



**MAPS**

Methodology for Assessing  
Procurement Systems

# ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS DU GABON

2022





**MAPS**

Méthodologie d'évaluation des systèmes de  
passation des marchés

**GABON**

---

# Évaluation du système de passation des marchés publics

Version révisée

Août 2022

## Rapport d'évaluation



© 2022 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy, completeness, or currency of the data included in this work and does not assume responsibility for any errors, omissions, or discrepancies in the information, or liability with respect to the use of or failure to use the information, methods, processes, or conclusions set forth. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be construed or considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

### **Rights and Permissions**

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



## AVANT PROPOS

Ce rapport d'évaluation du système de passation des marchés en République gabonaise constitue l'aboutissement d'un long processus amorcé en 2018. La planification de l'évaluation, la conduite et l'analyse des résultats ont été exécutées selon le calendrier prévu. L'émission du rapport est intervenue en juin 2019. Le secrétariat MAPS a débuté ses opérations et produit des commentaires sur le rapport de juin 2019, auquel l'équipe gabonaise a apporté les modifications demandées et produit un rapport amendé. Suite à cela, est intervenue la cérémonie officielle de la présentation officielle des conclusions et les recommandations du MAPS.

Le processus de certification a connu divers incidents qui en sont venus perturber le déroulement normal. Le premier incident est la pandémie mondiale qui a considérablement ralenti et occupé la Banque sur d'autres priorités. Le second est la mise en place du Secrétariat MAPS en juin 2021 qui a alors officiellement initié la certification de tous les MAPS complétés et dont celui de Gabon. Ainsi toute la documentation relative au MAPS y a été acheminée pour revue et certification. En mars 2022, le Secrétariat MAPS a formulé une liste de commentaires substantiels additionnels sur la matrice, les analyses et le processus de validation du rapport final. En mai 2022, suite aux discussions entre la Banque, le Secrétariat MAPS et l'équipe gabonaise, une décision a été prise consistant en la révision du rapport d'évaluation sous l'égide de l'ARMP et l'appui financier de la Banque. La révision a consisté en la réécriture du rapport sur la base du format suggéré par le MAPS. Ensuite chacun des commentaires aussi bien sur la matrice que sur le rapport ont été discutés et incorporés.

Considérant le laps de temps entre ladite évaluation et la certification, le Gouvernement a suggéré que l'équipe se concentre sur l'évaluation proprement dite et mette de côté les éléments stratégiques du rapport initial. En conséquence, le rapport révisé ci-après s'est uniquement concentré sur l'évaluation du système pour atteindre les objectifs de certification visés par le Gouvernement et la Banque.

Le Gouvernement du Gabon remercie vivement le Secrétariat MAPS pour son appui et conseils tout au long du processus de validation.



|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Table des matières                                                                                                              |    |
| Acronymes                                                                                                                       | 7  |
| Résumé analytique                                                                                                               | 9  |
| Tableau de conformité                                                                                                           | 10 |
| Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion                                                                          | 14 |
| Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratique du marché                                                              | 16 |
| Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés                                        | 18 |
| Conclusions et Recommandations consolidées                                                                                      | 19 |
| Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel                                                                             | 20 |
| Le système d'information                                                                                                        | 21 |
| Les ressources humaines                                                                                                         | 21 |
| Les autres recommandations                                                                                                      | 22 |
| Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations                                                                     | 22 |
| Validation des résultats                                                                                                        | 22 |
| Validation interne                                                                                                              | 22 |
| Validation externe (Banque mondiale, PTF et Secrétariat MAPS)                                                                   | 22 |
| 1. Introduction                                                                                                                 | 24 |
| 1.1 Contexte                                                                                                                    | 24 |
| 1.2 Méthodologie                                                                                                                | 24 |
| 1.3 Organisation et exécution de l'évaluation                                                                                   | 25 |
| 1.4 Difficultés rencontrées                                                                                                     | 25 |
| 2. Analyse contextuelle du pays                                                                                                 | 27 |
| 2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays                                                                  | 27 |
| 2.1.1 Données géographiques                                                                                                     | 27 |
| 2.1.3 Données économiques                                                                                                       | 27 |
| 2.1.4 Politique intérieure                                                                                                      | 30 |
| 2.1.5 Politique étrangère                                                                                                       | 30 |
| 2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique | 31 |
| 2.2.1 Place des marchés publics dans les dépenses publiques                                                                     | 31 |
| 2.2.2 Institutions clés                                                                                                         | 35 |
| 2.2.3 Gouvernance publique                                                                                                      | 36 |
| 2.2.4 L'Agence Nationale de Gestion des Grands Travaux d'Infrastructures (ANGTI)                                                | 37 |
| 2.3 Objectifs de la politique nationale des marchés publics et objectifs de développement durable                               | 38 |



|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.1 Objectifs de développement durable                                                                                                        | 38 |
| 2.3.2 Objectif environnemental                                                                                                                  | 39 |
| 2.3.3 Objectif social                                                                                                                           | 39 |
| 2.3.4 Objectif économique/ Promotion des PME                                                                                                    | 39 |
| 2.4. Réforme des marchés publics                                                                                                                | 40 |
| 2.4.1 Réforme du cadre juridique et institutionnel                                                                                              | 40 |
| 2.4.2 Amélioration de la gestion des ressources humaines et formation                                                                           | 41 |
| 3. Évaluation                                                                                                                                   | 43 |
| 3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique                                                                                     | 43 |
| Synthèse                                                                                                                                        | 43 |
| Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur | 45 |
| Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique                                                    | 51 |
| Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.    | 53 |
| 3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion                                                                                    | 55 |
| Synthèse                                                                                                                                        | 55 |
| Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques       | 57 |
| Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation                                         | 59 |
| Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.                                                              | 62 |
| Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace                                                      | 63 |
| Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration                                | 65 |
| 3.3. Pilier III - Activités d'acquisition publique et pratiques du marché                                                                       | 68 |
| Synthèse                                                                                                                                        | 68 |
| Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis                                            | 70 |
| Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel                                                                  | 76 |
| 3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics                                          | 78 |
| Synthèse                                                                                                                                        | 79 |
| Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés                    | 80 |
| Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces                                                                  | 82 |



|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficaces   | 85 |
| Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption | 87 |
| 4. Recommandations consolidées                                                                     | 93 |
| 4.1 Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel                                            | 93 |
| 4.2 Le système d'information                                                                       | 95 |
| 4.3 Les ressources humaines                                                                        | 96 |
| 4.4 Les autres recommandations                                                                     | 96 |
| 4.5 Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations                                    | 97 |
| 5. Informations concernant la validation                                                           | 98 |
| 5.1 Validation interne                                                                             | 98 |
| 5.2 Validation externe (Banque mondiale, PTF et Secrétariat MAPS)                                  | 99 |



|               |                                                                     |
|---------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>AAI</b>    | Autorité Administrative Indépendante                                |
| <b>AC</b>     | Autorité Contractante                                               |
| <b>ANGTI</b>  | Agence Nationale des Grands Travaux d'Infrastructures               |
| <b>ANIF</b>   | Agence Nationale d'investigations financière                        |
| <b>ANPI</b>   | Agence nationale de Promotion des Investissements                   |
| <b>AOI</b>    | Appel d'Offres international                                        |
| <b>AOO</b>    | Appel d'Offres ouvert                                               |
| <b>APD</b>    | Achats publics durables                                             |
| <b>ARMP</b>   | Agence de Régulation des Marchés Publics                            |
| <b>BAD</b>    | Banque Africaine de Développement                                   |
| <b>BM</b>     | Banque mondiale                                                     |
| <b>BTP</b>    | Bâtiment - Travaux publics                                          |
| <b>CC</b>     | Cour des Comptes                                                    |
| <b>CCAG</b>   | Cahier des Clauses administratives générales                        |
| <b>CCAP</b>   | Cahier des Clauses administratives particulières                    |
| <b>CCTG</b>   | Cahier des Clauses techniques générales                             |
| <b>CEI</b>    | Cellule d'Enquêtes et d'Investigations                              |
| <b>CEO</b>    | Commission d'Évaluation des Offres                                  |
| <b>CGE</b>    | Contrôle Général d'Etat                                             |
| <b>CGPME</b>  | Confédération Gabonaise des PME                                     |
| <b>CMP</b>    | Code des Marchés publics                                            |
| <b>CNEG</b>   | Conseil National des Employeurs du Gabon                            |
| <b>CNNII</b>  | Compagnie Nationale de Navigation Intérieure et Internationale      |
| <b>CNLCEI</b> | Commission Nationale de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite      |
| <b>CNP</b>    | Conseil National du Patronat                                        |
| <b>CNUCC</b>  | Convention des Nations Unies Contre la Corruption                   |
| <b>CNUDCI</b> | Commission des Nations Unies pour le Droit commercial international |
| <b>COA</b>    | Code des Obligations de l'Administration                            |
| <b>COF</b>    | Contrôleur des Opérations financières                               |
| <b>CPMP</b>   | Cellule de Passation de Marchés Publics                             |
| <b>CRD</b>    | Comité de Règlement des Différends                                  |
| <b>CREI</b>   | Cour de Répression de l'Enrichissement illicite                     |
| <b>DAO</b>    | Dossier d'Appel d'Offres                                            |
| <b>DASP</b>   | Direction d'Appui au Secteur privé                                  |
| <b>DCAF</b>   | Direction Centrale des Affaires Financières                         |
| <b>DGBFIP</b> | Direction Générale du Budget et des Finances Publiques              |
| <b>DGCCP</b>  | Direction Générale de Contrôle de la Commande Publique              |
| <b>DOCP</b>   | Direction de l'Optimisation de la Commande Publique (DOCP)          |
| <b>DPMP</b>   | Délégations Provinciales des Marchés Publics                        |
| <b>DSD</b>    | Direction des Statistiques et de la Documentation                   |
| <b>DSP</b>    | Document de Stratégie Pays                                          |
| <b>ED</b>     | Entente directe                                                     |





|               |                                                                                           |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ENA</b>    | Ecole Nationale d'Administration                                                          |
| <b>FMI</b>    | Fonds Monétaire International                                                             |
| <b>FONSIS</b> | Fonds souverain d'Investissements stratégiques                                            |
| <b>GE</b>     | Grande Entreprise                                                                         |
| <b>GENIS</b>  | Gestion et Entretien des Routes par Niveaux de Service                                    |
| <b>GTC</b>    | Groupe technique consultatif                                                              |
| <b>HCCT</b>   | Haut Conseil pour les Collectivités territoriales                                         |
| <b>HIMO</b>   | Haute Intensité de Main d'œuvre                                                           |
| <b>IEF</b>    | Institut Economie et Finance                                                              |
| <b>IGF</b>    | Inspection Générale des Finances                                                          |
| <b>MAPS</b>   | Méthodologie d'Evaluation des Système de Passation de marchés                             |
| <b>MBCP</b>   | Ministère du Budget et des Comptes Publics                                                |
| <b>ME</b>     | Moyenne Entreprise                                                                        |
| <b>MEN</b>    | Ministère de l'Education Nationale                                                        |
| <b>MEP</b>    | Ministère de l'Economie et de la Prospective                                              |
| <b>MP</b>     | Marchés Publics                                                                           |
| <b>OFNAC</b>  | Office national de Lutte contre la fraude et la corruption                                |
| <b>OHADA</b>  | Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires                        |
| <b>OMC</b>    | Organisation Mondiale du Commerce                                                         |
| <b>ONG</b>    | Organisation Non Gouvernementale                                                          |
| <b>PASP</b>   | Projet d'Appui au Secteur privé                                                           |
| <b>PE</b>     | Petite entreprise                                                                         |
| <b>PEFA</b>   | Programme d'Examen des dépenses publiques et d'Evaluation de la Responsabilité Financière |
| <b>PME</b>    | Petite et moyenne Entreprise                                                              |
| <b>PNUD</b>   | Programme des Nations Unies pour le Développement                                         |
| <b>PPLAAF</b> | Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alertes en Afrique                                |
| <b>PPM</b>    | Plan de Passation de Marchés                                                              |
| <b>PPP</b>    | Partenariat Public Privé                                                                  |
| <b>PR</b>     | Président de la République                                                                |
| <b>PSGE</b>   | Plan Stratégique Gabon Emergent                                                           |
| <b>PTF</b>    | Partenaire technique et financier                                                         |
| <b>PV</b>     | Procès-verbal                                                                             |
| <b>SEEG</b>   | Société d'Eau et d'Energie du Gabon                                                       |
| <b>SNI</b>    | Société Nationale Immobilière                                                             |
| <b>SNR</b>    | Société Nationale de Recouvrement                                                         |
| <b>SPMP</b>   | Service de Passation des Marchés Publics                                                  |
| <b>SYGMAP</b> | Système électronique de Gestion des Marchés publics                                       |
| <b>TPE</b>    | Très petite Entreprise                                                                    |
| <b>UEMOA</b>  | Union économique et monétaire ouest-africaine                                             |
| <b>UPMP</b>   | Unité de Passation des Marchés Publics (AC)                                               |
| <b>CPMP</b>   | Cellule de Passation des Marchés Publics (DGBFIP)                                         |
| <b>VAF</b>    | Vérification administrative et financière                                                 |
| <b>VECTIS</b> | Système d'information budgétaire                                                          |



## Résumé analytique

La présente évaluation intervient à un moment critique pour le Gabon. En effet, depuis des décennies, l'économie du Gabon a reposé sur les ressources pétrolières. La baisse des cours a amené le gouvernement à adopter un ambitieux programme de diversification de son économie qui s'accompagnera d'investissements majeurs dans les secteurs clés de l'économie. La question est de savoir si le système de passation des marchés est en mesure de jouer son rôle correctement dans la passation de marchés complexes de grande importance. Le Gabon a conduit l'évaluation de son système des marchés publics dans le but de faire le point de la situation et de connaître l'écart entre l'actuel et les bonnes pratiques internationales. A terme, l'objectif est de doter le Gabon d'un système solide pour prendre en charge la planification, la passation et la gestion de marchés de grande complexité et d'importance monétaire essentiels au développement du pays.

La méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés fournit un outil d'analyse capable de (i) faire le point de la situation en comparant l'actuel aux meilleures pratiques internationales et (ii) formuler des recommandations pour amener le système aux standards internationaux. Elle comporte 14 indicateurs regroupés sous quatre piliers : (i) cadre juridique, réglementaire et politique ; (ii) cadre institutionnel et capacité de gestion ; (iii) activités d'acquisition et pratiques du marché : et, (iv) responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés. Les 14 indicateurs se divisent ensuite en une cinquantaine de sous-indicateurs qui font tous l'objet d'un examen détaillé.

L'évaluation a été conduite par une équipe de cadres gabonais appuyée par une équipe d'experts financés par la Banque mondiale. Elle s'est déroulée au début de 2019. Comme expliqué dans l'avant-propos, le déroulement s'est heurté à de nombreuses difficultés dont l'accès aux renseignements nécessaires à l'évaluation des pratiques de la passation des marchés (indicateur 9 principalement). Ces difficultés résultent directement de l'absence d'un système d'information et de gestion des marchés et de la désorganisation du système d'archivage. Ce constat permet déjà de répondre partiellement à la question posée sur la capacité du système.

Le Gabon a bénéficié de l'appui de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement (2014-2016) dans la réforme des marchés publics dont certaines interventions étaient intégrées au Plan Stratégique Gabon Émergent (PSGE). Malgré cela, la réforme a connu des lenteurs et un bon nombre de mesures n'ont pas été mises en place faute d'appui politique. Comme le démontre le tableau suivant, le système démontre des déficiences sous chacun des quatre piliers. Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel ; le système d'information et de gestion des marchés publics ; la gestion et la formation des ressources humaines et le renforcement des capacités démontrent des faiblesses substantielles qui viennent plomber le bon fonctionnement du système et sa capacité à livrer les résultats attendus. En outre, les mesures relatives à l'intégrité et la transparence du système ne sont pas en place ou, lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas opérationnelles.



## Tableau de conformité

Le tableau qui suit présente le niveau de conformité de chacun des sous-indicateurs. Chaque sous-indicateur est présenté ci-après par couleur pour correspondre aux résultats selon le schéma suivant :

**Vert = conformité totale**

**Jaune = lacunes identifiées**

**Rouge = lacunes importantes identifiées**

Suit ensuite une description détaillée de la situation sous chacun des piliers.

| <b>PILIER I</b>                                                                                                           |                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et respecte les obligations applicables.</b> | 1(a) – Champ d'application et portée du cadre législatif et réglementaire                       |
|                                                                                                                           | 1(b) – Méthodes d'acquisition                                                                   |
|                                                                                                                           | 1(c) – Règles relatives aux avis et aux délais                                                  |
|                                                                                                                           | 1(d) – Règles concernant la participation                                                       |
|                                                                                                                           | 1(e) – Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques                                   |
|                                                                                                                           | 1(f) – Critères d'évaluation et d'adjudication                                                  |
|                                                                                                                           | 1(g) – Soumission, réception et ouverture des offres                                            |
|                                                                                                                           | 1(h) – Droit de contester et de former un recours                                               |
|                                                                                                                           | 1(i) – Gestion des contrats                                                                     |
|                                                                                                                           | 1(j) – Passation des marchés par voie électroniques                                             |
|                                                                                                                           | 1(k) – Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques. |
|                                                                                                                           | 1(l) – Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée               |
| <b>2. Les règlements et outils d'application soutiennent le cadre juridique.</b>                                          | 2(a) – Réglementation d'application prévoyant les processus et les procédures                   |
|                                                                                                                           | 2(b) – Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services    |
|                                                                                                                           | 2(c) – Conditions contractuelles types                                                          |
|                                                                                                                           | 2(d) – Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices                    |
| <b>3. Le cadre juridique reflète les objectifs politiques secondaires et les obligations internationales du pays</b>      | 3(a) – Achats publics durables (SPP)                                                            |
|                                                                                                                           | 3(b) – Obligations découlant d'accords internationaux                                           |



| PILIER II                                                                                                                       |                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. | 4(a) – Planification des acquisitions et le cycle budgétaire                                             |
|                                                                                                                                 | 4(b) – Procédures financières et le cycle de passation des marchés                                       |
| 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation.                                   | 5(a) – Statut et fondement juridique de la fonction normative/de réglementation                          |
|                                                                                                                                 | 5(b) – Responsabilités de la fonction normative/de réglementation                                        |
|                                                                                                                                 | 5(c) – Organisation, financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité                        |
|                                                                                                                                 | 5(d) – Éviter les conflits d'intérêts                                                                    |
| 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.                                                         | 6(a) – Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices                        |
|                                                                                                                                 | 6(b) – Organe centralisé de passation des marchés                                                        |
| 7. La passation des marchés publics est intégrée dans un système d'information efficace.                                        | 7(a) – Publication d'informations sur les marchés publics soutenue par les technologies de l'information |
|                                                                                                                                 | 7(b) – Utilisation de l'acquisition électronique                                                         |
|                                                                                                                                 | 7(c) – Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés                            |
| 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.                          | 8(a) – Formation, conseil et assistance                                                                  |
|                                                                                                                                 | 8(b) – Reconnaissance de la passation des marchés comme une profession                                   |
|                                                                                                                                 | 8(c) – Suivi du rendement pour améliorer le système                                                      |
| PILIER III                                                                                                                      |                                                                                                          |
| 9. Les pratiques en matière de passation des marchés publics sont conformes aux objectifs définis                               | 9(a) – Planification                                                                                     |
|                                                                                                                                 | 9(b) – Sélection et adjudication                                                                         |
|                                                                                                                                 | 9(c) – Gestion des contrats en pratique                                                                  |
| 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.                                                            | 10(a) – Dialogue et partenariats entre secteur public et privé                                           |
|                                                                                                                                 | 10(b) – Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisition publiques                       |
|                                                                                                                                 | 10(c) – Principaux secteurs et stratégies sectorielles                                                   |



| PILIER IV                                                                                                                 |                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.</b> | 11(a) – Environnement propice à la consultation et au contrôle du public                                                                                            |
|                                                                                                                           | 11(b) – Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide                                                                                            |
|                                                                                                                           | 11(c) – Participation directe de la société civile                                                                                                                  |
| <b>12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces.</b>                                               | 12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle                                                                                          |
|                                                                                                                           | 12(b) – Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques                                                                                             |
|                                                                                                                           | 12(c) – Mise en application et suivi des conclusions et recommandations                                                                                             |
|                                                                                                                           | 12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passation des marchés                                                                               |
| <b>13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients.</b>                            | 13(a) – Processus de contestation et de recours                                                                                                                     |
|                                                                                                                           | 13(b) – Indépendance et capacité de l'organe d'appel                                                                                                                |
|                                                                                                                           | 13(c) – Décisions de l'organe d'appel                                                                                                                               |
| <b>14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption.</b>                           | 14(a) – Définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts et des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes |
|                                                                                                                           | 14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres                                                                                |
|                                                                                                                           | 14(c) – Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces                                                                                                     |
|                                                                                                                           | 14(d) – Cadre de lutte contre la corruption formation à l'intégrité                                                                                                 |
|                                                                                                                           | 14(e) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés                                                          |
|                                                                                                                           | 14(f) – Mécanisme sûr pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique                                                            |
|                                                                                                                           | 14(g) – Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières                                                           |

L'évaluation du système révèle une situation particulièrement difficile en ce sens que chacun des éléments évalués démontre des lacunes substantielles d'une importance telle que la plupart d'entre elles constituent un risque important voire très important sur l'ensemble du système. La mise à niveau du système va requérir d'une part un très haut niveau d'engagement politique, un engagement dans le long terme et des ressources humaines et financières en abondance.



## Synthèse de l'évaluation des quatre piliers

### Pilier I. Cadre législatif, réglementaire et politique

Dans l'ensemble, le cadre légal n'est pas conforme aux bonnes pratiques. Il a été mis en place en 2012, 2014, 2015 et 2018; les modifications successives ont altéré la cohérence de l'ensemble du cadre juridique, révélant des chevauchements de compétences ou des vides juridiques. Les textes sont d'un même niveau hiérarchique; ils ont tous la forme du décret. Le Code est un décret; le décret de création de l'ARMP n'est pas conforme à la loi gabonaise qui exige que les autorités autonomes soient créées par une loi. Le texte relatif à l'organe de régulation et celui relatif à l'organe de contrôle ne traduisent pas les normes internationales en ce qui concerne leurs attributions. Le principe de la responsabilisation des autorités contractantes n'est pas clairement imbriqué dans le cadre juridique.

Il existe un certain nombre de réglementations qui viennent compléter les textes mais on ne peut affirmer que le corpus réglementaire est clair et exhaustif. Il manque un bon nombre de réglementations nécessaires à une passation des marchés conformes aux normes internationales. Il n'existe pas de manuel de procédures, par exemple. Il existe également des documents d'appel d'offres pour plusieurs types de marchés et un certain nombre de documents plus administratifs comme le PV d'ouverture des offres, rapport d'évaluation des offres, etc. Plusieurs autres textes comportent des dispositions relatives aux marchés publics ou s'appliquent à eux : loi sur les PPP, loi sur l'accès à l'information, loi 002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise, entre autres. Il n'existe pas de texte national concernant le règlement alternatif des litiges. Les dispositions de l'OHADA s'appliquent et de plus, le Code offre beaucoup de flexibilité pour le règlement des différends en cours de passation ou d'exécution des marchés.

Dans la pratique, on constate que les potentialités offertes par la réglementation pour l'utilisation des marchés publics comme un levier de développement ne sont pas pleinement exploitées. Il en est ainsi des achats durables, qui ne sont pas encore mis en œuvre dans le cadre des acquisitions : le pays n'a pas encore développé de stratégie ni de plan pour mettre en œuvre les Achats publics durables (APD) en soutien à la politique définie par le PSGE, et de manière générale au développement économique et social. L'application de critères d'achats durables peut constituer pour le Gouvernement un important levier pour « booster » le développement économique et social, à travers la prise en compte de facteurs tels que l'emploi, l'équité sociale, la promotion de groupes vulnérables, etc.

Une première **lacune substantielle** est l'absence d'un cadre juridique clair, bien articulé et cohérent. Le fait que le code ait la forme d'un décret lui confère un caractère fragile puisqu'il ne dispose pas de la même valeur juridique (force) qu'une loi. Le cadre juridique n'établit aucun ordre hiérarchique entre les textes. De plus l'ARMP devrait être créée par une loi pour jouir pleinement du statut d'autorité administrative indépendante. En outre, les attributions des organes de régulation, contrôle et passation des marchés ne correspondent pas aux standards internationaux. Il existe de nombreux chevauchements de compétences et des vides juridiques importants. Le champ d'application comporte des exclusions qui excèdent les besoins réels. Le système ne repose pas sur des bases juridiques solides.

La seconde **lacune substantielle** est l'absence d'un système d'archivage ; il n'existe pas de normes pour la tenue en lieu sûr des archives et documents et données électroniques. En conséquence, il est extrêmement difficile, voire impossible, de conduire des audits des marchés. Voir indicateur 9 ci-dessous. **Ces deux lacunes substantielles font peser un risque très élevé sur l'ensemble du système.**



Il existe **d'autres lacunes importantes du cadre juridique** mais elles n'ont pas un impact négatif aussi profond sur l'ensemble du système comme par exemple : (i) méthodes d'acquisitions dévoyées, (ii) absence de publication de documents importants : PPM, attribution des marchés, etc. ; (iii) ouverture des offres décalée par rapport à la clôture de l'appel d'offres, (iv) absence de règles concernant la conservation des offres, (v) absence de procédure pour le traitement des recours par l'organe d'appel,

(vi) l'absence de E-Procurement. **Il s'agit de lacunes importantes** mais qui ont un impact sur quelques-uns des éléments du système : transparence, économie, efficacité. **Elles engendrent des risques moyens** sur le bon fonctionnement du système et on devrait s'y attaquer lorsque les lacunes substantielles seront en voie de correction.

Il existe une **lacune substantielle** au niveau du cadre réglementaire et des outils d'application. En effet, le corpus réglementaire n'est pas clair, accessible et exhaustif comme il se devrait. Ceci a pour effet que l'application du cadre juridique n'est pas totale et uniforme ce qui fait peser un risque important sur l'ensemble du système. La seconde **lacune substantielle** est l'absence d'un manuel de procédures à l'intention des AC ce qui constitue un risque important à la mise en œuvre transparente et équitable du système.

Il existe **d'autres lacunes** comme le fait que les responsabilités d'élaboration, de préparation, de conservation et d'actualisation des réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles sont bien définies et attribuées à l'ARMP mais que celles-ci ne soient pas clairement attribuées sur le plan interne ou ne soient pas remplies. **Ces lacunes font peser un risque élevé sur l'ensemble du système.** En effet, en l'absence de réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles exhaustives, claires et actualisées, il est impossible de garantir que le système fonctionne en toute équité et efficacité. De plus, l'absence d'un manuel à la disposition des AC (dont l'objectif est de garantir une application du cadre juridique de manière uniforme) il n'y a aucune assurance que les textes sont appliqués dans tous les cas et à toute personne ce qui ouvre la porte à l'arbitraire et autres dérives. L'absence de politique et de stratégie pour la mise en œuvre des « achats durables » constitue une lacune importante du système qui devrait être corrigée à moyen terme. Pour le moment cette lacune ne pèse pas sur le système

## Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion

L'évaluation des indicateurs du pilier II révèle des lacunes substantielles dans le fonctionnement du système et son degré d'aptitude du système à s'acquitter de ses obligations. L'absence d'intégration de la passation des marchés dans le système de gestion des finances publiques est une **lacune importante qui a un effet négatif sur la gestion des finances publiques et sur la qualité de la dépense publique.** Les plans de passation des marchés découlent du processus budgétaire plutôt que le contraire. Le processus de réservation des crédits est entièrement fonctionnel mais il n'existe pas de mécanisme de retro-information centralisé sur le niveau d'exécution. Les délais de paiement excèdent les normes contractuelles. Comme déjà mentionné sous l'indicateur 1 ci-dessus, l'organisation du système de passation des marchés au Gabon tant en ce qui concerne la division des fonctions entre les organes qu'en ce qui concerne les principes d'indépendance et la responsabilisation ne correspond pas au schéma classique et bonnes pratiques internationales.

La base juridique de l'ARMP constitue une **première lacune substantielle.** En plus de n'être pas conforme sur le plan formel le texte constitutif de l'ARMP ne lui confère pas les attributions, missions et





responsabilités correspondant pas aux bonnes pratiques internationales ce qui constitue **une seconde lacune substantielle**. L'ARMP n'est pas dotée des ressources financières, humaines et physiques nécessaires à l'exercice d'une véritable fonction de régulation. A titre d'exemple, les mandats de certains membres du conseil de régulation sont arrivés à terme et n'ont pas été renouvelés depuis août 2018. Le manque de conformité aux normes internationales, de clarté, de cohérence du cadre institutionnel de l'ARMP a pour conséquence que bon nombre d'attributions relatives à la régulation sont confiées à l'organe de contrôle ce qui lui confère un rôle prééminent, démesuré et omniprésent dans le fonctionnement du système. D'ailleurs, l'organe de contrôle est officiellement la Direction des Marchés publics et les textes lui accordent même des attributions de passation des marchés. Il s'agit **d'une lacune substantielle qui au même titre que les lacunes substantielles du cadre juridique, les lacunes substantielles de l'organe normatif/de régulation fait peser un poids énorme sur l'ensemble du système et son bon fonctionnement**. Le risque sur le système est que les organes de régulation et de passation des marchés soient totalement écartés par l'organe de contrôle et qu'ils ne jouent plus leur rôle.

Une autre **lacune substantielle** existe au niveau des entités adjudicatrices, autorités contractantes. En effet, il existe un chevauchement des responsabilités des AC avec celles de la DGBFIP, chevauchement similaire à celui existant entre l'ARMP et la DGBFIP. Le Décret 058 attribue à la DGBFIP des pouvoirs en matière de passation, de l'approbation et du contrôle de l'exécution des marchés publics. Ces fonctions, en principe, sont celles de l'AC. D'où la confusion. La présence des DCAF, des CPMP de la DGBFIP et des CPMP crée des frictions qui ne sont pas de nature à favoriser une passation des marchés optimale. De plus, l'arrêté fixant la répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et ses démembrés – en fonction des seuils – arrêté prévu à l'article 42 du Code n'a jamais été pris.

Chacune des lacunes mentionnées ci-dessus fait peser en elle-même un poids énorme sur le système de passation des marchés. L'effet conjoint des quatre (4) lacunes substantielles est suffisant pour amener l'implosion du système et, à court terme, l'arrêt de son fonctionnement. C'est la situation qui a été constatée lors de l'évaluation lorsqu'existaient de nombreuses frictions entre les organes de régulation et de contrôle.

L'absence d'un système d'information et de gestion des marchés publics est une **autre lacune substantielle** qui est au même niveau d'importance que celles relatives au cadre juridique, au cadre réglementaire et au cadre institutionnel. **Il s'agit donc d'une lacune substantielle d'extrême importance qui fait peser un risque des plus élevés sur l'ensemble du système**. L'un des substrats matériels essentiels d'un système de passation des marchés performant est la circulation de l'information qui est à la base de la transparence du système. La transparence favorise ensuite la concurrence, l'économie, l'efficacité du système. Les renseignements sur la passation des marchés ne sont plus régulièrement publiés puisque le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel depuis plus de deux (2) ans. L'acquisition électronique ne se pratique pas au Gabon. De plus, il n'existe aucun véritable système de collecte de l'information sur la passation des marchés. A un second niveau, l'absence d'un système d'information ne permet pas aux gestionnaires du système de bien appréhender le fonctionnement, les tendances, le rendement du système. Le traitement de l'information globale, impossible en l'absence de données fiables, permettrait d'identifier et de mieux comprendre les points faibles du système en vue de les corriger. **Ici encore la lacune substantielle a un impact très grave sur le développement du système**.

