

REPUBLIQUE DU CONGO

-----  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

-----  
AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS  
-----



## **RAPPORT ANNUEL 2015**

**SUR L'EFFICACITE ET LA FIABILITE DU SYSTEME DE PASSATION,  
D'EXECUTION ET DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS ET  
DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC EN REPUBLIQUE DU CONGO**



**Rapport aux :**                    **Président de la République**  
   **Président du Sénat**  
   **Président de l'Assemblée Nationale**  
   **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. Jean Mathieu MBAUCAUD :	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

<b>David-Martin OBAMI :</b>	Directeur Général, Secrétaire rapporteur
M. Alban Audrey 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*





***Firmin AYESSA***  
*Ministre d'Etat, Directeur du Cabinet  
du Chef de l'Etat*



***Jean Baptiste ONDAYE***  
*Secrétaire Général de la Présidence de la République*





***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*



**M. Jean Mathieu MBAUCAUD**  
*Représentant de l'administration*



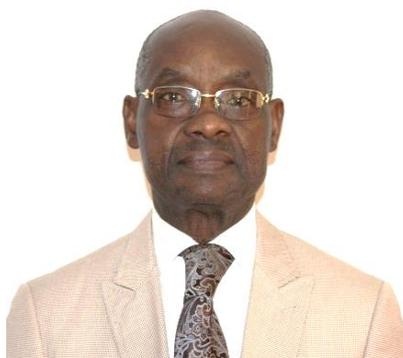
**M. Sylvestre Didier MAVOUENZELA**  
*Représentant du secteur privé*



**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 techniques, 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.....	21
Avant-propos.....	23
Introduction .....	24
Liste des tableaux .....	25
Première partie : Les activités des acteurs dans la mise en œuvre du système en 2015 .....	27
Chapitre 1 : L’Autorité de régulation des marchés publics .....	29
Sous-chapitre 1 : Les activités du Conseil de régulation.....	29
Section 1. Les activités du Conseil de régulation de l’ARMP .....	29
§-1. La gestion des ressources humaines de l’ARMP .....	29
§-2. La gestion administrative, comptable et financière .....	29
Section 2. La politique générale .....	30
§-1. L’adoption du manuel de procédure des marchés à participation communautaire..	30
§-2. L’adoption du nouveau modèle-type de plan de passation des marchés.....	30
§-3. L’adoption du rapport annuel sur le système de l’année 2014.....	30
§-4. L’adoption du plan de formation de l’année 2016.....	30
Section 3 : Les activités du CRD et du CAE.....	30
§-1. Les activités du CAE.....	30
§-2. Les activités du CRD.....	31
Sous-chapitre 2 : Les activités de la direction générale .....	32
Section 1. L’émission des avis et recommandation sur l’élaboration de la réglementation .....	32
§-1. L’élaboration du manuel de procédures des marchés à participation communautaire .....	32
§-2. L’élaboration du nouveau modèle-type de PPM .....	32
Section 2. L’information, la formation et l’évaluation des acteurs.....	33
Sous-section 1. L’information du public et des opérateurs économiques.....	34
§-1. La collecte et le traitement de l’information relative aux marchés publics .....	34
§-2. La publication des informations relatives aux marchés publics .....	36
§-3. La gestion du système d’information.....	37
Sous-section 2. La formation des acteurs de la commande publique .....	39
§-1. L’organisation des ateliers de formation .....	39
§-2. L’assistance technique à l’endroit des acteurs des marchés publics.....	48
Sous-section 3. La vulgarisation de la réglementation des marchés publics.....	49
Sous-section 4. L’évaluation des performances des acteurs du système .....	50
§-1 L’analyse des dossiers relatifs au certificat de non exclusion .....	50

§-2 L'analyse des dossiers des marchés sur l'application de la réglementation .....	51
Section 3. Les enquêtes et la mise en œuvre des procédures d'audit indépendant .....	53
Sous-section 1. L'évaluation des performances des acteurs du système .....	53
§-1. Le contrôle <i>a posteriori</i> .....	53
§-2 : La réalisation de l'audit indépendant des marchés publics 2013.....	58
Sous-section 2. Le règlement des différends.....	58
§-1. Les avis rendus dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics .....	59
§-2. Règlement non juridictionnel du litige survenu à l'occasion de la passation des marchés publics.....	59
Chapitre 2 : La Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics .....	61
Section 1 : L'exercice du contrôle a priori du système de passation des marchés publics.....	61
§-1 : La délivrance des avis de non objection .....	61
§-2 : La délivrance des autorisations spéciales .....	65
Section 2 : Le suivi des modalités d'exécution des marchés publics .....	67
Chapitre 3 : Les Cellules de gestion des marchés publics .....	68
Section 1 : La situation organisationnelle et fonctionnelle des CGMP .....	68
§-1. L'organisation des CGMP .....	68
Section 2 : La gestion des marchés publics .....	70
§-1. La planification des marchés.....	70
§-2 : La mise en œuvre des procédures de passation des marchés .....	70
Deuxième partie : L'évaluation du système de gestion des marchés publics en 2015.....	75
Chapitre 1 : l'évaluation du cadre juridique .....	78
Section 1 : Le cadre Législatif et Règlementaire .....	78
§-1 : La conformité du cadre aux standards internationaux.....	78
§-2 : L'existence de la documentation et des textes d'application.....	79
Section 2 : le cadre institutionnel et les capacités de gestion.....	80
§-1 : L'existence d'une capacité institutionnelle de développement.....	80
§-2 : L'existence d'un système d'information efficace sur les marchés publics .....	82
Chapitre 2 : L'évaluation de la performance du système .....	85
Section 1 : Le cadre législatif et règlementaire.....	85
§-1 : Le respect des règles et procédures applicables sur modes d'acquisition.....	85
§-2 : Les règles de publicité et délais butoirs .....	88
§-3 : Les règles concernant la participation .....	89
§-4 : La soumission, la réception et l'ouverture des offres.....	90
Section 2 : Le cadre institutionnel et capacités de gestion .....	91

Section 3. Les activités et pratiques des marchés .....	92
§-1. La planification des marchés .....	92
§-2 : La passation des marchés .....	93
§-2 : La rapidité des paiements des marchés.....	96
§-3 : Le règlement des litiges .....	96
Chapitre 3 : Evaluation de la capacité des Unités de gestion des marchés .....	97
Section 1. Les missions et l'organisation de l'Unité responsable des marchés publics.....	97
Section 2. La qualification des agents opérants pour l'Unité des marchés .....	99
Section 3. La gestion des étapes des marchés publics.....	100
§-1. La planification des marchés.....	100
§-2. La passation des marchés. ....	101
Section 4. Le système d'archivage de l'Unité des marchés .....	102
Troisième partie : Constats et recommandations.....	103
Chapitre 1 : Du cadre juridique .....	105
Section 1 : Du cadre Législatif et Règlementaire .....	105
§-1 : La conformité du cadre aux standards internationaux.....	105
§-2 : L'insuffisance de la documentation et des textes d'application.....	107
Section 2 : le cadre institutionnel et les capacités de gestion.....	108
§-1 : L'inexistence d'une capacité institutionnelle de développement .....	108
§-2 : La faiblesse du système d'information efficace sur les marchés publics .....	109
Chapitre 2 : Sur l'évaluation de la performance du système .....	111
Section 1 : Le respect des règles et procédures de passation des marchés.....	111
§-1 : Sur les procédures applicables aux modes d'acquisition .....	111
§-2 : Sur les règles de publicité et délais butoirs .....	112
§-3 : Sur les règles concernant la participation.....	112
§-4 : Sur la soumission, la réception et l'ouverture des offres .....	113
Section 2. Les activités et pratiques des marchés .....	114
§-1 : Sur la qualité des dossiers de passation des marchés .....	114
§-2 : Sur les délais d'attribution des marchés.....	115
§-3 : Sur le retard dans les paiements des marchés .....	116
§-3 : Sur les recours et le règlement des litiges .....	116



## Sigles et acronymes

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

- PME** : *Petites et moyennes entreprises*  
**EA** : *Entreprises artisanales*  
**DEP** : *Directeur des études et de la planification*

## Avant-propos

La réforme du système de passation des marchés publics au Congo n'est plus une vue de l'esprit.

Les organes placés sur le segment de la chaîne de passation des marchés publics ont œuvré sans relâche à la consolidation et la fortification de la réforme.

A titre d'illustration, après cinq (05) ans, la bataille engagée sur le front de l'appel d'offres est en train d'être gagnée.

Selon le rapport 2014, le recours au gré à gré, dans la passation des marchés a progressivement baissé au cours de ces trois dernières années pour se situer aux environs de 5%.

Cette avancée a fait naître la confiance dans la réforme, de même qu'envers certains organes institués à propos.

En témoigne, les recours que le secteur privé exerce auprès de l'Autorité de régulation des marchés publics dans le cadre du règlement des différends qui les opposent à l'administration.

Nombreux sont les contrats approuvés, non exécutés ou exécutés partiellement qui, faute de ligne budgétaire, ont été réengagés à l'issue de la procédure contentieuse menée auprès de l'Autorité de régulation des marchés publics.

Ces efforts déployés sur le plan global de la réforme ont sans conteste donné une certaine visibilité et une confiance accrue à la réforme.

Cependant, le segment de la chaîne de la dépense présente des limites objectives qui posent des problèmes à la réforme.

Qu'à cela ne tienne, la réforme se poursuit substantiellement et couvre presque de nos jours, toutes les sphères de la dépense publique.

Actuellement, le code des marchés publics vient d'être complété par le manuel de procédures des marchés à participation communautaire, conçu pour répondre aux besoins des collectivités locales ainsi que, le modèle-type des plans de passation des marchés pour répondre aux exigences du cadre budgétaire axé sur les budget-programmes.

L'année 2015 a été consacrée à la vulgarisation des deux documents auprès des acteurs de la commande publique.

Toutefois, d'autres aspects concernés par la réforme restent à couvrir, principalement celui des marchés spéciaux, la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage, etc.

L'Autorité de régulation des marchés publics va poursuivre sa politique qui consiste à encadrer la réforme au moyen des outils et des méthodes appropriées.

C'est à ce titre que les instruments de mesure et d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme à savoir : les indicateurs de base (IB) et les indicateurs de conformité et de performances (ICP) sont dorénavant mis à contribution, pour veiller au respect de la réglementation et à la bonne application de la réforme.

La volonté politique à gagner le pari de la réforme qui anime les autorités congolaises est à la mesure des défis à relever.



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

Le Président du Conseil de Régulation

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'R' followed by a long horizontal stroke.

## Introduction

### **Le secteur privé Congolais peut-il relever les défis de la construction nationale ?**

Au regard de l'évolution du cadre normatif des affaires, pourquoi pas !

Le nouveau code des marchés publics, adopté en mai 2009 par le Gouvernement de la République du Congo, inspiré des pratiques internationales est l'expression d'une réelle volonté politique de promouvoir d'une part, la bonne gouvernance et l'orthodoxie financière dans la gestion des affaires publiques et d'œuvrer d'autre part, à la promotion d'un secteur privé national dynamique, capable d'enrayer le chômage et la pauvreté.

Mais le constat qui se dégage cinq (05) ans après la mise en œuvre de la réforme demeure dubitatif à certains égards.

De l'avis de plusieurs spécialistes en passation des marchés publics, le cadre légal et institutionnel qui entoure la réforme est jugé fondamentalement satisfaisant.

Cependant, la mise en œuvre de la réforme est soumise à l'épreuve des comportements individuels qui apparaissent comme des pesanteurs, pouvant nuire à l'économie et l'efficacité du système de gestion des marchés publics.

Par ailleurs, le non-respect des délais règlementaires en matière d'approbation des marchés publics ainsi que le retard constaté dans l'exécution et le règlement des marchés publics désorientent les opérateurs économiques.

Toutefois, la faible capacité de certaines entreprises nationales à se positionner sur l'ensemble des secteurs des marchés publics qui se décompose en travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles, affecte de manière indirecte le principe de l'économie dans les marchés publics et une réelle compétitivité dans ces secteurs.

On constate sur les trois (03) dernières années que le secteur des fournitures dans les marchés publics est occupé par plus de 60% des opérateurs économiques.

Ce constat appelle une analyse critique et en même temps, une interpellation des acteurs économiques. Cette préférence pour les marchés des fournitures comparée à ceux des travaux appelle les observations suivantes :

- une forte concentration des opérateurs économiques pour les marchés de fournitures de bureau autrement dit, les consommables informatiques et autres matériels liés au fonctionnement courant des administrations ;
- une faible présence des opérateurs économiques dans le secteur des marchés publics à forte intensité de main d'œuvre en l'occurrence celui des travaux.

Cette question d'intérêt vital, au regard des ambitions que se donne le pays pour son industrialisation et sa modernisation ne saurait être réglée sans l'apport d'un secteur privé national fort et dynamique.

## Liste des tableaux

	Page
Tableau 1.1.1 : Répartition des marchés enregistrés par mode de passation selon l'exercice de contractualisation	35
Tableau 1.1.2 : Répartition des marchés publics enregistrés à l'ARMP par maître d'ouvrage en 2015	35
Tableau 1.1.3 : Situation des décisions d'attribution des marchés publics passés en 2015	37
Tableau 1.1.4 : Synthèse de l'évaluation de l'atelier sur la préparation des marchés	42
Tableau 1.1.5 : Synthèse de l'évaluation de l'atelier sur la préparation des DAO/DP à Brazzaville	44
Tableau 1.1.6 : Etat des institutions appuyées dans le cadre des plans de passation des marchés	49
Tableau 1.1.7 : Etat des institutions appuyées dans le cadre des plans de passation des marchés	49
Tableau 1.1.8 : Répartition des certificats de non exclusion délivrés par l'ARMP en 2015	51
Tableau 1.1.9 : Répartition des recours reçus à l'ARMP en 2015	58
Tableau 1.1.10 : Récapitulatif des saisines et décisions du CRD en matière de conciliation	60
Tableau 1.1.11 : Répartition des causes de saisine et la décision du CRD en matière de passation	60
Tableau 1.2.1 : Situation des DAO et DP validés en 2015	61
Tableau 1.2.2 : Répartition des procédures validées par MO/MOD et type de marchés	62
Tableau 1.2.3 : Répartition en volume des ANO accordés par catégorie de MOMOD et mode de Passation des Marchés	62
Tableau 1.2.4 : Situation des objections par valeur de marchés accordées en 2015	63
Tableau 1.2.5 : Récapitulatif des motifs de rejets par type de marchés	63
Tableau 1.2.6 : Synthèse des objections accordées en 2015 par MO en volume	63
Tableau 1.2.7 : Répartition des marchés en cours d'approbation par catégorie de MO en volume	64
Tableau 1.2.8 : Répartition des marchés en cours d'approbation par catégorie de MO en valeur	64
Tableau 1.2.9 : Répartition des autorisations spéciales pour le recours aux attentes directes	65
Tableau 1.2.10 : Récapitulatif des motifs des autorisations spéciales, par type de marchés en volume et en valeur accordées	65
Tableau 1.2.11 : Répartition des autorisations spéciales pour le recours aux AOR et avenants	66
Tableau 1.2.12 : Liste des adjudicataires interpellés par marchés contrôlés et par maître d'ouvrage	67
Tableau 1.2.13 : Evaluation du comportement des CGMP dans la planification des marchés	70
Tableau 1.2.14 : Evaluation du processus de passation des marchés publics par les CGMP en 2015	71
Tableau 1.2.15 : Situation de publication des avis et décision d'attribution en 2015	71
Tableau 1.2.16 : Récapitulatif de la situation de la planification et de la passation des marchés	72
Tableau 2.1.1 : Répartition des marchés par mode de passation en nombre	85
Tableau 2.1.2 : Répartition des marchés par mode de passation en valeur	85
Tableau 2.1.3 : Liste des institutions ayant fait recours à l'entente directe	86
Tableau 2.1.4 : Mesure du taux d'inscription des marchés aux PPM	87
Tableau 2.1.5 : Taux de marchés hors seuils, soumis à ANO	88
Tableau 2.1.6 : Situation de publication des décisions d'attribution	88
Tableau 2.1.7 : Illustration des situations de monopoles	99
Tableau 2.1.8 : Récapitulatif des formations	92
Tableau 2.1.9 : Analyse des capacités des CGMP en 2015	93
Tableau 2.1.10 : Analyse de la qualité des dossiers et de la procédure en 2015	94
Tableau 2.1.11 : Analyse des délais d'octroi des ANO	95
Tableau 2.1.12 : Analyse de la situation en volume et en valeur des marchés approuvés en 2015	95
Tableau 2.1.13 : Analyse des délais d'approbation des marchés en 2015	96
Tableau 2.1.14 : Taux de conformités des CGMP	67
Tableau 2.1.15 : Liste des autorités contractantes disposants de CGMP enregistrées à l'ARMP	97
Tableau 2.1.16 : Analyse comparative de la planification des marchés	100
Tableau 2.1.17 : Analyse de publication des PPM	100



# **PREMIERE PARTIE : LES ACTIVITES DES ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME EN 2015**



## **CHAPITRE 1 : L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

### **SOUS-CHAPITRE 1 : LES ACTIVITES DU CONSEIL DE REGULATION**

Le Conseil de régulation administre l'Autorité de régulation des marchés publics. Il définit et oriente sa politique générale et évalue sa gestion.

Dans ce sens, le Conseil de régulation détermine de manière générale les perspectives de développement de l'Autorité de régulation des marchés publics. Il examine et approuve chaque année le programme d'activités de l'Autorité de régulation des marchés publics pour l'exercice à venir. Il ordonne les enquêtes, contrôles et audits. Il arrête de manière définitive les comptes et états financiers annuels et les rapports d'activités.

Le Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés a orienté ses activités au cours de l'année 2015, sur les principales missions liées aux axes stratégiques ci-après :

- Administrer l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Définir et orienter sa politique générale ;
- Evaluer la gestion de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Déterminer de manière générale, les perspectives de développement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Au cours de l'année 2015, le Conseil de Régulation a tenu, en fonction des matières à traiter et de la charge de travail interne, trois (03) sessions ordinaires, aux dates ci-après : 27 mars 2015 ; 08 juillet 2015 ; 30 octobre 2015.

Toutes ces sessions ont porté sur la mise en œuvre des missions stratégiques de l'Autorité de Régulation des marchés publics.

### **Section 1. Les activités du Conseil de régulation de l'ARMP**

Deux activités ont été réalisées par le CR dans ce domaine :

#### **§-1. La gestion des ressources humaines de l'ARMP**

Sur cette matière le CR de l'ARMP, après avoir mis en place le statut particulier du personnel de l'ARMP au cours des années précédentes a, pour l'année 2015, instruit la Direction Générale de poursuivre la procédure d'affiliation du personnel de l'ARMP à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

#### **§-2. La gestion administrative, comptable et financière**

##### **1. Adoption du budget annuel**

Le Conseil de Régulation a procédé à l'examen du projet de budget de l'ARMP exercice 2016. Ce projet de budget jugé conforme à la politique générale de l'ARMP dans ses grandes lignes, a été adopté.

Le Conseil a par la suite demandé à la Direction Générale de procéder à la formation du personnel aux nouvelles procédures et de les rendre effectives des janvier 2016.

#### **1. Adoption du manuel de procédures simplifié**

Afin de permettre l'exécution normée du budget 2016 le CR de l'ARMP a adopté le manuel de procédures financières et comptables simplifiées de l'ARMP. Ce manuel qui a fait l'objet d'une délibération et d'une décision du Conseil devra entrer en vigueur à compter de janvier 2016.

## **Section 2. La politique générale**

Dans le cadre de la mise en œuvre des missions dévolues à l'ARMP, notamment l'élaboration et la diffusion des documents types, manuels de procédures et progiciels dont elle assure une mise à jour régulière, le CR a réalisé les activités présentées ci-dessous.

### **§-1. L'adoption du manuel de procédure des marchés à participation communautaire.**

Le Conseil de Régulation a adopté le manuel de procédures des marchés à participation communautaire et, a recommandé sa vulgarisation auprès des collectivités, ONG et autres acteurs de la Société civile.

### **§-2. L'adoption du nouveau modèle-type de plan de passation des marchés.**

Le Conseil de Régulation a adopté les modèles-types des plans de passation des marchés (PPM) basés sur les budgets-programmes conformément aux recommandations du Conseil des Ministres du 25 mars 2015.

### **§-3. L'adoption du rapport annuel sur le système de l'année 2014.**

Le Conseil de Régulation a adopté le projet du rapport annuel 2014 de l'ARMP, préparé et présenté par la Direction générale. Il a recommandé à cette dernière de tout mettre en œuvre pour la publication dudit rapport et sa transmission aux autorités compétentes avant la fin de l'année 2015.

### **§-4. L'adoption du plan de formation de l'année 2016.**

Le domaine de la formation et de la vulgarisation de la réglementation sur les marchés publics a également préoccupé le Conseil de Régulation.

Dans ce sens, la Direction Générale a été encouragée à programmer et renforcer les séances de formation à l'endroit de tous les acteurs de la commande publique.

## **Section 3 : Les activités du CRD et du CAE.**

### **§-1. Les activités du CAE.**

Les activités menées par le Comité des audits et enquêtes, se rapportent principalement à la conduite des enquêtes et la mise en œuvre des procédures d'audits indépendants. Dans le cadre de cette mission, le CR a réalisé la série d'activités suivantes :

## **2. Le lancement de l'audit technique et financier des marchés des exercices 2014 et 2015.**

Conformément à la réglementation et, dans le but d'apprécier l'efficacité du système de passation des marchés passés en 2014 et 2015, le Conseil de Régulation a procédé au tirage au sort d'un échantillon des marchés publics devant faire l'objet des audits.

## **3. L'amélioration des mécanismes de traitement des dossiers**

En la matière, le Conseil de Régulation a défini les modalités de fonctionnement du Comité des Audits et Enquêtes et du Comité de Règlement des Différends, dans le souci d'accélérer le traitement des dossiers relatifs au contentieux, en donnant mandat à la Direction générale pour organiser les travaux préliminaires de traitement des dossiers.

### **§-2. Les activités du CRD.**

Les activités menées par le Comité de règlement des différends, se rapportent principalement à la mise en œuvre de la procédure du règlement non juridictionnel des litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics et délégations de service public et ; les avis rendus dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics.

