportant aux marchés publics (2010-2016)	67
Tableau 2.1.4	Répartition des marchés enregistrés à l'ARMP selon la catégorie de MO	68
Tableau 2.1.5	Situation des marchés enregistrés à l'ARMP par année	69
Tableau 2.1.6	Synthèse globale des marchés enregistrés par type de 2012 à 2016	69
Tableau 2.1.7	Répartition des marchés passés et enregistrés à l'ARMP par année et par type	70
Tableau 2.1.8	Répartition des marchés enregistrés à l'ARMP par mode de passation	70
Tableau 2.1.9	Répartition détaillée des marchés enregistrés à l'ARMP par mois	71
Tableau 2.1.10	Situation du BOAMP de 2010 à 2016	72
Tableau 2.1.11	Répartition des actes publiés de 2010 à 2016	72
Tableau 2.1.12	Situation de publication des numéros de revues	72
Tableau 2.1.13	Tableau statistique des formations	77
Tableau 2.1.14	Tableau statistique des formations par module	78
Tableau 2.1.15	Synthèse de l'évolution des appuis techniques de 2009 à 2015	79
Tableau 2.1.16	Récapitulatif des ateliers d'information	81
Tableau 2.1.17	Présentation des indicateurs des ateliers d'information	81
Tableau 2.1.18	Situation des DAO et DP validés de 2013 à 2016	83
Tableau 2.1.19	Situation des ANO accordés pour conclusion des Marchés par année et type de marchés	84
Tableau 2.1.20	Les objections accordées de 2010 à 2016 par MO en volume et en valeur	84
Tableau 2.1.21	Répartition des marchés en cours d'approbation par année en volume et en valeur	85
Tableau 2.1.22	Répartition des autorisations spéciales délivrées par type de marchés	85
Tableau 2.1.23	Répartition des sessions de formations réalisées en faveur des CGMP	87
Tableau 2.1.24	Tableau de mesure de la conclusion des marchés par type d'institution	88
Tableau 2.2.1	Niveau de recours à l'appel d'offres ouvert et aux autres modes de passation	89
Tableau 2.2.2	Situation des publications des avis d'appels d'offres selon les marchés passés	91
Tableau 2.2.3	Situation des publications des décisions d'attribution selon les marchés passés	92
Tableau 2.2.4	Situation des DAO et DP validés de 2013 à 2016	93
Tableau 2.2.5	Evolution du nombre de besoins de formation	96
Tableau 2.2.6	Répartition des marchés publics non planifiés selon ceux passés	96
Tableau 2.2.7	Répartition des marchés publics planifiés selon ceux passés	97
Tableau 2.2.8	Présentation des délais d'octroi des ANO de 2015 à 2016	98
Tableau 2.2.9	Présentation de la situation en volume et en valeur des marchés approuvés de 2015 à 2016.	98
Tableau 2.2.10	Présentation des délais d'approbation des marchés enregistrés à l'ARMP de 2015 à 2016 ...	99
Tableau 2.2.11	Répartition de recours par type de contentieux	101
Tableau 2.2.12	Répartition des recours par objet	101
Tableau 2.2.13	Répartition des décisions du CRD	101
Tableau 2.2.14	Répartition de l'échantillon de MO selon le volume de marchés audités	102

Liste des graphiques

<i>Graphique 2.1.1</i>	<i>Illustration en volume des marchés enregistrés à l'ARMP par mois de 2012 à 2016</i>	<i>71</i>
<i>Graphique 2.1.2</i>	<i>Evolution des publications des PPM</i>	<i>88</i>
<i>Graphique 2.2.1</i>	<i>Evolution des modes de passation des marchés en nombre de marchés</i>	<i>90</i>
<i>Graphique 2.2.2</i>	<i>Evolution des modes de passation des marchés en montant de marchés</i>	<i>90</i>
<i>Graphique 2.2.3</i>	<i>Evolution du taux de publication des avis d'appel d'offres entre 2012 et 2016</i>	<i>91</i>
<i>Graphique 2.2.4</i>	<i>Evolution du taux de publication des décisions d'attribution entre 2012 et 2016</i>	<i>92</i>
<i>Graphique 2.2.5</i>	<i>Evolution du nombre de sessions de formation</i>	<i>95</i>
<i>Graphique 2.2.6</i>	<i>Evolution des marchés passés hors PPM</i>	<i>97</i>
<i>Graphique 2.2.7</i>	<i>Situation des marchés passés en accord et en violation des dispositions réglementaires</i>	<i>103</i>

Commission de rédaction

Supervision :

Rigobert Roger ANDELY :	Président du Conseil de Régulation
David-Martin OBAMI :	Directeur Général

Coordination :

M. Alban Audrey MAPITHY-MA-MAPITHY :	Directeur de la réglementation et des affaires juridiques
M. Bernard OLLOY :	Directeur de la formation et des appuis techniques
M. Jean-Marie KINTEKOTO :	Directeur des statistiques et de la documentation

Membres :

M. Parfait MALONGA :	Chef de service Archives et Documentation
Mme Blanche BAYOULOULA :	Chef de service de la Formation
M. Arnel IBARA KOUMOU DZO :	Chef de bureau Appuis techniques
M. Harold KOUKA :	Chef de bureau Vulgarisation
M. Claver MBO NGAMBOU :	Chef de bureau Contentieux
M. Jean-Marie OSSERE :	Chef de bureau Statistique
M. Jean Jacques NGOUBILI :	Chef du Secrétariat du Directeur général
Mme Mireille GAMBICKY :	Secrétaire particulière du Directeur général
Mme Victorine NGOULALI née NGAMANIE MOUFOUMA :	Secrétaire particulière du Directeur de la formation et des appuis techniques

Avant-propos

Au cours de la période allant d'avril 1982 à avril 2009, les marchés publics en République du Congo étaient régis par le décret n° 82/329 du 22 Avril 1982 qui en constituait le pivot. Il était reproché au système issu de ce décret le manque de conformité aux standards internationaux, notamment au niveau du cadre législatif, réglementaire et institutionnel. Profondément obsolète, et souffrant par ailleurs de l'absence de dossiers types d'application, ce système a rendu incontournable une réforme radicale du mécanisme de passation des marchés publics dans notre pays.

C'est ainsi qu'en mai 2009, la République du Congo s'est dotée d'un nouveau système de gestion des marchés publics à travers l'adoption et la publication d'un Code des marchés publics totalement nouveau, et surtout plus conforme aux normes internationales. Ce Code présente clairement les différentes institutions impliquées dans sa mise en œuvre et leur rôle respectif. Il vise fondamentalement la transparence et l'efficacité dans les procédures de passation des marchés.

L'avènement de ce nouveau système avait suscité un engouement incontestable tant au niveau des pouvoirs publics et des acteurs privés que des partenaires internationaux. En effet, des retombées positives étaient attendues de l'application de ce Code, en termes de bonne gouvernance et d'amélioration des infrastructures.

Quel bilan pouvons-nous tirer de l'application de ce nouveau Code des marchés publics ?

Si des progrès soutenus ont été réalisés dès les premières années d'application de ce nouveau texte régissant les marchés publics au Congo, il n'est pas moins vrai qu'au cours des trois dernières années, des faiblesses certaines ont vu le jour. En effet, sur la base des auto-évaluations menées par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) elle-même, des rapports de mission de la Banque Mondiale et des audits indépendants commandés par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, il ressort que le cadre réglementaire et institutionnel est satisfaisant, mais que la faiblesse majeure provient de la non application des nouvelles règles par les principaux acteurs publics et privés des marchés de l'Etat.

La recrudescence du gré à gré et la désaffection des entreprises pour le nouveau système plombent sérieusement les performances de la réforme des marchés publics. Au nom du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, j'invite tous les acteurs desdits marchés à une application stricte du Décret n°2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics, du Président de la République qui consacre la réforme.

Le Président du Conseil de Régulation



Rigobert Roger ANDELY
Président du Conseil de
Régulation de l'ARMP

Introduction

Le rapport 2016 de l'Autorité de régulation des marchés publics, présente cette fois-ci une autre physionomie. La pratique initiée depuis 2012 consiste à rendre compte des activités menées sur la période d'un an, en nous basant sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public en République du Congo comme pour apprécier le système de gestion des marchés publics. Ces rapports, quelle que soit la période considérée, sont assortis de recommandations qui ont valeur de feuille de route pour tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du système de passation des marchés publics.

Toutefois, cette année et sept ans après, l'ARMP fait le choix dérogatoire de privilégier les résultats que de revisiter comme de coutume la réforme à travers ses activités. Cette démarche se trouve donc au centre du rapport de suivi-évaluation du système de passation des marchés publics de 2016. Il s'agit, à la lumière des résultats obtenus, de procéder à une analyse réelle, fondée sur la mise en œuvre du système de passation des marchés publics adossée au cadre réglementaire et institutionnel.

Cependant, il faut reconnaître que, au-delà de la volonté politique des gouvernants, la confiance que l'opinion publique manifeste dans la réforme est inspirée par les atouts qu'elle représente en termes de perspectives économiques ; en dépit de quelques pesanteurs qui persistent sur certains segments de la chaîne de la réforme.

En revanche, la volonté de reformer la gouvernance publique étant clairement affichée, accompagnée et soutenue par l'ensemble des institutions chargées d'encadrer la réforme, les objectifs que se sont fixés le Chef de l'Etat et son gouvernement seront atteints.

Le présent rapport s'attèlera d'abord à présenter et analyser le cadre général du système des marchés publics au Congo, en l'occurrence ses aspects réglementaire et institutionnels (I) ; il abordera ensuite les activités réalisées au cours de ces sept années de mise en œuvre et en analysera les contours (II) ; enfin, le rapport abordera, en guise de conclusion, les approches de solution aux problèmes identifiés (III).

Partie 1 : Cadre juridique et institutionnel du système de passation des marchés

Chapitre 1 : La Présentation des textes régissant les marchés publics

I. Le cadre légal

Les marchés publics au Congo sont régis par un arsenal de textes réglementaires, dont le code des marchés publics demeure le principal pivot central, autour duquel on relève les décrets d'application, les textes généraux et plus récemment une loi.

A. LA LOI N° 31-2012 DU 11 OCTOBRE 2012

Le seul texte législatif promulgué dans le cadre des marchés publics reste la loi n° 31-2012 du 11 octobre 2012 déterminant les infractions applicables en matière de passation et d'exécution des marchés publics. Cette loi réprime les infractions commises, en matière de marchés publics par tous les acteurs intervenant à quelque niveau que ce soit dans ce domaine. Il s'agit notamment :

- des opérateurs économiques candidats ou soumissionnaires aux marchés publics ;
- des maîtres d'ouvrage ou maîtres d'ouvrage délégué et/ou maîtres d'œuvre ;
- des personnes responsables des marchés publics ;
- des fonctionnaires à tous les niveaux, ainsi que leurs complices, agents ou préposés d'une personne morale de droit public ;
- de toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif.

B. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le code des marchés publics

Le décret n° 2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics, constitue le texte principal régissant les marchés publics au Congo. Il remplace ainsi l'ancien Code des marchés publics institué par le décret n° 82/329 du 22 avril 1982 portant réglementation des marchés publics. Sa publication sous forme de décret au lieu d'une loi procède de ce que, la Constitution de la République du Congo, classe les marchés publics dans la catégorie des actes relevant du domaine du règlement. La particularité de ce code réside sur le fait que, dans sa conception, il a tenu compte des standards admis au plan international en matière de réglementation des marchés publics.

Entré en vigueur en 2010 à la suite de la mise en place des organes intervenant dans la gestion des marchés publics en l'occurrence, l'ARMP et la DGCM, le Code des marchés publics apporte les innovations suivantes, comparativement à la réglementation de 1982 :

- la séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation ;
- la création d'un organe de régulation et de contrôle a posteriori des marchés publics ;
- l'érection de plusieurs entités en maîtres d'ouvrage, ainsi que la déconcentration à leur profit des fonctions de passation des marchés ;

- la création d'un organe de contrôle a priori des procédures de passation et de suivi des modalités d'exécution des marchés publics, en l'occurrence la DGCMP.

Autour du code des marchés publics, deux types de décrets ont été publiés, la première catégorie institue les organes, tandis que la seconde règlemente les procédures de passation des marchés.

Les textes complétant le code des marchés publics

Concomitamment au code des marchés publics sept (07) décrets ont été pris. Ces décrets se subdivisent en deux catégories ; il s'agit d'une part, des décrets portant organisation et fonctionnement des organes intervenant dans la gestion des marchés publics et, d'autre part des textes mettant en place des procédures.

Des organes intervenant dans les marchés publics

Ils sont essentiellement institués par décret :

1.2.1. Le décret n° 2009-157 Portant attribution, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics

Ce décret institue l'ARMP et lui confère le statut d'autorité administrative chargée de la régulation indépendante du système de passation des marchés publics. C'est au sein de l'ARMP que sont créées d'une part, l'instance de recours chargée du règlement des différends et, d'autre part, celle chargée du contrôle a posteriori, en charge de la réalisation des enquêtes et des audits sur les marchés publics. Le décret n° 2009-157 instaure également un régime de sanctions applicables en cas de violations constatées à la réglementation des marchés publics.

1.3.1. Le décret n° 2009-158 Portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux

Créée en 2002 par décret N° 2002-371 du 3 décembre 2002, la délégation générale des grands travaux a été organisée une première fois en 2003 par le décret 2003-62 du 7 mai 2003. Ce décret réorganise la DGGT. Au-delà de sa réorganisation fonctionnelle et organique, le décret n°2009-158 apporte de profondes modifications quant aux missions de la DGGT. En effet, d'organe principal de passation, d'attribution et de suivi de l'exécution des marchés, il assure désormais la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de tous les maîtres d'ouvrage, selon les seuils définis par le décret n° 2009-162 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

1.4.1. Le décret n° 2009-159 Portant attribution, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics

Ce décret organise et fixe les règles de fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics, organe institué auprès du ministère chargé des finances et chargé du contrôle a priori des procédures de passation et de suivi des modalités d'exécution des marchés publics.

1.5.1. Le décret n° 2009-161 Portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics

Ce texte organise et fixe les règles de fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics. La CGMP est l'organe de passation des marchés, institué auprès de chaque maître d'ouvrage et

maître d'ouvrage délégué. Elle assure la mise en œuvre des procédures de passation des marchés, de la phase de leur préparation à celle de la réception définitive des prestations.

A côté de ses textes qui régissent essentiellement les organes, deux décrets fixant les procédures et les seuils de marchés publics ont été publiés.

Les décrets fixant les procédures et les seuils des marchés publics

1.6.1. Le décret n° 2009-160 fixant les modalités d'approbation des marchés publics

Ce décret fixe les conditions d'approbation des marchés publics, ainsi que les seuils y relevant. Il distingue également les différentes autorités approbatrices relativement à chaque seuil d'approbation.

1.7.1. Le décret n° 2009-162 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics

Modifié par le décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011, ce décret fixe les différents seuils de passation, de contrôle et l'approbation des marchés publics. Il détermine également les seuils de délégation de maîtrise d'ouvrage.

C. LES TEXTES GÉNÉRAUX ET LES MANUELS DE PROCÉDURES

Les textes généraux

Il s'agit des textes spécifiques, encadrant tant la passation que l'exécution des marchés publics. La plupart d'entre eux sont insérés dans les différents dossiers types d'appel d'offres et de consultation des entreprises (DAO, DP, Demande de cotation). Ces textes contiennent : les instructions aux candidats, les dossiers types et les manuels de procédures.

1.1. Les instructions aux candidats et les données particulières

1.1.1 Les instructions aux candidats

Les instructions aux candidats, appelées encore « règlement de la consultation » constituent des textes réglementant la mise en concurrence des candidats, au cours de la procédure de passation des marchés publics. Elles fournissent aux candidats les renseignements utiles pour préparer leurs soumissions notamment, les modalités de soumission, les conditions d'ouverture des plis, les critères d'évaluation des offres et, les modalités d'attribution des marchés.

En fonction des types de marchés prévus à l'article 4 du code des marchés publics, le système de passation des marchés dispose de trois (03) types d'instructions aux candidats destinées respectivement : aux marchés de travaux, aux marchés de fournitures et services et, aux marchés de prestations intellectuelles. Les instructions ne doivent faire l'objet d'aucune modification et doivent s'appliquer en l'état.

1.1.2 Les données particulières

Les données particulières de l'appel d'offres constituent ce que l'article 46 du code des marchés publics qualifie de Règlement particulier de l'appel d'offres. Les DPAO complètent, précisent ou

modifient les instructions aux candidats, en adaptant ces dernières aux spécificités de chaque marché.

1.2. Les cahiers des clauses administratives générales et particulières

1.2.1. Les cahiers des clauses administratives générales

Les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) fixent les conditions administratives régissant l'exécution des marchés publics. Ils constituent le cadre régissant les relations contractuelles entre le maître d'ouvrage et le titulaire du marché tout au long de l'exécution du marché.

Le système de gestion des marchés publics dispose de quatre (04) CCAG ; il s'agit, selon le type de marché :

- des CCAG applicables aux marchés de travaux ;
- des CCAG pour les marchés de fournitures et services courants et,
- des conditions générales pour les prestations intellectuelles.

Les CCAG ne peuvent faire l'objet de modification ; cependant, afin de prendre en compte la spécificité de chaque marché au sein de la même catégorie, il peut être modifié ou complété par le CCAP résultant.

1.2.2. Les cahiers des clauses administratives particulières

Comme indiqué ci-dessus, le Cahier des clauses administratives particulières permet de modifier ou de compléter le CCAG, afin de permettre l'adaptation de ce dernier aux particularités du marché concerné. En cas de conflit entre le CCAG et le CCAP, les clauses du CCAP prévalent sur celles du CCAG.

Les dossiers types et les manuels de procédures

Depuis 2009, l'ARMP a progressivement élaboré les dossiers types, guides, manuels de procédures et autres outils facilitant la mise en œuvre du code des marchés publics.

1.3. Les dossiers types

Il s'agit d'une part des dossiers de consultation des entreprises, destinés à la mise en concurrence de ces dernières dans le cadre de la passation des marchés par appel d'offres et, d'autre part ceux relatifs à la réalisation des évaluations des offres.

1.3.1. Les dossiers types de passation des marchés

Les dossiers types actuellement en usage dans le système de passation des marchés sont les suivants :

- Dossiers types pour la passation des marchés de travaux ;
- Dossiers types pour la passation des marchés de fournitures ;
- Dossiers types pour les prestations intellectuelles ;
- Dossiers types de pré-qualification ;
- Dossiers types de demandes de cotation :
 - o Lettre de commande type.

1.3.2. Les dossiers types d'évaluation des offres

Deux modèles-types d'évaluation des offres ont cours dans le système de passation des marchés :

- le modèle-type de rapport d'évaluation des offres destiné aux marchés de travaux, fournitures et services courants, et ;
- le modèle-type de rapport d'évaluation destiné aux marchés de prestations intellectuelles.

Elaboré depuis 2009, sur la base des modèles de la Banque mondiale, les dossiers types de passation des marchés nécessitent une revue profonde afin d'assurer leur mise en conformité au regard des textes réglementaires nationaux sur les marchés publics et de la pratique observée sur le terrain.

1.4. Les manuels de procédures et outils de gestion des marchés publics

Les manuels de procédures et le règlement intérieur standard complètent l'arsenal des outils élaborés, en vue de faciliter la passation des marchés publics ; il s'agit des outils indiqués infra.

1.4.1. Le manuel de procédure du Code des marchés publics

Elaboré en 2009, le manuel de procédures du code des marchés publics est destiné à faciliter l'application et l'utilisation du code des marchés publics ainsi que les textes subséquents par les différents intervenants dans le processus de passation des marchés publics.

Il existe en deux versions : celle d'origine d'environ 250 pages et la version simplifiée de 50 pages. Ces manuels comportent également, dans leurs annexes les formulaires types de passation des marchés publics.

1.4.2. Le manuel de procédures des marchés à participation communautaire

Elaboré en 2014, le manuel de procédures des marchés à participation communautaire, prévu à l'article 85 du code des marchés publics est destiné à faciliter la passation des marchés publics, passés dans le cadre de la mise en œuvre des projets communautaires, notamment ceux dont la réussite implique la participation des organisations communautaires de base telles que les ONG, associations...

1.4.3. Le règlement intérieur type des Cellules de gestion des marchés publics

Elaboré en 2012, le règlement intérieur standard de la cellule de gestion des marchés publics, prévu à l'article 7 du décret n° 2009-161 complète les dispositions du code des marchés publics et du décret n°2009-161 concernant l'organisation, le fonctionnement ainsi que les missions de la cellule de gestion des marchés publics.

II. L'analyse de la conformité du cadre légal et réglementaire

Elaboré avec l'appui des partenaires techniques et financiers, le cadre réglementaire des marchés publics s'accorde avec les standards internationaux en la matière. Cependant, compte tenu de la rapidité avec laquelle cette réglementation fut élaborée et sa confrontation à la pratique, une analyse plus approfondie relève plusieurs points qui gagneraient à être réexaminés tant en ce qui concerne le code des marchés publics ainsi que les textes complémentaires que les outils de mise en œuvre.

A. LA CONFORMITÉ DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS AUX STANDARDS INTERNATIONAUX

Certaines dispositions du code des marchés publics méritent d'être reconsidérées parce que non conformes ou partiellement conformes aux standards internationaux. Il s'agit principalement des dispositions concernant les méthodes de passation des marchés, les règles de publicité et les règles de participation.

La méthode de passation de marchés

Le code des marchés publics consacre l'appel d'offres ouvert comme principal mode de passation des marchés (*décret n° 2009-156, article 28-4*), tout en instituant d'autres modes considérés comme exceptionnels, en l'occurrence : l'appel d'offres avec pré-qualification, restreint, à deux étapes, avec concours ainsi que l'entente directe. Cependant, il n'institue pas les accords-cadres, qui par leur souplesse permettent de faciliter les procédures.

Les règles de publicité et délais

Le code des marchés publics fixe le délai minimum de publicité des appels d'offres à 30 jours, assortis d'une possibilité de réduction à 21 jours (*décret n° 2009-156, articles 31-2, 46 à 4*). Or, cette disposition ne tient pas compte de la spécificité de chaque marché et de la nature de l'appel d'offres, selon qu'il soit national ou international.

En effet les délais de publicité devaient être fixés de manière à accorder un temps suffisant aux candidats pour la préparation de leurs offres. Ces délais devaient ainsi être stratifiés relativement à la complexité du marché et au type d'appel d'offres. La publicité d'un marché complexe ou passé selon la procédure d'appel d'offres international devrait comporter des délais de publicité plus longs que ceux applicables aux marchés simples, ou passés selon la procédure d'appel d'offres national.

Les règles sur la participation

Bien qu'instituant les règles de participation relativement conformes aux standards internationaux, le code des marchés publics nécessite d'être amélioré notamment en ce qui concerne les critères ainsi que les conditions de qualification.

1. Les règles de qualification

En ce qui concerne la qualification, il est nécessaire que les règles applicables soient établies, selon une typologie qui distingue celles applicables aux établissements, aux très petites entreprises, aux PME et aux grandes entreprises, de façon que, chacune des catégories d'entreprises citées ci-dessus puissent participer aux consultations dont les critères de qualification correspondent à la catégorie concernée.

2. Les règles de participation

Quant aux règles de participation, malgré la possibilité de modification prévue aux CCAP, les dispositions du code des marchés publics conditionnent la participation aux marchés publics à l'enregistrement du candidat au registre du commerce du Congo ou d'un pays de la zone CEMAC ; ce qui est contraire aux standards internationaux, afin de garantir la participation la plus large aux marchés publics et la concurrence la plus ouverte, le code des marchés publics ne devrait imposer

la règle d'enregistrement qu'au niveau de la conclusion du marché. Ainsi, toute entreprise non enregistrée au Congo ou dans la zone CEMAC devrait se porter candidate au marché public et, ne pourrait réaliser la formalité d'enregistrement que si elle est attributaire du marché. Seule la conclusion du marché serait subordonnée à la règle d'enregistrement.

3. Le niveau de participation

Tandis que le code des marchés publics exige la participation d'au moins deux (02) candidats pour la validité de la procédure de mise en concurrence pour les marchés de prestations intellectuelles, et trois (03) en ce qui concerne les demandes de cotation, il demeure tout à fait muet en ce qui concerne pour les marchés passés par appel d'offres relatifs aux travaux, fournitures et services courants.

Ceci peut donner lieu à des velléités de limiter la concurrence de la part des agents en charge de la passation des marchés, en limitant la disponibilité des dossiers de consultation des entreprises, dans le but de limiter la concurrence et favoriser ainsi un candidat.