Certaines dérives qui ont été constatées pourraient éventuellement être corrigées si un système d'acquisition électronique était en place. L'absence d'un système d'acquisition électronique ouvre la





porte à de nombreuses dérives qui seraient ou qui pourraient être identifiées si un tel système était en place, ce qui n'est pas le cas. On pourra constater sous l'évaluation des pratiques (indicateur 9) le résultat de l'absence d'un système d'information.

L'absence de stratégie de développement des ressources humaines et de programmes pour concrétiser la stratégie constitue également une **lacune substantielle**. Elle vient s'ajouter à celles déjà identifiées et rajouter un risque très sérieux d'implosion du système à un terme plus ou moins rapproché. La contrepartie au niveau macro du manque de stratégie de développement des agents du système de passation des marchés est le manque de stratégie pour le développement à moyen et long terme du système. En effet, il est manifeste qu'en l'absence d'informations fiables sur l'état du système et les nombreux problèmes opérationnels dans le court terme il est plutôt difficile d'avoir une vision à long terme pour le développement du système. **Ceci constitue une lacune substantielle qui a un impact très significatif (négatif) sur l'ensemble du système.**

### Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratique du marché

L'évaluation révèle que **les opérations de chacune des étapes du cycle de passation des marchés** (planification, sélection et adjudication et de gestion des contrats) **sont grandement déficientes**. La qualité des opérations, allant de la planification des opérations jusqu'à la gestion des contrats n'est pas du tout conforme aux bonnes pratiques. L'absence de renseignements sur les marchés publics, lesquels devraient être générés par un système d'information performant qui est inexistant de même que l'absence de dossiers complets, facilement accessibles en un lieu unique a pour conséquence qu'il n'est pas possible de conduire des analyses sur la performance du système. Les évaluateurs avaient pour objectif d'examiner 76 marchés ce qui n'a pu être réalisé. Néanmoins, ils ont pu rassembler et analyser un certain nombre de commentaires sur les activités d'acquisition.

La planification des marchés est défaillante ce qui constitue une première **lacune substantielle** qui fait peser un risque sur l'ensemble du système notamment sur la qualité de l'investissement et de la dépense publics.

On constate que la réalisation d'études de marchés en vue de définir des stratégies de passation de marchés optimales ne constitue pas encore une pratique des autorités contractantes. Les études de besoins et les études de marché ne sont pas conduites avec la rigueur nécessaire. La nature de la commande est déterminée par l'enveloppe budgétaire allouée. Il n'existe pas de véritable processus de consultation des bénéficiaires ; il s'agit bien souvent d'un processus d'information qui ne contribue pas nécessairement à préciser les objectifs et les résultats attendus. Les considérations environnementales, sociales et économiques à court, moyen et long terme ne sont pas prises en compte ni les considérations de développement durable.

Le Gouvernement gagnerait à privilégier, au niveau des secteurs identifiés comme prioritaires, des stratégies de passation de marchés qui, tout en respectant les principes fondamentaux de la commande publique, pourront assurer un meilleur impact économique et social de l'utilisation des fonds publics pour les besoins des acquisitions.

Les procédures de passation des marchés démontrent des vices importants. La passation des marchés se résume essentiellement à 90% des opérations par entente directe et 10% par processus concurrentiel



- La préqualification qui serait utile pour assurer que seuls les candidats qualifiés participent à l'appel d'offres, demeure exceptionnelle.
- Les autorisations spéciales, les dérogations, les avis de l'organe de contrôle, pourtant obligatoires, ne sont pas toujours bien documentées et conformes à la réglementation.
- Les méthodes et modes de sélection sont souvent arrêtées sans examen des options possibles, elles ne sont pas toujours bien documentées et justifiées.
- L'ouverture des offres ne se fait pas à l'heure de clôture de l'appel d'offres et pas toujours au lieu de remise des plis.
- Les documents, décisions et autres documents de la passation des marchés ne sont pas toujours publiés en raison notamment du fait que le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel.
- **Les dossiers des marchés passés, archivés ne contiennent pas toutes les pièces comme l'exige la loi, l'archivage est déficient. Les dossiers ne contiennent pas toutes les pièces essentielles qui se retrouvent éparpillées en des endroits différents. Ceci constitue une lacune substantielle.**

Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes.

- La mise en œuvre des contrats se fait habituellement avec des retards importants en raison des difficultés liées à l'environnement des affaires (garanties, financements, etc.).
- L'inspection, le contrôle de qualité, la réception des travaux se font très souvent de manière superficielle ce qui conduit à des biens et travaux qui ne sont pas conformes ou qui sont exécutés sans respecter les règles de l'art.
- Le paiement des factures n'est pas effectué dans les délais, bien que la procédure de vérification soit régulièrement observée.
- Les avenants ne sont pas publiés.
- Le secteur privé n'est pas impliqué dans la phase d'exécution et celle de réception.
- Les archives sont inexistantes, mal tenues, éparpillées et difficilement accessibles.

Il semble exister une culture bien ancrée qui consiste à considérer l'opération terminée une fois le contrat signé.

En ce qui concerne les pratiques du marché, la situation est également problématique : il n'existe pas un véritable partenariat entre le gouvernement et le secteur privé qui serait fondé sur le dialogue constructif de deux parties qui ont nécessairement besoin l'une de l'autre pour assurer le bon fonctionnement du système. En fait, ce sont les bénéficiaires des marchés publics qui font les frais de cette absence de partenariat. Ceci constitue une **lacune substantielle** qui a un impact considérable sur le bon fonctionnement du système.

Les difficultés du secteur privé pour accéder à la commande publique sont nombreuses : le manque de formation (compréhension) du fonctionnement du système de passation des marchés, le manque de financement, la difficulté d'obtenir des garanties, insuffisance du fonds de roulement, l'irrégularité des paiements de la part de l'État ou encore l'absence de paiement en raison de revenus moindres ou de dépenses supérieures, en raison de la réallocation budgétaire à d'autres priorités, invitent les opérateurs privés à la prudence. De plus, la conclusion des nombreux contrats accordés de gré à gré ébranle la



confiance des opérateurs économiques dans le système d'appel à la concurrence. **Ceci constitue également une lacune substantielle.**

#### Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés

La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics et est en train de s'y impliquer davantage. Il existe une antenne de Transparency International au Gabon. Par contre, l'information qui est indispensable à l'action de la société civile n'est pas toujours disponible; la société civile ne possède pas toutes les capacités pour comprendre l'ensemble des règles de fonctionnement et le fonctionnement-même du système. Par ailleurs, l'administration en général ne manifeste pas toujours l'ouverture et le désir d'impliquer la société civile dans le contrôle du système. En fait, tout comme dans le cas des relations avec le secteur privé, les relations entre le gouvernement et la société civile ne sont pas des meilleures, compte tenu que celle-ci pose des questions et formule des critiques qui parfois gênent le gouvernement.

Le cadre juridique, l'organisation et le fonctionnement du système de contrôle sont prévus. Par contre, le mécanisme n'est pas effectif puisque l'ARMP n'a pas mis en place les mécanismes d'audit des marchés. Il n'existe aucune règle pour la planification, conduite, validation des constats, conclusions et recommandations, mise en œuvre des recommandations et évaluation des résultats. Finalement, il n'existe pas de normes pour la sélection des auditeurs, leurs qualifications, formation et expérience et il n'y a pas de programmes de formation à leur intention. Il s'agit d'une autre **lacune substantielle**. Le mécanisme de recours est confié à l'ARMP mais celle-ci ne possède pas un service dédié à cette fonction. Il n'existe pas de procédure clairement définie et le manque de moyens de toutes sortes constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de ses responsabilités. Il n'existe aucune obligation de rendre des décisions impartiales et équilibrées. Prises individuellement, ces lacunes ne sont peut-être pas suffisantes pour conclure à ce qu'elles soient substantielles. Toutes ensemble elles constituent une faiblesse importante d'engagement des autorités contractantes à cette fin.

**Il n'existe pas de cadre de contrôle complet.** Il existe un cadre général de contrôle mais il n'existe pas de mécanismes de contrôle et d'audit spécifiques à la passation des marchés. Il existe des mécanismes de contrôle a priori, mais il n'existe pas d'audit interne, ni d'audit externes de la passation des marchés. La supervision des institutions juridiques est principalement centrée sur la gestion et les marchés publics ne constituent pas une priorité. Il existe donc certains éléments de contrôle dans le système mais on ne pas affirmer que le cadre est complet

Le cadre de lutte contre la corruption est remarquablement peu développé. Il n'existe pas de cadre complet de lutte contre la corruption.

Le cadre légal définit des pratiques reliées à la fraude et corruption ; le code donne des exemples de fraude et la corruption et les autres pratiques interdites. Par contre il ne définit pas la fraude, la corruption mais il définit les pratiques frauduleuses. Une définition globale/générique serait utile. Le code ne comporte pas de définition du conflit d'intérêt, qui est défini ailleurs. Il est mentionné comme étant un des critères de qualifications des soumissionnaires. L'absence de conflit d'intérêt des membres de la commission d'évaluation des offres n'est pas prise en compte dans le code ni celle des membres du conseil de régulation ou du personnel des organes. La période d'attente des anciens fonctionnaires n'est pas mentionnée non plus. Il n'y a pas de preuve à l'effet que les sanctions sont appliquées. Les dossiers d'appel d'offres exigent l'insertion des pratiques interdites mais il ne précise pas la manière de



les intégrer. Les sanctions en cas de contravention sont prévues mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. Les entités adjudicatrices n'ont pas l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi et une procédure claire n'est pas en place pour ce faire. Les sanctions (exclusion max 5 ans ou définitive art. 251) à l'encontre des acteurs du secteur privé sont prévues et entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018 mais sans détail de la procédure à suivre. Il n'existe pas non plus d'organisations du secteur privé qui soutiennent les efforts de renforcement de l'intégrité dans les marchés publics. Il n'existe pas de mesures spéciales pour détecter la fraude dans les marchés publics. Il n'existe pas non plus de mesure de protection des lanceurs d'alerte. Et finalement Il existe un code déontologique pour les agents de l'État mais il ne comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. En somme concernant le cadre de lutte contre la corruption, il existe un certain nombre d'obligations. Par contre les modalités de mise en œuvre ou d'exercice ne sont pas mentionnées ce qui en fait rend les dispositions caduques.

## Conclusions et Recommandations consolidées

Le système de passation des marchés du Gabon présente des écarts très importants par rapport aux standards internationaux. Pour le moment, il ne peut garantir une passation des marchés conforme aux meilleures pratiques internationales. Tous les piliers souffrent de lacunes graves et profondes.

Pour amener le système aux normes internationales, les mesures suivantes devraient être prises :

Les déficiences du cadre juridique, réglementaire et institutionnel doivent faire l'objet d'actions immédiates puisqu'elles gangrènent le fondement-même du système. Si ces problèmes devaient perdurer, on peut envisager l'implosion du système. Pour éviter cette situation, il est urgent de doter le système de règles claires, bien organisées, cohérentes et connues de tous les acteurs. De plus, les responsabilités d'appliquer les règles tant au niveau institutionnel qu'au niveau des agents doivent être clairement définies et les mécanismes d'application des règles doivent être mis en place. **La réforme du cadre juridique, réglementaire et institutionnel constitue donc une très haute priorité.**

Un système national de passation des marchés comme celui du Gabon ne peut fonctionner sans un système d'information capable non seulement de traiter un bon nombre de transactions mais aussi d'analyser les renseignements et de fournir aux gestionnaires les renseignements macro dont ils ont besoin pour gérer les activités courantes et planifier celles à moyen et long terme. Donc, **juste derrière la réforme du cadre juridique, réglementaire et institutionnel, vient la mise en place d'un système d'information et de gestion des marchés publics.**

En dernier lieu, au même rang que le système d'information et de gestion des marchés publics, viennent **les ressources humaines de bon niveau**, capables et désireuses d'améliorer le rendement du système et de se développer sur le plan professionnel.

Les recommandations consolidées vont donc porter sur les trois (3) dimensions du système qui sont absolument essentielles à son fonctionnement : le cadre juridique et institutionnel, le système d'information et les ressources humaines.



## Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel

- Adopter **une loi sur la commande publique** qui viendra traiter de l'ensemble des achats publics et incorporera les fournitures, travaux, services (y compris les services de consultants) les PPP et les délégations de service public. Cette loi devra être conforme aux bonnes pratiques internationales notamment : définir le cadre global de la passation des marchés (régulation, contrôle et passation des marchés), couvrir l'ensemble des achats financés par des fonds publics, couvrir l'ensemble des autorités contractantes. Toute exclusion devrait être fondée sur « la défense et sécurité nationale » et bien circonscrite cette notion. On trouvera sous l'indicateur 1. un ensemble de points précis dont la loi devrait tenir compte.
- Adopter **une loi portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'organe de régulation**. Cette loi devra attribuer à l'organe de régulation, en exclusivité, toutes les fonctions généralement dévolues à la régulation selon les pratiques internationales. Elle devra également aborder les questions relatives à l'organe chargé des recours. En accompagnement à la loi, préparer les textes réglementaires relatifs à sa structure et son mode de fonctionnement pour compléter les dispositions de la loi.
- Adopter un texte réglementaire portant **création, attributions, organisation et fonctionnement de l'organe de contrôle**. Tout comme dans le cas de l'organe de régulation, cette loi devra attribuer à l'organe de contrôle, en exclusivité, toutes les fonctions généralement dévolues au contrôle a priori selon les pratiques internationales.
- Adopter un texte réglementaire portant **création, attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation des marchés au sein de l'autorité contractante**. Ce texte devra consacrer le principe d'autonomie et de responsabilisation des autorités contractantes.
- **Revoir l'ensemble des textes d'application** Manuel de procédures, DAO, CCAG, clauses contractuelles pour les rendre conformes aux bonnes pratiques internationales. On trouvera sous l'indicateur 2, des recommandations détaillées sur la manière d'aborder cette tâche très importante. Il faudra inventorier les textes, les classer, identifier les textes manquants, etc.
- **Revoir la question e la préférence nationale qui dans sa formulation actuelle pourrait bénéficier aux entreprises étrangères.**
- **Pour la préparation, révision et modification de tous ces textes, il est recommandé de solliciter la collaboration du secteur privé et de la société civile, selon les bonnes pratiques internationales.** Diffuser et former tous les acteurs aux nouvelles procédures.
- **Introduire dans la loi sur la commande publique l'obligation des AC de d'annoncer les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.**

La mise en œuvre de ces recommandations représente un travail qui va requérir d'énormes ressources humaines, financières et de temps. Si elles sont correctement exécutées, le cadre juridique,



règlementaire et institutionnel sera grandement renforcer ce qui aura un impact nécessaire mais non suffisant pour amener le système aux normes internationales.

## Le système d'information

La mise en place d'un système d'information et de gestion des marchés publics constitue le second volet des recommandations.

L'évaluation de l'indicateur 7 a amené les recommandations suivantes :

- Il est urgent **d'instaurer un système intégré de passation et de gestion de la passation des marchés** pour soutenir les processus, permettre la passation par voie électronique et collecter les renseignements sur l'ensemble du système.
- Rendre opérationnel le système VECTIS qui comporte un volet intégré sur les marchés publics.
- **Accélérer le déploiement du système SYGMAP et son interconnexion avec le système VECTIS.**
- Examiner les voies et moyens d'introduire l'utilisation progressive d'un système dématérialisé ne comportant pas dans un premier temps la soumission électronique.
- La loi sur la commande publique devra définir clairement les responsabilités de gestion et d'exploitation du système.
- Il est essentiel est que le Gabon se dote d'un système qui assure la publicité des informations pour garantir la transparence, l'efficacité du système. Le système doit assurer également la fiabilité des informations et sa capacité à générer les informations de gestion nécessaires au développement du système.

## Les ressources humaines

La principale recommandation sur ce point consiste en la mise en place d'un système de planification des besoins, la mobilisation et de gestion des ressources humaines. La politique de gestion des ressources humaines devra couvrir, (i) la sélection, (ii) le recrutement, (iii) la rémunération, (iv) la formation, (v) les conditions de promotions et (vi) l'accréditation.

Si elles sont mises en œuvre, les recommandations détaillées vont permettre de mettre au niveau des bonnes pratiques internationales l'ensemble du système de passation des marchés du Gabon. Les recommandations consolidées s'appuient sur les recommandations détaillées qui se retrouvent sous chacun des indicateurs.



## Les autres recommandations

L'évaluation des sous-indicateurs a produit un certain nombre de recommandations plus précises sur des points spécifiques. Elles sont tout aussi importantes pour le bon fonctionnement du système que le sont les recommandations sur le cadre général. Ces recommandations devront être prises en compte lors de la mise en œuvre des recommandations prioritaires. Il s'agit tout simplement de priorités établies sur la base des lacunes qui ont l'importance la plus élevée sur le bon fonctionnement du système.

## Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations

La mise en œuvre des trois grands groupes de recommandations devrait se faire de manière simultanée compte tenu que les réformes du cadre juridique, réglementaire et institutionnel, celles du système d'information et de gestion des marchés publics et le renforcement des capacités sont trois ingrédients essentiels à l'amélioration de la performance du système.

## Validation des résultats

### Validation interne

Au niveau interne, la validation des résultats a été faite par la commission ad hoc mise en place par arrêté du Premier ministre (n°0407/PMCG/MEPPD du 02 novembre 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission ad hoc chargée de l'évaluation du système national des marchés publics) composée du comité de pilotage, organe de décision, et du comité technique.

L'évaluation interne s'est déroulée en trois étapes:

- (i) Premièrement, il s'est agi d'évaluer le cadre institutionnel et réglementaire, les pratiques, au sein des sectoriels, du secteur privé et de la Société civile à travers la consultation des conventions et divers entretiens à l'exemple de celui avec le Directeur de Cabinet du Ministre du Budget et des Finances publiques. Les différents constats faits sur le terrain et les remarques y afférentes qui s'en sont suivies ont permis au comité technique de produire un rapport provisoire validé par toutes les parties prenantes.
- (ii) Deuxièmement, le comité de pilotage a formulé des observations de fond et de forme et conclut à l'adoption du rapport d'évaluation sous réserve de l'insertion desdites observations dans le rapport comme le précise le procès-verbal produit à cet effet.
- (iii) Troisièmement, le 26 juin 2019 s'est tenue la restitution définitive du rapport final de l'évaluation aux plus hautes autorités gabonaises en tête, le Premier ministre.

### Validation externe (Banque mondiale, PTF et Secrétariat MAPS)

La validation externe, conduite par la Banque Mondiale, a également consisté en trois étapes :





- (i) D’abord, le rapport a été soumis aux partenaires techniques et financiers notamment le FMI et la BAD, et à l’équipe MAPS de la Banque mondiale dont les commentaires ont été pris en compte et incorporés dans le rapport final.
- (ii) A un niveau supérieur, un « Decision Review meeting » sous la présidence de Ms. Elizabeth Huybens, Directeur-Pays pour le Gabon a validé le rapport sous réserve de prise en compte des commentaires suivants :
- Le cadre légal et réglementaire de la passation des marchés notamment en ce qui concerne la proposition de le réformer alors que la volonté politique d’améliorer l’environnement général de la gouvernance semble faible;
  - Le second commentaire avait trait à l’approfondissement des questions de renforcement des capacités de l’ARMP, de la Direction des Marchés publics en matière de planification, évaluation et sélection des adjudicataires et leur capacité de faire le suivi des marchés;
  - Le dernier point portait sur l’analyse des raisons qui justifient l’utilisation répandue du gré à gré surtout en ce qui concerne les grands marchés.
- (iii) Finalement le rapport a été soumis à la validation du GTC (Groupe Technique Consultatif) et du Secrétariat MAPS pour la certification du rapport sous l’angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II. Le GTC a formulé des recommandations tant sur le fond que sur la forme auxquelles l’équipe gabonaise a répondu en révisant profondément la forme et la présentation du document mais surtout en apportant les modifications substantielles qui maintenant garantissent l’adhésion totale à la méthodologie MAPS.

Il existe une convergence de vues de la part de la partie gabonaise, des parties prenantes nationales et des PTF que le rapport d’évaluation présente un portrait fidèle de la situation du système des marchés publics. La très grande majorité, pour ne pas dire la totalité, des problèmes notés dans la présente évaluation sont bien connus de l’ensemble des acteurs.

Le système de passation des marchés du Gabon est essentiellement caractérisé par un cadre juridique et un cadre institutionnel déficient, un système d’information inexistant et une absence de stratégie de développement des ressources humaines et du système lui-même.

Parmi les obstacles majeurs à la correction des lacunes pour amener le système aux normes internationales se trouve la faiblesse voire le manque de volonté politique et l’absence de décision conduisant à des actions fortes en vue de renforcer le système. L’objectif de l’équipe est d’amener les hautes autorités politiques à endosser les recommandations. C’est alors que pourra vraiment débiter la réforme du secteur des marchés publics.





# 1. Introduction

---

## 1.1 Contexte

Dans le cadre du Plan Stratégique Gabon Émergent (PSGE) établi à l'horizon 2025, le Gabon s'était engagé dans une série de réformes de la Gestion des Finances Publiques caractérisée par l'adoption d'une Loi Organique No 20/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois des finances et à l'exécution budgétaire, et un Code des Marchés Publics en 2012, récemment révisé en 2018. A cet effet, plusieurs actions notoires avaient été mises en œuvre: (i) la mise en chantier d'un système de gestion informatisée de la dépense publique (VECTIS) ; (ii) la délégation de la gestion des marchés des grands travaux d'infrastructure à une Agence gérée par une firme internationale (ANGTI) ; (iii) la création des Directions Centrales des Affaires Financières (DCAF) ; (iv) la création de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) en août 2014 ; et (v) plus récemment, en janvier 2016, la création de la Direction Générale du Budget et des Finances Publiques (DGBFIP) qui englobe désormais le pôle marchés publics. Ces mesures visaient à pallier les insuffisances du système de gestion des Finances Publiques ainsi que le manque d'efficacité et de transparence des marchés publics, comme mis en évidence par le « Public Expenditure Review » (2012 PER) et le « Public Expenditure and Financial Accountability » (PEFA 2017). Toutefois, le gouvernement est conscient que le système national comporte encore des faiblesses et n'a pas encore atteint le niveau d'efficacité et de transparence escompté. Dans ce contexte, la République Gabonaise a pris l'engagement de procéder, avec l'assistance des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), à une évaluation conjointe de son système national des marchés publics, aux fins, d'une part, d'améliorer son efficacité et sa transparence, et, d'autre part, de l'arrimer aux pratiques internationales de bonne gouvernance.

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation du système gabonais des marchés publics par application des indicateurs de la Méthodologie d'Évaluation des Systèmes de Passation de Marchés (MAPS II) révisée en Octobre 2017.

## 1.2 Méthodologie

La méthodologie principale d'évaluation (MAPS II) a été utilisée pour livrer les résultats attendus. A ce stade, il a été jugé prématuré de considérer les modules relatifs à la passation des marchés durables (SPP) et au Partenariat Public Privé (PPP). Le module sur les entités n'a pas été utilisé car cela aurait conduit à beaucoup de répétitions et à un volume inutile de documents. Par contre, une grille de notation (score card) a été utilisée pour chacune des autorités contractantes retenues dans le cadre de l'échantillon.

La méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) avait été initialement mise au point en 2003 / 2004 en tant que contribution aux efforts collectifs tant des pays en développement que des parties prenantes institutionnelles afin d'évaluer et d'améliorer les systèmes de passation des marchés publics. A l'origine, les efforts avaient porté sur la mise en place du cadre législatif,



réglementaire, et institutionnel qui assure la fondation d'un système de passation des marchés publics fonctionnel.

S'appuyant sur une large demande, un groupe représentatif de parties prenantes a convoqué un groupe de travail au printemps 2015 afin de guider la révision de la MAPS sous la coordination de l'OCDE. Ce groupe des parties prenantes (GPP) pour la révision de la MAPS (GPP-MAPS) se compose des institutions de financement et des pays qui appliquent fréquemment la MAPS, ou qui utiliseront l'outil à l'avenir.

### 1.3 Organisation et exécution de l'évaluation

L'évaluation MAPS II est organisée en deux (2) phases : (i) la Phase 1 qui a permis de préparer une note conceptuelle définissant les modalités pratiques technique et financière pour mener à bien l'évaluation ; et (ii) la Phase 2 qui consiste en l'évaluation proprement dite du système (objet du présent rapport), la validation des résultats par les parties prenantes et la revue qualité du rapport par le Secrétariat MAPS. La Commission ad hoc chargée de l'évaluation du système national des marchés publics, mise en place par Arrêté du Premier Ministre No 0407/PMCG/MEPPD du 2 novembre 2018, est composée d'un Comité de Pilotage (CP) et d'un Comité Technique (CT). Le CT a bénéficié de l'appui de consultants intervenant sur financement de la Banque mondiale et appuyant l'équipe d'évaluation. Les travaux de l'équipe d'évaluation ont été réalisés sous la supervision du CT chargé de collecter la documentation et les données identifiées comme indispensables pour conduire une évaluation de la conformité et de la performance du système. L'équipe d'évaluation coordonnée par M. Bastide Ngonga était composée de quatre (4) experts nationaux travaillant en tandem avec des experts internationaux intervenant sur financement de la Banque mondiale.

La Phase 1 a été réalisée du 16 au 21 juillet 2018, et a permis de mettre en place le cadre institutionnel de conduite de l'évaluation et préparer la note conceptuelle de l'évaluation. Quant à la phase 2, elle a été entamée par une revue à distance, suivie d'un atelier de lancement le 15 janvier 2019, d'une évaluation conduite entre le 14 et le 30 janvier 2019, et d'un atelier de restitution le 29 janvier 2019.

Le rapport d'évaluation a été produit en juin 2019. De nombreuses difficultés dont le ralentissement des activités de la Banque mondiale en raison de la pandémie ont retardé la finalisation du rapport qui, suite aux commentaires du Secrétariat MAPS et du GTC, a été révisé en profondeur par la partie gabonaise avec l'appui de la Banque mondiale.

### 1.4 Difficultés rencontrées

Outre ce dernier point, la principale difficulté rencontrée a résidé dans l'accès aux textes encadrant la commande publique et surtout dans la collecte des données quantitatives. Cela s'explique par l'absence d'un système d'information des marchés publics fonctionnel - du fait que le portail des marchés publics n'est plus opérationnel depuis plus de deux ans - et l'état de désorganisation et des lacunes du système d'archives. Il s'y ajoute que la structuration trop générale des statistiques contenues dans les rapports annuels de la DGBFIP et de l'ARMP n'a pas permis de disposer d'une source alternative de données exhaustives en rapport avec les indicateurs quantitatifs normalement requis par la méthodologie. En



effet, les rapports annuels de la DGBFIP et de l'ARMP n'incluent pas de données relatives à la performance, ni des données détaillées sur le cycle de la procédure des marchés publics ou sur l'exécution des marchés. Le déploiement du Système électronique de Gestion des Marchés publics (SYGMAP) auprès de l'ensemble des autorités contractantes et son interconnexion avec VECTIS, qui aurait pu faciliter la collecte de telles données à travers une automatisation de la mise en œuvre de la procédure des marchés publics, sont encore en chantier. Ceci a donc induit des limitations aux travaux de l'équipe d'évaluation, atténuées par contre, dans certains cas, par les données collectées à partir d'enquêtes, interviews et examen de l'échantillon de marchés.

Il conviendra aussi de noter qu'un questionnaire adressé au secteur privé a été préparé et transmis par la Chambre de Commerce aux organisations patronales pour distribution auprès de leurs membres. Ce questionnaire devait permettre de disposer de données pour les indicateurs quantitatifs de la MAPS dont la collecte était prévue par sondage. Très peu de questionnaires ont été retournés (4/100) ce qui n'a pas permis d'obtenir une réponse significative.



## 2. Analyse contextuelle du pays

### 2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays

#### 2.1.1 Données géographiques

- Superficie : 267 667 km<sup>2</sup>
- Capitale : Libreville
- Villes principales : Libreville, Port-Gentil, Franceville
- Langue officielle : Français
- Langue (s) courante (s) : Français
- Monnaie : Franc CFA

Le Gabon est un pays situé en Afrique centrale avec une superficie de 267.667 km<sup>2</sup>. C'est un pays bien doté avec des terres arables, des forêts, des ressources minérales et du pétrole. Par exemple, 88% du pays est couvert par des forêts équatoriales et c'est le cinquième plus grand producteur de pétrole en Afrique sub-saharienne. En outre, le Gabon est le deuxième pays africain exportateur de manganèse.

#### 2.1.2 Données démographiques

- Population : 1,8 million (recensement de 2013)
- Densité : 6,7 hab/km<sup>2</sup>
- Croissance démographique : 1,96 % (PNUD)
- Espérance de vie (2015) : 65 ans (hommes), 67 ans (femmes) (OMS)
- Taux d'alphabétisation (2015) : 83 % (Banque mondiale)
  - Religion (s) : Christianisme (85%), islam, animisme
  - Indice de développement humain (2015) : 0,697 – 109ème sur 188 pays (PNUD 2016)

La population est estimée à environ 1,8 millions, dont 89% vivant dans les zones urbaines. Libreville, la capitale, à elle seule concentre 45% de la population urbaine. Le Gabon est un « petit pays » par la taille de sa population dont la moitié est âgée de moins de 19 ans.

#### 2.1.3 Données économiques

- PIB (2018) : 17,1 Milliards de dollars courants (Banque mondiale)
- PIB par habitant (2018) : 10.446 dollars courants (Banque mondiale)
- Croissance (2018) : 1,3% (Banque mondiale)
- Inflation (2018) : 4,0 % (Banque mondiale)
- Importations (2018) : 1.254 Milliards de FCFA (douanes gabonaises)
- Exportations (2018) : 3.043 Milliards de FCFA (douanes gabonaises)
- Solde de la balance commerciale (2018) : 1.789 Milliards de FCFA (douanes gabonaises)



- Importations du Gabon en provenance de la France : 327 milliards de FCFA en 2018 (douanes gabonaises)
- Exportations du Gabon vers la France : 68 milliards de FCFA en 2018 (douanes gabonaises)

Le Gabon, qui est l'un des rares pays de l'Afrique subsaharienne à revenus intermédiaires, a bénéficié d'un niveau de croissance économique soutenu à partir de l'année 2010 avant de faire face à des vents contraires en raison de la baisse brutale des prix du pétrole intervenue en 2014.

Classé par les institutions internationales comme un pays à revenu intermédiaire, le Gabon a pendant longtemps eu une économie de rente peu diversifiée. Néanmoins, depuis 2010, le Gabon met en œuvre sa nouvelle vision économique appelée « Plan Stratégique du Gabon Émergent » (PSGE). Le PSGE vise à moderniser le pays et à transformer son économie en une économie émergente d'ici 2025. Le gouvernement gabonais insiste sur le développement d'une croissance durable et l'amélioration des indicateurs sociaux dans un contexte de réduction des réserves de pétrole. Le défi immédiat pour le gouvernement gabonais est de mettre en place son nouveau plan de développement économique ambitieux au moyen de stratégies sectorielles avec des résultats visibles, comprenant, à court et à moyen terme, la réduction de la pauvreté. Le PSGE énonce, entre autres priorités, la nécessité d'optimiser la gestion des finances publiques. Le PSGE vise à réduire la dépendance du pays sur l'extraction des ressources naturelles en favorisant la diversification et positionner le pays comme un marché émergent d'ici à 2025.