Dans cette perspective, le Comité de règlement des différends a statué sur sept (7) marchés litigieux ayant donné lieu aux différents avis.

## **SOUS-CHAPITRE 2 : LES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE**

### **Section 1. L'émission des avis et recommandation sur l'élaboration de la réglementation**

Dans le cadre de sa mission d'élaboration des modes opératoires simplifiés des instruments de passation des marchés, l'ARMP a produit deux outils essentiels pour la simplification et l'amélioration des procédures de passation des marchés.

Il s'agit (§-1) du manuel de procédures des marchés à participation communautaire, et ; (§-2) du modèle-type de plan de passation des marchés basé sur les budgets-programmes.

#### **§-1. L'élaboration du manuel de procédures des marchés à participation communautaire**

La direction générale a élaboré l'avant-projet du manuel de procédure des marchés à participation communautaire qui a été adopté par le Conseil de régulation lors de sa session du 26 mars 2015.

Ce manuel procède des dispositions de l'article 85 du code de marchés publics et, de ce que les procédures de passation de marchés du Code des marchés publics ont été initialement conçues pour de grands projets d'investissement. Ces projets sont destinés aux entreprises structurées et soumises à des conditions de qualification très rigoureuses. Ces conditions et procédures demeurent très compliquées d'application en milieu communautaire ou les ressources humaines ne sont pas légion.

Les activités liées à la mise en œuvre du manuel de procédure des marchés à participation communautaire ont consisté à sa rédaction et à sa validation.

#### **1. La rédaction de l'avant-projet du manuel**

La rédaction du manuel a été faite par la Direction générale de l'ARMP avec la participation des représentants des maîtres d'ouvrage intervenant dans le domaine communautaire, des représentants des ONG et associations à caractère communautaire et les experts en matière de gestion communautaires et de passation des marchés.

#### **2. La validation et l'adoption du manuel**

L'avant-projet du manuel fut ensuite soumis à la validation au cours d'un atelier placé sous le patronage du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Cet atelier était ouvert à toutes les CGMP, les représentants des services techniques des collectivités locales, les ONG de développement, les CGMP ainsi qu'aux représentants des organisations internationales et des partenaires techniques et financiers. L'avant-projet de manuel fut validé au cours de cet atelier.

Le manuel de procédure des marchés à participation communautaire a été ensuite présenté à l'adoption du Conseil de régulation de l'ARMP. Le Conseil de régulation de l'ARMP a adopté le manuel de procédures des marchés à participation communautaire lors de sa session du 26 mars 2015.

#### **§-2. L'élaboration du nouveau modèle-type de PPM**

L'adoption par le Gouvernement du système de gestion budgétaire basé sur l'approche programme a conduit à la révision du dispositif de planification et de budgétisation des marchés publics.

Dans le but d'adosser la planification des marchés aux exigences du cadre programmatique des budgets-programmes, l'ARMP a élaboré un nouveau cadre de planification des marchés à travers un nouveau modèle-type de plan de passation des marchés conformément aux dispositions de l'article 23 du code des marchés publics.

Le nouveau modèle-type de plan de passation a pour objectif de permettre aux maîtres d'ouvrage de planifier et de conduire, de façon cohérente et organisée, la passation des marchés dans le cadre du budget-programme, afin de permettre la parfaite exécution du projet considéré et, obtenir ainsi les résultats attendus dudit projet.

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

- assurer la gestion de la passation des marchés sur une période plus longue que l'échéance annuelle traditionnelle (18 mois au lieu de 12) ;
- au de-là de la passation, assurer le suivi des marchés notamment dans leur phase d'exécution et déterminer le niveau de réalisation tant physique que financier, 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.

L'élaboration de ce modèle-type a suivi un parcours en deux étapes : la rédaction de l'avant-projet ; la validation et l'adoption du modèle-type.

### **1. La rédaction de l'avant-projet**

L'élaboration du projet de modèle-type a été faite par la Direction générale de l'ARMP avec la participation des représentants de quelques CGMP avant sa validation par le Conseil de régulation.

### **1. La validation et l'adoption**

L'avant-projet du manuel fut ensuite soumis à la validation au cours d'un atelier placé sous le patronage du Ministère en charge du plan et de l'intégration. Cet atelier était ouvert à toutes les CGMP, les représentants des Directions des études et de la planification ainsi qu'aux représentants des organisations internationales et des partenaires techniques et financiers.

Le modèle-type de PPM a été ensuite présenté à l'adoption du Conseil de régulation. Le conseil de régulation de l'ARMP l'a adopté au cours de sa session du 26 mars 2015.

## **SECTION 2. L'INFORMATION, LA FORMATION ET L'EVALUATION DES ACTEURS**

Au cours de l'année 2015 l'ARMP a réalisé plusieurs activités relatives notamment : (sous-section 1) à la diffusion des informations sur les marchés publics ; (sous-section 2) la réalisation des ateliers de formation et des appuis techniques ; (sous-section 3) de la vulgarisation de la réglementation à l'endroit des acteurs de la commande publique ; (sous-section 4) l'évaluation des performances des acteurs.

## Sous-section 1. L'information du public et des opérateurs économiques

### §-1. La collecte et le traitement de l'information relative aux marchés publics

La réalisation de la mission de collecte et de traitement des données s'est réalisée à travers la mise en œuvre de deux (2) activités principales.

Il s'agit de : la collecte des documents, l'enregistrement des marchés publics, la numérisation et l'archivage physique des documents et la délivrance du certificat de non exclusion.

#### 1. La collecte des documents

Le système de collecte de données en 2015 a été essentiellement alimenté par les documents transmis à l'ARMP à sa demande par les Maîtres d'ouvrage aux fins de publication, d'enregistrement et d'information.

La base documentaire de l'ARMP en 2015 est constituée ainsi qu'il suit :

- 30 plans de passation des marchés publics ;
- 77 avis d'appel d'offres ;
- 01 dossier d'appel d'offres ;
- 06 avis à manifestation d'intérêt ;
- 24 décisions d'attributions provisoires et définitives ;
- 286 contrats des marchés publics ;
- 165 certificats de non exclusion ;
- 01 numéro de la revue des marchés publics ;
- 01 manuel de procédures des marchés à participation communautaire ;
- 01 rapport annuel 2014 de la DGCMP ;
- 01 rapport annuel du système 2013 de l'ARMP.

#### 2. L'enregistrement des marchés publics

L'enregistrement des marchés permet d'assurer la traçabilité de chaque marché de leur planification à leur terminaison. L'enregistrement des contrats a permis de disposer dans une base de données de ceux-ci par modes de passation et par type de marchés.

La répartition des contrats enregistrés en 2015 se présente ainsi qu'il suit :

Sur les 286 marchés enregistrés à l'ARMP :

- 134 contrats représentant 46,85% en volume et en valeur sont constitués de marchés dont les contrats avaient été conclus avant 2015 ;
- 152 marchés représentant 53,15%, ont été passés en 2015.

**Tableau 1.1.1 : Répartition des marchés enregistrés par mode de passation selon l'exercice de contractualisation**

Exercice de contractualisation	Appel à concurrence		Entente directe		Demande de cotation		Total général	
	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme	Nbre	Somme
2 012	1	72 000 000	0	0	0	0	1	72 000 000
2 013	14	3 831 450 900	2	70 497 350	2	23 625 430	18	3 925 573 680
2 014	48	9 964 656 222	6	1 091 886 799	79	3 254 952 813	133	14 311 495 834
<b>Total général</b>	<b>104</b>	<b>22 519 551 565</b>	<b>10</b>	<b>7 005 479 176</b>	<b>113</b>	<b>4 573 427 886</b>	<b>286</b>	<b>94 561 649 306</b>

*Source : ARMP*

La répartition des contrats enregistrés par maître d'ouvrage se présente ainsi qu'il suit :

Deux cent quatre-vingt-six (286) marchés enregistrés correspondant à 94.561.649.306 francs CFA, au profit d'un ensemble de 27 maîtres d'ouvrage parmi lesquels : la Présidence de la République, vingt un (21) ministères, quatre (04) établissements publics, une (01) entreprise publique.

**Tableau 1.1.2 : Répartition des marchés publics enregistrés à l'ARMP par maître d'ouvrage en 2015**

N°	MO	Nbre	Montant	% Volume	% Valeur
1	Présidence de la République (Cabinet du Chef de l'Etat)	1	99 600 000	0,35%	0,11%
2	Ministère de la Justice et des droits humains	1	996 663 712	0,35%	1,05%
3	Ministère des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande	6	639 259 067	2,10%	0,68%
4	Ministère de l'Economie, des Finances, du Plan et du Portefeuille Public	13	1 555 543 474	4,55%	1,65%
5	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	2	100 948 000	0,70%	0,11%
6	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	2	658 199 833	0,70%	0,70%
7	Ministère de la Culture et des Arts	1	15 000 000	0,35%	0,02%
8	Ministère de la défense Nationale	4	140 400 000	1,40%	0,15%
9	Ministère de la Jeunesse et de l'Education Civique	3	110 000 000	1,05%	0,12%
10	Ministère de la recherche Scientifique et de l'Innovation technologique	29	1 912 603 000	10,14%	2,02%
11	Ministère de la Santé et de la Population	53	2 362 933 948	18,53%	2,50%
12	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	3	127 311 453	1,05%	0,13%
13	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la DGGT	1	5 231 783 409	0,35%	5,53%
14	Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique	35	12 747 188 230	12,24%	13,48%
15	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation	27	1 851 311 874	9,44%	1,96%
16	Ministère de l'Enseignement Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et de l'Emploi	15	1 115 146 735	5,24%	1,18%
17	Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité	1	329 172 272	0,35%	0,35%
18	Ministère des Petites, Moyennes Entreprises et de l'Artisanat	3	404 000 000	1,05%	0,43%
19	Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture	10	411 557 115	3,50%	0,44%
20	Ministère de la Promotion de la Femme et de l'Intégration de la Femme au développement	4	482 346 803	1,40%	0,51%
21	Ministère du Plan et de l'Intégration	2	1 217 763 294	0,70%	1,29%
22	Agence Foncière pour l'Aménagement des terrains (AFAT)	2	275 053 169	0,70%	0,29%
23	Centre Hospitalier et Universitaire (CHU) de Brazzaville	2	355 157 749	0,70%	0,38%
24	Hôpital Général de Loandjili	2	70 497 350	0,70%	0,07%
25	Centre National de Transfusion Sanguine	3	169 836 998	1,05%	0,18%
26	Chemin de Fer Congo Océan (CFCO)	1	16 452 000	0,35%	0,02%

N°	MO	Nbre	Montant	% Volume	% Valeur
27	ONEMO	1	702 729 142	0,35%	0,74%
	<b>S/Total MO</b>	<b>227</b>	<b>34 098 458 627</b>	<b>79,37%</b>	<b>36,06%</b>
28	Comité d'Organisation des Jeux Africains (COJA)*	59	60 463 190 679	20,63%	63,94%
<b>Total général</b>		<b>286</b>	<b>94 561 649 306</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Source : ARMP

## §-2. La publication des informations relatives aux marchés publics

En matière de publication, l'ARMP a procédé à la diffusion des informations sur les marchés publics à travers les supports suivants : le Bulletin officiel d'annonce des marchés publics (BOAMP) ; (1) la revue des marchés publics ; (2) le site internet et ; (3) le panneau électronique.

### 1. La publication dans le BOAMP

En 2015, l'ARMP a édité 16 BOAMP qui ont permis la publication de :

- 30 avis généraux de passation des marchés ;
- 77 avis d'appel d'offres ;
- 06 avis à manifestation d'intérêt ;
- 18 décisions d'attribution provisoire et définitive.

#### 1.1. Les avis généraux de passation des marchés

Sur les quarante-cinq (45) maîtres d'ouvrage qui ont passé les marchés publics au cours de l'année 2015, trente (30) seulement ont fait publier les avis généraux de passation des marchés sur la base des plans de passation de marchés préalablement validés par le DGCMP.

#### 1.2. Les avis d'appel à la concurrence

L'année 2015 a été marquée par la publication dans le BOAMP de 83 avis d'appel à la concurrence, DP et DAO confondus.

Ce taux de publication des avis demeure très en deçà de la moyenne attendue par rapport aux marchés passés dans la période.

On constate une baisse de publication des avis d'appel à la concurrence publique de 25% par rapport à 2014, marquée par 335 avis publiés.

#### 1.3. Les décisions d'attribution provisoires

Sur les deux cent quatre-vingt-six (286) marchés ayant fait l'objet d'enregistrement à l'ARMP, on compte vingt-quatre (24) décisions d'attribution sur un total de cent trente-quatre (134) marchés passés et attribués effectivement en 2015, soit un taux de publication de 12%.

Aucune décision définitive n'a fait l'objet d'une publication aussi bien dans les colonnes du BOAMP de l'ARMP que du site internet.

*Tableau 1.1.3 : Situation des décisions d'attribution des marchés publics passés en 2015*

Rubrique	Attendus	Publiés à l'ARMP	
		Nombre	%
Plans de passation des marchés	66	30	45,5%

*Source : ARMP*

Au nombre des attributions reçues à l'ARMP, on dénombre :

- 23 pour le compte des ministères, soit 96% ;
- 1 pour le compte d'un établissement public, soit 4%.

## 2. La publication de la revue des marchés publics

Au cours de l'année 2015, l'ARMP a publié un (01) numéro qui a porté sur les activités de vulgarisation du manuel de procédures à participation communautaire auprès des différents acteurs de la commande publique.

## 3. La publication sur le site internet et le panneau électronique

Le site internet ainsi que le panneau électronique constituent au même titre que la revue des marchés publics des espaces complémentaires de publication des actes et de communication dans le système de gestion des marchés publics.

L'ARMP s'est employée, en dépit de la conjoncture à faire bénéficier les acteurs et le public de façon gratuite des informations relatives aux marchés.

### 3.1. Le site internet

Le site internet permet la publication des avis d'appel d'offres internationaux à travers l'interface de DGMarket international dénommé DGMarket Congo, organe de relais pour une large information du public. Il a également repris les informations publiées des différents BOAMP.

### 3.2. Le panneau d'affichage électronique

Etant un espace de publication des informations au profit du public de passage devant le siège de l'ARMP, le panneau d'affichage électronique a servi, de manière permanente, de moyen supplémentaire de publication visuel des titres de l'ensemble des informations publiées dans le BOAMP.

## §-3. La gestion du système d'information

La réalisation de cet objectif a tenu compte de la concrétisation du projet des études de faisabilité de la hotline, de la réforme du système informatique et le recrutement d'un fournisseur d'accès internet pour l'ARMP.

### 1. L'installation de la hotline

Dans le cadre du PRCTG 2, l'ARMP a bénéficié d'un financement de la Banque mondiale en vue de l'installation d'une hotline en son sein. Communément appelée « ligne rouge » la hotline permettra à l'ARMP d'être en communication téléphonique permanente avec le public en vue d'enregistrer, de

traiter et d'apporter des réponses, en temps réel aux diverses requêtes sur les marchés publics émises par ledit public.

L'installation de la hotline à l'ARMP devait se faire en deux phases. La première phase consistait à la réalisation des études techniques et, la seconde devait permettre son opérationnalisation par l'acquisition, l'installation, l'opérationnalisation des équipements et la formation des utilisateurs.

### **1.1. Réalisation des études techniques**

Des deux phases prévues, seule la première a été réalisée. Au cours de cette phase, l'ARMP a accompagné le consultant dans la réalisation de sa mission pendant la période allant de février à juillet 2015. Les tâches suivantes ont été réalisées par le consultant :

- Réalisation de la revue organisationnelle et technique d'installation et d'opérationnalisation du service Hotline ;
- Rédaction d'un manuel de procédures de mise en œuvre de la Hotline ;
- Proposition de la liste assortie des spécifications techniques des matériels, des logiciels et d'autres supports nécessaires à l'opérationnalisation de la Hotline.
- Assistance au lancement par le PRCTG et l'ARMP de la procédure d'acquisition des équipements actifs.

A la fin de la première phase de la mission, le consultant a fourni les livrables suivant :

- Le rapport sur la revue organisationnelle et technique d'installation et d'opérationnalisation du service Hotline ;
- La liste des matériels, des logiciels et des autres supports nécessaires à l'opérationnalisation de la Hotline ainsi que des spécifications techniques;
- Le rapport sur le manuel de procédures de mise en œuvre de la Hotline ;
- Le plan de formation du personnel ;
- Le cadre d'élaboration du manuel de procédures.

### **1.2. Opérationnalisation de la Hotline**

Malgré le niveau d'activités réalisées, le projet hotline n'a pas pu aboutir du fait de l'achèvement au 30 juin 2015 du PCRTG qui en assurait le financement.

Les actions suivantes restent à être réalisées pour rendre opérationnelle la hotline :

- Acquisition et installation des équipements actifs (les matériels, les logiciels et autres supports nécessaires à l'opérationnalisation de la Hotline) ;
- Rédaction de la version définitive du manuel de procédures ;
- Assurer la formation du personnel tant sur le manuel de procédures que sur la mise en œuvre du système Hotline.

L'ARMP doit trouver d'autres financements pour l'achèvement du projet et l'opérationnalisation effective de la hotline.

## 2. L'installation et la normalisation du réseau informatique et internet

Depuis la mise en place du système de gestion des marchés publics, le réseau informatique et internet est devenu obsolète, ce qui rend le suivi et la tenue des statistiques aléatoire. Dans le but de permettre un meilleur suivi des marchés, l'ARMP entend centraliser à travers un système d'information électronique, la passation des marchés, la soumission des entreprises et le contrôle.

Dans le cadre de l'amélioration des performances du système d'information de l'Autorité de régulation des marchés publics, il était nécessaire après l'audit dudit système réalisé en 2014, de refaire le réseau informatique qui ne répondait plus aux normes.

Le but de cette refonte est de permettre aux utilisateurs de se connecter aisément sur le site internet de l'ARMP, d'assurer le bon fonctionnement du système de gestion électronique des documents (GED) et, de permettre une meilleure communication intranet entre les directions et services de l'ARMP.

L'objectif de la remise aux normes du réseau informatique est de permettre la dématérialisation du système de gestion des marchés publics, afin de garantir la transparence et l'équité.

De façon spécifique, il s'agit de :

- faire disposer l'ARMP d'un réseau de nouvelle génération adapté aux technologies actuelles telle que la fibre optique ;
- sécuriser les données sur les marchés publics ;
- favoriser l'installation d'un système d'information sur les marchés publics ;
- permettre la gestion équitable de la bande passante internet.

L'activité confiée à un consultant devait se faire en deux phases : La première consistant à réaliser des travaux de câblage du réseau par fibre optique et la seconde à acquérir installer et paramétrer des équipements actifs permettant l'opérationnalisation du système.

Tandis que la première phase relative au câblage a été réalisée, la seconde a été reportée pour l'année 2016.

### Sous-section 2. La formation des acteurs de la commande publique

«Contribuer à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle du système des marchés publics» constitue l'objectif principal que se fixe chaque année l'ARMP en matière de renforcement des capacités depuis la mise en place de l'ARMP en 2009. Cet objectif a été formalisé à travers un premier plan de formation élaboré en 2011 révisé en 2015.

Sur la base du plan pluriannuel de formation, l'ARMP élabore chaque année un plan de formation assorti d'un programme d'exécution, issu du dispositif d'identification des besoins en formation.

#### §-1. L'organisation des ateliers de formation

Conformément à ce plan de formation cinq (05) ateliers de formation ont été organisés en 2015. Il s'agit des formations sur les thématiques suivantes :

- La Préparation et la planification de marchés publics à travers la détermination des besoins ;

- L'élaboration des dossiers de consultation des entreprises ;
- La formation sur la passation des marchés publics financée par la banque mondiale, qui a englobé les actions suivantes prévues par le plan d'action 2015 ;
- La formation des collectivités locales ;
- La formation des cadres et agents de l'ARPCE ;
- La formation des cadres de l'ARMP sur les partenariats public-privés.

## **1. Formation sur la préparation et la planification des marchés publics**

Dans le souci de pallier la faiblesse du niveau de passation des marchés par les maîtres d'ouvrage, due principalement à l'impréparation des marchés, l'ARMP a organisé des ateliers de formation à l'endroit des membres de CGMP et des agents en charge des études et de la planification, sur les thématiques liées à la préparation et la planification des marchés, par l'utilisation des méthodes d'analyse fonctionnelle et du Cahier de charges fonctionnel (CdCF).

### **1.1. Rappel des objectifs de la formation**

Ces ateliers de formation avaient pour but de familiariser les participants avec les méthodes et les techniques d'analyse fonctionnelle des besoins dans la préparation des marchés publics.

De façon générale il s'est agi de renforcer les compétences des membres des CGMP, des services de la DEP et des gestionnaires de crédits en matière de préparation des marchés afin d'améliorer leurs aptitudes dans l'analyse de besoins des marchés à passer au cours de l'année, préalablement à la préparation des PPM.

De façon spécifique, cette formation a permis aux participants de :

- maîtriser les techniques et les méthodes de détermination des besoins dans les marchés publics ;
- structurer un cahier des charges fonctionnel en intégrant l'analyse par fonction ;
- maîtriser le processus de planification des marchés ;
- élaborer un plan de passation des marchés.

### **1.2. Organisation et déroulement de la formation**

Les ateliers de formation relatifs à cette thématique se sont déroulés dans deux localités :

- à Brazzaville du 17 novembre au 05 décembre 2014 et,
- à Pointe-Noire du 16 au 19 décembre 2014.

A Brazzaville, la formation s'est déroulée dans la salle de réunion de l'ARMP, pendant trois semaines.

Les participants étaient divisés en six (06) Groupes de 37 participants. Deux groupes se sont succédés chaque jour selon le programme suivant : un groupe à la séance de matinée de 9 heures à 12 heures et l'autre à celle de l'après-midi de 14 heures à 17 heures.

A Pointe-Noire, l'atelier de formation s'est déroulé dans la salle des conférences de la Chambre de commerce. Celle-ci s'est déroulée pendant quatre (04) jours et, les participants ont été organisés en un seul groupe de 64 personnes ; il s'agit principalement des membres de cellules de gestion

des marchés publics des établissements publics, des collectivités locales et opérateurs économiques.

