



PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

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

# **RAPPORT ANNUEL 2012**

**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**



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



**Firmin AYEISSA**

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



**Jean Baptiste ONDAYE**

*Secrétaire Général de la Présidence de la République*

## SOMMAIRE :

<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	6
<b>AVANT PROPOS</b>	7
<b>INTRODUCTION</b>	8
<b>PREMIERE PARTIE : La présentation du système de passation des marchés publics</b>	10
- Organigramme de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics	16
- Délégation Générale aux Grands Travaux	17
- Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics	18
<b>Chapitre 1 : Le cadre institutionnel</b>	19
I.1.1 La genèse du système	19
I.1.2 Le cadre réglementaire	20
I.1.3 Le montage institutionnel	22
<b>Chapitre 2 : La présentation et l'organisation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics</b>	26
I.2.1 Le Conseil de régulation	26
I.2.2 Le Comité des audits et des enquêtes	27
I.2.3 Le Comité de règlement des différends	27
I.2.4 La Direction générale	28
<b>DEUXIEME PARTIE : Les missions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics</b>	29
<b>Chapitre 1 : Les missions d'ordre général</b>	31
II.1.1 Les missions de régulation	31
II.1.2 Les attributions consultatives	31
II.1.3 Les missions d'audits et des enquêtes	33
II.1.4 Les missions en matière contentieuse	34
II.1.5 Les missions en matière disciplinaire	34
II.1.6 Les missions de la gestion du portail des marchés publics	34
<b>Chapitre 2 : Les missions d'ordre spécifique</b>	35
<b>TROISIEME PARTIE : L'implication des acteurs dans la mise en œuvre du système des marchés publics en 2012</b>	36
<b>Chapitre 1 : Les activités de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics</b>	37
III.1.1 Les avis émis et les propositions sur l'élaboration de la réglementation des marchés publics	37
III.1.2 L'information, la formation, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des acteurs du système de gestion des marchés publics	38
III.1.3 La conduite des enquêtes et la mise en œuvre des procédures d'audits indépendants	43
<b>Chapitre 2 : Les activités de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics</b>	44
III.2.1 La validation des plans de passation des marchés	44
III.2.2 La validation des dossiers d'appel d'offres et de demande de propositions	44
III.2.3 Les autorisations préalables	44
<b>Chapitre 3 : Les activités de la Délégation Générale aux Grands Travaux</b>	47
III.3.1 Les marchés des travaux	47
III.3.2 Les marchés de prestations intellectuelles	47
III.3.3 Le niveau d'approbation et de signature de contrats	48

<b>Chapitre 4 : Les activités des Cellules de Gestion des Marchés Publics</b>	50
III.4.1 L'exécution des plans de passation des marchés	50
III.4.2 L'élaboration des dossiers de passation des marchés	52
<b>QUATRIEME PARTIE : L'analyse des indicateurs de performance</b>	54
<b>Chapitre 1 : La présentation des indicateurs d'évaluation du système</b>	55
IV.1.1 Le principe de régularité	55
IV.1.2 L'efficacité et l'économie	55
IV.1.3 La liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats	55
IV.1.4 La transparence des procédures	56
<b>Chapitre 2 : La préparation des marchés publics</b>	57
IV.2.1 La programmation des marchés	57
IV.2.2 La distinction entre les activités en régie et les marchés publics	57
<b>Chapitre 3 : La passation des marchés</b>	59
IV.3.1 Le respect de la réglementation	59
IV.3.2 La transparence des procédures	62
IV.3.3 La liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats	62
<b>CINQUIEME PARTIE : Conclusion et recommandations</b>	65

## 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'annonce 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>CF</b>	: <i>Consultation des fournisseurs</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>

## AVANT PROPOS

La volonté politique du Président de la République d'instaurer en République du Congo la bonne gouvernance et l'orthodoxie financière dans la gestion des affaires publiques, explique le sens du décret n° 156-2009 du 20 mai 2009 portant Code des marchés publics.

Cette réforme majeure porte à son actif, la réaffirmation du principe d'appel d'offres comme mode général de passation des marchés publics et le gré à gré comme une exception justifiable et contrôlée.

Il convient de souligner également, la responsabilisation totale et entière des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués dans leurs attributions et responsabilités, dans la préparation, la passation et le suivi de l'exécution des marchés publics.

L'institution d'une Autorité Administrative Indépendante, en l'occurrence l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), garante du système de passation des marchés publics, vient compléter ce dispositif.

A ce titre, elle a l'obligation de rendre compte à la fin de chaque année du fonctionnement du système des marchés publics dans son ensemble, assorti de recommandations en vue de son amélioration.

Trois ans après la mise en œuvre de la réforme, il y a lieu de faire observer que les acteurs institutionnels avec l'appui de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics se trouvent résolument engagés à la faire aboutir.

Certes, on note quelques comportements marginaux qui peuvent s'expliquer par la faible capacité des acteurs à intérioriser la réforme.

Il appartient donc à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, en sa double qualité d'organe de régulation et de contrôle a posteriori, de veiller à la bonne application des règles édictées par le Code des marchés publics.

Le présent rapport rend compte et formule des recommandations sur l'application du Code des marchés publics.



**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 that tapers to the right.

**Rigobert Roger ANDELY**

## INTRODUCTION

Publiée en mai 2009, la nouvelle réglementation des marchés publics est entrée en vigueur en septembre 2009, à l'issue de l'installation de tous les organes nés de la réforme et de l'élaboration de toute la documentation, les dossiers types ainsi que les manuels de procédures pour une meilleure passation des marchés.

Ainsi à compter de septembre 2009, tous les marchés passés par les maîtres d'ouvrage devaient obéir à la nouvelle réglementation.

Au lancement de la réforme, les partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, l'Union européenne et l'Agence française de développement, ont appuyé celle-ci par le financement du renforcement des capacités des acteurs publics et privés intervenant dans le système et la mise à disposition des équipements à l'endroit de l'ARMP, la DGCMP et certaines CGMP.

Ces différents appuis, couplés aux efforts du Gouvernement à travers diverses facilités octroyées à la réforme, ont permis à celle-ci de se mettre en marche.

L'article 70 du décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 dispose : « *L'Autorité de Régulation des Marchés Publics adresse chaque année au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat et au Président de la Cour des Comptes, un rapport présentant l'ensemble de ses activités au cours de l'année précédente, et rendant compte de l'efficacité et de la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public, assorti de toutes recommandations susceptibles de l'améliorer. Ce rapport est publié au Journal Officiel* ».

Toutefois, depuis la mise en application de cette réforme, aucune évaluation du système n'a été faite et les performances du système n'ont pas encore été évaluées.

Ce rapport qui prend la mesure des activités de l'ARMP de 2012, s'appuie également sur les activités menées par les autres acteurs du système dès l'entrée en vigueur de la réglementation. Ces activités ont permis au système, au cours des années de s'améliorer, et bien évidemment aux acteurs de s'approprier les différentes procédures.

Les activités de l'ARMP réalisées dans le cadre de sa mission de régulateur du système résultent de la mise en œuvre du plan d'action triennal 2012-2014, lequel, dans sa tranche 2012 a mis l'accent sur la restructuration de l'institution, l'amélioration de sa visibilité et l'assise de son autorité. C'est à ce titre, que la priorité a été accordée aux activités d'information et de vulgarisation de certains aspects importants de la réglementation auprès du public, des services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales, de la société civile, des acteurs économiques et des CGMP.

Il convient cependant de noter, un recul des formations occasionné par les difficultés de décaissement des fonds destinés à cet effet et inscrit au budget d'investissement de l'Etat au titre de l'année 2012. En effet, une partie de ces fonds n'a pu être décaissée qu'en décembre 2012.

En ce qui concerne les autres acteurs du système, les CGMP ont connu un faible niveau de passation des marchés avec 30% seulement de marchés passés. Ce faible niveau procède de plusieurs facteurs dont les détails sont présentés infra.



Néanmoins, malgré ce faible niveau de passation de marchés, les CGMP ont réalisé des performances importantes en matière de préparation des marchés, avec près de 78% de maîtres d'ouvrage disposant de plans de passation des marchés. Les performances ont également été constatées par le recul du recours à l'entente directe qui se situe à environ 3%, consacrant ainsi la mise en concurrence qui se situe à 70% des marchés passés.

La publication systématique des marchés à l'ARMP et dans les journaux de la place démontrent également les avancées en matière de transparence.

Au regard de toutes ces avancées qui portent sur les éléments fondamentaux de la commande publique notamment : la liberté d'accès aux marchés publics, l'égalité des candidats, l'économie et l'efficacité, la transparence, on peut affirmer que le système est sur la bonne voie.

Cependant, il convient de relever quelques insuffisances du système. Il s'agit en l'occurrence : des retards importants observés dans l'approbation et le règlement des marchés publics, la systématisation des contrôles a priori sur tous les dossiers.

Ces faiblesses qui sont dues pour la plupart au manque de capacités en matière de gestion des marchés publics, peuvent être corrigées par la mise en place d'un vaste programme de renforcement des capacités et d'information des acteurs, d'une part, et par une plus grande vigilance de l'ARMP sur l'application de la réglementation des marchés publics, d'autre part.

Ce présent rapport qui donne les détails des avancées et des faiblesses du système, est organisé en cinq (05) parties.

La première partie (I) institutionnelle rappelle les missions assignées aux différents acteurs du système, a fortiori l'ARMP qui en est le garant. La deuxième partie (II) décrit les missions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, alors que la troisième partie (III) nous renvoie aux détails du niveau de réalisation des activités par tous les acteurs notamment : l'ARMP, la DGGT, la DGCMP et les CGMP, chacun en rapport avec ses attributions respectives. Quant à la quatrième partie (IV), elle traite de l'analyse des performances du système, en relevant les points forts et les facteurs de risques. Enfin, la cinquième partie est consacrée à la conclusion et aux recommandations destinées, le cas échéant, à améliorer le système.

**PREMIERE PARTIE :**

**LA PRESENTATION DU SYSTEME  
DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

## AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS



**Rigobert Roger ANDELY**

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

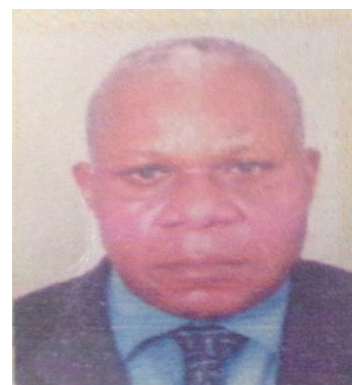
## Les Membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics



**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*



**M. Martin ITOUA**  
*Représentant de la société civile*



**M. GALESSAMY IBOMBOT**  
*Représentant de la société civile*



**M. Simon DIASSAKOULA**  
*Représentant 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.



**Wilfrid BITSY**  
*Directeur de la réglementation  
et des affaires juridiques*

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



**Bernard OLLOY**  
*Directeur de la formation  
et des appuis techniques*

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



**Jean-Marie KINTEKOTO**  
*Directeur des statistiques  
et de la documentation*

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

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



**NKODIA Antoine**  
Expert technique  
auprès du Président du Conseil de Régulation



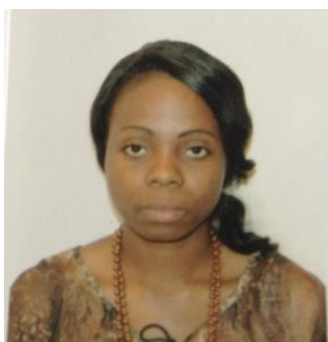
**Madame NGANGUIA Rose**  
Assistante administrative  
du Président du Conseil de Régulation



**OTSOA ANDELY Ursus Fred**  
Chef de service rattaché  
au Directeur Général, chargé  
des Services Administratifs et Financiers

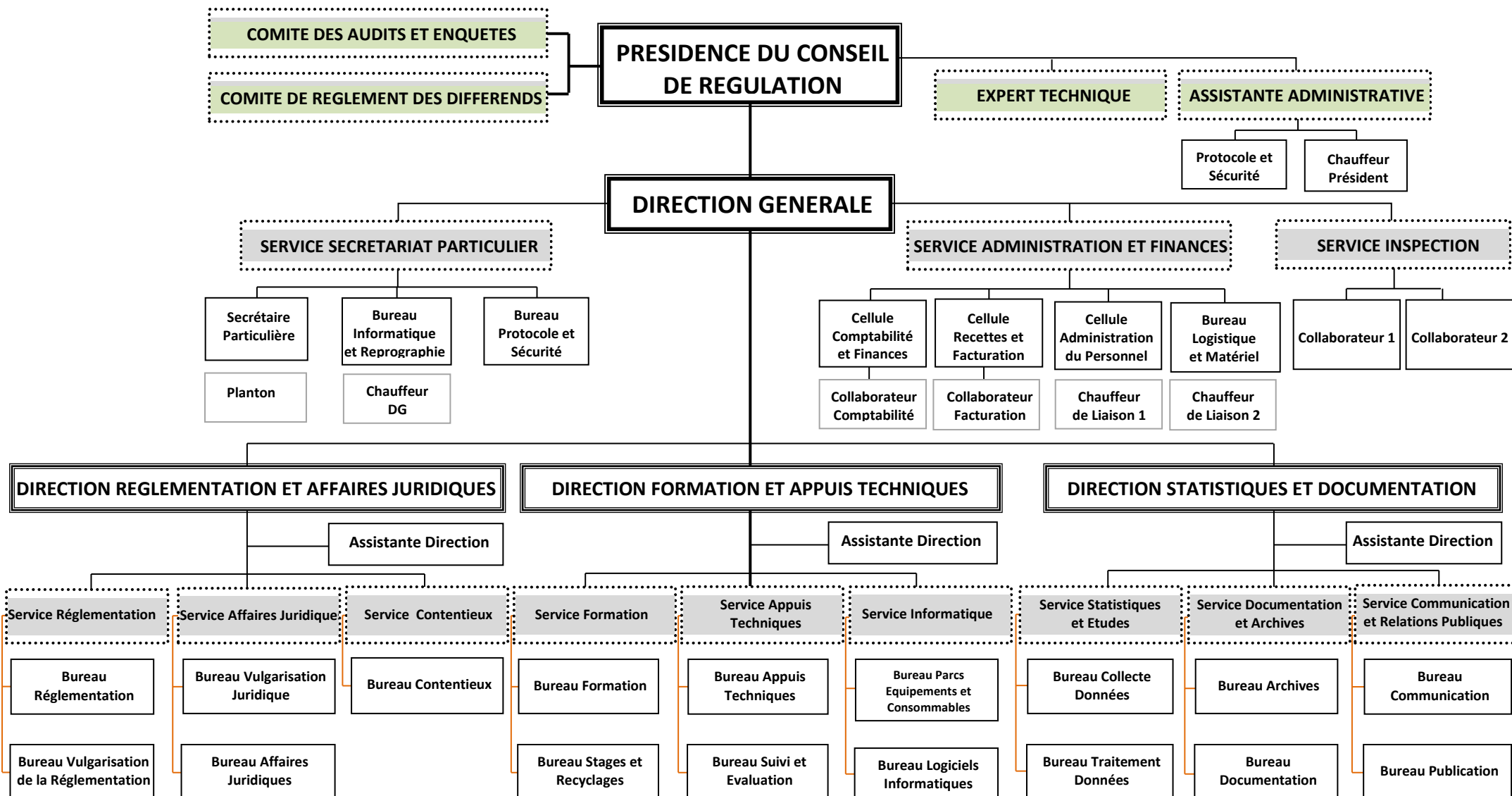


**NGOUBILI Jean Jacques**  
Chef de service rattaché  
au Directeur Général, chargé  
du Secrétariat du Directeur Général



**Madame NGAMBICKY Mireille**  
Assistante administrative  
du Directeur Général

## ORGANIGRAMME DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS





## DELEGATION GENERALE AUX GRANDS TRAVAUX

Institué par le décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux, la délégation générale aux grands travaux a pour missions d'assurer la gestion, le suivi technique et financier des grands contrats.