B. DES AUTRES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES, DE LA DOCUMENTATION ET DES OUTILS DE GESTION DES MARCHÉS

Les documents d'appels d'offres et spécifications techniques

Bien que disposant des dossiers-types de passation des marchés, le système de passation des marchés publics accuse encore des insuffisances quant à l'exhaustivité et le contenu desdits dossiers.

En effet, les dossiers-types d'appel d'offres, notamment ceux relatifs à la passation des marchés ne concordent pas, au regard de leur contenu aux dispositions des articles 41 à 45 du code des marchés publics. L'absence du cahier des clauses techniques (CCTG) et du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) en leur sein n'est pas de nature à garantir la normalité et l'impartialité des spécifications techniques.

Au-delà des aspects portant sur le contenu des dossiers-types, l'usage du dossier-type de fournitures pour la passation des marchés de services courants, pose d'énormes problèmes structurels quant à l'utilisation de la section IV : « Bordereau des quantités, Calendrier de livraisons, Cahier des Clauses techniques, Plans, Inspections et Essais et des cahiers des clauses techniques ».

Le cadre de ce dossier-type ne s'adapte pas à la particularité des marchés de services basés essentiellement, tout comme ceux des travaux, sur les cahiers des charges et l'utilisation intensive de la main d'œuvre et des équipements, les fournitures ne constituant que des accessoires.

1.1. Les textes d'application de la réglementation

Le code des marchés publics dispose d'un certain nombre de textes permettant la passation des marchés dans un environnement relativement sécurisé. Cependant, certains d'entre eux manquent de véritable emprise juridique. Il s'agit en l'occurrence des cahiers des clauses administratives générales.

Les cahiers des clauses administratives générales réglementent les conditions, ainsi que les rapports administratifs entre le maître d'ouvrage et le titulaire du marché dans le cadre de l'exécution du marché. Ils constituent des actes administratifs unilatéraux et, leur publication s'effectue, en

principe sous la forme réglementaire. Les différents CCAG sont actuellement insérés dans les dossiers-types de passation des marchés correspondant au type de marché ; cette position ne leur confère aucune valeur juridique, alors qu'ils constituent les pièces essentielles de l'arsenal des pièces constitutives du marché.

Tableau 1.1.1 : Situation du cadre des marchés publics (textes existants)

Textes	Objet	Situation
Textes instituant les procédures		
Décret n° 2009-156	Décret portant Code des marchés publics	A modifier afin de prendre en compte certaines recommandations des missions d'évaluation
Décret n° 2009-160	Décret fixant les modalités d'approbation des marchés publics	A modifier en fixant un Dead-line pour l'approbation et en indiquant les éléments constitutifs de l'acte d'approbation
Décret n° 2009-162	Décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics	A modifier en instituant un seuil d'approbation du Premier ministre
Textes instituant les organes		
Décret n° 2009-157	Décret portant attribution, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics	A modifier au regard de l'imbrication des compétences du PCR et du DG
Décret n° 2009-158	Décret portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux	A revoir : d'autres textes ont été pris en interne
Décret n° 2009-159	Décret portant attribution, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics	A revoir : détailler les missions et la nomenclature des tâches
Décret n° 2009-161	Décret portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics	A revoir afin d'insérer le secrétariat permanent de la CGMP
Documents techniques d'application		
Règlement intérieur type des Cellules de gestion des marchés public	Compléter les dispositions du Décret n° 2009-161	Elaboré en 2012 et ne nécessite pas de modification
Manuel de procédure du Code des marchés publics (250 pages)	Faciliter l'application du code des marchés publics et les textes d'application	Elaboré en 2009 nécessite une mise à jour pour prendre en compte les aspects liés à la soumission
Manuel de procédures des marchés à participation communautaire	Faciliter la passation des marchés publics passés dans le cadre de la mise en œuvre des projets communautaires	Elaboré en 2014 sur habilitation de l'article 85 du CMP, et ne nécessite pas de modification
Les dossiers types pour la passation des marchés		
Dossiers types pour la passation des marchés de travaux	Permettre la passation des marchés de travaux	Elaborés en 2009 et nécessitent une mise à jour, notamment : <ul style="list-style-type: none"> - L'extraction des CCAG afin des publier sous la forme de décret ; - L'extraction et la révision des formulaires de soumission et de qualification afin de le mettre sur le site internet ; - La correction des coquilles identifiées

Textes	Objet	Situation
Dossiers types pour la passation des marchés de fournitures	Permettre la passation des marchés de fournitures	Elaborés en 2009 et nécessitent une mise à jour, notamment : - L'extraction des CCAG afin des publier sous la forme de décret ; - L'extraction et la révision des formulaires de soumission et de qualification afin de le mettre sur le site internet ; La correction des coquilles identifiées
Dossiers types pour les prestations intellectuelles	Utilisé dans la passation des marchés pour les services de consultants	
Dossier type de pré-qualification	Utilisé pour la passation des marchés de Travaux et fournitures complexes avec pré-qualification	
Dossiers types de demandes de cotation	Utilisés pour la passation des marchés en dessous de seuils d'appel d'offres	Elaborés en 2010 et nécessitent une mise à jour, notamment l'insertion des dispositions contractuelles (CCA)
Lettre de commande type	Destinée à la passation des marchés en deçà de 10.000.000 francs CFA	Elaborée en 2012 et ne nécessite pas de modification

Source : ARMP 2016

C. LES TEXTES ET LES DOCUMENTS À ÉLABORER

Plusieurs instruments prévus par le code des marchés publics restent à élaborer. Leur inexistence limite la passation de certains marchés. Il s'agit d'une part, des textes et d'autre part des outils et documents techniques.

Les textes à élaborer

1.1. Le décret relatif aux marchés spéciaux

L'article 75 du code des marchés publics prévoit la publication d'un décret spécial dont l'objet consiste à régir la passation des marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'Etat. A l'étude depuis 2009, ces textes ne sont pas encore rendus disponibles.

1.2. Le texte relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée

La délégation générale aux grands travaux constitue le maître d'ouvrage délégué réglementaire pour la passation des marchés correspondant aux seuils de délégation de maîtrise d'ouvrage. Cette délégation est subordonnée à l'existence d'une relation contractuelle entre le maître d'ouvrage et le maître d'ouvrage délégué, à travers une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage prévue à l'article 11 alinéa 7 du code des marchés publics.

Les manuels de procédures à élaborer

1.3. Le manuel de procédures des marchés passés par des représentations diplomatiques

Ce manuel devra fixer les directives pour la passation des marchés du Ministère des affaires étrangères passés à l'étranger sous la responsabilité des ambassades.

1.4. Les manuels de procédures du CAE et du CRD

Ce manuel devra fixer les conditions de saisine du Comité de Règlement des Différends et du Comité des Audits et Enquêtes en cas de litige relatif aux marchés publics.

1.5. Le guide pour la collecte, le traitement et l'archivage des données statistiques

Ce guide pour la collecte, le traitement et l'archivage des données statistiques devrait permettre aux différents acteurs de la commande publique de mettre à la disposition de l'ARMP, toutes les données nécessaires pour l'appréciation du système des marchés publics. Toutefois, ce guide en cours d'élaboration n'est pas encore rendu disponible.

Tableau 1.1.2 : Situation du cadre des marchés publics (textes et documents manquant à élaborer)

Intitulé	Objet	Références
Textes réglementaires		
Texte relatif à la maîtrise d'ouvrage délégué	Régir les relations entre la Délégation générale aux grands travaux DGGT et les autres maîtres d'ouvrage	Article 11 al.7 du CMP
Texte relatif aux marchés spéciaux et aux intérêts stratégiques de l'Etat	Régir la passation des marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'Etat	Article 75 du CMP
Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) pour les 4 types de marchés	Régir les rapports contractuels entre les maîtres d'ouvrages et les titulaires des marchés	Article 41 du CMP
Procédures pour les marchés passés dans les ambassades	Fixer les directives pour la passation des marchés du Ministère des affaires étrangères passés à l'étranger sous la responsabilité des ambassades	
Manuels de procédures et guides méthodologiques		
Les manuels de procédures du Comité d'audit et des enquêtes		
Le manuel de procédures du CRD		
Guide pour la collecte, le traitement et l'archivage des données statistiques		
Procédures pour les marchés passés dans les ambassades	Fixer les directives pour la passation des marchés du Ministère des affaires étrangères passés à l'étranger sous la responsabilité des ambassades	

Source : ARMP 2016

Chapitre 2 : Le cadre institutionnel et la capacité de gestion

I. La présentation du cadre institutionnel

Le cadre institutionnel actuel du système de gestion des marchés publics est constitué essentiellement des organes de passation des marchés (1) de contrôle a priori (2) et de régulation (3).

A. LES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS

Les fonctions de passation des marchés publics sont assurées par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'ouvrage délégués à travers leurs Cellules de gestion des marchés publics.

Les maîtres d'ouvrage et maître d'ouvrage délégué

1.1. Les maîtres d'ouvrage

Les institutions ci-après désignées constituent des maîtres d'ouvrage aux sens du code des marchés publics. Il s'agit :

- de l'Etat (ministères et institutions de la République ;
- des collectivités locales ;
- des entreprises publiques ou à capitaux majoritaires de l'Etat ;
- des organismes créés par les maîtres d'ouvrage et utilisant les fonds publics.

1.2. Le maître d'ouvrage délégué

Selon les dispositions de l'article 11.4 du code des marchés publics, la Délégation générale des grands travaux demeure le seul maître d'ouvrage délégué, agissant pour le compte des autres maîtres d'ouvrage, dès lors que le montant estimé du marché atteint le seuil de délégation de maîtrise d'ouvrage fixé par le décret n° 2009-162 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

1.2.1. L'organisation de la DGGT

Initialement rattachée à la Présidence de la République par décret n° 2002-371 du 3 décembre 2002 portant création, attribution et organisation de la délégation générale aux grands travaux, réorganisée par décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la délégation générale aux grands travaux, la délégation générale des grands travaux est désormais placée sous tutelle du ministère de l'Aménagement du territoire et de la délégation générale aux grands travaux par décret n° 2013-182 du 10 mai 2013 portant organisation du ministère de l'aménagement du territoire et de la délégation générale aux grands travaux.

Actuellement, la délégation générale des grands travaux est réorganisée par décret n° 2014-35 du 17 février 2014 portant réorganisation de la délégation générale aux grands travaux. Elle comprend :

- la coordination de l'administration des finances ;
- les coordinations des projets structurants.

La délégation générale aux grands travaux est dirigée et animée par un délégué général.

1.2.2. Les missions

Aux termes de l'article 4 du décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux, la délégation générale des grands travaux est l'organisme administratif et technique chargé de la passation et de l'exécution des contrats de marché public et des contrats de délégations de service public de l'Etat et des autres personnes morales de droit public ou de droit privé soumises au décret portant code des marchés publics, relevant du seuil défini à l'article 13 nouveau du décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Dans le cadre de ses fonctions de maître d'ouvrage délégué, la délégation générale des grands travaux a pour missions d'assurer la gestion, le suivi technique et financier des grands contrats. A ce titre, elle est chargée notamment de :

- mettre au point, en concertation avec le maître d'ouvrage, les programmes de passation de marchés ;
- organiser et procéder à l'appel à la concurrence auprès des candidats aux marchés publics ou délégations de service public ;
- rédiger, conclure et gérer les marchés ;
- organiser et procéder à la réception des ouvrages, biens ou services et contrôler l'exécution du service public par le délégataire.

1.3. La cellule de gestion des marchés publics

Les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'ouvrage délégués passent leurs marchés par le biais des cellules de gestion des marchés publics, placées sous l'autorité des personnes responsables des marchés publics.

La cellule de gestion des marchés publics, placée auprès de chaque maître d'ouvrage et du maître d'ouvrage délégué, est instituée par décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics.

1.3.1. L'organisation de la CGMP

La cellule de gestion des marchés publics comprend une personne responsable des marchés publics ; un secrétariat permanent; une commission de passation des marchés et ; une sous-commission d'analyse des offres.

a. La personne responsable des marchés publics

La personne responsable des marchés publics est la personne habilitée à signer le marché public ou la délégation de service public, au nom du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué. Elle est chargée de superviser la CGMP dans la conduite de toute la procédure de passation des marchés publics.

Le code des marchés publics reconnaît cinq types de PRMP en fonction du statut de l'institution à laquelle elles sont rattachées. Il s'agit notamment :

- des Ministres et les responsables des institutions de la République, pour l'Etat ;
- du Président du conseil départemental pour les départements ;

- du maire pour les communes ;
- du directeur général pour les établissements publics de l'Etat, les établissements publics des collectivités locales et organismes, agences ou offices ;
- du président directeur général, l'administrateur général ou le gérant pour les entreprises publiques, les sociétés à participation publique majoritaire et les sociétés privées selon les cas.

b. Le secrétariat permanent

Le secrétariat permanent est composé au minimum ainsi qu'il suit :

- un (1) secrétaire permanent ;
- un (1) spécialiste en passation des marchés publics du maître d'ouvrage ;
- un (1) juriste ;
- un (1) financier du maître d'ouvrage ;
- un (1) Technicien du maître d'ouvrage.

c. La commission de passation des marchés

La commission de passation des marchés est composée ainsi qu'il suit :

- un (1) président : la PRMP ;
- un (1) spécialiste en passation des marchés ;
- des techniciens ;
- des administrateurs/Financiers.

d. La sous-commission analyse des offres

La sous-commission d'analyse des offres est l'organe ad hoc mis en place à l'occasion de chaque marché. Elle est composée de :

- un (1) Président,
- un (1) spécialiste en passation des marchés publics, membre de la cellule qui n'a pas participé aux opérations préalables de lancement de la procédure ou à la séance d'ouverture, chargé de rédiger les rapports d'analyse des offres et propositions ;
- deux (2) membres relevant de l'autorité administrative concernée, choisis en raison de leurs compétences techniques dans le domaine du projet, chargés de l'analyse des offres.

1.3.2. Les missions de la cellule de gestion des marchés publics

En application de l'article 2 du décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics, la cellule de gestion des marchés publics est chargée notamment de :

- planifier les marchés publics et les délégations de service public ;
- élaborer, en collaboration avec les directions chargées des études, de la planification et de la gestion budgétaire, un plan annuel de passation des marchés publics et le communiquer aux ministères intervenant dans la chaîne de la dépense publique ;
- s'assurer de la réservation des crédits et des fonds destinés à financer le marché public ou la délégation de service public envisagé auprès des ministères intervenant dans la chaîne de la dépense publique ;
- déterminer la procédure et le type de marché à conclure ;

- élaborer les dossiers d'appel d'offres et de consultation, ainsi que les spécifications techniques en collaboration avec les services techniques compétents, conformément aux dossiers standard en vigueur ;
- lancer les appels à la concurrence ;
- recevoir les offres, les enregistrer et procéder à leur évaluation et à leur classement ;
- rédiger les projets de contrats et, le cas échéant, leurs avenants ;
- participer à la réception des ouvrages, les fournitures et les services, objet desdits marchés ;
- tenir le registre de suivi des marchés publics et les délégations de service public ;
- rédiger les rapports sur la passation pour le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué et les transmettre à la direction générale du contrôle des marchés publics et à l'Autorité de régulation des marchés publics.

Les autorités approbatrices des marchés publics

L'approbation des marchés publics est prévue par les décrets n° 2009-156 Portant code des marchés publics, n° 2009-160 fixant les modalités d'approbation des marchés publics et n° 2009-162 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

L'approbation a pour objet de confirmer l'existence des crédits nécessaires à l'exécution des prestations et permettre ainsi l'entrée en vigueur du marché. Selon les dispositions de l'article 7 du décret n°2009-161 suscitée : « Les marchés publics sont approuvés par le Président de la République ou par le ministre chargé des finances, en fonction des seuils fixés par le décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ».

Tableau 1.2.1 : Seuils d'approbation des marchés publics

Autorités approbatrices	Seuils d'approbation
Président de la République	supérieur ou égal à 2 milliards de francs CFA
Ministre des finances Préfets de département	inférieur ou égal à 2 milliards de francs CFA

Source : Décret 2009-160 du 20 mai 2009

B. L'ORGANE DE CONTRÔLE A PRIORI : LA DIRECTION GÉNÉRALE DU CONTRÔLE DES MARCHÉS PUBLICS

La direction générale du contrôle des marchés publics constitue le principal organe de contrôle a priori des procédures de passation et des modalités d'exécution des marchés publics.

L'organisation de la DGCMP

L'organisation de la DGCMP est précisée par le décret n° 2009-159, portant organisation et attribution de la direction générale du contrôle des marchés publics. Instituée auprès du ministère en charge des finances, la DGCMP est composée : d'une direction générale, d'un comité technique et de quatre commissions spécialisées.

1.1. La Direction générale

1.1.1. Les missions de la direction générale

La direction générale de la DGCMP est chargée de :

- coordonner l'ensemble des activités relevant de sa compétence, notamment le contrôle a priori des procédures de passation des marchés, le contrôle des procédures de suivi des modalités d'exécution des marchés publics ainsi que la délivrance des autorisations spéciales et préalables ;
- réunir périodiquement le comité technique et les présidents des commissions spécialisées ;
- évaluer, le respect des orientations, le niveau de réalisation de ses objectifs.

1.1.2. L'organisation de la direction générale

La Direction générale de la DGCMP comprend trois directions.

- la direction juridique et des études ;
- la direction administrative ;
- la direction de l'information et de l'assistance.

1.2. Le comité technique

Le comité technique constitue l'organe technique de coordination et de concertation entre la direction générale et les commissions spécialisées.

1.2.1. Les missions du comité technique

Il est chargé de la coordination des activités et des missions de contrôle réalisées par les commissions spécialisées. A ce titre :

- il statue en premier examen sur les dossiers analysés par la direction juridique et des études et peut décider soit d'envoyer les observations ou recommandations directement au maître d'ouvrage, soit de saisir la commission spécialisée concernée par le dossier en inscrivant le dossier à son ordre du jour.
- il élabore le règlement intérieur de la DGCMP, lequel règlement doit préciser les règles et les procédures de fonctionnement des différents organes de la DGCMP.

1.2.2. La composition du comité technique

Le comité technique est composé de deux catégories de membres : ceux relevant directement de la DGCMP et ceux venant d'autres institutions.

a. Les membres rattachés directement à la DGCMP

Il s'agit notamment :

- du directeur général du contrôle des marchés publics DGCMP ;
- du directeur juridique et des études ;
- du directeur administratif et du directeur de l'information et de l'assistance.

b. Les membres relevant d'autres administrations

Les autres membres, sans que leur nombre ne soit limitatif, sont choisis principalement parmi les agents de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale d'Etat ayant au moins le

grade d'inspecteur. Leur mode de désignation n'est pas indiqué dans les textes ; on peut supposer qu'ils soient proposés par leurs institutions respectives et nommés par arrêté du ministre en charge des finances comme ceux des commissions spécialisées. Le comité technique peut faire appel à toute personne ressource.

1.3. Les commissions spécialisées

1.3.1. Les missions des commissions spécialisées

Les commissions spécialisées sont chargées de l'examen a priori des procédures de passation des marchés, mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage et correspondant aux seuils de contrôle a priori. Cet examen porte sur :

- les dossiers d'appel d'offres ou de demande de proposition, avant la publication des avis d'appel d'offres ou leur transmission aux candidats ;
- les rapports ainsi que les procès-verbaux d'analyse des offres avant la notification de l'attribution provisoire ;
- le dossier de marchés et le projet de contrat, préalablement à son approbation par l'autorité compétente ;
- les demandes de dérogation aux procédures normales ainsi que les demandes d'autorisations spéciales sollicitées par les maîtres d'ouvrage ;
- les demandes d'avenants.

1.3.2. L'organisation des commissions spécialisées

La DGCMP compte quatre commissions spécialisées intervenant chacune dans des catégories de marchés spécifiques. Il s'agit de :

a. La commission des marchés de routes et autres infrastructures

Elle est compétente pour les marchés de travaux routiers et ouvrages de franchissement ; les voiries ; les aéroports, infrastructures ferroviaires, hydrauliques, électrification et télécommunication. Cette commission est également compétente en ce qui concerne les marchés de fournitures ou de prestations intellectuelles directement rattachés aux travaux cités ci-dessus.

b. La commission des marchés de bâtiments et équipements

Elle est compétente pour les marchés de travaux de bâtiment et d'aménagement du domaine public. Elle traite également des marchés de fournitures, services et prestations intellectuelles directement rattachés aux travaux sus-indiqués.

c. La commission des marchés d'approvisionnements généraux ou des marchés groupés

Elle est compétente pour les marchés de fournitures autres que ceux se rattachant aux missions des deux commissions indiquées plus haut.

Elle est compétente pour les matériels et fournitures de bureau, médicaments, équipements et pièces des véhicules, médicaments et équipements hospitaliers. En somme, il s'agit des équipements destinés aux administrations et au fonctionnement des services.

d. La commission des marchés d'études, d'audits et d'organisation

Elle est compétente pour tous les marchés d'audit, d'études ou toutes autres prestations intellectuelles ne se rattachant pas au trois catégories invoquées plus haut.

1.3.3. La composition des commissions spécialisées

Chaque commission est composée de cinq membres permanents ayant voix délibérative, nommés par arrêté du ministre en charge des finances, pour trois ans renouvelables une fois, à l'exception des membres appartenant au comité technique. Il s'agit de :

- d'un (1) président qui doit être membre du comité technique, nommé par arrêté du ministre chargé des finances, à l'exception de celui de la commission route et autre infrastructure qui est le DGCMP ;
- d'un (1) secrétaire qui est le directeur juridique et des études ;
- trois (3) membres dont :
 - o un (1) contrôleur financier ;
 - o un (1) représentant du ministre chargé des finances ;
 - o un (1) expert désigné par le DGCMP, sur une liste constituée et mise à jour par l'ARMP.

Les missions de la direction générale du contrôle des marchés publics

La DGCMP assure le contrôle de la bonne application, par les maîtres d'ouvrage, de la réglementation des marchés publics et délégations de service public. De façon générale ce contrôle s'exerce a priori sur la procédure de passation des marchés mis en œuvre par les maîtres d'ouvrage. La DGCMP veille à ce que les procédures engagées ne soient pas contraires à la réglementation.

Les contrôles de la DGCMP portent essentiellement sur deux aspects de la gestion des marchés publics : les procédures de passation des marchés publics et délégations de service public, ainsi que et les procédures de suivi des modalités d'exécution des marchés publics.

A l'issue de ces contrôles, la DGCMP peut rendre des avis de non objection, des autorisations préalables ou spéciales, essentiellement dans la phase de passation des marchés publics.

1.4. Le contrôle des procédures de passation des marchés publics

Dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de passation des marchés, la DGCMP exerce son contrôle à quatre stades :

- la validation des PPM ;
- l'examen des dossiers de consultation des entreprises ;
- l'examen de la procédure d'attribution des marchés ;
- l'octroi des autorisations spéciales pour le recours par les maîtres d'ouvrage à des procédures exceptionnelles.

1.4.1. Le contrôle des procédures d'exécution des marchés publics.

En la matière, la DGCMP est saisie par le maître d'ouvrage dans deux cas limitatifs :

- l'autorisation des avenants et,
- le renouvellement des marchés de clientèle ou des marchés à bon de commande.

1.4.2. Les missions concertées avec l'ARMP

Outre les missions de contrôle indiquées plus haut, la DGCMP se concerte également avec l'ARMP pour certaines missions dont elle assure la mise en œuvre, parmi lesquelles :

- la formation et l'information des acteurs ;
- la mise à jour du système d'information et des statistiques ;
- la programmation et l'organisation des formations.

C. L'ORGANE DE CONTRÔLE A POSTERIORI ET DE RÉGULATION : L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES MARCHÉS PUBLICS

Instituée par le décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics, l'Autorité de régulation des marchés publics est une autorité administrative indépendante, chargée du contrôle a posteriori et de la régulation du système de passation des marchés publics.

Préalablement instituée auprès de la Présidence de la République l'Autorité de régulation des marchés publics est actuellement rattachée à la Primature par décret n° 2016 – 202 du 1er juillet 2016 portant rattachement au cabinet du Premier ministre, Chef du Gouvernement, de certains services précédemment rattachés au cabinet.

L'organisation de l'ARMP

L'Autorité de régulation des marchés publics est constituée de quatre organes parmi lesquels le Conseil de régulation, le Comité des audits et des enquêtes, le Comité de règlement des différends et la Direction générale.