Ainsi, depuis 2010, les autorités gabonaises tentent de diversifier l'économie grâce dans un premier temps à des investissements publics massifs. Ainsi, en 2010, le Président de la République a décidé d'allouer 40% du budget total à l'investissement. Bien que ces efforts de diversification commencent à produire des résultats, l'économie du pays reste encore très dépendante du secteur pétrolier. Alors que la croissance économique est désormais essentiellement soutenue par le secteur hors pétrole (croissance de -0,3% en 2014, contre 5% pour la croissance du secteur pétrole), l'activité pétrolière représentait encore, jusqu'en 2014, 40% du PIB et plus de 85% des recettes d'exportation. Ainsi, on a assisté à une chute du taux de croissance réel de l'économie suite à l'effondrement des prix du pétrole. De 2008 à 2013, la croissance économique réelle atteignait une moyenne significative de 5–7% par an contre 1,3% en 2018 suite à la récente baisse des prix du pétrole. Compte tenu des perspectives négatives du secteur pétrolier, la dynamique de diversification de l'économie se poursuit soutenue par le secteur privé par le biais d'importants investissements directs étrangers. La croissance du secteur hors pétrole s'est située à 2,3% en 2018, contre 0,4% en 2009. Le déclin naturel des champs matures en l'absence de nouvelle découverte significative combiné au maintien des quotas de l'OPEP à la production s'est traduit par une baisse progressive de la production pétrolière (73,4 millions de barils en 2018, contre 90,8 millions de barils en 2010). Ainsi, on a assisté à l'éclosion de nouveaux secteurs hors pétrole dynamiques à l'exemple de la Forêt, des Mines et de l'agribusiness. Le manganèse est aujourd'hui la principale ressource minière du pays avec une croissance qui s'est située à 9,2% en 2018. Dans le même temps, la croissance des secteurs de la Forêt et de l'agribusiness a atteint respectivement 5,4% et 7,8% en 2018.

Malgré l'amorce de diversification de l'économie observée ces dernières années, les revenus de l'État restent fortement liés au secteur pétrolier, notamment du fait que les nouveaux secteurs porteurs de la



croissance bénéficiant de nombreuses exonérations fiscales et douanières. Ainsi, le choc pétrolier a-t-il également affecté négativement les soldes budgétaires et extérieurs depuis 2014. En 2014, le total des recettes fiscales et non fiscales a chuté à 26,1% du PIB, contre 30,2% en 2013. Dans le même temps, le niveau des dépenses a été ajusté à la baisse. Les dépenses publiques, et les investissements publics en particulier, ont été réduits brutalement de 15,0% du PIB en 2013 à 5,0% en 2015. Par contre, l'ajustement des dépenses a été moins fort que celui des recettes, notamment du fait de dépenses difficilement compressibles telles que la masse salariale (7,9% du PIB en 2014), d'où une forte dégradation du solde budgétaire. Le solde budgétaire est passé d'un excédent budgétaire à 6,0% du PIB (basse caisse) en 2014 à un déficit à hauteur de 1% du PIB en 2015. Les difficultés de trésorerie de l'État ont entraîné une forte accumulation des arriérés extérieurs et intérieurs qui ont pénalisé la reprise de l'activité économique et qui, combinés à la politique d'endettement expansive de l'État pour financer la mise en œuvre du PSGE, ont conduit à une forte hausse du taux d'endettement. Le taux d'endettement s'est situé à 64,0% du PIB en 2016, contre 34,1% du PIB en 2014, soit 29 points au-dessus du seuil stratégique de 35% arrêté par les autorités gabonaises. Étant donné que le Gabon reste encore essentiellement exportateur de matières premières, notamment de pétrole, le choc sur les prix du pétrole s'est traduit par une baisse drastique des exportations qui, combinée à une moindre réduction des importations liée à la rigidité des dépenses publiques, a entraîné une forte dégradation du solde de la balance courante ainsi qu'une forte baisse du niveau des réserves. Étant donné que le Gabon appartient à une union monétaire, la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et que plusieurs pays membre de cette union monétaire sont exportateurs de pétrole, les réserves de l'ensemble de la zone ont chuté.

Pour stabiliser la croissance économique, restaurer les équilibres intérieur et extérieur et maintenir la parité entre la monnaie locale, le Franc CFA, et l'Euro, les pays de la CEMAC ont pris l'engagement de mettre en œuvre des programmes de réformes structurelles. Ainsi, le gouvernement gabonais a préparé le Plan de Relance de l'Économie en 2017 qui contient un programme de réformes aussi bien du côté des recettes que des dépenses, mais a également pris la décision d'entrer « sous-programme » avec le Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre de la Facilité élargie au crédit au mois de juin 2017, afin que ce dernier l'accompagne dans la mise en œuvre de son ambitieux plan de réformes. Dans le même temps, l'État gabonais a négocié en 2017 des appuis budgétaires avec la Banque mondiale pour un montant de 200 millions de dollars US, la Banque Africaine de Développement pour un montant de 500 millions d'euros et l'Agence Française de Développement pour un montant de 75 millions d'euros, lesquels sont également adossés à des programmes de réformes structurelles. Après quelques balbutiements, les réformes structurelles ont progressivement commencé à être mises en œuvre ce qui s'est traduit par une amélioration des soldes intérieur et extérieur. Pour la première fois depuis 2014, le Gabon a enregistré un excédent budgétaire à 0,5% du PIB en 2018. L'exécution progressive du plan d'apurement des arriérés s'est traduite par une baisse du taux d'endettement qui représentait 54,5% du PIB à fin 2018. Malgré la baisse structurelle de la production pétrolière, la remontée des prix du pétrole (68,3 dollars US par baril en 2018, contre 48 dollars US en 2016) et du manganèse a permis d'augmenter le niveau des exportations. Dans le même temps, le niveau des importations a baissé grâce aux efforts de rationalisation des dépenses budgétaires mis en œuvre par l'État. Ainsi, le solde de la balance courante s'est fortement amélioré, représentant -1,2% du PIB en 2018, contre -5,9% du PIB en 2016.



Le niveau élevé de revenu par habitant et la croissance économique des années précédant la crise pétrolière n'a par contre pas entraîné une réduction rapide de la pauvreté, mais a partagé la prospérité et a amélioré les résultats du développement humain. La pauvreté et les inégalités au Gabon demeurent par contre élevées, mais les données sont obsolètes — les dernières lignes de base ont plus de dix ans — et des niveaux précis sont inconnus. La population vivant avec moins de 3,10 dollars par jour (en termes de parité de pouvoir d'achat 2011) a été mesurée à 24% en 2005. Le Gabon est au 110<sup>ième</sup> rang (sur 187 pays) dans le rapport d'indice de développement humain de 2015, qui est loin des pays avec un PIB par habitant similaire. En l'absence d'un programme intégré d'études économiques et domestiques pour produire des données pertinentes et opportunes, il y a eu une occasion perdue de contribuer à la politique économique, de comprendre et optimiser l'impact du développement de la croissance économique et d'atténuer les effets indésirables des chocs — y compris la récente baisse des prix du pétrole.

#### 2.1.4 Politique intérieure

La campagne électorale présidentielle de 2016 s'est déroulée dans un climat tendu. Les opérations de vote ont eu lieu le 27 août 2016. Dix candidats étaient en lice parmi lesquels Ali Bongo Ondimba, le Président sortant, et Jean Ping, ancien ministre des Affaires étrangères sous la Présidence d'Omar Bongo et ancien Président de la commission de l'Union africaine, désigné « candidat unique de l'opposition » après le ralliement le 16 août 2016 de Guy Nzouba Ndama (ancien Président de l'Assemblée nationale) et Casimir Oyé Mba (ancien Premier Ministre).

Le ministère de l'Intérieur a officiellement annoncé les résultats provisoires de l'élection présidentielle le 31 août donnant Ali Bongo vainqueur avec 49,80% des suffrages exprimés contre 48,23% pour Jean Ping. L'annonce des résultats provisoires a été suivie par des violences en province et à Libreville. Jean Ping a contesté les résultats et a déposé le 8 septembre un recours devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière a validé le 24 septembre la réélection d'Ali Bongo avec 50,66% des suffrages exprimés contre 47,24% pour Jean Ping. La cérémonie d'investiture d'Ali Bongo a été organisée le 27 septembre. Un ultime recours en révision déposé par Jean Ping devant la Cour constitutionnelle a été rejeté en novembre 2016. Dans sa décision du 11 juillet 2017, la Cour constitutionnelle a annoncé que les élections législatives, initialement prévues en décembre 2016 et reportées à deux reprises, seraient organisées au plus tard en avril 2018. Une révision de la constitution est par ailleurs intervenue le 11 janvier 2018. Elle prévoit notamment le retour d'un scrutin à deux tours pour les élections présidentielles et législatives.

#### 2.1.5 Politique étrangère

Le Gabon appartient à l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), à la Zone Franc, à la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qu'il a présidée de juillet 2012 à mai 2015. Il accueille le siège de la CEMAC dont il assure la présidence depuis 2015.

Sur la scène internationale, le Gabon s'est engagé sur les questions environnementales et climatiques. Premier pays africain à avoir livré sa contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre,



le Gabon a favorisé la conclusion de l'Accord de Paris (décembre 2015), en coordonnant avec l'Allemagne, à la demande de la présidence française, les négociations sur les financements et les transferts de technologie lors de la 21<sup>ième</sup> « Conference of the Parties » (COP21).

## 2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique

### 2.2.1 Place des marchés publics dans les dépenses publiques

Les marchés publics représentent une part importante des dépenses exécutées au titre du budget. Les montants des dépenses effectuées au titre des marchés au cours des années 2015 à 2017 (marchés immatriculés par la DGBFIP) se montent respectivement à 824, 237 et 168 milliards FCFA. Ces montants qui concernent l'ensemble des marchés immatriculés (non compris les demandes de renseignements et de Prix - DRP), représentent, au cours de la période concernée, respectivement 3,9%, 2,9% et 1,9% du PIB. Le Tableau No 1 ci-après indique la part du budget national et des financements extérieurs (FINEX), avec le taux d'exécution et le pourcentage des marchés passés par entente directe. Ce tableau fait ressortir un taux d'exécution qui chute de 71% et 72% en 2015 et 2016 à 30% en 2017 – avec un taux de 45% sur Budget national et 23% sur FINEX. Ce ralentissement dans la capacité d'absorption du budget ainsi que l'augmentation des marchés par entente directe sont deux facteurs préoccupants qui méritent d'être corrigés en priorité.

Tableau No 1 – Budget exécuté sur Investissements (2015, 2016 et 2017)

|                        |                             | 2015           |                |               |                    | 2016           |           |              |                    | 2017           |                |              |                    |
|------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------|----------------|-----------|--------------|--------------------|----------------|----------------|--------------|--------------------|
|                        |                             | Initial        | Révisé         | Exécuté       | Taux Exécution (%) | Initial        | Révisé    | Exécuté      | Taux Exécution (%) | Initial        | Révisé         | Exécuté      | Taux Exécution (%) |
| <b>Investissement</b>  | <i>En milliards de FCFA</i> | <b>643.778</b> | <b>596.724</b> | <b>423.37</b> | <b>71%</b>         | <b>562.773</b> | <b>NA</b> | <b>405.1</b> | <b>72%</b>         | <b>392.147</b> | <b>436.607</b> | <b>132.7</b> | <b>30%</b>         |
| <i>FINEX</i>           | <i>En milliards de FCFA</i> | 207.256        | 278.212        | 182.51        | 66%                | 382.133        | NA        | 239.2        | 63%                | 275.407        | 286.025        | 65.3         | 23%                |
| <i>Budget National</i> | <i>En milliards de FCFA</i> | 436.522        | 318.512        | 240.85        | 76%                | 180.641        | NA        | 165.9        | 92%                | 116.74         | 150.581        | 67.4         | 45%                |
| Entente directe        |                             |                |                |               | ?                  |                |           |              | 85%                |                |                |              | 89%                |

Le Tableau No 2 ci-après indique les montants du budget d'investissements sur budget national et financements extérieurs pour les années 2015, 2016 et 2017 -- indiquant un faible taux d'absorption. Le Tableau No 3 ci-après montre l'avenement des projets par source de financement en 2018





Tableau No 2 – Budget d'investissement (2015, 2016 et 2017)

|                        |                             | 2015           |                |               |                    | 2016           |           |              |                    | 2017           |                |              |                    |
|------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------|----------------|-----------|--------------|--------------------|----------------|----------------|--------------|--------------------|
|                        |                             | Initial        | Révisé         | Exécuté       | Taux Exécution (%) | Initial        | Révisé    | Exécuté      | Taux Exécution (%) | Initial        | Révisé         | Exécuté      | Taux Exécution (%) |
| <b>Investissement</b>  | En milliards de FCFA        | <b>643.778</b> | <b>596.724</b> | <b>423.37</b> | <b>71%</b>         | <b>562.773</b> | <b>NA</b> | <b>405.1</b> | <b>72%</b>         | <b>392.147</b> | <b>436.607</b> | <b>132.7</b> | <b>30%</b>         |
| <i>FINEX</i>           | <i>En milliards de FCFA</i> | <i>207.256</i> | <i>278.212</i> | <i>182.51</i> | <i>66%</i>         | <i>382.133</i> | <i>NA</i> | <i>239.2</i> | <i>63%</i>         | <i>275.407</i> | <i>286.025</i> | <i>65.3</i>  | <i>23%</i>         |
| <i>Budget National</i> | <i>En milliards de FCFA</i> | <i>436.522</i> | <i>318.512</i> | <i>240.85</i> | <i>76%</i>         | <i>180.641</i> | <i>NA</i> | <i>165.9</i> | <i>92%</i>         | <i>116.741</i> | <i>150.581</i> | <i>67.4</i>  | <i>45%</i>         |

Tableau No 3 – Ventilation des projets par source de financement 2018 jusqu'au 30/09/18

Les boîtes sans chiffres correspondent aux informations non accessibles.

|                                                                                                                                                                                                                                |              | Montants en Milliards de FCFA |                |                  |             |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------|----------------|------------------|-------------|--------|
|                                                                                                                                                                                                                                |              | Au 30 sept 2018               |                |                  |             |        |
|                                                                                                                                                                                                                                | Loi Fin.     | Loi Fin Révis                 | Ordonnancement | % Ordonnancement | Payé        | % Payé |
| Budget d'Investissement 2018                                                                                                                                                                                                   | 432.9        | 352.9                         | 168.1          | 48%              | 142.2       | 40%    |
| <b>Budget Etat</b>                                                                                                                                                                                                             |              | 57.0                          |                |                  |             |        |
| Réhabilitation Etablissements Scolaires                                                                                                                                                                                        |              | 12.7                          |                |                  |             |        |
| Matériel Médical                                                                                                                                                                                                               |              | 2.0                           |                |                  |             |        |
| Eclairage Public                                                                                                                                                                                                               |              | 6.8                           |                |                  |             |        |
| Elections Législatives                                                                                                                                                                                                         |              | 5.4                           |                |                  |             |        |
| Réhabilitation Urbaine                                                                                                                                                                                                         |              | 10                            |                |                  |             |        |
| Autres                                                                                                                                                                                                                         |              | 5.7                           |                |                  |             |        |
| <b>Total Finex</b>                                                                                                                                                                                                             |              | <b>111.1</b>                  |                |                  |             |        |
| <b>AFD</b> : Appuis Secteur Santé; Constructions. Scolaires ; Réhabilitation Transgabonais                                                                                                                                     |              | 4.1                           |                |                  |             |        |
| <b>EximBank of China</b> : 3 Centres formations Professionnelles.; Aménagement Route Port Gentil-Omboué                                                                                                                        |              | 86.9                          |                |                  |             |        |
| <b>Société Générale</b> : Réhabilitation Stade O. Bongo                                                                                                                                                                        |              | 2.8                           |                |                  |             |        |
| <b>BM</b> : Promotion de l'Investissement et de la Compétitivité; Dorsale de Télécom, E- Gabon; Appuis Employabilité des jeunes; Développement Infrastructures Locales II; Renforcement des Structures de Base en Milieu Rural |              | 17.3                          |                |                  |             |        |
| <b>Total FINEX + Budget Etat</b>                                                                                                                                                                                               |              | <b>111.1</b>                  |                |                  |             |        |
|                                                                                                                                                                                                                                | <b>2013</b>  | <b>2014</b>                   | <b>2015</b>    | <b>2016</b>      | <b>2017</b> |        |
| PIB en Milliards de Dollars                                                                                                                                                                                                    | \$ 19.34     | \$ 17.33                      | \$ 14.30       | \$ 14.20         | \$ 14.90    |        |
| PIB en Milliards de FCFA                                                                                                                                                                                                       | \$ 11,236.54 | \$ 10,068.73                  | \$ 8,308.30    | \$ 8,250.20      | \$ 8,654.58 |        |



Le Tableau No 4 ci-après montre le nombre et le pourcentage de marchés selon le mode de passation, faisant apparaître le fort pourcentage de marchés passés par entente directe (ED) – 92% en 2016 et 90% en 2017. L'année 2016 avait été fortement affectée par le nombre de marchés passés par entente directe à l'occasion de la CAN 2017.

Tableau No 4 – Nombre et Pourcentages de marchés selon mode de passation (en milliards de FCFA)

|                                   | 2016   |          |          |          | 2017   |          |          |          | au 30 sept 2018 |          |          |          |
|-----------------------------------|--------|----------|----------|----------|--------|----------|----------|----------|-----------------|----------|----------|----------|
|                                   | Nombre | % nombre | Montants | % valeur | Nombre | % nombre | Montants | % valeur | Nombre          | % nombre | Montants | % valeur |
| <b>Total des Marchés</b>          | 322    |          | 824      |          | 222    |          | 237      |          |                 |          | 168.1    |          |
| AOO                               | 187    |          | 64       | 8%       | 77.7   | 35%      | 23.7     | 10%      |                 |          |          |          |
| ED                                | 63     |          | 761      | 92%      | 144.3  | 65%      | 213.3    | 90%      |                 |          |          |          |
| <b>Marchés Projets Classiques</b> | 275    |          | 63       |          |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| AOO                               |        |          | 43.5     | 69%      |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| ED                                |        |          | 13.5     | 31%      |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| <b>Marchés Spécifiques (a)</b>    | 47     |          | 761      |          |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| AOO                               |        |          | 20.8     | 3%       |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| ED                                |        |          | 740.3    | 97%      |        |          |          |          |                 |          |          |          |
| Marchés sur FINEX                 |        |          |          |          | 46.6   | 21%      | 196.7    | 83%      |                 |          | 57.0     |          |
| Marchés sur Budget Etat           |        |          |          |          | 175.4  | 79%      | 40.3     | 17%      |                 |          | 111.1    |          |

(a): Projets CAN 2017, élections présidentielles et FINEX

La réglementation des marchés publics s'impose à toutes les structures publiques y compris les sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire. Les contrats relatifs à des acquisitions de travaux, fournitures et services sont également soumis au Code des Marchés publics (CMP). Le concept de « commande publique » utilisé par le CMP s'applique à tous les achats publics : pour les « marchés publics » (définis au-dessus des seuils par voie réglementaire) – art. 7 -- ainsi qu'aux lettres de commande qui font l'objet de demandes de cotation sous les seuils -- art. 8 (CMP 2018). En revanche, les contrats de délégation de services publics passés par les autorités contractantes et les contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) ne sont pas soumis au CMP.

L'appel d'offres (sans autre précision concernant ses modalités) est le mode d'acquisition de principe comme prévu à l'article 56 du CMP 2018 : « les MP sont passés en principe par appels d'offres et exceptionnellement par entente directe (ED) encore appelée gré à gré ». Le CMP prévoit que les marchés par ED ne doivent pas dépasser 15% en valeur du montant global des marchés de l'AC, sauf cas de force majeure.



Le Tableau No 5 ci-dessous fournit, pour l'année 2016, la répartition des marchés immatriculés par types en montants et en nombre. Les informations pour 2015 et 2017 n'ont pas été accessibles.

Tableau No 5 : Répartition des marchés immatriculés en valeur et en nombre pour 2016

(en milliards FCFA)

| Type de marché              | 2016               |              |                      |
|-----------------------------|--------------------|--------------|----------------------|
|                             | Pourcentage nombre | Montants     | Pourcentage Montants |
| Prestations Intellectuelles | 16%                | 36,7         | 11.4%                |
| Services                    | 15%                | 82,1         | 25,5%                |
| Fournitures                 | 16%                | 117,6        | 36,5%                |
| Travaux                     | 18.5%              | 85.6         | 26,6%                |
| <b>Total</b>                | <b>100%</b>        | <b>322,0</b> | <b>100%</b>          |

Sur l'ensemble des marchés passés, en valeur, la procédure de passation par entente directe domine (71%) en 2015. La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant 2015 représente 24 % de la valeur totale des marchés. Les marchés non concurrentiels ont en conséquence dépassé le seuil de 15 % prévu par le code des marchés publics en 2015 – voir Tableau No 6 ci-dessous :

Tableau No 6 -- Récapitulatif des marchés et commandes publics par type de procédures (en volume et en valeur – 2015)

| Procédures               | Nombre Marchés | % Nombre      | Montant des Marchés    | % montant     |
|--------------------------|----------------|---------------|------------------------|---------------|
| Appel d'Offres           | 189            | 70,79%        | 29.047.669.107         | 24,35%        |
| Appel d'Offres-restreint | 12             | 4,49%         | 1.655.109.481          | 1,39%         |
| Avenant                  | 1              | 0,37%         | 126.857.038            | 0,11%         |
| <b>Entente directe</b>   | <b>44</b>      | <b>16,48%</b> | <b>84.501.439.796</b>  | <b>70,85%</b> |
| Reconduction             | 1              | 0,37%         | 94.770.731             | 0,08%         |
| Régularisation           | 20             | 7,49%         | 3.842.360.965          | 3,22%         |
| <b>Total</b>             | <b>267</b>     | <b>100%</b>   | <b>119.268.207.178</b> | <b>100%</b>   |



Source : PEFA 2015 d'après données de la direction des marchés publics

Le Tableau 7 ci-dessous indique le pourcentage des marchés passés par entente directe durant la période 2015-2017. Ce pourcentage reste très élevé.

Tableau No 7 : Répartition des marchés immatriculés Entre l'entente directe et les autres modes de passation de marchés (Montants en milliards FCFA)

| Type de marché                                       | 2015        |             | 2016       |             | 2017    |             |
|------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|---------|-------------|
|                                                      | Montant     | Part (%)    | Montant    | Part (%)    | Montant | Part (%)    |
| Modes de passation autres que l'Entente Directe (ED) |             |             | 64         | 8%          |         | 35%         |
| Entente directe (ED)                                 | 84,5        | 71%         | 761        | 92%         |         | 65%         |
| <b>TOTAL</b>                                         | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>825</b> | <b>100%</b> |         | <b>100%</b> |

## 2.2.2 Institutions clés

Intégration du système des marchés publics dans le système de gestion des finances publiques s'est traduite, entre autres, par l'adoption des lois sur le code de transparence de la gestion des finances publiques. La loi organique 20/2014 du 21 mai 2015, relative aux lois de finances et à l'exécution du budget, prévoit plusieurs dispositifs de contrôle. Le Décret No 0653/PR/MBCFPRE du 13 avril 2011 relatif au régime de responsabilité des ordonnateurs et aux comptables publics oblige à rendre compte de la gestion. Le Gouvernement doit ainsi publier tous les 3 mois un rapport sur l'exécution des lois de finances (art 83), tandis que le contrôle administratif doit être déployé sous la forme du contrôle hiérarchique, contrôle interne, inspection et contrôle comptable et budgétaire ; le contrôle juridictionnel étant confié à la Cour des comptes (art. 85). Cette dernière a vu ses attributions élargies à l'audit de performance par la nouvelle constitution du 11 janvier 2018 (art. 76 nouveau). Le CGE produit également régulièrement depuis 2013 un rapport annuel public sur la gouvernance administrative et la reddition des comptes. De son côté, le Code des Marchés Publics (CMP) rend obligatoire la publication, par les autorités contractantes, en début d'année, d'un plan et d'un avis général de passation des marchés (art. 48). Il s'agit de documents de planification de la passation des marchés et des dépenses y associées. En principe, aucune procédure de passation ne peut être initiée sans que le marché y relatif ne soit préalablement inscrit dans le plan de passation de marchés. Par contre cette planification des marchés n'est pas encore utilisée dans le cadre de l'élaboration du budget.

L'exécution des dépenses de marchés est réalisée suivant la procédure d'exécution budgétaire, soit conformément aux prévisions suivant la procédure classique d'exécution de dépense en deux (2) phases : (i) la phase administrative comprenant l'engagement, la liquidation, et l'ordonnancement; et, (ii) la phase comptable consistant à la prise en charge (enregistrement) et au paiement. Le contrôle interne est exercé par la DGBFIP dont le visa est requis pour tout engagement et pour tout ordonnancement de dépense. Quant à l'audit interne, ce dernier est dévolu au Contrôle Général d'État (CGE), à l'Inspection Générale des Finances (IGF) et aux Inspections Techniques des Services (IT). En ce qui concerne les dépenses de marchés, la DGBFIP exerce un contrôle a priori sur la procédure de passation, sans préjudice des contrôles ci-dessus.



Le contrôle externe des finances publiques est dévolu à la Cour des Comptes (CC) qui examine la conformité des lois de règlements et juge les comptes de gestion des comptables publics. Dans le cas des marchés publics, l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) doit commanditer annuellement un audit indépendant de la conformité de la passation et de l'exécution des marchés. Elle doit réaliser son premier audit en 2019 conjointement avec la Cour des Comptes.

### 2.2.3 Gouvernance publique

Selon l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIGA) qui fournit une évaluation annuelle de la qualité de la gouvernance dans les pays d'Afrique, le Gabon s'est classé 23<sup>ième</sup> sur 54 pays en 2015, et 41<sup>ième</sup> sur 54 en 2017, avec des scores globaux respectifs de 52.2 et 42.4 sur 100. Le pays, dont le score s'est dégradé de +11.2 points depuis 2011, ne fait pas partie des trois (3) pays qui ont amélioré leur score dans les quatre catégories de l'IIGA au cours de la dernière décennie.

Selon l'indice de perception de la corruption de « Transparency international », le Gabon a été classé 124<sup>ième</sup> sur 180 pays en 2018, avec un score de 31 points sur 100, en recul par rapport aux années précédentes. Le Gabon est toujours dans la zone rouge depuis 2012 (score inférieur à 50%), et depuis 2012, on constate une détérioration de son score qui est passé de 35 sur 100 en 2012 à 32 sur 100 en 2017. Depuis 2012, on constate par contre un renforcement du dispositif de lutte contre la corruption. Le Gabon est signataire de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (il l'a signée en 2003 et ratifiée en 2007) et il a participé à l'adoption du règlement commun N°01/03-CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale ; ce qui s'est traduit par la mise en place de l'Agence Nationale d'investigation Financière (ANIF). C'est un service administratif (Chap. I, art.1er du Règlement Intérieur modifié du 22 mai 2012), créé par décret N°000739/PR/MEFBP du 22 septembre 2005, institué sous la forme d'une agence placée sous l'autorité du Ministre en charges des finances (actuel Ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement Durable). Ces dispositions sur le blanchiment des capitaux interdisent l'accès aux marchés des personnes sanctionnées.

Les textes sur les finances publiques (décret portant règlement général de la comptabilité publique, lois de finances, code de transparence dans la gestion des finances publiques), régissent les règles applicables aux personnels chargés de l'exécution du budget (responsables de programme, ordonnateurs et comptables publics). La loi 002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise a mis en place la Commission **Nationale de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI)** avec des pouvoirs étendus, dont la possibilité de transmettre au procureur de la République un rapport en cas de faits de corruption ou de fraude et la réception par la CNLCEI des déclarations de patrimoine pour les responsables. Cette loi prévoit également des sanctions (prononcées par la Cour Criminelle Spéciale) d'emprisonnement (de 2 à 10 ans) et d'amendes pour des faits de corruption active (art. 12 et s.) ou passive (art. 16 et s.) de la part des agents publics. L'article 20 vise expressément l'intervention dans l'attribution de marchés ou lors de l'exécution (art. 21) avec révocation définitive de tout emploi ou charge publique.



En ce qui concerne les entreprises, le droit gabonais à travers la loi sur la prévention de l'enrichissement illicite sanctionne l'incitation à la corruption active (art 15 et s.), la fraude (art. 13 al. 3) et le fait d'avoir incité au retrait d'une offre. La loi prévoit également la corruption passive et le trafic d'influence. Le Code des Marchés publics prévoit de son côté des cas d'exclusions des entreprises (Article 93) pour répondre aux manquements à l'intégrité dans les MP qui sont listés par l'art. 246 : la collusion, le fractionnement du marché, l'influence sur la préparation du DAO, la surfacturation, la corruption des membres de la CEO, la production de faux – donc la fraude, le bénéfice d'un avantage injustifié (information), l'obstruction aux audits et investigations, ou encore les pratiques frauduleuses pendant l'exécution du marché. On verra lors de l'analyse de l'indicateur 14, que les dispositions de substantif existent mais que les modalités d'exercice ne sont pas explicitées.

Le Tableau 8 ci-dessous indique le nombre de recours reçus et traités par l'ARMP au cours des années 2016, 2017 et 2018, et fait ressortir un volume relativement faible de cas traités.

Tableau No 12 : Nombre de recours reçus et traités par l'ARMP en 2016, 2017 et 2018

| Recours | 2016           | 2017 | 2018 |
|---------|----------------|------|------|
| Déposés | Non disponible | 20   | 6    |
| Traités | Non disponible | 15   | 6    |

#### 2.2.4 l'Agence Nationale de Gestion des Grands Travaux d'Infrastructures (ANGTI)

Une partie importante des marchés publics (85%) est déléguée à l'Agence Nationale de Gestion des Grands Travaux d'Infrastructures (ANGTI) à travers les délégations de maîtrise d'ouvrage.

Bechtel, est une firme américaine d'engineering et de gestion de projets, et également une entreprise de construction qui a étendu, en juin 2016, son partenariat avec la République du Gabon, pour mettre en œuvre un plan d'infrastructures évalués à plus de 25 milliards de dollars. L'Agence Nationale des Grands Travaux d'Infrastructure (ANGTI) a été créée en 2010, à la demande du Président de la République, par Bechtel pour intervenir en tant que maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué dans les secteurs comme les transports, l'habitat, l'éducation, les infrastructures médicales, l'eau et l'assainissement. Jusqu'à ce jour, les réalisations comprennent plus de 800 logements, 600 salles de classe, 600 kilomètres de routes et la première station d'épuration des eaux.

La maîtrise d'ouvrage déléguée constitue une part extrêmement importante du volume des marchés publics, atteignant environ 85% des marchés. La délégation de maîtrise d'ouvrage comporte les missions de planification, passation et gestion des marchés habituellement dévolues aux Maîtres d'Ouvrage, agissant en tant qu'autorités contractantes.



L'ANGTI, qui relève du ministère de l'Équipement, des Infrastructures et des Mines, est constituée d'une combinaison de personnel gabonais et appartenant à la firme Bechtel, avec environ 80% de recrutement local. Sous la direction d'un directeur général, le rôle de la firme Bechtel, est de fournir à l'agence des services de planification, d'expertises techniques et de gestion de projets. Après avoir réalisé deux stades de 20.000 places pour la CAN-2017, le portefeuille actuel de l'ANGTI inclut, entre autres, la livraison de plus de 1.200 kilomètres de routes, la rénovation d'un aéroport, et la réhabilitation des infrastructures médicales et éducatives.

Bechtel est l'une des compagnies les plus réputées dans le domaine de l'engineering, la construction, et la gestion des projets. Depuis 1898, cette firme a réalisé plus de 25.000 projets à travers 160 pays sur sept continents, comprenant quatre secteurs principaux, à savoir : (i) les Infrastructures ; (ii) la Sécurité et l'Environnement du Nucléaire; (iii) le Pétrole, le Gaz et la Chimie ; (iv) et les Mines et les Métaux. En plus de sa mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, il est capital de s'assurer que l'ANGTI participera au développement des capacités du pays dans les domaines de la gestion des projets, la construction, l'engineering, la supervision des projets, la durabilité des investissements, la santé/sécurité et environnement, et la qualité de l'exécution des marchés, afin que les futurs projets d'infrastructures puissent être gérés sans le concours ou le contrôle de Bechtel. Cet objectif ne pourra être atteint que dans la mesure où les Maîtres d'Ouvrage restent impliqués et vigilants, et où l'ANGTI associera une grande partie des expertises sectorielles qui se trouvent désormais démobilisées.

