



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

2022



République Démocratique du Congo

PRIMATURE



Autorité de Régulation des Marchés Publics

Transparence-Equité-Probité

A.R.M.P.

Direction Générale



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

**ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS
DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO - MAPSII**

RAPPORT D'ÉVALUATON

MARS 2022

© 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: 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.

REMERCIEMENTS

L'évaluation du système de passation des marchés en République Démocratique du Congo a été réalisée par une équipe d'experts du système des marchés publics congolais assistée par un consultant international. L'équipe de passation des marchés de la Banque mondiale (BM) ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers (BAD, AFD, UE) ont fourni un appui technique pour la réalisation de cette évaluation.

L'équipe de la BM était composée de :

GOYA Felipe : Directeur de la Passation des Marchés pour l'Afrique francophone
TRAORE Cheick : Coordonnateur de la Passation des Marchés pour l'Afrique centrale
TRAORE Lanssina : Chargé de projet
TUKÉBA Clément : Co-chargé de projet
AZONFACK Jean-Claude : Spécialiste senior en Passation des Marchés
KINDOKI KIAKU Guy : Spécialiste en Passation des Marchés
EPUZA TANDUNDU Christelle : Assistante de programme
MORIN Pierre : Consultant international

L'équipe du Gouvernement de la République Démocratique du Congo était composée ainsi :

Comité de Pilotage sous la présidence de MULIMILWA Claudien, BUJAKERA SANGANO Stanys, Directeur général de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) Premier rapporteur

Secrétariat technique composé de :

NGUNZA BENGA SAKA Magloire, KUZIKESA KASWENGI Céleste, YUMBA Ngoy Raymond, KALONJI KAMBWA Roger, MUKAMBA KIZOGU Patrick, SENGABO BAKUNZI Patrick

Groupe d'experts :

KABUNDA WA KABUNDA Jonas, LISUNGI BARUTI Don de Dieu, NKULI MBALI Basile : Direction Générale du Contrôle des Marchés publics (DGCMP)

GBETELE MOKULONGO Aimé, KALUME KAYEMBE Christian, LUSALEMVO TUTALA Big, KALULIKA KABIONA Désiré, KIBUAKA KILUSAMBU Willy, MANGOMBE MAKENGO Paola : Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP)

PERO NGWAMASHI Alain : Ministère des Finances (MINFIN)

BUABUA ILUNGA Georges : Ministère du Plan (MINPLAN)

MEKE-A-SOLOKO Jean Clair : Ministère du Budget (MINBUD)

Ce rapport a été préparé et soutenu par le Fonds fiduciaire multi donateurs du Partenariat mondial pour les marchés publics (GPP MDTF), un fonds administré par la Banque mondiale pour soutenir les réformes des marchés publics aux niveaux mondial et national. Le GPP MDTF est mis en œuvre grâce aux généreuses contributions de la Commission Européenne (CE), de l'Agence Française de Développement (AFD), du Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas (MFA) et du Secrétariat d'État Suisse à l'Économie (SECO).

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	3
ACRONYMES	7
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	10
APERÇU GÉNÉRAL	10
Introduction.....	10
Contexte de l'évaluation	10
Contexte de la RDC	13
Réforme des marchés publics	14
Aperçu de la conformité.....	17
Pilier I. Cadre légal, réglementaire et politique	19
Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion	21
Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché.....	25
Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics.	28
RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉES	31
ACTIONS PRÉALABLES.....	34
AMÉLIORATION DU SYSTÈME.....	36
ACTIONS A EFFET IMMÉDIAT ET VISIBLE (QUICK WINS).....	38
VALIDATION DES RÉSULTATS.....	39
1. INTRODUCTION	42
1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION, OBJECTIFS ET JUSTIFICATION.....	42
1.1.1 Objectifs et justifications	44
1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION.....	45
1.2.1 Les piliers prioritaires	45
1.2.2 Les institutions prioritaires.....	45
1.3 MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE POUR LA CONDUITE DE L'ÉVALUATION	46
1.3.1 Méthodologie de la conduite de l'évaluation	46
1.3.2 Exécution de l'évaluation, analyse des constats et ébauche du rapport initial.....	48
1.4 ÉCHANTILLON ET SONDAGES	49
1.4.1 Échantillon	49
1.4.2 Sondages	50
1.5 LES INSTITUTIONS IMPLIQUÉES	51