Deux thématiques principales ont constitué l'ossature des ateliers de formation ; il s'agit de : (A) la préparation des marchés publics ; (B) la planification des marchés et l'élaboration du plan de passation des marchés.

#### A. 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 :

- a. L'environnement général des marchés publics, thématique articulée autour des sous-thèmes suivants :
  - Le poids du marché et les procédures de passation des marchés ;
  - Les conditions relatives à la mise en concurrence des candidats.
- b. La détermination des besoins dans les marchés publics, thématique articulée autour des sous-thèmes suivants :
  - La définition des besoins ;
  - L'élaboration du cahier des charges fonctionnel.

#### B. 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.

### **1.3. Résultats obtenus**

#### A. Taux de participation et atteinte des objectifs

Le plan de formation prévoyait la participation de 222 personnes aux ateliers de Brazzaville et de Pointe-Noire. Au total 209 ont été formées réparties ainsi qu'il suit : 145 personnes à Brazzaville et 64 à Pointe-Noire. Le taux de participation a été de 94%.

A la fin de la formation les participants ont pu, dans le cadre des cas pratiques programmés :

- réalisé un cas de détermination de besoins à travers l'analyse fonctionnelle du produit, pour un type de marchés choisis dans les projets de l'année en cours ;
- élaboré un cahier de charges ;
- préparé un plan de passation de marchés.

## B. Evaluation des séances de formation par les participants

L'évaluation des formations faites par les participants de façon anonyme, à la fin de chaque séance démontre que de façon générale, les objectifs ont été atteints. Ainsi, à Brazzaville le taux de satisfaction a été de 99% ; à Pointe-Noire, ce taux a été de 92%.

*Tableau 1.1.4 : Synthèse de l'évaluation de l'atelier sur la préparation des marchés.*

RUBRIQUES	Très satisfait	Satisfait	peu satisfait	Pas du tout satisfait	Rubrique non évalué
<b>1 - Les thèmes traités : objectifs et contenus</b>					
Appréciation d'ensemble	43%	57%	0%	0%	0%
Adéquation entre le contenu du séminaire et les attentes	41%	59%	0%	0%	0%
Respect du programme	50%	49%	1%	0%	0%
Equilibre du contenu	42%	58%	0%	0%	0%
<b>Moyenne</b>	<b>44%</b>	<b>56%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>2 - Les méthodes pédagogiques et les outils</b>					
Les méthodes pédagogiques ( <i>interactivité, exemples exercices, cas pratiques</i> )	53%	47%	0%	0%	0%
Support pédagogiques ( <i>conception, pertinence</i> )	58%	42%	0%	0%	0%
<b>Moyenne</b>	<b>55%</b>	<b>45%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>3- Animation / Intervenant</b>					
Maîtrise du sujet	50%	46%	1%	0%	3%
Clarté du message	45%	52%	3%	0%	0%
Pertinence du message	43%	57%	0%	0%	0%
Sens du contact	50%	49%	0%	0%	1%
Disponibilité	58%	42%	0%	0%	1%
<b>Moyenne</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>
<b>Moyenne générale</b>	<b>49%</b>	<b>50%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

*Source : ARMP*

## 2. Formation sur l'élaboration des DAO/DP

A la suite de l'atelier sur la détermination de besoins à travers l'analyse fonctionnelle des besoins et l'élaboration du plan de passation de marchés, l'ARMP a organisé la formation de la première étape du plan de passation des marchés à savoir, l'élaboration des dossiers de consultation des entreprises notamment le dossier d'appel d'offres et le dossier de demande de propositions.

En effet, l'examen par l'ARMP des dossiers d'appel d'offres élaborés par les maîtres d'ouvrage au cours des années écoulées a permis de déceler plusieurs insuffisances de forme et de fond de la part des membres des Cellules de gestion des marchés publics.

C'est donc pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'élaborer des dossiers de consultation d'entreprises qui ne soient pas sujets à contestation et qui permettent l'évaluation des offres et des candidats sur des bases objectives, que la formation sur la thématique l'élaboration des dossiers d'appel d'offres et de demande de proposition a été organisée à l'intention des maîtres d'ouvrages.

## **2.1. Rappels des objectifs**

L'objectif général de cette formation était 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.

## **2.2. Déroulement de la formation**

Cette formation a eu lieu à Brazzaville du 16 au 20 février 2015 dans la salle de réunion de l'ARMP, pendant trois semaines (21 jours).

Les participants étaient répartis en 4 Groupes de 37 participants. Deux groupes se sont succédés chaque jour.

Pendant 21 jours les mêmes participants qui ont pris part à la première formation ont eu droit aux enseignements sur les points suivants :

- Les documents relatifs au lancement de la procédure d'appel d'offres ;
- Le contenu du marché ;
- Les documents fixant les rapports entre le titulaire et le maître d'ouvrage.

Tous ces thèmes ont été développés en alternance entre l'exposé expérientiel et le cas pratique.

## **2.3. Résultats obtenus**

### **A. Taux de participation et atteinte des objectifs**

Au total 125 personnes sur les 145 attendus ont participé à la formation. Le taux de participation était donc de 86%.

En termes de résultats, tous les modules ont été présentés et les participants ont pu réaliser les cas pratiques tels que prévus au programme de formation. Ainsi, à la fin de la formation les participants ont :

- monté un dossier d'appel d'offres sur la base des cahiers de charges ;
- élaboré au cours de l'atelier précédent, portant sur la préparation des marchés selon la méthode de l'analyse fonctionnelle des besoins.

### **B. Résultats des évaluations réalisées par les participants**

La lecture et l'analyse des fiches d'évaluation des participants ont démontré un taux de satisfaction à la formation de 97%.

Tableau 1.1.5 : Synthèse de l'évaluation de l'atelier sur la préparation des DAO/DP à Brazzaville

RUBRIQUES	Très satisfait	Satisfait	peu satisfait	Pas du tout satisfait	Rubrique non évalué
<b>1 - Les thèmes traités : objectifs et contenus</b>					
Appréciation d'ensemble	37%	56%	4%	0%	3%
Adéquation entre le contenu du séminaire et les attentes	53%	44%	3%	0%	0%
Respect du programme	38%	57%	1%	0%	3%
Equilibre du contenu	38%	54%	2%	0%	0%
<b>Moyenne</b>	<b>42%</b>	<b>53%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>
<b>2 - Les méthodes pédagogiques et les outils</b>					
Les méthodes pédagogiques ( <i>interactivité, exemples exercices, cas pratiques</i> )	53%	44%	3%	0%	1%
Support pédagogiques ( <i>conception, pertinence</i> )	51%	42%	3%	0%	0%
<b>Moyenne</b>	<b>52%</b>	<b>43%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>
<b>3- Animation / Intervenant</b>					
Maîtrise du sujet	59%	41%	0%	0%	0%
Clarté du message	50%	45%	3%	0%	2%
Pertinence du message	55%	42%	3%	0%	1%
Sens du contact	66%	33%	3%	0%	-2%
Disponibilité	59%	37%	2%	0%	-1%
<b>Moyenne</b>	<b>58%</b>	<b>40%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>Moyenne générale</b>	<b>52%</b>	<b>45%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>

Source : ARMP

### 1. Formation Banque mondiale

Après la publication du Code des marchés publics en 2009, les organes issus dudit code ont bénéficié des appuis multiformes de l'ARMP en matière de formation. Malgré ces actions de formation menées, le besoin de disposer d'une masse critique de cadres de haut niveau dans la passation des marchés publics au Congo est demeuré une préoccupation majeure, eu égard à la mobilité et au vieillissement des cadres en charge de la gestion des marchés publics.

C'est dans ce cadre que l'ARMP a bénéficié d'un financement de la Banque mondiale, par l'entremise du PRCTG aux fins d'organiser des ateliers de formation. Le cabinet IDEA international, basé au Canada a été recruté pour animer cette formation à l'issue d'une procédure concurrentielle organisée conjointement par le PRCTG et l'ARMP, selon les procédures de recrutement des consultants de la Banque Mondiale.

### 2.4. Rappel des objectifs

La formation qui a eu pour objectif principal de faire disposer l'administration congolaise d'une masse critique de cadres en charge de la gestion des marchés publics a également visé de façon spécifique, de renforcer les capacités en matière de : l'ARMP, les CGMP, la DGCM, la DGCT, les

entreprises du secteur privé, la société civile et, les services intervenant dans la chaîne de la dépense publique.

## **2.5. Déroulement de la formation**

### **A. Modules de formation déroulés**

De façon générale, la formation s'est articulée autour des modules et des thèmes suivants :

- Le cadre juridique et institutionnel des marchés publics (national et international)
- La passation des marchés :
  - Intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense
  - Le montage du dossier d'appel d'offres et de la demande de proposition.
- La gestion administrative et juridique des marchés publics
  - La gestion de contrats ;
  - Gestion du contentieux.
- Le contrôle et l'audit des marchés publics
  - Les aspects financiers et comptables des marchés publics ;
  - Les différents types de contrôle de l'administration publique au Congo.
  - L'audit des marchés publics.

### **B. Animation des séances**

La formation s'est déroulée à l'Ecole supérieure des cadres et agents des chemins de fer (ESCAC) du 23 mars au 23 mai 2015. Elle a été organisée en 3 phases de 4 groupes chacune et a connu la participation de 385 personnes.

Le but étant l'usage de l'approche participative orientée vers le transfert de compétences, la méthode utilisée a été l'alternance entre exposé expérientiel, cas pratique et travaux en groupe, ponctués par des débats et des échanges.

### **C. Logistique de la formation**

L'organisation logistique de la formation a été assumée par l'ARMP et le PRCTG, notamment en ce qui concerne : (i) la préparation de l'infrastructure de la formation ; (ii) la mise à disposition des supports de formation ; (iii) l'administration des formations (liste de présence, emploi du temps, évaluation) ; (iv) la logistique de la formation (pause-café, déplacement et hébergement des participants).

## **2.6. Les résultats atteints**

En termes de taux de participation, sur un total 425 inscrits, 385 participants ont été enregistrés et ont suivi de façon régulière les séances de formation (cadres des cellules de gestion des marchés publics des ministères, établissements publics, collectivités locales, DGGT, DGCMP, DGB, DGCB, opérateurs économiques) ; soit un taux de participation de 90%.

### **3. Formation sur le montage des contrats**

A la demande de l'Agence de régulation des postes, des communications électroniques (ARPCÉ), les appuis techniques ont été effectués à l'endroit des agents de la comptabilité sur la mise à jour des contrats. Au cours de ces appuis techniques quelques confusions ont été observées dans la perception des termes Marchés publics et les activités en Régie.

Ainsi en raison de ces lacunes, l'ARMP a organisé une session de formation à l'endroit des agents de la comptabilité de l'ARPCÉ.

#### **3.1. Rappel des objectifs**

L'objectif général de cette formation, était de renforcer les compétences et les aptitudes des agents de la comptabilité de l'ARPCÉ en matière de préparation des contrats de marchés publics.

#### **3.2. Déroulement de la formation**

Cette formation s'est déroulée du 15 juin au 22 juin 2015 dans la salle de formation de l'ARMP.

Pendant 7 jours les thèmes cités ci-dessous ont été déroulés à travers des exposés expérientiels et des exercices pratiques :

- Le plan de passation des marchés ;
- Les différentes phases d'un plan de passation des marchés ;
- Les différentes étapes du plan de passation des marchés ;
- Le montage d'un contrat de marchés publics.

Les participants ont déroulé les différentes rubriques d'un contrat de marchés publics, contenu dans la dernière partie du dossier type d'appel d'offres.

### **4. Passation des marchés des collectivités locales Sibiti**

A la demande du Président du Conseil départemental de la Lékoumou, l'ARMP a organisé une session de formation à l'intention des membres du Bureau exécutif et de ceux de la CGMP de cette institution.

#### **4.1. Objectifs**

L'objectif principal de cette formation était de permettre aux membres du Bureau exécutif et ceux de la Cellule de gestion des marchés publics, d'être en mesure de conduire le processus de passation des marchés de fournitures et de services courants, de travaux et de prestations intellectuelles, de la phase d'élaboration du Dossier d'appel d'offres à la préparation du contrat.

De façon spécifique cette formation a permis aux participants de :

- maîtriser les dispositions générales du Code des marchés publics ;
- maîtriser les techniques et méthodes d'élaboration des dossiers d'appel d'offre ;
- maîtriser le processus de réception, ouverture et évaluation des offres ;
- distinguer les éléments constitutifs d'un contrat.

#### **4.2. Déroulement de la formation**

La formation s'est déroulée autour de 4 thématiques.

- Module 1 : Principes généraux du Code des marchés publics
- Module 2 : Montage du dossier d'appel d'offres et de demande de proposition

Ce module était axé sur la préparation des Dossiers d'Appels d'Offres et les Demandes de Propositions, sur la base des Dossiers types d'appel d'offres et des éléments techniques reçus des services compétents ou bénéficiaires.

La formation a porté sur les aspects suivants : la compréhension du contenu du Dossier d'appel d'offres, notamment : (i) la maîtrise des instructions aux candidats ; (ii) la préparation des données particulières de l'appel d'offres ; (iii) la mise à jour des tableaux des prescriptions techniques et des termes de références (iv) la maîtrise des cahiers des clauses administratives générales ainsi que la mise à jour des cahiers des clauses administratives particulières.

- Module 3 : Ouverture des plis et évaluation des offres.

Ce module avait abordé les aspects suivants : (i) les mécanismes d'ouverture des plis et la rédaction du rapport d'ouverture des plis ; (ii) l'utilisation des grilles d'évaluation des offres, les formulaires d'évaluation ainsi que la rédaction du rapport d'évaluation des offres et des propositions techniques et financières.

- Module 4 : Suivi de l'exécution des marchés.

Ce module a porté sur les sous-thèmes suivants : (i) la préparation des projets de contrats ; (ii) les méthodes de classement des dossiers des marchés ; (iii) le suivi administratif des contrats à travers la mise à jour du registre des contrats et (iv) le paiement des décomptes des marchés.

## 5. Formation sur les partenariats public-privé

La deuxième génération des codes des marchés publics, à laquelle fait partie le décret n° 2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics, a pris en compte de façon particulière les marchés publics. Ce code n'a considéré les délégations de services publics que sous l'angle de leur mode de passation. La gestion de ce type de contrats publics n'a pas été prise en compte par le code des marchés publics. Plus encore, le code des marchés publics dans son énumération des formes de délégations de services publics n'a pas tenu compte des partenariats public-privé. Il est donc impérieux de faire évoluer la réglementation nationale sur les marchés publics en intégrant également les partenariats public-privé.

Cette mission incombant à l'ARMP, trois cadres de l'ARMP ont bénéficié d'une formation en la matière à Paris en France.

### 5.1. Objectifs

L'objectif était d'améliorer le niveau d'information des cadres de direction de l'ARMP en matière de préparation de passation et de suivi des contrats publics conclus sous la forme des PPP en vue de faire évoluer par la suite, la réglementation nationale.

### 5.2. Déroulement de la formation

La formation, animée par l'institut de formation TRAINIS, s'est déroulée à Paris en France du 23 juillet au 4 août 2015. Trois cadres de l'ARMP ont participé à cette formation.

Outre les trois cadres de l'ARMP du Congo, 5 autres cadres en provenance du Niger et du Burkina-Faso ont également participé à la formation.

Les thématiques abordées étaient les suivantes :

- La définition et les enjeux des PPP ;
- Le cadre législatif et réglementaire des PPP ;
- Le cadre et l'approche budgétaire des PPP ;
- L'intérêt micro économique des PPP ;
- L'analyse économique du recours aux PPP ;
- La construction des partenariats public-privé.

Au cours des séances de formation, les participants ont eu droit aux exposés et rencontres avec les professionnels d'entreprises agissant dans le cadre des PPP.

Dans l'ensemble, l'année 2015 a été riche en formation, on peut dire que le message sur les marchés publics a atteint toute l'étendue de la République du Congo.

## §-2. L'assistance technique à l'endroit des acteurs des marchés publics

L'ARMP a réalisé, au titre de l'année 2015, les activités à l'endroit des Cellules de gestion des marchés publics (CGMP) des maîtres d'ouvrage, portant essentiellement sur :

- l'élaboration des Plans de passation des marchés (PPM) ;
- l'élaboration des DAO / DP et Demandes de cotations ;
- la rédaction des contrats de marchés.

### 1. Plans de passation des marchés

Les appuis techniques sur l'élaboration du PPM se sont essentiellement déroulés au cours du premier trimestre de l'année. Ceux-ci n'ont pas été très intenses cette année par rapport aux appuis techniques des années précédentes. Cela s'explique par le faible niveau d'allocations budgétaires destinées aux nouveaux marchés.

La synthèse des travaux des appuis techniques sur l'élaboration du PPM se présente dans le tableau ci-dessous.

Il sied de signifier que le conseil départemental de la Lékoumou a également bénéficié d'une assistance technique sur l'élaboration du PPM au cours d'une mission de formation effectuée auprès de ce conseil par une équipe de l'ARMP.

*Tableau 1.1.6 : Etat des institutions appuyées dans le cadre des plans de passation des marchés*

Maitres d'ouvrage	PPM élaboré
Secrétariat Général de la Présidence de la République	01
Cabinet du Président de la République	01
Ministère à la Présidence de la République chargé de l'Aménagement du territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux	01
Office National de l'Emploi et de la Main d'œuvre	01
Fonds de Soutien à l'Agriculture	01
Chemin de Fer Congo Océan	01
Société Nationale de Distribution d'Eau	01
Conseil départemental du Kouilou	01
<b>Total</b>	<b>08</b>

*Source : ARMP*

## 2. Elaboration des dossiers de consultation des entreprises

Cette activité s'est déroulée au siège de l'ARMP. Elle a principalement consisté en l'assistance technique de trois (03) CGMP sur l'élaboration de Dossiers d'appel d'offres et de demandes de cotations.

*Tableau 1.1.7 : Etat des institutions appuyées dans le cadre des plans de passation des marchés*

Maitres d'ouvrage	DAO	Demandes de cotations	Total
Cabinet du Président de la République	01	01	<b>02</b>
Office National de l'Emploi et de la Main d'œuvre	02	02	<b>02</b>
Agence de Régulation des Postes et des Communications Electroniques	02	01	<b>03</b>
<b>Total</b>	<b>05</b>	<b>04</b>	<b>09</b>

*Source : ARMP*

## 3. Rédaction des contrats de marchés

Deux (02) maîtres d'ouvrage ont été assistés dans la rédaction de leurs contrats de marchés. Cet appui technique a consisté essentiellement à la mise à jour des actes d'engagement ainsi qu'à l'insertion des données techniques et administratives des offres des attributaires des marchés dans les documents constitutifs de contrats de marché. Il s'agit notamment de :

- la Société Nationale d'Electricité ;
- l'Agence de Régulation des Postes et des Communications Electroniques.

### Sous-section 3. La vulgarisation de la réglementation des marchés publics

Pour permettre la maîtrise par les acteurs de la commande publique ainsi que le public, des nouveaux textes élaborés en 2015, l'ARMP a organisé trois ateliers de vulgarisation sur le manuel de procédures des marchés à participation communautaire. Ces ateliers ont concerné :

- Les Sénateurs et les membres des CGMP à Brazzaville ;

- Le Conseil départemental du Pool ainsi que les ONG intervenant dans le département et les autorités politico-administratives, à Kinkala ;
- Le Conseil départemental des plateaux ainsi que les ONG intervenant dans le département et les autorités politico-administratives, à Djambala.

Ces ateliers avaient pour objectif, la présentation du Manuel de procédures des marchés à participation communautaire, afin de faciliter leur passation et leur exécution. Autrement dit, ils devaient en outre contribuer au renforcement des capacités des communautés locales dans la passation et l'exécution de ce type de marchés.

## **Sous-section 4. L'évaluation des performances des acteurs du système**

### **§-1 L'analyse des dossiers relatifs au certificat de non exclusion**

#### **1. L'analyse des dossiers**

Dans la perspective de renforcer le contrôle des pièces soumises à l'obtention du Certificat de Non Exclusion aux marchés Publics, l'ARMP a intensifié la vérification des différentes pièces exigées pour la délivrance du certificat de Non exclusion.

Pour ce faire, l'ARMP a travaillé étroitement avec les différents corps de l'Etat habilités à délivrer les pièces exigées pour l'obtention du certificat de non exclusion aux marchés publics. C'est au prix de cette collaboration que certains comportements et manœuvres frauduleuses ont été mis au jour.

Il est apparu lors de l'analyse des dossiers soumis par les opérateurs économiques que la plupart d'entre eux présentaient des doutes quant à leur authenticité, ne pouvant permettre la délivrance du certificat de non-exclusion aux marchés publics.

En effet, les analyses ont permis de déceler des pièces falsifiées ou scannées produites par certaines entreprises.

Pour ces dossiers, l'ARMP a fait usage de pédagogie en incitant les demandeurs du certificat de non-exclusion à se conformer aux dispositions en vigueur.

On a observé que 8 entreprises ont transmis des dossiers incomplets ou avec des pièces dont la validité avait déjà expiré. A cet effet, l'ARMP a relancé les entreprises concernées qui sont malheureusement restées silencieuses et leurs demandes furent classées sans suite.

#### **2. La délivrance du Certificat de non exclusion aux marchés publics**

Au cours de l'année 2015, l'ARMP a reçu cent soixante-dix-sept (177) demandes et délivré un total de 165 certificats de non exclusion aux marchés publics, rejeté douze (12) résumés dans le tableau ci-dessous.

*Tableau 1.1.8 : Répartition des certificats de non exclusion délivrés par l'ARMP en 2015*

Certificats délivrés	Types de marchés			Dossiers rejetés
	Travaux	Fournitures	Prestations intellectuelles	
165	93	72	0	12

*Source : ARMP*

## §-2 L'analyse des dossiers des marchés sur l'application de la réglementation

L'ARMP a instauré l'analyse juridique et technique des dossiers soumis pour enregistrement dans ses services.