## 2.3 Objectifs de la politique nationale des marchés publics et objectifs de développement durable

L'objectif général de la politique d'achats publics consiste à améliorer l'efficacité, la qualité et consolider la rentabilité et la transparence de la réglementation et de l'organisation des marchés publics, et, par voie de conséquence, à assurer la crédibilité du système national. Par contre, dans le cadre de la promotion du développement durable comme objectif secondaire en matière de commande publique, il convient de veiller à prévoir des dispositifs pour favoriser les achats qui participent à la protection de l'environnement, au développement économique et au progrès social. A cet égard, le Gabon s'est doté de quelques outils, mais il n'a pas encore développé de stratégie ni de plan pour mettre en œuvre les APD en soutien à la politique définie par le PSGE. Ces aspects sont développés dans l'analyse de l'indicateur 3 ci-dessous. Au-delà de ces aspects relatifs aux marchés publics, des objectifs spécifiques de la politique de commande publique devraient être explicités, et le système de passation des marchés orienté vers les réalisations des objectifs stratégiques de développement, définis par le Plan Stratégique du Gabon Emergent (PSGE). Une planification stratégique plus fine pourrait définir des objectifs spécifiques en matière de marchés publics pour chacune des 3 composantes du PSGE, et analyser ex ante les impacts sur chacune de ces composantes.

### 2.3.1 Objectifs de développement durable

La politique d'achats durables ou soutenables est considérée comme un moyen très efficace d'atteindre les Objectifs de Développement Durables (ODD) adoptés aux Nations Unies en 2015. En théorie, les



politiques publiques doivent promouvoir un développement durable, conciliant ainsi la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social. De très nombreux pays ont commencé à utiliser leur politique d'achats publics afin d'atteindre ces ODD. La protection de l'environnement, le développement économique des groupes défavorisés, le développement social (par des conditions de travail décentes par exemple) et inclusif deviennent ainsi des objectifs secondaires de leur politique nationale d'achats publics. En définissant une stratégie nationale de développement économique et social à travers le PSGE, document d'orientation, le Gabon s'est fixé des buts à l'horizon 2025. L'adaptation de sa politique d'achats publics, pour devenir une politique d'achats publics durable, peut permettre de les atteindre.

### 2.3.2 Objectif environnemental

Le Gabon s'est fortement impliqué dans la Conférence de Paris de 2015. Le domaine de la commande publique peut lui permettre de mettre en œuvre plus aisément ses engagements. En effet, il est possible, dès la définition des besoins par l'autorité contractante, de prendre en compte la protection de l'environnement en décidant d'acheter des produits « verts » (dont les conditions de fabrication ne portent pas atteinte à l'environnement ou de manière limitée), d'exiger des conditions de fabrication, de transport et/ou de labels respectueux de l'environnement même dans les achats de biens ou services traditionnels, de favoriser les circuits courts avec des producteurs peu éloignés des acheteurs pour réduire les transports polluants, et d'apprécier les prix des offres en appliquant un coût total du cycle de vie qui incorpore aussi les coûts de recyclage du bien devenu inutile et les coûts de la gestion des déchets, etc...

### 2.3.3 Objectif social

Il est également indiqué (Axe 1 du PSGE) : « La modernisation graduelle de l'économie sociale constitue un autre moteur d'inclusion sociale et d'emploi. L'objectif visé est d'opérer une transition souple de ce secteur vers l'économie formelle, en augmentant notamment la part des emplois formels et en s'appuyant sur des sous-secteurs tels que l'artisanat, ... ». Les dispositifs favorisant l'accès à la commande publique, au moins aux petits marchés sur cotations, pour des groupes défavorisés (par ex : atelier ou entreprise de personnes handicapées, entreprises dirigées par des femmes, entreprises de régions enclavées, des populations minoritaires, etc.) peuvent s'avérer un dispositif aux fortes retombées. De même, la promotion des investissements publics à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) connaît des applications au niveau opérationnel, notamment dans le secteur routier. La poursuite de l'objectif social dans la commande publique peut également passer par l'obligation faite aux entreprises candidates de s'engager à respecter le droit du travail et à offrir des conditions décentes de travail aux salariés et ouvriers employés dans la réalisation des marchés (notamment par référence aux Conventions internationales préparées par l'Organisation Internationale du Travail).

### 2.3.4 Objectif économique/ Promotion des PME

En matière de transformation structurelle de l'économie et croissance (Axe #1 du PSGE), il est indiqué que « Un accent sera mis sur l'accompagnement des PME qui constitue un socle pour le développement





de la production... ». Des initiatives ont été prises par les pouvoirs publics pour appuyer les PME. Ceci s'est traduit par des initiatives au niveau du CMP, notamment en matière de sous-traitance (voir l'évaluation de l'indicateur 10 (b)).

## 2.4. Réforme des marchés publics

### 2.4.1 Réforme du cadre juridique et institutionnel

Il convient de relever que la présente évaluation s'inscrit dans la suite de l'assistance de la Banque mondiale dans le cadre d'un contrat de services conclu entre 2014 et 2016 avec la République Gabonaise, en partenariat avec la Banque Africaine de Développement (BAD). Ce travail en partenariat avec l'ARMP avait permis d'identifier les insuffisances du cadre légal et institutionnel et les actions à mettre en œuvre pour l'amélioration du système national. Des commentaires détaillés sur les textes en vigueur, ainsi que les termes de référence des différentes structures avaient permis à l'ARMP d'élaborer en 2016 un projet de décret portant Code des Marchés Publics qui a finalement été adopté en 2018, et un projet de décret portant attribution et organisation de l'ARMP qui modifiait celui de 2014 qui n'a toujours pas vu le jour. Une deuxième intervention dans le cadre de ce contrat de services avait permis de suivre l'avancement de la révision des textes, et avait mis en exergue les lacunes majeures au niveau opérationnel avec des conséquences indésirables sur l'efficacité de l'emploi des ressources financières et de la redevabilité sociale.

Une dernière mission avait pour but d'aider l'ARMP à rendre fonctionnelles les nouvelles structures, et lancer les bases de la révision des documents standards et des syllabus pour installer une capacité de formation continue et initiale durable au Gabon.

Dans la pratique, pour diverses raisons et notamment à cause des conséquences de la création de la DGBFIP en janvier 2015, la priorité avait été donnée à la finalisation du projet de décret portant Code des Marchés Publics. A l'issue de ce contrat de services, il avait été reconnu que la poursuite de la réforme était conditionnée par les actions suivantes du Gouvernement, qui revêtaient un caractère d'urgence, à savoir :

- L'assise de l'autorité et de l'indépendance de l'ARMP ; et
- L'adoption des projets du Code des Marchés Publics et du décret portant attribution et organisation de l'ARMP.

L'aboutissement des actions mentionnées ci-dessus devait permettre ensuite de :

- (i) Procéder à la nomination et la formation du personnel de l'ARMP ;
- (ii) Adopter une feuille de route pour la poursuite de la réforme, accompagnée de requêtes de financement;



- (iii) Installer une capacité de formation continue et initiale ; et,
- (iv) Lancer l'informatisation de la documentation et de la gestion des marchés publics.

Dès que l'ARMP aurait été opérationnelle, les actions suivantes étaient envisagées:

- (i) Mettre à jour et publier les dossiers standards d'appels d'offres, y compris actualiser les CCAG et les guides et modèles standards destinés aux utilisateurs, ainsi que des modèles simplifiés pour les marchés de taille moyenne ;
- (ii) Identifier les besoins de formation et préparer une stratégie et un syllabus pour la formation des formateurs, afin d'installer une capacité de formation durable dans au moins une structure de formation existante au Gabon ; et,
- (iii) Appuyer la mise en œuvre de l'informatisation des marchés publics et son intégration au système de la gestion des finances publiques (VECTIS).

A ce stade, le Code des Marchés Publics (CMP) a été adopté en 2018 et le Décret portant organisation de l'ARMP a été finalisé et adopté en 2014 : décret n° 0278 de 2014 portant organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Il faut par contre noter que ce Décret ne règle pas le problème de fond de l'ARMP, à savoir qu'il ne lève pas les vices existant dans le mécanisme et les instruments qui l'ont créée. Le texte du décret qui doit venir modifier le décret portant attribution et organisation de l'ARMP de 2014 est toujours en discussion, ainsi que la feuille de route de la réforme, la politique de formation et de professionnalisation, et l'informatisation de la documentation et de la gestion des marchés publics. Les documents standards d'appels d'offres ont fait l'objet d'une mise à jour; ces projets de textes n'ont pas été non adoptés.

**Il est clair que la réforme du système des marchés publics a progressé très lentement et ne s'est pas déroulée comme il avait été planifié. Il semble également que les frictions entre l'organe de régulation et l'organe de contrôle ait grandement contribué à ralentir le rythme et la progression des réformes. En fait, la faiblesse des appuis politiques explique les faibles progrès et le peu d'améliorations apportées au système malgré un appui extérieur conséquent.**

#### 2.4.2 Amélioration de la gestion des ressources humaines et formation

Le volet « amélioration de la gestion des ressources humaines et formation » comportait les activités suivantes :

- Préparer et adopter les profils de poste des agents de l'ARMP et des Unités de Passation des Marchés Publics ainsi que des services déconcentrés – à savoir les Délégations Provinciales des Marchés Publics (DPMP);
- Procéder au recrutement des agents des structures mentionnées ci-dessus ;



- Doter toutes les structures de locaux et moyens de travail – y compris les supports informatiques ;
- Identifier les besoins de formation et lancer les programmes de renforcement des capacités ; et,
- Procéder à une évaluation à mi-parcours avant la fin 2016.

Ce volet n’a malheureusement pas été mis en œuvre. Quelques autorités contractantes (5) avaient mis en place par simple décision des Unités de Passation de Marchés, désignées à l’article 41 du CMP sous le terme « Cellule de Passation des Marchés Publics » entraînant une confusion avec les Cellules de passation des Marchés Publics (CPMP) mises en place par la DGBFIP. En revanche, il y a lieu de faire état des services de passation des marchés publics (SPMP) qui sont des services rattachés aux DCAF qui relèvent hiérarchiquement de la DGBFIP – en application du décret 01230/PR/MBCPFPRE portant organisation de la DCAF en ses articles 5 et 9.

**Il semble que le programme de réforme a cherché à améliorer des problèmes importants qui ont un impact sur l’ensemble du système. La réalité indique que certains de ces problèmes ont connu une solution alors que d’autres sont demeurés tels quels. La question qui se pose est celle de savoir si le programme de réforme a bien évalué l’ordre dans lequel les problèmes doivent être abordés. On constatera sous le Chapitre 3 qui suit que le cadre juridique et institutionnel est gravement déficient. Si ces déficiences ne sont pas attaquées en priorité, il est à craindre que les efforts visant à améliorer d’autres problèmes qui ne sont, en réalité, que le résultat de cette situation seront vains et n’atteindront pas leurs objectifs.**

**L’un des objectifs de la présente évaluation est d’examiner le système en profondeur de manière à identifier les dysfonctionnements et leurs causes, à établir les risques que les faiblesses et dysfonctionnements entraînent pour l’ensemble du système de manière à proposer un programme de réforme cohérent et rationnel.**



## 3. Évaluation

### 3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique

Le pilier I évalue le cadre législatif, réglementaire et politique de la passation des marchés. Il recense les règlements et les procédures officiels qui régissent la passation des marchés publics et évalue leur positionnement par rapport aux normes internationales. La mise en œuvre et l'application pratique de ce cadre fait l'objet des piliers II et III. Les indicateurs faisant partie du pilier I rendent compte des récentes évolutions et innovations auxquelles on a eu le plus souvent recours pour améliorer l'efficacité de la passation des marchés publics. Le pilier I tient également compte des obligations internationales et des objectifs politiques nationaux afin de garantir que la passation des marchés publics soit à la hauteur de son rôle stratégique et contribue à la durabilité.

#### Synthèse

Dans l'ensemble, le cadre légal n'est pas conforme aux bonnes pratiques. Il a été mis en place en 2012, 2014, 2015 et 2018; les modifications successives ont altéré la cohérence de l'ensemble du cadre juridique, révélant des chevauchements de compétences ou des vides juridiques. Les textes sont d'un même niveau hiérarchique; ils ont tous la forme du décret. Le Code est un décret; le décret de création de l'ARMP n'est pas conforme à la loi gabonaise qui exige que les autorités autonomes soient créées par une loi. Le texte relatif à l'organe de régulation et celui relatif à l'organe de contrôle ne traduisent pas les normes internationales en ce qui concerne leurs attributions. Le principe de la responsabilisation des autorités contractantes n'est pas clairement imbriqué dans le cadre juridique.

Il existe un certain nombre de réglementations qui viennent compléter les textes mais on ne peut affirmer que le corpus réglementaire est clair et exhaustif. Il manque un bon nombre de réglementations nécessaires à une passation des marchés conforme aux normes internationales. Il n'existe pas de manuel de procédures, par exemple. Il existe également des documents d'appel d'offres pour plusieurs types de marchés et un certain nombre de documents plus administratifs comme le PV d'ouverture des offres, rapport d'évaluation des offres, etc. Plusieurs autres textes comportent des dispositions relatives aux marchés publics ou s'appliquent à eux : loi sur les PPP, loi sur l'accès à l'information, loi 002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise, entre autres. Il n'existe pas de texte national concernant le règlement alternatif des litiges. Les dispositions de l'OHADA s'appliquent et de plus, le Code offre beaucoup de flexibilité pour le règlement des différends en cours de passation ou d'exécution des marchés.

Dans la pratique, on constate que les potentialités offertes par la réglementation pour l'utilisation des marchés publics comme un levier de développement ne sont pas pleinement exploitées. Il en est ainsi des achats durables, qui ne sont pas encore mis en œuvre dans le cadre des acquisitions : le pays n'a pas encore développé de stratégie ni de plan pour mettre en œuvre les Achats publics durables (APD) en soutien à la politique définie par le PSGE, et de manière générale au développement économique et social. L'application de critères d'achats durables peut constituer pour le Gouvernement un important levier pour « booster » le développement économique et social, à travers la prise en compte de facteurs tels que l'emploi, l'équité sociale, la promotion de groupes vulnérables, etc.



Une première **lacune substantielle** est l'absence d'un cadre juridique clair, bien articulé et cohérent. Le fait que le code ait la forme d'un décret lui confère un caractère fragile puisqu'il ne dispose pas de la même valeur juridique (force) qu'une loi. Le cadre juridique n'établit aucun ordre hiérarchique entre les textes. De plus l'ARMP devrait être créée par une loi pour jouir pleinement du statut d'autorité administrative indépendante. En outre, les attributions des organes de régulation, contrôle et passation des marchés ne correspondent pas aux standards internationaux. Il existe de nombreux chevauchements de compétences et des vides juridiques importants. Le champ d'application comporte des exclusions qui excèdent les besoins réels. Le système ne repose pas sur des bases juridiques solides.

La seconde **lacune substantielle** est l'absence d'un système d'archivage ; il n'existe pas de normes pour la tenue en lieu sûr des archives et documents et données électroniques. En conséquence, il est extrêmement difficile, voire impossible, de conduire des audits des marchés. Voir indicateur 9 ci-dessous. **Ces deux lacunes substantielles font peser un risque très élevé sur l'ensemble du système.**

Il existe **d'autres lacunes importantes du cadre juridique** mais elles n'ont pas un impact négatif aussi profond sur l'ensemble du système comme par exemple : (i) méthodes d'acquisitions dévoyées, (ii) absence de publication de documents importants : PPM, attribution des marchés, etc. ; (iii) ouverture des offres décalée par rapport à la clôture de l'appel d'offres, (iv) absence de règles concernant la conservation des offres, (v) absence de procédure pour le traitement des recours par l'organe d'appel, (vi) l'absence de E-Procurement. **Il s'agit de lacunes importantes** mais qui ont un impact sur quelques-uns des éléments du système : transparence, économie, efficience. **Elles engendrent des risques moyens** sur le bon fonctionnement du système et on devrait s'y attaquer lorsque les lacunes substantielles seront en voie de correction.

Il existe une **lacune substantielle** au niveau du cadre réglementaire et des outils d'application. En effet, le corpus réglementaire n'est pas clair, accessible et exhaustif comme il se devrait. Ceci a pour effet que l'application du cadre juridique n'est pas totale et uniforme ce qui fait peser un risque important sur l'ensemble du système. La seconde **lacune substantielle** est l'absence d'un manuel de procédures à l'intention des AC ce qui constitue un risque important à la mise en œuvre transparente et équitable du système.

Il existe **d'autres lacunes** comme le fait que les responsabilités d'élaboration, de préparation, de conservation et d'actualisation des réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles sont bien définies et attribuées à l'ARMP mais que celles-ci ne soient pas clairement attribuées sur le plan interne ou ne soient pas remplies. **Ces lacunes font peser un risque élevé sur l'ensemble du système.** En effet, en l'absence de réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles exhaustives, claires et actualisées, il est impossible de garantir que le système fonctionne en toute équité et efficience. De plus, l'absence d'un manuel à la disposition des AC (dont l'objectif est de garantir une application du cadre juridique de manière uniforme) il n'y a aucune assurance que les textes sont appliqués dans tous les cas et à toute personne ce qui ouvre la porte à l'arbitraire et autres dérives. L'absence de politique et de stratégie pour la mise en œuvre des « achats durables » constitue une lacune importante du système qui devrait être corrigée à moyen terme. Pour le moment cette lacune ne pèse pas sur le système.



## Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur

L'indicateur porte sur différents instruments législatifs et réglementaires élaborés à différents niveaux, de l'échelon le plus élevé (loi nationale, acte juridique, réglementation, décret, etc.) jusqu'aux réglementations détaillées, procédures et dossiers d'appel d'offres officiellement utilisés.

### Conclusions

**L'Indicateur subsidiaire 1(a) n'est pas satisfait.** Le cadre juridique est codifié, mais il n'est pas organisé de façon hiérarchisée en l'absence d'une loi fixant le cadre général des marchés publics, voire de la commande publique. L'ARMP, qui doit être une Autorité Administrative Indépendante (AAI), a été seulement instaurée par un décret alors qu'une loi est nécessaire pour la création d'une AAI. Quelques structures publiques utilisant des fonds provenant directement du budget national n'appliquent pas le CMP et certaines acquisitions sont exclues du champ d'application du CMP. Le Gabon dispose d'un ensemble de textes récents relatifs aux PPP, mais ce cadre manque de cohérence avec des décrets récents adoptés en 2018 qui introduisent des modifications de l'ordonnance de 2016, et souffre de l'absence d'un organe chargé de la régulation des PPP. Quant à l'exigence d'accessibilité gratuite au cadre juridique, elle est loin d'être satisfaite puisque l'ensemble des textes constitutifs de la réglementation des marchés publics et autres contrats de la commande publique n'est pas aisément accessible et librement téléchargeable à partir d'un portail unique qui n'est plus opérationnel depuis plus de deux (2) ans. Sur ce point, le Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, adopté par la CEMAC le 19 décembre 2011, n'est pas transposé convenablement dans les textes du Gabon, et encore moins dans la pratique.

**L'indicateur subsidiaire 1(b) est partiellement satisfait.** Les textes sont conformes aux standards internationaux, mais la pratique en est dévoyée. Le concept de « commande publique » utilisé par le CMP 2018 s'applique à tous les achats publics : pour les « marchés publics » (définis au-dessus des seuils par voie réglementaire) – art. 7- ainsi qu'aux « lettres de commande » qui font l'objet de demandes de cotation sous les seuils -art. 8 (CMP 2018). Les procédures autorisées comprennent bien des procédures ouvertes et restreintes, l'entente directe, et des procédures simplifiées en dessous de seuils fixés par la réglementation. L'appel d'offres (sans autre précision concernant ses modalités) est le mode d'acquisition par défaut. Seul le recours à l'AO restreint doit être motivé et soumis à autorisation préalable de la DGBFIP de même que l'entente directe qui est soumise à des conditions restreintes et des contrôles. Le fractionnement des marchés dans le but de restreindre la concurrence est interdit et sanctionné. Les règles relatives aux procédures concurrentielles sont partiellement conformes aux préconisations des bonnes pratiques admises sur le plan international.

**L'Indicateur subsidiaire 1(c) est partiellement satisfait.** Les textes prévoient des délais conformes aux standards internationaux; ils prévoient également une liste précise des informations à faire figurer dans l'Avis d'appel d'offres, mais dans la pratique l'obligation de publicité préalable n'est pas systématiquement respectée. Le décret prévoit une obligation de publier les plans de passation de marchés et de rendre publics les résultats d'attribution qui est rarement respecté. La publication dans un journal de grande diffusion n'est pas effective.



**L'indicateur subsidiaire 1(d) est partiellement satisfait.** Les critères de participation des parties intéressées sont équitables, fondés sur la qualification et conformes aux règles relatives à l'éligibilité et aux exclusions pour des manquements à l'intégrité. Il n'existe aucun obstacle systémique à la participation au marché des acquisitions. Une marge de préférence de 10% pour les travaux et 15% pour les fournitures est mise en œuvre pour les entreprises gabonaises dans les AO et les marchés sur entente directe en cas d'équivalence des offres. Elle peut être éventuellement appliquée aux entreprises de la CEMAC sous 2 conditions cumulatives restrictives. Il peut être dérogé à cette exigence en cas de groupement conjoint avec des entreprises communautaires ou en cas de sous-traitance d'au moins 30% du marché accordé à une entreprise étrangère. Cette dernière disposition vise à encourager la sous-traitance, mais ouvre la porte à accorder une marge de préférence aux entreprises étrangères

**L'indicateur subsidiaire 1(e) est satisfait.** Les documents et pièces composant le dossier d'appel à la concurrence sont précisément énumérés par le CMP. Ils sont pertinents et suffisamment détaillés pour permettre aux candidats de préparer une offre exhaustive. Les spécifications sont neutres ou « par équivalent ». Les références aux normes, agréments techniques ou spécifications privilégient les références nationales ou communautaires, ou, à défaut, internationales.

**L'indicateur subsidiaire 1(f) est partiellement satisfait.** Le CMP prévoit que les offres doivent être évaluées en fonction des critères mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence. L'objectivité et la neutralité des critères doivent être déterminées en référence à des normes établies. L'évaluation des offres se fait sur la base de critères économiques, financiers et techniques contenus dans le DAO afin de déterminer l'offre conforme évaluée la moins-disant. La durée de vie potentielle des ouvrages, produits et fournitures est prise en compte parmi ces critères mais pas le coût du cycle de vie. Des règles spécifiques s'appliquent aux marchés de prestations intellectuelles, en prenant en compte la qualité technique. La confidentialité est prévue lors des séances d'analyse des offres et elle est aussi envisagée dans le cadre des communications par voie électronique (qui ne sont pas encore mises en œuvre).

**L'indicateur subsidiaire 1(g) est partiellement satisfait.** Les modalités d'ouverture des plis sont définies mais l'ouverture n'est pas immédiate puisqu'elle : « intervient le plus rapidement possible après la date limite de remise des offres ». Elle ne se déroule pas nécessairement au lieu de dépôt des offres. La séance d'ouverture des plis est « présidée par le président de la CEO en présence des candidats ou de leurs représentants qui souhaitent y prendre part et éventuellement en présence d'un observateur indépendant ». Le PV est signé par les membres de la CEO et le cas échéant par l'observateur indépendant. Il est publié par la PRM et remis sans délai à tous les soumissionnaires qui en font la demande transmise à l'administration centrale en charge des marchés publics. Les dispositions des DAO types garantissent la sécurité et la confidentialité des offres avant l'ouverture des offres et jusqu'après l'attribution du contrat. Il est interdit à l'AC de divulguer les renseignements que les soumissionnaires lui communiquent, concernant les aspects confidentiels de leurs offres. Des dispositions veillent à la confidentialité des informations transmises par voie électronique. Le mode de soumission et de réception des offres est bien encadré et clair, et empêche bien un rejet inutile d'offres. A noter que la société civile n'est pas autorisée à participer à la séance d'ouverture des offres. Les modalités de conservation des offres entre la réception et l'ouverture ne sont pas précisées.





**L'Indicateur subsidiaire 1(h) est partiellement satisfait.** Le Titre 6 « Du contentieux et des autres sanctions relatives aux MP » du CMP 2018 institue le recours au stade de passation de marchés bien que ce mécanisme soit peu utilisé.

Les décisions qui peuvent faire l'objet de recours au stade de la passation des marchés sont encadrées par le CMP. Le dispositif de recours est organisé successivement devant l'AC avec un recours gracieux obligatoire suivi d'un recours hiérarchique avec un effet suspensif. L'ARMP peut être saisie directement suivant des règles claires de délais, y compris lors du délai de suspension de la signature du contrat, sauf pour les marchés de prestation intellectuelles où cette suspension fait défaut. Par contre les pouvoirs de l'ARMP relatifs aux recours précontractuels portés devant elle, ne sont pas énoncés précisément, ni par le CMP de 2018, ni par le Décret de 2014 organisant l'institution. Ces pouvoirs sont en fait décrits succinctement par le décret de 2014 qui fait référence à l'ancien CMP, mais ce dernier a été abrogé par le CMP de 2018. En l'état du droit positif, les pouvoirs de l'ARMP à l'égard des décisions relatives à la phase de passation ne disposent pas d'une base légale. Enfin, les décisions de l'ARMP ne sont pas publiées sur le portail des Marchés publics qui n'est plus opérationnel, comme au temps de l'ancienne Direction Générale des Marchés Publics (DGMP).

**L'Indicateur subsidiaire 1(i) est partiellement satisfait.** Le critère (a) est partiellement satisfait. Le CMP 2018 définit les rôles de l'Autorité contractante, ainsi que de la personne responsable du programme (PRP) (art 12), de la Personne Responsable des marchés (PRM) (art 13) y compris en matière de suivi de l'exécution du marché. L'article 11 mentionne également le rôle du Directeur Central des Affaires financières, sans toutefois préciser ses attributions. Par ailleurs, les responsabilités du maître d'ouvrage délégué (défini à l'article 2) en matière de gestion des contrats sont clairement définies dans le CMP (articles 31 à 35 du CMP 2018) : la gestion des marchés passés au nom et pour le compte de l'autorité contractante (art 33), le paiement ou l'autorisation des paiements aux titulaires des marchés, la réception de l'ouvrage ou du projet, la représentation de l'autorité contractante à l'égard des tiers, la possibilité d'agir en justice. Les CCAG des dossiers types règlementent également la gestion des contrats mais ils ont besoin d'être actualisés (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution de travaux publics ; D 1478 10/12/1973 pour les fournitures).

La modification par avenant intervient lorsque la valeur des prestations supplémentaires atteint 15% (art 179) et maximum 30% du montant du marché initial. Il ne peut modifier ni l'objet du marché ni le titulaire, ni la monnaie, ni la formule de révision des prix. Il est soumis à approbation. Pour les recours relatifs à l'exécution des marchés, le CMP prévoit que le titulaire du contrat doit saisir l'AC d'un recours gracieux puis le supérieur d'un recours hiérarchique aux fins de rechercher un règlement amiable. En cas d'échec, le litige est porté devant l'ARMP et le cas échéant, à l'arbitrage ou aux juridictions. Par contre, aucun délai n'est précisé et les modalités de règlement amiable des litiges ne sont pas précisées.

En ce qui concerne la médiation et la conciliation, la décision n'est exécutoire qu'après homologation. L'acte uniforme de l'OHADA sur le droit de l'arbitrage constitue la loi applicable en matière d'arbitrage. Un centre d'arbitrage est créé au niveau de la Chambre de Commerce de Libreville. Le Gabon a ratifié son adhésion à la convention de New York sur l'exécution des sentences arbitrales de 1958, le 17 octobre 1994, avec entrée en vigueur le 15 janvier 1995.





**L'Indicateur subsidiaire 1(j) est satisfait.** Le cadre juridique prévoit les achats électroniques, mais ils ne sont pas encore mis en œuvre. La dématérialisation est définie et ses étapes envisagées. Le CMP prévoit que les moyens électroniques doivent avoir un caractère non discriminatoire, être compatibles avec les technologies courantes, et doivent garantir la sécurité et la confidentialité des informations. Le cadre juridique autorise l'autorité contractante à choisir les étapes pouvant faire l'objet d'échanges électroniques. Rien n'est prévu par contre en ce qui concerne la réduction des délais en cas d'utilisation des procédures électroniques.

**L'Indicateur subsidiaire 1(k) n'est pas satisfait.** Malgré les dispositions du droit positif, l'archivage complet des documents de marchés en un seul lieu reste encore très difficile. L'obligation légale de conservation des documents sous forme d'archives est de 10 ans -- ce qui coïncide avec le délai de prescription d'éventuels délits dans les marchés publics qui est également de 10 ans. Mais l'évaluation souligne ce déficit dans l'archivage. D'après le CMP, l'AC a la charge « de la tenue des archives de tous les documents relatifs aux marchés publics ». Par contre aucune modalité d'archivage n'est expressément prévue par le Code. L'ARMP doit également veiller à la bonne tenue et à la conservation des archives. Plus largement, cela témoigne d'un accès difficile du public aux documents administratifs. Au niveau de chaque autorité contractante, l'Unité de passation des marchés (UPMP) ou Services de la Passation des Marchés Publics (SPMP) est en principe responsable de l'archivage des pièces de marchés. Par contre, dans la pratique, l'archivage au niveau des unités n'inclut pas les pièces relatives à l'exécution physique et financière du marché, celles-ci étant généralement détenues par les services techniques et financiers. En outre, il n'existe pas de texte réglementaire rendant obligatoire l'accès libre du public aux documents. La sécurité et la protection des archives de l'administration obéissent à des règles bien définies dans les textes réglementaires. Par contre, la mise en place de protocoles de sécurité reste exceptionnelle.

**L'indicateur subsidiaire 1(l) est partiellement satisfait.** Il n'existe pas de loi régissant les marchés publics mais un décret. De même, l'ARMP a été créée par un décret. La valeur juridique de ces textes fragilise le cadre des marchés publics, ne confère pas à l'ARMP la place qu'elle devrait avoir au sein des institutions, et plus largement celui des contrats de la Commande publique puisque les PPP sont eux régis par une ordonnance à valeur législative et plusieurs décrets d'application. Enfin, le recours précontractuel en matière de PPP doit être porté devant un organe de régulation qui n'est toujours pas instauré officiellement.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Une **première lacune substantielle** est l'absence d'un cadre juridique clair, bien articulé et cohérent. Le fait que le code ait la forme d'un décret lui confère un caractère fragile puisqu'il ne dispose pas de la même valeur juridique (force) qu'une loi. Le cadre juridique n'établit aucun ordre hiérarchique entre les textes. De plus l'ARMP devrait être créée par une loi pour jouir pleinement du statut d'autorité administrative indépendante. En outre, les attributions des organes de régulation, contrôle et passation des marchés ne correspondent pas aux standards internationaux. Il existe de nombreux chevauchements de compétences et des vides juridiques importants. Le champ d'application comporte des exclusions qui excèdent les besoins réels. Le système ne repose pas sur des bases juridiques solides.



La **seconde lacune substantielle** est l'absence d'un système d'archivage ; il n'existe pas de normes pour la tenue en lieu sûr des archives et documents et données électroniques. En conséquence, il est extrêmement difficile, voire impossible, de conduire des audits des marchés. Voir indicateur 9 ci-dessous. **Ces deux lacunes substantielles font peser un risque très élevé sur l'ensemble du système.**

Il existe des lacunes importantes mais qui n'ont pas un impact aussi sérieux sur l'ensemble du système comme par exemple : (i) méthodes d'acquisitions dévoyées, (ii) absence de publication de documents importants : PPM, attribution des marchés, avis d'appel d'offres dans un journal à large diffusion, etc. ; (iii) ouverture des offres décalée par rapport à la clôture de l'appel d'offres, (iv) absence de règles concernant la conservation des offres, (v) absence de procédure pour le traitement des recours par l'organe d'appel, (vi) l'absence de E-Procurement, (vii) CCAG qui devraient être actualisés. **Il s'agit de lacunes importantes** mais qui ont un impact sur quelques-uns des éléments du système : transparence, économie, efficience. **Elles engendrent des risques moyens** sur le bon fonctionnement du système et on devrait s'y attaquer lorsque les lacunes substantielles seront en voie de correction.