1.1. Le Conseil de Régulation

1.1.1. Composition du conseil de régulation

Composé de neuf (09) membres, le Conseil de régulation est l'organe suprême de l'Autorité de régulation des marchés publics, le Conseil de régulation est un organe tripartite composé de neuf membres représentant, sur une base paritaire l'administration, le secteur privé et la société civile.

a. Pour l'administration

- un représentant du Ministère chargé des finances ;
- un représentant du Ministère chargé des travaux publics ;
- un représentant de la Cour des comptes.

b. Pour le secteur privé

Il s'agit de trois membres représentant les organisations professionnelles représentatives des opérateurs économiques.

c. Pour la société civile

Il s'agit de trois membres représentant les organisations ou associations œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance, de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

1.2. Le comité des audits et des enquêtes

1.2.1. Les missions du comité des audits et enquêtes

Le Comité des audits et des enquêtes est chargé de la réalisation des audits et des enquêtes relatifs aux marchés publics, dans le cadre des missions de contrôle a posteriori, dévolues à l'ARMP.

1.2.2. L'organisation du comité des audits et enquêtes

Le comité des audits et des enquêtes est composé de trois (03) membres issus du Conseil de régulation, répartis ainsi qu'il suit :

- un (01) représentant l'administration ;
- un (01) représentant le secteur privé ;
- un (01) représentant la société civile.

1.3. Le Comité de règlement des différends

1.3.1. Les missions du CRD

Le Comité de règlement des différends (CRD) est chargé de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées dans la passation des marchés publics. Dans le cas où celles-ci constituent une infraction pénale, l'Autorité de régulation des marchés publics saisit les juridictions compétentes.

Relativement à la procédure de passation et d'exécution des marchés publics, le CRD a en outre la mission de recevoir, enregistrer et examiner les recours exercés par les candidats et soumissionnaires,

1.3.2. L'organisation du CRD

Le Comité de règlement des différends est composé de façon tripartite et paritaire des six membres du Conseil de Régulation ne faisant pas partie du Comité d'audits et des enquêtes. Il s'agit de :

- deux (02) représentants l'administration ;
- deux (02) représentants le secteur privé ;
- deux (02) représentants la société civile.

1.4. La direction générale

La Direction Générale est administrée par un Directeur général qui est chargé d'assurer quotidiennement la gestion administrative, technique et financière de l'ARMP et de l'application de sa politique générale sous le contrôle du Conseil de Régulation à qui elle rend compte de sa gestion. La direction générale est organisée ainsi qu'il suit :

- le Directeur général ;
- la Direction de la réglementation et des affaires juridiques ;
- la Direction de la formation et des appuis techniques ;
- la Direction des statistiques et de la documentation.

Les missions de l'Autorité de régulation des marchés publics

L'Autorité de régulation des marchés publics assure deux types de missions : le contrôle a posteriori des marchés publics et la régulation du système de passation des marchés publics

1.5. Les missions de contrôle a posteriori

Le contrôle a posteriori s'exerce selon deux modalités :

1.5.1. Les audits externes et les enquêtes

Les audits externes et les enquêtes portent essentiellement sur, le respect du principe de transparence et les conditions de régularité de mise en œuvre des procédures de passation, ainsi que les conditions d'exécution des marchés publics.

1.5.2. Les audits techniques et financiers des marchés

Les audits techniques et financiers ont pour but de contrôler la mise en œuvre de la réglementation des marchés publics. Pour ce faire, l'Autorité de régulation des marchés publics commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon de marchés. Cet audit porte sur la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

Les enquêtes et contrôles a posteriori peuvent être initiés par l'Autorité de régulation des marchés publics, d'office ou sur la base d'une demande ou information émanant de toute personne intéressée.

1.6. Les missions de régulation du système des marchés publics

En matière de régulation du système de passation des marchés publics, l'Autorité de régulation des marchés publics assure les missions indiquées infra.

1.6.1. La réglementation et le renforcement des capacités

En la matière l'ARMP est chargée notamment de :

- émettre des avis, propositions ou recommandations en matière d'élaboration de la réglementation des marchés publics ;
- assurer l'information, la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique,
- évaluer les performances des acteurs du système des marchés publics et évaluer leurs capacités ;
- sanctionner les irrégularités constatées dans la passation des marchés publics ;
- procéder au règlement non juridictionnel des litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics ;
- rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.
- initier la rédaction et valider, les textes d'application relatifs à la réglementation des marchés publics ;
- veiller, par ses avis et recommandations, à l'application de la réglementation et des procédures relatives à la passation des marchés publics ;
- diffuser l'ensemble de la réglementation relative aux marchés publics et délégations de service public.

1.6.2. Les missions en matière contentieuse

En matière contentieuse, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée notamment de :

- statuer sur le désaccord entre le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué et la Direction générale du contrôle des marchés publics, relatif à l'annulation du choix d'une procédure d'appel d'offres ou à l'attribution des marchés.
- se prononcer sur le refus d'approbation du marché par l'autorité compétente ;
- statuer sur les litiges relatifs :
 - o à l'attribution des marchés,
 - o aux conditions de publication des avis d'appel d'offres,
 - o à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées de ceux-ci,
 - o au choix du mode de passation du marché et à la procédure de sélection retenue,
 - o à la conformité des documents d'appel d'offres à la réglementation et aux spécifications retenues,
 - o au choix des critères d'évaluation.

1.6.3. Les missions en matière disciplinaire

En matière disciplinaire, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée de prononcer des sanctions administratives à l'encontre de tout candidat ou soumissionnaire ayant violé la réglementation applicable en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public.

II. L'évaluation du cadre institutionnel

La mise en place des institutions prévues par la réglementation des marchés publics en l'occurrence, l'ARMP, la DGCMF ainsi que la DGGT a été effective depuis 2009. En ce qui concerne les CGMP leur mise en place au sein des maîtres d'ouvrage s'est faite de façon progressive et s'est achevée dès 2010.

Nonobstant leur installation, le fonctionnement et l'opérationnalisation de certains organes ne se sont pas avérés effectifs, notamment en ce qui concerne les Cellules de gestion des marchés publics, la direction générale du contrôle des marchés publics et dans une moindre mesure l'ARMP.

A. L'INTÉGRATION DES MARCHÉS DANS LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le cadre institutionnel souffre de l'absence de mécanismes ou d'organes permettant l'intégration du système de passation des marchés et celui de la gestion financière en l'occurrence la chaîne de la dépense publique. Il existe comme une nette séparation entre le système de passation et celui de règlement des marchés. Ce manque d'acointance entre les deux systèmes impacte négativement les marchés publics au plan de leur règlement, leur planification et les suivis consécutifs.

Le règlement des marchés

Les mécanismes de préparation et d'exécution du budget ne prennent pas en compte la particularité des marchés publics. Ainsi le règlement des marchés publics qui procède pourtant des engagements et des obligations de l'administration vis-à-vis des entreprises ne bénéficie d'aucun traitement particulier dans la chaîne de la dépense. Ce qui a pour corollaire :

- l'impossibilité d'établir la certification de la disponibilité de fonds avant le lancement de la procédure de passation des marchés ;
- l'impossibilité de procéder à des réservations des crédits préalablement à la signature des marchés comme l'exigent les dispositions de l'article 94 du code des marchés publics ;
- la difficulté de l'administration à procéder au règlement des marchés exécutés dans les délais contractuels conformément aux dispositions de l'article 125 du code qui fixe le délai maximum de règlement des marchés à 90 jours ;
- la difficulté de mettre en application les intérêts moratoires applicables aux maîtres d'ouvrage en cas d'observation des retards dans le règlement des marchés.

La planification des marchés

Selon la règle, la planification des marchés, notamment l'élaboration du plan de passation des marchés précède l'élaboration du budget. Le manque d'intégration de la chaîne de passation des marchés et celle de la préparation budgétaire isole complètement le processus de planification des marchés du dispositif budgétaire. En dépit des dispositions de l'article 23 du code des marchés publics qui subordonnent la préparation des budgets à l'élaboration préalable des plans de passation des marchés, les institutions en charge de l'élaboration des budgets ignorent complètement le processus de planification des marchés lors de l'élaboration desdits budgets.

L'information en retour sur l'exécution des marchés

L'absence d'information en retour constitue également la conséquence du manque d'intégration entre la chaîne de passation des marchés et celle de la dépense publique. En effet une bonne accointance entre les deux systèmes se caractérise par l'existence des dispositifs ou des mécanismes permettant l'établissement des rapports d'achèvement systématiques en vue de certifier l'exécution du budget et permettre ainsi d'établir une comparaison entre les prestations réalisées et rendues avec la programmation budgétaire relatives auxdites prestations.

B. LES ORGANES INTERVENANT DANS LA CHAÎNE DE PASSATION

L'organe de régulation et de contrôle a posteriori des marchés publics

Le système de passation dispose d'un organe de régulation, en l'occurrence l'ARMP, dont les responsabilités sont clairement établies par le cadre juridique et réglementaire, afin de lui accorder un niveau suffisant d'autonomie et d'autorité pour réguler tout le système. Cependant, un certain nombre de mécanismes permettant d'appuyer et de contrôler le fonctionnement de l'ensemble du système et pour formuler et exécuter des plans d'amélioration manquent à l'ARMP. Il s'agit notamment :

- du système d'information sur les marchés publics ;
- du système de renforcement des capacités institutionnelles d'analyse ;
- des mécanismes d'information en retour et des capacités de planification pour la mise en œuvre des améliorations.

1.1. Le système d'information sur les marchés publics

L'Autorité de régulation des marchés publics ne dispose pas de véritable système d'information sur les marchés publics, adossé à un dispositif de collecte et de traitement des informations permettant de fournir en temps réel, les informations sur les marchés passés.

Le système national d'information sur les marchés publics devrait être en mesure de fournir les informations dans le cadre des marchés publics sur :

- les méthodes de passation des marchés ;
- la durée des différentes étapes du cycle de passation des marchés ;
- les attributions de contrats ;
- les prix unitaires pour les catégories courantes de biens et services ;
- les autres informations permettant l'analyse des tendances ;
- les niveaux de participation ;
- l'efficacité et de l'économie des achats ;
- le respect des spécifications.

1.2. Le système de renforcement des capacités des acteurs

Le renforcement des capacités des agents publics, du secteur privé et de la société civile en matière de marchés publics nécessite la mise en place d'une véritable stratégie ainsi que des mécanismes de pérennisation des formations.

Il n'existe aucune stratégie définie au plan national en matière de formation et de renforcement des capacités dans les marchés publics qui prévoit des programmes permanents de formation approfondie d'une qualité et d'un contenu appréciables pour les besoins du système, une évaluation et un ajustement périodique en fonction des données de l'expérience, ainsi que l'existence d'une infrastructure permanente de formation.

1.3. Les normes de qualité pour l'évaluation des performances du système

Le système de marchés publics ne dispose pas de normes de contrôle de qualité diffusées auprès de tous les acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés, et permettant d'évaluer les activités de passation des marchés réalisées par le personnel affecté à cet effet ; ces normes devaient permettre également le suivi des performances. Les seules normes utilisées à ce jour sont celles élaborées par l'OCDE.

Un véritable système de mesure de la performance devrait comporter entre autres les normes suivantes :

- les délais de réponse aux demandes de renseignements ;
- le délai pour préparer les dossiers d'appel d'offres ;
- le seuil tolérable de recours aux modes exceptionnels de passation des marchés ;
- le nombre de soumissions minimales pour garantir la conformité de la procédure de mise en concurrence...

Les audits opérationnels doivent être réalisés pour s'assurer de l'atteinte des performances voulues.

L'organe de contrôle a priori des marchés publics

Le cadre institutionnel mettant en place la DGCMP demeure conforme aux standards internationaux et adapté aux missions de contrôle a priori qui sont dévolues à cet organe. Dans la pratique cependant, sa mise en place est encore inachevée, faute d'avoir mis en route le comité technique et les commissions spécialisées prévus aux articles 5, 6 et 7 du décret n° 2009-159 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics.

La mise en place du comité technique et des commissions spécialisées revêt un intérêt juridique certain dont l'importance est justifiée par la place qu'occupent les avis ainsi que les autorisations spéciales accordés par la DGCMP dans la sécurisation des procédures de passation des marchés. La nature très technique des dossiers de marchés n'autorise pas que leur contrôle soit réalisé par des agents non habilités et ne disposant pas de compétence en la matière.

Le niveau opérationnel des cellules de gestion des marchés publics

Nonobstant l'amélioration du cadre opérationnel des CGMP par l'élaboration d'un règlement intérieur-standard, celui-ci présente encore des limites en considération du mode de nomination des agents, du profil de ses derniers, des ressources allouées et du dispositif de contrôle interne que ces CGMP doivent mettre en place.

1.4. Le mode de nomination des agents

Un cadre de mise en concurrence garantissant un niveau de transparence et, la définition des critères de qualification et de compétence objectifs s'avère nécessaire, pour garantir la qualité du personnel affecté à la réalisation des tâches relevant de la passation des marchés.

Le mode actuel de nomination des agents chargés de la passation des marchés publics au sein des CGMP ne s'opère pas de façon concurrentielle, sur la base des compétences avérées en matière de passation des marchés publics.

1.5. Les profils en matière de marchés publics

Le cadre institutionnel des cellules de gestion des marchés publics ne prévoit aucun cadre relatif aux profils et aux compétences en matière de marchés publics destinés à garantir le recrutement des agents intervenant au sein de ces CGMP.

Le niveau de compétence des membres de cellules de gestion des marchés publics doit correspondre aux responsabilités qu'ils assument dans la réalisation des activités de passation des marchés. Ils doivent disposer d'un niveau de professionnalisme et de connaissances nécessaires. Pour le recrutement des agents intervenant dans les CGMP, des profils de compétences et de connaissances définis pour les emplois spécialisés en matière de passation des marchés sont nécessaires. Ces profils de compétences doivent systématiquement être mis en adéquation avec les besoins de recrutement par voie concurrentielle.

1.6. Le niveau des salaires des structures de passation de marchés

Le décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement des CGMP a prévu l'octroi d'une indemnité de sujétion à l'intention des membres des CGMP, laquelle indemnité devait être fixée chaque année par le Ministre en charge des finances.

Depuis le démarrage du système de passation des marchés publics en 2009, le texte sur ladite indemnité n'a jamais été pris par l'autorité concernée. Ainsi, les agents en charge des marchés publics exercent leurs missions de passation des marchés sans aucune motivation.

1.7. Les normes en matière de classement et d'archivage des documents

Un système de normalisation de la conservation des dossiers de passation des marchés auprès des maîtres d'ouvrage est nécessaire pour garantir la disponibilité de l'information permettant de retracer les opérations de passation des marchés. Un tel dispositif est, à l'heure actuelle inexistante dans le cadre institutionnel des CGMP.

L'existence d'un tel système est d'autant plus nécessaire qu'il permet de garantir le fonctionnement des systèmes de contrôle aussi bien internes qu'externes car il leur fournit la base pour l'évaluation. le cadre juridique et réglementaire doit établir une liste des dossiers de passation de marchés qui doivent être tenus au niveau des CGMP et ceux qui sont susceptibles d'être consultés par le public.

C. LE SYSTÈME D'AUDIT DES MARCHÉS

Au-delà des missions d'audit dévolues à l'ARMP, le système de passation des marchés doit disposer d'un cadre réglementaire, normatif et institutionnel de réalisation des contrôles. Ce dispositif doit permettre de déterminer la qualité, la fiabilité et l'opportunité des contrôles internes et externes.

Actuellement, le système ne dispose d'aucun dispositif institutionnel d'audit des marchés publics permettant :

- de distinguer les organismes d'audit interne devant produire périodiquement des recommandations à l'intention des autorités des différentes institutions à partir de leurs constatations ;
- de disposer d'un cadre juridique et réglementaire qui définit les principes essentiels de supervision et de contrôle ainsi que leur champ d'application ;
- d'évaluer dans quelle mesure les recommandations issues des audits internes et externes sont mises en application dans un délai raisonnable ;
- de définir le profil et le niveau de compétence des auditeurs.

Partie 2 : Pratique et gestion des marchés publics

Chapitre 1 : La présentation des activités réalisées

Dans ce chapitre, il sera question de présenter les activités réalisées par les organes de régulation (section 1), de contrôle a priori (section 2), de passation des marchés (section 3), et de délégation de maîtrise d'ouvrage (section 4).

I. Les activités de l'ARMP

A. LES ACTIVITÉS DU CONSEIL DE RÉGULATION

Les activités du Conseil de Régulation réalisées de 2010 à 2016 se résument ainsi qu'il suit :

- réalisation de trois (3) audits techniques et financiers (exercices budgétaires 2011-2012, 2013, 2014-2015), portant sur des échantillons aléatoires des marchés publics ;
- traitement des dossiers du contentieux des marchés publics et mandatement de la direction générale pour organiser les travaux préliminaires de traitement desdits dossiers ;
- la publication par le président de la république du décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 ;
- la publication de la nouvelle édition du code des marchés publics et ses textes d'application en 2012 ;
- l'adoption et la diffusion du règlement intérieur standard des cellules de gestion des marchés publics par décision n°008/2012 du 21 décembre 2012 portant règlement intérieur standard de la cellule de gestion des marchés publics ;
- l'adoption d'un avant-projet d'arrêté fixant l'indemnité de sujétion des membres des cellules de gestion des marchés publics en attente de validation par le ministère en charge des finances ;
- adoption et diffusion du manuel de procédure des marchés à participation communautaire par décision n°001/2015 du 26 mars 2015 portant manuel de procédures des marchés à participation communautaire.

B. LES ACTIVITÉS DU COMITÉ DES AUDITS ET ENQUÊTES

Les activités du CAE ont porté sur la réalisation des enquêtes (1), des audits techniques et financiers (2).

La réalisation des enquêtes

Le comité des audits et enquêtes a fait réaliser des enquêtes et investigations par les agents de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) sur les marchés litigieux ayant fait l'objet de recours auprès de l'ARMP. Ces affaires concernent essentiellement, les marchés passés, exécutés partiellement ou totalement avant l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics. Elles sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau 2.1.1 : Synthèse des enquêtes

Enquête par objet	Année							Total	Nombre de MO
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Incertitude sur l'exécution des prestations	3	2	-	-	-	-	-	5	2
Absence d'accord entre les parties sur le service fait	-	1	-	-	-	-	-	1	4
Contestation de l'exécution des prestations ainsi que leur PV de réception	2	4	-	-	-	-	-	6	3
Forclusion et non- exécution des prestations	3	-	-	-	-	-	-	3	2
Absence d'accord entre les parties pour la reconduction de la ligne budgétaire	2	-	-	-	-	-	-	2	6
Différences d'appréciation sur l'effectivité du règlement et de l'exécution	2	-	-	-	-	-	-	2	2
Total	12	7	-	-	-	-	-	19	19

Source : ARMP 2016

La réalisation des audits techniques et financiers

L'Autorité de régulation des marchés publics a réalisé trois (03) audits techniques et financiers sur des échantillons aléatoires des marchés publics des Ministères, Etablissements publics et Collectivités locales. Ces audits réalisés par des cabinets indépendants, concernent les exercices budgétaires 2011-2012, 2013 et 2014-2015.

C. LES ACTIVITÉS DU COMITÉ DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Le Comité de Règlement des Différends a été saisi par vingt-neuf (29) opérateurs économiques en vue de réclamer soit le règlement des prestations exécutées, la reconduction des lignes budgétaires, le remboursement des frais d'enregistrement prélevés par la Direction générale des impôts, soit la dénonciation de la procédure de passation entreprise par certains maîtres d'ouvrage. La plupart de ces affaires concernent les marchés passés, exécutés partiellement ou totalement avant l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics, à l'exception de cinq (5) affaires qui relèvent de la réglementation actuelle.

Ces différentes affaires ont fait l'objet de traitement par type de contentieux (passation et exécution) par le comité de règlement des différends.

D. LES ACTIVITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Les activités de la Direction générale ont consisté à l'émission des avis et recommandation sur l'élaboration de la réglementation ; l'information et le renforcement des capacités ; la formation et l'assistance technique des acteurs.

L'élaboration des outils de gestion des marchés publics

Dans le souci d'améliorer le système de gestion des marchés publics, l'ARMP a procédé à la mise en place des outils de passation des marchés publics, afin de se conformer aux dispositions régissant la réforme du système de passation des marchés publics et délégations de service public en République du Congo.

1.1. Les manuels de procédures et les règlements intérieurs

1.1.1. Le manuel de procédures du code des marchés publics

Elaboré en 2009, le manuel de procédures du code des marchés publics a pour objet de permettre aux acteurs de la commande publique, une meilleure compréhension et une application facilitée du Code des marchés publics.

1.1.2. Les dossiers type de passation des marchés publics

L'objet des dossiers-types de passation des marchés est de servir de cadre pour le lancement des appels d'offres. Depuis 2009 l'ARMP a élaboré cinq (5) dossiers-types d'appel d'offres ; il s'agit notamment :

- des dossiers-types pour la passation des marchés de travaux (version grands travaux et versions simplifiées) ;
- des dossiers-types pour la passation des marchés de fournitures (version grande fournitures et version simplifiée) ;
- du dossier-type pour la passation des marchés de prestations intellectuelles ;
- des dossiers-types de demandes de cotations pour les marchés de travaux et de fournitures ;
- des modèles types de rapports d'évaluation des offres pour les marchés de travaux, fournitures et services courants, ainsi que pour les prestations intellectuelles

1.1.3. Le règlement intérieur standard des CGMP

Cet outil a été élaboré en vue de compléter les dispositions du Décret n° 2009-161 du 20 mai 2009, portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics.

1.1.4. Le manuel de procédures des marchés à participation communautaire

Le manuel de procédures des marchés à participation communautaire a été élaboré en 2015, conformément aux dispositions de l'article 85 du Code des marchés publics. Son objectif est de permettre la passation des marchés publics passés dans le cadre de la mise en œuvre des projets communautaires, c'est-à-dire ceux impliquant la participation des ONG, associations, organisations communautaires informelles.

1.1.5. Le modèle type de plan de passation des marchés

La première version du modèle-type de plan de passation des marchés a été élaborée en 2009. Avec l'évolution des politiques budgétaires gouvernementales et la nécessité d'arrimer la planification des marchés à l'approche budget-programme, un nouveau modèle type a été élaboré par l'ARMP en 2015.

De façon spécifique l'usage du nouveau modèle-type de plan de passation des marchés devra permettre de :

- assurer la planification de la passation des marchés sur une période plus longue que l'échéance annuelle traditionnelle (18 mois au lieu de 12) ;
- disposer des informations programmatiques nécessaires à la préparation des budgets annuels ;
- disposer des informations sur l'exécution physique et financière des marchés, afin de s'assurer de l'adéquation des crédits budgétaires affectés à leur règlement au cours de chaque exercice ;
- disposer d'une bonne base de suivi-évaluation des activités.

1.2. Les outils de suivi des marchés publics

1.2.1. Le dispositif d'enregistrement des marchés publics

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics a apporté des innovations dans le dispositif de collecte des données sur les marchés publics, par la mise en place de la fiche d'identification unique du marché (FIUM). Ce document a permis à la fois d'avoir la traçabilité sur la gestion des marchés et d'attribuer un numéro d'identification unique du marché (NIUM). Ces outils ont permis à l'ARMP de disposer des données statistiques plus fiables.

1.2.2. Le registre de vente des DAO

L'objet du registre de vente des dossiers d'appel d'offres est d'assurer la traçabilité des acquisitions des DAO en vue de disposer des informations comptables sur les sommes reçues des candidats et d'établir le niveau d'intéressement des candidats aux marchés publics concernés. L'élaboration de ce registre ainsi que sa mise à la disposition des CGMP datent de 2012

1.2.3. Le registre de dépôt des offres

Dans le but de garantir et mesurer le niveau de participation des candidats aux marchés publics, l'ARMP, en collaboration avec la DGCMP, a mis en place, à partir de 2012, le registre de dépôt des offres conformément aux dispositions de l'article 53-3 du code des marchés publics.

1.2.4. Le certificat de non exclusion aux marchés publics

En application des dispositions de l'article 53 du Code des marchés publics, l'ARMP a institué, en 2013, un certificat de non exclusion aux marchés publics et délégations de service public délivré gratuitement sur présentation des documents ci-après : l'attestation d'affiliation à la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), l'agrément des services habilités, le certificat de moralité fiscale et celui de non faillite. Ce certificat de non exclusion aux marchés publics est délivré aux candidats / soumissionnaires aux marchés publics.

Ce document a permis de renforcer les règles de contrôle et d'éligibilité à la commande publique et n'a été essentiellement délivré que pour les marchés de travaux et de fournitures.

En rapport avec les statistiques d'enregistrement des marchés, il résulte que 2014 a été l'année où on a plus délivré ce document et que pour des raisons économiques évidentes, la délivrance en 2016 justifie cette tendance.

Le tableau ci-dessous présente le résumé de la situation de délivrance du certificat de non exclusion aux marchés publics au cours de la période.