En 2015, l'ARMP a analysé 100 contrats approuvés pour un montant global de quinze milliards cinq cent soixante-quatorze millions cent six mille trois cent quatre-vingt-huit (15 574 106 388) FCFA TTC.

### 1. Au titre des procédures d'attribution

L'analyse a porté sur :

- 17 marchés par entente directe (ED) pour un montant total de 5 741 990 821 francs CFA, soit un pourcentage de 17% ;
- 35 marchés par appel d'offres national (AON) pour un montant total de 6 791 471 044 francs CFA, soit un pourcentage de 35% ;
- 41 marchés de demande de cotation (DC) pour un montant total de 2 070 950 354 francs CFA, soit un pourcentage de 41% ;
- 07 marchés de demande de proposition/Avis à manifestation d'intérêt (DP/AMI) pour un montant total de 969 694 169 francs CFA, soit un pourcentage de 7%.

### 2. Au titre des types de marchés

Ont été analysés :

- 34 marchés de travaux ;
- 58 marchés de fournitures ;
- 07 marchés de prestations intellectuelles ;
- 01 marché de services courants.

### 3. Au titre des maîtres d'ouvrage

L'ARMP a examiné et analysé des marchés de 17 maîtres d'ouvrages ; il s'agit de :

- Ministère de la Recherche Scientifique : 21 marchés approuvés pour un montant global 1 251 08 000 de FCFA ;
- Agence Foncière pour l'Aménagement des Terrains : 02 marchés pour un montant total de 275 053 169 de FCFA ;

- Ministère de la Santé et de la Population : 09 marchés pour un montant global de 661 196 031 de FCFA ;
- Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique : 25 marchés pour un montant global de 9 163 948 575 de FCFA ;
- Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire chargé de l'Alphabétisation : 10 marchés pour un montant global de 1 056 532 215 de FCFA ;
- Ministère des Petites, Moyennes Entreprises et de l'artisanat : 03 marchés pour un montant global de 404 000 000 de FCFA ;
- Ministère des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande : 05 marchés pour un coût global de 554 975 011 de FCFA ;
- Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du secteur privé : 03 marchés pour un montant global de 437 321 000 de FCFA ;
- Secrétariat général de la Présidence de la République : 01 marché d'un montant de 231 133 595 FCFA ;
- Chemin de Fer Congo Océan : 02 marchés pour un montant global de 275 053 169 FCFA ;
- Ministère de la Justice et des Droits Humains : 01 marché d'un montant de 99 672 000 FCFA ;
- Ministère de la Jeunesse et de l'Instruction Civique : 01 marché d'un montant de 30 000 000 FCFA ;
- Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture : 08 marchés pour un montant de 273 657 115 FCFA ;
- Ministère de la Promotion de la Femme et de l'Intégration de la Femme au Développement : 04 marchés pour un montant de 482 346 803 FCFA ;
- Ministère de l'Agriculture et l'Elevage : 03 marchés pour un montant global de 102 991 453 FCFA ;
- Ministère de l'Economie, des Finances, du Plan et du Portefeuille Public : 02 marchés pour un montant global de 274 462 815 FCA ;
- Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération : 03 marchés pour un montant global de 404 000 000 FCFA.

L'analyse des contrats avant enregistrement a relevé plusieurs difficultés mettant en lumière les violations à la réglementation qui seront abordées dans la partie consacrée à l'évaluation des performances du système.

## Section 3. Les enquêtes et la mise en œuvre des procédures d'audit indépendant

### Sous-section 1. L'évaluation des performances des acteurs du système

La présente section du rapport rend compte de l'exercice du contrôle a posteriori, menée 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, afin d'éclairer sa lanterne sur la réalité des faits dénoncés ou sur la réalité de l'exécution des marchés en cause et de l'audit indépendant des marchés publics 2013.

#### §-1. Le contrôle a posteriori

##### 1. La conduite des enquêtes

La direction générale 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, afin d'éclairer sa lanterne sur la réalité des faits dénoncés ou de l'exécution des marchés en cause.

Huit (8) agents de l'ARMP ont réalisé des enquêtes sur 9 marchés litigieux, concernant 5 maîtres d'ouvrage, en exécution de l'ordre de service n°0017/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015.

Les rapports d'enquêtes pour chacun des dossiers ont été dressés. Les résultats consignés dans lesdits rapports pour chaque affaire se résument comme suit :

##### *1.1. Affaire Etablissement Sphère Inter Négoce C/Ministère de l'enseignement primaire et secondaire chargé de l'alphabétisation*

###### A. Résumé des faits

Les Etablissements Sphère Inter Négoce avaient saisi l'Autorité de Régulation des marchés publics pour le paiement de leurs prestations, dans le cadre des travaux de réhabilitation des bâtiments A, B et D à usage de salles de classe et de construction d'un logement administratif au collège d'enseignement général (CEG Nganga Edouard), pour une valeur financière de 150.171.897 FCFA.

Ce marché a été conclu en 2007 avec le Ministère de l'enseignement primaire et secondaire chargé de l'alphabétisation. Il aurait été préfinancé et exécuté par les Etablissements Sphère Inter Négoce à hauteur de 20%. Cependant, le titulaire du marché allègue n'avoir pas été payé suivant les clauses contractuelles.

Tenant compte des hésitations du maître d'ouvrage sur la réalité de la réalisation des travaux et, en l'absence du procès-verbal de réception des prestations, il a été désigné deux (2) rapporteurs chargés d'expertiser la réalité de l'exécution desdits travaux afin d'en déterminer la créance réelle.

###### B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes

Afin de mieux apprécier le niveau de réalisation des travaux et pour en déterminer la créance réelle, le CAE a ordonné une descente d'expertise tripartite sur les lieux d'exécution desdits travaux. Cette descente devrait être composée des experts du maître d'ouvrage, de ceux des Etablissements Sphère Inter Négoce, d'un agent du contrôle budgétaire et des agents de l'ARMP. A l'issue de cette expertise,

les parties devraient passer à une séance de conciliation devant le Comité de Règlement des Différends.

### **1.2. Affaire Entreprise BAT C/ Présidence de la République**

#### **A. Résumé des faits**

Par lettre en date du 1<sup>er</sup> septembre 2011, signée de Monsieur Jocelyn Serge BATINA, l'entreprise BAT avait saisi l'Autorité de régulation des marchés publics pour réclamer le paiement de sa créance.

Le requérant soutenait qu'il aurait bénéficié des marchés n° : LC 009/PR/DCMCE du 12 janvier 1999 pour les travaux de réfection d'un bâtiment annexe au bureau des attachés à la Présidence de la République et d'un autre non référencé relatif aux travaux de réfection des bureaux du chef de département des ressources documentaires à la Présidence de la République. Montants respectifs de 38.933.412 francs C. F.A et de 15.221.721 francs C.F.A. Ces travaux auraient été exécutés sur fonds propres du requérant et réceptionnés par le maître d'ouvrage.

Dans le cadre des missions attribuées à l'ARMP, il résulte qu'aucune conciliation n'a pas encore été trouvée ; car la Présidence de la République affirme avoir relevé de nombreuses incohérences et autres contradictions dans le dossier constitué par le requérant. Les représentants de l'entreprise BAT n'ont jamais validé le Procès-verbal de la réunion entre l'entreprise BAT, les représentants de la Présidence de la République et de l'Autorité de régulation des marchés publics, tenue le 05 avril 2011.

En l'absence d'un avis pris par l'Autorité de régulation des marchés publics, suite aux auditions des deux parties, dans la recherche d'une solution amiable, conformément aux attributions de l'ARMP sur le règlement des litiges, il a été jugé nécessaire, suivant la note de service n°0015/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015, de se rapprocher des deux parties pour recueillir à nouveau les observations et rendre un avis conformément à la réglementation en vigueur.

#### **B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes**

Au regard de ce qui précède, dans le cadre du respect du principe du contradictoire, le CAE a décidé de transmettre ce procès-verbal litigieux, le rapport d'enquête et l'ensemble des documents examinés à la Cellule de Gestion des Marchés Publics de la Présidence de la République pour observations, afin de permettre au Comité de Règlement des Différends de rendre un avis sur le paiement ou non, de la créance invoquée.

### **1.3. Affaire Etablissements PANORAMA C/ Ministère de la Santé et de la population**

#### **A. Résumé des faits**

Par lettre en date du 27 janvier 2011, les Etablissements PANORAMA avaient saisi l'ARMP pour réclamer le paiement de leur créance consécutive à la « Fourniture des médicaments génériques », pour une valeur financière de 79.999.945 FCFA. Les établissements PANORAMA ont donc été attributaires de ce marché en 2006 auprès du Ministère de la Santé et de la Population.

Les fournitures ont été livrées et réceptionnées, toutefois le maître d'ouvrage, reçu le 04 septembre 2012, avait allégué qu'il contestait non seulement l'exécution des prestations elles-mêmes, mais aussi la validité du procès-verbal de réception de celles-ci.

Afin de se prononcer sur le bien-fondé ou non de la réclamation, l'ARMP a prescrit, suivant la note de service n°0015/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015, du Directeur général, la mission d'enquête et d'investigation, pour vérifier la réalité de la fourniture des médicaments génériques.

#### B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes

Le CAE après examen de la requête a décidé de transmettre le dossier au CRD, afin de procéder au règlement du différend conformément à la réglementation en vigueur, en rendant un avis dans le sens du paiement de la totalité de la créance et charger le Directeur général de l'Autorité de régulation des marchés publics de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de l'avis à intervenir.

### ***1.4. Affaire Etablissements NORMV Building C/ Ministère de l'énergie et de l'Hydraulique***

#### A. Résumé des faits

Les établissements NORMV Building ont réclamé à l'ARMP le paiement de leurs prestations, dans le cadre du marché de fourniture de matériels électriques au profit du Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique. Au soutien de sa réclamation, le requérant alléguait que tout le matériel électrique concerné est disponible et prêt à être livré. Le maître d'ouvrage reçu par l'Autorité de régulation des marchés publics, en date du 06 septembre 2012, alléguait qu'il reconnaissait ce marché, toutefois il n'était pas disposé à le payer parce qu'il datait de plus de 4 ans, mais aussi parce qu'il n'avait pas été exécuté.

Ces allégations du maître d'ouvrage n'avaient pas convaincu l'ARMP dans la mesure où le marché a été conclu en 2008 et l'Autorité de régulation des marchés publics a été saisie en 2010, soit deux (2) ans seulement après l'approbation du marché litigieux.

Toutefois, entre la date de conclusion du marché, celle de la saisine de l'ARMP et celle de l'audition du maître d'ouvrage, il s'était écoulé un temps de nature à générer un doute sur la réalité des allégations du requérant. Ce qui a justifié la conduite d'une mission d'enquête.

#### B. Décision de Comité des Audites et Enquêtes

Le Comité des Audits et Enquêtes a décidé de transmettre le dossier au CRD pour avis dans le sens du classement du dossier sans suite, en chargeant le Directeur général de l'Autorité de régulation des marchés publics pour les suites administratives.

### ***1.5. Affaire Etablissements ART Magnifique C/ Ministère de l'énergie et de l'Hydraulique***

#### A. Résumé des faits

Les Etablissements Art Magnifique avaient saisi l'Autorité de Régulation des marchés publics pour le règlement de leur créance. Le requérant soutient qu'en 2009, les Etablissements Art Magnifique ont été titulaires du marché n°01965/2009/G/PR/PCM/DCMCE du 19 juin 2009 relatif à la fourniture du matériel informatique au profit du Ministère de l'énergie et de l'hydraulique pour une valeur financière de 9.999.995 FCFA. Ce marché n'aurait pas été payé suivant les clauses contractuelles et le matériel objet du marché serait entreposé, mais non livré. Cependant le requérant déclare qu'il est prêt à le livrer.

Le maître d'ouvrage, reçu par l'ARMP, en date du 06 septembre 2012, alléguait qu'il ne reconnaissait pas ce marché parce qu'il n'avait pas été exécuté. Ces allégations du maître d'ouvrage n'avaient pas

convaincu l'ARMP. Toutefois, entre la date de conclusion du marché, la date de saisine de l'ARMP et la date de réception du maître d'ouvrage, il s'était écoulé un temps de nature à générer un doute sur l'existence réelle du matériel informatique en cause. Il a été désigné deux (2) rapporteurs chargés d'expertiser sur la réalité de l'exécution des prestations, afin d'en déterminer la créance réelle. Ce qui a justifié la conduite d'une mission d'enquête.

#### B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes

Le Comité des Audits et Enquêtes a fait remarquer qu'au regard des pièces du dossier, il n'y a aucun doute sur l'existence juridique dudit marché. Toutefois, il constate que le marché n'a jamais été livré, ni payé. Par ailleurs, il relève aussi que le maître d'ouvrage exprime toujours le besoin d'acquiescer du matériel informatique et le titulaire du marché ne s'est toujours pas présenté malgré les multiples relances des enquêteurs. Il est donc impossible en l'état actuel de recueillir son avis ou de s'assurer de la disponibilité et la conformité de ce matériel.

Le CAE constate la bonne foi du maître d'ouvrage d'être disposé à recevoir le matériel conformément aux clauses contractuelles, tout en relevant l'indisponibilité du requérant à répondre aux appels téléphoniques et invitation des agents enquêteurs. Il a décidé de transmettre le dossier au CRD pour avis, dans le sens du classement sans suite en chargeant le directeur général de l'ARMP pour des suites administratives.

### *1.6. Affaire Etablissements Business Tec C/ Ministère de l'Enseignement Supérieur*

#### A. Résumé des faits

Les Etablissements Business Tec avaient saisi l'ARMP pour réclamer le paiement de leur créance consécutive « aux travaux de réhabilitation de l'école nationale d'administration et de magistrature » pour une valeur financière de soixante-dix millions (70.000.000) FCFA. Ce marché a été conclu en 2009 avec le ministère de l'Enseignement Supérieur, enregistré sous le n° 1041/2009/G/PR/PCM/DCMCE du 10 septembre 2009. Saisie du recours, l'ARMP avait reçu et auditionné, le 04 septembre 2012, le maître d'ouvrage qui alléguait qu'il reconnaissait ce marché tout au moins qui a été partiellement exécuté et non payé ». Pour éclairer le CRD et lui permettre, le cas échéant de se prononcer sur les mérites ou non de la réclamation, l'ARMP a prescrit suivant note de service n°0015/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015, une mission d'investigation pour vérifier le niveau réel de l'exécution des prestations telles qu'évoquées par le requérant pour en déterminer la créance réelle.

Ainsi, du 16 au 24 février, cette mission a été réalisée.

#### B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes

Afin de mieux apprécier le niveau de réalisation des travaux et pour en déterminer la créance réelle, le CAE a ordonné une descente d'expertise tripartite sur les lieux d'exécution desdits travaux. Cette descente devrait être composée des experts du maître d'ouvrage, ceux des Etablissements Sphère Inter Négoce, de la Délégation Générale aux Grands Travaux, d'un agent du contrôle budgétaire et des agents de l'ARMP. Ensuite le dossier sera transmis au CRD pour une séance de conciliation.

### **1.7. Affaire Etablissements Business Tec C/ Ministère de l'Enseignement Supérieur**

#### **A. Résumé des faits**

Les Etablissements Business Tec avaient saisi l'ARMP pour réclamer le paiement de leur créance consécutive « aux travaux de réhabilitation de l'école nationale d'administration et de magistrature » pour une valeur financière de soixante-dix millions (70.000.000) FCFA. Ce marché a été conclu en 2009 avec le ministère de l'Enseignement Supérieur.

Saisie du recours, l'ARMP avait reçu et auditionné, le 04 septembre 2012, le maître d'ouvrage qui alléguait reconnaître ce marché et assuré partiellement le règlement.

Pour éclairer le CRD et lui permettre le cas échéant, de se prononcer sur les mérites ou non de la réclamation, l'ARMP a prescrit suivant note de service n°0015/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015, une mission d'investigation pour vérifier le niveau réel de l'exécution des prestations telles qu'évoquées par le requérant pour en déterminer la créance réelle. Ainsi, du 16 au 24 février, cette mission a été réalisée.

#### **B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes**

Le Comité des Audits et Enquête a décidé de transmettre le dossier au CRD, afin de procéder au règlement du différend conformément à la réglementation en vigueur, en rendant un avis dans le sens du paiement de la totalité de la créance.

### **1.8. Affaire Groupe PAC International Limited C/ Présidence de la République**

#### **A. Résumé des faits**

En 1995, le Groupe PAC International Limited, représenté par Mme DIARRA N'DEYE K a été titulaire du marché dont l'objet est repris ci-dessus, au profit de la Présidence de la République, pour une valeur financière de 33.010.554, 68 FF.HT. Une avance de démarrage de 5.000.000 FF avait été versée à l'attributaire, qui lui aurait permis d'exécuter totalement les prestations en cause et qui seraient réceptionnées par le bénéficiaire. Mais les factures y relatives seraient restées impayées. Il s'agit notamment de la facture émise le 10 février 1995, d'un montant de 9.803.694,135 FF ; de la facture émise le 31 janvier 1997, d'un montant de 5.462.059,635 FF ; de la facture du 31 mars 1997, d'un montant de 6.372.400,35 FF.

Après l'audition des parties par le Comité de Règlement des Différends, la Présidence de la République a décliné sa responsabilité en soutenant que la Caisse congolaise d'amortissement avait déjà été saisie par le titulaire du marché. En conséquence, il appartenait désormais à la CCA de répondre des motifs de non-paiement de cette créance. C'est dans cette perspective, pour éclairer le CRD et lui permettre, le cas échéant, de se prononcer sur les mérites ou non de la réclamation, l'ARMP a prescrit suivant note de service n°0015/PR/ARMP/CR/DG du 11 février 2015, une mission d'investigation pour savoir les réels motifs qui sous-tendent le non-paiement de cette créance par la CCA.

#### **B. Décision du Comité des Audits et Enquêtes**

Le CAE a décidé d'attendre le rapport de la CCA, afin de permettre au CRD de statuer sur le litige.

## §-2 : La réalisation de l'audit indépendant des marchés publics 2013

Le Comité des Audits et Enquêtes confie, conformément aux dispositions de l'article 22 du décret 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant la fin de l'exercice budgétaire, à un cabinet d'audit indépendant de réputation professionnelle que l'ARMP aura préalablement recruté dans le respect de la réglementation en vigueur, les marchés publics ou délégations de service public sur lesquels porteront un audit technique et financier.

Ainsi, dans le but de favoriser l'amélioration du système de passation des marchés publics, l'ARMP a retenu le Cabinet KPMG Congo, pour la réalisation du deuxième audit de passation des marchés publics de l'exercice budgétaire 2013. Les conclusions et les recommandations de ce rapport d'audit ont fait l'objet d'une large diffusion auprès des maîtres d'ouvrage, pour une appropriation par les maîtres d'ouvrage, aux fins de renforcer leurs capacités en passation des marchés publics. D'ailleurs l'analyse des principales recommandations fera l'objet d'une étude dans la deuxième partie de ce rapport.

### Sous-section 2. Le règlement des différends.

En application des dispositions de l'article 20-K du code des marchés publics, l'ARMP reçoit les recours exercés par les candidats et soumissionnaires, ou même s'autosaisir des violations de la réglementation en matière de marchés publics et délégations de service public, tenter de concilier les parties concernées, avant de statuer sur le litige et prononcer les sanctions prévues par les dispositions du code des marchés publics.

Au cours de cette année, sept (07) recours ont été enregistrés à l'ARMP provenant de sept (07) requérants.

Les requêtes traitées sont réparties comme suit :

*Tableau 1.1.9 : Répartition des recours reçus à l'ARMP en 2015*

Recours		Demande de paiement	Contestation de l'attribution du marché	Total
Fondés	Non fondé			
06	01	06	01	07

*Source : ARMP*

En répartissant les recours traités selon les maîtres d'ouvrage, le Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture a enregistré deux (02) requêtes qui sont toutes fondées. Il est suivi de cinq (05) autres qui sont : le Ministère des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande 01 requête fondée ; le Ministère de l'Enseignement Supérieur 01 recours fondé ; le Ministère de la Défense Nationale 01 requête fondée ; le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux 01 recours fondé ; le Ministère en charge des Finances 01 requête non fondée

## §-1. Les avis rendus dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics

- A. Le ministère de la Pêche et de l'Aquaculture a fait l'objet de deux requêtes tendant au paiement des prestations exécutées et réceptionnées. Ces requêtes ont été introduites par deux entrepreneurs, à savoir, les Etablissements PIGARET et la Société SEIKO. Pour les deux affaires, le Comité de Règlement des Différends s'est déclaré compétent pour recevoir leurs recours, tout en reconnaissant l'exécution des prestations et en demandant enfin, aux parties d'entreprendre des démarches nécessaires pour le règlement des créances.
- B. Le Ministère des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande a également fait l'objet d'une procédure contradictoire devant le Comité de Règlement des Différends. En effet l'ARMP a été saisie par les Etablissements Sylla & Frères qui réclament le paiement des prestations exécutées sur fonds propres et réceptionnées. Ainsi saisi, le CRD s'est déclaré compétent en recevant la requête desdits Etablissements, tout en leur demandant de communiquer les pièces manquantes au dossier au maître d'ouvrage et dit attendre en retour le mémoire de ce dernier pour rendre un avis définitif.
- C. Quant au contentieux concernant le Ministère de l'Enseignement Supérieur, le CRD a été saisi par le Cabinet Comptable Duval Zandou, agissant pour le compte des Etablissements Mondial Corporation, qui réclame le paiement des prestations exécutées et réceptionnées. Ainsi, le CRD s'est déclaré compétent en recevant lesdits Etablissements en leur saisine, constate la reconnaissance du marché par le maître d'ouvrage tout en lui demandant de mener les démarches nécessaires, devant permettre le réengagement et le paiement de la créance.
- D. Le Ministère de la Défense Nationale a fait également l'objet d'une procédure contentieuse. Le CRD a été saisi par les Etablissements SOVEMAC, qui réclament le paiement des prestations exécutées et réceptionnées. En l'espèce, le CRD s'est déclaré compétent en recevant lesdits Etablissements en leur saisine, en prenant acte de la reconnaissance par le maître d'ouvrage de la réalisation des travaux et l'existence de la créance. En conséquence, il a ordonné au maître d'ouvrage de prendre toutes les mesures nécessaires pour le paiement de la créance.
- E. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux a été auditionné par le CRD, faisant suite de la requête de saisine de la Société APPRO Service, qui réclame le paiement des prestations exécutées totalement en dépit de quelques travaux de finition à réaliser. Ainsi, le CRD s'est déclaré compétent en recevant ladite Société en sa requête, tout en lui demandant de communiquer les pièces manquantes au dossier au maître d'ouvrage et dit attendre en retour le mémoire de ce dernier pour rendre un avis définitif.