## Recommandations

### Cadre juridique

- Adopter une loi qui parachèvera l'encadrement de la commande publique. Elle confèrera une valeur législative aux principes fondamentaux qui doivent être appliqués à toutes les institutions publiques ou privés réalisant des achats de biens ou de services avec les fonds publics, y compris les institutions constitutionnelles. Ces principes figurent pour l'instant dans l'article 5 du Décret CMP00027 du 17 janvier 2018 et qui doivent s'imposer aussi bien aux marchés publics qu'aux PPP. Les règles de passation et d'exécution de ces contrats seront ensuite régies par leur texte d'application respectif.
- Adopter les textes précisant les missions, attributions, organisation et fonctionnement des organes de régulation, contrôle et passation des marchés. Le texte relatif à l'ARMP devra revêtir la forme d'une loi pour lui donner le fondement juridique conforme à la loi 20/2005, lui assurant le statut et l'autonomie nécessaires à sa mission

### Conservation des dossiers et archives

- Adopter le décret d'application de la loi sur les archives.
- La nouvelle loi sur la commande publique devra réaffirmer le principe à l'effet que l'entière responsabilité de la tenue et la conservation des dossiers, documents et archives des marchés appartient aux AC.
- Élaborer et adopter un manuel d'archivage des documents de marchés qui doit couvrir l'ensemble de la procédure de passation et d'exécution des marchés. Publier le manuel sur le portail des marchés publics lorsque adopté par le conseil de régulation. Le manuel devra faire l'objet d'une large diffusion. Il est recommandé d'organiser des séances de formation pour tous les agents du système de manière à garantir l'application des règles, faire le suivi et apporter les



mesures correctrices.

- Le manuel de procédures devrait préciser les modalités de conservation des offres entre la réception et l'ouverture.
- Accélérer le processus d'adoption du projet de loi sur l'accès à l'information.

#### Autres lacunes

- Réviser la question de la préférence nationale qui pourrait en dernière analyse profiter aux entreprises étrangères.
- Réviser l'article 7 du CMP 2018 pour éviter que la demande de cotation puisse être utilisée sans condition, même au-dessus des seuils dans le but de mieux encadrer et limiter le recours à l'entente directe.
- Réorganiser le circuit de décision et les contrôles a priori qui ne sont pas réalisés conformément aux textes, en particulier par la DGBFIP.
- Préciser la définition des projets et des marchés relevant du « secret défense et sécurité nationale » puisque la loi devra prévoir des exceptions aux règles de passation des marchés publics civils, (art. 28 du Décret 000/27 2018).
- Pour ce qui est des médicaments et produits essentiels utilisés dans la médecine d'urgence, amender le CMP afin de préciser clairement que les cas d'urgence et celles de rupture de stocks doivent être indépendants du gestionnaire.
- Pour ce qui concerne les médicaments et produits pharmaceutiques essentiels, permettre de signer des accords- cadres après appel d'offres avec différents laboratoires pharmaceutiques afin de faciliter l'approvisionnement plutôt que d'utiliser la méthode de gré à gré en urgence.
- Rendre opérationnelle l'obligation de publication des avis sur le portail des marchés publics, en instaurant des procédures bloquantes pour la suite de la procédure lorsqu'une telle diligence n'a pas été respectée. Veiller dans l'immédiat à la publication au moins dans les journaux nationaux et internationaux le cas échéant.
- Actualiser les CCAG (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution des travaux publics ; D 1478 10/12/1973 pour les fournitures.
- Incorporer dans la nouvelle loi sur la commande publique les notions de : (i) développement durable, (ii) coût du cycle de vie, (iii) et autres critères environnementaux dans les critères d'évaluation.
- Prévoir que l'ouverture des offres se fait immédiatement après l'heure de clôture de l'appel d'offres et à l'endroit même du dépôt des offres.



- Renforcer les exigences de transparence dans la future loi sur la commande publique afin de permettre à la société civile d’assister à l’ouverture des plis. Voir ci-après indicateur 11(c).
- Permettre la consultation du public en rendant la publication obligatoire sur le portail des marchés publics.
- La future loi sur la commande publique devra énoncer précisément les pouvoirs attribués à l’organe dédié de l’ARMP en charge des recours précontractuels.
- La loi devra prévoir et encadrer le délai de suspension de la signature du contrat pour laisser un délai de 10 jours afin de permettre l’exercice des recours pour tous les contrats, y compris de prestations intellectuelles, au-dessus d’un certain seuil.
- Réviser le CMP pour les marchés de prestations intellectuelles, afin de réglementer le délai entre la publication des résultats de l’évaluation des propositions techniques et l’ouverture des offres financières des marchés de prestations intellectuelles, de façon à permettre l’exercice des recours des soumissionnaires et la saisine de l’ARMP avant l’ouverture des offres financières.
- La nouvelle loi sur la commande publique devra accorder à l’organe d’appel le pouvoir d’accorder des réparations et préciser les cas y donnant droit.
- Réviser les textes applicables au Conseil d’État (CE), dont le Code des juridictions administratives de 1984 et l’ordonnance de 2018 sur l’organisation des juridictions administratives, afin de prévoir un traitement rapide du recours (en s’appuyant sur le référé existant).

## Indicateur 2. Les réglementations et les outils d’application soutiennent le cadre juridique

Cet indicateur vérifie l’existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d’application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossiers d’appel d’offres et des conditions contractuelles types. Idéalement, la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation des marchés publics. Les réglementations de rang inférieur et les instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle, et indiquent la manière dont il convient d’appliquer la loi dans des circonstances particulières.

### Conclusions

**L’indicateur subsidiaire 2(a) n’est pas satisfait.** Les réglementations sont claires et cohérentes entre elles et devraient être accessibles au public à partir d’un portail des marchés publics ([www.marchespublics.gb](http://www.marchespublics.gb)) qui n’est pas opérationnel depuis deux (2) ans. L’ARMP a regroupé l’ensemble des textes dans un fascicule. Toutefois, les règlements d’application restent encore incomplets, car des textes d’application prévus par le Code des marchés publics (CMP) ne sont pas encore pris. Les responsabilités relatives à la conservation des textes réglementaires incombent à l’ARMP mais les textes ne sont pas régulièrement actualisés. Le décret 000/27 portant CMP constitue un texte solide mais l’ARMP n’y est visé que par un seul article (art. 44) et elle n’a pas été créée par une



loi, contrairement aux exigences de la loi 02/2005 dans ses dispositions relatives aux Autorités administratives indépendantes (art. 60) »

**L'indicateur subsidiaire 2(b) est partiellement satisfait.** Il existe des modèles de dossiers d'appels d'offres (DAO) mis à la disposition pour un large éventail de marchés de biens, travaux et services. Les DAO existants ne sont accessibles que sur le site de l'ancienne DGMP et ne font pas référence au nouveau CMP de 2018. Les responsabilités relatives à la préparation et conservation des documents d'appel d'offres incombe à l'ARMP mais les textes ne sont pas régulièrement actualisés.

**L'indicateur subsidiaire 2(c) est partiellement satisfait.** Il y a des conditions contractuelles types pour les types les plus courants de marchés, et leur utilisation est obligatoire. Les CCAG doivent par contre être mis à jour, adoptés et publiés.

**L'indicateur subsidiaire 2(d) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas encore de manuel de procédures adapté aux besoins des acheteurs publics, de véritable manuel détaillant les procédures de passation des marchés à l'usage des autorités contractantes. L'élaboration, la mise à jour et la conservation du manuel relève de la responsabilité de l'ARMP d'après l'énoncé de ses compétences dans le décret de 2014. Pourtant elle ne s'est pas acquittée de cette tâche jusqu'à présent. Il faut préciser par contre que l'ARMP a publié un guide du soumissionnaire.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Cet indicateur souffre de **lacunes substantielles**. En effet, il existe un certain nombre de réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles mais il en manque un bon nombre. Les réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles ne sont pas exhaustifs ce qui a pour effet que l'application du cadre juridique n'est pas totale et uniforme. L'absence d'un texte solide relatif à l'organe de régulation constitue une lacune substantielle de très grande importance. La **seconde lacune substantielle** est que le texte portant création de l'ARMP comporte des vices qui en altèrent la légalité. Une **troisième lacune substantielle** est que les responsabilités d'élaboration, de préparation, de conservation et d'actualisation des réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles sont bien définies et attribuées à l'ARMP. Par contre, ces fonctions n'ont pas été mises en œuvre. La **quatrième lacune substantielle** est l'absence d'un manuel de procédures à l'intention des AC.

**Ces lacunes font peser un risque élevé sur l'ensemble du système.** En effet, en l'absence de réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles exhaustives, claires et actualisées, il est impossible de garantir que le système fonctionne en toute équité et efficience. De plus, l'absence d'un manuel à la disposition des AC (dont l'objectif est de garantir une application du cadre juridique de manière uniforme) il n'y a aucune assurance que les textes sont appliqués dans tous les cas et à toute personne ce qui ouvre la porte à l'arbitraire et autres dérives.



## Recommandations

- Il est impératif de revoir le texte créant l'ARMP pour que le texte révisé satisfasse aux normes gabonaises.
- L'ARMP doit instaurer en son sein un groupe dédié à la préparation, élaboration et actualisation des réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles ; établir les mécanismes pour assurer la bonne exécution de ces fonctions et le cadre des responsabilités.
- Procéder à l'inventaire des textes manquants i.e., réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles et l'inventaire de ceux nécessitant une revue ou actualisation.
- Élaborer, préparer et soumettre au Conseil de régulation les textes d'application nouveaux et actualisés pour adoption et publication. L'adoption d'un texte relatif à l'autorité de régulation est d'une très grande priorité.
- Pour se conformer aux bonnes pratiques, tout ce travail au niveau des réglementations, dossiers d'appel d'offres et clauses contractuelles devrait se faire en collaboration avec le secteur privé et la société civile.
- Finaliser la mise à jour des DAO et rendre leur utilisation obligatoire après diffusion et publication sur le site de l'ARMP.
- Adopter formellement par décret des CCAG actualisés issus de la mise à jour des dossiers types.
- Élaborer une circulaire interprétative/manuel de procédures du CMP avec la participation des différentes parties prenantes pour définir les responsabilités, les processus de passation des marchés et d'exécution des marchés comme cela existe dans un très grand nombre de pays. Cette circulaire devra permettre une interprétation identique du sens des différentes dispositions du Code des marchés publics et de ses textes subséquents. Le manuel de procédures devrait être adopté et publié au plus tard en fin décembre 2022.

## Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.

Cet indicateur permet d'évaluer si les objectifs politiques horizontaux, tels que la facilitation d'une durabilité accrue ou le soutien en faveur de certaines catégories sociales, etc., et les obligations résultant d'accords internationaux sont traduits de manière systématique et cohérente dans le cadre juridique, c'est-à-dire, si le cadre juridique est cohérent avec les objectifs politiques supérieurs poursuivis par le pays.

## Conclusions

**L'Indicateur subsidiaire 3(a) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas encore de stratégie de mise en œuvre des achats durables au Gabon. Le cadre législatif et réglementaire ne définit pas la durabilité comme un



principe général de la commande publique (art. 5 du CMP 2018). Il prévoit la possibilité d'intégration limitée de critères de durabilité (critères environnementaux et sociaux) dans la passation des marchés publics. Ainsi l'Article 113 prévoit parmi les critères d'évaluation non exprimés en termes monétaires, «la durabilité de l'investissement ». Cette disposition ouvre bien la porte à la notion de durabilité, par contre il n'existe pas de méthodologie claire pour appliquer ce critère.

**L'indicateur subsidiaire 3(b) est partiellement satisfait.** La réglementation des marchés publics du Gabon s'inspire des dispositions du Règlement n° 06/09 UEAC de la CEMAC portant procédure de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté (mais qui n'est pas applicable aux marchés publics du Gabon). Cependant, les dispositions du CMP 2018 relatives aux préférences ne sont pas clairement énoncées. L'art 120 prévoit la possibilité d'une préférence nationale ou communautaire dans le DAO sous la forme d'une marge de préférence de 15% qui doit bénéficier aux fournisseurs dont les biens ont été produits au moins à 30% de la VA sur le territoire de la CEMAC ou aux entrepreneurs si au moins 30% des intrants sont d'origine communautaire ou au moins 60% des personnels sont des ressortissants des Etats de la CEMAC. Cependant l'art 121 exige également que le capital de ces entreprises appartienne au moins à 50% à des nationaux (personnes physiques ou morales de la CEMAC). Cette condition peut être écartée en cas de groupements avec des opérateurs étrangers (art. 122). Une autre dérogation générale est prévue (art 123) à ces préférences pour les marchés des collectivités locales ou de leurs établissements publics si le candidat étranger a prévu de sous-traiter localement au moins 30% de la valeur globale du marché.

L'article 87 de la loi portant révision de la Constitution du 12 janvier 2018 consacre la primauté des accords internationaux sur les lois nationales, et l'article 3 du Décret 0027 de 2018 portant CMP confirme cette hiérarchisation. Dans le cadre d'accords de financement ou de traités internationaux, les dispositions du CMP ne sont applicables que lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec lesdits accords ou traités. La réglementation des marchés publics du Gabon s'inspire des dispositions du Règlement n° 06/09 UEAC de la CEMAC portant procédure de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé**

L'absence de politique et de stratégie pour la mise en œuvre des « achats durables » constitue définitivement une lacune du système qui devrait être corrigée à moyen terme. Pour le moment cette lacune ne pèse pas sur le système

### Recommandations

- Inclure dans la loi sur la commande publique les éléments d'un cadre conceptuel (principaux référentiels en matière de développement durable) et réglementaire définissant les objectifs de la politique nationale d'achats durables.
- Élaborer un plan national d'achats publics durables (PNAPD) pour définir : (i) les outils d'aide aux acheteurs publics tels que les guides d'acheteurs et un observatoire ; (ii) les outils de formation et de sensibilisation des acheteurs publics ; (iii) l'organisation des acteurs sur le





territoire national et les réseaux ; (iv) les outils de suivi / évaluation ; (v) les objectifs généraux et sectoriels de la politique d'achats durables ; et (vi) les actions prioritaires et les démarches spécifiques des acteurs.

- Insérer des dispositions favorisant la participation des PME : division des marchés en lots pour favoriser les PME en révisant l'article 52 du CMP, et mettre en place le dossier unique ;
- Préciser la méthodologie de mise en œuvre des dispositions. Dans le CMP 2018, l'Article 113 prévoit parmi les critères d'évaluation non exprimés en termes monétaires, « la durabilité de l'investissement ». Cette disposition ouvre bien la porte à la notion de durabilité, par contre il serait utile de développer une méthodologie pour appliquer ce critère.

## 3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion

Le Pilier II examine la manière dont le système de passation des marchés défini par le cadre législatif et réglementaire en vigueur dans un pays, fonctionne en pratique et, ce, à travers les organismes et les systèmes de gestion qui constituent la gouvernance générale de son secteur public.

Le Pilier II évalue le degré d'aptitude du système de passation des marchés à s'acquitter des obligations inscrites dans la loi sans lacune ni chevauchement. Il évalue : i) si les liens adéquats avec le système de gestion des finances publiques du pays existent, ii) si les institutions chargées de remplir les fonctions nécessaires sont mises en place et iii) si les capacités techniques et de gestion sont suffisantes pour entreprendre des processus de passation des marchés publics efficaces et transparents.

### Synthèse

Le Gabon a conduit l'évaluation dans le contexte de connaître l'écart du système de passation des marchés sachant qu'il se présente à court et moyen termes un nombre de projets de développement, projets d'investissement qui devront emprunter le système pour être réalisés. Le gouvernement souhaitait savoir sur le système est suffisamment solide pour prendre en charge la planification, la passation et la gestion de marchés de grande importance monétaire et de grande importance pour le développement du système.

L'évaluation des indicateurs du pilier II révèle des lacunes substantielles dans le fonctionnement du système et son degré d'aptitude du système à s'acquitter de ses obligations. L'absence d'intégration de la passation des marchés dans le système de gestion des finances publique est une **lacune importante qui a un effet négatif sur la gestion des finances publiques et sur la qualité de la dépense publique**. Les plans de passation des marchés découlent du processus budgétaire plutôt que le contraire. Le processus de réservation des crédits est entièrement fonctionnel mais il n'existe pas de mécanisme de retro-information centralisé sur le niveau d'exécution. Les délais de paiement excèdent les normes contractuelles





Comme déjà mentionné sous l'indicateur 1 ci-dessus, l'organisation du système de passation des marchés au Gabon tant en ce qui concerne la division des fonctions entre les organes qu'en ce qui concerne les principes d'indépendance et la responsabilisation ne correspond pas au schéma classique et bonnes pratiques internationales.

La base juridique de l'ARMP constitue une **première lacune substantielle**. En plus de n'être pas conforme sur le plan formel le texte constitutif de l'ARMP ne lui confère pas les attributions, missions et responsabilités correspondant pas aux bonnes pratiques internationales ce qui constitue **une seconde lacune substantielle**. L'ARMP n'est pas dotée des ressources financières, humaines et physiques nécessaires à l'exercice d'une véritable fonction de régulation. A titre d'exemple, les mandats de certains membres du conseil de régulation sont arrivés à terme et n'ont pas été renouvelés depuis août 2018. Le manque de conformité aux normes internationales, de clarté, de cohérence du cadre institutionnel de l'ARMP a pour conséquence que bon nombre d'attributions relatives à la régulation sont confiées à l'organe de contrôle ce qui lui confère un rôle prééminent, démesuré et omniprésent dans le fonctionnement du système. D'ailleurs, l'organe de contrôle est officiellement la Direction des Marchés publics et les textes lui accordent même des attributions de passation des marchés. Il s'agit **d'une lacune substantielle qui au même titre que les lacunes substantielles du cadre juridique, les lacunes substantielles de l'organe normatif/de régulation fait peser un poids énorme sur l'ensemble du système et son bon fonctionnement**. Le risque sur le système est que les organes de régulation et de passation des marchés soient totalement écartés par l'organe de contrôle et qu'ils ne jouent plus leur rôle.

Une autre **lacune substantielle** existe au niveau des entités adjudicatrices, autorités contractantes. En effet, il existe un chevauchement des responsabilités des AC avec celles de la DGBFIP, chevauchement similaire à celui existant entre l'ARMP et la DGBFIP. Le Décret 058 attribue à la DGBFIP des pouvoirs en matière de passation, de l'approbation et du contrôle de l'exécution des marchés publics. Ces fonctions, en principe, sont celles de l'AC. D'où la confusion. La présence des DCAF, des CPMP de la DGBFIP et des CPMP crée des frictions qui ne sont pas de nature à favoriser une passation des marchés optimale. De plus, l'arrêté fixant la répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et ses démembrés – en fonction des seuils – arrêté prévu à l'article 42 du Code n'a jamais été pris.

Chacune des lacunes mentionnées ci-dessus fait peser en elle-même un poids énorme sur le système de passation des marchés. L'effet conjoint des quatre (4) lacunes substantielles est suffisant pour amener l'implosion du système et, à court terme, l'arrêt de son fonctionnement. C'est la situation qui a été constatée lors de l'évaluation lorsqu'existaient de nombreuses frictions entre les organes de régulation et de contrôle.

L'absence d'un système d'information et de gestion des marchés publics est une **autre lacune substantielle** qui est au même niveau d'importance que celles relatives au cadre juridique, au cadre réglementaire et au cadre institutionnel. **Il s'agit donc d'une lacune substantielle d'extrême importance qui fait peser un risque des plus élevés sur l'ensemble du système**. L'un des substrats matériels essentiels d'un système de passation des marchés performant est la circulation de l'information qui est à la base de la transparence du système. La transparence favorise ensuite la concurrence, l'économie, l'efficacité du système. Les renseignements sur la passation des marchés ne sont plus régulièrement publiés puisque le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel depuis plus de deux (2) ans.



L'acquisition électronique ne se pratique pas au Gabon. De plus, il n'existe aucun véritable système de collecte de l'information sur la passation des marchés. A un second niveau, l'absence d'un système d'information ne permet pas aux gestionnaires du système de bien appréhender le fonctionnement, les tendances, le rendement du système. Le traitement de l'information globale, impossible en l'absence de données fiables, permettrait d'identifier et de mieux comprendre les points faibles du système en vue de les corriger. **Ici encore la lacune substantielle a un impact très grave sur le développement du système.**

Certaines dérives qui ont été constatées pourraient éventuellement être corrigées si un système d'acquisition électronique était en place. L'absence d'un système d'acquisition électronique ouvre la porte à de nombreuses dérives qui seraient ou qui pourraient être identifiées si un tel système était en place, ce qui n'est pas le cas. On pourra constater sous l'évaluation des pratiques (indicateur 9) le résultat de l'absence d'un système d'information.

L'absence de stratégie de développement des ressources humaines et de programmes pour concrétiser la stratégie constitue également une **lacune substantielle**. Elle vient s'ajouter à celles déjà identifiées et rajouter un risque très sérieux d'implosion du système à un terme plus ou moins rapproché. La contrepartie au niveau macro du manque de stratégie de développement des agents du système de passation des marchés est le manque de stratégie pour le développement à moyen et long terme du système. En effet, il est manifeste qu'en l'absence d'informations fiables sur l'état du système et les nombreux problèmes opérationnels dans le court terme il est plutôt difficile d'avoir une vision à long terme pour le développement du système. **Ceci constitue une lacune substantielle qui a un impact très significatif (négatif) sur l'ensemble du système.**

**Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques**

Cet indicateur porte sur le degré d'intégration du système de passation des marchés au système de gestion des finances publiques compte tenu de l'interaction directe entre la passation des marchés et la gestion financière, depuis l'élaboration du budget jusqu'à la planification des opérations de trésorerie relatives aux paiements.

## Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 4(a) n'est pas satisfait.** Le système de passation des marchés publics n'est pas incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. Les programmes de passation des marchés découlent du budget, plutôt que de servir de base à son élaboration. Leur utilisation en appui à la programmation des crédits budgétaires ne constitue pas la pratique. Les plans de passation des marchés ne font pas ainsi partie de la documentation budgétaire (le budget annuel et les documents annexés) soumise au Parlement pour examen et approbation. L'adoption d'un cadre de programmation budgétaire pluriannuelle devrait entraîner des conséquences importantes sur l'architecture du système de passation des marchés. Or ces changements futurs dans l'ordonnancement des marchés publics n'ont fait l'objet d'aucune réforme ou mesure spécifique sur l'organisation des



marchés publics. Le programme de réformes financières et budgétaires se limite à veiller sur le contrôle externe a posteriori du système, et à d'autres actions ponctuelles telles que la formation des autorités contractantes.

**L'indicateur subsidiaire 4(b) est partiellement satisfait.** Les procédures de paiement sont bien réglementées, mais les règlements effectifs des factures interviennent bien au-delà des délais prescrits par les contrats. Selon le FMI, les arriérés s'élevaient en 2018 à 5,2% du PIB. En outre, les intérêts moratoires prévus par le CMP (Article 183) et dans les contrats ne sont jamais payés.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

L'absence d'intégration de la passation des marchés dans le système de gestion des finances publiques est une **lacune importante qui a un effet négatif sur la gestion des finances publiques et sur la qualité de la dépense publique**. L'utilisation rationnelle des plans de passation des marchés permettrait aux gestionnaires de la trésorerie d'obtenir une vision plus réaliste des besoins de fonds et, éventuellement, d'altérer le profil des décaissements en harmonie avec le niveau des recettes. D'autre part, la pratique de configurer les investissements publics sur les bases des allocations budgétaires n'est pas de nature à maximiser la qualité de l'investissement. Cet objectif de maximisation de la dépense publique serait potentiellement à portée de mains si un plan de passation des marchés réaliste en termes de montant et de calendrier faisait partie de la documentation budgétaire.

### Recommandations

Donner des instructions claires pour intégrer la maturité des programmes et la préparation d'un plan simplifié de passation de marchés pour la programmation des budgets.

- Intégrer le plan de passation des Marchés (PPM) dans la gestion des finances publiques en insistant sur les changements organisationnels consécutifs à la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses publiques.
- Instaurer un mécanisme de retro-information centralisé afin de faire le point sur l'exécution des marchés, des paiements et assurer la bonne gestion financière. Cela résultera en un plan de décaissement réaliste, une meilleure gestion de la trésorerie.
- Mettre en place une gestion de trésorerie adossée au calendrier prévisionnel des décaissements, en évitant d'engager des dépenses qui dépassent les prévisions de revenus.
- Rendre effectif le paiement des intérêts moratoires.
- Réorganiser le système d'information sur les marchés publics de façon à rendre disponibles les statistiques sur les délais de paiement.



- Rendre effectif le déploiement du Système intégré VECTIS avec un volet intégré marchés publics -- ou un système de Gestion des Marchés publics (SYGMAP) au niveau des autorités contractantes, et, réaliser son interconnexion avec le système de gestion des finances publiques.

## Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation

Cet indicateur fait référence à la fonction normative/de réglementation dans le secteur public et à leur bonne exécution et coordination. L'évaluation de l'indicateur est axée sur l'existence, l'indépendance et l'efficacité de ces fonctions ainsi que le degré de coordination entre les organisations responsables. Selon la structure institutionnelle choisie par un pays, une institution peut être responsable de toutes les fonctions normatives et réglementaires. Dans d'autres contextes, les principales fonctions peuvent avoir été attribuées à plusieurs institutions, par exemple, un organisme peut être chargé de définir les politiques, tandis qu'un autre peut assurer la formation ou s'occuper des statistiques. De manière générale, la fonction normative/de réglementation doit être clairement attribuée sans lacune ni chevauchement. Une trop grande fragmentation doit être évitée et la fonction doit être assurée en un effort conjoint bien coordonné.

### Conclusions

L'ARMP est l'institution en charge de la régulation des marchés publics; son statut juridique reste fragile car elle n'a pas les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante (AAI) comme si elle avait été créée par une loi. Elle n'a ni les attributs ni les moyens d'une AAI et faute de personnels et de moyens financiers suffisants, elle n'est pas pleinement opérationnelle. Ses domaines de compétences ne sont pas bien délimités et chevauchent ceux de l'organe chargé du contrôle. L'adoption d'une loi sur la commande publique qui confiera également à l'ARMP la régulation des PPP pourra apporter plus de clarté et améliorer le fonctionnement non seulement de l'ARMP mais aussi de tout le système.

**L'indicateur subsidiaire 5(a) n'est pas satisfait.** Le Décret No 0278/PR/MEP du 22/04/2014, portant organisation de l'ARMP, complète les dispositions du Code des MP; il lui attribue les responsabilités et les missions d'une autorité de régulation sans lui en accorder le statut. Ce Décret est relativement succinct. En particulier, il qualifie l'ARMP d'AAI, alors que la loi 20/2005 du 3/01/ 2006 (fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des services de l'État) exige dans son article 60 qu'une AAI soit créée par une loi. Dans le décret de 2014, les fonctions de régulation attribuées à l'ARMP ne sont pas clairement définies. Dans la pratique, les compétences de l'ARMP sont ignorées par les autres acteurs publics, en particulier par la DGBFIP, le Conseil de Régulation doit encore déterminer les structures, la composition et les responsabilités des directions et services, et veiller à rendre opérationnel le Secrétariat Permanent qui ne s'est pas encore saisi des dossiers essentiels concernant la stratégie et la régulation du système des marchés publics. A noter que la société civile n'est pas représentée au Conseil de Régulation.

**L'indicateur subsidiaire 5(b) n'est pas satisfait.** Les attributions conférées à l'ARMP par l'article 2 du décret n° 0278 de 2014 portant organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ne couvrent pas les onze (11) fonctions décrites par l'indicateur subsidiaire. En particulier



la fonction de traitement des recours était attribuée à l'ARMP par le Décret portant CMP de 2012, mais ce dernier est désormais abrogé par le nouveau CMP de 2018 (voir Pilier IV). Certaines fonctions sont précisément attribuées à l'ARMP comme la formation, la sensibilisation, la professionnalisation. D'autres sont plus ambiguës : ainsi l'ARMP a la charge de « faire des propositions pour améliorer le système » mais elle ne rédige pas directement les politiques de passation. Par ailleurs, plusieurs fonctions ont été attribuées postérieurement à la création de l'ARMP à la DGBFIP, par le décret de 2015, telle la préparation de projets de textes législatifs ou réglementaires (confiée à la DGFIP par l'article 68 D.2015), ou elles sont de fait partagées avec la DGBFIP, ce qui crée des chevauchements potentiels dans les interventions de ces deux organes. Ainsi le décret de 2015 confie à la DGFIP (art/ 71) « le suivi du contentieux en collaboration avec l'ARMP ». En outre, la fonction de collecte d'informations sur la passation, ou encore celle de gestion des bases de données, ne sont pas clairement attribuées à l'ARMP ou à la DGBFIP. Faute de moyens, certaines fonctions ne peuvent pas être remplies par l'ARMP : la publication régulière dans le journal des MP est impossible puisqu'il ne paraît plus depuis 2 ans.

**L'indicateur subsidiaire 5(c) n'est pas satisfait.** Le niveau de rattachement tutélaire de l'ARMP n'est pas à même de lui assurer une indépendance de fonctionnement vis-à-vis de la hiérarchie administrative centrale. En effet, l'ARMP est rattachée au Ministère de l'Économie, par contre elle n'est pas dotée de l'autonomie financière et de gestion qui serait souhaitable pour une AAI en application de la loi 20/2005, article 58. Le Conseil de Régulation chargé d'organiser le fonctionnement de l'ARMP n'a pas connu de nouvelles nominations pour procéder au remplacement de ses membres qui ont cessé leurs fonctions depuis août 2018. Par ailleurs, l'ARMP n'est pas dotée des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour son fonctionnement. Les postes prévus par l'organigramme de la structure ne sont toujours pas pourvus, et l'ARMP fonctionne actuellement avec deux conseillers, des chargés d'études au nombre de six (6) et un secrétaire permanent.

**L'indicateur subsidiaire 5(d) est satisfait.** Le cadre juridique consacre la séparation des fonctions de régulation et de contrôle. En outre, l'ARMP n'est pas impliquée dans les opérations de passation de marchés et n'intervient que pour trancher les litiges.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Comme déjà mentionné sous l'indicateur 1 ci-dessus, la base juridique de l'ARMP constitue une **lacune substantielle**. En plus de n'être pas conforme sur le plan formel, les attributions, missions et responsabilités confiées à l'ARMP ne correspondent pas aux bonnes pratiques internationales. Il s'agit également **d'une seconde lacune substantielle**. Les nombreux chevauchements de responsabilités entre l'organe de régulation et l'organe de contrôle ne sont pas de nature à assurer leur collaboration et ce, au détriment du bon fonctionnement du système. Ceci constitue une autre **lacune substantielle**. Finalement, l'absence de moyens financiers, humains et techniques et le manque de prévisibilité de la provenance des ressources financières requises à moyen terme constituent une quatrième **lacune substantielle**.

Chacune des lacunes mentionnées ci-dessus fait peser à elle-même un poids énorme sur le système de passation des marchés. L'effet conjoint des quatre (4) lacunes substantielles est suffisant pour amener



l'implosion du système et, à court terme, l'arrêt de son fonctionnement. En particulier, le chevauchement des responsabilités entre l'organe de régulation et l'organe de contrôle joue un rôle prépondérant dans les dysfonctionnements constatés lors de l'évaluation. Ces dysfonctionnements se manifestent notamment par des frictions constantes entre les organes.