A ce titre, elle est chargée, notamment de :

- mettre au point, en concertation avec le maître d'ouvrage, les programmes de passation de marchés ;
- organiser et procéder à l'appel à la concurrence auprès des candidats aux marchés publics ou délégations de service public ;
- dépouiller et évaluer les offres portant exécution des marchés publics ou délégations de service public ;
- rédiger, conclure et gérer les marchés ;
- apprécier, sous l'angle technique et financier, les devis descriptifs et estimatifs des contrats, ainsi que les décomptes relatifs à leur exécution ;
- organiser et procéder à la réception des ouvrages, biens ou services et contrôler l'exécution du service public par le délégataire.

## DIRECTION GENERALE DU CONTROLE DES MARCHES PUBLICS

Institué par le décret n° 2009-159 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics, la direction générale du contrôle des marchés publics assure, le contrôle de l'application de la réglementation des marchés publics et délégations de service public. A ce titre, elle est chargée, notamment de :

- contrôler à priori la procédure de passation et de suivi des modalités d'exécution des marchés publics et des délégations de service public par les maîtres d'ouvrage, conformément au Code des marchés publics ;
- examiner, au niveau des organes de passation, la régularité des procédures de recours à la concurrence et d'attribution des marchés publics et délégations de service public, la transparence du processus desdits marchés et délégations et s'assurer du caractère réellement acceptable de leurs conditions administratives, financières et techniques ;
- donner des avis de non-objection et des décisions d'autorisation dans le cadre de la phase de passation, d'attribution ou d'exécution des marchés publics ou délégations de service public, rendus vis-à-vis des maîtres d'ouvrage conformément au Code des marchés publics.

## CHAPITRE PREMIER : LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le nouveau système de passation des marchés publics en République du Congo dispose d'un cadre institutionnel dont la genèse, le cadre réglementaire et le montage institutionnel sont développés dans la présente section.

### I.1.1 La genèse du système

En 2006, la République du Congo, avec l'appui technique et financier de la Banque Mondiale, avait procédé à une revue de son système de passation des marchés publics. A l'issue de celle-ci, les lacunes ci-après avaient été relevées :

#### 1. L'érection du gré à gré en principal mode de passation des marchés publics

Nonobstant le fait que le Code des marchés publics de 1982 avait érigé l'appel d'offres en principale règle de passation des marchés et le gré à gré en une exception, la pratique avait consacré ce dernier mode de passation des marchés comme la règle d'or.

C'est ainsi que, constatant ces pratiques, le Président de la République, a publié une lettre circulaire du 20 avril 2000 relative à la passation des marchés publics afin de rétablir le libre jeu de la concurrence et de la transparence.

La consécration des marchés de gré à gré a eu pour conséquence, l'absence de concurrence et, partant, l'ouverture du champ à la surfacturation, à la fraude et à la corruption.

#### 2. La centralisation du processus de passation des marchés au niveau de deux organes

Malgré la participation des départements techniques au processus de passation des marchés publics liés aux projets qui relevaient de leur domaine de compétence, celle-ci était à un niveau très faible et se limitait le plus souvent aux aspects purement techniques (mise à disposition des spécifications techniques). Les marchés étaient préparés, publiés le cas échéant et évalués par deux organes : la DCMCE et la DGGT. Ces deux organes étendaient leurs compétences jusqu'au suivi de l'exécution des marchés. Les départements ministériels étaient par conséquent déresponsabilisés quant à leur rôle dans la gestion des projets dont ils demeurent pourtant les initiateurs.

#### 3. La faiblesse des moyens de recours

Le Code des marchés publics de 1982 était également caractérisé par l'absence des organes de recours indépendants, pouvant permettre aux candidats aux marchés publics lésés de faire des réclamations. Le seul organe de recours était la DCMCE qui, dans ses missions, était responsable de la passation des marchés publics. A ce titre, cet organe était à la fois juge et partie.

#### 4. La faiblesse des instruments de contrôle

Le Code des marchés publics de 1982 n'a prévu ni les organes, ni les modalités d'exercice du contrôle des marchés publics, à l'exception du contrôle du prix de revient fixé à l'article 101 dudit Code. C'est ce qui ressort d'ailleurs de l'article 100 en ces termes : « en dehors de contrôles normaux institués par les textes généraux en matière de dépenses publiques des collectivités publiques et des établissements publics, les administrations bénéficiaires, les départements techniques et la Direction centrale des marchés sont habilités, chacun en ce qui le concerne, à fixer des contrôles concernant, la préparation,

la passation et l'exécution des marchés. Ces contrôles sont fixés pour chaque catégorie de marchés portant sur une même nature de travaux, de fournitures ou de services ».

## **5. L'absence d'organe de régulation**

Le Code des marchés publics de 1982 n'a pas prévu la création d'un véritable organe de régulation indépendant. Cependant, certaines missions de régulation ont été confiées à la Commission centrale des marchés et contrats de l'Etat (CCMCE), notamment l'élaboration des textes et des documents types devant permettre l'amélioration du système de passation des marchés.

Au vu de ces lacunes, un plan d'actions a été mis en place, visant :

- La mise en place d'une Commission de réforme des marchés publics;
- La refonte des textes en vigueur en un Code des marchés publics et textes d'application et d'accompagnement, édictant des procédures transparentes et mettant en place des organes mutuellement indépendants ;
- La mise en œuvre de cette réforme.

### **I.1.2 Le cadre réglementaire**

Les principaux textes régissant les marchés publics sont :

#### **1. Le Code des marchés publics**

Le Code des marchés publics en vigueur a été institué par le décret n° 2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics. Sa présentation sous forme de décret au lieu d'une loi, découle de ce que, la constitution de la République du Congo, dans son article 111 classe les marchés publics dans la catégorie des actes relevant du domaine de règlement. Ce code qui est entré en vigueur en septembre 2009, consécutivement à la mise en place de tous les organes issus de la réforme (ARMP, DGCMP, DGGT), a apporté des innovations majeures dans le système de gestion des marchés publics. Par rapport à la réglementation précédente, il s'agit notamment de :

- La séparation des fonctions de gestion, de contrôle et de régulation.
- La déconcentration de la fonction de gestion-passation des marchés auprès de tous les maîtres d'ouvrage.
- La création d'un organe de contrôle a priori, en l'occurrence la DGCMP.
- La création d'une autorité de régulation indépendante chargée d'assurer le contrôle a posteriori et la régulation du système des marchés publics. Il s'agit en l'occurrence de l'ARMP.
- L'instauration au sein de l'ARMP d'une instance de recours pour le règlement des différends et, d'un organe chargé de, réaliser les enquêtes et de diligenter des audits sur les marchés publics.
- L'instauration d'un régime de sanctions des cas de violation de la réglementation assorti de l'obligation de publication desdites sanctions.

**2. Décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics**

Pour palier l'absence d'organe de régulation et de contrôle a posteriori constatée dans l'ancien système des marchés publics, le décret suscité a mis en place l'ARMP. Cet organe est une nouveauté du système de passation des marchés au Congo. Dans ses missions, elle a hérité d'une partie des compétences de la commission des marchés et contrats de l'Etat, notamment l'assistance à l'élaboration de la réglementation et les modèles de dossiers types pour la passation des marchés.

**3. Décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la Délégation générale aux grands travaux**

Crée en 2002 par décret N° 2002-371 du 3 décembre 2002, la DGGT a été organisée une première fois en 2003 par le décret 2003-62 du 7 mai 2003. Au-delà de sa réorganisation fonctionnelle et organique, les missions de cet organe ont connu une profonde mutation. D'organe principal de passation d'attribution et de suivi de l'exécution des marchés, il est devenu un maître d'ouvrage délégué, des autres maîtres d'ouvrage et pour le compte desquels elle passe les marchés, selon les seuils définis par les textes et à leur demande.

**4. Décret n° 2009-159 du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction générale du contrôle des marchés publics**

La réglementation de 1982 n'avait pas prévu un dispositif de contrôle a priori des marchés publics. Le décret 2009-159 du 20 mai 2009 vient pallier cette carence. Rattachée au Ministère en charge des finances et du budget, la DGCMP est chargée du contrôle a priori du processus de passation des marchés publics et de l'octroi des autorisations spéciales pour les dérogations à certaines règles de passation des marchés et pour la conclusion des avenants.

**5. Décret n° 2009-160 du 20 mai 2009 fixant les modalités d'approbation des marchés publics**

Ce décret fixe le niveau d'approbation des marchés publics, en termes tant des seuils d'approbation que des autorités compétentes en la matière. Au terme de ce décret, les marchés sont approuvés par le ministre en charge des finances et par le Président de la République. En ce qui concerne les marchés du ministère en charge des finances et qui sont, du point de vue du seuil de la compétence du ministre concerné, la compétence revient au ministère en charge du plan.

**6. Décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics**

La cellule de gestion des marchés publics est une innovation du nouveau système des marchés publics. Celle-ci est désormais le seul organe de passation des marchés auprès et pour le compte des maîtres d'ouvrage. La DGGT n'agit plus dans les marchés publics qui concernent les maîtres d'ouvrage que par délégation. La CGMP reprend ainsi à son compte les missions et fonctions affectées par l'ancienne réglementation à la DCMCE et à la DGGT.

## **7. Décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics**

Ce texte a été modifié par le décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011. Il fixe les différents seuils dans la passation, le contrôle et l'approbation des marchés publics ainsi que ceux de délégation de maîtrise d'ouvrage. L'avantage d'avoir fixé les seuils dans un décret différent permet de les modifier en tenant compte des évolutions de l'environnement économique sans affecter le contenu du Code des marchés publics.

### **I.1.3 Le montage institutionnel**

La gestion des marchés publics fait intervenir quatre types d'acteurs :

#### **1. Les organes de passation**

Les organes de passation, conformément à la nouvelle réglementation, sont particulièrement désignés en Maître d'ouvrage, Maître d'ouvrage délégué, Cellule de gestion des marchés publics, Commission interministérielle en charge des achats groupés développés dans la présente sous section.

##### **1.1 Les maîtres d'ouvrage**

Les Maîtres d'ouvrage qui décident du lancement des marchés publics ou des délégations de service public sont définis à l'article 3 du Code des marchés publics. Il s'agit de :

- l'Etat, sur la base de budgets votés par le Parlement ;
- les collectivités locales, sur la base de budgets votés par les conseils municipaux pour les communes ou par les conseils départementaux pour les départements ;
- les établissements publics de l'Etat ou des collectivités locales, sur la base de budgets votés par les conseils d'administration ;
- les entreprises publiques et les sociétés à participation publique majoritaire, sur la base des budgets votés par leurs conseils d'administration ;
- les personnes morales de droit privé qui bénéficient de la garantie des personnes morales de droit public ci-dessus.

Les maîtres d'ouvrage passent les marchés selon les seuils suivants, au terme du 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.

- Pour les marchés de travaux : inférieur ou égal à 1 milliard de FCFA ;
- Pour les marchés de fournitures et services courants : inférieur ou égal à 500 millions de FCFA ;

- Pour les marchés de prestations intellectuelles : inférieur ou égal à 250 millions de FCFA.

Au-delà de ces seuils, les maîtres d'ouvrage délèguent les marchés au maître d'ouvrage délégué.

### 1.2 Le maître d'ouvrage délégué

Les maîtres d'ouvrage délèguent leur maîtrise d'ouvrage à la délégation générale aux grands travaux pour la passation et l'exécution des marchés dont la valeur estimée est supérieure ou égale à :

- 1 milliard de FCFA pour les marchés de travaux ;
- 500 millions de FCFA pour les marchés de fournitures et services courants ;
- 250 millions de FCFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

### 1.3 La Cellule de gestion des marchés publics

Les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'ouvrage délégué se dotent chacun d'une Cellule de gestion des marchés publics, chargée de la planification des marchés, de la préparation des dossiers et de la mise en œuvre de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics ou délégations de service public.

### 1.4 La commission interministérielle en charge des achats groupés

Sur proposition du ministre en charge du budget, en relation avec les départements ministériels intéressés et après avis de l'Autorité de régulation des marchés publics, il peut être créé par décret pris en Conseil des ministres une Commission interministérielle chargée de coordonner certaines commandes de l'État et des établissements publics en vue de favoriser le développement de procédures d'achats groupés.