Tableau 2.1.2 : Situation sur la délivrance des certificats de non exclusion

Certificat de non exclusion	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre	-	-	-	377	481	165	72	1095
Pourcentage	-	-	-	34%	44%	15%	7%	100%

Source : ARMP 2016

L'information des acteurs

2.1. L'information des acteurs et du public

2.1.1. La collecte des données sur les marchés

a. *La collecte de documents*

L'ARMP a procédé à la collecte des données relatives à la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrage ou maîtres d'ouvrage délégué, en vue de constituer un fonds documentaire sur les marchés publics. A cet effet, la collecte réalisée a porté sur les documents contractuels avec la mise en œuvre de la FIUM et les documents relatifs à la passation des marchés (les avis d'appels d'offres, les dossiers d'appels d'offres, les avis de non objection, les procès-verbaux d'ouverture des plis, les rapports d'évaluation, les décisions d'attribution, etc.).

La base documentaire de l'ARMP au cours de cette période est constituée telle qu'elle est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau 2.1.3 : Répartition des actes collectés et publiés se rapportant aux marchés publics (2010-2016)

N°	Nature du document	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1	Plans de passation des marchés		66	73	56	50	30	15	290
2	Avis d'appel d'offres	160	251	413	681	226	77	22	1830
3	Dossier d'appel d'offres		30	188	18	15	1	10	262
4	Avis à manifestation d'intérêt	39	126	127	75	69	6	3	445
5	Décision d'attributions provisoires et définitives	-	70	42	43	15	24	0	194
6	Contrats des marchés publics enregistrés	-	178	449	917	1062	286	49	2941
7	Certificats de non exclusion aux marchés publics	-	-	-	377	481	165	72	1095
8	Revue	6	3	0	1	3	1	0	14
9	Bulletin officiel d'annonce des marchés publics (BOAMP)	26	35	31	35	26	14	10	177

N°	Nature du document	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
10	Manuel de procédures des marchés à participation communautaire	-	-	-	-	-	1	-	1
11	Rapport annuel de l'ARMP	-	1	1	1	1	1	1	6
12	Rapport annuel de la DGCMP	-	1	1	1	1	1	1	6

Source : ARMP 2016

b. L'enregistrement des marchés publics

L'enregistrement des marchés permet d'assurer la traçabilité de chaque marché depuis sa planification jusqu'à son exécution. La répartition des marchés enregistrés à l'ARMP de 2010 à 2016 en volume se présente ainsi qu'il suit :

- en 2011 : 178 marchés enregistrés, soit 6% ;
- en 2012 : 449 marchés enregistrés, soit 15% ;
- en 2013 : 917 marchés enregistrés, soit 31% ;
- en 2014 : 1062 marchés enregistrés, soit 36% ;
- en 2015 : 285 marchés enregistrés, soit 10% ;
- en 2016 : 49 marchés enregistrés, soit 2%.

2.1.2. Les statistiques sur les marchés publics

La répartition de 2763 marchés enregistrés après l'institution de la fiche d'identification unique par l'ARMP se présente selon la série de tableaux ci-dessous.

a. Les marchés enregistrés par catégorie de MO

D'année en année, les contrats enregistrés à l'ARMP proviennent des différentes catégories de maîtres d'ouvrage auxquels les ministères restent en tête, suivi des établissements avec en dernier les entreprises publiques comme répartis dans le tableau ci-après.

Tableau 2.1.4 : Répartition des marchés enregistrés à l'ARMP selon la catégorie de MO

Année	Catégorie de MO							Total
	Ministères	Collectivités locales	Etablissements Publics	Entreprises Publiques	Institutions de la République	Présidence de la République	Autres institutions	
2012	338	35	24	0	25	13	14	449
2013	795	29	58	2	33	0	0	917
2014	993	3	26	4	1	35	0	1 062
2015	215	0	10	1	0	1	59	286
2016	45	0	3	1	0	0	0	49
Total	2386	67	121	8	59	49	73	2 763

Source : DARMP 2016

b. Les marchés enregistrés en volume et en valeur

De façon générale, 2014 a été l'année où le pic de contractualisation des marchés en volume a été atteint avec une baisse accentuée à partir de 2015.

Tableau 2.1.5 : Situation des marchés enregistrés à l'ARMP par année

Année	Marchés enregistrés		Pourcentage	
	Nbre	Somme	Volume	Valeur
2012	449	715 68 552 561	16,25%	16,29%
2013	917	144 531 495 004	33,19%	32,89%
2014	1 062	119 133 456 861	38,44%	27,11%
2015	286	94 561 649 306	10,35%	21,52%
2016	49	9 601 158 862	1,77%	2,19%
Total	2 763	439 396 312 594	100,00%	100,00%

Source : ARMP 2016

c. Les marchés enregistrés par type

Au regard des données du tableau 1.2.5 ci-dessous, il se dégage que les marchés de type fournitures ont été les plus passés aussi bien en volume (55%) qu'en valeur (44%) suivis de ceux des travaux respectivement de 38% en volume et 42% en valeur, tandis que ceux des services courants et des prestations intellectuelles alternent en volume et en valeur pour la dernière place. Cette tendance se justifie pour la simple raison que fondamentalement, les marchés de fournitures par nature l'emportent presque toujours en volume par rapport aux autres types de marchés.

Ainsi, sur l'ensemble des marchés enregistrés à l'ARMP :

- 38% ont été passés en 2014 contre 33% en 2013, 16% en 2012, 10% en 2015 et seulement 2% en 2016 en volume ;
- En termes de valeur : 33% en 2013 contre 27% en 2014, 21% en 2015, 16% en 2012 et 2% en 2016.

Tableau 2.1.6 : Synthèse globale des marchés enregistrés par type de 2012 à 2016

Type de marchés	Marchés enregistrés		Pourcentage	
	Nombre	Somme	Volume	Valeur
Travaux	1 054	184 529 673 678	38%	42%
Fournitures	1 516	194 466 697 728	55%	44%
Services courants	51	46 926 887 495	2%	11%
Prestations Intellectuelles	142	13 473 053 692	5%	3%
Total général	2 763	439 396 312 593	100%	100%

Source : ARMP 2016

d. Les marchés enregistrés par type et mode de passation

Les tableaux suivant présentent certains indicateurs d'appréciation de la répartition annuelle aussi bien en volume qu'en valeur respectivement par type de marchés et mode de passation, suivie d'une analyse mensuelle détaillée et d'un commentaire spécifique.

Tableau 2.1.7 : Répartition des marchés passés et enregistrés à l'ARMP par année et par type

Année	Type de marchés								Total	
	Travaux		Fournitures		Services courants		Prestations Intellectuelles			
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2 012	227	37 720 889 997	187	30 108 012 902	4	415 110 000	31	3 324 539 662	449	71 568 552 561
2 013	351	69 761 874 797	526	71 727 906 710	8	670 178 925	32	2 371 534 572	917	144 531 495 004
2 014	410	63 499 019 183	581	49 308 534 405	12	887 755 899	59	5 438 147 373	1 062	119 133 456 860
2 015	52	10 541 997 742	191	37 106 493 690	26	44 854 137 207	17	2 059 020 667	286	94 561 649 306
2 016	14	3 005 891 959	31	6 215 750 021	1	99 705 464	3	279 811 418	49	9 601 158 862
Total	1 054	184 529 673 678	1 516	194 466 697 728	51	46 926 887 495	142	13 473 053 692	2 763	439 396 312 593

Source : ARMP 2016

Tableau 2.1.8 : Répartition des marchés enregistrés à l'ARMP par mode de passation

Année	Mode de passation						Total	
	Appel à concurrence		Entente directe		Demande de cotation			
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2012	296	53 885 825 418	35	13 761 127 186	118	3 921 599 957	449	71 568 552 561
2013	553	118 230 850 087	84	16 504 566 844	280	9 796 078 073	917	144 531 495 004
2014	559	96 331 198 148	17	4 115 714 883	486	18 686 543 830	1 062	119 133 456 861
2015	163	82 982 742 244	10	7 005 479 176	113	4 573 427 886	286	94 561 649 306
2016	30	6 205 936 961	4	2 546 894 596	15	848 327 305	49	9 601 158 862
Total	1 601	357 636 552 858	150	43 933 782 685	1 012	37 825 977 051	2 763	439 396 312 594

Source : ARMP 2016

e. Les marchés enregistrés en nombre et en valeur par mois

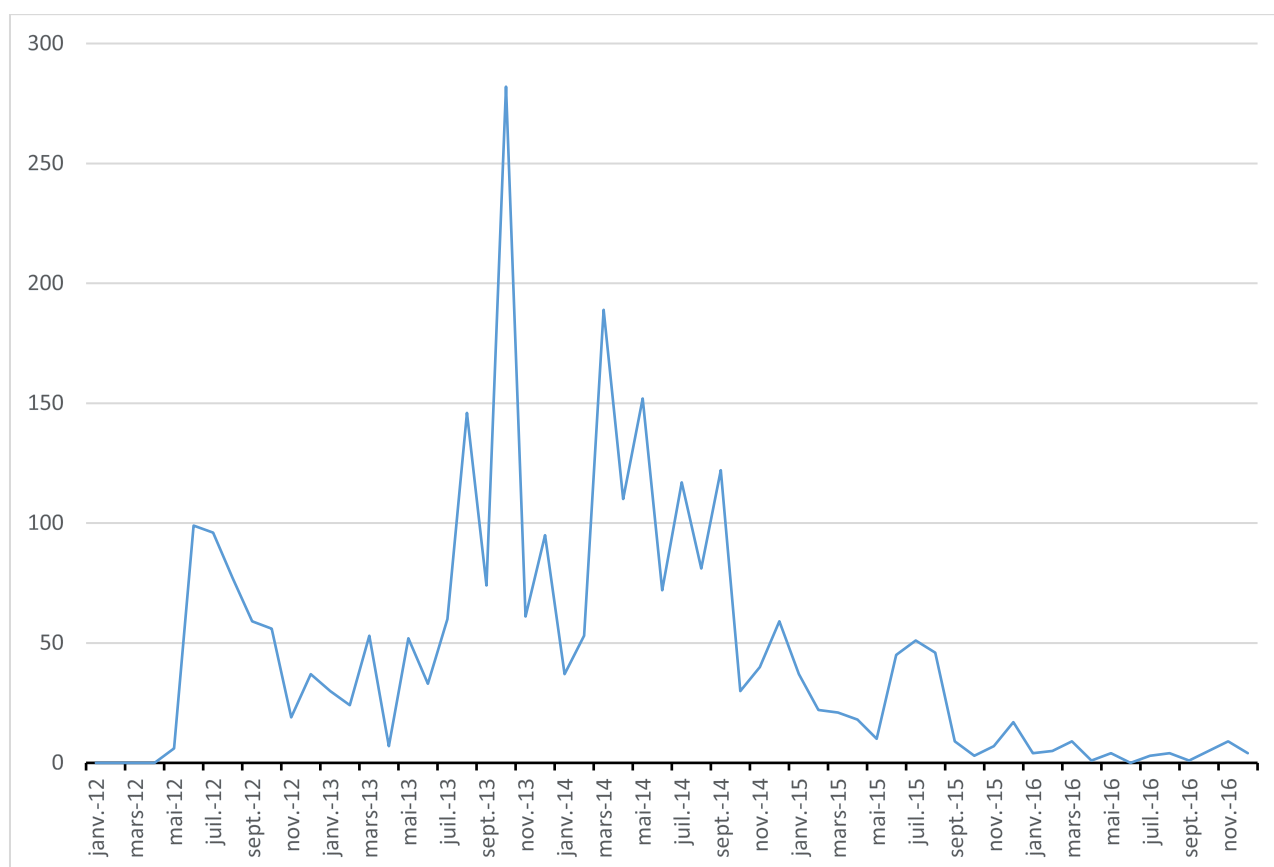
L'analyse de façon mensuelle de la séquence d'enregistrement des marchés publics au cours de cette période, le tableau 2.1.8 et son illustration graphique 1.2.1 ci-dessous permettent de constater que le pic des marchés enregistrés à l'ARMP en volume a été atteint en octobre 2013 avec 282 marchés suivi de mars 2014 avec 189 marchés, août 2014 avec 146 marchés tandis que les mois de janvier à avril 2012 marquent la rupture de non enregistrement des marchés à travers la fiche d'identification unique des marchés, instituée par le Conseil de régulation de l'ARMP pour un numéro d'identification unique du marché (NIUM). Après la validation et la campagne de sensibilisation sur l'ensemble du pays, le premier numéro 2012-0001/PR/ARMP MX fut attribué le 04 mai 2012 au profit du Ministère Délégué chargé de la Marine Marchande portant sur l'informatisation des services de la DIGEMAR par demande de cotation pour un montant de 25 000 000 de francs CFA.

Tableau 2.1.9 : Répartition détaillée des marchés enregistrés à l'ARMP par mois

Mois	2 012		2 013		2 014		2 015		2 016		Total	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
Janvier	0	0	30	3 578 049 235	37	1 980 098 766	37	2 444 521 235	4	234 810 218	108	8 237 479 454
Février	0	0	24	5 200 857 848	53	6 065 646 259	22	813 383 719	5	1 109 995 163	104	13 189 882 989
Mars	0	0	53	8 894 302 573	189	32 630 603 542	21	3 844 917 965	9	949 397 954	272	46 319 222 034
Avril	0	0	7	902 707 886	110	16 625 328 367	18	1 049 523 416	1	99 705 464	136	18 677 265 133
Mai	6	676 542 461	52	6 161 075 024	152	12 257 243 327	10	1 402 863 712	4	908 727 155	224	21 406 451 679
Juin	99	24 330 907 239	33	4 342 055 956	72	5 054 764 953	45	13 787 083 367	0	0	249	47 514 811 515
Juillet	96	11 248 384 418	60	9 788 185 297	117	11 770 021 997	51	52 257 393 957	3	647 113 224	327	85 711 098 893
Août	77	11 385 239 209	146	26 286 309 099	81	8 705 598 831	46	9 224 466 500	4	785 000 000	354	56 386 613 639
Septembre	59	6 434 862 219	74	10 763 233 314	122	12 155 341 620	9	749 987 621	1	135 700 570	265	30 239 125 344
Octobre	56	8 688 564 055	282	25 869 115 994	30	7 740 801 848	3	298 748 000	5	2 507 495 233	376	45 104 725 130
Novembre	19	4 073 751 995	61	9 563 859 388	40	1 582 380 364	7	7 668 229 900	9	1 864 977 319	136	24 753 198 966
Décembre	37	4 730 300 965	95	33 181 743 390	59	2 565 626 987	17	1 020 529 914	4	358 236 562	212	41 856 437 818
Total	449	71 568 552 561	917	144 531 495 004	1 062	119 133 456 861	286	94 561 649 306	49	9 601 158 862	2 763	439 396 312 594

Source : ARMP 2016

Graphique 2.1.1 : Illustration en volume des marchés enregistrés à l'ARMP par mois de 2012 à 2016



Source : ARMP 2016

La morosité économique due à la baisse continue du budget d'investissement de l'Etat illustre la chute progressive des marchés enregistrés à l'ARMP consécutive aux effets pervers de la chute drastique du prix du baril du pétrole, source principale du financement dudit budget. Il faut signaler que le mois de juin 2016 n'a connu l'enregistrement d'aucun marché à l'ARMP.

2.1.3. La publication des informations relatives aux marchés publics

L'ARMP dispose de cinq (5) supports de publication destinés à informer le public sur les marchés publics et garantir le respect du principe de transparence dans les procédures de passation des marchés publics. Ces supports sont les suivants : le Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics ; la revue des marchés publics ; les deux sites internet ; le panneau d'affichage électronique ; la hotline.

a. Le Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics

Le bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP) est un support d'information hebdomadaire de l'ARMP dans lequel sont publiées, les informations relatives aux marchés publics entre autres, les avis généraux de passation des marchés, les avis d'appel d'offres, les avis à manifestation d'intérêt, les résultats d'attribution, les montants et délais d'exécution des marchés publics et délégation de service public.

Tableau 2.1.10 : Situation du BOAMP de 2010 à 2016

N°	Nature du document	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
5	Bulletin officiel d'annonce des marchés publics (BOAMP)	26	35	31	35	26	14	10	177

Source : ARMP 2016

Tableau 2.1.11 : Répartition des actes publiés de 2010 à 2016

N°	Nature du document	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1	Plans de passation des marchés		66	73	56	50	30	15	290
2	Avis d'appel d'offres	160	251	413	681	226	77	22	1830
3	Avis à manifestation d'intérêt	39	126	127	75	69	6	3	445
4	Décision d'attributions provisoires et définitives	0	70	42	43	15	24	0	194
Total		199	513	655	855	360	137	40	2759

Source : ARMP 2016

Au total, 2759 actes ont été publiés, dans la période de 2010 à 2016, à travers 177 bulletins officiels d'Annonces des marchés publics.

b. La revue des marchés publics

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics assure l'édition et la publication d'une revue périodique ayant pour objet d'informer le public de ses activités. La revue des marchés publics de l'ARMP, est un magazine d'information traitant d'une part, des sujets relatifs à l'actualité de l'ARMP, et d'autre part, des faits et analyses.

De 2010 à 2016, 14 numéros ont été publiés selon le tableau ci-dessous.

Tableau 2.1.12 : situation de publication des numéros de revues

Nature du document	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Revue	6	3	0	1	3	1	0	14

Source : ARMP 2016

c. Les deux sites internet

En 2010, avec l'appui financier de la Banque mondiale, l'ARMP, en application des dispositions de l'article 3 du décret n°2009-157 du 20 mai 2009, a créé son premier site internet destiné à publier les informations sur les marchés publics et dont l'adresse du domaine était www.armpcongo.org.

Après deux années de fonctionnement, ce site a connu une année d'arrêt en 2012 du fait que toutes les clés de mise à jour et le nom du domaine (armpcongo.org) n'avaient pas été transférés à l'ARMP, par le consultant. C'est ce qui a justifié la création d'un autre site Web, en 2013.

A compter de 2013, et sur ses fonds propres, l'ARMP a procédé au recrutement d'un consultant pour la création d'un nouveau site internet devant remplacer le premier. Ce site dont l'adresse est désormais www.armp.cg a été lancé la même année. Ce site a l'avantage d'avoir corrigé les erreurs constatées dans le premier. Il est orienté vers l'information du public sur le processus de passation des marchés, contrairement à l'ancien, essentiellement tourné vers la présentation des activités internes à l'ARMP.

A ce titre, il constitue un véritable outil d'information. Ce site prend donc en compte :

- la publication des avis d'appel d'offres émis par les maîtres d'ouvrage et consultables par les candidats aux marchés publics ;
- la publication de toutes les autres informations sur les marchés publics notamment : les textes réglementaires, les décisions du Conseil de régulation destinées au public, les rapports d'activités, les modules de formation, les sanctions prononcées par l'ARMP à l'encontre de certains acteurs de la commande publique, les statistiques sur les marchés.

Etant complètement bilingue, il a l'avantage de couvrir à la fois une audience francophone et anglophone.

d. Le panneau d'affichage électronique

Dès 2010 et parallèlement à la création du site web, un panneau lumineux constitué d'une bande défilante a été acquis afin de permettre au public ne pouvant pas accéder au site web de l'ARMP de disposer d'un moyen visuel direct de publication des informations. Ce panneau demeure opérationnel à ce jour.

e. La hotline

En 2015, avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du Programme de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance (PRCTG II), l'ARMP s'était engagée à mettre en place une hotline destinée à permettre aux acteurs de la commande publique et au public intéressé de s'informer sur les questions relatives aux marchés publics et de dénoncer les cas de violation de la réglementation.

L'étude relative à l'implantation de la hotline a été réalisée, cependant, compte tenu de la clôture du PRCTG II, l'acquisition des équipements actifs et l'opérationnalisation du système n'ont pas pu être menés à terme.

2.1.4. La publication des répertoires des entreprises et des participants aux formations

Dans l'objectif de faciliter l'identification des acteurs publics et privés intervenant dans le marchés publics, l'ARMP a élaboré deux répertoires : le premier liste les opérateurs économiques tandis que le deuxième porte sur les bénéficiaires des formations.

a. Le répertoire des entreprises

Constitué à partir du système d'enregistrement des marchés à l'ARMP et des formations organisées en partenariat avec le Ministère des PME et de l'artisanat, le répertoire des entreprises a pour objet de permettre aux maître d'ouvrage désireux de consulter directement certaines entreprises dans le cadre des marchés passés par les procédures de gré à gré, demande de cotation ou appel d'offres restreint. Ce registre classe les entreprises par localité, et par secteur d'activité. Il comporte également les indications sur leurs adresses.

b. Le répertoire des formations

Conçu pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'identifier au sein de leurs institutions les personnes disposant des aptitudes à participer aux activités de passation des marchés, notamment au sein des CGMP, le répertoire des formations a été élaboré à partir des formations organisées sous la responsabilité de l'ARMP depuis 2010. Ce répertoire comporte des indications sur l'identité et les adresses des personnes concernées d'une part, et celles des institutions auxquelles elles se rattachent d'autre part.

La formation et l'assistance technique des acteurs

Le renforcement des capacités des acteurs a porté sur les formations et les appuis techniques à l'endroit du secteur public, du secteur privé et de la société civile.

3.1. La mise en œuvre des programmes de formation

Malgré l'absence de capacités institutionnelles destinées à assurer l'organisation et la pérennisation des formations dans le domaine des marchés publics au Congo, l'Autorité de régulation des marchés publics a pallié cette défaillance en prenant en charge la réalisation des formations tant à l'endroit des agents publics, que ceux du secteur privé et de la société civile, ce depuis 2009.

L'exécution des missions de renforcement des capacités en matière de marchés publics a porté sur l'organisation : (a) des sessions de formation ; (b) des appuis technique à l'endroit des CGMP et, (c) des sessions d'information.

3.1.1. Thématiques et modules de formation

Les premières formations réalisées au début de la réforme des marchés publics, spécifiquement en 2009, ont été organisées avec le concours de la Banque mondiale et ont concerné 400 personnes dont 350 de l'administration et 50 du secteur privé et de la société civile, ceci en deux (2) phases de 15 jours chacune.

Par la suite, en 2010 la Banque mondiale a assuré la formation de 22 formateurs au Congo pendant 4 semaines dont 21 jours à Dakar au Sénégal, pour 10 d'entre eux. L'objectif était de constituer un premier creuset de formateurs au démarrage du système.

Après cette phase de prise en charge des formations par la Banque mondiale, à partir de 2010, l'ARMP s'est relayée dans la réalisation des formations par ses propres soins. Ces formations ont porté sur des modules standards constituant l'essentiel de l'ossature des questions relatives aux marchés publics, notamment :

a. Le cadre réglementaire et institutionnel des marchés publics en République du Congo

Ce module vise à améliorer le niveau d'information des participants, relativement au cadre réglementaire de la passation des marchés publics, mis en place par le décret 2009-156 du 20 mai 2009, portant code des marchés publics et des décrets subséquents, portant application de certaines dispositions du code.

Les thématiques suivantes ont été abordées :

- le cadre législatif et réglementaire ;
- le champ d'application du code des marchés publics ;
- les seuils applicables aux marchés publics ;
- les organes intervenant dans les marchés publics.

b. La préparation et la planification des marchés

i. La préparation des marchés publics

Ce module avait pour objectif de permettre aux participants de s'imprégner du dispositif juridique et pratique qui encadre les marchés publics, notamment :

- l'environnement général des marchés publics, thématique articulée autour des sous-thèmes suivants :
 - o le seuil du marché et les procédures de passation des marchés ;
 - o les conditions relatives à la mise en concurrence des candidats.
- la détermination des besoins dans les marchés publics, thématique articulée autour des sous-thèmes suivants :
 - o la définition des besoins ;
 - o l'élaboration du cahier des charges fonctionnel.

ii. La planification des marchés et l'élaboration du plan de passation des marchés

Ce module a permis aux participants d'une part, de maîtriser les outils nécessaires à l'élaboration et au suivi efficace d'un plan de passation et d'autre part, de distinguer les éléments de convergence et de subordination du PPM aux cahiers des charges fonctionnels une fois que la détermination de besoins est faite. Pour atteindre cet objectif, les sous-thèmes suivants ont été développés :

- Les conditions et les étapes de la planification des marchés ;
- Les outils de la planification ;
- L'élaboration du plan de passation des marchés.

c. La mise en œuvre du processus de passation des marchés

Ce module a permis de développer des thématiques portant notamment sur :

i. La préparation des dossiers de consultation des entreprises (DAO et DP)

L'objectif de ce module de formation est de permettre aux participants de maîtriser le processus d'élaboration des dossiers de soumission des entreprises, notamment les dossiers d'appel d'offres et les dossiers de demande de proposition.