### Recommandations

- Adopter une loi pour conférer une base légale au statut de l'ARMP qui doit être pleinement une AAI.
- Prévoir un Conseil de Régulation tripartite avec des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile, et veiller à remplacer les membres lorsqu'ils cessent leurs fonctions.
- Préciser les compétences attribuées exclusivement à l'ARMP en matière de régulation, y compris des PPP.
- Prévoir un organe interne de traitement des recours précontractuels et en cours d'exécution.
- Prévoir des mesures pour garantir l'indépendance administrative et financière de l'ARMP. La loi devra prévoir des sources de financement qui assurent l'autonomie financière de l'ARMP. Notamment une dotation budgétaire ou une « redevance de régulation (fixée à un pourcentage du montant HT des marchés ou du chiffre d'affaires réalisé par les titulaires de délégations de service public) », des frais (modérés pour ne pas les décourager) d'enregistrement des recours, des pénalités pécuniaires prononcées par le CRD en matière de fraude constatée ;
- Nommer les membres du Conseil de Régulation ;
- Rendre opérationnel le secrétariat permanent ; et
- Procéder au recrutement de personnels selon l'organigramme de l'ARMP.

Rappeler, dans la loi sur la commande publique et les textes connexes :

- Le principe de la séparation des fonctions : régulation, contrôle et passation des marchés.
- Le rôle et les attributions de l'organe de régulation vis-à-vis l'organe de contrôle.
- Le principe de responsabilisation des AC.
- L'entière responsabilité des AC dans la passation des marchés.



## Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.

Cet indicateur évalue : i) si le cadre législatif et réglementaire définit clairement les institutions qui exercent des responsabilités et des pouvoirs en matière de passation des marchés ; ii) s'il existe des dispositions permettant de déléguer les pouvoirs au personnel chargé des acquisitions et à d'autres responsables gouvernementaux pour leur permettre d'exercer des responsabilités dans le processus de passation des marchés et iii) si une entité adjudicatrice centralisée existe.

### Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 6(a) n'est pas satisfait.** Le cadre juridique prévoit correctement les responsabilités et pouvoirs des entités adjudicatrices. Par contre, dans la pratique, les DCAF au niveau des AC ont pris des initiatives pour mettre en place des entités chargées de la passation des marchés publics désignées par le terme « Services de Passation des Marchés » (SPMP) selon le décret 01230/PR/MBCFPRE ou par le terme « Cellules des Passation des Marchés Publics » (CPMP) placées au niveau des autorités contractantes selon le CMP de 2018, introduisant une confusion avec le terme « Cellule des Passation des Marchés Publics » agissant en tant que démembrement de la DGBFIP comme mentionné à l'article 41 du CMP. Ces entités, bien que mentionnées dans le CPM à l'article 15, en tant que Cellules de Passation des Marchés assistant l'AC dans sa tâche, ne font pas l'objet d'une attention particulière et sont même confondus avec les Cellules de Passation des Marchés (CPMP) de la DGBFIP. Ceci a pour conséquence de ne pas reconnaître et encadrer les entités ou personnels assistant l'AC dans sa tâche de planification, passation et gestion des marchés publics.

La répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et les démembrements est déterminée par le ministre en charge des marchés publics. Il n'y a pas eu de texte en ce sens. Les pouvoirs accordés à l'AC (art. 11 du CMP) ne comportent pas expressément la passation des marchés et l'adjudication. C'est l'administration centrale (l'organe de contrôle) qui est chargée d'approuver le rapport d'analyse des offres et du procès-verbal d'attribution provisoire (art. 40 CMP). Il n'existe pas d'obligation de l'AC de créer une CPMP.

**L'indicateur subsidiaire 6(b) n'est pas satisfait.** Le CMP prévoit la fonction d'achats centralisés. Il n'a pas été envisagé la création d'une fonction de passation des marchés centralisée, malgré les avantages reconnus d'une telle fonction.

### Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)

Le manque de clarté, de cohérence du cadre institutionnel rend l'organe en charge du contrôle omniprésent dans le fonctionnement du système. D'ailleurs, l'organe de contrôle est officiellement la Direction des Marchés publics et les textes lui accordent les attributions de passation des marchés. Il s'agit d'une lacune substantielle qui au même titre que les lacunes substantielles du cadre juridique, les lacunes substantielles de l'organe normatif/de régulation fait peser un poids énorme sur l'ensemble du système et son bon fonctionnement. Le risque sur le système est que les organes de





régulation et de passation des marchés soient totalement écartés par l'organe de contrôle et qu'ils ne jouent plus leur rôle.

### Recommandations

La loi sur la commande publique devra réitérer :

- Le cadre institutionnel de la passation des marchés.
- Les statuts, rôles et responsabilités de chacun des organes de même que les interactions entre les fonctions.
- Les pouvoirs des organes et de leurs agents leur permettant d'exercer leurs fonctions avec le degré l'indépendance et l'autorité nécessaires.
- Imposer aux AC l'obligation de créer une unité de passation des marchés en leur sein.
- Définir clairement la fonction des entités placées au niveau des AC et assistant la Personne Responsable des Marchés (PRM) dans la planification, la passation et la gestion des marchés publics.
- Encadrer la nomination des membres de ces unités, évaluer leurs compétences et expériences et renforcer leurs capacités.
- Prévoir des niveaux de délégation des pouvoirs décisionnels en fonction des risques et des montants de manière à éviter la remontée à haut niveau de décisions simples et sans risques importants.
- Définir l'essentiel de l'obligation de rendre compte.
- Lancer une étude sur la possibilité de créer une centrale d'achat ou tout au moins d'utiliser, à moyen terme, les achats groupés et les contrats cadres.

### Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace

L'objectif de cet indicateur est d'évaluer dans quelle mesure le pays ou l'entité dispose de systèmes de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de passation des marchés grâce à l'utilisation de technologies numériques ainsi que pour gérer les données qui permettent l'analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés.





## Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 7(a) n'est pas satisfait.** Le pays ne dispose pas d'un système qui répond aux exigences requises. Les technologies de l'information ne sont pas utilisées. Il n'existe pas non plus un système d'information intégré (portail centralisé) qui fournit des informations actualisées et est facilement accessible à toutes les parties intéressées et sans frais. Le portail n'est plus fonctionnel depuis plus de deux (2) ans. Les autorités contractantes publient les informations relatives aux marchés qu'elles entendent passer ou aux marchés en voie de passation, dans le quotidien « l'Union ». Les informations comportent des références aux services de l'AC à contacter lorsque des renseignements complémentaires sont jugés nécessaires par les candidats potentiels. Par contre, les attributions des marchés ne sont pas publiées, ni les évaluations des résultats.

**L'indicateur subsidiaire 7(b) n'est pas satisfait.** L'acquisition électronique ne se pratique pas au Gabon. Il n'existe pas encore de système dématérialisé pour les achats publics bien que les textes prévoient la dématérialisation.

**L'indicateur subsidiaire 7(c) n'est pas satisfait.** Le système n'est pas opérationnel pour collecter les données sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services, y compris les services de consultants, la prise en charge par « E-Procurement » ou autres technologies de l'information. Pour l'instant la collecte des informations se fait manuellement. Ni la DGBFIP, ni l'ARMP n'ont mis en place des applications pour collecter les données. Ceci ne facilite pas la rédaction des rapports annuels. Les données fournies par le système d'information qui sont quasi inexistantes ou très générales.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

L'absence d'un système d'information et de gestion des marchés publics est une **lacune substantielle** qui est au même niveau d'importance que celles relatives au cadre juridique, au cadre réglementaire et au cadre institutionnel. **Il s'agit donc d'une lacune substantielle d'extrême importance qui fait peser un risque des plus élevés sur l'ensemble du système.**

L'un des substrats matériels essentiels d'un système de passation des marchés performant est la circulation de l'information qui est à la base de la transparence du système. La transparence favorise ensuite la concurrence, l'économie, l'efficacité du système. Les renseignements sur la passation des marchés ne sont plus régulièrement publiés puisque le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel depuis plus de deux (2) ans. L'acquisition électronique ne se pratique pas au Gabon. De plus, il n'existe aucun véritable système de collecte de l'information sur la passation des marchés.

A un second niveau, l'absence d'un système d'information ne permet pas aux gestionnaires du système de bien appréhender le fonctionnement, les tendances, le rendement du système. Le traitement de l'information globale, impossible en l'absence de données fiables, permettrait d'identifier et de mieux comprendre les points faibles du système en vue de les corriger. **Ici encore la lacune substantielle a un impact très grave sur le développement du système.**



Certaines dérives qui ont été constatées pourraient éventuellement être corrigées si un système d'acquisition électronique était en place. L'absence d'un système d'acquisition électronique ouvre la porte à de nombreuses dérives qui seraient ou qui pourraient être identifiées si un tel système était en place, ce qui n'est pas le cas.

On pourra constater sous l'évaluation des pratiques (indicateur 9) le résultat de l'absence d'un système d'information.

Note : L'absence de renseignements a rendu impossible l'examen d'un échantillon de marchés tel que la méthodologie le recommande. En conséquence, cette évaluation qui aurait dû permettre une meilleure compréhension des pratiques parvient à peine à fournir des renseignements partiels et fragmentaires qui ne mettent pas en évidence l'ensemble des problèmes.

### Recommandations :

- Il est urgent **d'instaurer un système intégré de passation et de gestion de la passation des marchés** pour soutenir les processus, permettre la passation par voie électronique et collecter les renseignements sur l'ensemble du système.
- Rendre opérationnel le système VECTIS qui comporte un volet intégré sur les marchés publics.
- **Accélérer le déploiement du système SYGMAP et son interconnexion avec le système VECTIS.**
- Examiner les voies et moyens d'introduire l'utilisation progressive d'un système dématérialisé ne comportant pas dans un premier temps la soumission électronique.
- La loi sur la commande publique devra définir clairement les responsabilités de gestion et d'exploitation du système.

Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration

Cet indicateur porte sur les stratégies et l'aptitude des systèmes de passation des marchés à se développer et à s'améliorer. Trois aspects doivent être envisagés : i) si des stratégies et programmes ont été mis en place afin de développer la capacité du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés publics ; ii) si la passation des marchés est reconnue comme une profession dans la fonction publique du pays ; iii) si des systèmes ont été adoptés et sont utilisés afin d'évaluer les résultats des opérations de passation de marchés et d'élaborer des plans stratégiques destinés à améliorer le système de passation des marchés publics en permanence.



## Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 8(a) n'est pas satisfait.** Bien que l'ARMP délivre certaines formations, il n'existe pas à proprement parler des programmes de formation initiale et continue qui soient permanents et répondant aux besoins des acteurs intervenant dans les marchés publics. L'ARMP propose à l'occasion des programmes de formation qui ne résultent pas nécessairement d'une évaluation des besoins, qui sont embryonnaires, ne sont pas permanents et dont les retombées ne font pas l'objet d'une évaluation rigoureuse. En effet, les programmes, les résultats des programmes de formation ne sont pas évalués pas plus que les besoins. La pertinence du contenu des programmes n'est pas évaluée et partant n'est pas à l'origine d'améliorations à apporter au système. L'évaluation des formateurs n'est pas conduite comme il se devrait.

L'ARMP ne dispose pas d'un service dédié aux appuis techniques, à la disposition des acteurs, pour des conseils sur l'application et l'interprétation des politiques et des règles. Il s'agit d'un des rôles essentiels de la régulation. En ce domaine, le rôle de la DGBFIP est ambivalent. En application des dispositions de l'article 89 du Décret établissant la DGBFIP elle est chargée du contrôle des marchés publics, et aussi peut accompagner les unités de passation de l'autorité contractante sur les dossiers qu'elle lui soumet spontanément, en « apportant, au cas de besoin, un appui technique à toute Personne Responsable des Marchés (PRM) dans le département ministériel concerné. Le type d'appuis offert par la DGBFIP constitue une situation caractéristique de conflit d'intérêts entre les rôles de conseiller et celui de contrôle a priori

**L'indicateur subsidiaire 8(b) n'est pas satisfait.** Dans la pratique, la passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique, mais pas encore comme une profession dans la fonction publique. Au niveau de l'Administration, le résultat est que les agents spécialisés ou ayant acquis une certaine expérience en marchés publics ne sont évalués qu'en référence à leur corps d'origine. L'ARMP doit mettre en place un programme d'accréditation de spécialistes et de managers en passation de marchés qui s'adresse aux membres de la Cellule de Passation de Marchés Publics (CPMP) et des Unités de Passation de Marchés Publics (UPMP) ou Services de la Passation des Marchés Publics (SPMP) placés auprès des autorités contractantes. Ce programme devrait avoir pour objectif de permettre à ces personnels un exercice correct de leur mission par l'accroissement des connaissances, le développement des capacités d'analyse et de synthèse et l'amélioration des habiletés pratiques dans le cycle de passation de marchés. Le programme devrait viser la validation des connaissances et savoir faire des acteurs à travers une accréditation professionnelle appartenant au corps professionnel des acheteurs publics. Ceci permettrait un véritable plan de développement de carrière professionnelle.

**L'indicateur subsidiaire 8(c) n'est pas satisfait.** Le volet rendement, efficacité et économies pouvant résulter du système de passation des marchés ne fait pas encore l'objet de suivi spécifique ou d'évaluation. Il n'existe pas de dispositif permettant d'évaluer l'impact de la passation des marchés sur l'atteinte des objectifs de développement. Il n'existe pas non plus de plan stratégique, comprenant des cadres de résultats, mis en place pour l'amélioration du système. Le pays n'a pas encore développé un système de suivi des performances, conçu dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des réformes du système de passation de marchés. Le système devrait être évalué régulièrement au moyen, entre autres, des audits annuels qui n'ont jamais eu lieu. Il n'est pas mis en place de dispositif spécifique de collecte de statistiques pouvant contribuer à l'évaluation de ces facteurs en raison notamment de



l'absence d'un système d'information. Néanmoins l'analyse des délais de passation des marchés a été à l'origine de réformes visant à accélérer les procédures de passation : introduction de la demande de renseignements et de prix à procédure ouverte (DRPO), diminution des délais de recours, fixation de délais pour l'évaluation des offres, etc.

### **Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

L'absence de stratégie de développement des ressources humaines et de programmes pour concrétiser la stratégie constitue une **lacune substantielle**. Elle vient s'ajouter à celles déjà identifiées au niveau du cadre juridique, réglementaire et du système d'information. Elle vient rajouter un **risque très sérieux** d'implosion du système à un terme plus ou moins rapproché.

L'absence de programmes de formation bien conçus et correspondant aux besoins, s'inscrivant dans la durée est indispensable pour assurer le développement des ressources humaines et la consolidation du fonctionnement du système. L'absence de services d'assistance et de conseil constitue une **lacune importante** qui fait peser un risque sur la qualité des opérations.

L'absence de perspective et de vision pour faire accéder les métiers de la passation des marchés au rang de profession distincte constitue une autre **lacune importante** qui fait peser un risque sur la qualité des opérations et aussi sur la gestion du système.

La contrepartie au niveau macro du manque de stratégie de développement au niveau des agents du système de passation des marchés est le manque de stratégie pour le développement à moyen et long terme du système lui-même. En effet, il est manifeste qu'en l'absence d'informations fiables sur l'état du système et les nombreux problèmes opérationnels dans le court terme il est plutôt difficile d'avoir une vision à long terme pour le développement du système. Ceci constitue une **lacune substantielle** qui a un impact très significatif (négatif) sur l'ensemble du système.

### **Recommandations**

- Évaluer les besoins de formation à court, moyen et long terme des agents, experts et gestionnaires du système.
- Établir une stratégie de développement des ressources humaines consistant en des programmes de formation initiale et continue avec un ou plusieurs centres de formation existants.
- Préparer les modules de formation en collaboration avec les centres de formation.
- Clarifier le rôle de l'ARMP dans le domaine de la formation, en limitant son intervention à la promotion et l'accréditation de modules de formation et organiser des cliniques de courte durée pour attaquer les irrégularités constatées au cours de la planification, passation et gestion des marchés.



- L'ARMP doit mettre en place un programme d'accréditation de spécialistes en passation de marchés et de managers, qui s'adresse aux coordonnateurs des Cellules de Passation de Marchés Publics (CPMP) de la DGBFIP et des Unités de Passation de Marchés Publics (UPMP) ou Services de la Passation des Marchés Publics (SPMP) placés auprès des autorités contractantes. Ce programme devrait avoir pour objectif de permettre à ces personnels un exercice correct de leur mission par l'accroissement des connaissances, le développement des capacités d'analyse et de synthèse, et l'amélioration des habiletés pratiques dans le cycle de passation de marchés. Le programme devrait viser la validation des connaissances et savoir faire des acteurs à travers une accréditation professionnelle appartenant au corps professionnel des acheteurs publics. Ceci permettrait un véritable plan de développement de carrière professionnelle.
- Envisager au niveau de la fonction publique la création d'un corps d'agents spécialisés en marchés publics.
- Introduire la notion de rendement, d'efficacité, de durabilité et économie dans l'évaluation du rendement et des résultats. Une fois que le système d'information sera mis en place, l'ARMP doit instaurer un mécanisme qui lui permettra de faire le suivi du rendement et des résultats du système, en dehors des audits annuels.
- L'évaluation du rendement du système devra reposer sur la définition d'objectifs clairs et précis que le système devra atteindre. L'évaluation devrait, en outre, impliquer toutes les entités concernées et conclure en des actions précises à conduire, en l'attribution de responsabilités.
- Urgent d'instituer une fonction de suivi-évaluation devrait être dotée de personnel compétent qui aurait accès à toutes les informations nécessaires et disposant d'un budget conséquent pour mobiliser les ressources nécessaires.

### 3.3. Pilier III - Activités d'acquisition publique et pratiques du marché

Ce Pilier examine l'efficacité, la transparence et l'efficacité opérationnelles du système de passation des marchés au niveau de l'entité d'exécution chargée de gérer les différentes passations de marchés (entité adjudicatrice). Par ailleurs, il s'intéresse au marché comme un moyen d'apprécier la qualité et l'efficacité du système lorsque les procédures de passation des marchés sont mises en pratique. Ce Pilier se concentre sur la manière dont le système de passation des marchés d'un pays fonctionne et sur son rendement en pratique.

#### Synthèse

L'évaluation révèle que **les opérations de chacune des étapes du cycle de passation des marchés** (planification, sélection et adjudication et de gestion des contrats) **sont grandement déficientes**. La qualité des opérations, allant de la planification des opérations jusqu'à la gestion des contrats n'est pas du tout conforme aux bonnes pratiques. L'absence de renseignements sur les marchés publics, lesquels devraient être générés par un système d'information performant qui est inexistant de même que l'absence de dossiers complets, facilement accessibles en un lieu unique a pour conséquence qu'il n'est



pas possible de conduire des analyses sur la performance du système. Les évaluateurs avaient pour objectif d'examiner 76 marchés ce qui n'a pu être réalisé. Néanmoins, ils ont pu rassembler et analyser un certain nombre de commentaires sur les activités d'acquisition.

La planification des marchés est défailante, ce qui constitue une première **lacune substantielle** qui fait peser un risque sur l'ensemble du système notamment sur la qualité de l'investissement et de la dépense publics.

On constate que la réalisation d'études de marchés en vue de définir des stratégies de passation de marchés optimales ne constitue pas encore une pratique des autorités contractantes. Les études de besoins et les études de marché ne sont pas conduites avec la rigueur nécessaire. La nature de la commande est déterminée par l'enveloppe budgétaire allouée. Il n'existe pas de véritable processus de consultation des bénéficiaires ; il s'agit bien souvent d'un processus d'information qui ne contribue pas nécessairement à préciser les objectifs et les résultats attendus. Les considérations environnementales, sociales et économiques à court, moyen et long terme ne sont pas prises en compte ni les considérations de développement durable.

Le Gouvernement gagnerait à privilégier, au niveau des secteurs identifiés comme prioritaires, des stratégies de passation de marchés qui, tout en respectant les principes fondamentaux de la commande publique, pourront assurer un meilleur impact économique et social de l'utilisation des fonds publics pour les besoins des acquisitions.

Les procédures de passation des marchés démontrent des vices importants. **La passation des marchés se résume essentiellement à 90% des opérations par entente directe et 10% par processus concurrentiel**

- La préqualification qui serait utile pour assurer que seuls les candidats qualifiés participent à l'appel d'offres, demeure exceptionnelle.
- Les autorisations spéciales, les dérogations, les avis de l'organe de contrôle, pourtant obligatoires, ne sont pas toujours bien documentées et conformes à la réglementation.
- Les méthodes et modes de sélection sont souvent arrêtées sans examen des options possibles, elles ne sont pas toujours bien documentées et justifiées.
- L'ouverture des offres ne se fait pas à l'heure de clôture de l'appel d'offres et pas toujours au lieu de remise des plis.
- Les documents, décisions et autres documents de la passation des marchés ne sont pas toujours publiés en raison notamment du fait que le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel.
- **Les dossiers des marchés passés, archivés ne contiennent pas toutes les pièces comme l'exige la loi, l'archivage est déficient. Les dossiers ne contiennent pas toutes les pièces essentielles qui se retrouvent éparpillées en des endroits différents. Ceci constitue une lacune substantielle.**



Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes.

- La mise en œuvre des contrats se fait habituellement avec des retards importants en raison des difficultés liées à l’environnement des affaires (garanties, financements, etc.).
- L’inspection, le contrôle de qualité, la réception des travaux se font très souvent de manière superficielle ce qui conduit à des biens et travaux qui ne sont pas conformes ou qui sont exécutés sans respecter les règles de l’art.
- Le paiement des factures n’est pas effectué dans les délais, bien que la procédure de vérification soit régulièrement observée.
- Les avenants ne sont pas publiés.
- Le secteur privé n’est pas impliqué dans la phase d’exécution et celle de réception.
- Les archives sont inexistantes, mal tenues, éparpillées et difficilement accessibles.
- Il semble exister une culture bien ancrée qui consiste à considérer l’opération terminée une fois le contrat signé.

En ce qui concerne les pratiques du marché, la situation est également problématique : il n’existe pas un véritable partenariat entre le gouvernement et le secteur privé qui serait fondé sur le dialogue constructif de deux parties qui ont nécessairement besoin l’une de l’autre pour assurer le bon fonctionnement du système. En fait, ce sont les bénéficiaires des marchés publics qui font les frais de cette absence de partenariat. Ceci constitue une **lacune substantielle** qui a un impact considérable sur le bon fonctionnement du système.

Les difficultés du secteur privé pour accéder à la commande publique sont nombreuses : le manque de formation (compréhension) du fonctionnement du système de passation des marchés, le manque de financement, la difficulté d’obtenir des garanties, insuffisance du fonds de roulement, l’irrégularité des paiements de la part de l’État ou encore l’absence de paiement en raison de revenus moindres ou de dépenses supérieures, en raison de la réallocation budgétaire à d’autres priorités, invitent les opérateurs privés à la prudence. De plus, la conclusion des nombreux contrats accordés de gré à gré ébranle la confiance des opérateurs économiques dans le système d’appel à la concurrence. **Ceci constitue également une lacune substantielle.**

Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis

L’objectif de cet indicateur est de recueillir des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en œuvre en pratique. Il se concentre sur les résultats liés à la passation des marchés qui à leur tour ont



des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l'amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique horizontaux.

L'évaluation de l'Indicateur 9 nécessite la sélection et l'examen d'un échantillon de marchés concrets. Les méthodes et l'ampleur de l'échantillonnage déterminent la représentativité des résultats de l'évaluation. Dans l'hypothèse où l'échantillon est petit mais stratégiquement ciblé, l'évaluation peut néanmoins fournir un cliché ou une illustration utile de la manière dont la passation des marchés fonctionne et de son rendement dans les faits. En tout état de cause, les conclusions de l'évaluation doivent être analysées et interprétées avec précaution afin de garantir la crédibilité et l'équité du processus et de parvenir effectivement à une meilleure compréhension du système de passation des marchés du pays dans son ensemble.

## Conclusions

L'indicateur 9 permet de constater l'état de dysfonctionnement du système :

- Les règles de bases de la gestion des investissements ne sont pas respectées, à savoir la conduite d'études préalables de tous ordres, la recherche d'options optimales et la clarification des objectifs et des modalités du projet à réaliser.
- La mise en œuvre des règles édictées par le cadre légal et réglementaire est faible : dérogations non documentées, non justifiées ou ne correspondant pas aux textes ; absence de publication des avis ; frais d'acquisition élevés ; dysfonctionnements du système qui incitent à recourir à des méthodes rapides (bien que moins concurrentielles).
- Le faible suivi lors de l'exécution du marchés, la déficience de la supervision des travaux, de la réception provisoire et définitive ; le laxisme de la gestion financière des marchés amène à constater les déficiences importantes qui ont un impact négatif sur le rendement escompté des investissements publics.

**L'indicateur subsidiaire 9(a) n'est pas satisfait.** La réalisation d'études de marchés en vue de définir des stratégies de passation de marchés optimales ne constitue pas une pratique généralisée des autorités contractantes. Les marchés sont définis par rapport aux caractéristiques techniques intrinsèques requises de l'opération et non par rapport à des indicateurs de performance arrêtés en fonction d'objectifs plus globaux de développement, des résultats discutés avec les bénéficiaires. Il n'est donc pas évident que les exigences et résultats escomptés sont clairement définis. Même s'il peut exister quelques cas isolés dans lesquels les exigences et résultats sont clairement définis, la faiblesse est telle que l'on ne peut conclure que les exigences et les résultats sont clairement définis.

La prise en compte de critères de durabilité parmi les spécifications des marchés ne constitue pas la pratique. Les autorités contractantes ne disposent pas de guide à cet effet.

**L'indicateur subsidiaire 9(b) n'est pas satisfait.** Les procédures de préqualifications sont utilisées, en





règle générale, pour les marchés complexes et les marchés de prestations intellectuelles. Les AC semblent préférer les appels d'offres ouverts ou retreints avec post-qualification. Il existe des dossiers d'appel d'offres standards qui offrent la possibilité d'introduire des éléments particuliers à chacun des appels d'offres. Les méthodes de passation des marchés ne sont pas rigoureusement justifiées et documentées. Cela est particulièrement notable dans le cas de demandes de dérogations pour des marchés par entente directe.

Frais d'acquisition des dossiers. Le barème des frais pour la passation des marchés par appel à la concurrence et par Entente Directe (ED) – voir Arrêté No0159/MEEDD/MBCPFP du 10/12/2012 – est contraire au principe de faciliter l'accès à la commande publique, notamment pour les PME. Les frais d'acquisition des dossiers d'appels d'offres versés au Trésor auprès de la Régie de la Recette de la Direction des Marchés Publics peuvent dissuader les candidats potentiels. Pour les lettres de commande et/ou marchés passés par Entente Directe (ED), cette redevance équivaut à une taxe, par contre, pour les marchés passés par voie concurrentielle, les frais d'acquisition des dossiers d'appels d'offres peuvent dissuader des candidats potentiels qui ne sont pas prêts à mobiliser des sommes substantielles pour l'attribution aléatoire d'un marché. Cette situation ne peut que contribuer à diminuer la concurrence et augmenter les prix.

Délais. A partir des données partielles obtenues on peut affirmer que le délai de la phase de contractualisation -- c'est à dire entre la conclusion de l'attribution du marché et l'approbation du contrat par la DGBFIP -- est évalué en 2016 à 26 jours en moyenne, et en 2017 à 9 jours. Ceci ne donne que le temps de réponse de la DGBFIP, mais ne donne pas les délais réels entre le début de préparation des DAO et la notification des marchés aux attributaires. L'adoption des budgets intervenant assez tard au cours de l'année fiscale, on peut s'attendre, comme cela a été confirmé par les interviews, à ce que les autorités contractantes cherchent à raccourcir les délais par tous les moyens possibles – comme à travers les ententes directes – pour consommer les crédits avant la clôture de l'exercice fiscal.

Les autorités contractantes ont tendance à recourir et même abuser des marchés de gré à gré (ententes directes) pour accélérer la procédure et pouvoir consommer les crédits avant la fin de l'exercice fiscal. Cette situation a atteint un niveau extrême en 2018 de 89%, y compris pour des marchés de montants importants qui devraient impliquer une compétition. En effet, la pratique révèle un détournement massif des procédures et des conditions posées par le CMP pour recourir à l'entente directe. Les dérogations apportées par la DGPFIP ne sont pas justifiées par écrit. Les contrôles exigés pour les marchés de gré à gré, a priori et en phase d'exécution ne sont pas effectués.

La procédure de soumission, réception et ouverture des plis est bien encadrée. L'ouverture des offres ne se fait pas immédiatement à l'heure de clôture de l'appel d'offres ni à l'endroit de dépôt des offres; la société civile n'est pas admise à la séance d'ouverture des offres. Le cadre juridique impose le secret des délibérations de la commission d'évaluation des offres de même que la confidentialité des informations fournies par les soumissionnaires sans toutefois préciser la période pendant laquelle l'AC doit conserver la confidentialité. L'évaluation est conduite selon les règles précisées dans le DAO en utilisant les méthodes classiques afin de déterminer l'offre qui présente le meilleur rapport qualité/prix. Les résultats des appels d'offres et le nom des attributaires ne sont, en règle générale, plus publiés depuis que le portail des marchés publics ne fonctionne plus. Exceptionnellement, ces informations sont publiées dans le journal « L'Union ». Les clauses contractuelles ne comprennent pas de considérations de durabilité et les clauses contractuelles ne prévoient pas de clauses incitant à dépasser les niveaux de



rendement prévus; elles ne contiennent pas non plus de mesures dissuasives pour les rendements non satisfaisants.

Compte tenu qu'il n'existe pas de données quantitatives disponibles, accessibles et fiables pour établir le nombre de jours moyens pour la conduite des opérations par type de marchés et méthodes de passation, le nombre d'opérations ayant été couronnées de succès, etc. il est difficile d'évaluer si les processus sont menés de manière efficace, efficiente et transparente. L'absence d'informations sur les opérations de passation des marchés ne permet de répondre à la question du critère d'évaluation (j). L'équipe d'évaluation a cherché à compenser la déficience du système d'information par la consultation des dossiers eux-mêmes. Elle s'est heurtée à des déficience du système d'archivage. Les dossiers ne contenaient pas les pièces nécessaires à l'analyse.

**L'indicateur subsidiaire 9(c) n'est pas satisfait.** La gestion des contrats connaît beaucoup de dysfonctionnements liés aux dépassements des délais contractuels en ce qui concerne notamment l'exécution physique et financière. Le système de collecte de données sur les marchés publics ne couvre pas l'exécution, alors que des statistiques fiables sur cet aspect des marchés sont non disponibles ce qui est une lacune importante notamment au regard de la saine gestion des finances publiques et la bonne gouvernance. En l'absence de données chiffrées, on estime que dans la plupart des cas, l'exécution des marchés ne débute pas comme prévu et que des retards importants sont enregistrés. La supervision de l'exécution est jugée déficiente ce qui conduit à des travaux de qualité inférieure à ce qui a été prévu. Les paiements ne se font pas comme prévu dans les contrats en raison des problèmes de trésorerie de l'État. Les avenants sont émis dans les temps; ils ne sont par contre pas publiés. Les statistiques sur la passation et sur l'exécution des marchés sont inexistantes. Il est donc difficile d'identifier les problèmes et leurs causes et d'apporter des solutions pour y remédier. Il y a très peu d'occasions de participation directe de la société civile dans les procédures, ni lors de la réception des biens ou des travaux. Les archives sont incomplètes, inexactes, difficilement accessibles puisque les documents sont éparpillés dans divers services.