Cette commission a pour mission de :

- proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer certaines commandes de fournitures et de travaux, notamment par l'établissement de programmes d'achats et de travaux groupés, en favorisant le libre jeu de la concurrence ;
- examiner les opportunités et possibilités de centraliser certaines commandes au stade de l'appel à la concurrence.

## 2. **Les organes de contrôle et de régulation**

La nouvelle réglementation a consacré deux types de contrôle (à priori et à posteriori) à travers deux principaux organes et un organe spécifique de régulation tels que présentés dans cette sous section.

### 2.1 Le Contrôle a priori

Le contrôle a priori est assuré par la Direction générale du contrôle des marchés publics conformément à l'article 17 du Code des marchés publics. Cette Direction est instituée au sein du ministère en charge des finances. Elle est chargée de :

- *La revue préalable des Dossiers d'appel d'offres.*

La DGCMP émet un avis motivé sur les dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante, pour les marchés dont le coût estimé est supérieur ou égal à :

- 400 millions de FCFA pour les marchés de travaux ;
- 300 millions de FCFA pour les marchés de fournitures et services courants ;
- 100 millions de FCFA pour les marchés de prestations intellectuelles.

- *La revue préalable de la procédure d'attribution.*

La DGCMP émet un avis motivé sur le rapport d'analyse comparative des propositions et le procès-verbal d'attribution provisoire du marché, élaborés par la commission de passation des marchés pour les marchés dont le coût estimé est supérieur ou égal à :

- 200 millions pour les marchés de travaux ;
- 100 millions pour les marchés de fournitures et services courants ;
- 50 millions pour les marchés de prestations intellectuelles.

- *L'octroi des autorisations spéciales.*

- *L'examen juridique et technique des dossiers de marchés.*

## 2.2 Le contrôle a posteriori et la régulation

Le contrôle a posteriori et la régulation du système relèvent de la compétence de l'ARMP. Cette Autorité est instituée auprès de la Présidence de la République.

- *Le contrôle a posteriori*

Pour cette mission, l'ARMP est chargée d'effectuer les enquêtes et faire conduire les audits a posteriori spécifiques et autres investigations sur la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics et délégations de service public ; les rapports des enquêtes et audits sont rendus publics.

- *La régulation du système de gestion des marchés publics*

Dans ses missions de régulation l'ARMP est chargée :

- d'émettre des avis et propositions sur l'élaboration de la réglementation des marchés publics ;



- d'informer, former, développer le cadre professionnel et évaluer les acteurs du système de gestion des marchés publics ;
- de sanctionner les irrégularités constatées dans la passation des marchés publics et délégations de service public ;
- de régler de façon non juridictionnelle les litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics et délégations de service public ;
- d'émettre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics.

### **3. Les autorités approbatrices des marchés publics**

Les marchés publics ou les délégations de service public sont transmis à une autorité approbatrice distincte de l'autorité signataire et, qui a pour fonction d'en assurer l'approbation.

L'article 7 du décret n°2009-161 du 20 mai 2009 fixant les modalités d'approbation des marchés publics indique que : « Les marchés publics sont approuvés par le Président de la République ou par le ministre chargé des finances, en fonction des seuils fixés par le décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ».

## CHAPITRE 2 : LA PRESENTATION ET L'ORGANISATION DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

Il est institué auprès de la Présidence de la République par décret N° 2009-157 du 20 Mai 2009, un organe de régulation dénommé : Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), chargé d'assurer la régulation indépendante du système des marchés publics.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est composée des organes suivants :

- Le Conseil de Régulation ;
- Le Comité des Audits et des Enquêtes ;
- Le Comité de Règlement des Différends ;
- La Direction Générale.

### 1.2.1. Le Conseil de Régulation

Le Conseil de régulation est l'organe suprême de l'Autorité de régulation des marchés publics.

Le Conseil de régulation est un organe tripartite composé de neuf membres représentant, sur une base paritaire, l'administration, le secteur privé et la société civile. Il est composé ainsi qu'il suit :

- un représentant du ministère chargé des finances ;
- un représentant du ministère chargé des travaux publics ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- trois membres représentant les organisations professionnelles représentatives des opérateurs économiques des secteurs des bâtiments et travaux publics, du commerce et des services, selon les modalités définies à l'article 7 du décret N° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics ;
- trois membres représentant les organisations ou associations œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance, de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

Les membres du Conseil de régulation sont choisis parmi les personnalités ou cadres de réputation morale et professionnelle établie dans les domaines juridique, technique, économique et financier.

Ils sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition des ministères, organismes socioprofessionnels et organisations de la société civile auxquels ils appartiennent. Ils bénéficient pour les actes qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions d'une protection spéciale de l'Etat.

Les membres du Conseil de régulation sont nommés pour un mandat de trois ans, renouvelable une seule fois. Le mandat prend fin, soit à l'expiration normale de sa durée, soit par décès ou par démission ou par perte de la qualité qui avait motivé la nomination. Il prend également fin par révocation, à la suite d'une faute grave ou d'agissements incompatibles avec leurs fonctions, sur proposition du Conseil de régulation ou de leur administration ou organisation d'origine.

Le Conseil de régulation est présidé par un président nommé par décret, personnalité élue par ses membres, parmi les représentants de l'administration pour la durée de son mandat.

Le Conseil de Régulation se réunit une fois par trimestre en session ordinaire.

Toutefois, le Conseil de Régulation peut se réunir en session extraordinaire à la demande des trois-quarts de ses membres.

### 1.2.2 Le Comité des audits et des enquêtes.

Le Comité des audits et des enquêtes est chargé de la réalisation des audits et des enquêtes relatifs aux marchés publics et délégations de service public.

Il est composé de trois membres représentant chacune des trois catégories constituant le Conseil de régulation.

Il se réunit, sous l'autorité du président du Conseil de régulation qui en planifie et en organise les travaux avec l'assistance du Directeur général.

Le comité des audits et des enquêtes confie, au plus tard le 1er mars suivant la fin de l'exercice budgétaire, à un cabinet d'audit indépendant de réputation professionnelle que l'Autorité de régulation des marchés publics aura préalablement recruté dans le respect de la réglementation en vigueur, les marchés publics ou délégations de service public sur lesquels portera un audit technique et financier. Ces marchés et délégations correspondent à un échantillon aléatoire de marchés et délégations tirés par le Président du Conseil de régulation de l'Autorité de régulation des marchés publics, en présence des membres dudit Conseil, lors d'une séance organisée spécialement à cet effet.

Le comité des audits et des enquêtes peut diligenter une enquête. Cette enquête s'effectue sans préjudice des contrôles existants et ne peut justifier un empiétement sur les fonctions de direction ou d'exécution de l'administration, du service ou de l'organisme concerné.

### 1.2.3 Le Comité de règlement des différends

Le Comité de règlement des différends de l'Autorité de régulation des marchés publics siège, en fonction des faits dont il est saisi, soit sous la forme d'une commission des litiges, soit en formation disciplinaire.

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

Sa présidence est exercée de droit par le Président du Conseil de Régulation ou, en cas d'empêchement, par toute personne désignée à cet effet, parmi ses membres, par le Conseil.

Le Comité de règlement des différends est chargé, de :

- recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés publics et délégations de service public ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à la passation des marchés publics, le Président du Conseil de Régulation saisit, soit la commission des litiges, soit la formation disciplinaire, selon le cas ; si ces faits caractérisent également des violations de la réglementation relative à l'exécution des marchés publics, le Président du Conseil de Régulation saisit le comité en formation disciplinaire ; s'ils constituent une infraction pénale, l'Autorité de régulation des marchés publics saisit les juridictions compétentes ;

- recevoir, enregistrer et examiner les recours exercés par les candidats et soumissionnaires aux marchés publics et délégations de service public, relatifs à la procédure de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public.

#### I.2.4 La Direction Générale

La Direction générale est animée par un Directeur général qui est placé sous l'autorité du Président du Conseil de Régulation. Le Directeur général est recruté par appel à candidature du Conseil de Régulation, sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et d'expérience professionnelle dans les domaines juridique, technique ou économique des marchés publics et délégations de service public.

Le Directeur général est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du Président du Conseil de Régulation, pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois.

Le Directeur général est chargé de l'application de la politique générale de l'Autorité de régulation des marchés publics, sous l'autorité du Président et le contrôle du Conseil de Régulation. Il peut recevoir du Président 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.

## **DEUXIEME PARTIE**

# **LES MISSIONS DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

L'Autorité de régulation des marchés publics a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de services publics. Elle peut être chargée de la réalisation de toute mission relative aux marchés publics ou aux délégations de services publics qui lui serait confiée par le Gouvernement.

De façon générale, l'Autorité de régulation des marchés publics assure la régulation de l'ensemble du système des marchés publics.

En 2012 et conformément à son programme triennal 2012-2014 à moyen terme, l'Autorité de régulation des marchés publics a réalisé un certain nombre d'activités qui seront détaillées dans les lignes qui suivent.

## CHAPITRE PREMIER : LES MISSIONS D'ORDRE GENERAL

Aux termes des dispositions du décret 2009-157 du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ARMP, six (6) missions principales ont été assignées à l'Autorité de régulation des marchés publics :

- les missions de régulation ;
- les attributions consultatives ;
- les missions d'audit et des enquêtes ;
- les missions en matière contentieuse ;
- les missions en matière disciplinaire ;
- la gestion du portail des marchés publics.

### II.1.1. Les missions de régulation

L'Autorité de régulation des marchés publics a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public.

A ce titre, elle est chargée, notamment de :

- émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
- contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public ;
- mener les enquêtes et mettre en œuvre les procédures d'audits indépendants ;
- sanctionner les irrégularités constatées dans la passation des marchés publics et délégations de service public ;
- procéder au règlement non juridictionnel des litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics et délégations de service public ;
- rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

L'Autorité de régulation des marchés publics peut être chargée de la réalisation de toute mission relative aux marchés publics ou aux délégations de service public qui lui serait confiée par le Gouvernement.

### II.1.2. Les attributions consultatives

Au titre des attributions en matière administrative et consultative, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée de :

- identifier, au moyen d'une évaluation périodique des capacités des institutions en charge des marchés publics et délégations de service public, les faiblesses éventuelles du code des marchés publics et de proposer sous forme d'avis, de proposition ou de recommandation, toute mesure législative ou réglementaire de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité ;
- conduire les réformes et la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés publics et des délégations de service public; elle promeut la mise en œuvre par l'ensemble des acteurs du système de dispositifs éthiques et de pactes d'intégrité visant à proscrire la corruption; elle étudie les incidences des marchés publics et des délégations de service public sur l'économie nationale ;
- initier la rédaction et valider, en concertation avec la Direction générale du contrôle des marchés publics, les ministères techniquement compétents et les organisations professionnelles ainsi que la société civile, les textes d'application relatifs à la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, notamment les documents-types et les manuels de procédures ;
- veiller, par ses avis et recommandations, à l'application de la réglementation et des procédures relatives à la passation des marchés publics et délégations de service public, des documents standards, et de contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement des entreprises et de compétences nationales stables, et performantes ;
- diffuser l'ensemble de la réglementation relative aux marchés publics et délégations de service public ;
- garantir l'information du public et des opérateurs économiques sur les procédures de passation des marchés publics et délégations de service public, en procédant à la publication dans ses propres supports d'information, des avis d'appels d'offres, des résultats d'attribution, des montants et délais d'exécution des marchés publics et délégations de service public, tels que communiqués par les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'ouvrage délégués, ainsi qu'au recensement des marchés publics et délégations de service public ;
- programmer et organiser la formation initiale et continue des acteurs publics du système de passation des marchés publics et délégations de service public, en se mettant en relation régulière avec les centres ou écoles de formation mis en place, au niveau national, sous-régional ou international et spécialisés dans le domaine de la pratique des marchés publics et délégations de service public ;
- procéder à la collecte et à la centralisation de toute la documentation et toutes les données relatives à l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics et délégations de service public, en vue de la constitution d'une banque de données ; à cet effet, elle reçoit des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués, copies des avis, autorisations, procès-verbaux, rapports d'évaluation, contrats et tous rapports d'activité dont elle assure la bonne tenue et la conservation par archivage sur la base à la fois de l'ensemble de la réglementation des marchés publics et délégations de service public et de la documentation reçue des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués ;
- élaborer et diffuser les documents types, manuels de procédures et progiciels dont elle assure une mise à jour régulière ; dans ce cadre, elle exécute également une mission de suivi et



d'évaluation en tenant compte des indicateurs de performance en matière de passation et d'exécution de marchés publics et délégations de service public ;

- assurer l'édition et la publication d'une revue périodique ayant pour objet d'informer le public des activités de l'Autorité de régulation des marchés publics ;
- promouvoir la transparence du système des marchés publics et des délégations de service public, de ses procédures de passation, de contrôle et d'audit ; sont notamment publiées dans cette revue, suivant une périodicité annuelle, les prévisions des marchés ;
- gérer le site internet où sont publiées toutes les informations pertinentes en matière de passation et d'exécution des marchés publics.