## §-2. Règlement non juridictionnel du litige survenu à l'occasion de la passation des marchés publics

L'Autorité de régulation des marchés publics a été saisie par la Société Télécom Engineering Systems contre le Ministère en charge des Finances, pour contester l'attribution du marché entreprise par le maître d'ouvrage à une autre Société et demander sa condamnation pour préjudice subi. Saisi, le CRD, après s'être déclaré compétent et en application des articles 88 et suivants du

code des marchés publics, a rejeté la requête de ladite Société au motif qu'elle est dépourvue d'une base légale.

*Tableau 1.1.10 : Récapitulatif des saisines et décisions du CRD en matière de conciliation*

N°	Requérants	Causes	Décisions
01	Etablissements PIGARET	Paiement des prestations	Recours fondé et ordonne le règlement de la créance
02	la Société SEIKO	Paiement des prestations	Recours fondé et ordonne le règlement de la créance
03	Etablissement Sylla & Frères	Paiement des prestations	Recours fondé et dit attendre le mémoire du maître d'ouvrage pour rendre un avis définitif.
04	Etablissements Mondial Corporation	Paiement des prestations	Recours fondé et ordonne le règlement de la créance
05	Etablissements SOVEMAC	Paiement des prestations	Recours fondé et ordonne le règlement de la créance
06	Société APPRO Service	Paiement des prestations	Recours fondé et dit attendre le mémoire du maître d'ouvrage pour rendre un avis définitif.

Source : ARMP

*Tableau 1.1.11 : Répartition des causes de saisine et la décision du CRD en matière de passation*

N°	Requérants	Causes	Décisions
01	Société Télécom Engineering Systems	Contestation de l'attribution du marché	Recours infondé et rejeté car dépourvue d'une base légale

Source : ARMP

## CHAPITRE 2 : LA DIRECTION GENERALE DU CONTROLE DES MARCHES PUBLICS

Conformément aux missions règlementaires, la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics a poursuivi leur application dans l'exercice du contrôle a priori du système de passation des marchés publics et le suivi des modalités d'exécution des marchés publics.

### Section 1 : L'exercice du contrôle a priori du système de passation des marchés publics

#### §-1 : La délivrance des avis de non objection

##### 1. Validation des DAO et DP

Relativement aux seuils de contrôle indiqués au 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, 47 dossiers d'appel à la concurrence ont été soumis à la DGCMP. Il s'agit en l'occurrence de 44 dossiers d'appel d'offres et 3 dossiers de demandes de propositions.

Tous les dossiers transmis ont été non-objectés car ne comportant pas de cas de violation à la réglementation ou de non-conformité.

L'année 2015 a connu une baisse de 70% de dossiers soumis au contrôle a priori de la DGCMP, comparativement à l'année 2014 au cours de laquelle, 155 dossiers ont été soumis à son contrôle.

Il convient de souligner que seuls deux maîtres d'ouvrage ont été concernés par les dossiers d'appel à la concurrence, objet de contrôle ; il s'agit :

- du Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation
- de la Délégation Générale aux Grands Travaux.

*Tableau 1.2.1 : Situation des DAO et DP validés en 2015*

MO/MOD	DAO		DP	Total
	Travaux	Fournitures	Prestations intellectuelles	
Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation.	31	0	3	34
Délégation Générale aux Grands Travaux.	0	13	0	13
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>47</b>

*Source : DGCMP*

En somme le taux d'approbation des dossiers soumis pour avis de non objection en 2015 a été de 100%.

## 2. Validation des procédures d'attribution des marchés

Dans le cadre de sa mission de contrôle a priori des procédures d'attribution des marchés, la DGCMP a été saisie de 310 dossiers d'attribution des marchés. Comme pour les DAO et les DP, le nombre de marchés soumis pour avis de non objection en vue de l'attribution est en forte recul au cours de l'année 2015 par rapport à 2014, qui a fait l'objet de 541 dossiers.

### A. Dossiers ayant obtenus des avis de non objections

En 2015 sur un volume 310 dossiers pour une valeur de 588 692 919 643 FCFA, 278 dossiers pour une valeur de 577 383 312 899 F CFA ont obtenu un avis de non objection.

Il convient de préciser que parmi ces dossiers figurent également ceux dont la procédure avait débuté à la fin de l'année 2014.

*Tableau 1.2.2 : Répartition des procédures validées par MO/MOD et type de marchés*

Catégorie MO/MOD	Type de marchés							
	Travaux		Fournitures		Prestations intellectuelles		Total	
	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur
Ministères	116	44 889 784 745	44	12 364 095 164	3	418 135 568	163	57 672 015 477
Délégation Générale aux Grands Travaux	58	506 994 640 741	0	0	4	3 167 175 804	62	510 161 816 545
Institutions de la République	0	0	2	550 000 000	0	0	2	550 000 000
Collectivités locales	42	4 686 842 473	5	743 340 000	1	14 208 550	48	5 444 391 023
Etablissements publics	2	3 405 089 854	1	150 000 000	0	0	3	3 555 089 854
<b>Total</b>	<b>218</b>	<b>559 976 357 813</b>	<b>52</b>	<b>13 807 435 164</b>	<b>8</b>	<b>3 599 519 922</b>	<b>278</b>	<b>577 383 312 899</b>

*Source : DGCMP*

*Tableau 1.2.3 : Répartition en volume des ANO accordés par catégorie de MO/MOD et mode de Passation des Marchés*

Catégorie MO/MOD	Mode de passation			Total
	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres restreint	Consultation des Entreprises Locales	
Ministères	160	0	3	<b>163</b>
Délégation Générale aux Grands Travaux	62	0	0	<b>62</b>
Institutions de la République	2	0	0	<b>2</b>
Collectivités locales	0	48	0	<b>48</b>
Etablissement publics	3	0	0	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>278</b>

*Source : DGCMP*

## B. Dossiers objectés

En ce qui concerne les dossiers objectés, 32 dossiers d'une valeur de 11 309 606 744 F CFA ont été rejetés par la DGCMP à l'issue des contrôles. Les raisons des différents rejets varient selon le type de marché.

*Tableau 1.2.4 : Situation des objections par valeur de marchés accordées en 2015*

Nombre total de dossiers	Travaux	Fournitures	Services	Prestations Intellectuelles	Total
32	9 664 927 863	1 301 244 998	244 838 883	98 595 000	11 309 606 744

*Source : DGCMP*

Les raisons des avis d'objection formulés par la DGCMP sont présentées dans le tableau ci-après.

*Tableau 1.2.5 : Récapitulatif des motifs de rejet par type de marchés*

Motifs d'objections	Travaux	Fournitures	Services	Prestations Intellectuelles	Total
Absence d'une requête expresse du maître d'ouvrage	1	0	0	0	1
Absence du DAO et preuves de publication	9	0	0	0	9
Absence des éléments de la procédure	6	1	0	0	7
Contenu du bordereau descriptif des fournitures, semble inadéquat à l'intitulé du projet	0	1	0	0	1
DNVO n'a pas qualité de maître d'ouvrage	0	1	0	0	1
Erreur sur l'attributaire du marché à une société	1	0	0	0	1
Forclusion	1	0	0	0	1
Marché non inscrit au Plan annuel de passation des marchés	2	0	1	0	3
Offre non conforme aux prescriptions de la DP	0	0	0	1	1
Offre non conforme aux prescriptions du DAO	6	0	0	0	6
Opérations de réengagement des marchés passés avant 2009, closes depuis 2010	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

*Source : DGCMP*

*Tableau 1.2.6 : Synthèse des objections accordées en 2015 par MO en volume*

Maîtres d'ouvrage	Travaux	Fourniture	Services	Prestations Intellectuelles	Total
Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé	1	0	0	0	1
Ministère de l'Economie, des Finances, du Plan, du Portefeuille public et de l'Intégration	3	0	0	0	3
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	0	1	0	0	1
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux	19	0	0	0	19

Maîtres d'ouvrage	Travaux	Fourniture	Services	Prestations Intellectuelles	Total
Ministère de la Santé et de la Population	1	1	1		3
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	1			1	2
Ministère à la Présidence de la République, chargé des Zones Economiques Spéciales	0	1	0	0	1
Centre Hospitalier et Universitaire (CHU) de Brazzaville	1		0	0	1
Direction Nationale des Voyages Officiels	0	1	0	0	1
<b>Total général</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

Source : DGCMP

### 3. Contrôle de la conformité des contrats avant approbation

La DGCMP est également chargée du contrôle de la conformité des contrats avant leur transmission pour approbation à l'autorité compétente. Ce contrôle porte essentiellement sur la conformité des pièces constitutives du contrat.

Les informations reçues par la DGCMP sur le nombre et la valeur des contrats soumis pour approbation au cours de l'année 2015 ne sont pas exhaustives du fait que tous les contrats à soumettre à approbation n'ont pas tous été transmis dans les délais à la DGCMP.

Les maîtres d'ouvrage accusent des retards dans la mise en forme des contrats et leur transmission pour approbation.

Tableau 1.2.7 : Répartition des marchés en cours d'approbation par catégorie de MO en volume

Catégorie MO/MOD	Type de Marché			Total
	Travaux	Fournitures	Prestations services	
Ministères	37	53	1	91
Etablissements publics	1	2	0	3
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>55</b>	<b>1</b>	<b>94</b>

Source : DGCMP

Tableau 1.2.8 : Répartition des marchés en cours d'approbation par catégorie de MO en valeur

Catégorie MO/MOD	Type de Marché			Total en F CFA
	Travaux	Fournitures	Prestations services	
Ministères	16 423 081 808	16 258 226 631	244 838 883	32 926 147 322
Etablissements publics	2 702 360 712	549 881 142	0	3 252 241 854
<b>Total</b>	<b>19 125 442 520</b>	<b>16 808 107 773</b>	<b>244 838 883</b>	<b>36 178 389 176</b>

Source : DGCMP

## §-2 : La délivrance des autorisations spéciales

Courant 2015, la DGCMP a délivré les autorisations spéciales pour permettre aux maîtres d'ouvrage de faire usage de certaines procédures exceptionnelles de passation des marchés, notamment :

- la passation des marchés selon la procédure d'appel d'offres restreint ;
- le recours aux avenants, et ;
- la passation des marchés selon la procédure d'entente directe.

### 1. Le recours aux procédures d'appel d'offres restreint

En 2015, la DGCMP a été saisie par les maîtres d'ouvrage pour l'autorisation de la passation de 7 marchés en faisant recours à la procédure d'appel d'offres restreints. Il s'agit de 5 marchés de travaux et 2 marchés de prestations intellectuelles. Le nombre de marchés passés par appel d'offres restreint est en net recul comparativement à l'année 2014, au cours de laquelle, 14 autorisations spéciales ont été demandées et accordées par la DGCMP pour le recours à l'appel d'offres restreint.

Tableaux 1.2.9 : Répartition des autorisations spéciales pour le recours aux attentes directes

MO/MOD	Travaux		Fournitures		Prestations services		Prestations intellectuelles		Total en F CFA	
	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur
M.P.RCATDGGT	8	46 029 753 633	2	7 716 107 797	0	0	0	0	10	53 745 861 430
DGGT	4	83 293 053 643	0	0	0	0	0	0	4	83 293 053 643
MSP	0		1	747 409 460	0	0	0	0	1	747 409 460
CNS	1	700 000 000	0	0	0	0	0	0	1	700 000 000
CDCO	0	0	0	0	0	0	1	38 368 000	1	38 368 000
ARPCE	1	91 000 000	0	0	1	152 100 000	0	0	2	243 100 000
CNSS	0	0	1	318 077 665	0	0	0	0	1	318 077 665
CFCO	2	115 128 599	10	1 233 483 483	0	0	0	0	12	1 348 612 082
SNE	2	657 388 555	5	1 194 298 526	0	0	0	0	7	1 851 687 081
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>130 886 324 430</b>	<b>19</b>	<b>11 209 376 931</b>	<b>1</b>	<b>152 100 000</b>	<b>1</b>	<b>38 368 000</b>	<b>39</b>	<b>142 286 169 361</b>

Source : DGCMP

Tableau 1.2.10 : Récapitulatif des motifs des autorisations spéciales, par type de marchés en volume et en valeur accordées en 2015

MOTIFS	Travaux		Fournitures		Prestations services		Prestations intellectuelles		Total en F CFA	
	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur
Effectivité des travaux réalisés (Régularisation)	1	67 388 556	2	909 452 036	0	0	0	0	3	976 840 592
Monopole détenu par le fournisseur	0	0	1	196 787 100	0	0	0	0	1	196 787 100
Nécessité de poursuivre avec le même fournisseur	0	0	1	1 547 745 000	0	0	0	0	1	1 547 745 000
Nécessité de poursuivre avec le même prestataire	3	65 040 313 907	0	0	0	0	0	0	3	65 040 313 907
Nombre limité de prestataires	1	341 297 445	0	0	0	0	0	0	1	341 297 445
Spécification techniques de l'ouvrage à réaliser	1	102 440 530	0	0	0	0	0	0	1	102 440 530

MOTIFS	Travaux		Fournitures		Prestations services		Prestations intellectuelles		Total en F CFA	
	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur	Nbre	Valeur
Spécifications techniques des prestations objet de la commande	1	91 000 000	0	0	1	152 100 000	0	0	2	243 100 000
Spécificité technique et artistique	0	0	1	6 168 362 797	0	0	0	0	1	6 168 362 797
Spécificités techniques de la fourniture objet de la commande	0	0	10	1 786 176 387	0	0	0	0	10	1 786 176 387
Spécificités techniques des travaux à réaliser	2	12 470 240 282	1	194 716 556	0	0	0	0	3	12 664 956 838
Urgence impérieuse motivée par les circonstances de force majeure	1	4 939 740 000	2	88 059 390	0	0	0	0	3	5 027 799 390
Urgence non prévue par le maître d'ouvrage ne permettant pas de respecter les délais prévu par l'appel d'offres	8	47 833 903 710	1	318 077 665	0	0	1	38 368 000	10	48 190 349 375
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>130 886 324 430</b>	<b>19</b>	<b>11 209 376 931</b>	<b>1</b>	<b>152 100 000</b>	<b>1</b>	<b>38 368 000</b>	<b>39</b>	<b>142 286 169 361</b>

Source : DGCMP

## 2. Les avenants

En matière d'autorisations spéciales pour le recours aux avenants, la DGCMP a été saisie de 5 demandes d'avenants concernant 3 marchés de travaux et 2 marchés de prestations intellectuelles. Les 5 dossiers ont obtenu les autorisations spéciales requises.

Toutefois, le nombre d'avenants est en hausse par rapport à l'année 2014, au cours de laquelle la DGCMP n'avait été saisie que pour 2 autorisations spéciales en la matière.

Tableaux 1.2.11 : Répartition des autorisations spéciales pour le recours aux AOR et avenants

Objets	Maître d'ouvrage ou maîtres d'ouvrage délégués	Fournitures	Prestations intellectuelles	Travaux	Total
<b>1 - Appel d'offres restreints</b>					
1.1. AOR avec réduction de délais		0	0	0	0
1.2. AOR sans réduction de délais					
	Ministère à la Présidence de la République, chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux	0	2	5	7
<b>Sous total appel d'offres restreintes</b>		<b>0</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
<b>2 - Avenants</b>					
	Ministère à la Présidence de la République, chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux	0	0	3	3
	Conseil Départemental de la Cuvette Ouest	0	0	2	2
<b>Sous total avenants</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Total général</b>		<b>0</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>12</b>

Source : DGCMP

### 3. Le recours à l'entente directe

En 2015, la DGCMP a été saisie de 39 demandes d'autorisations spéciales pour le recours à la procédure d'entente directe. Les 39 autorisations spéciales ont été accordées.

Le recours à l'entente directe est en hausse de 28 marchés pour une valeur de 39 265 093 757 de F CFA au cours de l'année 2014, à 39 marchés soit 142 286 169 361 de F CFA en 2015.

## Section 2 : Le suivi des modalités d'exécution des marchés publics

Au-delà des missions de contrôle a priori de la procédure de passation des marchés publics, la DGCMP a également procédé au suivi des modalités d'exécution des marchés publics.

Les missions de contrôle des modalités d'exécution des marchés publics se sont déroulées dans les départements de Pointe-Noire, du Kouilou, du Niari, de la Lékoumou, de la Bouenza et du Pool. Ce suivi a concerné les marchés de collectivités locales citées supra, ainsi que ceux des ministères sectoriels réalisés dans les zones concernées.

Les missions de suivi ont conduit à organiser les marchés contrôlés en trois (03) groupes.

Le premier, concerne les opérateurs qui ont effectivement réalisé leurs marchés mais qui attendent d'être payés.

Le second groupe est relatif aux marchés passés en violation des procédures de passation des marchés, en ayant recours aux morcèlements par le biais de l'usage abusif des lettres de commandes ou des demandes de cotations.

Enfin, le troisième, concerne les marchés pour lesquels les opérateurs ont perçu un financement de l'Etat, parfois à des niveaux importants au regard de ce que prévoit la réglementation, mais dont le niveau d'exécution est inférieur aux financements reçus.

*Tableaux 1.2.12 : Liste des adjudicataires interpellés par marchés contrôlés et par maître d'ouvrage*

Maître d'ouvrage	N°	Désignation du marché	Adjudicataire
Conseil Départemental de la Lékoumou	1	Construction école primaire de Mbomo et logement du directeur	DAVILORD
	2	Logement de l'école primaire de Leweme	NGOKA SERVICES
	3	Construction de l'école de Moussanda	SOJER
	4	Construction du logement du directeur de l'école de Dzanga	SBH CONGO
	5	Construction des 3 villas	M&N
	6	Construction villa B	MAPILA
	7	Réhabilitation du CSI de BAMBAMA	ECRB/KINGUILA
	8	Réhabilitation du CSI de Mambouana	CLO-SERVICES
	9	Construction école de Mokila	MICKOLO EPAM CONSTRUCTION
Hôpital général Adolphe CISSE	10	installation du forage de type industriel	FORECO
	11	réhabilitation de l'incinérateur	COMATEG

Source : DGCMP

## CHAPITRE 3 : LES CELLULES DE GESTION DES MARCHES PUBLICS

Le système de passation des marchés publics au Congo compte 101 autorités contractantes dotées chacune d'une Cellule de gestion des marchés publics, comprenant cent (100) maîtres d'ouvrage et un (01) maître d'ouvrage délégué : la Délégation générale aux grands travaux (DGGT).

Chacun des maîtres d'ouvrage et maître d'ouvrage délégués disposent en leur sein d'une Cellule de gestion des marchés publics (CGMP). La CGMP a la responsabilité de la conduite de toute la procédure de passation des marchés du maître d'ouvrage, de la phase de préparation des marchés, à celle de réception définitive des prestations, en passant par le suivi de l'exécution.

L'efficacité des CGMP dans la réalisation des opérations de passation des marchés a sans conteste impacté le fonctionnement ainsi que les performances du système de passation des marchés.

Dans le cadre du présent rapport, cette efficacité des CGMP est appréciée tant en ce qui concerne leur situation organisationnelle que la mise en œuvre des opérations de passation des marchés.

### Section 1 : La situation organisationnelle et fonctionnelle des CGMP

En 2015, l'ARMP a poursuivi son diagnostic sur le fonctionnement des CGMP, l'analyse du fonctionnement des CGMP a porté pour l'essentiel sur les axes présentés au chapitre 2 et dont les dysfonctionnements impactent de façon négative l'efficacité des CGMP voire leur efficience.

#### §-1. L'organisation des CGMP

La mesure de l'organisation de chaque CGMP s'attache à identifier leur niveau de conformité au modèle standard de l'ARMP d'une part et, d'autre part le niveau d'intégration des personnes ayant des attaches pérennes avec le maître d'ouvrage.

##### 1. Conformité de la CGMP

###### 1.1. Composition de la CGMP

Sur l'échantillon de 47 CGMP de Brazzaville analysées, 29 seulement sont constituées conformément au modèle standard de l'ARMP, soit 62%.

Cette situation sans être alarmante doit permettre de prendre un certain nombre de mesures pour y remédier.

En effet le règlement intérieur standard des CGMP a défini un modèle d'organisation des CGMP composé ainsi qu'il suit :

Un secrétariat permanent, chargé de la préparation des dossiers de passation des marchés comprenant : un secrétaire permanent, une SPM, un juriste, des représentants des services techniques et des représentants des services financiers.

Une commission de passation des marchés, chargée de l'évaluation des offres, de l'attribution et du suivi des contrats comprenant : un président (la PRMP), un SPM, les représentants des services techniques et les représentants des services financiers.

Cette organisation permet une bonne distribution des tâches très spécialisées entre les membres nommés en fonction de leur expertise dans chacune de ses fonctions.

Le fait de ne pas tenir compte de cette organisation conduit nécessairement à confier certaines tâches du processus de préparation des dossiers de marchés à des personnes qui ne disposent pas de compétences dans certaines matières.

## **1.2. Organisation interne des CGMP**

Sur 47 CGMP analysées de 354 membres, 198 seulement sont personnel du maître d'ouvrage soit 56%. Les 44% restant dépendent des cabinets des PRMP ou proviennent d'autres administrations.

Cette situation a des conséquences sur le fonctionnement de la CGMP. Il s'agit entre autres de la difficulté pour ces membres de répartir le temps de travail entre les exigences de leurs fonctions au sein du cabinet et les impératifs de la passation des marchés, dans la mesure où le temps est un contempteur pour la passation des marchés. Il convient également de noter que, l'indisponibilité des membres du cabinet en rapport avec les activités de la CGMP occasionne une surcharge de travail entre quelques membres de la CGMP seulement, les rendant ipso facto inefficaces.