#### **Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Il existe plusieurs lacunes substantielles dans la manière dont sont conduites les opérations de passation des marchés. Parmi les plus importantes, on note :

- La planification des marchés est défaillante ce qui constitue une première **lacune substantielle** qui fait peser un risque sur l'ensemble du système notamment sur la qualité de l'investissement et de la dépense publique.
- La conduite des transactions ne se fait pas selon les normes établies dans le cadre juridique ce qui constitue une **lacune substantielle**.
- Les dossiers des marchés passés, archivés ne contiennent pas toutes les pièces comme l'exige la loi, l'archivage est déficient. Les dossiers ne contiennent pas toutes les pièces essentielles qui se retrouvent éparpillées en des endroits différents. Ceci constitue une **lacune substantielle**.



- Le partenariat avec le secteur privé est inexistant et l'appui du gouvernement pour solutionner les problèmes systémiques du secteur privé est faible. Il s'agit également de **lacunes substantielles qui ont un effet direct et extrêmement négatif sur le fonctionnement du système et sur son développement**. Comme cela a été mentionné, l'utilisation des ententes directes est certainement le résultat du fait que les AC préfèrent travailler avec des opérateurs qui ont accès à des sources de financement et qui ont la capacité financière de porter des créances au-delà des termes commerciaux.
- Des efforts importants doivent être entrepris pour corriger cette situation. La liste des recommandations en vue d'améliorer la performance comporte un très grand nombre de points :

## Recommandations

### Planification

- Systématiser (i) la conduite des études des besoins en consultation avec les bénéficiaires et (ii) la conduite des études des fournisseurs potentiels en vue de conclure à la stratégie optimale de passation des marchés. Au besoin, faire appel à l'expertise-conseil de ANGTI pour la planification des investissements.
- Développer des directives pour la conduite des études des besoins et des études de marché afin de préciser (i) les exigences et les résultats des contrats dans le court, moyen et long terme, (ii) les modalités d'examen des aspects environnementaux, sociaux et économiques, et (iii) les moyens de les mitiger. De plus, les directives devraient inclure les considérations liées au développement durable.
- Diffuser ces directives et former le personnel des AC.
- Dans le cadre de la passation de marchés d'envergure, de telles études préalables devraient permettre de comparer les mérites respectifs des différentes formules contractuelles (PPP, concessions, marchés classiques) d'éclairer les décisions de l'AC. De telles études pourraient soutenir de façon plus objective les demandes de dérogation pour recourir à l'appel d'offres international ouvrant la participation à des candidats non communautaires.

### Améliorer les règles existantes du cadre juridique et former le personnel à ces nouvelles règles

- Définir le terme « travaux importants ou complexes » et imposer l'utilisation d'une procédure de préqualification pour ces travaux.
- Mettre en place l'organisme national en charge de délivrer les agréments, conformément à la loi.
- Imposer la production d'une note explicative sur les justifications de la méthode de passation des marchés retenue avec toute demande d'avis de non-objection de l'organe de contrôle a priori.



- Dans le cas des demandes de dérogations de gré à gré, l'AC devrait expliquer tous les faits justifiant sa demande vis-à-vis les conditions prévues dans le code et l'organe de contrôle ne devrait accorder son avis favorable que dans les seuls cas où toutes les conditions du code sont remplies.
- La nouvelle loi sur la commande publique devrait permettre à la société civile de participer à la séance d'ouverture des offres qui doit avoir tout de suite à l'heure de clôture de l'appel d'offres et à l'endroit indiqué.
- En attendant la mise en place d'un système d'information, réactiver le portail des marchés publics et publier les résultats des appels à la concurrence de manière que les candidats écartés puissent exercer leurs recours s'ils le jugent approprié.
- Inclure dans la loi sur la commande publique les considérations de durabilité dans les clauses contractuelles.
- Également, prévoir des mesures incitant à dépasser les critères de rendement définis et à sanctionner les rendements insatisfaisants, l'imposition d'intérêts moratoires et de pénalités de retard et stipuler que ceux-ci ne puissent pas faire l'objet d'une remise.
- Examiner les moyens de publier l'adoption des budgets le plus tôt possible avant la fin de l'année précédant l'année fiscale concernée.
- Revoir à la baisse les barèmes des frais d'acquisition de dossiers d'appels d'offres afin que leur coût ne décourage pas les candidats potentiels – notamment les PME.
- Encadrer l'application de la réglementation vis-à-vis des marchés passés par entente directe qui ne doivent pas dépasser 15% de la commande publique et être autorisés que dans des cas exceptionnels comme le prévoit le CMP.
- Imposer à l'AC (CEO) de constituer une sous-commission technique dans les cas de prestations complexes. Voir première recommandation ci-dessus.
- La nouvelle loi sur la commande publique devrait préciser que la gestion des contrats est sous la responsabilité **exclusive** des AC. Elle devrait préciser également les critères de performance qui doivent être atteints : qualité, quantité, délais et coûts. De plus, la loi devrait préciser la nature des obligations de l'AC pour s'acquitter de cette responsabilité et leurs modalités d'exécution
- Élaborer et diffuser un manuel de procédures de passation et d'exécution des marchés. Former le personnel.



### Supervision et gestion des marchés

- Améliorer la qualité de la supervision notamment par l'instauration de contrôles et d'audits techniques en recourant à une expertise indépendante.
- Instaurer plus de rigueur dans la réception définitive des prestations; cette opération devrait impliquer les bénéficiaires.
- Accorder à la société civile la possibilité d'assister au moins à la séance d'ouverture des offres, à la réception des biens et des travaux.

Les recommandations formulées sous l'indicateur 1(k) doivent être ici réitérées :

- Adopter le décret d'application de la loi sur les archives.
- Élaborer un manuel d'archivage des documents de marchés. Il devrait lister les pièces devant faire l'objet d'archivage. : tous les documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés, les modalités de conservation, sécurité, accès, etc.
- Responsabiliser l'unité de passation des marchés à l'archivage des pièces de marchés et de leur conservation dans un lieu unique
- Publier le manuel sur le portail, lorsque réactivé.
- Adopter les régulations relatives à la loi sur l'accès à l'information pour préciser les conditions d'accessibilité.
- Mettre l'accent sur l'importance de renforcer la gestion des marchés.
- Renforcer le contrôle du suivi de l'exécution des services faits au niveau financier et technique y compris les obligations environnementales et sociales.

### Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel

L'objectif de cet indicateur est en premier lieu d'évaluer la réaction du marché aux demandes de soumission relatives à des marchés publics. Cette réaction peut être influencée par de nombreux facteurs tels que le climat économique général, les politiques de soutien au secteur privé et un bon environnement commercial, des institutions financières solides, l'attrait du système public en tant que bon client digne de foi, la nature des biens ou services demandés, etc.



## Conclusions

Le partenariat entre le secteur privé et l'administration n'est pas développé. Il n'existe pas de programmes qui visent le renforcement des capacités du secteur privé. Le secteur privé a beaucoup de difficulté à accéder à la commande publique : financement, retards dans les paiements, manque de connaissance des règles. Il n'existe pas de vision à long terme du gouvernement pour identifier les stratégies sectorielles qui pourraient sous-tendre le développement du secteur privé.

**L'indicateur subsidiaire 10(a) n'est pas satisfait.** Le gouvernement encourage en principe un dialogue ouvert avec le secteur privé. Plusieurs mécanismes établis et formels sont disponibles à travers la Chambre de Commerce pour un dialogue avec les associations ; par contre, comme il ressort de la séance de travail avec la Chambre de Commerce et le secteur privé, il n'est pas dans la pratique d'établir un processus transparent et consultatif au moment de formuler des changements dans le système de marchés publics; on note même un manque de dialogue, comme s'en plaignent les représentants du secteur privé.

**L'indicateur subsidiaire 10(b) n'est pas satisfait.** Le financement reste une contrainte majeure pour les PME qui constituent une part importante du tissu économique du pays. En dépit de leurs poids et apports à l'économie nationale, les PME ont un accès difficile au financement bancaire avec un fort taux de rejet des requêtes de financement. Le niveau d'accès limité des PME à la commande publique est également lié à la complexité technique et à la valeur du marché public, corrélée aux exigences financières pour la soumission et l'exécution (garanties, besoins de trésorerie, assurances, etc.). On note que les capacités techniques exigées (chiffre d'affaires, travaux similaires) dépassent parfois les capacités disponibles localement.

**L'indicateur subsidiaire 10(c) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas d'étude ou d'instrument de mesure ou d'analyse des marchés publics pour évaluer les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés. L'absence d'analyse ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation de marchés de secteurs sensibles ou prioritaires.

Il n'a pas été démontré que le gouvernement a développé un programme même préliminaire qui viserait à fédérer les opérateurs économiques gabonais pour lui fournir les biens et services nécessaires à l'exécution du budget, à la mise en œuvre de ses politiques de développement à long terme. L'absence d'une vision à long terme bien articulée en relation avec les marchés à passer, la faible connaissance du potentiel des entrepreneurs à lui fournir les biens et services dans une approche collaborative constituent ensemble une faiblesse importante du système.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Les relations plutôt difficiles entre le secteur privé et l'Administration constituent une **lacune substantielle** si on considère que le système de passation des marchés ne peut fonctionner correctement en l'absence d'entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services performants.



Objectivement, cette lacune fait peser des **risques importants**, dans l'immédiat sur la performance du système mais aussi dans le futur sur son développement.

### Recommandations

- Encourager l'action de la Chambre de Commerce visant à instaurer le dialogue entre l'administration et le secteur privé. L'ARMP doit se concerter avec la Chambre de Commerce pour promouvoir des initiatives de renforcement des capacités du secteur privé dans le domaine des marchés publics.
- Renforcer l'implication du secteur privé dans la révision des textes qui conduira à l'adoption de la loi sur la commande publique par une véritable consultation menée en toute transparence.
- L'ARMP et la Chambre de Commerce devraient entamer des discussions en vue de l'élaboration de programmes de formation adaptés aux besoins du secteur privé.
- Prévoir une disposition dans le CMP ou une circulaire pour expliquer l'article 52 qui prévoit le recours à l'allotissement pour promouvoir « l'entrepreneuriat national » afin de privilégier l'allotissement en faveur des PME.
- Prévoir un soutien institutionnel via la Chambre de Commerce aux PME qui souhaitent participer à la commande publique (information, formation, accompagnement).
- Promouvoir la mise en place d'un système d'affacturage, en appui aux PME ;
- L'ARMP devrait organiser des ateliers avec les responsables sectoriels comme les TP, l'énergie, les télécommunications, pour dresser les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers une politique nationale de passation des marchés pour les secteurs identifiés par le Gouvernement. L'ARMP devrait systématiser la réalisation d'études sectorielles afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de ces secteurs dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

## 3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics

Le Pilier IV comprend quatre indicateurs qui sont jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne avec intégrité, dispose de contrôles appropriés favorisant sa mise en œuvre conformément au cadre législatif et réglementaire, et dispose de mesures appropriées pour faire face aux risques de corruption dans le système. Il aborde également d'importants aspects du système de passation des marchés qui comprend les parties prenantes, y compris la société civile, comme acteurs impliqués dans le système de contrôle. Ce Pilier se penche sur des aspects du système de passation des marchés et du cadre de gouvernance



afin de s'assurer qu'ils sont définis et structurés de manière à contribuer aux aspects d'intégrité et de transparence.

## Synthèse

La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics et est en train de s'y impliquer davantage. Il existe une antenne de Transparency International au Gabon. Par contre, l'information qui est indispensable à l'action de la société civile n'est pas toujours disponible; la société civile ne possède pas toutes les capacités pour comprendre l'ensemble des règles de fonctionnement et le fonctionnement-même du système. Par ailleurs, l'administration en général ne manifeste pas toujours l'ouverture et le désir d'impliquer la société civile dans le contrôle du système. En fait, tout comme dans le cas des relations avec le secteur privé, les relations entre le gouvernement et la société civile ne sont pas des meilleures, compte tenu que celle-ci pose des questions et formule des critiques qui parfois gênent le gouvernement.

Le cadre juridique, l'organisation et le fonctionnement du système de contrôle sont prévus. Par contre, le mécanisme n'est pas effectif puisque l'ARMP n'a pas mis en place les mécanismes d'audit des marchés. Il n'existe aucune règle pour la planification, conduite, validation des constats, conclusions et recommandations, mise en œuvre des recommandations et évaluation des résultats. Finalement, il n'existe pas de normes pour la sélection des auditeurs, leurs qualifications, formation et expérience et il n'y a pas de programmes de formation à leur intention. Il s'agit d'une autre **lacune substantielle**.

Le mécanisme de recours est confié à l'ARMP mais celle-ci ne possède pas un service dédié à cette fonction. Il n'existe pas de procédure clairement définie et le manque de moyens de toutes sortes constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de ses responsabilités. Il n'existe aucune obligation de rendre des décisions impartiales et équilibrées. Prises individuellement, ces lacunes ne sont peut-être pas suffisantes pour conclure à ce qu'elles soient substantielles. Toutes ensemble elles constituent une faiblesse importante d'engagement des autorités contractantes à cette fin.

**Il n'existe pas de cadre de contrôle complet.** Il existe un cadre général de contrôle mais il n'existe pas de mécanismes de contrôle et d'audit spécifiques à la passation des marchés. Il existe des mécanismes de contrôle a priori, mais il n'existe pas d'audit interne, ni d'audit externes de la passation des marchés. La supervision des institutions juridiques est principalement centrée sur la gestion et les marchés publics ne constituent pas une priorité. Il existe donc certains éléments de contrôle dans le système mais on ne peut pas affirmer que le cadre est complet

Le cadre de lutte contre la corruption est remarquablement peu développé. Il n'existe pas de cadre complet de lutte contre la corruption.

Le cadre légal définit des pratiques liées à la fraude et corruption ; le code donne des exemples de fraude et la corruption et les autres pratiques interdites. Par contre il ne définit pas la fraude, la corruption mais il définit les pratiques frauduleuses. Une définition globale/générique serait utile. Le code ne comporte pas de définition du conflit d'intérêt, qui est défini ailleurs. Il est mentionné comme étant un des critères de qualifications des soumissionnaires. L'absence de conflit d'intérêt des membres de la commission d'évaluation des offres n'est pas prise en compte dans le code ni celle des membres





du conseil de régulation ou du personnel des organes. La période d'attente des anciens fonctionnaires n'est pas mentionnée non plus. Il n'y a pas de preuve à l'effet que les sanctions sont appliquées. Les dossiers d'appel d'offres exigent l'insertion des pratiques interdites mais il ne précise pas la manière de les intégrer. Les sanctions en cas de contravention sont prévues mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. Les entités adjudicatrices n'ont pas l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi et une procédure claire n'est pas en place pour ce faire. Les sanctions (exclusion max 5 ans ou définitive art. 251) à l'encontre des acteurs du secteur privé sont prévues et entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018 mais sans détail de la procédure à suivre. Il n'existe pas non plus d'organisations du secteur privé qui soutiennent les efforts de renforcement de l'intégrité dans les marchés publics. Il n'existe pas de mesures spéciales pour détecter la fraude dans les marchés publics. Il n'existe pas non plus de mesure de protection des lanceurs d'alerte. Et finalement il existe un code déontologique pour les agents de l'État mais il ne comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. En somme concernant le cadre de lutte contre la corruption, il existe un certain nombre d'obligations. Par contre les modalités de mise en œuvre ou d'exercice ne sont pas mentionnées ce qui en fait rend les dispositions caduques.

### Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés

La société civile, en agissant comme dispositif de protection contre une utilisation inefficace et inefficace des ressources publiques, peut contribuer à rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et plus équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus de moyens au public pour comprendre et contrôler les marchés publics. Cet indicateur évalue deux mécanismes par l'intermédiaire desquels la société civile peut participer au processus de passation des marchés publics : i) la divulgation de l'information et ii) l'implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance.

#### Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 11(a) n'est pas satisfait.** Les pouvoirs publics n'acceptent que difficilement les analyses et critiques de la société civile sur des sujets relatifs à la gouvernance, notamment en matière de questions liées à la corruption. A titre d'exemple, la société civile n'est pas représentée au Conseil de Régulation. Un autre exemple : la société civile n'est pas consultée lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications au système de passation des marchés. En fait, le dialogue entre le gouvernement et la société civile est difficile et les efforts du gouvernement pour faire comprendre le système sont plutôt faibles comme l'indique l'absence de programmes de renforcement des capacités de la société civile. En effet, il n'existe pas de preuves que de tels programmes et ateliers aient été organisés. Il n'a pas été possible d'obtenir le nombre d'ateliers de formation organisés à l'intention de la société civile ou encore une description des programmes.

Enfin, il n'existe pas de signes visibles que le gouvernement sollicite et tient compte de l'avis de la société civile.



**L'indicateur subsidiaire 11(b) n'est pas satisfait.** La réglementation exige que tous les intervenants aient un accès adéquat et en temps opportun à l'information, comme condition préalable pour une participation effective, par contre l'absence d'un portail marché publics et l'état des archives constituent un handicap majeur à permettre un accès adéquat et en temps opportun aux informations. L'information disponible est difficilement accessible. Quand elle existe, elle reste encore générale et devrait être améliorée pour fournir des données sur le processus de mise en œuvre de la procédure de passation et sur l'exécution du marché.

**L'indicateur subsidiaire 11(c) n'est pas satisfait.** Le système n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés de la planification jusqu'à la réception définitive.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

La situation des relations entre la société civile et l'administration est comparable à celle notée sous l'indicateur précédent avec le secteur privé. Les relations sont plutôt difficiles entre la société civile et l'administration qui n'apprécie pas toujours les positions de la société civile sur les questions de gouvernance. L'absence de consultation de la société civile et l'absence de celle-ci à chacune des étapes du processus ont pour conséquence que le système ne bénéficie pas de l'apport du groupe d'individus qui est visé en priorité par la commande publique c'est-à-dire la population en général. Il s'agit d'une **lacune substantielle** si on considère que le système de passation des marchés ne peut fonctionner correctement en l'absence de rétroaction des principaux intéressés. Objectivement, tout comme dans le cas de l'indicateur précédent, cette lacune fait peser des **risques importants**, dans l'immédiat sur la performance du système mais aussi dans le futur sur son développement. L'implication de la société civile permettrait de signaler les dérives, d'attirer l'attention sur les dysfonctionnements, susciter et renforcer le désir d'amélioration au sein de la population. Toutes ces actions pourraient conduire éventuellement à la prise des mesures correctrices nécessaires pour améliorer le système.

**Recommandations**

- Renforcer l'implication et solliciter la participation de la société civile dans l'élaboration de la loi sur la commande publique.
- Développer au sein de l'administration une culture de dialogue, d'écoute et de flexibilité de manière que chacune des parties ait un bon niveau de compréhension des préoccupations de l'autre. Il est nécessaire d'exposer qu'il s'agit d'un partenariat et non d'un conflit.
- Tout comme c'est le cas pour le secteur privé, l'ARMP doit se rapprocher de la société civile pour bien appréhender ses besoins en matière de programmes de formation, élaborer les programmes et modules avec la société civile et les rendre opérationnels.
- Réactiver le portail des marchés publics.



- Transposer la Directive de la CEMAC portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques pour assurer l'accès du public à l'information relative aux marchés publics. Cela pourra être inclus dans la future loi sur la commande publique.
- Étudier les voies et moyens qui permettraient d'inclure la société civile dans le processus de planification, de conduite des opérations des marchés, d'autoriser le contrôle direct de la procédure des marchés publics par la société civile. Un point de départ serait la possibilité d'assister à la séance d'ouverture des offres.
- Incorporer ces voies et moyens dans les discussions lors de l'élaboration de la loi sur la commande publique.
- Prévoir à long terme la participation de la société civile dans les opérations de planification et suivi de la mise en œuvre et de la gestion des marchés publics.

## Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces

L'objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l'intervention en temps utile des contrôles interne et externe dont il convient d'examiner l'efficacité. Pour ce qui est de cet indicateur, « l'efficacité » a le sens de mise en œuvre rapide et rigoureuse des recommandations formulées par les auditeurs. Les évaluateurs doivent s'appuyer, en plus de leurs propres constatations, sur les évaluations les plus récentes des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses disponibles. d'engagement des autorités contractantes à cette fin.

**Il n'existe pas de cadre de contrôle complet.** Il existe un cadre général de contrôle mais il n'existe pas de mécanismes de contrôle et d'audit spécifiques à la passation des marchés. Il existe des mécanismes de contrôle a priori, mais il n'existe pas d'audit interne, ni d'audit externes de la passation des marchés. La supervision des institutions juridiques est principalement centrée sur la gestion et les marchés publics ne constituent pas une priorité. Il existe donc certains éléments de contrôle dans le système mais on ne pas affirmer que le cadre est complet

## Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 12(a) n'est pas satisfait.** Le cadre juridique institue le contrôle à plusieurs niveaux : i) l'Administration centrale (art 40 CMP2018) au niveau des autorités contractantes, la Cellule de passation des marchés est chargée du contrôle a priori de la procédure de passation des marchés. Une délégation provinciale est en charge des marchés déconcentrés. Les responsabilités conférées aux Cellules de Passation de Marchés Publics (CPMP) sont délimitées par les seuils de contrôle de la DGBFIP qui soumet tous les marchés à un contrôle a priori, quel que soit le montant du marché. D'autres organes de contrôle de l'État, notamment les corps de contrôle de l'exécution financière (COF, IGF, notamment) interviennent tandis que l'ARMP doit organiser systématiquement des audits ~~rapports~~ annuels (aucun audit effectué jusqu'à ce jour) et le Contrôle Général d'État (CGE), exercent un contrôle a posteriori portant sur l'opportunité, la légalité et la régularité des opérations budgétaires et de trésorerie. De son côté, la Cour des comptes est l'Institution supérieure de Contrôle. Ses rapports doivent être publiés et devraient être suivis d'effets avec des résultats portés à la connaissance du public selon la Directive



CEMAC relative au Code de transparence et bonne gouvernance. Le contrôle interne et le contrôle externe existent. Par contre l'ARMP n'a pas encore mis en place les réglementations pour assurer le cadre complet de l'audit externe allant de la planification des audits jusqu'à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre des recommandations, faute de cadre

**L'indicateur subsidiaire 12(b) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas de procédures écrites, ni de manuels, qui énoncent les exigences lors de la conduite des audits et celles de coordination entre entités chargées des contrôles internes et externes. Les audits ne sont pas conduits sur une base annuelle.

**L'indicateur subsidiaire 12(c) n'est pas satisfait.** Le cadre juridique permet un certain contrôle de la fonction acquisition mais il n'existe pas de dispositif pouvant assurer la mise en œuvre des recommandations et le suivi des recommandations des audits. L'ARMP n'a pas encore pris les mesures qui permettraient le traitement des conclusions et recommandations et les méthodes de suivi et évaluation de la mise en œuvre des recommandations. Il n'existe pas de cadre d'engagement des autorités contractantes à mettre les recommandations en œuvre.

**L'indicateur subsidiaire 12(d) n'est pas satisfait** La Directive de la CEMAC relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des Finances publiques prévoit des exigences de compétences et des programmes de formation adaptés pour les auditeurs mais il n'existe pas de programme régulier de telle sorte au Gabon, il n'existe pas de prérequis, ni de programme de formation, ni de normes pour la sélection et la formation des auditeurs

#### **Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

L'absence d'un mécanisme système complet et intégré d'audit des marchés constitue une **lacune substantielle** car les audits sont un élément essentiel pour apprécier l'état du système, sa performance, celle des agents des divers organes. Il s'agit d'une lacune aussi importante que celle résultant de l'absence d'un système d'information performant. Il est important de noter que le rôle de l'audit est d'identifier les faiblesses et de proposer des solutions. Ces deux activités sont nécessaires mais non suffisantes car il doit exister de plus des mécanismes garantissant la mise en œuvre des recommandations et l'évaluation des résultats de la mise en œuvre. De plus, la mise en œuvre des recommandations est à la base des améliorations au système. La coordination entre les divers organismes qui ont des responsabilités dans le domaine est inexistantes ce qui constitue **une lacune substantielle**. L'absence de mesures opérationnelles (réglementations, directives et autres) pour planifier les audits, pour la conduite de ceux-ci, pour le traitement des recommandations, la mise en œuvre et le suivi-évaluation constitue une autre lacune substantielle – probablement la plus importante de toutes. Finalement l'absence de normes pour la conduite des audits, l'absence de programmes de formation des auditeurs, de mécanismes d'évaluation de leurs qualifications, compétence et performance et l'absence de règles quant à leur recrutement et sélection constituent des **lacunes substantielles**.



## Recommandations

- La nouvelle loi sur la commande publique et ses textes d'accompagnement devront bien encadrer le processus d'audit des marchés et attribuer à l'ARMP les responsabilités en matière de supervision de la conduite des audits et lui attribuer les fonctions de suivi de la mise en œuvre des conclusions et recommandations des rapports d'audit.
- La nouvelle loi devra être complétée par un arsenal de textes pour rendre le processus d'audit totalement opérationnel. L'ARMP devra développer et mettre en place les réglementations pour assurer le cadre complet de l'audit externe allant de la planification des audits jusqu'à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre des recommandations. Compte tenu du manque d'engagement des AC qui a été constaté, l'ARMP doit instaurer un mécanisme pour garantir la mise en œuvre des recommandations issues des audits.
- Procéder à des audits de performance (durée des différentes étapes du cycle de passation, niveaux de participation, efficacité économique des acquisitions, prix unitaires pour les catégories courantes de biens et services, délais d'exécution et dépaiement, etc.).
- La future Cellule d'Enquêtes et d'Investigations (CEI) de l'ARMP devrait systématiser les enquêtes approfondies à la suite des constats des audits sur les violations graves de la réglementation et de soumettre les résultats aux autorités administratives compétentes en ce qui concerne les agents publics.
- A cet effet, il est recommandé d'étudier les voies et moyens de modifier les textes en vigueur.
- Coordonner les interventions des instances d'audit et de contrôle.
- Mettre en place une « Check-list pour le contrôle des procédures », établie par l'ARMP en concertation avec la Cour des comptes qui devrait faire office de manuel de contrôle.
- Étudier les voies et moyens de permettre une saisine directe de la Chambre de Discipline Financière de la Cour des Comptes par le CRD (une fois constitué) de l'ARMP, à la suite d'investigations de la CEI sur des infractions de la réglementation des marchés publics par les agents publics.

Les textes d'application devront confier à l'ARMP la responsabilité

- d'exiger des autorités contractantes, après chaque audit, qu'un plan d'actions soit élaboré avec un engagement ferme sur les délais, lequel plan d'actions devra être validé par l'ARMP.
- d'organiser des formations sur les constats et suivis des audits.
- d'établir un manuel de procédures pour la conduite des audits et un manuel pour la sélection des entités à auditer. De plus, ces procédures devraient comporter des vérifications de conformité et porter sur le rendement.
- de prévoir des exigences de qualifications et de compétences pour conduire les audits.
- d'organiser des programmes de formation sur les audits des marchés à l'intention des acteurs, y compris les cabinets d'audits.



- Renforcer les mécanismes d'application des sanctions en cas de manquement aux règles de gestion des deniers publics.
- Faciliter le déclenchement des poursuites par une obligation de saisine de la Cour des comptes en cas de détection d'irrégularités.

### Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficaces

Le Pilier I traite de certains aspects du mécanisme de recours tel que définis dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d'application. Cet indicateur évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie intéressant un éventail de questions spécifiques ayant trait à sa capacité à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l'intégrité du système de passation des marchés publics.

#### Conclusions

**L'indicateur subsidiaire 13(a) est partiellement satisfait.** Il n'existe pas de procédures précises pour l'exercice des recours. Les décisions rendues dans le cadre du processus de contestation (des conditions d'exécution des contrats) et de recours sont bien basées sur les pièces fournies par les parties. Il a été noté lors de l'évaluation que la procédure devant l'organe d'appel n'est pas entièrement explicitée sauf en ce qui concerne les recours.

Le CMP prévoit que les décisions rendues dans le cadre du processus de contestation (des conditions d'exécution des contrats) et de recours doivent être basées sur les pièces fournies par les parties. Le recours devant l'autorité contractante est ouvert aux candidats en exerçant d'abord un recours gracieux devant la PRM puis un recours hiérarchique qui a un effet suspensif (pendant un délai de 5 jours ouvrable). Les décisions de l'ARMP sont bien contraignantes pour les parties. Par contre, il n'existe pas encore de statistiques fiables sur l'application effective de ces décisions par les autorités contractantes. Les délais pour les dépôts des recours par les soumissionnaires et pour l'examen et la décision par l'administration sont brefs : i) cinq jours francs et ouverts à compter de la publication de l'avis incriminé pour exercer un recours auprès de l'entité adjudicatrice ; ii) 5 jours ouvrables pour la réponse de l'entité adjudicatrice (recours gracieux) et 5 jours (recours hiérarchique).

**L'indicateur subsidiaire 13(b) est partiellement satisfait.** L'article 71 du CMP 2018 prévoit la saisine de l'ARMP pour avis (dont la force juridique n'est pas précisée) dans les conflits entre la DGBFIP et les autorités contractantes (AC) sur l'attribution et les modes dérogatoires d'acquisition (entente directe et appel d'offres restreint). Cette intervention de l'ARMP sur les autorisations de recourir aux modes dérogatoires et les décisions d'attribution, la place dans une situation de conflit d'intérêts potentiel. L'ARMP ne perçoit aucun frais pour ses services. En revanche, les pouvoirs de l'ARMP relatifs aux recours précontractuels portés devant elle ne sont pas énoncés précisément. Le CMP 2018 renvoie « aux pouvoirs et prérogatives qui sont conférés par les textes en vigueur ». Par contre, aucun texte en vigueur ne les énonce. Le décret instituant l'ARMP n° 0278 de 2014 n'évoque pas la possibilité pour celle-ci de connaître des recours précontractuels. Il renvoie lui-même au Décret 0254 portant CMP de 2012, qui évoquait les pouvoirs conférés à l'ARMP et notamment « le pouvoir de suspension de la décision



litigieuse ou de la procédure de passation elle-même ». Par contre le CMP de 2012 est désormais abrogé par le décret CMP de 2018, ouvrant ainsi une incertitude relative au fondement légal des pouvoirs de l'ARMP dans ce domaine. Enfin, les délais de recours sont précisément énoncés, mais en ce qui concerne les prestations intellectuelles, le cadre juridique ne fixe pas explicitement de délai entre la communication des résultats de l'évaluation des offres techniques aux soumissionnaires et l'ouverture des offres financières. En pratique, l'ARMP ne dispose pas de ressources financières et humaines adéquates pour l'exécution de ses Missions. Il est par ailleurs constaté que l'ARMP n'a traité qu'une seule plainte, faute de recours intenté par le secteur privé.

**L'indicateur subsidiaire 13(c) n'est pas satisfait.** Le CMP 2018 définit précisément les décisions de l'AC qui peuvent faire l'objet d'un recours. **Toutefois les pouvoirs conférés à l'ARMP pour rétablir la légalité des procédures de passation ne sont pas explicitement énoncés par des sources en vigueur et l'ARMP n'est pas dotée d'une structure interne consacrée à l'examen de ces recours.** Si la contestation des solutions prônées par l'ARMP est possible devant le juge administratif, aucune affaire n'a été examinée à ce jour puisque l'ARMP n'a été saisie que d'une seule affaire, hors délai. La question de la publication pourrait se poser puisque le site internet de l'ARMP n'est pas opérationnel. De surcroît la réglementation ne prévoit pas de mesure pour préserver la confidentialité de certaines informations qui pourraient figurer dans ces décisions à publier.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)**

Les **principales lacunes** en ce qui concerne l'efficacité des recours sont (i) l'incertitude juridique découlant de celle de l'ARMP déjà évoquée plus haut ; (ii) l'absence de procédures claires pour l'examen des recours ; (iii) l'absence de moyens financiers et humains pour s'acquitter de sa mission ; et, (iv) l'absence d'une structure spécialisée pour l'examen des recours. Prises individuellement, ces lacunes ne sont pas suffisantes pour conclure à ce que l'indicateur 13 souffre des lacunes substantielles. Par contre, si on ne s'y attaque pas en priorité, elles ont probablement **le potentiel pour à terme constituer une lacune substantielle** : l'absence de structure, de règles et de moyens peuvent constituer un risque important jusqu'au point d'empêcher l'exercice efficace et efficient du mécanisme de recours.