### II.1.3. Les missions d'audit et des enquêtes

Au titre des attributions en matière d'audit et des enquêtes, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée de :

- initier toute investigation relative à des irrégularités ou violations à la réglementation commises en matière de marchés publics et délégations de service public, et de saisir les autorités compétentes de toute infraction constatée ;
- ester en justice dans le cadre de sa mission visant à s'assurer le respect par l'ensemble des acteurs du système de la réglementation en matière de marchés publics et délégations de service public, et notamment à proscrire la corruption. Ces investigations sont réalisées par des agents de l'Autorité de régulation des marchés publics assermentés dont le recrutement, le statut et les pouvoirs sont déterminés par arrêté du chef du Gouvernement ; la supervision de ces agents est assurée par le Directeur général de l'Autorité de régulation des marchés publics ;
- saisir ou assister, en tant qu'organe de liaison, les organisations internationales régionales, dans le cadre de la surveillance multilatérale en matière de marchés publics ou de délégations de service public ;
- faire réaliser des audits techniques et/ou financiers en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et conventions de délégations de service public ;
- commander, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et conventions, transmettre aux autorités compétentes les cas des violations constatées des dispositions réglementaires, et établir des rapports circonstanciés sur l'exécution des marchés et conventions sur la base des enquêtes et audits réalisés et dont elle assure la publication et la transmission auxdites autorités ;
- recevoir les réclamations relatives aux irrégularités en matière de procédure de passation des marchés publics et délégations de service public et de les traiter au sein de son comité de règlement des différends ;
- transmettre aux autorités compétentes les cas de violations à la réglementation ou à la législation constatés à cette occasion relativement au droit des marchés publics, au droit de la fonction publique ou au droit de la concurrence ;
- assurer le contrôle des procédures de certification des entreprises et la participation à l'élaboration des normes, spécifications techniques, systèmes de management de la qualité

applicables aux marchés et délégations de service public en adéquation avec les règles d'harmonisation communautaire adoptées au sein des organisations internationales, régionales auxquelles le Congo fait partie.

#### II.1.4. Les missions en matière contentieuse

Au titre des attributions en matière contentieuse, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée de :

- statuer sur le désaccord entre le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué et la Direction générale du contrôle des marchés publics, relatif à l'annulation du choix d'une procédure d'appel d'offres ou à l'attribution des marchés ;
- se prononcer sur le refus d'approbation du marché par l'autorité compétente ;
- statuer sur les litiges relatifs à l'attribution des marchés, aux conditions de publication des avis d'appel d'offres, à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées de ceux-ci, au choix du mode de passation du marché et à la procédure de sélection retenue, à la conformité des documents d'appel d'offres à la réglementation et aux spécifications retenues, ainsi que sur les litiges relatifs au choix des critères d'évaluation ;
- se prononcer sur les litiges relatifs à la certification des entreprises candidates aux marchés, conformément à l'article 57 du code des marchés publics.

#### II.1.5. Les missions en matière disciplinaire

Au titre des attributions en matière disciplinaire, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée de :

- prononcer des sanctions administratives à l'encontre de tout candidat ou soumissionnaire ayant violé la réglementation applicable en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public ;
- contrôler les remises de pénalités de retard d'un marché décidées par le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué.

#### II.1.6. Les missions de gestion du portail des marchés publics.

Au titre des attributions en matière de gestion du portail des marchés publics et des délégations de service public, l'Autorité de régulation des marchés publics est chargée, de mettre en place et gérer, dans l'intérêt du public, des administrations et des opérateurs économiques, un site internet dédié à l'information sur la réglementation et la pratique des marchés publics et délégations de service public.

## CHAPITRE 2 : LES MISSIONS D'ORDRE SPECIFIQUE

Les axes stratégiques retenus pour l'année 2012 portent sur les missions suivantes :

- émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
- contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public ;
- mener les enquêtes, et mettre en œuvre les procédures d'audits indépendants ;
- procéder au règlement non juridictionnel des litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics et délégations de service public ;
- rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

## **TROISIEME PARTIE**

# **L'IMPLICATION DES ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS EN 2012**

## CHAPITRE 1 : LES ACTIVITES DE L'ARMP

Le plan d'action annuel de l'ARMP en 2012 s'articulait à travers des objectifs généraux ci-dessous présentés, lesquels se déclinaient en objectifs spécifiques sous-tendus en activités.

### III.1.1. Les avis émis et les propositions sur l'élaboration de la réglementation des marchés publics

#### 1. La participation à l'élaboration des textes et des documents sur les marchés publics

Dans le cadre de cet objectif, l'ARMP a réalisé, courant 2012, les activités suivantes :

##### 1.1. L'initiation de la rédaction et la validation des textes d'application de la réglementation des marchés publics et des délégations de service public

Un projet de décret portant Règles de passation, de contrôle et d'exécution des marchés spéciaux est en cours d'élaboration. L'objectif est de déterminer le cadre juridique des marchés publics relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'Etat.

Cet avant projet de décret a été rédigé par les services techniques de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Une commission composée des maîtres d'ouvrage concernés par la gestion de cette catégorie de marchés sera mise en place en vue de la validation du projet initial.

##### 1.2. La proposition sous forme d'avis ou de recommandation de toute mesure législative ou réglementaire de nature à améliorer le système

La première ébauche du projet d'arrêté fixant l'indemnité de sujétion des membres des cellules de gestion des marchés publics, a été rédigée en même temps que le règlement intérieur standard des Cellules de Gestion des Marchés Publics, par la commission mise en place par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Le projet d'arrêté sera soumis, pour validation, au cours de l'année 2013, à une commission constituée des techniciens du ministère en charge des finances, de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics et d'autres structures techniques compétentes.

##### 1.3. L'élaboration et la mise à jour régulière des documents types et manuels de procédures

Au cours de l'année 2012, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a élaboré et mis à jour trois (3) textes se rapportant à la réglementation des marchés publics.

- *La mise à jour du Code des marchés publics*

La promulgation par le Président de la République du décret N° 2011-843 du 31 décembre 2011 modifiant et complétant certaines dispositions du décret N° 2009-162 du 20 mai 2009 a conduit l'Autorité de Régulation des Marchés Publics à procéder à l'édition d'une nouvelle version du Code des marchés publics et ses textes d'application, comportant une préface du Président de la République et un index alphabétique.

L'insertion d'un index alphabétique a l'avantage de permettre une recherche moderne des dispositions pertinentes du Code des marchés publics par les utilisateurs.

Cette version du Code a été présentée au public lors des ateliers de vulgarisation et de formation menés sur l'ensemble du territoire national par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics au cours de l'année 2012.

- *La convention standard de délégation de maîtrise d'ouvrage*

L'avant projet de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage, destiné à réglementer les rapports entre les maîtres d'ouvrage et le maître d'ouvrage délégué, a été élaboré par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Pour la validation de cet avant projet de convention, une commission composée des acteurs du système des marchés publics sera mise en place sous la conduite de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

- *Le règlement intérieur standard des Cellules de Gestion des Marchés Publics*

Dans le souci de fixer l'organisation et le fonctionnement des Cellules de Gestion des Marchés Publics et d'en assurer la stabilité des membres, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a élaboré un règlement intérieur standard des Cellules de Gestion des Marchés Publics.

L'avant projet de ce règlement intérieur a été préparé par les services techniques de l'ARMP et validé par une commission technique composée des représentants de l'ARMP et des CGMP représentatives de chaque catégorie des maîtres d'ouvrage.

L'avant projet validé par la commission technique a été adopté au cours d'un atelier de restitution, qui a connu la participation des représentants de tous les maîtres d'ouvrage.

Ce projet de règlement intérieur standard des CGMP a été approuvé par le Conseil de Régulation de l'ARMP lors de sa session du 21 décembre 2012.

Conformément aux dispositions du Code des marchés publics, le règlement intérieur standard a été transmis à l'autorité compétente en vue de sa promulgation sous forme de décret.

### **III.1.2. L'information, la formation, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des acteurs du système de gestion des marchés publics**

La formation de l'ensemble des acteurs de la Commande publique et l'évaluation des performances des acteurs du système des marchés publics, constituent le vaste chantier dans lequel l'Autorité de Régulation des Marchés Publics s'est engagée depuis l'entrée en vigueur du Code des Marchés Publics.

En 2012, l'ARMP a mis en œuvre un programme de renforcement des capacités, de sensibilisation et d'information des acteurs du système de gestion des marchés publics qui a permis de mener les actions ci-après :

#### **1. La formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique et l'évaluation des acteurs du système**

En guise de rappel, le plan de formation 2012 prévoyait l'organisation des sessions suivantes :

- Formation des personnes responsables des marchés publics et les missions de la CGMP ;
- Formation des membres du CAE, du CRD et des enquêteurs sur la procédure de conduite des enquêtes et des audits des marchés publics ;
- Formation des formateurs et des spécialistes en passation des marchés ;
- Formation des agents de l'ARMP ;
- Formation des opérateurs économiques à la soumission aux marchés publics ;
- Formation des agents des CGMP et de la chaîne de la dépense publique, à l'exécution, au contrôle et au règlement des marchés publics.

Hormis la formation des agents de l'ARMP, les autres formations prévues dans le plan d'action 2012 n'ont pu être réalisées en raison du décaissement tardif des crédits alloués à l'ARMP au titre du budget d'investissement de l'année considérée.

Etant donné l'importance de ces formations, le Conseil de Régulation de l'ARMP a instruit la Direction Générale de reconduire toutes ces formations en 2013.

#### 1.1. La formation des agents de l'ARMP

L'ARMP a organisé une session de formation de ses agents pendant cinq (05) jours.

Le Directeur Général et les Directeurs techniques de l'ARMP ont animé ladite session sur les modules suivants :

- l'organisation et les méthodes de travail au sein de l'ARMP ;
- le montage institutionnel ;
- les différents types de contentieux ;
- les différentes phases de gestion des marchés publics ;
- le classement physique des documents et le système de gestion électronique des documents (SGED).

Cette formation a permis de renforcer les capacités et de favoriser la polyvalence des agents de l'ARMP dans le traitement des dossiers des marchés publics soumis à elle pour compétence.

#### 1.2. La vulgarisation du Code des marchés publics

Sous l'impulsion du Directeur Général de l'ARMP, des sessions de vulgarisation du Code des marchés publics ont été organisées. Les sessions ont eu pour cibles les CGMP, les collectivités locales, les agents de l'Etat, les opérateurs économiques et la société civile.

Cette vulgarisation a été animée par les cadres de la Direction générale de l'ARMP et a porté sur les modules suivants :

- les étapes et procédures de passation des marchés publics et délégation de service public ;
- l'enregistrement des marchés publics et la Fiche d'Identification Unique du Marché (FIUM) ;
- les étapes et procédures de soumission aux marchés publics ;

- l'entrepreneuriat et le leadership ;
- les marchés publics et la gouvernance locale ;
- le dépôt des offres et l'ouverture publique des plis : présentation du registre spécial de dépôt des offres ;
- le contentieux des marchés publics.
- Les campagnes de vulgarisation ont été réalisées, dans les localités suivantes :
  - Brazzaville, 304 participants ;
  - Kinkala, 38 participants ;
  - Dolisie, 72 participants ;
  - Pointe-Noire, 119 participants ;
  - Oyo, 81 participants ;
  - Nkayi, 52 participants.

## **2. La programmation et l'organisation de la formation initiale et continue des acteurs publics du système de passation des marchés publics et délégations de service public**

### **2.1. L'organisation des appuis techniques**

Dans la mise en œuvre du plan d'action 2012, l'ARMP a apporté une assistance aux CGMP tant dans la préparation des PPM que dans l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence.

#### *A. Les appuis techniques à la préparation des plans de passation des marchés*

Les appuis techniques sur la préparation des plans de passation des marchés se sont déroulés sous la forme de séances de travail organisées au siège de l'ARMP. Ils ont porté sur les thèmes suivants :

- l'identification et la distinction des marchés publics et des activités en régie ;
- la classification des marchés selon leur typologie ;
- la mise à jour des fiches de marchés ;
- l'élaboration du PPM.

A l'issue des appuis techniques, soixante-quatorze (74) CGMP ont pu élaborer leurs plans de passation des marchés conformément au modèle type de l'ARMP.

#### *B. Les appuis techniques à l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence*

L'ARMP a assisté les CGMP des Ministères et des Institutions de la République dans la préparation des dossiers d'appel à la concurrence en vue de les amener à engager la procédure de passation des marchés dans les délais raisonnables.

Ces appuis techniques se sont déroulés au siège de l'ARMP. Au cours de ces séances de travail, les équipes techniques de l'ARMP ont encadré les CGMP dans l'élaboration d'un dossier type pour chaque catégorie de marché, à titre d'exemple.



A l'issue de cette assistance, quatre-vingt-deux (82) CGMP ont élaboré et publié leurs dossiers de marché dans les délais inscrits aux plans de passation de marchés.

*C. Les appuis techniques sur le dépôt des offres et l'ouverture publique des plis*

Au cours des séances de travail tenues à cet effet, au siège de l'ARMP, ainsi qu'au siège des CGMP, les exercices de simulations ont été réalisés afin de permettre aux membres des CGMP, bénéficiaires de ces appuis, d'appréhender les techniques d'enregistrement des offres, d'ouverture publique des plis contenant les offres.

Au total cinq (05) institutions ont été appuyées au cours de neuf (9) séances portant sur le dépôt des offres et l'ouverture publique des plis.

### **3. La conduite de la modernisation des outils de passation des marchés publics**

#### **3.1 L'édition des registres de passation des marchés publics**

L'ARMP en collaboration avec la DGCMP a élaboré le registre spécial de dépôt des offres comme l'exige le Code des marchés publics, dans la perspective de garantir la transparence des procédures, assurer la liberté d'accès et l'égalité de traitement des candidats aux marchés publics, et limiter les cas de corruption.

Ce registre a été présenté aux CGMP au cours des sessions de vulgarisation organisées sur le thème : le dépôt des offres et l'ouverture publique des plis.

A l'issue de ces sessions, les registres des dépôts des offres, paraphés par le Président du Conseil de Régulation, ont été mis à la disposition des CGMP pour usage.

#### **3.2 L'élaboration des applications informatiques de suivi et évaluation des marchés publics**

Conformément au plan d'action 2012, les équipes techniques de l'ARMP ont conçu un progiciel de suivi des marchés publics. Des tests de fonctionnement ont été réalisés sur tous les marchés passés au cours de l'année et transmis à l'ARMP. Ces tests ayant été concluants, l'ARMP projette d'opérationnaliser le progiciel pour les opérations de gestion des marchés à compter de 2013.

En ce qui concerne la hotline, celle-ci devait être financée dans le cadre du PRCTG 2. Faute d'entrée en vigueur de ce projet dans les délais, l'activité n'a pu être réalisée.

S'agissant de la refonte du site web de l'ARMP, celle-ci est en cours de réalisation ; le site définitif sera opérationnel au cours de l'année 2013.