1.6 DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DE L'ÉVALUATION.....	51
2. ANALYSE CONTEXTUELLE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	52
2.1 SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET GÉOSTRATÉGIQUE DE LA RDC	52
2.2 LE SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ET SES LIENS AVEC LES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES ET DE GOUVERNANCE PUBLIQUES	57
2.2.1 Liens avec le système de gestion des finances publiques	57
2.2.2 Les institutions-clés.....	58
2.2.3 Les parties prenantes	60
2.3 OBJECTIFS DE POLITIQUE NATIONALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	61
2.4 RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS	62
2.4.1 Faiblesse des appuis politiques	64
2.4.2 Financement inadéquat	64
2.4.3 Résistance au changement.....	65
2.5 Les réformes en cours	65
3. ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	66
3.1 PILIER I - CADRE LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET POLITIQUE	66
Synthèse	66
Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur	67
Indicateur 2. Les réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures.....	76
Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.	79
3.2 PILIER II – CADRE INSTITUTIONNEL ET CAPACITÉ DE GESTION	81
Synthèse	81
Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.	84
Indicateur quantitatif	86
Indicateur 5. La RDC est dotée d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation.....	87
Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.	91
Indicateur quantitatif	93
Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace.....	95
Indicateur 8. Le système des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.	97
3.3 PILIER III – Activités d'acquisition publique et pratiques du marché.....	101

Synthèse	101
Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.	102
Indicateurs quantitatifs :	105
Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel	110
3.4 PILIER IV – RESPONSABILITÉ, INTÉGRITÉ ET TRANSPARENCE DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	114
Synthèse	114
Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l’intégrité dans la passation des marchés.	116
Indicateur 12. La RDC est dotée de mécanismes de contrôle et d’audit efficaces.....	118
Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficaces. ..	122
Indicateur 14. La RDC a mis en place des mesures d’ordre éthique et de lutte contre la corruption. .	124
3.5 CONCLUSIONS DE L’ÉVALUATION, SYNTHÈSE DES LACUNES ET RECOMMANDATIONS	128
4. RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉES	146
4.1 ACTIONS PRÉALABLES	149
4.2 AMÉLIORATION DU SYSTÈME	150
4.3 LES ACTIONS A EFFET IMMÉDIAT ET VISIBLE (QUICK WINS).....	153
5. INFORMATIONS CONCERNANT LA VALIDATION	154
6. ANNEXES	157
Annexe 1 Matrice des indicateurs	157
Annexe 2 Rapport final évaluation des institutions de passation des marchés en RDC.....	157
Annexe 3 Liste des documents élaborés/consultés	157

Tous les documents qui ont été développés et utilisés lors de la conduite de l’évaluation sont versés en annexe au présent rapport et ont été téléchargés sur le site de l’ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l’adresse suivante : www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

ACRONYMES

AAO	Avis d'Appel d'Offres
AC	Autorité contractante
ACIC	Association Congolais des Ingénieurs Civils (actuellement Ordre National des Ingénieurs Civils du Congo « ONICIV »)
AFD	Agence Française de Développement
ACGT	Agence Congolaise des Grands Travaux
ALE	Agence Locale d'Exécution
ANO	Avis de non-objection
AOI	Appel d'offres international
AON	Appel d'offres national
APD	Achat public durable
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés publics
ATAG	Groupe technique consultatif de l'évaluation
AU/UA	African Union/Union Africaine
BAD	Banque Africaine de Développement
BCECO	Bureau Central de Coordination
BM	Banque mondiale
BUFORDI	Bureau de Formation pour le Développement Intégral
CA	Conseil d'Administration
CC	Cour des Comptes
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CEEC	Centre d'Expertise, d'Evaluation et de Certification des matières précieuses et semi-précieuses
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CER	Communauté Économique Régionale
CGPMP	Cellule de Gestion des Projets et des Marchés publics
COMESA	Common Market Eastern and Southern Africa/Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
COPEMECO	Confédération de Petites et Moyennes Entreprises du Congo
COREF	Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques
COREMAP	Commission de Réforme du Système de Passation des Marchés Publics
CP	Comité de Pilotage
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CPGL	Communauté des Pays des Grands Lacs
CPM	Commission de Passation des Marchés
CRD	Comité de Règlement des Différends
CTR	Comité Technique de suivi-évaluation des Réformes
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DC	Demande de cotations
DIFD	Department for International Development (Département du Développement internationale)
DGCMP	Direction Générale du Contrôle des Marchés publics
DGDA	Direction Générale des Douanes et Accises