## **2. Capacités matérielles et financières**

Dans ce paragraphe, il s'agit d'évaluer les moyens affectés aux CGMP, en termes de cadre de travail et de ressources financières, gage de leur efficacité.

### **2.1. Le cadre de travail**

#### **A. Disponibilité du local**

Sur les 13 CGMP ayant fait l'objet de l'audit seules 6 d'entre elles, soit 46% disposent d'un local qui leur soit affecté. Cette situation quoi que meilleure à celle de 2014 (17%), n'est toujours 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.

#### **B. 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 de l'inventaire, seules 10 d'entre elles, soit 17% disposent du matériel minimum pour travailler.

Les CGMP rencontrent toujours 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.

### **2.2. Capacités financières**

A l'instar des préoccupations qui minent le bon fonctionnement des CGMP, évoquées au sous paragraphe 2.1, sur 47 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.

Le faible niveau d'allocation des ressources aux CGMP leur cause des désagréments parmi lesquels :

- Les difficultés de publication des AAO et des décisions relatives aux marchés publics ;
- L'impossibilité d'organiser les séances d'évaluation des offres, faute de prise en charge des experts ;
- L'impossibilité de réaliser les missions de suivi de l'exécution des marchés sur le terrain, gage de la bonne qualité des prestations ;
- L'indisponibilité des membres de la CGMP pendant les opérations de passation des marchés, faute de motivation.

Les conséquences sur le système des marchés publics n'en demeurent pas moins importantes ; dès lors que l'on peut relever :

- la violation des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats aux marchés publics qui occasionne la résurgence du gré à gré comme mode de passation.
- la qualité des prestations non garantie d'où la difficulté de règlement de celles-ci ;
- le retard dans la mise en œuvre du processus de passation des marchés.

## Section 2 : La gestion des marchés publics

La gestion des marchés publics par les CGMP est présentée sous deux aspects a fortiori, les opérations de planification des marchés d'une part et, d'autre part, la mise en œuvre des procédures de passation des marchés prévus aux plans de passation des marchés de l'exercice budgétaire 2015.

### §-1. La planification des marchés

Le Code des marchés publics en ses articles 23 et 24, fait obligation à tous les maîtres d'ouvrage d'élaborer un plan de passation des marchés comprenant tous les marchés qui doivent être passés au cours de l'exercice. Ce plan doit être publié par les soins de l'ARMP. Ainsi, tous marchés qui seraient passés sans inscription au plan de passation des marchés devraient être frappés de nullité. Au cours de l'année 2015, sur 101 autorités contractantes, seuls 27, soit 27% ont élaboré et fait publier leurs plans de passation des marchés par les soins de l'ARMP.

Plusieurs causes expliquent le faible niveau de planification des marchés en 2015.

*Tableau 1.2.13 : Evaluation du comportement des CGMP dans la planification des marchés*

Type d'institutions	Nombre	PPM élaborés	Taux de réalisation
Ministères et DGGT	39	16	41%
Institutions de la République	12	3	25%
Etablissements publics	26	2	8%
Entreprises publiques	8	2	25%
Collectivités locales	16	4	25%
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>27</b>	<b>27%</b>

*Source : ARMP*

### §-2 : La mise en œuvre des procédures de passation des marchés

#### 1. Niveau de passation des marchés

La mise en œuvre des procédures de passation des marchés est appréciée ici à travers le niveau de passation des marchés passés par les CGMP dans le respect des différentes étapes.

En 2015, le niveau de passation des marchés représente un taux élevé en considération du nombre inscrit dans les différents plans de passation des marchés. Un volume de 408 marchés sont passés contre 468 inscrits dans le PPM, soit un taux de 87%.

Cependant, une analyse plus approfondie des données amène à constater que sur le 468 marchés prévus aux différents PPM, seuls 130 d'entre eux ont été réellement passés ; soit un taux de passation des marchés de 28%.

*Tableau 1.2.14 : Evaluation du processus de passation des marchés publics par les CGMP en 2015*

Type d'institutions	Marchés prévus	Marchés passés			Taux	
		Prévus au PPM	Hors PPM	Total	Respect du PPM	Non-respect du PPM
Ministères et DGST	175	55	271	326	31%	83%
Institutions de la Républiques	22	4	1	5	18%	20%
Etablissements publics	12	3	5	8	25%	63%
Entreprises publiques	172	19	-	19	11%	0%
Collectivités locales	87	49	1	50	56%	2%
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>130</b>	<b>278</b>	<b>408</b>	<b>28%</b>	<b>68%</b>

Source : DGCMP

#### A. Publication des avis d'appel d'offres et des décisions d'attribution

La réglementation des marchés publics fait obligation aux maîtres d'ouvrage de procéder systématiquement à la publication des avis d'appels d'offres dans le cas des marchés soumis à appel à la concurrence publique et, les décisions d'attribution provisoire des marchés quel que soit le mode de passation.

##### a. Publication des avis d'appel d'offres.

En 2015, sur un volume de 337 marchés passés par appel d'offres ouverts et appel d'offres restreints, seul 83 ont fait l'objet de publication à l'ARMP, soit 25%.

Le fait que 75% des marchés pourtant passés par appel à la concurrence publique ne soient pas publiés peut laisser planer le doute sur leur mode de passation.

##### b. Publication des décisions d'attribution

Les CGMP ont également fait montre de faiblesse dans la publication des décisions d'attribution des marchés. En effet, sur 376 marchés attribués et conclus en 2015, les décisions d'attribution de 18 marchés seulement en été publiés, soit un taux de 5%.

*Tableau 1.2.15 : Situation de publication des avis et décision d'attribution en 2015*

Rubrique	Nombre de marchés	Total publié	%
Marchés passés par appel d'offres	337	83	25%
Décisions des marchés conclus	376	18	5%

Source : ARMP/DGCMP

## B. Enregistrement des marchés

En 2015, sur 376 marchés conclus, 59 soit 14% ont été enregistrés à l'ARMP. En partant de la règle selon laquelle, les données statistiques des marchés publics sont tenues traitées et centralisées au niveau de l'ARMP, le système d'enregistrement des marchés actuel ne permet pas de prendre en compte l'exhaustivité des marchés passés par le maître d'ouvrage.

Tableau 1.2.16 : Récapitulatif de la situation de la planification et de la passation des marchés

N°	Maîtres d'ouvrage	PPM Validés		Marchés passés				Conclus hors PPM
		Nbre	Marchés prévus	Passés	Objectés	Conclus	Enregistrés	
<b>1 - Ministères</b>								
1	Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration	-	-	20	3	17	8	17
2	Ministère à la Présidence de la République chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux	-	-	109	19	90	1	90
3	Ministère à la Présidence de la République, chargé des Zones Economiques Spéciales	1	2	1	1			0
4	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	-	-	3	1	2	1	2
5	Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique	1	41	10	-	10	2	0
6	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation	-	-	27	-	27		27
7	Ministère de l'Enseignement Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et de l'Emploi	-	-	4	-	4		4
8	Ministère de la Communication et des Relations avec le Parlement, Porte-Parole du Gouvernement	1	7		-			0
9	Ministère de la Culture et des Arts	1	1		-			0
10	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat	-	-	1	1			0
11	Ministère de la Jeunesse et de l'Education Civique	1	27	1	-	1	1	0
12	Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture	1	17	13	-	13	6	0
13	Ministère de la Promotion de la Femme et de l'Intégration de la Femme au Développement	-	-	3	-	3	3	3
14	Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation Technologique	1	44	15	-	15	15	0

N°	Maîtres d'ouvrage	PPM Validés		Marchés passés				Conclus hors PPM
		Nbre	Marchés prévus	Passés	Objectés	Conclus	Enregistrés	
15	Ministère de la Santé et de la Population	-	-	29	2	27	13	27
16	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	1	21	5	1	4	2	0
17	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	1	2	5	-	5	1	0
18	Ministère des Affaires Foncières et du Domaine Public	-	-	7	-	7		7
19	Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité	1	2		-			0
20	Ministère des Mines et de la Géologie	1	1		-			0
21	Ministère des Petites, Moyennes Entreprises et de l'Artisanat	1	2	3	-	3	1	0
22	Ministère des Sports et de l'Education Physique	1	-		-			0
23	Ministère des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande	1	4	2	-	2	2	0
24	Ministère du Commerce et des Approvisionnements	1	2		-			0
25	Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé	-	-	1	1			0
26	Ministère du Tourisme et de l'Environnement	1	2		-			0
27	Délégation générale aux Grands travaux			67	-	67		67
<b>2 - Institutions de la République</b>					-			0
1	Secrétariat Général de la Présidence de la République	1	17		-			0
2	Secrétariat Général du Gouvernement	1	3	3	1	2		0
3	Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)	1	2		-			0
4	Conseil national de sécurité			1	-	1		1
<b>3 - Etablissements publics</b>					-			0
1	Agence de régulation des postes et des communications électroniques			2	-	2		2
2	Agence Foncière pour l'Aménagement des Terrains (AFAT)	-	-	2	-	2	2	2
3	Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNCS)	1	26	1	-	1		0
4	Centre Hospitalier et Universitaire (CHU) de Brazzaville	-	-	3	1	2	1	2
5	Hôpital Général de Loandjili (HGL)	1	6		-			0

N°	Maîtres d'ouvrage	PPM Validés		Marchés passés				Conclus hors PPM
		Nbre	Marchés prévus	Passés	Objectés	Conclus	Enregistrés	
6	Office National de l'Emploi et de la Main d'œuvre (ONEMO)	1	11	1	-	1		0
7	Société de Promotion Immobilière (SOPRIM)	1	1		-			0
<b>4 - Entreprises publiques</b>					-			0
1	Chemin de Fer Congo Océan (CFCO)	1	86	12	-	12		0
2	Société Nationale d'Electricité (SNE)	1	86	7	-	7		0
<b>5 – Collectivités locales</b>					-			0
1	Conseil Départemental du Kouilou	1	7		-			0
2	Conseil Départemental du Pool	-	-	1	1			0
3	Conseil Départemental des Plateaux	1	6		-			0
4	Conseil Départemental de la Cuvette Ouest	1	32	1	-	1		0
5	Conseil Départemental et Municipal de Pointe-Noire	-	-	48	-	48		48
6	Conseil Départemental et Municipal de Brazzaville	1	42		-			0
<b>Total</b>		<b>29</b>	<b>500</b>	<b>408</b>	<b>32</b>	<b>376</b>	<b>59</b>	<b>299</b>

Source : ARMP/DGCMP

## **DEUXIEME PARTIE : L'EVALUATION DU SYSTEME DE GESTION DES MARCHES PUBLICS EN 2015**



L'échantillon des marchés sélectionnés pour la présente évaluation concerne tous les marchés recensés en 2015 dont le processus de passation des marchés a connu un début de mise en œuvre ; il s'agit de 408 marchés.

En l'absence de véritable système d'information centralisé sur les marchés publics, destiné à la collecte et au traitement des marchés, les informations collectées proviennent de la Direction générale du contrôle des marchés publics, en ce qui concerne les marchés traités par cette dernière et ; de l'Autorité de régulation des marchés publics pour la part de marchés approuvés par le ministre délégué au plan et à l'intégration, non soumis au contrôle de la DGCMP donc échappant au contrôle de cette dernière.

La démarche d'évaluation du système des marchés publics repose essentiellement sur la méthodologie OCDE/CAD, adaptée aux spécificités du contexte national. Cette évaluation permet d'une part, de mesurer la conformité du cadre législatif et réglementaire aux exigences internationales (chapitre 1) et d'autre part, d'évaluer le niveau d'applicabilité dudit cadre dans la pratique quotidienne de gestion des marchés par les maîtres d'ouvrage (chapitre 2).

## CHAPITRE 1 : L'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE

Une autoévaluation du cadre législatif et réglementaire basée sur la méthodologie OCDE fut réalisée en fin d'année 2015 par l'ARMP avec la participation des représentants des CGMP, afin de prendre la mesure de la convergence dudit cadre avec les normes internationales. Celle-ci a révélé un niveau acceptable d'adéquation du cadre réglementaire et législatif national aux dites normes.

Cependant, quelques manquements ont été observés sur certains piliers évalués mais qui ne mettent pas en cause cette conformité relative observée.

Le présent chapitre s'attèle à rendre compte essentiellement des piliers dont l'observation a relevé des manquements lesquels méritent d'être corrigés.

### Section 1 : Le cadre Législatif et Règlementaire

#### §-1 : La conformité du cadre aux standards internationaux

L'indicateur relatif au cadre législatif et réglementaire permet de mesurer le niveau de conformité des instruments juridiques à l'échelon le plus élevé, notamment les lois et les règlements, les manuels de procédures, les dossiers types utilisés, aux standards internationaux.

En ce qui concerne le Congo, il convient de relever quelques points faibles qui peuvent plomber la pratique de la passation des marchés si des améliorations ne sont pas apportées. Il s'agit notamment des indicateurs subsidiaires suivants :

##### 1. Les règles sur la participation

L'indicateur relatif à la participation permet, entre autres, de s'assurer que le système de passation des marchés fixe la participation des candidats aux marchés publics essentiellement sur des bases liées aux critères de qualification. Cet indicateur exclut également le principe d'élimination des candidats sur la base des critères d'enregistrement.

Le système national de passation des marchés actuel ne définit pas des paliers de critères de qualification et de participation selon la typologie des entreprises (Etablissements, PME, Grandes entreprises...). Ainsi, les PME, les établissements et les grandes entreprises sont appelés à soumissionner aux mêmes marchés sans restriction quelle que soit leur complexité.

Le risque encouru dans un tel dispositif est de fausser la concurrence en favorisant certains types d'entreprises, au regard des critères qui seront fixés dans les documents du marché. Ainsi, un marché dont les règles de participation et de qualification sont favorables aux PME, découragerait facilement les grandes entreprises et inversement.

Une autre faiblesse du cadre réglementaire est que celui-ci conditionne la participation des entreprises aux marchés publics à l'enregistrement au registre de commerce national ou de la zone CEMAC. En effet, ne peuvent participer aux marchés publics que les entreprises immatriculées au Congo ou dans la zone CEMAC. Cette règle constitue une discrimination notamment en ce qui concerne les marchés passés par appel d'offres internationaux, pour les entreprises installées à l'étranger et n'ayant pas de représentation ou de succursale au Congo.

## 1. Les règles de publicité et les délais

Cet indicateur subsidiaire permet de s'assurer que la réglementation nationale fixe les délais de publication des avis d'appel d'offres en fonction du mode d'acquisition utilisé ainsi que, de la nature et la complexité du marché. Ces délais doivent permettre aux candidats de disposer du temps suffisant pour se procurer les dossiers d'appel d'offres et préparer leurs offres. Ils doivent être prolongés lorsqu'il est fait appel à la concurrence internationale.

Le Code des marchés publics du Congo fixe les délais minimum de publicité pour les appels d'offres nationaux à 30 jours. Cependant, aucun mécanisme de fixation des délais relativement à la complexité ou aux modes de passation des marchés n'est prévu. Ainsi, à titre d'illustration, la réglementation ne prévoit pas les délais minimum pour les appels d'offres internationaux.

## 2. Les documents d'appels d'offres et spécifications techniques

L'indicateur subsidiaire relatif au dossier d'appel d'offres et des spécifications techniques permet de mesurer le niveau de conformité des dossiers types aux standards internationaux ; notamment :

- S'il existe des exigences en matière d'informations obligatoires que doivent contenir les dossiers d'appel d'offres afin de permettre des soumissions des offres appropriées permettant de mettre en œuvre des procédures d'évaluation transparents ;
- Si les spécifications figurant dans le dossier d'appel d'offres doivent être neutres et faire référence aux normes internationales.

Bien que conformes aux standards internationaux en ce qui concerne la plupart des informations qu'ils fournissent, les dossiers types utilisés dans la passation des marchés au Congo ne disposent pas encore de cahiers des clauses techniques générales et particulières (CCTG et CCTP). Cette situation laisse à la discrétion des maîtres d'ouvrage la latitude de fixer de façon unilatérale les spécifications techniques des marchés. L'absence de normes standardisées et homologuées a fortiori en ce qui concerne les marchés de travaux ou de fournitures et services complexes peut fausser les évaluations techniques des offres et impacter négativement la qualité des prestations réalisées sur ces bases.

### §-2 : L'existence de la documentation et des textes d'application

Cet indicateur permet de vérifier l'existence, la pertinence, la clarté et l'exhaustivité des textes d'application des lois et règlements de niveau supérieur.

Les textes d'application du Code des marchés publics prévus par la réglementation ont été élaborés et vulgarisés auprès des différents acteurs de la commande publique. Cependant, quelques un restent à élaborer ; il s'agit des textes ci-dessous indiqués.

- **Le décret sur la passation des marchés spéciaux**, prévu au Code des marchés publics est en cours d'élaboration sous la supervision de l'ARMP.
- **Le modèle de convention sur la délégation de maîtrise d'ouvrage**. Cette convention est importante dans la mesure où elle permettra de fixer les charges et les responsabilités entre la

DGGT et les maîtres d'ouvrage pour les marchés faisant l'objet de délégation de maîtrise d'ouvrage. Cette convention est également en cours d'élaboration sous la supervision de l'ARMP.

- **La publication des CCAG** sous forme de décret. A ce jour les CCAG sont simplement incorporés dans les dossiers types d'appel d'offres et ne sont accessibles qu'à la condition d'acquiescer lesdits dossiers.

## Section 2 : le cadre institutionnel et les capacités de gestion

Cet indicateur permet de prendre la mesure de la capacité du pays à disposer d'organes et de mécanismes nécessaires à l'appui et au contrôle du fonctionnement de son système de passation des marchés. Cet indicateur considère, entre autres, la disponibilité de systèmes d'information, une capacité d'analyse, des mécanismes d'information en retour et des capacités de planification pour la mise en œuvre des améliorations.

Ce cadre s'articule autour de l'existence des capacités de développement des acteurs et de l'existence d'un système d'information fiables sur les marchés publics.

### §-1 : L'existence d'une capacité institutionnelle de développement

Les capacités institutionnelles s'apprécient par la mesure de la fiabilité du système de renforcement des capacités et celui d'évaluation des performances du personnel affecté à la gestion des marchés publics.

#### 1. Système fiable de développement des capacités

L'indicateur subsidiaire sur le développement des capacités a pour objectif, entre autres, de s'assurer de l'existence de programmes de formation permanents et pertinents pour les nouveaux et anciens agents des unités de passation de marchés publics.

Le système des marchés publics au Congo a bénéficié d'un appui de la Banque mondiale en 2011, pour la définition d'une stratégie de formation incluant :

- les programmes pluriannuels de formation destinés tant aux agents de l'Etat impliqués dans la passation des marchés que ceux du secteur privé et de la société civile ;
- la définition des profils et des postes destinée à la mise en place d'un système de création et de classification d'un corps d'agents destinés à la passation des marchés dans la fonction publique ;
- l'ancrage des formations au sein des centres de formations existants (université Marien NGOUABI, et autres centres universitaires privés) afin de permettre de garantir la formation permanente, qualifiante ou certifiante des agents chargés de la passation des marchés.

Faute de concertation entre, le Ministère en charge de la fonction publique, celui en charge du plan et l'ARMP. La stratégie de formation élaborée n'a jamais été mise en œuvre. Les seules formations actuellement fournies par l'ARMP ou sous sa supervision sont essentiellement des formations initiales ou des recyclages.

## 2. Standards et méthode d'évaluation de la performance du personnel

L'indicateur subsidiaire sur l'évaluation des performances du personnel permet de vérifier l'existence, la pertinence et l'exhaustivité de l'assurance qualité et des normes pour l'exécution des activités de passation des marchés, afin de permettre le suivi des performances tant des agents en charge de la gestion des marchés que du système lui-même. Cet indicateur prend en compte, les normes de qualité des dossiers, les délais de traitement de chaque étape de la passation des marchés ainsi que la régularité des audits opérationnels nécessaires à l'évaluation des performances du système.

A ce jour le système de passation des marchés publics au Congo ne dispose pas encore de référentiel ainsi que de cadre et de mécanisme d'évaluation des performances du personnel.

Par conséquent ; faute de cadre réglementaire en la matière, les organes en charge de l'évaluation des performances du personnel affecté à la gestion des marchés publics comme l'ARMP se trouvent dans l'incapacité de mesurer le niveau de compétence et des performances des agents membres des CGMP et ceux des autres institutions intervenant dans le domaine des marchés publics telles que l'ARMP, la DGCMP et la DGGT.

C'est du fait de ce manquement que, à la lecture du chapitre 2 de la présente partie, les performances du système de passation des marchés relativement aux capacités des unités de gestion des marchés publics demeurent peu satisfaisantes. Il s'agit entre autres :

- Les délais de passation des marchés trop longs dans leur ensemble ;
- La mauvaise qualité des dossiers d'appel d'offres et des contrats ;
- L'allongement des délais de revue a priori et des approbations des marchés ;
- L'absence de rapport des CGMP sur la passation des marchés.

Au regard de ce qui précède, il est important de mettre en place un dispositif d'évaluation des performances du personnel intervenant dans les marchés publics.

## 3. Niveau des salaires des structures de passation de marchés sont en ligne avec la structure générale des salaires

Cet indicateur permet de mesurer le niveau de prise en compte des agents en charge de la passation des marchés au plan salarial, qui permettra d'assurer un niveau de motivation élevé dans la mise en œuvre des actions de passation des marchés publics tout en les prémunissant contre d'éventuelles possibilités de corruption.

Le décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisant 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 exercent leurs missions de passation des marchés sans motivation financière, à la merci des tentations à la corruption et de conflits d'intérêt.

## §-2 : L'existence d'un système d'information efficace sur les marchés publics

L'analyse du système d'information a pour but de s'assurer de l'existence et d'un système de collecte, de traitement et de diffusion efficace, de nature à fournir les informations relatives aux marchés publics, de façon gratuite aux différents acteurs de la commande publique et au public.

L'objectif de la mise en place d'un tel système est de garantir la transparence des procédures de passation des marchés, au niveau le plus élevé. A ce titre, il doit s'articuler autour d'un système de collecte et de diffusion de l'information et, d'un système statistique destiné à l'analyse des données.