#### **3.3 La garantie de l'information au public et aux opérateurs économiques sur les procédures de passation des marchés publics et délégations de service public**

L'ARMP dispose de trois (3) supports de publication destinés à informer le public sur les marchés publics et garantir le respect du principe de transparence dans les procédures de passation des marchés publics. Ces supports sont les suivants :

- le Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics ;
- les deux sites internet ;
- le panneau d'affichage électronique.

Au cours de l'année 2012, l'ARMP a publié sur ces trois supports tous les documents de passation des marchés reçus des maîtres d'ouvrage, notamment : les avis généraux d'appel d'offres, les avis spécifiques d'appel d'offres et de manifestation d'intérêt, les décisions d'attribution des marchés.

En ce qui concerne la fréquence de publication du bulletin officiel d'annonces des marchés publics, l'ARMP a édité trente et un (31) bulletins sur les quarante huit (48) prévus. Les prévisions n'ont pas été atteintes à cause de l'arrêt du déblocage du budget d'investissement qui est intervenu au mois de septembre 2012. De ce fait, les maîtres d'ouvrage ont arrêté les procédures de passation des marchés rendant ainsi indisponibles les informations à publier.

#### **4. La collecte et la centralisation des documents et des données relatifs à l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics et délégations de service public**

##### **4.1 La collecte de données sur les marchés publics**

Au cours de l'année 2012, l'ARMP a apporté des innovations dans le dispositif de collecte des données sur les marchés publics par la mise en place de deux outils :

- la fiche d'identification unique du marché (FIUM) qui a favorisé la collecte des données et l'attribution d'un numéro d'identification unique du marché (NIUM) pour chaque marché. Ce système a permis d'établir et de garantir la traçabilité des marchés ;
- le modèle type de rapport de passation des marchés adressé aux CGMP, lequel a permis la collecte des informations sur toutes les étapes de la passation des marchés conduites par celles-ci.

Ces deux outils ont eu l'avantage de permettre à l'ARMP de disposer des données statistiques plus fiables provenant des sources identifiables.

##### **4.2 La collecte de documents**

Au cours de l'année 2012, l'ARMP a procédé à la collecte des documents relatifs à la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrage, en vue de constituer un fonds documentaire sur les marchés publics.

La collecte réalisée par l'ARMP a porté essentiellement sur les documents contractuels des marchés publics favorisés par la mise en œuvre du FIUM.

En ce qui concerne la collecte des autres documents de passation des marchés (les avis d'appels d'offres, les dossiers d'appels d'offres, les avis de non objection, les procès verbaux d'ouverture des plis, les rapports d'évaluation, les décisions d'attribution, etc.), une part infime a seulement été réalisée en raison de la réticence des maîtres d'ouvrage à fournir la documentation prévue par la réglementation.

Pour l'année 2013, l'ARMP envisage de mettre en place un véritable dispositif de collecte des documents sur les marchés publics qui permettra de disposer de toute la documentation sur les marchés passés.

### III.1.3. La conduite des enquêtes et la mise en œuvre des procédures d'audits indépendants

#### 1. Commander un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés publics et délégations de service public

Le décret N° 2009-157 du 20 mai 2009, portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ARMP fait obligation à cette institution de faire réaliser chaque année un audit indépendant sur un échantillon des marchés publics passés au cours de la période. C'est ainsi que, conformément à son plan d'actions 2012, l'ARMP a amorcé la réalisation de l'audit des marchés publics passés au cours des exercices 2011 et 2012.

Le Conseil de Régulation de l'ARMP en sa session du 21 décembre 2012, a approuvé les termes de référence y relatifs et instruit la Direction générale de tout mettre en œuvre dans le respect des procédures pour que cet audit indépendant soit réalisé.

#### 2. Les avis émis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de l'exécution des marchés publics

Depuis la mise en place de l'ARMP, tous les dossiers du contentieux sur les marchés passés antérieurement à l'entrée en vigueur du Code des marchés publics ont été quasiment gelés. C'est ainsi qu'en septembre 2012, la Direction générale a décidé de leur traitement à travers une commission chargée de :

- établir un répertoire des recours par catégorie et par maître d'ouvrage afin de faciliter leur traitement et leur classement ;
- vérifier la pertinence des revendications ainsi que la recevabilité des recours au travers des documents présentés ;
- obtenir l'avis du maître d'ouvrage concerné et apprécier sa pertinence par rapport aux documents présentés par le requérant ;
- formuler des avis sur les suites à donner aux dossiers traités.

L'examen de ces dossiers de recours et leur classement par maître d'ouvrage a fait ressortir un total de 176 requêtes concernant 28 maîtres d'ouvrage, pour une valeur de 18.659.087.705 FCFA.

Les correspondances ont été envoyées aux requérants afin de les informer des avis formulés par les maîtres d'ouvrage pour chacun des dossiers examinés.

Le CAE et le CRD seront saisis en temps opportun pour compétence.

## CHAPITRE 2 : LES ACTIVITES DE LA DGCMP

Conformément aux dispositions de l'article 23, alinéas 3 et 4 du Code des marchés publics, la DGCMP procède à la validation des plans annuels de passation des marchés publics (PAPM) élaborés par les maîtres d'ouvrage.

Cette obligation est un préalable au lancement de la procédure de passation des marchés qui prévoit, en application des dispositions de l'article 17 paragraphe 2 du Code des marchés publics, suivant les cas et en fonction des seuils, un contrôle de la DGCMP sur :

- les dossiers d'appel d'offres et demandes de propositions avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante ;
- le rapport d'analyse comparative des propositions et le procès-verbal d'attribution provisoire du marché, élaborés par la commission de passation des marchés ;
- le dossier de marché avant son approbation en s'assurant de sa conformité avec le dossier d'appel d'offres et la réglementation en vigueur sur la passation des marchés.

La DGCMP apprécie aussi l'opportunité de délivrer des autorisations spéciales pour recourir au gré à gré comme mode de passation des marchés, ainsi que de toute demande de dérogation prévue par la réglementation en vigueur.

Enfin, en vertu des instructions du Ministre en charge des Finances, du Budget et du Portefeuille Public, le recours à l'exécution des activités en régie par le maître d'ouvrage est subordonné à l'avis préalable de la DGCMP.

### III.2.1. Validation des plans annuels de passation des marchés

Les plans de passation des marchés, préparés par les maîtres d'ouvrage, préalablement à la passation des marchés, doivent être transmis pour validation à la DGCMP avant leur publication.

En 2012, la DGCMP a validé un total de quatre-vingt-deux (82) plans de passation des marchés (PPM) répartis ainsi qu'il suit :

- trente-neuf (39) élaborés par les ministères sectoriels dont trois pour révision;
- quinze (15) en provenance des Institutions de la République ;
- quinze (15) élaborés par les établissements et entreprises publics, et
- treize (13) en provenance des collectivités locales.

### II.2.2. Les dossiers d'appel d'offres et demandes de propositions

Dans la mise en œuvre de la revue préalable des Dossiers d'appel d'offres et de Demandes de propositions, en rapport avec les seuils de contrôle a priori, la DGCMP a examiné mille cent soixante-treize (1173) dossiers.

#### 1. Les Dossiers d'appel d'offres

En ce qui concerne les dossiers d'appel d'offres, mille soixante-cinq (1065) dossiers ont été transmis pour validation à la DGCMP. La répartition par maîtres d'ouvrage des dossiers d'appel d'offres reçus et examinés par la DGCMP est la suivante :

- les Ministères Sectoriels : huit cent quarante neuf (849) dossiers d'appel d'offres pour avis de conformité et avis de non objection ;
- les Institutions de la République : trente six (36) dossiers d'appel d'offres pour avis de conformité ;
- les Etablissements publics : vingt et un (21) dossiers d'appel d'offres pour avis de conformité et avis de non objection ;
- les Collectivités locales : quatorze (14) dossiers d'appel d'offres pour contrôle a priori et avis de conformité ;
- la Délégation Générale aux Grands Travaux : cent quarante-cinq (145) dossiers d'appel d'offres pour avis de non objection.

## 2. Les Dossiers de demande de propositions

Les demandes de propositions constituent des dossiers d'appel à la concurrence pour la passation des marchés de prestations intellectuelles. Au terme de l'année 2012, la DGCMP a reçu et validé un total de cent huit (108) dossiers, répartis de la manière suivante :

- La DGGT : trente-quatre (34) dossiers de demande de proposition validés ;
- Les Collectivités locales : trois (3) dossiers de demande de proposition pour avis de conformité ;
- Les Ministères sectoriels : cinquante-trois (53) dossiers de demande de proposition ont été soumis pour avis de conformité, tandis que dix-huit (18) pour contrôle a priori.

### III.2.3. Les autorisations préalables

En application des motifs définis par le Code des marchés publics, la DGCMP a émis des autorisations sur les requêtes préalables, et délivré des autorisations spéciales.

#### 1. Les requêtes préalables

Les requêtes préalables ont essentiellement porté sur la réduction des délais de publication des AAO et sur le recours à la procédure de l'appel d'offres restreint. Ainsi les autorisations suivantes ont été délivrées par la DGCMP en 2012 :

- Trois (3) autorisations préalables pour réduction des délais de publication des AAO ;
- Onze (11) autorisations préalables pour recourir à l'appel d'offres restreint ont été essentiellement délivrées au profit des ministères et de la DGGT.

#### 2. Les autorisations spéciales

La procédure d'autorisation spéciale permet de donner un quitus pour le recours à la procédure d'entente directe.

Quarante (40) autorisations spéciales sur soixante-quatorze (74) demandes ont été accordées ; ce qui correspond à un total de soixante-sept milliards six cent quatre-vingt-seize millions six cent seize mille cinq cent soixante-trois (67 696 616 563) FCFA.

Ainsi, trente-quatre (34) dossiers ont reçu des avis d'objection. Le montant correspondant aux trente-quatre (34) objections est de huit milliards huit cent quatre-vingt-cinq millions trois cent quatre-vingt-douze mille neuf cent quatre-vingt-deux (8 885 392 982) FCFA.

Les activités déroulées ci-dessus, proviennent du rapport annuel 2012 transmis à l'ARMP par la DGCMP, au titre de sa contribution au rapport annuel.

Au regard du travail accompli, il convient de constater que l'exercice du contrôle a priori a été effectif et a permis de limiter les cas de violation de la réglementation des marchés publics. Ce contrôle a également été un enseignement pour les CGMP du fait de la constatation des erreurs dans les dossiers présentés, et dont la correction aura servi de didacticiel.

Toutefois, ce contrôle doit être effectué dans le respect des seuils fixés par le décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2009-162 du 20 mai 2009, fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Or, le fait de superposer les contrôles a priori prévus pour certains seuils et les contrôles de conformité de façon systématique, conduit à l'alourdissement de la procédure et l'allongement des délais de passation des marchés publics.

## CHAPITRE 3 : LES ACTIVITES DE LA DGGT

Le présent chapitre récapitule l'essentiel des activités menées par la Cellule de Gestion des Marchés Publics, conformément au rapport annuel 2012 de la DGGT transmis à l'ARMP.

### III.3.1. Les marchés des travaux

L'essentiel des marchés traités au niveau de la DGGT ont été lancés à travers le processus d'appel à concurrence offrant la possibilité à plusieurs entreprises de soumissionner, dans le strict respect des principes édictés par le Code des marchés publics, faisant du gré à gré l'ultime exception à la règle. Cette section présente les détails portant sur les cent (100) appels d'offres lancés et traités en 2012, tels que :

- treize (13) projets portant sur l'approvisionnement en eau et la production de l'électricité ainsi que des réseaux de transport et de distribution associés. Dans ce chapitre, les projets dominants sont ceux relatifs à la construction du barrage hydroélectrique de Liouesso et des lignes associées et à l'électrification des communautés rurales, projet relevant de la coopération entre le Congo et l'Inde. Les projets concernant l'eau portent sur la construction des systèmes d'alimentation en eau potable (SAEP) des chefs-lieux de districts du département du Pool et d'autres localités à l'instar de Ouessou, Nkayi, Etoumbi, Kellé et Okoyo.
- environ trente-six (36) projets des différents domaines confondus s'inscrivent dans le cadre de la « Municipalisation accélérée du département du Pool » ;
- deux (2) projets ont trait aux infrastructures sanitaires notamment la réhabilitation et la construction du Centre Hospitalier Universitaire de Brazzaville (CHU) d'une part et la construction d'un deuxième CHU à Brazzaville ;
- Un (1) projet de construction du complexe sportif à Kintélé-Brazzaville devant abriter les onzièmes jeux africains ;
- environ douze (12) projets visant l'acquisition des fournitures diverses aussi bien du CFCO, du port autonome de Brazzaville et ports secondaires (PABPS), d'Agri Congo, du programme national d'afforestation (PRONAR), de l'aéroport d'Ollombo (le VOR), etc ;
- environ vingt-cinq (25) projets relatifs à la municipalisation du département des Plateaux (bâtiments administratifs, infrastructures de transport, électrification du chef-lieu et des sièges des sous-préfectures, système d'alimentation en eau potable, etc.) ;
- huit (8) projets de bâtiments administratifs touchant le département du Kouilou (siège des hôtels de ville et des sous-préfectures : Hinda, Kakamoéka, Nzambi, Loango, Tchiamba Nzassi, etc.) ;
- deux (2) appels d'offres relatifs aux travaux de construction du siège du ministère de l'intérieur et de la décentralisation d'une part et de l'association des conférences épiscopales de la région centrale (ACERAC) d'autre part ;
- un appel d'offres relatif aux travaux d'aménagement et de bitumage de la corniche de Brazzaville.