DP	Demande de propositions
DPCMP	Direction Provinciale du Contrôle de Marchés Publics
DSCR	Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DTAO	Dossier-type d'Appel d'Offres
EAC	East African Community
ENABEL	Belgian Development Agency (Agence de développement du gouvernement fédéral belge)
ENCORE	Enhancing Collection of Revenue and Expenditure Management Project
EPST	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique
EU	European Union
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FENAPEC	Fédération nationale des Artisans, petites et moyennes Entreprises du Congo
GAVI	The Government Vaccine Alliance
GREM	Groupe de Réflexion sur les Marchés Publics
IC	Instructions aux Candidats
IGF	Inspection Générale des Finances
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries extractives
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Corporation for Technical Cooperation "Agence de coopération allemande")
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agence Japonaise de Coopération Internationale)
KOICA	Korea International Cooperation Agency (Agence coréenne de coopération internationale)
LICOCO	Ligue Congolaise de Lutte contre la Corruption
LOFIP	Loi relative aux Finances Publiques
LRMP	Loi relative aux Marchés Publics
LRPPP	Loi relative au Partenariat Public Privé
MAPS	Méthodologie d'Évaluation des Systèmes de Passation des Marchés
MP ou MDP	Manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics
MINBUD	Ministère du Budget
MINFIN	Ministère des Finances
MINPLAN	Ministère du Plan
MITPR	Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction
MSP	Ministère de la Santé Publique
OCC	Office Congolais de Contrôle
OCDE/CAD	Organisation de Coopération et de Développement Economique / Comité d'Aide au Développement
ODEP	Observatoire de la Dépense Publique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSCEP	Observation de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle
OSISA	The Open Society Initiative for Southern Africa
OR	Office des Routes
OVD	Office des Voiries et Drainage
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Plan de Passation de Marchés
PPP	Partenariat Public Privé
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSND	Plan National Stratégique de Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers

PROFIT-CONGO	Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des Finances Publiques
RDC	République Démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de Distribution d'Eau
RTNC	Radio-Télévision Nationale Congolaise
RVA	Régie des Voies Aériennes
SAC	Société des Architectes du Congo (actuellement Ordre National des Architectes du Congo « ONAC »)
SADEC	Southern African Development Community
SBQ	Sélection basée sur la qualité
SBQC	Sélection basé sur la qualité et le coût
SCA	Sous-Commission d'Analyse
SCTP	Société Congolaise des Transports et des Ports
SENAREC	Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités
SIGFIP	Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SNEL	Société Nationale d'Electricité
SONAS	Société Nationale d'Assurances
ST	Secrétariat Technique
UE	Union Européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USAID	United States Agency of International Development (Agence internationale américaine pour le Développement)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

APERÇU GÉNÉRAL

Introduction

Contexte de l'évaluation

L'évaluation du système de passation des marchés publics en République Démocratique du Congo (RDC) selon la méthodologie MAPS II constitue l'exercice d'analyse de l'état du système à la fois le plus complet et le plus détaillé qui ait eu lieu depuis 2012. L'évaluation s'est déroulée au cours de la période de juin 2018 à mars 2022; elle a été réalisée par une équipe d'experts congolais qui a bénéficié de l'appui technique de l'équipe de passation des marchés de la BM à Kinshasa, de l'appui financier d'un fonds fiduciaire multi bailleurs géré par la BM et de l'appui financier du gouvernement à travers le projet PROFIT-CONGO. L'évaluation a été confiée à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), dont l'une des responsabilités est d'évaluer le système et proposer des réformes en vue de l'améliorer. Celle-ci a constitué un comité de pilotage (CP) composé de 13 personnes représentant toutes les parties prenantes, à savoir l'administration, les organisations de la société civile et du secteur privé. Forte des expériences passées en matière d'évaluation du système, l'ARMP a constitué un secrétariat technique (ST) sous la responsabilité de la DG de l'ARMP, composé de six cadres de l'ARMP, tous sélectionnés en raison de leur expérience dans le domaine de l'évaluation, la plupart d'entre eux ayant participé aux évaluations antérieures.

Pour conduire l'évaluation, le ST a sélectionné, sur une base compétitive, les experts-évaluateurs au nombre de 12, issus de l'ARMP, de la DGCMP, des CGPMP et des AC (MINFIN, MINPLAN et MINBUD) qui ont tous reçu la formation nécessaire pour procéder à l'évaluation.