De façon spécifique, les thématiques suivantes ont été abordées :

- les différents éléments constitutifs du Dossier d'appel d'offres et de la demande de proposition ;
- les différentes parties du dossier d'appel d'offres et de la demande de proposition ;
- les critères d'évaluation et les critères de conformité des offres.

ii. Le dépôt des offres et l'ouverture des plis

L'objectif du thème est d'amener les participants à la maîtrise à la fois des principes et des procédures d'ouverture des plis, notamment :

- les principes de l'ouverture des plis ;
- la composition de la commission, des équipes de travail ainsi que le rôle de chaque membre ;
- les étapes de la procédure d'ouverture des plis ;
- la mise à jour des fiches individuelle et la fiche synthèse ;
- la préparation du procès-verbal d'ouverture des plis.

iii. L'évaluation des offres et l'attribution des marchés

L'objectif du thème est de faire maîtriser par les participants le déroulement général de l'évaluation et de la comparaison des offres ainsi que le remplissage des fiches d'évaluation et la préparation du rapport.

Les enseignements ont porté notamment sur :

- la procédure et les étapes d'une évaluation des offres ;
- l'évaluation pratique des offres par l'utilisation des formulaires ;
- les facteurs d'évaluation et leur mode de calcul ;
- la rédaction du rapport d'évaluation des offres.

d. L'exécution, le contrôle et le règlement des marchés

L'objectif global de ce module de formation est de permettre aux participants de maîtriser les obligations qu'emportent l'exécution des contrats tant en ce qui concerne les titulaires de marchés que les maîtres d'ouvrage, afin de faciliter leur règlement dans les délais.

De façon spécifique ce module de formation a pour objectif :

- de caractériser le contenu du contrat notamment les documents constitutifs et les rubriques obligatoires ;
- de distinguer les obligations qui incombent au titulaire du marchés et au maître d'ouvrage en cours d'exécution du marchés, ainsi que les sanctions applicables en cas de manquements aux dites obligations ;
- de maîtriser les procédures et les mécanismes des règlements des marchés, notamment la notion de prix et les variations subséquents, le calcul des décomptes ainsi que les modalités de règlement des marchés.

e. Les autres thématiques abordées

- le contrôle et la régulation des marchés publics ;
- le règlement des différends des marchés publics.

3.1.2. Les résultats obtenus

Au cours de la période de 2009 à 2015, l'ARMP a organisé au total 54 sessions de formations à l'endroit de 3.474 acteurs répartis ainsi qu'il suit, 3009 agents du secteur public et 465 relevant du secteur privé et de la société civile.

L'évolution des sessions de formation n'a pas été uniforme de 2009 à 2015. En effet, la progression des formations s'est avérée très forte et régulière entre 2009 et 2011, tant en termes de thématiques abordées que du nombre de participants et de la durée des séances.

La dynamique de progression des formations observée au cours de cette période a été rompue entre 2012 et 2014, pour ne redémarrer qu'en 2015.

a. Le nombre de personnes formées

Le nombre de personnes formées a également dégringolé passant de 2264 dans la période de 2009 à 2011, à 685 au cours de la période 2012-2014.

b. La durée des sessions de formation

Selon les normes OCDE, la règle en matière de formation est de plus de 15 jours de formations réparties en 3 sessions par année. Tandis que la période de 2009 à 2011 a permis d'assurer en moyenne 97 jours de formation sur 42 sessions par agent et par année, la période 2012 à 2014 n'a connu qu'une moyenne annuelle par agent de 26,25 jours de formation sur 12 sessions.

En effet, l'année 2012 n'a pas connu de formations, seules des sessions d'information ont été organisées. Un redémarrage timide s'est fait en 2014 et en 2015 avec l'appui de la Banque mondiale à travers le projet PRCTG II, le programme de formation des acteurs a pu redémarrer, ce qui a permis de former 385 agents de l'Etat ainsi que les représentants du secteur privé et de la société civile pendant 45 jours, en raison de 15 jours par participant.

Tableau 2.1.13 : Tableau statistique des formations

N°	Année	Nombre de sessions	Nombre de modules	Participation				Durée moyenne
				CGMP	Secteur public	Secteur privé	Total	
1	2009	4	1	0	300	100	400	32
2	2010	16	6	80	712	55	767	122
3	2011	22	10	65	872	225	1097	137
4	2012	1	1	0	42	0	42	5
5	2013	4	3	46	372	0	372	8
6	2014	4	3	35	271	0	271	22
7	2015	3	3	99	440	85	525	70
TOTAL		54	27	325	3009	465	3474	396

Source : ARMP 2016

Tableau 2.1.14 : Tableau statistique des formations par module

Modules	Années														Cumul		
	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015				
	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	Cibles	Durée	
Responsabilité des PRMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36	2	0	0	36	2
Formation initiale sur le CMP	350	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0			385	45	735	75
Formation des formateurs			11	21	0	0	0	0	0	0	28	1	0	0	39	22	
Principes généraux du Code des marchés publics	50	2	23	3	107	13	0	0	0	0	0	0	15	4	195	22	
Planification des marchés	0	0	96	10	159	20	0	0	63	2	207	19	0	0	525	51	
Elaboration du Dossier d'appel d'offres	0	0	225	38	107	13	0	0	149	2	0	0	125	21	606	74	
Réception des offres, ouverture de plis et évaluation	0	0	213	24	107	13	0	0	0	0	0	0	0	0	320	37	
Evaluation des offres	0	0	0	0	150	19	0	0	0	0	0	0	0	0	150	19	
Soumission aux marchés publics	0	0	42	4	225	28	0	0	0	0	0	0	0	0	267	32	
Exécution des marchés	0	0	157	22	107	13	0	0	160	0	0	0	0	0	424	39	
Règlement des marchés et chaîne de la dépense	0	0	0	0	92	12	0	0	0	0	0	0	0	0	92	12	
Gestion axée sur les résultats	0	0	0	0	42	5	0	0	0	0	0	0	0	0	42	5	
Elaboration plan stratégique de formation	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Formation à la GED	0	0	0	0	0	0	42	5	0	0	0	0	0	0	42	5	
Partenariat Public Privé	0	0	0	0	0	0			0	0	0	0	0	0	0	0	
Total général	400	32	767	122	1097	137	42	5	372	8	271	22	525	70	3474	396	

Source : ARMP 2016

3.2. Les appuis techniques

3.2.1. Les appuis réalisés en interne par l'ARMP

Dès 2010, l'ARMP a débuté la réalisation des appuis techniques auprès des maîtres d'ouvrage par l'assistance à la mise en place des CGMP. A la suite de la création des CGMP, les appuis techniques ont permis d'assister ces dernières par le biais des formations organisées notamment sur les thématiques suivantes :

- L'élaboration des plans de passation des marchés ;
- L'élaboration des dossiers de consultation des entreprises (DAO et DP) ;
- Le dépôt des offres et l'ouverture des plis ;
- L'exécution des contrats.

3.2.2. Les appuis techniques réalisés avec le concours des partenaires techniques et financiers

Compte tenu du nombre croissant des CGMP, l'ARMP a sollicité l'appui de la Banque mondiale et de l'Union européenne lesquelles ont mis à la disposition de l'ARMP des experts internationaux pendant une période de huit (8) mois, de 2010 à 2011, afin d'assurer un coaching des CGMP dans les matières citées ci-dessus, sur les CGMP que les services de l'ARMP dédiés à cet effet ne pouvaient pas assurer. Il s'agit des experts internationaux suivants :

- Mr Ziedler ;
- Mr Guy-Joseph MALEMBETY ;
- Mr Carlo DEHENIN.

Ces appuis techniques avaient permis d'assister les premières CGMP mises en place. Au total 71 CGMP pour 297 agents avaient été assistées pendant 459 jours en moyenne.

Tableau 2.1.15 : Synthèse de l'évolution des appuis techniques de 2009 à 2015

N°	Année	Nbre de sessions	Nbre de modules	Participation			Durée	
				CGMP	Secteur public	Secteur privé		Total participants
1	2009	4	1	0	325	100	425	62
2	2010	16	6	80	712	55	767	122
3	2011	22	10	65	872	225	1097	137
4	2012	0	0	0	42	0	42	5
5	2013	4	3	46	372	0	372	8
6	2014	4	3	35	243	0	243	23
7	2015	7	3	99	440	85	525	70
8	2016	0	1	20	167	0	167	15
Total/Moyenne		57	27	43,125	3173	465	3638	442

Source : ARMP 2016

3.3. La vulgarisation du Code des marchés publics

L'ARMP a organisé des campagnes et sessions de vulgarisation sur la réglementation des marchés publics à l'endroit des différents acteurs intervenant dans la commande publique. A ce titre, les activités d'information et de sensibilisation ci-après ont été organisées :

- Vulgarisation du Code des marchés publics au sein du conseil départemental de la Lékoumou à l'occasion de leur session budgétaire ;
- Lancement officiel de la campagne nationale de vulgarisation du Code des marchés publics et Vulgarisation dudit code à Kinkala dans le Département du Pool ;
- Conférence débat avec les acteurs du secteur privé à la Chambre de commerce de Brazzaville sur les enjeux de la réforme du système de passation des marchés publics au Congo ;
- Session d'information à l'attention des acteurs de la société civile et des médias sur leur rôle dans la mise en œuvre de la réforme du système de passation des marchés publics au Congo ;
- Vulgarisation des mécanismes de dépôt et d'ouverture des plis et présentation du registre de dépôt et du carnet de dépôt des offres ;
- Séminaire d'information sur le Code des marchés publics à l'endroit des parlementaires sur le thème : « Les Parlementaires et la commande publique à l'ère de la nouvelle réforme des marchés publics » ;
- Vulgarisation du Code des marchés publics à l'endroit des très petites entreprises et les entreprises artisanales à Brazzaville, Pointe-Noire, Sibiti et Oyo sur le thème : « Les très petites entreprises et les entreprises artisanales face à la nouvelle réglementation des marchés publics » ;
- Atelier d'information et de formation à l'attention des médias publics et privés sur le thème : « Les médias, la commande publique et la bonne gouvernance » ;
- Vulgarisation du manuel de procédures des marchés à participation communautaire à Kinkala et Djambala ;
- Vulgarisation du contentieux de la passation et de l'exécution des marchés publics auprès de tous les acteurs de la commande publique ;
- Présentation de la FIUM et des différentes étapes de la passation des marchés publics ;
- Atelier de sensibilisation des entrepreneurs sur les méthodes et techniques de soumission.

Les tableaux ci-dessous résument l'ensemble de ces activités :

Tableau 2.1.16 : Récapitulatif des ateliers d'information

N°	Thématique	Objectifs	lieu	Périodes	Cibles	Cibles	Durée
Année 2013							
1	Les Parlementaires et la commande publique à l'ère de la nouvelle réforme des marchés publics	Améliorer le niveau d'information des parlementaires sur la préparation des budgets et la passation des marchés publics	Brazzaville	du 14 au 15 novembre 2013	Parlementaires et attachés	153	2
2	les "très petites entreprises et les entreprises artisanales face à la nouvelle réglementation des marchés publics	Renforcer les capacités des TPE et les EA en matière de soumission aux marchés publics	Brazzaville	du 10 au 11 octobre 2013	Représentants des TPE & EA	124	2
			Pointe-Noire	du 21 au 22 novembre 2013	Représentants des TPE & EA	25	2
3	Les médias, la commande publique et la bonne gouvernance	Améliorer le niveau d'information des organes de presse sur la place du système des marchés publics dans la gouvernance	Brazzaville	du 11 au 12 juin 2013	Organes de presse	39	2
Année 2014							
1	La soumission aux marchés publics	Renforcer les capacités des TPE et les EA en matière de soumission aux marchés publics	Brazzaville	25 au 26/02/2014	TPE, PME et entreprises artisanales	98	2
			Sibiti	05 au 06/03/2014		39	2
			Pointe-Noire	10 au 11/03/2014		41	2
			OYO	17 au 18/04/2014		135	2

Source : ARMP 2016

Tableau 2.1.17 : Présentation des indicateurs des ateliers d'information

Modules	2013		2014		Total	
	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée
Elaboration du PPM	63	2			63	2
Le Montage du DAO fournitures	149	2			149	2
Les médias, la commande publique et la bonne gouvernance	39	2			39	2
L'exécution, le contrôle et le règlement des marchés publics	160	4			160	4
Les Parlementaires et la commande publique à l'ère de la nouvelle réforme des marchés publics	153	2			153	2
Les TPE/EA et la nouvelle réglementation	149	4	313	8	313	8
Total général	713	16	313	8	877	20
Durée moyenne par personne	0,02	jours	0,03	jours	0,02	jours

Source : ARMP 2016

II. Les activités réalisées par la DGCMP

A. LE CONTRÔLE A PRIORI DES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Le contrôle a priori du DAO/DP

Conformément aux seuils de contrôle prévus par le décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, modifié par le décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011, modifiant et complétant certaines dispositions, de 2013 à 2016, 1327 dossiers d'appel à la concurrence ont été soumis pour contrôle à la DGCMP dont 1253 dossiers d'appel d'offres et 74 dossiers de demandes de propositions. Aucun des dossiers transmis pour contrôle n'a été objecté.

Toutefois, il a été constaté qu'en 2016, à peine 25 dossiers ont été transmis à la DGCMP pour contrôle, contrairement aux années antérieures. Cela s'explique par la baisse du budget d'investissement en 2016.

Le tableau ci-dessous présente la situation des avis de non objection accordés.

Tableau 2.1.18 : Situation des DAO et DP validés de 2013 à 2016

Année	DAO		DP	Total
	Travaux	Fournitures	Prestations intellectuelles	
2013	634	426	62	1122
2014	93	34	6	133
2015	31	13	3	47
2016	3	19	3	25
Total	761	492	74	1327

Source : DGCMP 2016

A la lecture de ce tableau, on constate que l'année 2013 est celle au cours de laquelle beaucoup de dossiers ont été transmis pour contrôle à la DGCMP, suivi de 2014 et 2015.

Le contrôle a priori des procédures d'attribution

Dans le cadre de sa mission de contrôle a priori des procédures d'attribution des marchés, la DGCMP a été saisie, de 2013 à 2016, pour 1986 dossiers d'attribution. Comme pour les DAO et les DP, au cours de cette période, 266 dossiers ont été transmis, avec un recul notable en 2016, pour avis de non objection à la DGCMP.

1.1. Les dossiers non-objectés

De 2013 à 2016, sur un volume de 1986 marchés pour une valeur de 2.211.188.211.587 FCFA, 2139 dossiers pour une valeur de 2.144.956.552.108 F CFA ont obtenu un avis de non objection. Parmi ces dossiers figurent également ceux dont les procédures avaient débuté les années antérieures.

Tableau 2.1.19 : Situation des ANO accordés pour conclusion des Marchés par année et type de marchés

Année	Travaux		Fournitures		Prestations intellectuelles		Total	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2013	656	508 056 766 465	353	95 018 805 057	54	29 332 080 070	1 063	632 407 651 592
2014	240	630 212 759 000	136	45 858 391 866	3	368 553 141	379	676 439 704 007
2015	218	559 976 357 813	52	13 807 435 164	8	3 599 519 922	278	577 383 312 899
2016	225	248 329 785 231	32	8 625 789 144	9	1 770 309 235	266	258 725 883 610

Source : DGCMP 2016

1.2. Dossiers objectés

De 2012 à 2016, la DGCMP a rejeté 153 marchés d'une valeur de 66.231.659.479 F CFA. Le rejet de ces différents dossiers varie selon le type de marché pour des raisons variables parmi lesquelles on peut citer :

- l'absence de dossier du candidat retenu ;
- l'absence du DAO et preuves de publication ;
- l'absence de la lettre de soumission, du formulaire de renseignement sur le candidat, de la preuve de la capacité financière, de la liste du personnel affecté au chantier et du matériel y relatif, des rapports d'évaluation des offres, des procès-verbaux d'attribution provisoire des marchés, et des soumissions de tous les candidats ayant concouru à l'appel d'offres ;
- l'absence de l'attestation de capacité financière dûment délivrée par une institution financière reconnue par le ministère des finances ;
- l'absence des éléments de la procédure ;
- l'absence d'expérience ;
- l'absence des offres de tous les candidats ayant concouru à l'appel d'offres ;
- l'absence du plan annuel de passation des marchés ;
- l'incompétence de l'organe ayant passé les marchés ;
- le marché non inscrit au plan annuel de passation des marchés ;
- l'offre non conforme par rapport aux prescriptions du dossier d'appel d'offres et demande de propositions.

On remarque qu'en 2013, aucun dossier n'a fait l'objet d'une objection.

Tableau 2.1.20 : Les objections accordées de 2010 à 2016 par MO en volume et en valeur

Année	Travaux		Fournitures		Services		Prestations intellectuelles		Total	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2012	7	3 384 000 000	4	181 049 6602	0	0	0	0	11	5 194 496 602
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2014	29	13 272 464 546	43	6 267 637 958	2	182 000 000	0	0	74	19 722 102 504
2015	26	9 664 927 863	4	1 301 244 998	1	244 838 883	1	98 595 000	32	11 309 606 744
2016	22	28 144 240 018	9	1 057 597 318	1	27 850 965	4	775 765 328	36	30 005 453 629

Source : DGCMP 2016

Le Contrôle de la conformité des contrats avant approbation

La DGCMP a également assuré le contrôle de conformité des contrats avant leur transmission pour approbation à l'autorité compétente. Ce contrôle a porté essentiellement sur la conformité des pièces constitutives du contrat.

Le tableau ci-dessous indique en volume et en valeur, la répartition des marchés contrôlés.

Tableau 2.1.21 : Répartition des marchés en cours d'approbation par année en volume et en valeur

Année	Travaux		Fournitures		Prestations intellectuelles		Total	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2013	910	175 445 457 547	675	118 467 063 342	149	13 179 683 938	1 734	307 092 204 827
2014	285	86 115 725 298	188	45 350 032 349	18	3 509 388 569	491	134 975 146 216
2015	38	19 125 442 520	55	16 808 107 773	1	244 838 883	94	36 178 389 176
2016	19	6 755 888 520	49	10 010 988 919	0	0	68	16 766 877 439
Total	1252	287 442 513 885	967	26 819 096 692	168	16 933 911 390	653	495 012 617 658

Source : DGCMP 2016

B. LES AUTORISATIONS PRÉALABLES

De 2010 à 2016, la DGCMP a accordé 303 autorisations spéciales à l'effet de permettre le recours à la procédure d'entente directe pour la passation des marchés publics. Ces autorisations ont été d'une valeur financière de 1.625.774.964.741 F CFA. Toutefois, au cours de l'année 2016, on constate que le recours à cette procédure d'exception est en net recul, en raison de la prise de conscience par les acteurs du bien-fondé de l'appel d'offres.

Tableau 2.1.22 : Répartition des autorisations spéciales délivrées par type de marchés

Année	Travaux		Fournitures		Services		Prestations intellectuelles		Total	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2012	7	36 693 780 100	30	29 813 375 870	1	38 731 500	3	1 150 729 093	41	67 696 616 563
2013	8	145 890 701 203	37	11 552 240 990	6	954 908 310	8	4 334 877 012	59	162 732 727 515
2014	82	30 023 725 132	56	11 541 263 547	1	398 109 205	8	1 591 782 350	147	43 554 880 234
2015	18	130 886 324 430	19	11 209 376 931	1	152 100 000	1	38 368 000	39	142 286 169 361
2016	9	1 208 726 559 744	4	546 133 324	0	0	4	231878000	17	1 209 504 571 068
Total	124	1 552 221 090 609	146	64 662 390 662	9	1 543 849 015	24	7 347 634 455	303	1 625 774 964 741

Source : DGCMP 2016

C. LE SUIVI DES MODALITÉS D'EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS : LES AVENANTS

De 2010 à 2016, la DGCMP a été saisie de 7 demandes d'avenants dont 5 concernaient les marchés de travaux et 2 autres pour les marchés de prestations intellectuelles. Toutes ces autorisations ont été accordées.

III. Les activités des cellules de gestion des marchés publics

A. LA PARTICIPATION AUX ATELIERS DE FORMATION

Depuis leur création en 2010, les CGMP participent de façon régulière aux ateliers de formation organisés sous la responsabilité de l'ARMP. En moyenne 54,2 CGMP, pour un total de 3009 membres ont bénéficié de formations sur les marchés publics de 2010 à 2015.

Le taux de participation des CGMP aux formations au cours des années de reportage demeure très faible. En effet, sur environ 100 CGMP que compte le Congo, seules en moyenne 54% d'entre elles ont participé aux formations. Ce faible taux de participation s'explique en raison des éléments suivants :

Le faible niveau de ressources affectées par le budget de l'Etat pour la réalisation des missions de formation ne permet pas d'atteindre les maîtres d'ouvrage, notamment les collectivités locales à l'intérieur.

Tableau 2.1.23 : Répartition des sessions de formations réalisées en faveur des CGMP

N°	Année	Nombre de sessions	Nombre de modules	Participation		Durée
				CGMP	Personnes	
1	2009	4	1	0	300	32
2	2010	16	6	80	712	122
3	2011	22	10	65	872	137
4	2012	1	1	0	42	5
5	2013	4	3	46	372	8
6	2014	4	3	35	271	22
7	2015	3	3	99	440	70
TOTAL		54	27	54,2	3009	396

Source : ARMP 2016

B. LA MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS

La planification des marchés

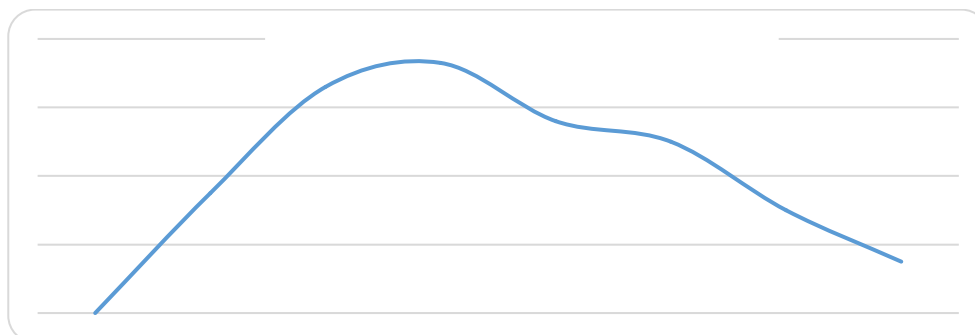
L'élaboration des plans annuels de passation des marchés par les CGMP date de 2010, consécutivement aux formations organisées par l'ARMP sur les modules y afférents. Cependant, comparativement au nombre de maîtres d'ouvrage que compte le système de gestion des marchés publics, le niveau d'élaboration des plans annuels de passation des marchés est demeuré relativement faible.

Après une augmentation entre 2010 et 2012, le nombre de plans de passation des marchés publiés à commencer à décroître de façon assez significative jusqu'en 2016. Plusieurs raisons justifient cette décroissance parmi lesquelles :

- la décroissance progressive des allocations budgétaires d'investissement à l'endroit de certains maîtres d'ouvrage, en l'occurrence les institutions de la République et les collectivités locales, à l'exception pour cette dernière catégorie, des Conseil départementaux et municipaux de Brazzaville et de Pointe-Noire ;
- le manque de volonté de certains maîtres d'ouvrage à planifier les marchés avant leur passation conformément aux dispositions des articles 23 et 24 du code des marchés publics. C'est ainsi

qu'au cours des deux dernières années on observe une tendance à l'augmentation du nombre de marchés passés hors plans de passations des marchés, passant en moyenne de 17,7% entre 2010 et 2014 à 51% et 75% respectivement en 2015 et 2016.

Graphique 2.1.2 : Evolution des publications des PPM



Source : ARMP 2016

La conclusion des marchés

Selon les informations statistiques disponibles, le niveau de passation des marchés publics observé au cours de la période de 2012 à 2015 se situe à 35%. Ainsi, sur un total de 7201 marchés prévus dans les plans annuels de passation des marchés, seulement 2543 ont abouti à la signature des contrats.

Ce faible niveau de passation des marchés publics cache des disparités qui apparaissent entre différents types de maîtres d'ouvrages. En effet, pendant que le taux de conclusion des marchés se situe à 44% en moyenne pour les ministères, il s'élève à 18%, pour les institutions de la République, 22% pour les entreprises et les établissements publics et, 5% pour les collectivités locales.

Tableau 2.1.24 : Tableau de mesure de la conclusion des marchés par type d'institution.

Année	Ministères			Institutions			Ets et entreprises publiques			Collectivités Locales			Total		
	Prév.	Réal.	Taux	Prév.	Réal.	Taux	Prév.	Réal.	Taux	Prév.	Réal.	Taux	Prév.	Réal.	Taux
2012	2 186	918	42%	177	24	14%	423	21	5%	530	37	7%	3 316	1 000	30%
2013	1 749	944	54%	97	26	27%	143	55	38%	217	3	1%	2 206	1 028	47%
2014	1 021	327	32%	0	0	0%	510	164	32%	0	0	0%	1 531	491	32%
2015	55	15	27%	22	4	18%	22	3	14%	49	2	4%	148	24	16%
Total / Moyenne	5 011	2 204	44%	296	54	18%	1 098	243	22%	796	42	5%	7 201	2 543	35%

Source : ARMP 2016

Chapitre 2 : L'analyse des performances et de la conformité des activités réalisées

I. Le respect du cadre Législatif et Règlementaire

A. LE RESPECT DES RÈGLES ET PROCÉDURES APPLICABLES SUR MODES D'ACQUISITION

Les dispositions de l'article 28 du code des marchés publics érigent l'appel d'offres ouvert en principal mode de passation des marchés publics, l'usage des autres modes tels que le gré à gré constitue l'exception. Selon les normes OCDE en la matière, les marchés passés par appel d'offres ouvert doivent constituer plus de 90% du total, tant en nombre qu'en valeur.