### III.3.2. Les Marchés de prestations intellectuelles

Des demandes de propositions de prestations intellectuelles ont été traitées parmi lesquelles, on peut citer :

- le recrutement d'un ingénieur conseil pour le contrôle de la réalisation de la cartographie géologique, prospection minière et géophysique sur l'ensemble du territoire (partie terrestre) ;

- le recrutement d'un cabinet pour l'étude de la construction du siège du Sénat ;
- le recrutement d'un cabinet pour assurer le contrôle et la surveillance des travaux de construction du barrage hydroélectrique de Liouesso ;
- le recrutement d'un cabinet pour assurer le contrôle et la surveillance des travaux de construction du réseau des lignes de transport d'électricité associé au barrage de Liouesso ;
- le recrutement d'un cabinet pour les études des ports de Makoua et d'Etoumbi ;
- le contrôle des travaux de construction de l'université Denis SASSOU NGUESSO de Kintélé à Brazzaville ;
- le contrôle des travaux de mise aux normes AIRBUS A 330-200 des chaussées aéronautiques de l'aéroport de Ouesso ;
- le contrôle des travaux de la corniche à Brazzaville ;
- le contrôle des travaux de réhabilitation du port secondaire de Ouesso ;
- l'étude de faisabilité du barrage de Mourala, dans le Niari ;
- l'étude de la construction de la ligne électrique de 220 kv entre Djiri et Maloukou ;
- le recrutement d'un ingénieur conseil pour les travaux de la fibre optique ;
- le recrutement d'un consultant pour l'étude de la réhabilitation et la construction de l'hôpital d'Oyo ;
- le recrutement d'un consultant pour l'étude de la réhabilitation et la construction de l'hôpital d'Owando.

### III.3.3. Le niveau d'approbation et de signature de contrats

Parmi les contrats conclus au niveau des marchés publics des grands travaux en 2012, on compte, vingt (20) contrats ainsi qu'un (1) avenant approuvés par le Président de la République, Chef de l'Etat, ainsi répartis dans les tableaux suivant, selon le type des marchés et leur mode de passation.

Tableau 2.3.2 : Répartition des marchés publics passés par la DGGT

Type de marchés	Nombre	Valeur	Taux	
			Volume	Valeur
Travaux	12	227 943 709 737,00	57,14%	61,89%
Fournitures	1	31 750 542 494,00	4,76%	8,62%
Prestations intellectuelles	8	108 588 262 309,36	38,10%	29,49%
<b>Total général</b>	<b>21</b>	<b>368 282 514 540,36</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Source : DGGT

Tableau 2.3.3 : Répartition des marchés publics passés par mode par la DGGT

Mode de passation	Nombre	Valeur	Taux	
			Volume	Valeur
Appel d'offres ouvert	8	134 984 984 867,36	38,10%	36,65%
Appel d'offres restreint	4	85 053 846 171,00	19,05%	23,09%
Gré à Gré	2	898 240 000,00	9,52%	0,24%
Marchés spéciaux	7	147 345 443 502,00	33,33%	40,01%
<b>Total général</b>	<b>21</b>	<b>368 282 514 540,36</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Source : DGGT



Par contre.

- Sept (7) contrats signés par les sociétés sont actuellement en cours de signature et d'approbation par les autorités compétentes ;
- Trois (3) contrats en cours de signature au niveau des sociétés adjudicataires.

## CHAPITRE 4 : LES ACTIVITES DES CGMP

Les CGMP constituent les principaux organes de passation des marchés publics prévus au Code des marchés publics. La mise en œuvre de la réforme du système des marchés publics repose ainsi essentiellement sur leurs capacités et leurs aptitudes à maîtriser les procédures de gestion des marchés publics. L'activité des CGMP s'avère donc déterminante dans l'analyse du système.

Dans le cadre de l'exercice 2012, l'activité des CGMP sera considérée tant au regard de la comparaison entre les prévisions des plans de passation des marchés et leur exécution qu'à l'analyse des capacités techniques des CGMP à maîtriser les dossiers.

### III.4.1. L'exécution des plans de passation des marchés 2012

#### 1. Les prévisions de marchés pour 2012

Le budget global prévu pour les ministères sectoriels en 2012, dans le cadre de l'investissement est de 480.151.698.236 FCFA. La part des marchés publics représente 187.187.615.482 FCFA dans laquelle il convient de distinguer les marchés publics en cours d'exécution, des nouveaux marchés dont la procédure de passation n'a pas encore été amorcée. Ces derniers représentent mille deux cent soixante-huit (1268) marchés pour un coût total de 282.964.082.754 FCFA, soit un taux de 61%.

##### 1.1. Les prévisions par type de maître d'ouvrage

Les Ministères sectoriels demeurent les maîtres d'ouvrage à forte proportion de marchés publics à passer. Leurs projets de marchés représentent 66% en volume et 77% en valeur du total des marchés prévus pour l'année 2012.

Les Entreprises et Etablissements publics occupent le second rang en terme de nombre de projets prévus pour 2012 avec 13% en volume et 15% en valeur de marchés à passer.

Les marchés publics des Collectivités locales représentent 16% en volume et 5% en valeur, tandis que ceux des Institutions de la République représentent 5% en volume et 3% en valeur.

Tableau 2.4.1 : Répartition des marchés publics passés par les MO en volume et en valeur

Types maîtres d'ouvrage	Nombre de marchés	% en volume	% en valeur
Ministères	2 186	66	77
Collectivités locales	530	16	5
Etablissements et Entreprises publics	423	13	15
Institutions de la République	177	5	3
<b>TOTAL</b>	<b>3 316</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : DGCMF

##### 1.2. Prévisions par mode de passation des marchés.

Dans les prévisions tirées des plans de passation des marchés de 2012, la répartition des marchés publics par mode de passation se présente ainsi qu'il suit :

Les marchés passés après mise en concurrence des candidats représentent 92% du total, contre 2% par entente directe et 6% de marchés spéciaux.

La prédominance du recours à la mise en concurrence des candidats révèle l'enclavage de ce mode de passation dans le système et, concomitamment, le recul de l'entente directe tant décrié.

**Tableau 2.4.2 : Répartition des marchés publics passés par mode de passation et en volume**

Modes de passation	Nombre de marchés	Taux en volume
<b>Marchés passés par mise en concurrence des candidats</b>		
- Appel d'offres national	1 548	47%
- Appel d'offres international	130	4%
- Appel d'offres restreint	16	0%
- Demande de cotation	865	26%
- Qualité technique coût	497	15%
<b>Sous total appel à la concurrence</b>	<b>3 056</b>	<b>92%</b>
<b>Marchés passés par entente directe</b>	<b>56</b>	<b>2%</b>
<b>Autres (marchés spéciaux)</b>	<b>204</b>	<b>6%</b>
<b>Total</b>	<b>3 316</b>	

Source : DGCMF

## 2. Les réalisations

### 2.1. Les réalisations par maître d'ouvrage

En rapport avec les prévisions budgétaires présentées au paragraphe 1 de la section II.4.1 du présent rapport, sur mille trois cent quarante-quatre (1344) marchés publics soumis pour avis à la DGCMF, les Cellules de gestion des marchés publics ont attribué mille soixante-onze (1071) marchés.

Sur les trois mille trois cent seize (3316) marchés publics prévus aux différents plans de passation des marchés de 2012, les 1071 dossiers validés par la DGCMF représentent 30% du niveau d'exécution des plans de passation des marchés.

Avec 30% de réalisation, le niveau d'exécution des plans de passation des marchés demeure assez faible.

Plusieurs facteurs expliquent cette faible performance.

La cause principale demeure l'absence des études préalables et des termes de référence nécessaires à la préparation des dossiers de marchés.

En effet, à l'issue de la préparation des budgets par les services techniques des maîtres d'ouvrage, les projets y relatifs sont transmis aux Cellules de gestion des marchés publics, sans documents techniques. Cependant, les gestionnaires de projet ayant participé à la phase d'identification et d'inscription des projets aux budgets d'investissement ne sont pas toujours associés à la phase de préparation des marchés.

La seconde cause réside dans le manque d'aptitudes de certaines CGMP à maîtriser les dossiers types de passation des marchés. Cela résulte de la mobilité dont sont victimes les membres des CGMP à l'occasion de chaque remaniement gouvernemental.

Tableau 2.4.4 : Synthèse des performances des CGMP

Type maître d'ouvrage	Marchés prévus en 2012		Marchés passés en 2012		Taux de réalisation	
	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre
Ministères sectoriels	480 151 698 236	2 186	187 187 615 482	918	39%	42%
Conseils départementaux	28 853 938 538	530	1 547 308 834	37	5%	7%
Etablissements publics	96 476 721 755	423	2 194 171 403	21	2%	5%
Institutions de la République	21 142 500 000	177	1 593 603 145	24	8%	14%
<b>Total &amp; moyenne</b>	<b>626 624 858 529</b>	<b>3 316</b>	<b>192 522 698 864</b>	<b>1 000</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>

Source : DGCMP

**N.B** : Les 71 marchés passés par la DGGT n'ont pas été pris en compte du fait qu'ils ne disposent pas de prévisions.

## 2.2. Réalisation par mode de passation.

Malgré cette faiblesse dans le niveau de passation des marchés, un point positif mérite d'être souligné. Il s'agit de la prédominance de l'usage de la mise en concurrence, notamment l'appel d'offres dans la passation des marchés de 2012. En effet, les marchés passés par ce mode de passation représentent 58% du total.

Tableau 2.4.5 : Proportion des marchés publics passés par MO et leur mode

Type de marchés	Appel d'offres	Entente directe	Demande de cotation	Marchés spéciaux
Ministères	73%	1%	22%	4%
Collectivités locales	45%	0%	41%	14%
Entreprises et Etablissements publics	65%	1%	25%	9%
Institutions de la République	49%	14%	33%	4%
<b>Moyenne</b>	<b>58%</b>	<b>4%</b>	<b>30%</b>	<b>8%</b>

Source : DGCMP

## III.4.2. L'élaboration des dossiers de passation des marchés

L'objet de la présente section est d'évaluer les capacités des maîtres d'ouvrage à élaborer les dossiers de marchés. Cette évaluation est faite au regard des avis donnés par la DGCMP sur les dossiers soumis à elle pour avis de non objection.

L'évaluation concerne à la fois les DAO et les DP.

### 1. Les Dossiers d'appel d'offres

Sur l'ensemble des DAO soumis pour avis de non objection à la DGCMP, la situation des avis émis se présente comme suit :

- Les Ministères Sectoriels : cinq cent soixante-seize (576) sur huit cent quarante-neuf (849) DAO, ont reçu des ANO tandis que deux cent soixante-treize (273) ont subi des objections. Trois cent soixante-quatorze (374) parmi les cinq cent soixante-seize (576) DAO validés, l'ont été pour avis de conformité et deux cent deux (202) pour contrôle a priori.
- Les Institutions de la République : vingt (20) DAO sur trente six (36) ont été validés pour avis de conformité ;

- Les Etablissements Publics : cinq (5) dossiers au titre du contrôle a priori, et seize (16) dossiers au titre du contrôle de conformité ont été validés.
- Les Collectivités Locales : deux (2) dossiers soumis au contrôle de conformité et douze (12) au contrôle a priori ont été validés.
- En sa qualité de maître d'ouvrage délégué, la DGGT a fait valider cent quarante-cinq (145) dossiers.

Tableau 2.4.6 : Mesure de la capacité de préparation des DAO par les MO

Institutions	Dossiers traités	Avis de non objection		Avis d'objection	
		Nombre	Taux	Nombre	Taux
Ministères Sectoriels	849	576	68%	273	32%
Les Institutions de la République	36	20	56%	16	44%
Les Etablissements Publics	21	0	0%	21	100%
Collectivités Locales	14	14	100%	0	0%
DGGT	145	0	0%	145	100%
<b>Total / Moyenne</b>	<b>1 065</b>	<b>610</b>	<b>45%</b>	<b>455</b>	<b>55%</b>

Source : DGCMP

## 2. Les autorisations spéciales

Au cours de l'année 2012, dans le cadre des demandes d'autorisations spéciales pour le recours à l'entente directe aux fins de la passation de certains marchés publics, les CGMP ont adressé 74 demandes d'autorisations spéciales à la DGCMP.

A la suite des contrôles exercés par la DGCMP, seules quarante (40) autorisations spéciales sur soixante-quatorze (74) demandes ont été accordées, pour une valeur totale de 67 696 616 563 francs CFA ; ce qui représente 54% du total des dossiers.

Tableau 2.4.7 : Répartition des autorisations spéciales accordées

Objet	Nombre de dossiers	Valeur des marchés concernés	Taux en volume	Taux en valeur
Avis de non objection	40	67 696 616 563	54%	88%
Avis d'objection	34	8 885 392 982	46%	12%
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>76 582 009 545</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : DGCMP

Au regard des réalisations faites par les CGMP, les résultats demeurent moyens en terme de marchés publics passés par celles-ci. L'amorçage tardif de la procédure de passation des marchés, les contrôles systématiques de conformité sur les dossiers y compris ceux non soumis auxdits contrôles, la faiblesse des compétences des CGMP due à leur mobilité permanente, justifient ce faible niveau de passation des marchés. Le taux de dossiers rejetés à l'occasion des contrôles a priori témoigne à l'évidence de cette faiblesse.

Cependant, nonobstant cette faiblesse, les CGMP ont marqué des avancées significatives dans le domaine du respect de la règle de mise en concurrence des candidats, au regard de la proportion du recours à l'appel d'offres comme mode principal de passation des marchés en 2012 et du recul du gré à gré.

# **QUATRIEME PARTIE :**

## **L'ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE**

## CHAPITRE 1 : LA PRESENTATION DES INDICATEURS D'ÉVALUATION DU SYSTÈME

Plusieurs indicateurs interviennent dans le dispositif d'évaluation des systèmes des marchés publics. Les plus pertinents sont ceux mis en place par l'OCDE, lesquels ont servi de pilier pour l'évaluation du système du Congo pour l'exercice 2012 retenus également dans le Code des marchés publics.

Parmi la panoplie d'indicateurs disponibles, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a sélectionné quatre qu'elle juge pertinents. Il s'agit :

- de la régularité ;
- de l'économie et l'efficacité ;
- de la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats ;
- de la transparence des procédures.

Le choix de ces critères ne relève pas de l'arbitraire ; il prend en compte deux paramètres. D'abord, le fait que le système des marchés publics au Congo est récent, et de ce fait, l'activité de passation des marchés est encore au stade de démarrage et ne permet pas de générer toutes les informations nécessaires à l'appréciation de l'évolution de la situation.