Tel que stipulé dans la note conceptuelle, le processus d'évaluation a débuté par une phase de préparation/planification (juillet-novembre) comprenant, entre autres, outre les aspects logistiques :

- (a) la formation des membres de l'équipe du ST,
- (b) la finalisation des questionnaires et des canevas de rencontres avec les représentants du secteur privé, société civile, administration,
- (c) l'établissement de la fiche de collecte des renseignements sur les marchés à examiner
- (d) l'identification des sources de renseignements pour la collecte des données quantitatives,
- (e) l'élaboration de l'échantillon des marchés à examiner, leur nombre, stratification, etc.).

Au début de la phase de planification, les experts et l'équipe de la BM estimaient que l'exercice devrait se focaliser davantage sur (i) les activités d'acquisition publique i.e., le pilier III de l'évaluation, et (ii) l'obligation de responsabilité (rendre compte), l'intégrité et la transparence du système, le pilier IV de l'évaluation. On estimait que le pilier I qui porte sur le cadre légal, réglementaire et politique de même que le pilier II traitant du cadre institutionnel et de la capacité de gestion ne devraient pas nécessiter beaucoup de ressources car, d'une part, le cadre légal avait fait l'objet d'une revue en 2016 qui avait conclu qu'il correspondait aux normes internationales et que, d'autre part, le cadre institutionnel était en place et on croyait qu'il fonctionnait plutôt correctement. A la fin de la période de planification, les évaluateurs ont constaté que le pilier II avait un champ beaucoup plus large que l'évaluation des institutions et comprenait l'évaluation des systèmes qui sous-tendent la gestion du système en plus de la capacité du système des marchés publics à s'acquitter de toutes ses obligations. Après avoir constaté les lacunes relatives à l'intégration des marchés publics dans la gestion des finances publiques, les profondes déficiences du

système d'information et l'absence de stratégies et de programmes de développement du système, ils ont décidé d'inclure le pilier II dans les priorités de l'évaluation.

Pour l'aspect quantitatif de l'évaluation, on a retenu d'examiner un échantillon de 152 marchés passés en 2016 sur une population totale estimée de 1792 marchés. La sélection des 152 marchés s'est effectuée en deux temps : (i) une procédure similaire à celle préconisée par la BM pour conduire les revues a posteriori a été utilisée pour la sélection de 50 marchés, et (ii) une procédure de tirage au sort suite à une stratification des marchés par AC, types de marchés, mode de sélection et perception des risques pour 115 contrats. Des 165 contrats, 13 ont ensuite été éliminés puisqu'ils avaient été passés selon la procédure des PTF et non selon les procédures nationales. L'échantillon de 152 marchés ainsi constitué possède un niveau de confiance de 95% avec une marge d'erreur de plus ou moins 7.5%.

L'élément quantitatif de la méthodologie MAPS II comporte également des sondages d'opinions auprès des principaux acteurs du système. Les sondages ont été organisés tel que préconisé par la méthodologie : les évaluateurs **ont utilisé les critères d'évaluation minimum et recommandés** pour interroger les groupes mentionnés afin de collecter les renseignements recherchés. Les sondages ont été conduits auprès de l'administration, des organisations du secteur privé et de la société civile. Le ST a d'abord distribué le formulaire aux entités visées. Il a ensuite organisé des réunions face-à-face dans le but d'obtenir des réponses et dans le but également d'entamer une large discussion permettant de poser des questions subsidiaires ou de suivi. L'objectif visé par le ST était, d'une part, de jeter les bases de l'atelier de validation (qui s'est tenu le 21 novembre 2019) et, d'autre part, de démontrer la volonté d'associer les acteurs à la préparation du plan d'actions et de la stratégie qui est prévue en 2022. De l'avis de tous ceux qui ont participé à l'évaluation, l'élément quantitatif de la méthodologie apporte un éclairage qui permet d'avoir une vision précise de la situation avec des preuves à l'appui. Ces informations quantitatives devraient permettre d'entreprendre un dialogue basé sur des faits avérés et non pas sur des perceptions parfois subjectives.

La phase d'évaluation proprement dite a démarré en mars 2019 pour se terminer en juin 2019. Elle a été conduite dans le plus grand respect de la méthodologie MAPS II qui, contrairement à la méthodologie précédente, cherche à exposer les faits sans porter de jugement sur le niveau de réalisation se concentrant plutôt sur la recherche et l'identification de données chiffrées qui viennent corroborer les situations perçues. En exposant la situation telle qu'elle apparaît, la méthodologie MAPS II permet d'indiquer les lacunes par rapport aux standards et ainsi d'identifier les améliorations potentielles. L'évaluation a été conduite de bout en bout en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes qui ont participé à l'atelier de lancement, qui ont été consultées tout au long du processus et qui ont pris une part active à l'atelier de validation du 21 novembre 2019.