Les marchés passés par appel d'offres ouvert

Selon les statistiques disponibles, de 2012 à 2016, le recours à l'appel d'offres ouvert se situe en moyenne à 34% en nombre et à 4% en montant total des marchés passés au cours de cette période. Au regard des données relevées, le système de passation des marchés reste très largement en deçà des normes de conformité dans la mesure où, les règles de passation des marchés destinés à l'usage à titre exceptionnel ont constitué la règle.

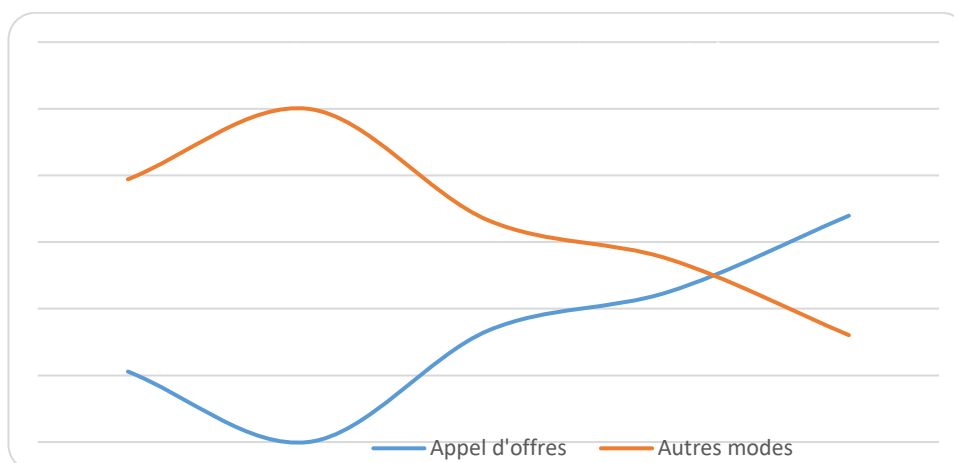
Les raisons ayant conduit à cette pratique ne sont pas clairement identifiées. Pour ce faire, un audit spécial portant sur les différents marchés doit être commandité par l'ARMP afin de permettre de déterminer les causes exactes de l'inobservation des règles de passation des marchés, afin de prendre des mesures correctives adéquates pour l'avenir.

Tableau 2.2.1 : Niveau de recours à l'appel d'offres ouvert et aux autres modes de passation

Année	Appels d'offres				Autres modes			
	Nombre		Montant		Nombre		Montant	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
2012	11	21%	5 194 496 602	7%	41	79%	67 696 616 563	93%
2013	0	0%	0	0%	59	100%	162 732 727 515	100%
2014	74	33%	19 722 102 504	31%	147	67%	43 554 880 234	69%
2015	32	45%	11 309 606 744	7%	39	55%	142 286 169 361	93%
2016	36	68%	30 005 453 629	2%	17	32%	1 209 504 571 068	98%
Total	153	34%	66 231 659 479	4%	303	66%	1 625 774 964 741	96%

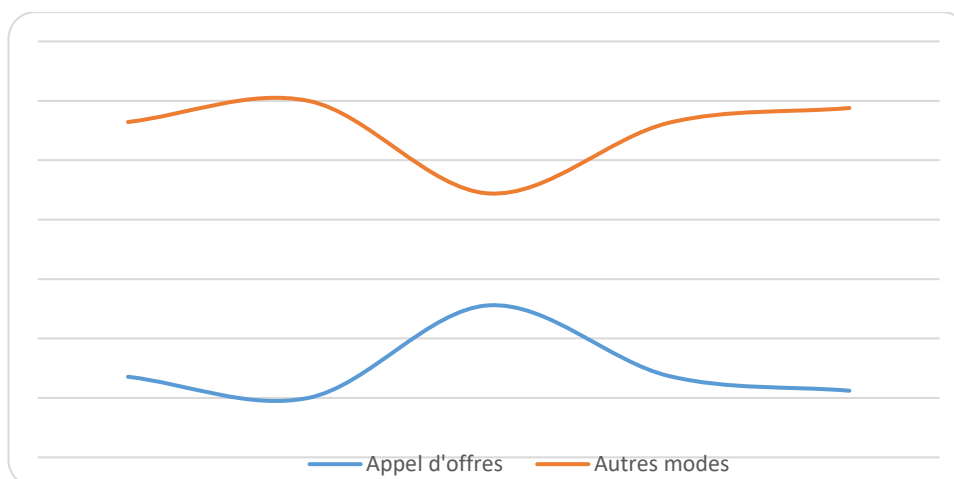
Sources : DGCMP 2016

Graphique 2.2.1 : Evolution des modes de passation des marchés en nombre de marchés



Source : ARMP 2016

Graphique 2.2.2 : Evolution des modes de passation des marchés en montant de marchés



Source : ARMP 2016

Les marchés passés selon les autres modes de passation

A l'inverse de l'appel d'offres, les marchés passés selon d'autres modes de passation ont constitué 66% en valeur et 96% en nombre du total des marchés passés de 2012 à 2016. Ce chiffre élevé provient des autorisations spéciales accordées par la DGCM pour recourir aux modes exceptionnels de passation des marchés.

L'audit prévu au paragraphe précédent doit porter également sur les autorisations spéciales qui ont conduit à l'utilisation exagérée des modes de passation exceptionnels afin de juger de la justification de leur opportunité.

B. LES RÈGLES DE PUBLICITÉ ET DÉLAIS BUTOIRS

L'importance de la publicité des documents suscités procède de ce qu'elle permet de garantir le principe de la transparence dans le processus de passation des marchés. L'analyse de cet indicateur permet de mesurer le niveau de conformité et partant, celui de la transparence des procédures de

passation des marchés. Cette analyse porte sur la publicité des avis d'appel d'offres et des décisions d'attribution des marchés, tant en ce qui concerne leur nombre qu'au regard des délais y afférents.

Les avis et décisions publiés

1.1. Publicité des avis d'appel d'offres

Sur un total de 2813 marchés publics passés par appel d'offres au cours de la période allant de 2012 à 2016, seuls 1699 soit 60% ont fait l'objet de publicité des avis d'appel d'offres subséquents au bulletin officiel d'annonce des marchés publics tenu par l'ARMP. Les dispositions du cadre d'évaluation de l'OCDE fixent la norme de cet indicateur à plus de 90% des marchés passés par appel d'offres dont les avis sont publiés.

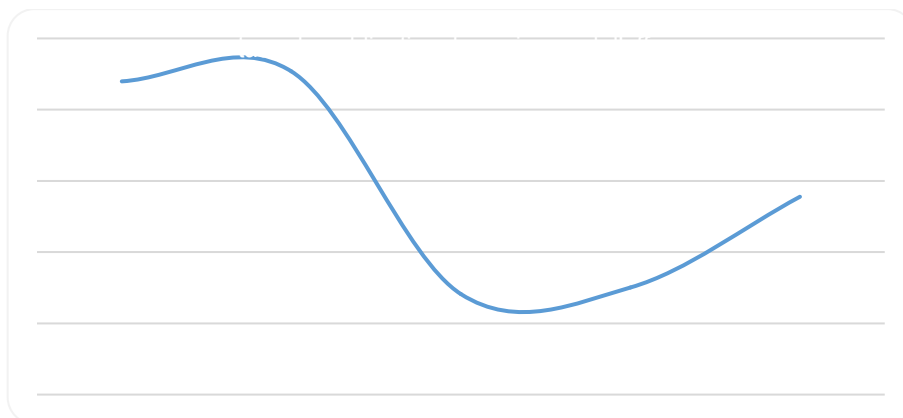
Cette pratique qui met à mal le principe de la transparence est de nature à limiter l'accès aux marchés publics à un large éventail de candidats, faute de publicité suffisante. Ainsi, environ 40% des marchés passés entre 2012 et 2016 ont été passés sous la forme de gré à gré déguisé, alors que, initialement l'appel d'offres constituait le mode de passation. Un audit doit être réalisés sur ces marchés afin d'en déterminer les causes et proposer des mesures correctives.

Tableau 2.2.2 : Situation des publications des avis d'appels d'offres selon les marchés passés

Année	Marchés passés par appel d'offres		AAO publiés	
	Nombre	Valeur	Nombre	Taux
2012	614	57 807 425 375	540	88%
2013	833	128 026 928 160	756	91%
2014	1 045	115 017 741 978	295	28%
2015	276	87 556 170 130	83	30%
2016	45	7 054 264 266	25	56%
Total	2 813	395 462 529 909	1 699	60%

Source : ARMP 2016

Graphique 2.2.3 : Evolution du taux de publication des avis d'appel d'offres entre 2012 et 2016



Source : ARMP 2016

1.2. Publicité des décisions d'attribution

L'obligation de publicité des décisions d'attribution des marchés résulte du droit ouvert aux candidats évincés, à l'issue d'une procédure de passation des marchés, d'exercer des réclamations s'ils jugent que le rejet de leurs offres ne se justifie pas.

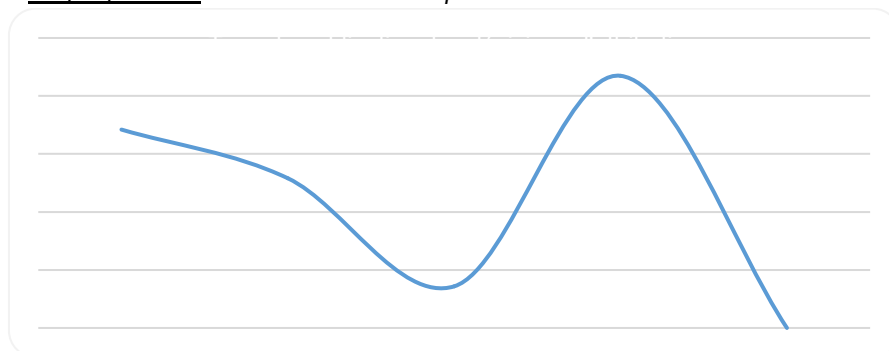
Alors que la norme pour cet indicateur est de 100%, seul 4% des décisions d'attribution des marchés ont fait l'objet de publication au bulletin officiel d'annonce des marchés publics entre 2012 et 2016. Ce pourcentage serait encore plus bas si l'on considère l'important volume de marchés passés par autorisations spéciales, dont les décisions d'attribution n'ont pas fait l'objet de publicité.

Tableau 2.2.3 : Situation des publications des décisions d'attribution selon les marchés passés

Année	Marchés passés par appel d'offres		Décisions publiées	
	Nombre	Valeur	Nombre	Taux
2012	614	57 807 425 375	42	7%
2013	833	128 026 928 160	43	5%
2014	1 045	115 017 741 978	15	1%
2015	276	87 556 170 130	24	9%
2016	45	7 054 264 266	0	0%
Total	2 813	395 462 529 909	124	4%

Source : ARMP 2016

Graphique 2.2.4 : Evolution du taux de publication des décisions d'attribution entre 2012 et 2016



Source : ARMP 2016

Les délais de publicité

Les délais de publicité demeurent également un gage du respect de la conformité quant au principe de non exclusion des candidats aux marchés publics. Dans son ensemble, la quasi-totalité des marchés publiés ont respecté les délais minimum de publicité pour les appels d'offres nationaux qui sont de 30 jours. Les marchés dont les délais de publicité des avis d'appel d'offres ont été réduits l'ont été du fait de l'ARMP qui n'a pas fait éditer les Bulletins officiels d'annonces des marchés publics dans les délais.

C. LES RÈGLES CONCERNANT LA PARTICIPATION

L'analyse des règles de participation permet de mesurer le taux de participation des candidats aux appels d'offres ainsi que celui des DAO contenant des critères restrictifs à la participation de certains candidats.

A défaut d'informations historiques depuis 2010 sur le sujet, l'analyse prendra en compte les informations résultant du dernier audit réalisé sur les marchés publics en 2015.

Le taux de réponse aux appels d'offres

Afin de s'assurer du respect du principe de la liberté d'accès à la commande publique, la norme exige que le taux de réponse aux appels d'offres soit d'au moins cinq (5) soumissionnaires pour plus de 90% des marchés.

Les rapports d'audit des marchés passés en 2014 et en 2015 relèvent un taux moyen de réponse aux appels d'offres d'environ 2,8 participants par marché.

Les raisons d'un tel désintéressement des acteurs économiques ne sont pas clairement établies. Cependant, il est évident que les difficultés rencontrées par ceux-ci dans le règlement des marchés dont ils sont attributaires et qui, la plupart du temps sont exécutés, demeurent la cause principale de cette désaffection.

A cela, il faut ajouter l'opinion que se font certains opérateurs économiques sur les autorités contractantes qui estiment-ils disposeraient déjà de leurs propres opérateurs économiques à qui les marchés sont systématiquement attribués. Ainsi, la mise en concurrence des candidats ne serait qu'une parodie de compétition. En effet, la liste des attributaires des marchés par autorité contractante a tendance à accréditer cette opinion.

Le taux de DAO limitant la participation des candidats

De 2013 à 2016, les maîtres d'ouvrage ont transmis 1327 dossiers d'appel d'offres et de demande de proposition à la DGCMP en vue de l'obtention de l'avis de non objection. Le contrôle exercé par la DGCMP porte entre autre sur la qualité et la neutralité des critères de participation. Les dossiers comportant des clauses limitant la participation des candidats sont ainsi objectés.

Or, le rapport d'audit des marchés publics de l'exercice 2015 relève que, sur l'échantillon de 33 marchés audités, 76% ne contiennent ni de critère de sélection des candidats ni ceux relatifs à l'évaluation des offres. Cette absence de critères de participation dans les dossiers de consultation des entreprises peut être considérée comme une carence limitant la participation des entreprises.

Tableau 2.2.4 : Situation des DAO et DP validés de 2013 à 2016

Année	DAO	DP	Total
2013	1 060	62	1 122
2014	127	6	133
2015	44	3	47
2016	22	3	25
Total	1 253	74	1 327

Source : DGCMP 2016

D. LES RÈGLES DE SOUMISSION, RÉCEPTION ET OUVERTURE DES OFFRES

L'observation de la règle d'anonymat lors de l'enregistrement des offres ainsi que l'ouverture publique des plis, en présence des représentants des soumissionnaires, garantit tant le principe de l'égalité de traitement des candidats que celui de la transparence des procédures.

Selon la norme OCDE, au moins 90% des offres doivent faire l'objet d'ouverture publique des plis, dans le cadre des marchés passés par appel d'offres. Faute de statistiques, l'analyse s'est basée sur les informations issues du rapport d'audit des marchés publics de 2015.

L'enregistrement des offres

Nonobstant la mise à disposition par l'ARMP d'un registre sécurisé d'enregistrement des offres, les autorités contractantes n'ont pas fait usage lors des opérations de dépôt des offres. L'utilisation d'autres supports que le registre sécurisé ne permet pas de garantir l'anonymat et la sécurisation des plis déposés par les soumissionnaires. La manière dont les dépôts et les enregistrements des offres ont été opérés, laisse craindre que la règle de l'anonymat qui gouverne ces procédures ne soit respectée.

L'ouverture publique des plis

Plus de 90% des marchés passés par appel à la concurrence ont fait l'objet d'ouverture publique des plis. Cependant, l'analyse de la plupart des procès-verbaux des ouvertures des plis dans le cadre de l'audit des marchés 2015 a révélé que la plupart d'entre eux ne contenaient pas de listes des représentants des soumissionnaires, dûment signées par ces derniers. Il s'agit d'environ 70% des Procès-verbaux.

Le taux élevé de procès-verbaux ne comprenant pas de listes des représentants des soumissionnaires conformes viole la règle de la transparence en matière d'ouverture des plis et par conséquent suggère des contentieux.

La composition des comités d'ouverture des plis

Les membres des commissions chargées de l'ouverture des plis ne sont pas désignés par note de service de la PRMP dans la plupart des cas. Il apparaît que ces membres ne maîtrisent pas les procédures d'ouverture des plis. C'est ainsi que, plusieurs ouvertures des plis ne se sont pas faites en conformité avec la réglementation.

En effet, il a été procédé, aux ouvertures des plis relatifs à plusieurs marchés différents au cours d'une même séance. D'où la difficulté de disposer d'un procès-verbal d'ouverture des plis par marché.

II. Le cadre institutionnel et la capacité de gestion

A. LA CAPACITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Ce paragraphe permet d'évaluer le pourcentage des agences d'exécution, en l'occurrence les cellules de gestion des marchés publics disposant d'une dotation en personnel adéquate. Selon la norme, ce pourcentage doit se situer au-dessus de 90%.

Selon le diagnostic réalisé sur la conformité des CGMP en 2014, et consolidé en 2016, à l'issue de la formation réalisée par IDEA sur financement de la Banque mondiale, environ 40% seulement des CGMP disposent du personnel adéquat affecté aux opérations de passation des marchés.

Ce faible niveau résulte de la mobilité des membres enregistrés à l'occasion des différents changements intervenant au niveau des équipes gouvernementales qui entraînent systématiquement les remplacements des agents, formés par des nouveaux ne disposant, la plupart du temps d'aucune compétence en matière de passation des marchés.

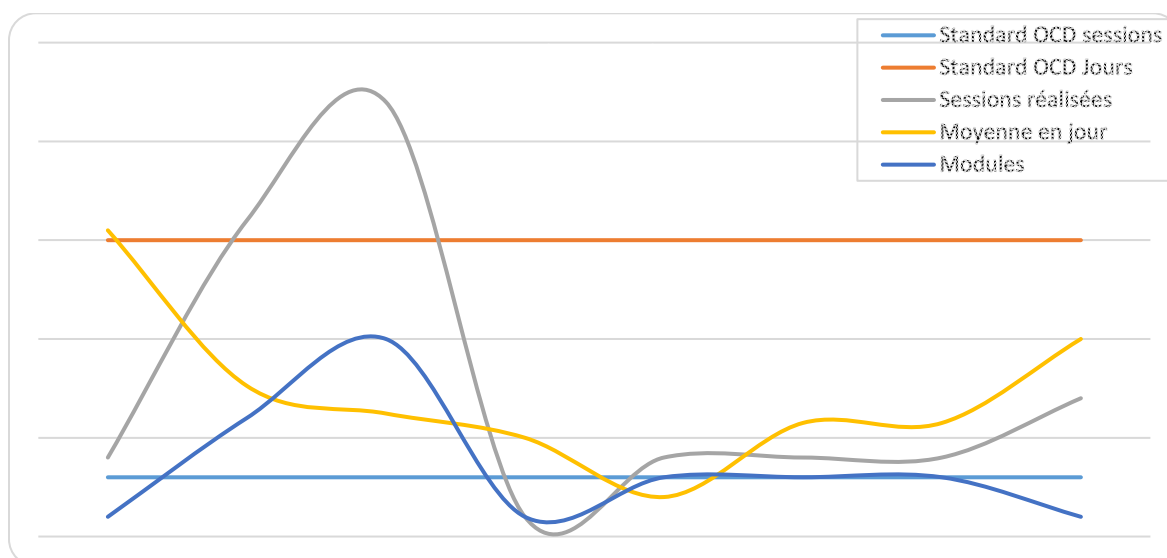
B. LE TEMPS ACCORDÉ À LA FORMATION DES MEMBRES DES CGMP

Depuis 2009, l'ARMP a mis en œuvre un programme de formation à l'intention des agents des administrations ainsi que du secteur privé et de la société civile.

Au cours de l'année 2012, le plan de formation prévoyait le renforcement des capacités de 1417 acteurs intervenant dans les marchés publics sur différents modules. Aucune formation n'a été organisée. Le manque de formation et l'instabilité des membres des CGMP ont occasionné la faiblesse constatée dans la passation des marchés.

Selon les normes OCDE, la règle en matière de formation est de plus de 15 jours de formation répartis en trois (3) sessions par année, soit un ratio de 5 (Nombre de jours / Nombre de sessions). La période de 2009 à 2011 a permis d'assurer en moyenne 9,8 jours de formation sur 42 sessions par agent et par année. Par contre, la période 2012 à 2016 n'a connu qu'une moyenne annuelle par agent de 5,7 jours de formation sur 20 sessions.

Graphique 2.2.5 : Evolution du nombre de sessions de formation



Source : ARMP 2016

Graphique 2.2.5 : Evolution du nombre de sessions de formation

Année	Standard OCD sessions	Standard OCD Jours	Sessions réalisées	Moyenne en jour	Modules
2009	3	15	4	15,50	1
2010	3	15	16	7,63	6
2011	3	15	22	6,23	10
Total/moyenne	3	15	42	9,80	17
2012	3	15	1	5,00	1
2013	3	15	4	2,00	3
2014	3	15	4	5,75	3
2015	3	15	4	5,75	3
2016	3	15	7	10,00	1
Total/moyenne	3	15	20	5,70	11

Source : ARMP 2016

III. Les activités et pratiques des marchés publics

A. LE RESPECT DES RÈGLES DE PLANIFICATION ET DE PASSATION DES MARCHÉS

Le niveau de planification des marchés

L'article 23 du code des marchés publics fait obligation aux maîtres d'ouvrage de planifier les marchés dans un plan de passation des marchés préalablement à leur passation sous peine de nullité. Sur un échantillon de 2.985 marchés passés entre 2012 et 2016, 705 soit 36% n'ont pas fait l'objet d'inscription aux plans de passation de marchés (PPM).

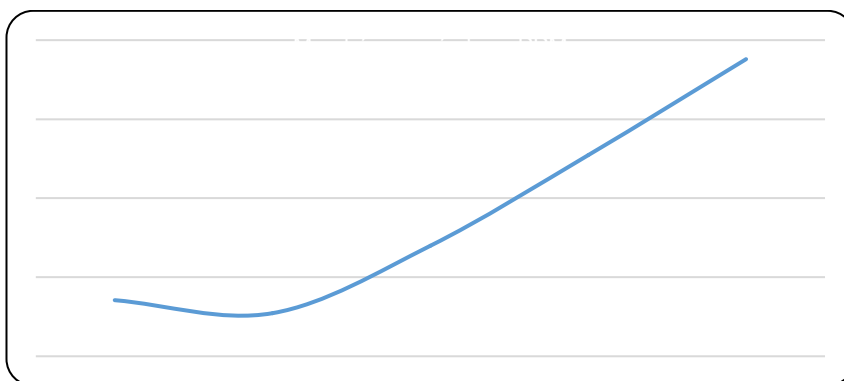
Tableau 2.2.6 : Répartition des marchés publics non planifiés selon ceux passés

Année	Marchés passés		Marchés passés hors PPM		Taux	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
2012	1 000	192 522 698 864	142	455 086 691 263	14%	236%
2013	1 063	632 407 651 592	116	432 693 684 877	11%	68%
2014	379	676 439 704 007	106	597 747 470 016	28%	88%
2015	277	264 459 026 049	141	543 820 761 627	51%	206%
2016	266	258 725 883 610	200	246 084 848 533	75%	95%
Total	2 985	2 024 554 964 122	705	2 275 433 456 316	36%	139%

Source : ARMP 2016

Comme le montre le graphique ci-dessous, la moyenne de 36% des marchés passés sans inscription préalable aux plans de passation des marchés cache des disparités importantes selon les années. En effet, la tendance a connu une forte progression à partir de l'année 2014, au point d'atteindre 75% en 2016.

Graphique 2.2.6 : Evolution des marchés passés hors PPM



Source : ARMP 2016

Le niveau de passation des marchés

De 2012 à 2016, le niveau de passation des marchés est demeuré très faible. En effet sur un total de 7995 marchés prévus dans les budgets et les plans de passation des marchés de la période, seuls 2985 soit 40% ont fait l'objet de procédures de passation des marchés.

Même si d'autres raisons peuvent expliquer ce faible niveau de passation, la mauvaise préparation des marchés, en l'occurrence l'absence d'études préalables et, partant celle des spécifications techniques nécessaires à la préparation des dossiers de consultation des entreprises constitue la principale cause.