Ensuite, le présent rapport, étant le tout premier en la matière que produit l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, il s'avère nécessaire d'évaluer les éléments fondamentaux qui permettront de donner une image claire du système.

### IV.1.1. La régularité

La régularité est la conformité des actes de gestion aux règlements, procédures et systèmes en vigueur dans un environnement donné. Pour son application au domaine des marchés publics, ce principe impose aux acteurs le respect de la réglementation sur les marchés publics.

### IV.1.2. L'efficacité et l'économie

Ce principe de régularité permet une évaluation précise des besoins par l'acheteur public préalablement à tout lancement de la procédure de passation d'un marché et, constitue une condition pour que le marché soit passé et réalisé dans les meilleures conditions économiques. Cette évaluation se matérialise par l'élaboration du budget qui en est la traduction financière.

### IV.1.3. La Liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats

Les principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats sont complémentaires. Ils résultent du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que de ceux de libre concurrence et de liberté du commerce et de l'industrie.

Ces principes sont consacrés par l'article 54 du Code des marchés publics ; ils impliquent :

- la possibilité pour toute personne remplissant les conditions requises, de se porter candidate à un marché public ;

- l'interdiction des dispositions qui, par leurs exigences particulières, écartent certaines catégories de candidats en se fondant sur d'autres conditions que celles que le Code des marchés publics permet d'imposer concernant leur situation juridique, leurs capacités techniques, professionnelles et financières ou encore les caractéristiques de leurs offres.

#### IV.1.4. La transparence des procédures

La transparence des procédures est nécessaire pour assurer leur intégrité. Elle se traduit notamment par :

- la publication large et suffisamment à l'avance des besoins, nécessaires pour garantir l'accès aux marchés du plus grand nombre de candidats ;
- la possibilité de prendre connaissance des règles effectivement appliquées à travers des textes clairs, y compris l'usage de documents types, qui facilitent le contrôle a posteriori du respect de ces règles ;
- l'ouverture publique des plis et la publication des résultats permettant le contrôle de l'impartialité des procédures d'attribution du marché par les candidats eux mêmes ;
- un droit de recours effectif des candidats en cas de non-respect des règles de passation des marchés.



## CHAPITRE 2 : LA PREPARATION DES MARCHES

L'analyse de la situation de préparation des marchés permet de s'assurer du respect du principe d'efficacité et d'économie dans la passation des marchés publics.

Son respect se manifeste et se matérialise à travers la préparation préalable des marchés, consacrée par leur publication dans un plan de passation des marchés, validé par la DGCMP et publié par l'ARMP d'une part et par l'identification des activités devant être réalisées sous forme de régie administrative, d'autre part.

### IV.2.1. La programmation des marchés

Du fait de la sortie relativement tôt du budget codifié 2012, soixante-treize (73) maîtres d'ouvrage sur quatre-vingt-quatorze (94) répertoriés au Congo, disposent de plans de passation des marchés validés par la DGCMP et publiés à l'ARMP dans les délais requis. Ils représentent ainsi 78% du total des maîtres d'ouvrage.

A l'intérieur des différents plans de passation des marchés, la répartition des projets en nombre et par type de maîtres d'ouvrage se présente ainsi qu'il suit :

- Ministères sectoriels : deux mille cent quatre-vingt-six (2 186) marchés ;
- Etablissements et entreprises publiques : quatre-cent-vingt-trois (423) marchés ;
- Institutions de la République : cent soixante-dix-sept (177) marchés ;
- Collectivités locales : cinq cent trente (530) marchés.

Avec 65,9 % des marchés, les ministères sectoriels constituent le type de maître d'ouvrage disposant du plus grand nombre de marchés inscrits au budget d'investissement.

Tableau N° 3.2.1. : Répartition des marchés par maîtres d'ouvrage et par mode de passation en 2012

Maîtres d'ouvrage	Nombre de PPM	Modes de passation			TOTAL	Taux par maître d'ouvrage
		Appel à la concurrence	Entente directe	Marchés spéciaux		
<b>Ministères</b>	36	2 075	25	86	<b>2 186</b>	65,9%
<b>Institutions de la République</b>	14	146	24	7	<b>177</b>	5,3%
<b>Collectivités Locales</b>	11	457	1	72	<b>530</b>	16,0%
<b>Ets et Entreprises Publics</b>	12	378	6	39	<b>423</b>	12,8%
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>3 056</b>	<b>56</b>	<b>204</b>	<b>3 316</b>	<b>100,0%</b>
<b>Taux par mode de passation</b>		<b>92,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>6,2%</b>	<b>100,0%</b>	

Source : ARMP/DGCMP

### IV.2.2. La distinction entre les activités en régie et les marchés publics

Lors de la préparation des marchés, les maîtres d'ouvrage sont tenus de distinguer les activités menées sous forme de régies administratives de celles destinées à être réalisées sous forme de marchés publics. Sur un montant total de 626.624.858.529 CFA du budget d'investissement 2012, la valeur des activités en régie programmées s'élève à 168.905.434.127 FCFA, soit un taux de 27% du budget d'investissement.

Suivant les termes de l'arrêté du ministère en charge des finances à propos des modalités d'exécution du budget d'investissement 2012, les activités en régie sont soumises au contrôle de la DGCMP avant leur engagement, afin de s'assurer que celles-ci ne comportent pas de marchés en leur sein.

A la suite des contrôles exercés par la DGCMP préalablement à l'engagement des activités en régie, il est apparu que, sur les 27% de régies programmées, seules 0,8% d'une valeur de 4.010.609.000 FCFA ont été validées par la DGCMP comme étant des véritables activités en régie administrative.

Il ressort que le concept d'activité en régie n'est pas encore bien assimilé par les maîtres d'ouvrage, qui ont du mal à distinguer les marchés publics des activités conduites sous forme de régie administrative.

L'écart constaté entre les régies programmées par les maîtres d'ouvrage et celles autorisées par la DGCMP, fait prendre la mesure de l'ampleur de cette confusion, comme le démontre le tableau 3.2.2 ci-dessous.

**Tableau N° 3.2.2. : Situation des activités en régie et des marchés publics en 2012**

Maîtres d'ouvrage	Valeur des marchés	Régies prévues par les maîtres d'ouvrage		Régies autorisées par la DGCMP	
		Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage
<b>Ministères</b>	480 151 698 236	144 490 479 050	30,1%	4 010 609 000	0,8%
<b>Institutions de la République</b>	146 473 160 293	24 414 955 077	16,7%	846 963 172	0,6%
<b>Collectivités Locales</b>					
<b>Ets et Entreprises Publics</b>					
<b>Total</b>	<b>626 624 858 529</b>	<b>168 905 434 127</b>	<b>27,0%</b>	<b>4 857 572 172</b>	<b>0,8%</b>

Source : DGCMP

De façon globale, les maîtres d'ouvrage ont, au cours de la gestion de leurs marchés publics de 2012, respecté le principe de la préparation et de la planification des marchés avant leur passation.

En effet, l'adhésion de 78 % de maîtres d'ouvrage au respect de l'article 22 du Code des marchés publics qui fait obligation à tous les maîtres d'ouvrage de disposer d'un plan de passation des marchés est un point positif pour le système. Il dénote un certain niveau de maîtrise des techniques et des exigences de la préparation de marchés publics par les maîtres d'ouvrage.

Cependant, il convient de reconnaître que la distinction entre les activités en régie et les marchés publics demeure encore vague dans l'entendement des maîtres d'ouvrage. Les raisons de cette assimilation des marchés aux régies administratives résultent d'abord de l'absence de maîtrise par les maîtres d'ouvrage, du concept de régie prévu à l'article 113 du Code des marchés publics. Ensuite, la responsabilisation des CGMP par les PRMP pour la préparation des modalités d'engagement des activités en régie, alors que cet organe n'est compétent que dans le domaine des marchés publics, constitue la seconde raison de cette méprise.

## CHAPITRE 3 : LA PASSATION DES MARCHES

La mesure des performances du système dans la passation des marchés publics, permet de s'assurer du respect du principe de régularité en matière de gestion, ainsi que des principes fondamentaux de la commande publique, de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats, et de celui de la transparence des procédures.

### IV.3.1. Le respect de la réglementation

Dans le cadre du présent rapport, le respect de la réglementation des marchés publics se mesure à six niveaux :

#### 1. Le respect de l'inscription aux plans de passation des marchés

En ce qui concerne l'inscription des marchés publics passés au PPM, l'analyse des marchés publics passés au cours de l'année a permis de faire ressortir que sur un échantillon de quatre cent cinquante (450) marchés publics passés, seulement 5% n'étaient pas prévus aux plans de passation des marchés. La plupart de ces marchés publics ont concerné des situations d'urgence liées aux événements malheureux du 4 mars 2012. Cependant, malgré ce défaut d'inscription, leur passation a été autorisée par un avis conforme de la DGCMP.

Ce faible niveau de marchés publics passés sans inscription préalable prouve à l'évidence la volonté du système à ne pas laisser la place à l'improvisation dans la gestion des marchés publics.

#### 2. Le respect des modes de passation

Au regard des modes de passation des marchés publics prévus dans les plans annuels de passation des marchés, seulement 2% des marchés ont changé de mode au cours du processus de passation.

Ce faible pourcentage démontre également à l'évidence, l'enclin des maîtres d'ouvrage au respect de la réglementation.

#### 3. Le respect des délais de règlement des marchés

Conformément aux dispositions de l'article 125 du Code des marchés publics et de l'article 2 de l'arrêté n° 7333 du 04 septembre 2009, fixant la durée maximale de traitement des dossiers de dépense de l'Etat dans la chaîne de la dépense, le paiement des marchés publics doit être effectué dans un délai ne pouvant dépasser 90 jours.

Au cours de l'année 2012, l'ARMP a enregistré plusieurs requêtes émanant des opérateurs économiques, titulaires de marchés publics, ainsi que de maîtres d'ouvrage, demandant son arbitrage pour le règlement des marchés dont les paiements étaient suspendus au niveau de la chaîne de la dépense publique. Cette situation a causé beaucoup de retard dans l'exécution des projets en 2012. Plusieurs causes expliquent ces retards :

- La systématisation de l'octroi des avis de non objection par la DGCMP, même pour les marchés en dessous des seuils de contrôle a priori ;

- L'intervention de la DGCB qui a étendu ses compétences jusqu'à l'analyse et l'appréciation des dispositions contractuelles, pourtant validées par la DGCMP et approuvées par l'autorité approbatrice ;
- L'absence de maîtrise, par les représentants de certains maîtres d'ouvrage du circuit des marchés approuvés, amenant ainsi les titulaires de marchés à suivre les dossiers de règlement de leurs marchés sur la chaîne de la dépense publique.

La méconnaissance ou la mauvaise interprétation de la nouvelle chaîne de la dépense publique par certains agents du Ministère en charge des Finances, les maîtres d'ouvrage et les titulaires des marchés justifie cette situation.

Il faudrait également prendre en compte l'absence de maîtrise de la réglementation en vigueur en matière de passation des marchés publics à tous ceux-ci.

#### 4. Le respect des délais d'approbation

Le délai réglementaire d'approbation des marchés publics est fixé à 30 jours. Au cours de l'année 2012, très peu de marchés ont été approuvés dans les délais réglementaires. Le niveau d'approbation des marchés en 2012 s'est présenté ainsi qu'il suit :

- Marchés signés et approuvés dans les délais de 30 jours : 20% ;
- Marchés signés et approuvés au-delà de 30 jours : 6% ;
- Marchés signés mais non approuvés au cours de l'année 2012 : 74%.

**Tableau N° 3.3.1 : Délais moyens d'approbation des marchés publics**

Institutions	Marchés attribués en 2012	Approuvés dans les délais (30j)		Approuvés hors délais (au-delà de 30j)		Non approuvés au cours de l'année	
		Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Ministères	918	158	17,2%	55	6,0%	705	76,8%
Institutions de la République	24	18	75,0%	2	8,3%	4	16,7%
Collectivités Locales	37	21	56,8%	0	0,0%	16	43,2%
Ets et Entreprises Publics	21	3	14,3%	3	14,3%	15	71,4%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1000</b>	<b>200</b>	<b>20,0%</b>	<b>60</b>	<b>6,0%</b>	<b>740</b>	<b>74,0%</b>

*Source : DGCMP*

#### 5. Le respect de la procédure de dépôt des offres

Conformément aux dispositions de l'article 59§8 du Code des marchés publics, les offres parvenues postérieurement aux dates et heures limites de dépôt sont irrecevables.

Au cours de l'année 2012, l'ARMP a mis en place des équipes d'observations des ouvertures publiques des plis auprès de plusieurs maîtres d'ouvrage. Pour ce faire, et conformément à la réglementation, un registre de dépôt des offres a été édité et remis à chaque CGMP.

Au cours des missions d'observation organisées par l'ARMP, les constats faits révèlent que les CGMP respectaient les règles de dépôt des offres et d'ouverture des plis. Cette maîtrise des procédures résulte des sessions de formation et d'information organisées par l'ARMP à leur endroit.

Cependant, il a été constaté que certains membres des Cellules de gestion des marchés publics (CGMP) ont reçu les plis contenant les offres au-delà même des dates et heures limites de dépôt des offres consignées dans le dossier d'appel d'offres.

Cet état de chose qui viole le principe d'équité est dû en partie à la publication tardive des AAO par l'ARMP, par rapport aux dates de transmission par les maîtres d'ouvrage. En conséquence, les candidats aux marchés publics sont informés de la procédure de passation des marchés et acquièrent le DAO tardivement.

Au-delà de cette raison, il convient de souligner que, malgré les formations organisées par l'ARMP au cours de l'année 2012, sur le thème : « le dépôt des offres et l'ouverture publique des plis », certains maîtres d'ouvrage et certains candidats aux marchés publics n'ont pas encore maîtrisé les principes. L'absence de rigueur des membres des CGMP à l'égard de certains soumissionnaires expliquent en partie le non respect des délais de réception des offres.