L'évaluation s'est concentrée sur les institutions du niveau central qui effectuent environ 60% de toutes les opérations de passation des marchés en RDC. Les raisons ayant motivé cette approche sont : premièrement, le système de passation des marchés vient tout juste d'être déployé dans les provinces, ce qui aurait pu être un obstacle à l'obtention de données fiables et, en second lieu, les ressources disponibles ne permettaient pas de conduire l'exercice au niveau central et au niveau provincial.

Au cours de la période de juillet-octobre 2019, les experts ont rédigé leur rapport, validé les constats, conclusions et recommandations à leur niveau, au niveau des représentants du secteur privé, de la société civile et de l'administration avant la tenue de l'atelier de validation auquel ont participé plus d'une centaine de personnes ; au cours dudit atelier, les conclusions et recommandations du rapport provisoire ont été entérinées.

L'approche retenue par le gouvernement d'impliquer les experts des institutions et départements en charge des marchés publics dans la conduite de l'évaluation a eu deux conséquences majeures. La première a été

que les experts, pour des raisons évidentes de potentiels conflits d'intérêt, n'ont pu procéder à l'évaluation des institutions chargées des marchés publics, à savoir l'ARMP, la DCGMP et les CGPMP, dont ils proviennent tous. Pour y remédier, cette évaluation a été conduite par un expert externe qui a été recruté à cet effet. La seconde conséquence qui a entraîné des retards a été l'inéligibilité de certaines catégories de dépense sur le fonds fiduciaire. Il a donc fallu recourir à d'autres sources de financement pour acquérir certains équipements informatiques et prendre en charge les frais de restauration et de transport encourus par les experts qui sont des agents de l'État.

L'évaluation a rigoureusement suivi la méthodologie MAPS II et ses normes opérationnelles. Les constats, conclusions et recommandations des évaluateurs ont tous été validés au sein de l'équipe d'experts. Ils ont été ensuite validés par la partie congolaise lors de l'atelier de novembre 2019. De plus, les rapports ont fait l'objet de validation de la part des acteurs externes dont les PTF, l'équipe « passation des marchés » de la BM à Kinshasa; des experts de la BM basés à Kinshasa et ailleurs qui ont agi à titre de pairs-réviseurs. Ensuite le Bureau de la BM à Kinshasa, le Secrétariat MAPS et les experts ATAG ont validé les constats, conclusions et recommandations du présent rapport de même que le respect de la méthodologie. Le processus de validation, tant interne qu'externe, est plus amplement décrit au chapitre 5. Il est établi avec un haut niveau de certitude que les constats et conclusions de l'évaluation reflètent la situation des marchés publics en RDC et que les recommandations sont jugées adéquates et appropriées en vue de l'amélioration du système.

L'évaluation a nécessité la collaboration d'un grand nombre de personnes, d'institutions gouvernementales ainsi que de participants externes, dont, entre autres :

Ministères : Finances, Budget, TPI, Plan, EPST, Transports, Santé, Agriculture, Développement rural, Énergie;

Inspection Générale des Finances, Cour des Comptes et Pouvoir Judiciaire ;

Entreprises publiques: SNEL, DGDA, OCC, SCTP, RTNC, REGIDESO, OVD, OR, CRD, COREF, BCECO, ACGT, Cellule des Infrastructures, Agences d'exécution des projets etc.

Secteur privé : FEC, FENAPEC, COPEMECO, CEC, Association congolaise des banques, SONAS, Avocats, Presse, OSCEP, Universités, Institutions de formation (Centres d'excellence).

Société civile : SAC, ACIC, BUFORDI, GREM, LICOCO .

Partenaires Techniques et Financiers : BM, BAD, AFD, DFID, Canada, Hollande, EU, PNUD, ENABEL (ex CTB), OSISA, GIZ, JICA, KOICA, USAID, UNFPA, UNOPS, UNICEF, GAVI, Fonds Mondial.

Des facteurs importants ont affecté la conduite du processus qui a accusé des retards importants par rapport au calendrier initial. En premier lieu, les élections de décembre 2018 ont occasionné un report de la date de démarrage de l'évaluation initialement prévue en décembre 2018 ; celle-ci n'a pu débuter qu'en mars 2019, soit trois mois plus tard.