### 1. Système de collecte et de diffusion de l'information sur les marchés publics

Le système de collecte de données sur les marchés publics est placé au sein de l'ARMP. Bien que disposant d'un système de gestion électronique des documents (GED), L'ARMP ne dispose pas de véritable système de collecte de données sur les marchés publics de nature à centraliser : les plans de passation des marchés, les avis d'appels d'offres, les annonces spécifiques sur les marchés, les résultats sur les évaluations et les attributions des marchés, que les différents acteurs de la commande publique ou le public pourrait consulter.

En effet, ce système ne dispose pas d'éléments structurés et organisés permettant de garantir son efficacité et l'exhaustivité des informations qu'il fournit tels que Les méthodes et les outils de collecte des données ainsi que les manuels de procédures.

Par contre, l'ARMP dispose des outils de publication et de diffusion de l'information suivants :

- un site web destiné à la publication des informations sur les marchés ;
- un Bulletin officiel d'annonce des marchés publics dont la parution est faite sur une base hebdomadaire ;
- une revue des marchés publics destinée à paraître tous les mois et ;
- un panneau déroulant.

Ces outils peinent à remplir correctement leurs missions de diffusion des informations en l'absence de tout dispositif de collecte efficace. En effet, les informations qu'ils diffusent sont ceux que les maîtres d'ouvrage daignent bien verser à l'ARMP pour publication ; ce qui explique le faible taux de publication des décisions d'attribution, les PV d'ouvertures des plis et les avis d'appel d'offres ainsi que la parution des bulletins en dent de scies, faute d'informations.

C'est ainsi que les audits sur les marchés publics s'allongent du fait de la recherche des informations et des données qui ne sont pas toujours disponibles. De ce fait les audits réalisés par les auditeurs indépendants reposent toujours sur des échantillons de marchés très réduits, ne permettant pas de prendre en considération certains marchés de très grande importance en nombre et en valeur, notamment ceux au-dessus du seuil de 500 000 000 francs FCA . En outre d'année en années les mêmes autorités contractantes sont auditées.

### 2. Système de collecte et contrôle des statistiques sur les marchés publics

Le système statistique constitue l'échine dorsale pour l'évaluation des politiques et des performances sur le fonctionnement du système de passation des marchés. L'indicateur sur le système de collecte

des statistiques s'articule autour de deux indicateurs subsidiaires : l'existence d'un système opérationnel de collecte des statistiques et ; l'étendue, la nature et la périodicité des informations statistiques objets des collectes.

#### A. Système de collecte des statistiques

Le système de passation des marchés au Congo ne dispose pas encore de système de collecte des statistiques permettant de mesurer son niveau de fonctionnement et ses performances, faute de dispositif opérationnel constitué de cadre de collecte, de manuel de procédures et de logiciels informatiques destinés au traitement des informations.

Ainsi, il est quasi impossible à l'heure actuelle, de suivre les statistiques de la vie des marchés de la phase de préparation à celle de l'achèvement des prestations ; en passant par la préparation des DAO, la publication des avis, les ouvertures des plis et évaluations des offres, les attributions des marchés, les états d'avancement des exécutions et des règlements.

#### B. Le contenu et la nature des données statistiques collectées

Le système des statistiques doit permettre la collecte des données statistiques selon les modes de passation, 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 et d'autres informations permettant l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et de l'économie des achats ainsi que le respect des spécifications.

Les données actuellement collectées par le système d'information ne couvrent pas toute l'étendue des besoins en information du système de passation des marchés. Ainsi, échappent au système actuel de collecte, les données sur : les DAO, le dépôt des offres, l'ouverture des plis, les évaluations des offres, les notifications des marchés, l'exécution et le règlement des marchés, la pertinence des avis de non objection, les prix pratiqués par les opérateurs économiques.

### **3. Existence d'un système d'archivage des informations**

L'existence d'un système d'archivage des marchés auprès des maîtres d'ouvrage, constitue un élément essentiel dans la mise en œuvre des contrôles internes et externes, notamment les audits des marchés publics réalisés dans le cadre des contrôles a posteriori.

Le système de passation des marchés ne prévoit pas un cadre d'archivage et de conservation des informations sur les marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage, ni encore moins les normes standards en matière de conservation des archives.

La réglementation prévoit la mise en place d'un système d'archivage au niveau de l'ARMP, dont la vocation est de centraliser toute la documentation sur la passation des marchés en provenance des différents maîtres d'ouvrage. Ce système est appelé à disposer de relais au niveau décentralisé tenu par chaque maître d'ouvrage en ce qui le concerne.

L'inexistence de système auprès des maîtres d'ouvrage soulève la question de la traçabilité des marchés, de la sécurité des données relatives à la passation des marchés et de la pertinence des contrôles qui doivent être exercés sur le système. C'est pour cela que les différents audits externes commandités par l'ARMP sont souvent revenus, en termes de recommandations, sur la nécessité

de mettre en place de véritables systèmes sécurisés d'archivage des informations, exhaustives et rapidement consultables.

A quelque niveau que ce soit, celui de l'ARMP ou celui des CGMP, la mise en place d'un système d'archivage nécessite beaucoup de moyens en termes d'équipement et d'infrastructures de stockage, qui sont très difficiles à mobiliser. Ceci explique l'absence du système d'archivage.

## CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME

Ce chapitre permet d'évaluer le niveau d'application, par les différents acteurs intervenant dans la commande publique, des règles fixées dans le Cadre législatif et réglementaire, le cadre institutionnel et d'apprécier les capacités de gestion des acteurs, dans la pratique des marchés publics au cours de l'année 2015.

### Section 1 : Le cadre législatif et réglementaire

L'évaluation du cadre réglementaire permettra d'évaluer le respect des règles de procédures fixées par ledit cadre notamment en ce qui concerne : les modes de passation des marchés, les règles de publicité, le niveau de participation des candidats aux marchés ainsi que les procédures de dépôt des offres, d'ouverture des plis et d'évaluation des offres.

#### §-1 : Le respect des règles et procédures applicables sur modes d'acquisition

Les règles internationales reprises dans le Code des marchés publics font de l'appel d'offres ouvert le principal mode de passation des marchés ; le recours à d'autres modes doit constituer l'exception.

Tableau 2.1.1 : Répartition des marchés par mode de passation en nombre

Types de marchés	Appel d'Offres	Appel d'Offres Restreint	Demande de Cotation	Gré-à-Gré	Total
Fournitures	52	6	19	20	97
Prestations intellectuelles	16	1	-	1	18
Services courants	9	-	-	1	10
Travaux	179	42	11	19	251
<b>Total</b>	<b>256</b>	<b>49</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>376</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>68%</b>	<b>13%</b>	<b>8%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>

Source : ARMP

Tableau 2.1.2 : Répartition des marchés par mode de passation en valeur

Types de marchés	Appel d'Offres	Appel d'Offres Restreint	Demande de Cotation	Gré-à-Gré	Total
Fournitures	11 567 677 187	793 260 175	843 674 818	16 441 160 340	29 645 772 520
Prestations intellectuelles	4 901 775 541	14 208 550	0	38 368 000	4 954 352 091
Services courants	3 794 523 136	0	0	152 100 000	3 946 623 136
Travaux	556 818 794 780	4 686 842 473	382 236 056	131 497 636 048	693 385 509 357
<b>Total</b>	<b>577 082 770 644</b>	<b>5 494 311 198</b>	<b>1 225 910 874</b>	<b>148 129 264 388</b>	<b>731 932 257 104</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>78,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>20,2%</b>	<b>100,0%</b>

Source : ARMP

#### 1. Marchés passés par appel d'offres ouvert

Pour être conformes, les marchés passés selon la procédure d'appel d'offres ouvert doivent constituer plus de 90% des marchés de la période.

Sur un total de 376 marchés conclus au cours de l'année 2015, **258** marchés représentant une valeur de **577 082 770 644 FCFA** ont été passés par appel d'offres ouvert ; ce qui représente des taux de **68%** en volume et **78,84%** en valeur.

Ce taux relativement faible se situe donc en dessous de la norme des 90% de 16,54 points(en nombre et en valeur) en moyenne. Ainsi, comparativement à l'année 2014, l'appel d'offres ouvert marque un recul qui s'est fait au profit des autres modes de passation, notamment l'entente directe et la demande de cotation.

### 1. L'appel d'offres restreint

Les marchés par appel d'offres restreints représentent respectivement en nombre et en valeur **13%** et **0,75%** ; **49** marchés pour une valeur de **5 494 311 198 FCFA**.

### 2. Les demandes de cotation

Il est tout autant vrai que L'appel d'offres ouvert ne pourrait pas constituer un mode efficace pour les petits marchés. Aussi certains marchés sont appelés à être passés par demande de cotation. Selon les normes le pourcentage des marchés passés selon cette procédure doit être relativement faible et ne saurait être supérieur à 5% du nombre total des marchés.

Au cours de la période de rapportage, le nombre de marchés passés par demande de cotation s'est avéré assez élevé en nombre, mais très faible en valeur. Ils ont représenté respectivement en nombre et en valeur : **30** marchés pour une valeur de **1 225 910 874 FCFA**, soit respectivement en nombre et en valeur 8% et 0,2%.

Le taux de passation des marchés par demande de cotation demeure nettement au-dessous de la norme de 5%. Un effort a été fait de ce côté par rapport à 2014, surtout quand on considère que l'usage de ce mode de passation reste, dans la plupart des cas, un moyen de saucissonnage des marchés afin d'éviter le recours à l'appel d'offres ouvert.

### 3. Les ententes directes

Selon les normes OCDE les marchés passés par entente directe doivent représenter moins de 2% du total des marchés tant en nombre qu'en valeur.

L'année 2015 a connu une nette augmentation des marchés passés par entente directe, comparativement à l'année 2014. Le nombre total de marchés passés selon ce mode est de **41** pour une valeur de **148 129 264 388 FCFA** ; ce qui représente **11%** en nombre et **20%** en volume.

*Tableau 2.1.3 : Liste des institutions ayant fait recours à l'entente directe*

N°	Institution	En volume		en valeur	
		Nombre	%	Montant	%
1	Conseil départemental de la Cuvette ouest	1	2,4%	38 368 000	0,0%
2	Agence de Régulation des Postes et des Communications Electroniques	2	4,9%	243 100 000	0,2%
3	Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)	1	2,4%	318 077 665	0,2%
4	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	1	2,4%	611 311 618	0,4%
5	Conseil National de sécurité	1	2,4%	700 000 000	0,5%

N°	Institution	En volume		en valeur	
		Nombre	%	Montant	%
6	Ministère de la Santé et de la Population	1	2,4%	747 409 460	0,5%
7	Chemin de Fer Congo-Océan	12	29,3%	1 348 612 082	0,9%
8	Société Nationale d'Electricité (SNE)	7	17,1%	1 851 687 081	1,3%
9	Ministère à la présidence de la République Chargé de l'Aménagement du territoire et de la Délégation général aux Grands Travaux	11	26,8%	58 977 644 839	39,8%
10	Délégation Générale des Grands Travaux	4	9,8%	83 293 053 643	56,2%
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>100,0%</b>	<b>148 129 264 388</b>	<b>100,0%</b>

*Source : ARMP*

#### 4. Marchés passés en non-conformité avec les procédures.

Cet indicateur permet de mesurer le nombre et le montant des marchés passés en non-conformité avec les procédures légales et réglementaires.

Pour l'année 2015, cet indicateur est analysé particulièrement au regard de 2 indicateurs : l'inscription des marchés aux plans de passation des marchés et la pertinence des avis de non objection au regard des seuils de contrôle a priori.

##### A. La non-inscription aux plans de passation des marchés

Comme relevé au paragraphe 1, de la section 3 et du présent chapitre, le nombre de marchés passés sans inscriptions aux plans de passations des marchés a connu un bond spectaculaire en 2015.

En effet sur 376 marchés passés, **278** représentant un taux de **74%** n'ont pas fait l'objet d'inscription au PPM, contre **98** marchés soit **26%** régulièrement inscrits aux PPM.

*Tableau 2.1.4 : Mesure du taux d'inscription des marchés aux PPM*

Situation des marchés	Nombre	%
Non-inscrits aux PPM	278	74%
Inscrits aux PPM	98	26%
<b>Total Passés</b>	<b>376</b>	<b>100%</b>

*Source : ARMP*

##### B. Non-respect des seuils de contrôle a priori

En 2015, un certain nombre de marchés, en deçà des seuils de contrôle a priori de l'attribution ont été soumis par les maîtres d'ouvrage à l'avis de non objection de la DGCMP. Il s'agit en nombre de 108 marchés représentant 29% du total et, en valeur de 9 410 921 050 FCFA équivalent à 1%.

Quoique constituant un faible pourcentage en valeur, le nombre de marchés en deçà des seuils dont la procédure est ralentie du fait de soumission au contrôle préalable de l'attribution demeure préoccupant. Cela dénote de la mauvaise connaissance des règles d'application des seuils tant de la part des organes en charge des contrôles que de celui des CGMP.

*Tableau 2.1.5 : Taux de marchés hors seuils, soumis à ANO*

Type marchés	Marchés passés		Non objections hors seuils			
	Nombre	Valeur	Nombre	%	Valeur	%
Fournitures	97	29 645 772 520	47	48%	2 474 897 458	8%
Prestations intellectuelles	18	4 954 352 091	4	22%	135 386 124	3%
Services courants	10	3 946 623 136	1	10%	54 000 000	1%
Travaux	251	693 385 509 357	56	22%	6 746 637 468	1%
<b>Total</b>	<b>376</b>	<b>731 932 257 104</b>	<b>108</b>	<b>29%</b>	<b>9 410 921 050</b>	<b>1%</b>

*Source : ARMP*

## §-2 : Les règles de publicité et délais butoirs

L'indicateur relatif aux règles de publicité et délai butoir permet de s'assurer de la parfaite application du principe de la transparence relativement à la publicité des Appels d'offres et des décisions d'attribution des marchés.

Selon les normes OCDE, les autorités contractantes sont tenues de procéder à la publicité systématique des avis d'appel d'offres et des décisions d'attribution des marchés, dans les délais de 30 jours minimum pour les premiers et 15 jours pour les seconds.

### 1. Publicité des avis d'appels d'offres.

En 2015, sur un total de 305 marchés passés par appel d'offres (ouverts et restreints) au regard de la norme OCDE qui fixe le taux de publicité des Avis d'appel d'offres à au moins 90% du nombre et de la valeur totale des marchés, seuls 83 soit 27% ont vu leurs appels d'offres publiés.

Un tel faible taux de publication des marchés peut laisser penser que les 83% des marchés prétendus avoir été passés selon la procédure d'appel d'offres ne seraient que des ententes directes déguisées ; ce qui augmenterait de façon exponentielle le taux réel de gré à gré.

La norme n'a pas été respectée en matière de publicité des avis d'appel d'offres.

### 2. Niveau de publication des décisions d'attribution

Le taux de publication des décisions d'attribution demeure très faible, en ce qui concerne les décisions d'attribution. Avec un taux de publicité de 5%, non conforme à la norme qui est de 90% minimum, la transparence n'est pas garantie dans l'attribution des marchés publics dans ce cas ; a fortiori, cette publication a pour objectif de permettre aux soumissionnaires dont les offres ont été rejetées de faire leur réclamation.

*Tableau 2.1.6 : Situation de publication des décisions d'attribution*

Rubrique	Marchés concernés	Décisions et avis publiés	%
Marchés passés par appel à la concurrence (AO et AOR)	305	83	27%
Marchés attribués (Décisions d'attribution)	376	18	5%

*Source : ARMP/DGCMF*

### 3. Délais de publicité des avis et des décisions

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.

#### §-3 : 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.

Les informations relatives à l'analyse qui est faite sur cet indicateur résultent des éléments du rapport d'audit des marchés exercice 2015.

#### 1. 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.

*Tableau 2.1.7 : Illustration des situations de monopoles*

Attributaires	Nbre marchés	Montant total
<b>Ministère de la Santé et de la Population</b>		
ETS MAISON GGR	1	400 000 000
Ets NOURIAH	1	400 000 000
PHARMACIE CRISTALE	1	747 409 460
SOCIETE GUEYE G SARL	1	49 998 890
SOCIETE TITIWA	1	49 980 090
SOCIETE O.B.G S. SARL	1	49 909 008
Sté André BOUYA REOR Sarlu	1	324 478 140
Sté CODEV	1	350 000 000

Attributaires	Nbre marchés	Montant total
Sté CONGO PLUS	1	223 429 746
Sté L.B.C.	1	300 000 000
Sté PHARMACIE CRISTAL	1	747 409 460
Sté SOMAC S.A.	1	244 838 883
Ets C. DANDRES	2	192 392 253
ETS PDM	3	110 000 000
SOCIETE NEIDLLOI'S IMPORT	3	148 995 700
SOCIETE ROCH BUSINESS	4	198 903 680
Sté SINOHYDRO TIANJIN ENGINEERING CO LTD	4	2 020 342 270
<b>Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique</b>		
SOCIETE ISD	2	928 699 840
Sté I.S.D	8	3 397 124 015
<b>Ministère de la Recherche Scientifique</b>		
SOCIETE BOUBAKAR YARA	1	98 980 000
SOCIETE P.E.K.	1	30 000 000
SOCIETE P2AFI sarlu	1	49 000 000
STRABA	1	49 000 000
SOCIETE RONEY & TRECY (R&T) Sarl	2	78 000 000
SOCIETE K2A	9	957 000 000

Source : DGCMP

## 2. Le taux de DAO limitant la participation des candidats

En 2015, les autorités contractantes ont soumis **47** DAO et DP à l'avis de non objection de la DGCMP. A titre de rappel, dans l'exercice du contrôle a priori, la DGCMP examine entre autres les critères de sélection des candidats et ceux relatifs à l'évaluation des offres.

Le fait que la DGCMP n'ait pas objecté les DAO et les DP soumis à son contrôle laisse supposer qu'aucun de ces DAO ne contenait des clauses limitant la participation des candidats.

Cependant, sur l'échantillon de 33 marchés au cours de l'exercice 2015, la plupart des DAO et DP soit 76% ne contiennent pas de critères de sélection des candidats ainsi que ceux d'évaluation des offres.

### §-4 : La soumission, la réception et l'ouverture des offres

Le respect des règles d'enregistrement anonyme des offres et de l'ouverture publique des plis, en présence des représentants des soumissionnaires est un gage de transparence en matière de passation des marchés publics. La norme fixe à 90% minimum le nombre d'offres enregistrées selon les règles et ouvertes publiquement.

Les éléments qui ont conduit cette analyse procèdent du rapport d'audit des marchés publics exercice 2015.

#### 1. Enregistrement des offres

L'ARMP avait mis à la disposition des CGMP des registres sécurisés et paraphés par le Président du CR, destinés à l'enregistrement des offres. Une souche des feuillets dudit registre est destinée à l'ARMP.

En 2015, aucun des marchés enregistrés par les maîtres d'ouvrage, à tout le moins en ce qui concerne les ministères, n'a fait l'objet d'enregistrement dans le registre sécurisé.

La façon 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 pas respectée en 2015.

## 2. 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.

## 3. 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.

## Section 2 : Le cadre institutionnel et capacités de gestion

Dans cette section seuls les aspects liés au renforcement des capacités et programmes de formation sont abordés

L'indicateur relatif au renforcement des capacités est mesuré par le nombre de jours et de sessions de formations sur la passation des marchés offertes aux agents intervenant dans la passation des marchés au sein de l'administration. La norme est d'au moins 15 jours de formation et 3 sessions par année.

En 2015, l'ARMP a organisé des sessions de formation concernant 737 agents de l'administration sur une durée totale de 115 jours. En moyenne 23 jours de formation ont été fournis à chaque agent de l'administration en 2015, sur 5 modules.

*Tableau 2.1.8 : Récapitulatif des formations*

N°	Thématiques	Durée en jour	Nombre de participants
1	Préparation et planification des marchés	25	209
2	Elaboration des dossiers de consultation des entreprises	21	125
3	Formation Banque mondiale	45	385
4	Gestion des marchés des collectivités locales	4	15
5	Partenariats public-privé	20	3
<b>Total</b>		<b>115</b>	<b>737</b>
<b>Moyenne</b>		<b>23</b>	

Source : DGCMF

## Section 3. Les activités et pratiques des marchés

### §-1. La planification des marchés

Au cours de l'exercice 2015, le niveau de performances en matière de planification des marchés, est demeuré très faible. Seuls 28% des marchés passés ont fait l'objet d'inscription dans les plans de passation des marchés de la période. Le faible niveau de planification des marchés reste fondamentalement la conséquence de la conjoncture économique qui a entraîné une diminution drastique des budgets et, de la capacité des maîtres d'ouvrage à utiliser les outils de planification des marchés.

#### 1. Faible niveau d'allocations budgétaires de l'Etat

Le faible niveau de planification des marchés est fondamentalement dû à la conjoncture économique et budgétaire qui a prévalu en 2015, marquée par la baisse des revenus nationaux ayant entraîné le tassement du financement des projets d'investissement.

En effet, du fait de la diminution des ressources, plusieurs catégories de maîtres d'ouvrages n'ont pas bénéficié d'allocation budgétaire au cours de l'année et ne pouvaient en conséquence programmer de projets susceptibles de faire l'objet des marchés. C'est le cas de certains ministères sectoriels ; mais surtout des institutions de la République dont les budgets d'investissement étaient purement supprimés. Il convient de relever également la situation des Collectivités locales qui, n'ayant pas bénéficié des appuis budgétaires de l'Etat deux années de suite, ont consacré les faibles ressources qui leurs ont été allouées en 2015, au règlement des marchés en cours d'exécution ou achevés depuis des années et qui constituaient la dette de ces collectivités locales vis-à-vis des opérateurs économiques.

#### 2. Faibles capacités des CGMP à utiliser les outils de planification

Dans le lot des maîtres d'ouvrage qui n'ont pas élaboré leurs plans de passation des marchés de l'année 2015, figurent ceux qui ont disposé de ressources importantes et qui, malgré cela, ont passé des marchés sans les inscrire dans un quelconque plan de passation des marchés.

Ainsi, sur un volume de 408 marchés dont la procédure de passation des marchés a été engagée et achevée en 2015, seuls 130 marchés étaient inscrits aux PPM soit 28%. Un nombre important de marchés, soit 278 représentant 68% ont été passés sans inscription préalable au PPM.