Tableau 2.2.7 : Répartition des marchés publics planifiés selon ceux passés

Année	Marchés prévus aux PPM		Marchés passés		Taux
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre
2012	3 316	626 624 858 529	1 000	192 522 698 864	30%
2013	2 206	639 636 711 571	1 063	632 407 651 592	48%
2014	1 315	738 864 236 525	379	676 439 704 007	29%
2015	523	68 423 650 000	277	264 459 026 049	53%
2016	635	110 485 861 203	266	258 725 883 610	42%
Total	7 995	2 184 035 317 828	2 985	2 024 554 964 122	40%

Source : ARMP 2016

Les délais d'attribution des marchés publics

Selon les normes OCDE, la durée globale des étapes entre l'ouverture des plis et la décision d'attribution du marché doit être inférieure à 90 jours. Au cours des exercices budgétaires 2015 et 2016, la durée moyenne de passation des marchés a largement dépassé la norme admise, notamment en ce qui concerne les marchés dont le DAO et la procédure d'attribution des marchés sont soumis à la revue préalable par la DGCOMP.

Trois causes récurrentes sont à l'origine de l'allongement des délais dans la passation des marchés.

1.1. Les délais de contrôle a priori

Le contrôle a priori exercé par la DGCMP a, dans une certaine mesure contribué à l'allongement des délais de passation des marchés. En effet, tandis que la réglementation fixe les délais de revue des DAO et de la procédure d'attribution à 15 jours maximum, la DGCMP dans le contrôle a priori des dossiers qui lui sont transmis pour revue de la procédure d'attribution, dépasse le délai ci-dessus indiqué.

En 2015, 61% et 2016, 71% des marchés ont été examinés dans les délais réglementaires, tandis que 39% en 2015 et 29% en 2016 n'ont pas respecté les délais. En outre, sur les 276 marchés contrôlés par la DGCMP, les écarts de délai varient de 1 jour minimum à 188 jours maximum. Par contre 268 marchés l'ont été avec des écarts de délai qui varient entre 1 jour et 190 jours maximum.

Tableau 2.2.8 : Présentation des délais d'octroi des ANO de 2015 à 2016

N°	Délais de passation	2015		2016	
		Nombre	%	Nombre	%
1	Entre 1 et 15 jours	167	61%	190	71%
2	Entre 15 et 20 jours	1	0%	39	15%
3	Entre 20 et 30 jours	39	14%	9	03%
4	Au-delà de 30 jours	69	25%	28	11%
Total/moyenne		276	100%	268	100%

<i>Moyenne</i>	23	13 jours
<i>Minimum</i>	1	1 jours
<i>Maximum</i>	188	190 jours

Source : DGCMP 2016

1.2. Le niveau d'approbation des marchés publics

Le nombre et la valeur des marchés approuvés en 2016 sont demeurés très faibles par rapport à ceux de 2015. En effet, sur un total de 383 marchés publics pour une valeur de 285 093 919 911 FCFA dont les procédures de passation ont été validées à 3% en 2016 contre 14% en 2015 des marchés. Seuls des marchés d'une valeur de 9 601 158 862 FCFA ont été approuvés et enregistrés à l'ARMP en 2016.

Tableau 2.2.9 : Présentation de la situation en volume et en valeur des marchés approuvés de 2015 à 2016

Etat des marchés	Nombre		%		Valeur		%	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Marchés approuvés	149	49	54%	13%	78 394 721 268	9 601 158 862	14%	3%
Marchés en cours d'approbation	94	68	34%	18%	36 178 389 176	16 766 877 439	6%	6%
En cours de passation	35	266	13%	69%	462 810 202 455	258 725 883 610	80%	91%
Total	278	383	100%	100%	577 383 312 899	285 093 919 911	100%	100%

Source : ARMP/DGCMP 2016

1.3. Les délais d'approbation des marchés publics

Concernant les délais d'approbation, le système se caractérise de façon récurrente par des délais d'approbation relativement longs. En effet, sur un total de 49 marchés approuvés en 2016, seuls 25% concernent cet exercice en cours, soit 12 marchés.

Le reste des marchés contractualisés par les parties, soit 75% proviennent des exercices antérieurs.

Tableau 2.2.10 : Analyse des délais d'approbation des marchés enregistrés à l'ARMP de 2015 à 2016

Année	2015		2016	
	Nombre	%	Nombre	%
2012	1	0,3%	-	-
2013	17	5,9%	-	-
2014	119	41,6%	14	28,6%
2015	149	52,1%	23	46,9%
2016	-	-	12	24,5%
Total	286	100,0%	49	100,0%

Source : ARMP 2016

B. L'EXÉCUTION ET LE RÈGLEMENT DES MARCHÉS

L'exécution et le règlement des marchés posent des problèmes qui se rattachent à la fois au non-respect de la réglementation et aux limites du cadre institutionnel.

L'exécution des marchés

1.1. Au plan règlementaire

1.1.1. L'absence de notification du marché

Selon les dispositions de l'article 98 du code des marchés publics, le marché entre en vigueur à sa date de notification, laquelle date marque également le début de l'exécution des prestations. Selon les contrôles et les audits réalisés par l'ARMP sur les contrats depuis 2010 et, malgré la disponibilité du formulaire de notification dans les supports mis à la disposition des maîtres d'ouvrage, aucun marché ne comporte d'acte de notification. Cela implique qu'aucun marché n'est jamais entré en vigueur.

1.1.2. La confusion entre la décision d'attribution et l'acte de notification

Ce manquement relève de l'insuffisance des contrôles réalisés par la DGCMP sur les pièces contractuelles avant leur approbation, conformément aux dispositions de l'article 96 du code des marchés publics d'une part et, d'autre part, de la confusion faite par les maîtres d'ouvrage entre la décision d'attribution provisoire du marché et l'acte de notification du marché. La plupart des contrats comportent ainsi, en lieu et place de l'acte de notification, la décision d'attribution provisoire du marché.

1.1.3. Au plan institutionnel

L'absence de dispositif institutionnel chargé de la réception des prestations constitue un handicap de taille en matière d'exécution des marchés. La réception des marchés, selon la pratique actuelle, fait intervenir plusieurs institutions dont certaines exigent la prise en charge des frais relatifs aux dites réceptions, par les entreprises titulaires des marchés concernés. Ainsi, la réception d'un même marché peut faire appel à la DGCMP, la DGCB, la DGB, pour attester les services faits. Un tel dispositif alourdi et allonge les délais de règlement des marchés a fortiori dans la mesure où chaque institution de contrôle organise sa mission à la période de son choix.

Le règlement des marchés publics

1.2. Au plan règlementaire

Les marchés publics constituant les engagements réciproques des parties, en l'occurrence de l'administration et de l'opérateur économique titulaire du marché, le code des marchés publics en son article 125 proscrit le règlement des marchés au-delà des délais de quatre-vingt-dix jours ou ceux prévus dans les clauses contractuelles ; le paiement étant l'obligation principale de l'administration en contrepartie de la livraison des prestations par le titulaire du marché.

Les différents rapports d'audits ainsi que les contrôles réalisés par l'ARMP sur des échantillons de marchés révèlent que :

- le règlement des marchés publics n'obéit pas aux dispositions règlementaires en termes de conditions et de délais ;
- près de 100% des paiements au titre des acomptes et des soldes sur les marchés sont réalisés à plus de 120 jours ;
- les retards de paiement ne donnent pas lieu au calcul et au versement des intérêts moratoires indiqués à l'article 130 du code des marchés publics, même quand ceux-ci sont prévus dans les clauses du marchés.

1.3. Au plan institutionnel

Selon les dispositions de l'article 94 du code des marchés publics, la signature de tout marché est subordonnée par la présentation de la preuve de l'existence et de la réservation des crédits destinés au règlement dudit marché, par le maître d'ouvrage. Or, pour la mise en œuvre d'un tel dispositif l'existence d'un organe spécifique chargé du traitement et du règlement des marchés s'avère nécessaire.

L'absence d'un tel organisme conduit les titulaires des marchés à se perdre dans les méandres du ministère en charge des finances et le trésor, pour le règlement des créances au titre des marchés exécutés, sans trouver satisfaction dans la plupart des cas.

Les maîtres d'ouvrage responsables de l'obligation de payer les marchés devant les titulaires de marchés disposent de très peu d'informations sur le circuit réel et fonctionnel du règlement des marchés dès lors que les pratiques exercées au ministère en charge des finances prennent le dessus sur les dispositions règlementaires de la chaîne de la dépense publique.

C. LE RÈGLEMENT DES LITIGES

La pratique du règlement des différends

Le Comité de règlement des différends a statué sur plusieurs requêtes soumises à son appréciation, dans le cadre du contentieux des marchés publics relevant aussi bien de la passation que de l'exécution.

Les tableaux ci-dessous reprennent de façon exhaustive le traitement des différentes affaires par type de contentieux (passation et/ou exécution), objet, par type de marché et par décision :

Tableau 2.2.11 : Répartition de recours par type de contentieux

Type contentieux	Années							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Contentieux de la passation	-	-	-	-	4	1	-	5
Contentieux de l'exécution	-	-	-	9	9	6	-	24
Total	-	-	-	9	13	7	-	29

Source : ARMP 2016

Tableau 2.2.12 : Répartition des recours par objet

Décision	Année							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Contestation de l'attribution du marché	-	-	-	-	4	1	-	5
Dénonciation	-	-	-	-	-	-	-	-
Réception et Paiement prestations	-	-	-	9	8	6	-	23
Reconduction ligne budgétaire	-	-	-	-	1	-	-	1
Total	-	-	-	9	13	7	-	29

Source : ARMP 2016

Tableau 2.2.13 : Répartition des décisions du CRD

Décision	Année							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Fondée	-	-	-	9	9	6	-	24
Non fondée	-	-	-	-	4	1	-	5
Total	-	-	-	9	13	7	-	29

Source : ARMP 2016

L'évaluation du règlement des litiges

- 0% du nombre des marchés qui suite au défaut de règlement à l'amiable, ont fait l'objet d'un règlement arbitral ;
- 100% des arbitrages prononcés aux torts de l'Autorité contractante.

D. L'INTÉGRITÉ ET LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME

En application des dispositions des articles 22 et suivants du décret n°2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics, l'ARMP est tenue de faire réaliser, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant en

vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. C'est dans cette optique que quelques cabinets indépendants ont été recrutés afin de réaliser les audits des marchés publics et délégations de service public des exercices des années 2011 à 2015.

La réalisation des audits

L'Autorité de régulation des marchés publics a réalisé des audits pour les marchés des exercices des années 2011 à 2015 selon les échantillons répartis à travers le tableau ci-dessous :

Tableau 2.2.14 : Répartition de l'échantillon de MO selon le volume de marchés audités

Années	Maîtres d'ouvrage	Nombre marchés
2011-2012	29	88
2013	37	152
2014-2015	38	193

Source : ARMP 2016 et différents rapports d'audits

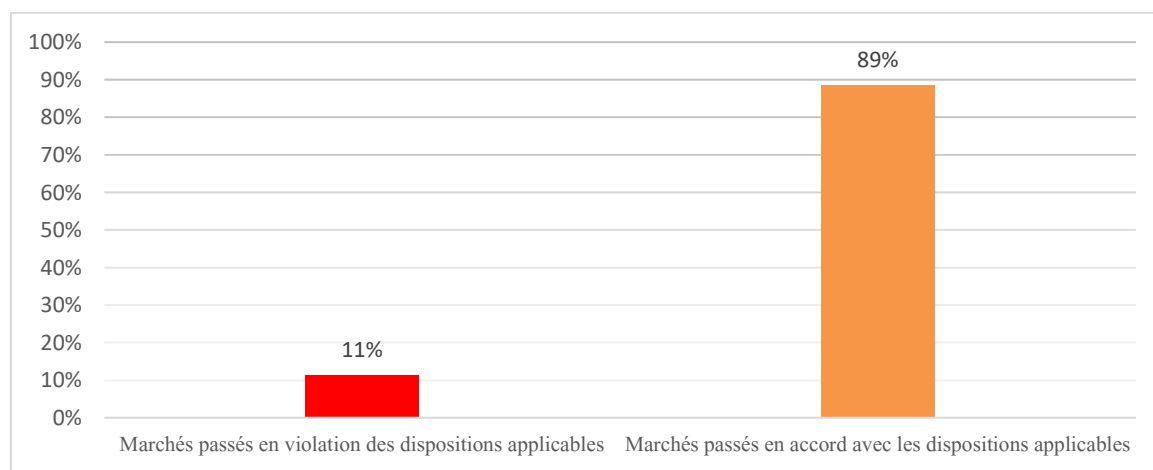
Les conclusions des rapports d'audit

En ce qui concerne les indicateurs de conformité et de performance, il ressort des différents rapports d'audits des marchés publics et délégations de services publics, sur la planification et l'organisation institutionnelle des CGMP des constats et commentaires ci-après :

Les plans de passation des marchés non disponibles ou non exhaustifs ;

- les membres de la CGMP non affectés officiellement ;
- l'élaboration des rapports périodiques d'activités de la CGMP ;
- le système d'archivage défaillant ou non existant ;
- le manque de moyens de la CGMP pour une gestion efficace des activités de passation et d'exécution des marchés publics ;
- le manuel de procédures du CMP existe mais n'est pas systématiquement utilisé par les membres de la CGMP ;
- certains travaux et documents préparés par les CGMP ne sont pas de bonne qualité.

Graphique 2.2.7 : Situation des marchés passés en accord et en violation des dispositions réglementaires



Source : Rapport d'audit 2014-2015

IV. L'évaluation de la capacité des cellules de gestions des marchés

A. L'ORGANISATION DES CGMP ET QUALIFICATION DES MEMBRES

La conformité des CGMP

Depuis 2009, l'ARMP a élaboré et diffusé le Règlement intérieur standard des CGMP lequel définit la composition standard d'une CGMP et fixe les attributions de chaque sous-organe et des membres la composant.

Relativement aux textes mettant en place les CGMP, transmis à l'ARMP par les maîtres d'ouvrage pour validation, il apparaît que, en 2015, 44 CGMP ont été jugées conformes et publiées au standard fixé par l'ARMP soit 44%. Cette liste a fait l'objet d'une publication dans le Bulletin officiel d'annonce des marchés publics spécial.

Il apparaît également que le nombre d'agents, affectés aux CGMP n'appartenant pas aux institutions concernées, mais rattachés directement aux PRMP reste relativement élevé ; soit 70% des membres des CGMP validées par l'ARMP.

Cette situation demeure d'autant plus préoccupante que les agents des CGMP rattachés aux PRMP sont susceptibles de partir avec ce dernier à l'occasion des remaniements ministériels, fragilisant ainsi les CGMP.

Le niveau de qualification des membres

Le diagnostic sur les CGMP réalisé par l'ARMP en 2014 avait relevé un faible niveau de qualification des membres des CGMP en matière de passation des marchés publics. 29% seulement des agents affectés aux CGMP disposaient d'un niveau de qualification suffisant. En application du plan d'action mis en place à l'issue de ce diagnostic, l'ARMP s'est résolument attelée à améliorer le niveau de compétence des membres des CGMP. Ainsi, en 2015, le taux du personnel des CGMP disposant des compétences en matière de marchés publics est passé de 29% à 95%.

Cet effort de relèvement du niveau professionnel des membres des CGMP s'est fait notamment avec l'appui considérable que la Banque mondiale a réalisé à l'endroit de l'ARMP, en finançant une formation à grande échelle sur la gestion des marchés publics, dont ont bénéficié toutes les 101 CGMP.

B. LES CAPACITÉS MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES DES CGMP

Le cadre de travail

1.1. La disponibilité du local

Sur les 47 CGMP ayant fait l'objet de l'audit seules 8 d'entre elles, soit 17% disposent d'un local qui leur soit affecté. Cette situation n'est pas de nature à permettre le bon fonctionnement de la CGMP. Elle est la base :

- des difficultés rencontrées dans l'organisation des réunions de la CGMP et de réaliser le travail en équipe ;
- de l'impossibilité d'ordonner les documents de travail et de les archiver dans un endroit qui garantit leur confidentialité et leur intégrité.

1.2. La disponibilité des équipements et matériels

En matière d'équipement, les CGMP rencontrent les mêmes difficultés que celles évoquées à propos du local. En effet, à la suite d'inventaire, seules 10 d'entre elles, soit 17% disposent du matériel minimum pour travailler.

Les CGMP rencontrent de ce fait d'énormes difficultés dans la préparation, la diffusion et l'archivage des dossiers de passation des marchés. Dans la plupart des cas, les membres font recours à leurs équipements informatiques propres pour élaborer les dossiers de passation de marchés.

Les capacités financières

A l'instar des préoccupations qui minent le bon fonctionnement des CGMP, évoquées au sous paragraphe 2.1, sur 47 dossiers des maîtres d'ouvrage examinés :

- un (01) seul soit 2% disposent d'un budget d'investissement ;
- quatre (04) soit 9% disposent d'un budget de fonctionnement ;
- deux (02) soit 4% ont versé l'indemnité de sujétion aux membres.

Partie 3 : Constats et recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système

Chapitre 1 : Le cadre réglementaire et institutionnel

I. Le cadre réglementaire

A. LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS

Les règles sur la participation

1.1. Les limites

Le Code des marchés publics présente des limites notamment aux articles 54 et 55 respectivement aux conditions de qualification des candidats aux marchés publics et aux exigences en matière d'enregistrement.

- Le Code des marchés publics ne fixe pas les conditions de participation des entreprises aux marchés publics selon la nature, l'importance ou la complexité du marché.
- L'article 54 fixe plutôt des principes applicables à toutes les catégories d'entreprises, de façon uniforme, en termes de capacités technique, financière ou d'expérience. Par voie de conséquence, les entreprises de catégories différentes notamment : les grandes entreprises, les PME, les TPE, soumissionnent aux mêmes marchés, alors qu'elles ne sont pas placées au même niveau quant à leur chiffre d'affaire, le nombre de personnels ou d'équipements.
- Ensuite, selon les dispositions de l'article 55 du Code des marchés publics, l'enregistrement des entreprises, au Congo ou dans la zone CEMAC, constitue l'une des conditions majeures de la validité de leur participation aux marchés publics. En outre, l'obligation d'enregistrement au Congo ou dans la zone CEMAC comme condition de participation aux marchés publics, peut amener certaines entreprises, disposant d'un fort potentiel en termes de capacité et d'expérience, à être peu enclin à participer aux marchés publics. L'imprécision de la réglementation en matière de participation constitue l'une des raisons qui justifie le faible taux de participation des entreprises.
- Enfin, le code des marchés publics ne fixe pas de nombre minimum de candidatures permettant de valider une procédure de mise en concurrence.

1.2. Les recommandations

Pour conformer les règles sur la participation aux normes internationales, il convient de prendre les mesures suivantes :

- *préparer et publier un texte classifiant les règles de participation aux marchés publics par catégorie d'entreprise selon une verticalité qui prend en compte la nature et la complexité des marchés ;*
- *modifier les dispositions de l'article 55 du Code des marchés publics, de façon que la condition d'enregistrement ne soit exigible que lors de la signature du contrat ;*
- *insérer dans les dispositions du code des marchés publics un nombre minimum acceptable de candidatures pour la validité d'une procédure d'appel d'offres.*

Les délais de publicité des documents de passation des marchés

1.3. Les limites relatives aux délais de publicité

La réglementation des marchés publics uniformise les délais de publicité des avis d'appel d'offres à 30 jours calendaires au minimum, nonobstant la complexité et la spécificité de certains marchés, dont les prestations peuvent se dérouler dans des endroits difficiles d'accès. La réglementation n'indique à aucun moment les délais de publicité pour :

- les avis à manifestation d'intérêt, pour les prestations intellectuelles et les appels d'offres à deux étapes ;
- les avis de pré-qualification pour les appels d'offres avec pré-qualification ;
- les avis de concours, pour les appels d'offres avec concours.

Quand elles décident de procéder à la publication des avis, les autorités contractantes ont tendance à le faire à minima, en usant des 30 jours calendaires prévus par les textes. Ainsi, en 2015, très peu d'avis d'appel d'offres ont été publiés au-delà de cette durée. Par conséquent, on relève les tendances suivantes en 2015 :

- le recul du taux de participation aux marchés publics, faute de délais suffisants laissés aux entreprises pour la préparation des offres ;
- le recours, par les maîtres d'ouvrage aux avenants pour d'autres raisons que celles prévues par la réglementation ; ceci dans la mesure où, faute de temps nécessaire à une préparation des offres conséquentes, les entreprises ont omis certains paramètres ayant des incidences directes sur les coûts des marchés ;
- la réticence des sociétés étrangères, n'ayant pas de bonnes connaissances sur l'environnement congolais, à participer aux marchés publics, par manque de délais suffisants pour préparer et déposer leurs offres.

1.4. Les recommandations

Comme approche de solutions, il convient entre autres de préparer et publier un texte fixant les délais et les conditions de publicité des marchés en fonction de la complexité des marchés, de leur nature, du mode d'acquisition, des seuils financiers ainsi que des conditions d'accessibilité aux lieux de réalisation des prestations tels que l'éloignement ou les contraintes techniques.

Les modes de passation

1.5. Les limites en termes de modes de passation

Le code des marchés publics, dans sa version actuelle ne prend pas en compte l'accord-cadre dans la catégorie des modes de passation alors qu'il accorde une grande souplesse dans le processus d'acquisition des biens, travaux et services.

1.6. La recommandation

Instaurer les accords-cadres dans le code des marchés publics, notamment dans la catégorie des modes de passation des marchés

B. LES DOSSIERS TYPES

Les spécifications techniques

1.1. L'absence du cahier des clauses techniques générales

Bien que disposant de normes standards en matière de travaux de construction, le Congo n'a pas publié ces normes existantes par voie réglementaire. En outre, aucune norme n'est disponible dans certains domaines relatifs aux fournitures complexes, notamment dans les domaines de l'informatique, de l'électricité, de l'eau et bien d'autres domaines.

Par conséquent, le système des marchés publics ne dispose pas de Cahiers de clauses techniques générales (CCTG) et de cahiers de clauses techniques particulières (CCTP) sous-jacents dans quelques domaines que ce soit. Les normes de construction et d'acquisition des fournitures complexes sont ainsi déterminées de façon discrétionnaire par les autorités contractantes ou leurs cabinets-conseils.

Aussi, les différents contrôles effectués par les institutions habilitées et les missions d'audit ont relevé ce qui suit :

- la mauvaise qualité des services fournis par les infrastructures nouvellement acquises du fait de leur inadaptation à la demande ;
- l'inobservation des délais d'exécution des prestations qui entraîne les retards dans la livraison des infrastructures, donnant ainsi lieu aux avenants ;
- la difficulté de répartir les risques et les responsabilités liés à l'exécution des prestations, entre les maîtres d'ouvrage, les prestataires et le maître d'œuvre, par manque de normes de répartition des responsabilités.

1.2. Les recommandations

Pour normaliser les aspects techniques et administratifs de la passation et de l'exécution des marchés, il est recommandé d'élaborer et publier tous les cahiers des clauses techniques générales pour :

- *les marchés de travaux selon leur catégorie et leur nature ;*
- *les marchés de fournitures selon leur complexité et leur nature ;*
- *les marchés complexes et hybrides combinant travaux, fournitures et/ou services, relatifs aux types de projets les plus courants.*

Le dossier-type de passation des marchés de services courants

1.3. Les limites du dossier-type de fournitures pour les marchés de services

La passation des marchés de services courants fait appel au dossier-types utilisé pour l'acquisition des fournitures. Compte tenu de la spécificité des services courants qui sont essentiellement basés sur les cahiers des charges et l'utilisation de la main d'œuvre et des équipements, le dossier-type des fournitures ne s'accommode pas à la demande.

1.4. La recommandation

Il convient d'élaborer un ou plusieurs dossiers-types de passation des marchés des services courants qui prennent en compte la disparité d'objet que comporte ce type de marché

C. LA DOCUMENTATION ET LES TEXTES SUBSÉQUENTS

Les textes

1.1. Les textes à élaborer

Le code des marchés publics a prévu l'élaboration d'un certain nombre d'instruments parmi lesquels, certains réglementaires, entre autres :

- le décret concernant les marchés spéciaux, impliquant les intérêts stratégiques de l'Etat et/ou la défense nationale ;
- le modèle-type de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage.

De plus, les Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) utilisés actuellement dans la passation des marchés n'ont pas fait l'objet de publication officielle sous la forme d'acte réglementaire ; un décret en l'occurrence.

En raison de l'indisponibilité de ces textes, les contrôles exercés sur la passation des marchés ont relevé ce qui suit :

- la recrudescence des marchés passés par entente directe, du fait que les autorités contractantes ont tendance à faire prévaloir les notions d'intérêt stratégique de l'Etat ou secret défense, alors même que les prestations objet des marchés concernés n'entrent pas dans ces catégories ;
- la désresponsabilisation des maîtres d'ouvrage dans la mesure où, les marchés répondant au seuil de délégation de maîtrise d'ouvrage sont conclus entre le maître d'ouvrage délégué et le titulaire du marché, en l'absence de toute intervention du maître d'ouvrage, bénéficiaire des prestations. Ceci par défaut de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage.