## 6. Le respect de la procédure d'enregistrement des marchés

L'article 63 §3 du décret 2009-157, du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ARMP, attribue à cette institution la mission d'enregistrement de tous les marchés publics. A cet effet, l'ARMP, en concertation avec la DGCMP et la DGGT, au cours des séances de travail tripartites, avait mis en place un dispositif d'enregistrement des marchés publics, à travers l'assignation du NIUM à chaque marché.

Malgré les séances de vulgarisation organisées par l'ARMP pour faire maîtriser les procédures afférentes à l'enregistrement des marchés, le niveau d'enregistrement est demeuré très faible.

En 2012, sur 1071 marchés attribués et signés, seulement 436, soit 43,6%, ont été enregistrés à l'ARMP et bénéficiés d'un NIUM.

Cette situation, due à la confusion de la mission d'enregistrement entre l'ARMP et la DGCMP, a laissé beaucoup de maîtres d'ouvrage et de titulaires de marchés dans l'incertitude sur l'organe réellement compétent pour l'enregistrement des marchés. L'absence d'enregistrement des marchés à un lieu unique a conduit à des difficultés dans le suivi et l'établissement des statistiques fiables sur les marchés publics.

**Tableau N° 3.3.2 : Situation indicative des marchés enregistrés à l'ARMP**

Institutions	Marchés passés		Marchés enregistrés		Taux d'enregistrement
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	
Ministères	918	187 187 615 482	357	66 294 069 747	38,89%
Institutions de la République	24	1 593 603 145	24	1 797 557 829	100,00%
Collectivités Locales	37	1 547 308 834	34	1 549 136 354	91,89%
Etablissements et E/ses Publics	21	2 194 171 403	21	1 839 752 669	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 000</b>	<b>192 522 698 864</b>	<b>436</b>	<b>71 480 516 599</b>	<b>43,60%</b>

*Source : FIUM / ARMP*

### IV.3.2. La transparence des procédures

Cet indicateur permet de s'assurer du respect du principe de la transparence à travers la publication systématique des marchés soumis à appel d'offres, notamment en ce qui concerne les avis d'appel d'offres et les procès verbaux d'attribution au Bulletin officiel d'annonce des marchés publics, édités par l'ARMP.

#### 1. La publication des Avis d'appel d'offres, de manifestation d'intérêt et des Décisions d'attribution

La réglementation des marchés publics fait obligation aux maîtres d'ouvrage de publier principalement leurs avis d'appel d'offres, de manifestation d'intérêt ainsi que les décisions d'attribution au Bulletin officiel d'annonce des marchés publics.

##### 1.1. La publication des AAO

Les maîtres d'ouvrage ont, au cours de l'année 2012, publié la totalité des marchés publics passés par appel d'offres ; ce qui conforte l'encrage du respect du principe de la transparence au sein des CGMP. Cependant, au titre de l'année 2012, seulement 17% en moyenne des marchés publics ont été publiés à l'ARMP.

Ce faible pourcentage ne signifie en rien que très peu de marchés publics ont été publiés, loin s'en faut. De fait, certains maîtres d'ouvrage ont eu la préférence de quelques journaux de la place à forte diffusion nationale, en raison du retard constaté dans la parution du BOAMP ; et ce d'autant plus que le retard occasionné dans les publications peut réduire les délais de publication des marchés publics, lesquels sont de 30 jours au minimum.

##### 1.2. La notification des marchés publics et la publication des décisions d'attribution

Au-delà des AAO, plusieurs marchés publics attribués n'ont pas été notifiés. Dans le cas des marchés publics notifiés, les avis n'ont pas été publiés conformément à la réglementation.

En effet, pour le respect du principe de la transparence, les articles 96 et 97 du Code des marchés publics fixent les conditions réglementaires de notification de l'attribution des marchés et de publication des décisions y relatives. Cette procédure n'est pas très bien maîtrisée par les acteurs des marchés publics, du fait du manque de clarté dans sa définition par le Code des marchés publics.

**Tableau N° 3.3.3** : Taux de publication des AAO et AMI à l'ARMP par maître d'ouvrage

Maitre d'Ouvrage	Prévisions	Publiés	Taux
Ministères	2 125	464	21,8%
Institutions de la République	146	25	17,1%
Collectivités Locales	457	13	2,8%
Etablissements et E/ses Publics	378	38	10,1%
<b>TOTAL</b>	<b>3 106</b>	<b>540</b>	<b>17,4%</b>

*Source : ARMP*

### IV.3.3. La Liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats

Le principe de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats s'évalue par le truchement de la mesure du recours à la mise en concurrence des marchés et à travers l'accessibilité aux marchés publics.

## 1. Le recours à la mise en concurrence des candidats

Au cours de l'année 2012, le système a été caractérisé par un ancrage important du respect de l'appel à la concurrence comme mode de passation des marchés publics. Dans le cadre des plans de passation des marchés de cette période, 98,2% des marchés avaient été programmés pour être passés après mise en concurrence des candidats, contre 1,8% d'entente directe.

Au regard des résultats de l'exécution des plans de passation des marchés, 96,3% ont été passés après mise en concurrence et 3,7% par entente directe. L'écart de 2% constaté demeure très peu significatif, au regard de la jeunesse du système de passation des marchés publics au Congo.

**Tableau N° 3.3.4 : Respect de la concurrence**

Modes de passation	Marchés Prévus			Marchés Réalisés			Ecart
	Nombre	Taux	Montant	Nombre	Taux	Montant	
Concurrence	3 056	98,2%	610 890 032 381	1 031	96,3%	450 178 604 476	2%
Entente Directe	56	1,8%	70 140 000 000	40	3,7%	67 696 616 563	-2%
Autres*	204						
<b>TOTAL</b>	<b>3 112</b>	<b>100,0%</b>	<b>681 030 032 381</b>	<b>1 071</b>	<b>100,0%</b>	<b>517 875 221 039</b>	<b>0%</b>

Source : DGCMP

\* les 204 marchés passés selon les autres modes de passation (spéciaux) n'ont pas été pris en compte

## 2. L'accessibilité aux marchés publics

Cet indicateur permet de prendre la mesure de la participation des entreprises aux marchés publics. Les informations y relatives proviennent de l'analyse des procès verbaux d'ouverture des plis, afin de mesurer la moyenne de participation des candidats. Les indicateurs de mesure fixent à quatre (4) le nombre moyen de candidats pour un marché mis en concurrence. Au cours de l'année 2012, l'ARMP a commis des missions d'observation lors des séances des ouvertures des plis organisées par les maîtres d'ouvrage à l'occasion des appels d'offres. Il est apparu que, en moyenne, 1,9 candidats participent aux marchés par appel d'offres.

Après analyse, cette situation résulterait d'une tendance à la rétention des dossiers d'appel d'offres par certains maîtres d'ouvrage qui, dans certains cas, ne les vendent qu'à un ou deux candidats seulement, faussant ainsi le jeu de la concurrence. La faiblesse dans la publication des avis d'appels d'offres et à manifestation d'intérêt évoquée au paragraphe III.3.2 du présent rapport constitue la seconde cause de cette faiblesse.

**Tableau N° 3.3.5 : Niveau d'accessibilité aux marchés publics**

Maîtres d'ouvrage	Nombre moyen de candidat par marché
Ministères	1,0
Institutions de la République	2,0
Collectivités Locales	3,0
Etablissements et E/ses Publics	1,5
<b>Moyenne</b>	<b>1,9</b>

Source : ARMP

L'analyse des indicateurs de passation des marchés publics démontre sans conteste l'avancée significative des acteurs du système en matière d'appropriation des règles et procédures de gestion des marchés publics. Ces avancées ont été constatées au niveau du respect des règles de préparation de marchés par l'élaboration des plans de passation des marchés par la grande majorité des maîtres d'ouvrage.

Dans l'exécution des plans de passation des marchés, les maîtres d'ouvrage ont respecté les modes de passation des marchés.

Cette avancée est également observée à travers la baisse du niveau du recours à l'entente directe, par rapport aux exercices précédents, marquant ainsi la systématisation de la mise en concurrence des candidats.

Enfin, la publication systématique des avis des marchés soumis à appel d'offres, consolide cette amélioration du système.

Cependant, il convient de relever quelques faiblesses dans le respect des principes régissant les marchés publics. Celles-ci s'observent notamment dans :

- l'allongement des délais d'approbation et de règlement des marchés publics ;
- le non respect des règles d'enregistrement des marchés publics ;
- le non respect des règles de notification des marchés publics ;
- la violation des règles de dépôts des offres ;
- la rétention des dossiers d'appel d'offres qui limite l'accessibilité aux marchés publics.

Il convient de noter qu'à l'exception des problèmes liés à l'approbation et au règlement des marchés publics, les faiblesses relevées ne remettent pas en cause les avancées observées dans le système de gestion des marchés publics.



## **CINQUIEME PARTIE : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

## • CONCLUSION

Cette partie du rapport donne un aperçu de la description du système de gestion des marchés publics vu à travers les acteurs de la réforme et ouvre les perspectives sur son avenir.

Il s'agit de mettre à la disposition des décideurs et autres partenaires des indicateurs pertinents pour apprécier le niveau de mise en œuvre de la réforme, conformément à l'article 70 du décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 qui dispose : « l'Autorité de régulation des marchés publics adresse chaque année au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au président de la Cour des comptes, un rapport présentant l'ensemble de ses activités au cours de l'année précédente, et rendant compte de l'efficacité et de la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public, assorti de toutes recommandations susceptibles de l'améliorer. Ce rapport est publié au Journal officiel ».

Les recommandations ainsi formulées ci-dessous, sont la synthèse du constat posé en amont, dont les dix (10) recommandations en sont la conclusion.

### Constat

La mise en œuvre de la réforme a révélé en termes de faiblesses à corriger le constat suivant :

1. les difficultés d'engagement des fonds liés aux activités en régie ;
2. le recours systématique à l'avis de non objection ayant engendré l'alourdissement de la procédure et l'allongement des délais de passation des marchés publics ;
3. l'usage de la lettre de commande comme document contractuel avec pour conséquences : le règlement des marchés en l'absence de tout document contractuel, violant ainsi le code des marchés publics et les difficultés dans le règlement des différends liés à l'exécution des marchés publics, en l'absence de clauses contractuelles ;
4. la rétention non justifiée de la vente des dossiers d'appel d'offres favorisant la faiblesse du niveau de participation des candidats aux appels d'offres, le recours déguisé à l'entente directe et la mauvaise qualité des prestations ;
5. la réception des offres hors délais en violation du principe d'égalité des candidats et de la réglementation en matière de dépôt des offres pouvant générer des contentieux en violation du principe d'égalité des candidats et de la réglementation en matière de dépôt des offres ;
6. l'absence de notification des marchés occasionnant l'impossibilité de fixer les dates réelles de démarrage des prestations des marchés attribués et la non information des candidats malheureux sur l'issue des marchés auxquels ils ont été soumissionnaires ;
7. le non respect de la procédure d'enregistrement des marchés publics qui s'explique par la confusion de la mission d'enregistrement entre l'ARMP et la DGCMP et, les difficultés d'assurer le bon suivi en vue de l'établissement des statistiques fiables sur les marchés publics ;
8. les contrôles inappropriés des contrats dans le circuit de la dépense provoquant le retard dans le règlement des marchés publics ;
9. l'approbation des marchés publics au delà des délais réglementaires de 30 jours avec pour conséquence le retard dans le règlement des marchés publics ;
10. le non respect des procédures et des délais de règlement des marchés occasionnant le retard dans le règlement et l'exécution des marchés publics.

## • RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées dans le cadre du présent rapport, sous forme d'avis sur chacune des faiblesses constatées, sont une exigence formulée à l'article 70 du décret n°2009-157 du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Ainsi, en ce qui concerne :

1. Les difficultés d'engagement des fonds liés aux activités en régie : Organiser à l'attention des cadres du Ministère en charge des finances des formations sur :
  - la notion de régie ;
  - l'ensemble de la procédure d'engagement et de règlement des activités en régie.
2. Le recours systématique à l'avis de non objection : Rappeler les modalités d'attribution des avis de non objection par rapport aux seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.
3. L'usage de la lettre de commande comme document contractuel :
  - demander la régularisation des marchés qui ont été payés par lettre de commande (utilisées pour l'engagement des paiements des prestations) ;
  - organiser des sessions de formation sur le contrat de marchés publics.
4. La rétention non justifiée de la vente des dossiers d'appel d'offres :
  - encourager la dénonciation des cas avérés ;
  - sanctionner les auteurs de cette rétention ;
  - mettre en place un système sécurisant la vente et le retrait des dossiers d'appel d'offres ;
  - prendre une décision de fixation du nombre minimum (4) d'offres jugées conformes pour la validité de la procédure d'évaluation.
5. La réception des offres hors délais en violation du principe d'égalité des candidats et de la réglementation en matière de dépôt des offres pouvant générer des contentieux :
  - mettre l'accent sur le respect des délais de publication des avis d'appel d'offres ;
  - poursuivre la formation et l'information des acteurs ;
  - poursuivre et renforcer la moralisation des acteurs.
6. L'absence de notification des marchés :
  - élaborer des fiches et ordinogrammes de vulgarisation desdites procédures ;
  - organiser des sessions de vulgarisation des procédures de notification des marchés publics auprès de tous les acteurs du système.
7. Le non respect de la procédure d'enregistrement des marchés publics :
  - préciser les modalités et la procédure d'enregistrement des marchés publics à l'ARMP ;
  - organiser une concertation avec la DGI et la DGTP afin de subordonner l'enregistrement des marchés publics aux domaines et timbres ainsi que leur règlement à l'attribution du NIUM.
8. Les contrôles inappropriés des contrats dans le circuit de la dépense : Organiser des sessions d'information et de formation pour renforcer les capacités des acteurs de la commande publique sur :
  - la chaîne de la dépense ;
  - le suivi de l'exécution des marchés.

9. L'approbation des marchés publics au-delà des délais réglementaires de 30 jours : Organiser une concertation avec le Ministère en charge des finances en vue de l'allègement de la procédure d'approbation des marchés publics.
10. Le non respect des procédures et des délais de règlement des marchés : Par voie de délibération, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics doit rappeler les procédures et délais de règlement des marchés publics, conformément à la réglementation en vigueur.