La situation est soutenable pour les marchés de la DGGT compris dans les 31% indiqués à la première ligne du tableau infra. Cependant elle n'est pas défendable pour certaines collectivités locales comme le Conseil départemental et municipal de Pointe-Noire qui a passé 100% de ses marchés en hors PPM, ainsi que certains établissements publics qui en ont fait autant.

*Tableau 2.1.9 : Analyse des capacités des CGMP en 2015*

Type d'institutions	Marchés prévus	Marchés passés			Taux	
		Prévus au PPM	Hors PPM	Total	Respect du PPM	Non-respect du PPM
Ministères et DGGT	175	55	271	326	31%	83%
Institutions de la République	22	4	1	5	18%	20%
Etablissements publics	12	3	5	8	25%	63%
Entreprises publiques	172	19	-	19	11%	0%
Collectivités locales	87	49	1	50	56%	2%
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>130</b>	<b>278</b>	<b>408</b>	<b>28%</b>	<b>68%</b>

Source : ARMP/DGCMP

## §-2 : La passation des marchés

Cet indicateur permet de mesurer le niveau de rapidité et la qualité globale du processus de prise de décision et l'efficacité du système de passation des marchés. Il est basé sur la mesure de la qualité des documents élaborés et la diligence dans la réalisation des étapes du processus de passation des marchés.

### 1. La préparation des DAO

Nonobstant le fait que la plupart des marchés ont été passés sans inscription préalable aux plans de passation des marchés, le niveau global de passation des marchés est appréciable au regard de la qualité des dossiers.

La qualité des dossiers d'appel d'offres et de demande de proposition préparés par les CGMP s'est améliorée en 2015. Contrairement aux années écoulées, aucun dossier soumis au contrôle préalable de la DGCMP n'a été objecté. Ainsi les 47 dossiers d'appel à la concurrence constitués de 44 dossiers d'appel d'offres et 3 dossiers de demandes de proposition soumis à la DGCMP pour demande d'avis de non objection n'ont pas été rejetés.

### 2. L'ouverture des plis et l'évaluation des offres

#### A. Qualité des dossiers et de la procédure

L'amélioration de la qualité des dossiers est également discernable en ce qui concerne les rapports d'évaluation et l'attribution des marchés. Sur 408 dossiers d'attribution des marchés présentés à l'avis de la DGCMP, seuls 32 ont été objectés soit 8%.

Ainsi, 376 dossiers d'attribution soit 92% ont abouti à la signature des contrats.

**Tableau 2.1.10 : Analyse de la qualité des dossiers et de la procédure en 2015**

Type d'institutions	Nombre de marchés par étape				Taux		
	Passés	Objectés	Conclus	Enregistrés à l'ARMP	Marchés conclus	Marchés objectés	Enregistrés
Ministères et DGGT	326	29	297	56	91%	9%	17%
Institutions de la République	5	1	4	0	80%	20%	0%
Etablissements publics	8	1	7	3	88%	13%	38%
Entreprises publiques	19	0	19	0	100%	0%	0%
Collectivités locales	50	1	49	0	98%	2%	0%
<b>Total</b>	<b>408</b>	<b>32</b>	<b>376</b>	<b>59</b>	<b>92%</b>	<b>8%</b>	<b>14%</b>

*Source : ARMP/DGCMP*

Il convient de souligner que la plupart des dossiers qui ont été objectés l'ont été pour les motifs suivants :

- Absence d'une requête expresse du maître d'ouvrage ;
- Absence de DAO et preuves de publication ;
- Absence des éléments de la procédure ;
- Contenu du bordereau descriptif des fournitures, semble inadéquat à l'intitulé du projet ;
- Erreur sur l'attributaire du marché à une société ;
- Marché non inscrit au Plan annuel de passation des marchés ;
- Offre non conforme aux prescriptions de la DP ;
- Offre non conforme aux prescriptions du DAO ;
- Opérations de réengagement des marchés passés avant 2009, closes depuis 2010.

#### B. Délais d'attribution des marchés

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 de l'exercice budgétaire 2015, 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 DGCMP.

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

##### a. *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, les délais moyen d'examen des dossiers, notamment en ce qui concerne les procédures d'attribution des marchés, le délai moyen pratiqué par la DGCMP est de 23 jours.

61% des marchés ont été examinés dans les délais réglementaires tandis que 39% n'ont pas respecté les délais. En outre, sur les 276 marchés contrôlés par la DGCMF les écarts de délai varient de 1 jour minimum à 188 jours maximum.

*Tableau 2.1.11 : Analyse des délais d'octroi des ANO*

N°	délais de passation	Nombre	%
1	Entre 1 et 15 jours	167	61%
2	Entre 15 et 20 jours	1	0%
3	Entre 20 et 30 jours	39	14%
4	Au-delà de 30 jours	69	25%
Total/moyenne		276	100%

*Moyenne* 23 jours  
*Minimum* 1 jours  
*Maximum* 188 jours

*Source : DGCMF*

*b. Les délais d'approbation des marchés.*

Une autre étape qui a également plombé les délais de passation des marchés en 2015 est celle relative à l'approbation des marchés. En effet, la réglementation fixe à 30 jours le délai maximum d'approbation des marchés à compter de la date de signature par les parties.

L'exercice 2015 a été marqué à la fois par le faible niveau d'approbation des marchés et l'allongement des délais d'approbation.

*Le volume de marchés approuvés*

Le nombre et la valeur des marchés approuvés en 2015 sont demeurés très faibles, pour des raisons qui restent à déterminer. En effet sur un total de 278 pour une valeur de **577 383 312 899 FCFA** dont les procédures de passation des marchés ont été validées 14% des marchés seulement pour une valeur de 78 394 721 268 FCFA ont été approuvés au cours de l'année concernée.

*Tableau 2.1.12 : Analyse de la situation en volume et en valeur des marchés approuvés en 2015*

Etat des marchés	Nombre	%	Valeur	%
Marchés approuvés	149	54%	78 394 721 268	14%
Marchés en cours d'approbation	94	34%	36 178 389 176	6%
En cours de passation	35	13%	462 810 202 455	80%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>	<b>577 383 312 899</b>	<b>100%</b>

*Source : ARMP/DGCMF*

*Les délais d'approbation des marchés publics*

En ce qui concerne les délais, le système se caractérise encore par des délais d'approbation relativement longs. En effet, sur un total de 286 marchés approuvés en 2015, seuls 149 concernent l'exercice en cause, soit 52%.

Le reste, soit 48% proviennent des exercices antérieurs.

*Tableau 2.1.13 : Analyse des délais d'approbation des marchés en 2015*

Année	Nombre	%
2012	1	0,3%
2013	17	5,9%
2014	119	41,6%
2015	149	52,1%
<b>Total</b>	<b>286</b>	<b>100,0%</b>

*Source : ARMP*

## §-2 : La rapidité des paiements des marchés

- 65% des paiements excédant le délai de 60 jours
- Pourcentage du montant total des intérêts moratoires comparés aux montants initiaux des marchés calculés pour l'ensemble des marchés (N/A).

## §-3 : Le 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.

## CHAPITRE 3 : EVALUATION DE LA CAPACITE DES UNITES DE GESTION DES MARCHES

### Section 1. Les missions et l'organisation de l'Unité responsable des marchés publics

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 notes de service mettant en place les CGMP, transmise 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 rattachées aux PRMP sont susceptibles de partir avec ce dernier à l'occasion des remaniements ministériels, fragilisant ainsi les CGMP.

*Tableau 2.1.14* : Taux de conformité des CGMP

Type de maîtres d'ouvrage	Nombre	CGMP validés	Taux de réalisation
Ministères et DGGT	39	39	100%
Institutions de la République	12	0	0%
Etablissements publics	26	0	0%
Entreprises publiques	8	0	0%
Collectivités locales	16	5	31%
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>44</b>	<b>44%</b>

*Source* : ARMP

*Tableau 2.1.15* : Liste des autorités contractantes disposants de CGMP enregistrées à l'ARMP

A- Ministères	
1	Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé
2	Ministère de la Justice, des Droits Humains et de la Réforme de l'Etat
3	Ministère des Transports, de l'Aviation Civile
4	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale
5	Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et du Portefeuille Public
6	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
7	Ministère des Mines et de la Géologie
8	Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable
9	Ministère de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat

<b>A- Ministères</b>	
10	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération
11	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
12	Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique
13	Ministère de l'Equipeement et des Travaux Publics
14	Ministère de la Santé et de la Population
15	Ministère du Commerce et des Approvisionnements
16	Ministère des Petites, Moyennes Entreprises et de l'Artisanat
17	Ministère de la Promotion de la Femme et de l'Intégration de la Femme au Développement
18	Ministère à la Présidence de la République chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation Générale aux Grands Travaux
19	Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation Technologique
20	Ministère à la Présidence de la République chargé de la Défense Nationale
21	Ministère de la Communication et des Médias, chargé des Relations avec le Parlement, Porte-parole du Gouvernement
22	Ministère des Hydrocarbures
23	Ministère à la Présidence de la République chargé des Zones Economiques Spéciales
24	Ministère des Postes et des Télécommunications
25	Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité
26	Ministère du Plan et de l'Intégration
27	Ministère de la Culture et des Arts
28	Ministère de l'Enseignement Supérieur
29	Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire, de l'Alphabétisation, de la Jeunesse et de l'Education Civique
30	Ministère de l'Enseignement Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et de l'Emploi
31	Ministère des Affaires Foncières et du Domaine Public
32	Ministère des Sports et de l'Education Physique
33	Ministère de la Pêche et de l'Aquaculture
34	Ministère du Tourisme et de l'Environnement
35	Ministère de la Fonction Publique
<b>B- Collectivités locales</b>	
1	Conseil départemental et municipal de Brazzaville
2	Conseil municipal de Nkayi
3	Conseil départemental du Pool
4	Conseil départemental des Plateaux
5	Conseil départemental de la Cuvette Ouest

Source : ARMP

## Section 2. La qualification des agents opérants pour l'Unité des marchés

### 1. Niveau de qualification du personnel des CGMP

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.

### 2. Le cadre de travail

#### 2.1. 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.

#### 2.2. 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.

### 3. Capacités financières

A l'instar des préoccupations qui minent le bon fonctionnement des CGMP, évoquées au sous paragraphe 2.1, sur 47 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.

## Section 3. La gestion des étapes des marchés publics

### §-1. La planification des marchés

La conjoncture économique du Congo en 2015 marquée par la baisse des ressources budgétaires du fait du tassement du prix du baril de pétrole – principale ressource du pays - a fortement réduit la capacité d'action des différents maîtres d'ouvrage qui ont vu leurs budgets affectés aux programmes être réduits de façon drastique. Certains maîtres d'ouvrage n'ont pas bénéficié d'allocations budgétaires au titre de l'investissement.

Comparativement à l'année 2014, le niveau de planification des marchés a connu un recul de 9 points en 2015, soit 17,65%.

Cependant il faut relever l'augmentation du niveau de planification des collectivités locales de 4 points. En effet, en 2014 aucune collectivité locale n'avait élaboré de plan de passation des marchés faute de budget. Les allocations budgétaires affectées aux collectivités locales pour l'année 2015 ont donc permis à certaines d'entre elles d'inscrire de nouveaux projets et de fait d'élaborer leurs plans de passation des marchés.

*Tableau 2.1.16 : Analyse comparative de la planification des marchés*

Maîtres d'ouvrage	Attendus	2014	2015	Ecart	Taux
Ministères sectoriels	36	34	28	6	17,65%
Autres maîtres d'ouvrage	46	17	10	7	41,18%
Collectivités locales	12	0	4	-4	0,00%
<b>Total PAMP validés</b>	<b>94</b>	<b>51</b>	<b>42</b>	<b>9</b>	<b>17,65%</b>

*Source : ARMP*

Cette situation a, par voie de conséquence, limité le nombre de marchés à passer au cours de l'année, a fortiori, le niveau de planification des marchés. Ainsi, en 2015, 42 plans de passation des marchés ont été validés sur 76 attendus, soit un taux de 45%.

Il convient également de relever le faible niveau de publication des plans de passation des marchés et des avis généraux d'appel d'offres (AGAO) y relatifs. En effet, sur les 42 plans de passation des marchés (PPM) validés par la DGCM, seul 30, soit 71% ont fait l'objet de publication.

*Tableau 2.1.17 : Analyse de publication des PPM*

Attendus		Réalisé et validé		Publiés	
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
94	100%	42	45%	30	71%

*Source : ARMP*

Cependant la planification n'a pas été faite en N-1 d'où la mauvaise formulation des projets, l'absence des études et les retards pris dans la passation des marchés.

## §-2. La passation des marchés.

### 1. Dossiers d'appel d'offres (DAO).

L'indicateur relatif au dossier d'appel d'offres permet de mesurer la bonne utilisation des dossiers-types d'appel d'offres prévus dans le système de passation des marchés. Cet indicateur s'articule autour des éléments suivants :

- Utilisation des DAO standards ;
- Instructions aux soumissionnaires couvrent tous les points nécessaires d'une manière satisfaisante ;
- Critères de post-qualification satisfaisants ;
- Consistance des conditions particulières du contrat (CPC) avec la prestation ;
- Révision des prix lorsqu'applicable ; et
- CPC contient les clauses de résolution de disputes

Il se mesure par le pourcentage d'appels d'offres qui sont élaborés conformément aux dossiers types et qui comportent toutes les informations nécessaires et susceptibles de fournir des informations pertinentes et utiles aux soumissionnaires.

La revue des DAO réalisée par la DGCMP dans le cadre du contrôle *a priori*, relève que sur 47 dossiers de marchés (DAO et DP) soumis à cette institution, aucun dossier n'a été objecté.

Or l'analyse des conclusions du rapport d'audit des exercices 2014-2015 relève que sur un échantillon de 47 DAO de l'exercice 2015 examiné, un nombre relativement élevé présente des aspects de non-conformité qui auraient pu donner lieu à des avis d'objection. La plupart de ces DAO présentent des erreurs suivantes :

- Absence de critères de qualification des candidats, mesurables ;
- Absence de critères de comparaison des offres convertibles en valeur monétaire ;
- L'insuffisance des spécifications techniques, en ce qui concerne les marchés de fournitures, nécessaires à la vérification de la conformité des caractéristiques techniques offertes par les candidats aux spécifications techniques proposées par les maîtres d'ouvrage.

L'absence ou l'insuffisance d'informations relatives à ces éléments fondamentaux des DAO et DP, pose des problèmes quant à la caution que l'on peut accorder aux différentes attributions des marchés adossées aux DAO en cause.

### 2. Les documents constitutifs des marchés publics

L'analyse des contrats par les services techniques de l'ARMP, avant leur enregistrement a révélé un certain nombre de manquements quant au contenu et à la qualité des documents constitutifs des marchés.

En effet, L'Acte d'engagement prévoit une liste de documents devant faire partie intégrante du marché. Malheureusement certains de ces documents très importants n'étaient pas souvent joints aux marchés, parfois déjà approuvés soumis à enregistrement.

### **2.1. Au titre de la page de garde**

On a noté l'incohérence entre l'intitulé du marché sur la page de garde et celui contenu dans le marché dans certains marchés soumis à enregistrement.

### **2.2. Au titre des engagements des opérateurs**

Dans certains marchés, il a été relevé que certaines lettres de soumission contenues dans les marchés n'étaient ni signées, ni datées par le soumissionnaire.

### **2.3. Au titre des pièces fiscales et sociales**

Dans certains marchés, il n'était pas joint l'entier dossier fiscal et administratif du titulaire du marché et en cours de validité tel que prescrit dans les instructions au candidat.

### **2.4. Au titre de l'inscription des marchés au plan de passation**

Certains marchés ont été passés, signés et approuvés alors qu'ils n'ont pas été prévu au plan de passation des marchés publics .

### **2.5. Au titre du contenu de l'acte d'engagement**

Il a été constaté aussi des incohérences entre le montant de l'offre proposé par le titulaire du marché et celui retenu par le maître d'ouvrage contenu dans l'acte d'engagement signé et approuvé. Cette différence n'a pas été justifiée dans le dossier. Aussi, l'acte d'engagement ne présente pas tous les éléments permettant de déterminer avec exactitude l'engagement des parties.

### **2.6. Au titre des demandes de cotation**

Dans plusieurs demandes de cotation, le procès-verbal d'ouverture des plis, ainsi que le tableau comparatif des cotations n'ont pas été joints au dossier. Ce manquement est de nature à empêcher le contrôle de conformité de la procédure d'attribution de ce marché.

## **Section 4. Le système d'archivage de l'Unité des marchés**

- L'Unité des marchés disposent d'un système adéquat d'archivages des documents de planification, passation et gestion des marchés.
- La documentation physique et virtuelle est accessible dans un délai raisonnable sur une période réglementaire – par exemple 10ans

## **TROISIEME PARTIE : CONSTATS ET RECOMMANDATIONS**



## CHAPITRE 1 : DU CADRE JURIDIQUE

### Section 1 : Du cadre Législatif et Règlementaire

#### §-1 : La conformité du cadre aux standards internationaux

##### 1. Imprécision dans la formulation des règles sur la participation

###### A. Constat

Il convient de rappeler deux aspects importants liés aux règles sur la participation aux marchés publics.

D'abord, le système 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. Les dispositions actuelles de l'article 54 du code des marchés publics posent plutôt des principes applicables à toutes les catégories d'entreprise, de façon uniforme, en termes de capacités techniques, financières ou d'expériences.

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.

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.

Dans la pratique, l'on note de grandes disparités dans la fixation des prix par les soumissionnaires, lors des appels d'offres.

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 capacités et d'expériences, 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.

###### B. 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 ;
- Préparer et publier un texte permettant d'atténuer la portée de la règle sur l'enregistrement préalable dans la zone CEMAC ou au Congo, comme condition de participation aux marchés publics.

## 2. Caractère trop généralisant des règles et délais de publicité

### A. Constat

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 manifestations d'intérêts, 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 a 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.

### B. Recommandations

Comme approche de solutions, il convient entre autre 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 adopté et, des conditions d'accessibilité aux lieux de réalisation des prestations (éloignement et contraintes techniques).

## 3. Insuffisances dans les documents d'appels d'offres et les spécifications techniques

### A. Constat

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 quelque domaine 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 :

- Le manque de viabilité et de durabilité de certains ouvrages du fait d'avoir été construits hors normes ;
- 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.

## B. 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 leurs catégories 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.

## **§-2 : L'insuffisance de la documentation et des textes d'application**

### A. Constat

Le code des marchés publics a prévu l'élaboration d'un certain nombre de textes d'application dont, 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 abusivement 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.

## **B. Recommandations**

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

- Elaborer et publier le décret sur les marchés spéciaux ;
- Elaborer 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.

## **Section 2 : le cadre institutionnel et les capacités de gestion**

### **§-1 : L'inexistence d'une capacité institutionnelle de développement**

#### **A. Constat**

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. Ainsi, le manque de compétences et d'aptitudes des certains agents affectés à la passation des marchés est interpellateur.

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 :

- les DAO ne comprenant pas dans certains cas des critères de qualification des candidats et ceux relatifs à la comparaison des offres ;
- les contrats n'ayant pas tous les documents nécessaires indiqués dans l'acte d'engagement ;
- les PV d'ouverture des plis ne fournissant pas la preuve du déroulement de la procédure au cours des séances publiques.

## B. 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 :

- a. **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.
- b. **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 ex nihilo 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.

## §-2 : La faiblesse du système d'information efficace sur les marchés publics

### A. Constat

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, les occurrences 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 discontinu 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.

## B. 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 rapportage 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.

## CHAPITRE 2 : SUR L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME

### Section 1 : Le respect des règles et procédures de passation des marchés

#### §-1 : Sur les procédures applicables aux modes d'acquisition

##### A. Constat

Au cours de l'année 2015, le niveau de respect des règles de procédures en matière d'utilisation des 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.

##### B. Recommandations

- Mettre en place et rendre opérationnels au sein de la DGCOMP, 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 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 de la réglementation, afin de corriger les faiblesses avant la poursuite de la procédure ;
- Recruter des rapporteurs au sein de l'ARMP comme le dispose l'article 27 du décret 2009-157, afin d'assurer de façon permanente les contrôles prévus à l'article 17 du Code des marchés publics.

## §-2 : Sur les règles de publicité et délais butoirs

### A. Constat

Au cours de l'année 2015, le niveau de publication des marchés s'est révélé très 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 2015. Il s'agirait :

- 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.

### B. 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 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.

## §-3 : Sur les règles concernant la participation

### A. Constat

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 :
  - 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 ;
  - L'absence de publicité des marchés, qui ne permet pas aux opérateurs économiques de prendre connaissance de l'existence des marchés et des opportunités qu'ils offrent pour eux ;
  - Le recours systématique de certains maîtres d'ouvrage à des opérateurs dédiés ; ce qui rend la compétition contreproductive et inutile pour d'autres candidats.

## B. 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.

## **§-4 : Sur la soumission, la réception et l'ouverture des offres**

### A. Constat

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.

## B. 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 :
  - les notes de service mettant en place les comités d'ouverture des plis dès leur émission ;
  - les copies des feuillets relatifs à la vente des DAO et à l'enregistrement des offres dès la clôture des registres concernés ;
  - les PV d'ouverture des plis, accompagnés des listes des représentants des soumissionnaires présents aux séances d'ouverture des plis.

## **Section 2. Les activités et pratiques des marchés**

### **§-1 : Sur la qualité des dossiers de passation des marchés**

#### A. Constats

Bien que non objecté par la DGCM, 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 DGCM 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.

## B. 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.

## **§-2 : Sur les délais d'attribution des marchés**

### A. Constats

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 en 2015 n'ont pas pu se conclure au cours de l'année. 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.

### B. 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 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.

### §-3 : Sur le retard dans les paiements des marchés

#### A. Constat

Le pourcentage de marchés payés dans le respect des conditions prévues dans les clauses contractuelles est quasi nul en 2015.

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.

#### B. 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.

### §-3 : Sur les recours et le règlement des litiges

#### A. Constats

Au cours de l'année 2015 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.

#### B. 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.