### Recommandations

- Attribuer clairement les responsabilités de recours et d'appel à l'ARMP. La loi relative à la commande publique devra prévoir précisément les pouvoirs de l'ARMP et les conditions d'exercice des recours. Le pouvoir d'imposer des réparations devra être pris en compte dans la nouvelle loi de même que les conditions donnant droit à des réparations.
- Un Comité de Règlement des Différends (CRD) devrait être installé avec un ancrage sur le Conseil de Régulation de l'ARMP.
- La question de conflit d'intérêt devra être examinée en détail lors de l'élaboration de la loi sur la commande publique.
- Le manuel de procédures devra expliciter la procédure devant l'organe d'appel.





- Les mécanismes de recours précontractuel devant l'ARMP doivent être consolidés. Ces règles, tout comme le manuel de procédures devront être publiées et être incluses dans les programmes de formation.
- Établir un règlement Intérieur pour organiser les procédures de recours et leur publication. Le manuel de procédures (à être élaboré) devrait stipuler la procédure de recours.
- Les délais de réponse du CRD et le caractère suspensif du traitement des recours doivent faire l'objet d'un règlement.
- Doter l'ARMP des moyens nécessaires pour assumer ses attributions et responsabilités en matière de recours.
- Renforcer les capacités de l'ARMP et du Conseil d'État pour traiter les recours précontractuels.
- Rendre le site de l'ARMP opérationnel pour publier les décisions de l'organe de règlement des différends, expurgées des informations confidentielles.

#### Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption

Cet indicateur évalue i) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés et ii) comment elles sont mises en œuvre et gérées en pratique. Cet indicateur permet d'évaluer également si le système favorise l'ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d'un marché des acquisitions publique réputé pour son intégrité.

#### Conclusions

Les textes comportent des définitions de la fraude et de la corruption qui ne sont pas nécessairement complètes. Par exemples les notions de fraude et de corruption ne sont pas définies de manière générique mais plutôt par des exemples qui manifestement ne peuvent pas couvrir tous les cas. Le conflit d'intérêt n'est pas défini dans les textes. Il existe un déficit important d'information, faute d'une véritable transparence sur les opérations de la commande publique. Ceci obère la participation de la société civile, d'autant qu'il n'existe pas de mécanisme de protection des lanceurs d'alerte. Enfin, il n'existe pas de Code d'éthique applicable à tous les acteurs de la commande publique. Ceci constitue des **lacunes substantielles** qui doivent être corrigées si l'on veut développer un cadre solide de lutte anti-corruption.

Le cadre légal définit des pratiques reliées à la fraude et corruption en donnant des exemples de fraude et la corruption et les autres pratiques interdites. Par contre la loi ne définit pas la fraude, la corruption mais elle définit les pratiques frauduleuses.





Il serait utile et nécessaire de définir ces notions plus globalement. Il n'existe pas dans le code une définition du conflit d'intérêts et de la période d'attente des anciens fonctionnaires. Il n'y a pas de preuve à l'effet que les sanctions sont appliquées. Le conflit d'intérêts est par contre mentionné comme étant un des critères de qualifications des soumissionnaires. L'absence de conflit d'intérêt des membres de la commission d'évaluation des offres n'est pas prise en compte dans le code. La période d'attente des anciens fonctionnaires n'est pas mentionnée non plus.

Les dossiers d'appel d'offres exigent l'insertion des pratiques interdites mais il ne précise pas la manière de les intégrer. Les sanctions en cas de contravention sont prévues mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. Les entités adjudicatrices n'ont pas l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi et il n'existe aucune procédure claire pour ce faire. Les sanctions (exclusion max 5 ans ou définitive art. 251) à l'encontre des acteurs du secteur privé sont prévues et entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018 mais sans détail de la procédure à suivre.

En règle générale, les sanctions ne sont pas appliquées soit parce qu'elles ne sont pas clairement définies soit que la procédure de mise en application n'est pas précisée. Ceci amène un constat important relatif au système de passation des marchés publics au Gabon. Celui-ci comporte un certain nombre de règles plus ou moins conformes aux bonnes pratiques qui dans un très grand nombre de cas ne sont pas accompagnées de mesures (réglementations, directives et autres) opérationnelles de sorte que ces règles deviennent totalement non opérationnelles. L'absence de ces mesures démontre bien la difficulté de décliner, jusque dans ses moindres détails, la procédure à mettre en œuvre. La correction de cette situation – dans tous les domaines de la passation des marchés - devrait constituer une haute priorité du Gouvernement.

Il n'existe pas de cadre complet de lutte contre la corruption et de formation à l'intégrité. Il n'existe pas non plus d'organisations du secteur privé qui soutiennent les efforts de renforcement de l'intégrité dans les marchés publics. Il n'existe pas de mesures spéciales pour détecter la fraude dans les marchés publics. Il n'existe pas non plus de mesure de protection des lanceurs d'alerte. Et finalement Il existe un code déontologique pour les agents de l'État mais il ne comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés.

**L'indicateur subsidiaire 14(a) est partiellement satisfait.** Le cadre juridique de la sanction des atteintes à l'intégrité dans la commande publique est relativement complet avec une loi de 2003 instituant un régime de prévention de l'enrichissement illicite qui sanctionne de nombreux manquements individuels par des peines d'emprisonnement ou d'amendes et qui est complétée par des dispositions du CMP 2018 qui prévoient les cas d'exclusion des entreprises en détaillant les manquements réprimés aussi bien dans la phase de passation que dans la phase d'exécution. Ces dispositifs, qui reposent aussi bien sur des sanctions pénales qu'administratives, sont conformes aux engagements internationaux du Gabon en matière de lutte contre la corruption ou le blanchiment des capitaux. Le conflit d'intérêts est également pris en compte par la loi précitée de 2003 qui instaure la Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLEI) en charge de collecter les déclarations individuelles de patrimoine des agents. Il n'existe pas en revanche de dispositions propres à la prévention des conflits d'intérêts des personnels de l'ARMP alors qu'il en existe dans les textes plus récents relatifs aux organes en charge des



PPP. La période d'attente des anciens fonctionnaires n'est par contre prise en compte ou définie.

**L'indicateur subsidiaire 14(b) est partiellement satisfait.** L'art. 253 du CMP 2018 prévoit que « toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé participant à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics qui se sera rendue coupable de violation des dispositions du Code est passible des sanctions prévues par les textes en vigueur ». L'art 254 énonce les violations dont peuvent se rendre coupable tout acteur de la commande publique, ce qui inclut les agents publics.

Le cadre juridique précise et impose l'insertion des pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres mais il ne précise pas la manière de les intégrer. Les sanctions en cas de contravention sont mentionnées mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. L'article 162 du décret 2018 portant CMP relatif aux clauses obligatoires prévoit l'insertion d'une clause anti- corruption dans le marché. **Il n'existe pas d'autres instructions en la matière.** Il est essentiel que les obligations soient bien circonscrites, mais en plus il faut que les modalités d'exercice ou de mise en œuvre soient clairement précisées. **Il existe donc une lacune substantielle.**

**L'indicateur subsidiaire 14(c) n'est pas satisfait** Il n'existe pas d'obligation pour les AC de dénoncer les comportements de fraude, corruption et autres pratiques interdites. Le cadre juridique comporte bien des sanctions à l'encontre des acteurs du secteur privé qui entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Mais la procédure encadrant ce dispositif demeure succincte. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018, mais sans détail de la procédure à suivre. Mais les sanctions ne sont pas systématiques. Elles doivent en principe être prononcées par l'ARMP sans préjudice des sanctions pénales. L'ARMP doit également ester en justice pour suivre les auteurs d'infractions devant la juridiction pénale. Par contre, les constats faits par la plupart des organismes de contrôle de l'État ne conduisent pas systématiquement à des sanctions à l'encontre des agents publics. **Il s'agit d'une lacune substantielle.**

**L'indicateur subsidiaire 14(d) est partiellement. Lacune substantielle.** Le Gabon n'a pas mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption, il existe certains éléments qui doivent maintenant être renforcés et complétés pour constituer un cadre complet. La Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) est l'Autorité Administrative Indépendante spécialisée dans la lutte contre la corruption (dotée de l'autonomie financière avec un budget autonome). Son champ de compétence couvre la prévention, la sensibilisation ainsi que la lutte contre la fraude, la corruption, les infractions connexes et les pratiques assimilées. La mise en place de la CNLCEI permet au Gabon d'être en phase avec la recommandation de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC). Elle peut diligenter des enquêtes et saisir le Procureur de la République. Elle publie un rapport annuel qui informe des statistiques sur les investigations menées, les sanctions et les saisines des autorités judiciaires. Mais peu d'actions sont engagées (4 saisines). Et là réside la faiblesse essentielle du système en matière de pratique de lutte contre la corruption : les dispositions du CMP précisent les manquements et les sanctions encourues, le dispositif n'est pas opérationnel. La CNLCEI ne dispose pas des moyens suffisants pour mener à bien son action. La situation de ses membres, maintenus au-delà de leur mandat depuis l'été 2018, fragilise sa position. La formation est insuffisante malgré quelques initiatives ciblées de la CNLCEI. En effet, la CNLCEI a réalisé, sur la période 2016-2017, 420 missions de communication-sensibilisation, pour l'ensemble de la population couverte par la chaîne de télévisions nationale pendant une période de six (06) mois, destinées aux assujettis à l'obligation légale de



déclaration de biens. Toutefois, on peut conclure qu'il n'existe pas de programmes de formation à grande échelle sur les questions d'intégrité, permettant une participation significative des agents de passation de marchés.

**L'indicateur subsidiaire 14(e) n'est pas satisfait.** La société civile, par son action (audits, dénonciations, points de vue indépendants sur la gouvernance) et son indépendance est généralement perçue comme crédible par le public. Par contre, hormis le Forum Civil, Section gabonaise de « Transparency International », les ONG gabonaises n'abordent qu'occasionnellement les aspects liés aux marchés publics. Le Forum Civil réalise régulièrement une enquête sur la perception de la corruption au Gabon et a créé un Centre d'assistance juridique et judiciaire des citoyens. Ces associations exercent un certain contrôle à travers des enquêtes, la sensibilisation du public, des dénonciations publiques, une vigilance dans les médias, etc. Mais l'accès à l'information n'est pas assuré pour les acteurs et en particulier pour la société civile. Il est impossible d'avoir accès aux contrats alors que c'est une obligation prévue par le Code de transparence et de bonne Gouvernance de la CEMAC. La collaboration des associations civiles avec le Gouvernement existe, mais reste très difficile la plupart du temps. En conséquence, la coopération du Gouvernement n'est pas garantie pour donner suite aux constats des rapports établis par la société civile et même par l'ARMP ou de la CNLCEI. Du côté des entreprises, il est difficile d'apprécier si elles s'efforcent de se conformer aux dispositifs anti-corruption puisqu'il n'existe pas de système de collecte de données sur l'organisation interne des fournisseurs. Les organisations professionnelles ne prennent généralement pas d'initiatives pour la mise en œuvre de la lutte contre la corruption.

**L'indicateur subsidiaire 14(f) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas un mécanisme pratique permettant les dénonciations de comportements frauduleux dans les marchés publics. Toutefois, il faut indiquer que le CMP 2018 offre la possibilité à l'ARMP de s'autosaisir sur la base d'informations qui lui seraient communiquées par l'AC, les candidats ou les tiers. Cette auto-saisine de l'ARMP est suspensive de la procédure d'attribution du marché, lorsque cette dernière n'est pas encore intervenue. Par ailleurs, les enquêtes de la CNLCEI sont alimentées par les plaintes et dénonciations de citoyens et par l'exercice du pouvoir d'auto-saisine. Par contre, il n'existe pas encore de dispositions juridiques spécifiques pour protéger les dénonciateurs ou les lanceurs d'alertes.

**L'indicateur subsidiaire 14 (g) n'est pas satisfait.** Il n'existe pas de code de conduite ou d'éthique pour le secteur public au Gabon. C'est la loi 02/2003, instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite, qui prévoit quelques dispositions intéressant les marchés publics dont la déclaration obligatoire de patrimoine. Elle s'applique aux autorités politiques, autorités administratives, agents publics et tout préposé ou dépositaire occasionnel de l'autorité de l'État, des collectivités locales, des établissements publics ou parapublics. La déclaration est exigible auprès de la CNLCEI tous les trois (3) ans. Toutefois, cette obligation n'est pas encore observée par l'ensemble des assujettis, et aucune sanction n'a été prise à cet effet. En ce qui concerne l'ARMP, les membres du Conseil de Régulation sont également assujettis à la déclaration de patrimoine, mais cette déclaration n'est pas encore effective.



## Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques (faible/moyen/élevé)

Une première **lacune substantielle** est l'absence de définition claire de la fraude et de la corruption. L'absence de règles concernant les anciens fonctionnaires et la période d'attente constitue une **lacune importante** mais qui ne pose pas un risque sur l'ensemble du système autre que sur sa crédibilité.

L'absence de règles sur la manière d'insérer la mention des pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres et des sanctions en cas de contravention constituent des **lacunes très importantes** qui ne font pas peser en elles-mêmes un risque énorme sur l'ensemble du système à comparer à d'autres lacunes. Ceci amène cependant un constat important relatif au système de passation des marchés publics au Gabon. Celui-ci comporte un certain nombre de règles plus ou moins conformes aux bonnes pratiques qui dans un très grand nombre de cas ne sont pas accompagnées de mesures (règlementations, directives et autres) opérationnelles de sorte que ces règles deviennent totalement non opérationnelles. L'absence de ces mesures démontre bien la difficulté de décliner, jusque dans ses moindres détails, la procédure à mettre en œuvre. La correction de cette situation – dans tous les domaines de la passation des marchés - devrait constituer une haute priorité du Gouvernement.

L'absence d'obligation faite aux AC d'annoncer les allégations de fraude, corruption et autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi, la non application des sanctions (indicateur subsidiaire 14 (c), l'absence d'un cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité (indicateur subsidiaire 14 (d), l'absence de soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés (indicateur subsidiaire 14 (e), de mécanismes sûrs pour signaler les pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique ((indicateur subsidiaire 14 (f), et, l'absence de code de conduite/code d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières ((indicateur subsidiaire 14 (g) constituent des **lacunes substantielles** qui toutes font peser un risque énorme sur l'ensemble du système.

### Recommandations

La loi sur la commande publique devra définir clairement la fraude et la corruption de manière générique. Elle devra également définir le conflit d'intérêts pour les membres des CEO et du conseil de régulation. Elle devra traiter de la période d'attente des anciens fonctionnaires.

- **Introduire dans la loi sur la commande publique l'obligation des AC de d'annoncer les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.**
- La loi devra préciser les attributions de l'ARMP en matière de recours, faire référence à la loi sur la prévention de l'enrichissement illicite en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts des membres de l'ARMP.
- Le règlement intérieur de l'ARMP devra préciser les modalités d'exercice de ses compétences en matière de sanction des entreprises pour des faits de corruption et la procédure d'appels des entreprises condamnées.



- Insérer une disposition dans le CMP pour rendre obligatoire les mesures anti- corruption dans le DTAO, y compris l'engagement d'intégrité des candidats et soumissionnaires et la manière de les intégrer.
- Prévoir des explications relatives aux « obligations anti- corruption » dans le manuel de procédures.
- Mettre en œuvre les sanctions prévues, aussi bien à l'encontre des entreprises que des personnes physiques.
- Assurer la transposition des dispositions de la Directive de la CEMAC n° 06/11 du 19 déc. 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des Finances publiques qui prévoit une obligation de mettre les contrats entre l'administration et les entreprises à la disposition du public (art. 5)
- Renforcer la transparence de l'information relative à la commande publique et à la gestion des finances publiques en général.
- Élaborer et adopter une loi pour protéger les dénonciateurs et les lanceurs d'alertes.
- Mettre en place un numéro vert pour les dénonciations de fraude et de corruption.
- Adopter un code d'éthique dans la commande publique qui s'applique à tous les acteurs, agents publics, entreprises, et individus intervenant dans la chaîne de la dépense.
- Prévoir des actions de formation au code d'éthique.



## 4. Recommandations consolidées

Les nombreux problèmes soulevés au cours de l'évaluation conduisent à un nombre considérable de recommandations qui manifestement sont de nature et de priorité très différentes. Les recommandations doivent d'abord être classées par ordre d'importance, de priorité et d'impact sur le fonctionnement du système.

Les déficiences du cadre juridique, réglementaire et institutionnel doivent faire l'objet d'actions immédiates puisqu'elles gangrènent le fondement-même du système. Si ces problèmes devaient perdurer, on peut envisager l'implosion du système. Pour éviter cette situation, il est urgent de doter le système de règles claires, bien organisées, cohérentes et connues de tous les acteurs. De plus, les responsabilités d'appliquer les règles tant au niveau institutionnel qu'au niveau des agents doivent être clairement définies. **La réforme du cadre juridique, réglementaire et institutionnel constitue donc une très haute priorité.**

Un système national de passation des marchés comme celui du Gabon ne peut fonctionner sans un système d'information capable non seulement de traiter un bon nombre de transactions mais aussi d'analyser les renseignements et de fournir aux gestionnaires les renseignements macro dont ils ont besoin pour gérer les activités courantes et planifier celles à moyen et long terme. Donc, **juste derrière la réforme du cadre juridique, réglementaire et institutionnel, vient la mise en place d'un système d'information et de gestion des marchés publics** avec évidemment la technologie, les équipements et le personnel pour le rendre parfaitement fonctionnel. La mise en place d'un système d'information et de gestion des marchés publics inclut la conservation de l'ensemble des pièces des dossiers et l'archivage. En dernier lieu, au même rang que le système d'information et de gestion des marchés publics, viennent **les ressources humaines de bon niveau**, capables et désireuses d'améliorer le rendement du système et de se développer sur le plan professionnel.

Les recommandations consolidées vont donc porter sur les trois (3) dimensions du système qui sont absolument essentielles à son fonctionnement : le cadre juridique, réglementaire et institutionnel, le système d'information et les ressources humaines. Il est entendu que l'évaluation détaillée indicateur par indicateur a produit des recommandations sur d'autres points tout aussi importants. Il est impossible d'aborder l'ensemble des problèmes d'un seul coup. Il a donc fallu établir des priorités. Les autres recommandations feront l'objet de la prochaine phase de la réforme.

### 4.1 Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel

- Adopter **une loi sur la commande publique** qui viendra traiter de l'ensemble des achats publics et incorporera les fournitures, travaux, services (y compris les services de consultants) les PPP et les délégations de service public. Cette loi devra être conforme aux bonnes pratiques internationales notamment : définir le cadre global de la passation des marchés (régulation,



contrôle et passation des marchés), couvrir l'ensemble des achats financés par des fonds publics, couvrir l'ensemble des autorités contractantes. Toute exclusion devrait être fondée sur « la défense et sécurité nationale » et bien circonscrite cette notion. On trouvera sous l'indicateur 1. un ensemble de points précis dont la loi devrait tenir compte.

- Adopter **une loi portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'organe de régulation**. Cette loi devra attribuer à l'organe de régulation, en exclusivité, toutes les fonctions généralement dévolues à la régulation selon les pratiques internationales. Elle devra également aborder les questions relatives à l'organe chargé des recours. En accompagnement à la loi, préparer les textes réglementaires relatifs à sa structure et son mode de fonctionnement pour compléter les dispositions de la loi.
- Mettre l'organe de régulation en place.
- Adopter un texte réglementaire portant **création, attributions, organisation et fonctionnement de l'organe de contrôle**. Tout comme dans le cas de l'organe de régulation, cette loi devra attribuer à l'organe de contrôle, en exclusivité, toutes les fonctions généralement dévolues au contrôle a priori selon les pratiques internationales.
- Adopter un texte réglementaire portant **création, attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation des marchés au sein de l'autorité contractante**. Ce texte devra consacrer le principe d'autonomie et de responsabilisation des autorités contractantes.
- Mettre l'organe de contrôle en place.
- **Revoir l'ensemble des textes d'application** DAO, CCAG, clauses contractuelles pour les rendre conformes aux bonnes pratiques internationales. On trouvera sous l'indicateur 2, des recommandations détaillées sur la manière d'aborder cette tâche très importante. Il faudra inventorier les textes, les classifier, identifier les textes manquants, etc.
- **Élaborer les textes réglementaires portant manuel de procédures de passation et d'exécution des marchés**. Il s'agit d'une recommandation de très haute importance car c'est ce manuel qui doit servir de référence à tous les agents ayant des responsabilités dans la passation ou l'exécution des marchés.
- **Revoir la question de la préférence nationale qui pourrait profiter aux entreprises étrangères**.
- **Pour la préparation, révision et modification de tous ces textes, il est recommandé de solliciter la collaboration du secteur privé et de la société civile, selon les bonnes pratiques internationales**.
- Examiner avec les services concernés du Ministère des Finances les options pour modifier les approches aux conférences budgétaires en permettant aux autorités contractantes de faire part de leurs besoins réels, accompagnés et traduits dans un plan de passation des marchés, pour discussions lors des conférences.





- Organiser des ateliers de diffusion des textes qui serviront de séances de formation (qui devront être répétés périodiquement).
- **Introduire dans la loi sur la commande publique l'obligation des AC de d'annoncer les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi.**

La mise en œuvre des recommandations ci-dessus représente un travail qui va requérir d'énormes ressources humaines, financières et de temps. Si elles sont correctement exécutées, le cadre juridique, réglementaire et institutionnel sera grandement renforcé ce qui aura un impact nécessaire mais non suffisant pour amener le système aux normes internationales.

## 4.2 Le système d'information

La mise en place d'un système d'information et de gestion des marchés publics constitue le second volet des recommandations. La mise à niveau du cadre juridique, réglementaire et institutionnel ne produira aucun effet bénéfique sur le système de passation des marchés si ce dernier ne dispose pas de renseignements sur les transactions (niveau micro) et sur le fonctionnement du système en général (niveau macro). Il faut garder en mémoire que les audits permettent de déceler les dysfonctionnements du système et qu'ils sont sources de renseignements sur l'état du système.

L'évaluation de l'indicateur 7 a amené les recommandations suivantes :

- Il est urgent **d'instaurer un système intégré de passation et de gestion de la passation des marchés** pour soutenir les processus, permettre la passation par voie électronique et collecter les renseignements sur l'ensemble du système.
- Rendre opérationnel le système VECTIS qui comporte un volet intégré sur les marchés publics.
- **Accélérer le déploiement du système SYGMAP et son interconnexion avec le système VECTIS.**
- Examiner les voies et moyens d'introduire l'utilisation progressive d'un système dématérialisé ne comportant pas dans un premier temps la soumission électronique.
- La loi sur la commande publique devra définir clairement les responsabilités de gestion et d'exploitation du système.
- Il sera nécessaire que le gouvernement évalue très précisément l'option ou les options optimales parmi celles présentées ci-dessus. Diverses approches ont été utilisées dans plusieurs pays. L'essentiel est que le Gabon se dote d'un système qui assure la publicité des informations pour la transparence, l'efficacité du système. Le système doit assurer également la fiabilité des informations pour effectuer des analyses en vue de maximiser le rendement, l'efficacité, l'économie du système.





### 4.3 Les ressources humaines

Il s'agit ici de la dernière recommandation en vue de remettre à niveau l'ensemble du système. Comme on l'a dit plus haut la réforme du cadre juridique, réglementaire et institutionnel, à elle seule, n'apportera pas les résultats recherchés. Pour réussir la réforme du système il faudra le doter d'un système d'information efficace. Il faudra également le doter de ressources humaines ayant les qualifications et l'expérience requises. En outre, les ressources humaines devront être en nombre adéquat (ni trop faible, ni trop élevé).

- La recommandation sur ce point consiste en la conduite d'une évaluation qui amènera à déterminer les postes qui existeront dans les nouvelles structures, donc ne pas évaluer des besoins en personnel.
- La seconde étape consistera en une évaluation de l'ensemble des ressources humaines disponibles dans le système portant sur les qualifications, compétences et expérience de chacun(e). Cet exercice permettra de constater l'équilibre (ou non) entre l'offre et la demande.
- A partir de ce premier constat, il faudra élaborer un plan de mobilisation et le mettre en œuvre.
- La dernière étape consistera en l'élaboration d'une politique de gestion des ressources humaines pour l'ensemble du système. La politique devra couvrir pour le futur, (i) la sélection, (ii) le recrutement, (iii) la rémunération, (iv) la formation, (v) les conditions de promotions et (vi) l'accréditation.

Si elles sont mises en œuvre, les recommandations détaillées vont permettre de mettre au niveau des bonnes pratiques internationales l'ensemble du système de passation des marchés du Gabon. Les recommandations consolidées s'appuient sur les recommandations détaillées qui se retrouvent sous chacun des indicateurs.

### 4.4 Les autres recommandations

L'évaluation des sous-indicateurs a produit un certain nombre de recommandations plus précises sur des points spécifiques. Elles sont tout aussi importantes pour le bon fonctionnement du système que les recommandations sur le cadre général. Ces recommandations devront être prises en compte lors de la mise en œuvre des recommandations prioritaires. Il s'agit tout simplement de priorités établies sur la base des lacunes qui ont l'importance la plus élevée sur le bon fonctionnement du système.



## 4.5 Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations

La mise en œuvre des trois grands groupes de recommandations devrait se faire de manière simultanée compte tenu que les réformes du cadre juridique, réglementaire et institutionnel, celles du système d'information et de gestion des marchés publics et le renforcement des capacités sont trois ingrédients essentiels à l'amélioration de la performance du système.



## 5. Informations concernant la validation

La validation des résultats de l'évaluation a été opérée au niveau interne et externe pour s'assurer que toutes les parties prenantes partageaient les constats, conclusions et recommandations du rapport d'évaluation.

### 5.1 Validation interne

Au niveau interne, il convient tout d'abord de rappeler que la validation des résultats au cours de cette évaluation s'est faite par la commission ad hoc mise en place par arrêté du Premier ministre (n°0407/PMCG/MEPPD du 02 novembre 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission ad hoc chargée de l'évaluation du système national des marchés publics). Ladite commission comprenait deux comités à savoir le comité de pilotage, organe de décision, et le comité technique constitué de l'équipe d'évaluation (le coordonnateur, l'ARMP, la DMP et les experts).

L'évaluation interne s'est déroulée en trois étapes:

- (i) Premièrement, il s'est agi d'évaluer le cadre institutionnel et réglementaire, les pratiques, au sein des sectoriels, du secteur privé et de la société civile à travers la consultation des conventions et divers entretiens à l'exemple de celui avec le Directeur de Cabinet du Ministre du Budget et des Finances publiques, le 31 janvier 2019, au cours duquel ont été abordées les questions en lien avec le système informatique et le cadre institutionnel, en particulier sur l'ancrage de la Direction des Marchés au Ministère du Budget et des Finances publiques et l'ancrage de l'ARMP qui devrait être transformée en autorité administrative indépendante créée par une loi. Les différents constats faits sur le terrain et les remarques y afférentes qui s'en sont suivies ont permis au comité technique de produire un rapport provisoire. Ledit projet de rapport a fait l'objet d'une validation le 14 mars 2019 par les parties prenantes représentées à cette réunion : l'Administration, l'ARMP, la DGMP, la Cour des Comptes, la Commission Nationale de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite, le Patronat du Gabon, les représentants des PME, la mairie de Libreville et la société civile représentée, entre autres par la SOGEVAL et l'ONG Malachie. Le procès-verbal fait état de modifications mineures et du fait que l'assemblée a voté à l'unanimité l'adoption du rapport.
- (ii) Deuxièmement, le comité de pilotage, constitué par les représentants de la présidence de la République, de la Primature et des ministères en charge de l'Économie, du Budget et des Comptes Publics, de l'Éducation Nationale, de la Santé, des PME, des Infrastructures, s'est réuni, le 21 mai 2019, afin de procéder à l'examen et à la validation du rapport produit par le comité technique. Ledit Comité de Pilotage a formulé des observations de fond et de forme et conclut



à l'adoption du rapport d'évaluation sous réserve de l'insertion desdites observations dans le rapport comme le précise le procès-verbal produit à cet effet.

- (iii) Troisièmement, le 26 juin 2019 s'est tenue, après prise en compte, dans le rapport final, des observations formulées par le comité de pilotage, la cérémonie officielle de restitution définitive du rapport final de l'évaluation aux plus hautes autorités gabonaises en tête desquelles était le Premier ministre, chef du Gouvernement. Cette cérémonie a été largement médiatisée.

En outre, les représentants de l'ARMP et de la DMP, messieurs Bastide NGONGA et Narcisse MBIAME ont produit des commentaires très détaillés qui ont été pris en compte dans la version finale du rapport.

## 5.2 Validation externe (Banque mondiale, PTF et Secrétariat MAPS)

La validation externe, conduite par la Banque Mondiale, a également consisté en trois étapes

- (i) D'abord, le rapport a été soumis aux partenaires techniques et financiers notamment le FMI et la BAD, et à l'équipe MAPS de la Banque mondiale. Cette première revue avait comme objectif d'améliorer la qualité générale du rapport et cela conformément au processus de validation MAPS avant de le soumettre au Secrétariat MAPS et au GTC chargé d'évaluer le rapport et de se prononcer sur sa certification sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II. Tous les commentaires reçus des partenaires techniques et financiers et des experts de la Banque ont été pris en compte et incorporés dans le rapport final.
- (ii) A un niveau supérieur s'est tenue le 22 avril 2019, un « Decision Review meeting » sous la présidence de Ms. Elizabeth Huybens, Directeur-Pays pour le Gabon. Les principaux commentaires ont porté sur :
  - Le cadre légal et réglementaire de la passation des marchés notamment en ce qui concerne la proposition de le réformer alors que la volonté politique d'améliorer l'environnement général de la gouvernance semble faible;
  - Le second commentaire avait trait à l'approfondissement des questions de renforcement des capacités de l'ARMP, de la Direction générale des Marchés publics en matière de planification, évaluation et sélection des adjudicataires et leur capacité de faire le suivi des marchés;
  - Le dernier point portait sur l'analyse des raisons qui justifient l'utilisation répandue du gré à gré surtout en ce qui concerne les grands marchés.
  - Le rapport d'évaluation fut validé par l'assemblée sous réserve de la prise en compte des commentaires ci-dessus.
- (iii) Finalement le rapport a été soumis à la validation du GTC (Groupe Technique Consultatif) et du Secrétariat MAPS pour la certification du rapport sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II. Le GTC a formulé des recommandations tant sur le fond que sur la forme auxquelles l'équipe gabonaise a répondu en révisant profondément la forme et la présentation du document mais surtout en apportant les modifications substantielles qui maintenant garantissent l'adhésion totale à la méthodologie MAPS.



Il existe une convergence de vues de la part de la partie gabonaise, des parties prenantes nationales et des PTF que le rapport d'évaluation présente un portrait fidèle de la situation du système des marchés publics. La très grande majorité, pour ne pas dire la totalité, des problèmes notés dans la présente évaluation sont bien connus de l'ensemble des acteurs.

Comme on a pu le constater tout au long de ce rapport, le système de passation des marchés du Gabon est essentiellement caractérisé par un cadre juridique, réglementaire et un cadre institutionnel déficients, un système d'information inexistant et une absence de stratégie de développement des ressources humaines et du système lui-même.

Parmi les obstacles majeurs à la correction des lacunes pour amener le système aux normes internationale se trouve la faiblesse voire le manque de volonté politique et l'absence de décision conduisant à des actions fortes en vue de renforcer le système. L'objectif de l'équipe est d'amener les hautes autorités politiques à endosser les recommandations. C'est alors que pourra vraiment débiter la réforme du secteur des marchés publics.