1.2. Les recommandations

Pour permettre la résolution des problèmes évoqués, il est recommandé de :

- élaborer et publier le décret sur les marchés spéciaux ;
- élaborer et publier le modèle de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage ;
- publier sous forme de texte réglementaire les Cahiers des clauses administratives générales, actuellement utilisés dans la passation des marchés de travaux, fournitures et prestations intellectuelles.

Les manuels de procédures à élaborer

Pour améliorer l'application de la réglementation notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des procédures, les manuels suivants méritent d'être élaborés :

- le manuel de procédures des marchés passés par des représentations diplomatiques ;
- les manuels de procédures du CAE et du CRD ;
- le guide pour la collecte, le traitement et l'archivage des données statistiques.

II. Le cadre institutionnel et les capacités de gestion

A. LA CAPACITÉ INSTITUTIONNELLE DE DÉVELOPPEMENT

L'absence de capacité institutionnelle de développement des capacités

Le système des marchés publics au Congo ne dispose pas d'un cadre institutionnel de renforcement des capacités caractérisé par :

- l'existence d'un dispositif de formation pérenne adossé à un centre de formation ;
- la disponibilité d'un cursus professionnel des agents et cadres en charge de la passation des marchés ;
- la catégorisation par niveau, et profils des agents en charge de la passation des marchés au sein de l'administration.

Le manque de structuration du système de renforcement des capacités réduit les performances du système de passation des marchés publics. Ainsi, le manque de compétences et d'aptitudes de certains agents affectés à la passation des marchés publics interpelle à plus d'un titre.

L'évaluation des pratiques de la passation des marchés révèle ce qui suit :

- L'ignorance par les membres des CGMP, des textes réglementaires sur la passation des marchés, notamment ceux relatifs aux modes d'acquisition, aux seuils de contrôle et de passation des marchés ;
- L'ignorance des délais de mise en œuvre des étapes du processus de passation des marchés ;
- La qualité approximative des dossiers de passation des marchés notamment :
 - o les DAO ne comprenant pas dans certains cas des critères de qualification des candidats et ceux relatifs à la comparaison des offres ;
 - o les contrats n'ayant pas tous les documents nécessaires indiqués dans l'acte d'engagement ;
 - o les PV d'ouverture des plis ne fournissant pas la preuve du déroulement de la procédure au cours des séances publiques.

Les recommandations

Pour améliorer les capacités du personnel chargé de la passation des marchés publics, il convient de mettre en place un cadre de professionnalisation de la fonction de passation des marchés comprenant :

- Une typologie des cadres et agents de la passation des marchés publics tenant compte également de la catégorisation des emplois consacrés par les textes régissant le statut général de la fonction publique au Congo.*
- Un cadre institutionnel de formation avec deux possibilités alternatives d'institutionnalisation de la formation sur les marchés publics à savoir :*
 - *instaurer la formation au sein des activités d'une structure de formation préexistante notamment à l'université ;*
 - *créer une structure de formation sous la tutelle de l'ARMP.*

c. Un cadre d'évaluation des performances du personnel affecté à la passation des marchés publics.

B. LE SYSTÈME D'INFORMATION EFFICACE SUR LES MARCHÉS PUBLICS

L'absence de système d'information sur les marchés publics

Le système actuel de collecte et de diffusion de l'information sur les marchés publics, n'est pas normé, structuré et opérationnel ; bien que permettant de disposer d'un minimum de données sur les marchés publics. La collecte repose essentiellement sur les informations que certains maîtres d'ouvrage daignent communiquer à l'ARMP, à l'occasion de l'enregistrement des marchés.

En effet, le système d'information présente les faiblesses suivantes :

- l'absence de cadre indiquant, le type de document à collecter, la périodicité ainsi que les sources de la collecte ;
- le manque d'efficacité des outils de diffusion de l'information, se distinguant par le caractère aléatoire et discontinue de leur parution et le manque de pertinence et d'exhaustivité des informations fournies ;
- la faiblesse du système d'archivage qui ne permet pas de disposer de la documentation nécessaire en temps et en qualité ;
- l'inexistence des normes en matière d'archivage des marchés publics.

Ces faiblesses ont tendance à plomber la réalisation de certaines tâches notamment sur les aspects suivants :

- les difficultés de conduite des audits, faute de constituer un échantillon sur la base de la totalité des marchés et de disposer de toute la documentation sur l'échantillon de marchés sélectionnés ;
- l'impossibilité de suivre la traçabilité des marchés dans toutes les phases du processus, notamment au niveau de la planification, de la mise en œuvre des différentes étapes de la passation, de l'exécution et du règlement ;
- les difficultés dans le processus de collecte et de contrôle des statistiques ;
- le désintéressement des maîtres d'ouvrage et du public aux publications des informations sur les marchés publics.

Les recommandations

Afin d'améliorer le système d'information sur les marchés publics il est recommandé de :

a. *Mettre en place un cadre de collecte et de diffusion des informations sur les marchés publics qui doit comprendre :*

- *un cadre et un répertoire d'indicateurs, d'efficacité et de performance du système des marchés publics, actualisable périodiquement ;*
- *un manuel de procédure ou/et un guide de collecte et de traitement des données, adossé à un système informatique axé sur les bases de données ;*
- *un système de collecte et de traitement des données statistiques permettant de suivre le comportement des marchés sur toute leur durée de vie, en vue d'établir leur efficacité et leur performance, au regard des indicateurs adoptés.*

- b. disposer d'un logiciel performant de traitement des statistiques sur les marchés publics ;*
- c. mettre en place un dispositif de reporting auprès des différents acteurs en charge de la commande publique (ARMP, CGMP, DGCMP, Ministère en charge du Plan, Trésor public) permettant de disposer des informations à chaque stade des procédures de passation des marchés en qualité et dans les délais ;*
- d. instaurer un système de publication des rapports sur les marchés publics selon une périodicité trimestrielle ;*
- e. mettre en place des systèmes d'archivage de la documentation performants tant au niveau de l'ARMP que des CGMP, en vue de permettre la conduite efficace des contrôles internes et externes.*

C. L'INTÉGRATION DE LA PASSATION DES MARCHÉS DANS LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

La non-intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense

La chaîne de la dépense publique ainsi que le système budgétaire ne prennent pas en compte la passation des marchés publics, à tel point que, l'élaboration des budgets ne tient pas compte de la planification des marchés d'une part et d'autre part le règlement des marchés s'accommode mal des obligations contractuelles souscrites par les maîtres d'ouvrage à l'égard des entreprises titulaires des marchés, portant sur le respect des conditions contractuelles de paiement des prestations réalisées.

Les recommandations

L'intégration de la passation des marchés dans le système budgétaire se fera à la réalisation des activités indiquées ci-dessous :

- a. créer un cadre de concertation entre les organes chargés de l'élaboration des budgets et les organes intervenant dans le système de passation des marchés publics, afin de définir les conditions d'arrimage de la programmation budgétaire à la planification des marchés et inversement ;*
- b. étudier et mettre en œuvre un dispositif institutionnel permettant la prise en charge, de façon autonome, des règlements des marchés, en dehors du circuit actuel des paiements. Il s'agira de mettre en place un organe destiné à payer les engagements financiers des maîtres d'ouvrage, résultant de l'exécution des marchés, selon les conditions stipulées dans les clauses contractuelles.*

Chapitre 2 : La mise en œuvre des activités

I. Le respect des règles et procédures de passation des marchés

A. LES PROCÉDURES APPLICABLES AUX MODES D'ACQUISITION

L'absence de respect des règles applicables aux modes de passation

De 2010 à 2016, le respect des règles de procédures notamment dans les modes d'acquisition a été faible. Ainsi, l'on a constaté :

- un recul significatif du pourcentage du nombre et de la valeur des marchés passés par appel d'offres ouvert, par rapport aux années écoulées ;
- une augmentation du pourcentage en nombre et en valeur des marchés passés par entente directe ;
- une augmentation du pourcentage en nombre des marchés passés par la procédure simplifiée de demandes de cotation ;
- l'absence d'inscription de la plupart des marchés passés aux plans annuels de passation des marchés.

Ces entorses à la réglementation sont essentiellement la conséquence de :

- la faiblesse des contrôles a priori lors de l'analyse des plans de passation des marchés, des dossiers d'appel d'offres, des rapports d'évaluation des offres et des contrôles exercés sur les contrats avant leur approbation ;
- l'absence d'un système de veille sur le respect de la réglementation, permettant d'exercer un contrôle a posteriori, à la fin de chaque étape du processus de passation des marchés, en vue de s'assurer de la conformité à la réglementation et de la pertinence du contrôle a priori, le cas échéant.

Les recommandations

- *mettre en place et rendre opérationnels au sein de la DGCMP, les organes prévus par la réglementation dans le cadre de l'exercice du contrôle a priori, à savoir : le Comité technique et les commissions spécialisées, en vue d'exercer les contrôles y relatifs de façon efficace ;*
- *instaurer un système de veille à la réglementation au sein de l'ARMP, en vue d'identifier assez tôt, les violations à la réglementation, afin de corriger les faiblesses avant la poursuite de la procédure ;*
- *recruter des rapporteurs au sein de l'ARMP comme le dispose le décret 2009-158, afin d'assurer de façon permanente les contrôles prévus à l'article 17 du Code des marchés publics ;*
- *renforcer les capacités des agents intervenant au sein des organes de contrôle des marchés publics et celles des cellules de gestion des marchés publics.*

B. LES RÈGLES DE PUBLICITÉ ET DÉLAIS BUTOIRS

Le non-respect des règles de publicité

Au cours des années 2010 à 2016, le niveau de publication des marchés s'est révélé en-deçà des normes de performances, notamment en ce qui concerne la publicité des avis d'appel d'offres des décisions d'attribution des marchés.

Les raisons de cette réticence des maîtres d'ouvrage à publier les marchés ainsi que les décisions d'attribution subséquentes ne sont pas clairement connues. La mission d'audit a émis trois hypothèses après l'analyse d'un échantillon des marchés de 2010 à 2016. Il s'agirait notamment :

- de l'intention de déguiser les ententes directes en appel d'offres ; vu que pour la plupart des marchés concernés, un seul candidat a participé à la procédure ;
- du manque de ressources financières pour s'acquitter des droits de publication auprès des organes de presse ; selon les interviews accordés à la mission d'audit par certains maîtres d'ouvrage ;
- de l'ignorance des règles de publicité en matière de marchés publics.

Les recommandations

Quelle que soit la raison évoquée et, au regard de la place qu'occupe le principe de la transparence des procédures dans la passation des marchés publics, il est recommandé notamment de :

- *assurer une veille sur les publications, en contrôlant la disponibilité des avis tant au niveau des maîtres d'ouvrage au regard des dates indiquées aux PPM, qu'à celui des organes d'information de la place, susceptibles d'assurer la publication des marchés ;*
- *instaurer un système de collecte et de vérification des preuves de publication des avis relatifs aux marchés, auprès des autorités contractantes ;*
- *procéder à l'annulation systématique des marchés dont la publicité est exigée mais qui n'ont pas été publiés.*

C. LES RÈGLES CONCERNANT LA PARTICIPATION

Le faible niveau de participation des entreprises aux marchés publics

Le taux moyen de participation des soumissionnaires aux différents marchés s'est révélé très faible tant au cours de l'exercice 2015 que des années passées. Cela peut porter atteinte au principe de la liberté d'accès des candidats à la commande publique.

Les causes de la réticence des candidats aux marchés publics ne sont pas très bien identifiées. Au cours des interviews réalisées par les missions d'audit, les maîtres d'ouvrage et les entrepreneurs ont invoqué diverses raisons, selon leur position dans le processus de passation des marchés.

- Pour la plupart des maîtres d'ouvrage, le faible niveau de participants aux marchés publics relève de l'incapacité des entrepreneurs à disposer de moyens matériels et financiers suffisants pour garantir le préfinancement du marché, et de se faire payer par la suite selon les décomptes prévus au contrat, après constatation et réception des services faits.

- Quant aux entrepreneurs, ils évoquent trois raisons fondamentales qui justifient leur non-participation aux marchés publics :
 - o le risque de non-paiement qui est très élevé du fait que l'administration ne règle pas les factures dans les délais, malgré les préfinancements des opérateurs ;
 - o l'absence de publicité pour certains marchés, qui ne permet pas aux opérateurs économiques de prendre connaissance de l'existence des marchés et des opportunités qu'ils offrent pour eux ;
 - o le recours systématique de certains maîtres d'ouvrage à des opérateurs dédiés ; ce qui rend la compétition contreproductive et inutile pour d'autres candidats.

Les recommandations

Face à cette appréhension discordante des raisons justifiant le faible niveau chronique de participation aux marchés publics, il convient de réaliser une véritable étude de terrain et des textes pour identifier les véritables raisons de la désaffection des opérateurs économiques pour les marchés publics ; surtout que, a contrario, les entreprises étrangères ne délaissent pas des marchés publics.

Cependant, dans l'immédiat, il est recommandé de :

- *veiller aux clauses relatives aux conditions de participation des candidats ainsi que les CCAP inscrites dans les DAO et, s'assurer qu'ils ne limitent pas la participation des candidats ; d'où la nécessité de rendre opérationnelles les commissions techniques au sein de la DGCMP et d'instaurer une veille juridique au sein de l'ARMP ;*
- *renforcer la réglementation en fixant un nombre minimum de soumissions pour rendre la consultation valide ;*
- *améliorer le dispositif de paiement des marchés publics, afin que ces derniers se fassent dans les délais contractuels.*

D. LA SOUMISSION, LA RÉCEPTION ET L'OUVERTURE DES OFFRES

La faiblesse dans l'enregistrement des offres et l'ouverture des plis

Malgré la mise en place et la diffusion par l'ARMP du registre de dépôt des offres, celui de vente des DAO et le registre d'ouverture des plis, certains maîtres d'ouvrage n'ont pas fait usage des documents précités dans les opérations de vente des DAO, d'enregistrement des offres et d'ouverture des plis, au cours de l'année 2015. Cette attitude ne permet pas de garantir la transparence des procédures concernées.

Dans la mesure où les supports relatifs aux étapes en cause ont été diffusés auprès de toutes les autorités contractantes, le refus d'utilisation de ceux-ci relève d'une volonté manifeste des CGMP de ne pas y recourir. Cela a eu des conséquences négatives sur les performances des procédures en cause :

- impossibilité de déterminer le nombre de DAO vendus donc du revenu tiré des dites ventes, partant, de la capacité financière des CGMP à publier les informations sur les marchés ;
- absence de support objectif d'enregistrement des offres entraînant l'impossibilité d'identifier les offres déposées dans les délais de celles qui ne le sont pas ;

- impossibilité d'identifier les participants aux ouvertures des plis, d'où l'incapacité d'établir si les ouvertures ont fait l'objet des séances publiques ou pas, faute de listes de présence des représentants des soumissionnaires et des notes de service mettant en place les comités d'ouverture des plis.

Les recommandations

Afin de rendre transparent et garantir à la fois l'anonymat des offres, il est recommandé de :

- *veiller au respect de l'utilisation stricte des supports de ventes de DAO, d'enregistrement des offres et d'ouverture des plis, mis à la disposition des autorités contractantes par l'ARMP ;*
- *transmettre de façon systématique à l'ARMP :*
 - o *les notes de service mettant en place les comités d'ouverture des plis dès leur émission ;*
 - o *les copies des feuillets relatifs à la vente des DAO et à l'enregistrement des offres dès la clôture des registres concernés ;*
 - o *les PV d'ouverture des plis, accompagnés des listes des représentants des soumissionnaires présents aux séances d'ouverture des plis.*

II. Les activités et pratiques des marchés publics

A. LA QUALITÉ DES DOSSIERS DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Le faible niveau de qualité des dossiers

Bien que non objecté par la DGCMP, le contenu de la plupart des DAO élaborés par les autorités contractantes était loin d'être conforme aux exigences réglementaires. L'analyse réalisée par la mission d'audit sur un échantillon des marchés de 2015 révèle les manquements suivants :

- l'absence de critères objectifs et pertinents de qualification des candidats ;
- l'absence ou l'imprécision des critères de comparaison et de sélection des offres ;
- l'absence, dans les CCAP, des conditions d'exécution et de règlement des prestations ; des modalités d'application des pénalités de retard et des intérêts moratoires ;
- l'absence des spécifications techniques détaillées ainsi que des précisions concernant les conditions d'exécution des prestations.

Les carences relevées dans les DAO ont également impacté les procès-verbaux d'attribution des offres, entraînant le rejet par la DGCMP d'un certain nombre d'attribution des marchés.

La cause principale est à rechercher dans l'incapacité des équipes techniques des maîtres d'ouvrage à réaliser des analyses fonctionnelles des besoins et à préparer les spécifications techniques des marchés en conséquence.

La plupart du temps, le travail de préparation des dossiers des marchés est laissé aux seuls membres administratifs des CGMP, même en ce qui concerne les aspects techniques.

Les recommandations

Pour permettre l'amélioration de la qualité des dossiers de passation des marchés, il est nécessaire de :

- *mettre en place un cadre de détermination des besoins et de préparation des documents techniques des marchés, avec la participation des techniciens spécialistes dans les domaines concernés ;*
- *exiger des CGMP, les procès-verbaux de validation des termes de références et des spécifications techniques des marchés avant tout lancement de la procédure de passation des marchés et, s'assurer de la participation des techniciens aux différents travaux ;*
- *renforcer les capacités de la DGCMP en matière d'analyse des dossiers de passation des marchés par l'opérationnalisation des commissions spécialisées prévues par les textes.*

B. LES DÉLAIS D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS

L'allongement des délais d'attribution des marchés publics

Les délais entre le dépôt des offres et l'attribution définitive des marchés, se sont révélés relativement longs au point où, la plupart des contrats dont la passation s'est déroulée au cours d'une année n'ont pas pu se conclure dans l'année concernée. Ces retards ont occasionné le report des crédits qui n'ont pas pu être utilisés pour les marchés programmés au titre de l'exercice budgétaire.

Parmi les causes des retards constatés dans la conclusion des marchés, on peut noter :

- le démarrage tardif des opérations de passation des marchés par les maîtres d'ouvrage, du fait du manque de planification des opérations et de l'absence de données concernant les spécifications techniques ;
- les retards pris dans la mise en œuvre des procédures d'évaluation des offres, faute de compétences en la matière et du fait de l'indisponibilité des membres des commissions rattachés aux cabinets des PRMP ;
- l'allongement des délais de traitement des dossiers de demande d'avis de non objection ;
- les retards dans l'approbation des marchés, notamment au niveau du Ministère en charge des finances et, des Préfets des départements en ce qui concerne les marchés des collectivités locales.

Les recommandations

Afin de réduire les délais de conclusion des marchés et permettre l'utilisation rationnelle et efficace des ressources financières dédiées pour l'exercice budgétaire, les mesures suivantes nécessitent d'être prises :

- *renforcer les capacités des maîtres d'ouvrage en matière d'organisation de travail, de planning des tâches et de conduite des étapes spécifiques de la passation des marchés, notamment, les ouvertures des plis et les évaluations des offres ;*
- *réduire le nombre des membres des CGMP appartenant directement aux cabinets des PRMP ;*
- *veiller au respect des délais réglementaires de traitement des avis de non objection, en renforçant les capacités de la DGCMP et en opérationnalisant les commissions techniques ;*
- *mettre en place un système de veille, auprès de l'ARMP, pour s'assurer du respect des délais inscrits aux plans de passation des marchés.*

C. LES PAIEMENTS DES MARCHÉS PUBLICS

Les retards observés dans le règlement des marchés publics

Le pourcentage de marchés payés dans le respect des conditions prévues dans les clauses contractuelles est quasi nul.

Au-delà des raisons liées aux retards observés dans la passation des marchés, la cause principale des retards de paiement des marchés publics demeure la lourdeur du traitement des dossiers dans la chaîne de la dépense publique.

Parmi les conséquences on observe entre autres :

- le manque d'enthousiasme des opérateurs économiques à soumissionner aux marchés publics ;
- l'allongement des délais de réalisation des prestations au-delà des délais contractuels ;
- le report des crédits d'année en année.

Les recommandations

Pour améliorer les délais de règlement des marchés, il est recommandé d'engager des concertations avec le Ministère en charge des finances, afin de mettre en place un système de réservation des crédits nécessaires au paiement des marchés publics dans les délais contractuels.

D. LES RECOURS ET LE RÈGLEMENT DES LITIGES

Le faible niveau de saisine de l'ARMP

De 2010 à 2016 le CRD de l'ARMP n'a pas été saisi de plusieurs recours tant en matière de passation que d'exécution des marchés publics.

Deux raisons principales expliquent le faible niveau de recours auprès de l'ARMP :

- il s'agit d'abord de la méconnaissance des règles de procédure en matière de contentieux par les opérateurs économiques ;
- ensuite, pour les opérateurs économiques informés des procédures, la désaffection à l'égard du système de règlement des différends, vient de ce que le CRD ne traite pas les dossiers dans les délais prévus par la réglementation.

Les recommandations

Pour améliorer les mécanismes de règlement des différends, il convient :

- *de renforcer les capacités du CRD par la formation des membres et leur accompagnement par des spécialistes ;*
- *d'adopter un manuel de procédure du CRD ;*
- *de vulgariser la réglementation relative au contentieux des marchés publics auprès de tous les acteurs intervenant dans la commande publique.*

E. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LES ORGANES INTERVENANT DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Bien que certaines de ces recommandations soient déjà formulées, il est nécessaire de les rappeler en ce qui concerne la responsabilité de chaque acteur.

L'Autorité de régulation des marchés publics

L'ARMP doit pleinement jouer son rôle de régulateur afin d'améliorer l'efficacité des autres acteurs dans leur intervention dans le système des marchés publics. Il s'agit notamment de :

- *réviser le Code des marchés publics, les textes subséquents et les dossiers types ;*
- *élaborer et publier les CCAG et CCTP et d'autres textes prévus par la réglementation (marchés spéciaux, marchés passés par les ambassades) ;*
- *repréciser par une circulaire du Premier ministre, le respect des textes par les organes intervenant dans la gestion des marchés publics (ARMP, DGCMP, DGGT, CGMP, DGB, DGCB) ;*
- *préciser dans la loi de finances de chaque exercice budgétaire, une disposition fixant le taux de la redevance de régulation perçue par l'ARMP ;*

- faire signer par le ministre en charge des finances l'arrêté fixant les indemnités de sujétion des membres des CGMP ;
- faire exécuter les décisions prises par le Comité de règlement des différends ;
- mettre en place un cadre formel de collaboration entre les maîtres d'ouvrage délégués et les maîtres d'ouvrage ;
- créer un cadre de concertation permanente entre toutes les institutions de contrôle (ARMP, DGCMP, IGE, IGF, DGB, DGCB, Commission de suivi des programmes publics auprès de la Présidence de la République, Commission nationale de lutte contre la corruption, fraude, concussion, Observatoire anticorruption, Cour de comptes et de discipline budgétaire,...) ;
- faire respecter les délais réglementaires d'approbation des marchés par les autorités compétentes ;
- pérenniser des séances d'information et de formation à l'endroit du personnel des structures impliquées dans la chaîne des dépenses publiques ;
- procéder à la revue du système de passation pour déterminer l'opportunité de relèvement du seuil de délégation de maîtrise d'ouvrage ;
- intensifier des sessions de formation et d'information à l'endroit des PME ;
- assouplir pour les PME les conditions d'octroi des garanties bancaires au titre des marchés publics ;
- adapter les critères de qualification et/ou de post qualification aux capacités des PME.

La Direction générale du contrôle des marchés publics

La DGCMP est tenue d'améliorer l'efficacité de ses contrôles afin de rendre ceux-ci plus crédibles ; pour cela des efforts doivent être menés afin de :

- exercer les contrôles dans les conditions prévues par la réglementation, notamment en matière de seuils ;
- respecter, dans le cadre du contrôle a priori les modalités d'exécution des marchés, la nature des contrôles qui s'y rapportent afin d'éviter d'empiéter sur le champ réservé au contrôle a posteriori ;
- mettre en place les commissions spécialisées prévues par la réglementation en vigueur.

Les cellules de gestion des marchés publics

En ce qui concerne les CGMP, il s'agira notamment de :

- exiger des maîtres d'ouvrage de procéder à une régularisation de la nomination des membres des CGMP accrédités par l'ARMP, par un texte réglementaire ;
- exiger aux maîtres d'ouvrage de nommer les membres des CGMP conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la CGMP ;
- renforcer davantage les capacités des membres des CGMP ;
- professionnaliser la fonction de membre de CGMP ;
- prévoir une ligne budgétaire dans le budget (investissement ou fonctionnement) pour le fonctionnement des CGMP ;
- attribuer des bureaux appropriés et distincts aux CGMP.