En second lieu, les difficultés des experts à accéder aux dossiers de marchés. Cette situation a été abondamment documentée sous l'indicateur 9 et résulte à la fois d'un manque de règles précises d'archivage, de laxisme lors de la constitution et de l'actualisation des dossiers et d'une absence de collaboration de la part de certaines autorités. Ce problème n'est pas nouveau et il a été identifié par les auditeurs externes lors des audits des marchés publics mandatés par l'ARMP.

En dernier lieu, la pandémie de la COVID-19 avec les mesures de confinement et la fermeture des frontières décrétées par les autorités a retardé les travaux de finalisation du rapport pour la prise en compte des commentaires issus de la revue par les pairs.

Contexte de la RDC

La République Démocratique du Congo (RDC) est un pays d'extrêmes, située au cœur de l'Afrique, région qui a connu de nombreux conflits internes et externes. C'est un État unitaire fortement décentralisé qui compte 26 provinces; le premier pays francophone au monde (87 millions d'habitants) avec un taux d'urbanisation de 30% et une population jeune (70% de la population aurait moins de 30 ans) et un taux d'alphabétisation de 67%. C'est le second pays en termes de superficie en Afrique. Dotée d'immense potentiel agricole, de richesses naturelles notamment minérales et forestières, la RDC aurait 40% des ressources hydrauliques de l'Afrique. Sur ce fond de grandes richesses, la situation de la RDC s'est détériorée au fil des ans. Au moment de son indépendance en 1960, le pays se classait au deuxième rang juste derrière l'Afrique du Sud en termes d'industrialisation. Aujourd'hui, il se classe au 12^{ième} rang sur les 54 pays d'Afrique avec un PNB de \$US 41 milliards et au 38^{ième} rang en ce qui concerne le PNB par habitant estimé à US\$500. La chute du cours des matières premières, les nombreuses années de mauvaise gestion des finances publiques et les divers conflits internes et externes depuis le milieu des années 90 ont fait de la RDC un des pays les plus pauvres du monde. En 2018, la RDC se classait au 176^{ième} rang sur 189 pays quant à l'indice de développement humain des Nations Unies.

En termes de gouvernance, en 2019, Transparency International classait la RDC au 168^{ième} rang sur 180 pays. La corruption est un problème qui couvre tous les secteurs de l'économie. En 2019, la BM classait le pays au 184^{ième} rang sur 190 pays du « Doing Business ». En 2017, la RDC se classait selon le Resource Governance Index au 75^{ième} rang sur 89 pays en ce qui concerne le secteur minier et au 84^{ième} rang sur 89 pays en ce qui concerne le secteur pétrolier « Oil and Gas ». Le Mo Ibrahim Index of African Governance (Index IIAG) pour 2019 a caractérisé la situation de la RDC comme étant « Increasing deterioration ¹ » et classé le pays au 45^{ième} rang sur 54 pays.

La RDC est un pays au potentiel énorme mais qui a connu de longues périodes de mauvaise gestion qui ont laissé des marques encore visibles aujourd'hui. Le clientélisme qui s'est développé tout au long de plusieurs décennies est toujours très présent. La plupart des indices permettant d'évaluer les conditions propices au développement comme l'application de la règle de droit, la qualité et la sécurité des conditions de vie, l'absence de violence, l'existence d'opportunités économiques, la formalisation du cadre des opérations économiques indiquent au mieux une stagnation et, dans certains cas, une détérioration. La perception des opportunités économiques dont l'indice était de 38.2 en 2013 est de 33.6 en 2017 quoique l'on note une amélioration dans le secteur des infrastructures. La réduction de la corruption et l'instauration de la transparence dans la gestion publique constituent des défis énormes. La gestion des finances publiques a connu certains progrès; l'économie a connu un taux de croissance annuelle moyen de 7% depuis 2010. Les investissements étrangers ont été encouragés notamment au niveau des entreprises d'exploitation des ressources du pays. Cependant, la majorité de la population congolaise n'a pas bénéficié de ces avancées. Le nouveau Gouvernement semble avoir intégré la notion que la prise de textes réglementaires ne va pas, à elle seule, engendrer le développement économique et social du pays. Il faut cependant noter que l'actuel Président de la République n'a pas, peut-être, toute la latitude requise pour conduire des changements profonds puisqu'il n'a pas la majorité au Parlement et aux assemblées provinciales et que le désir d'un réel changement ne semble pas encore être affiché par l'ensemble des protagonistes. C'est dans ce contexte général que le gouvernement s'est lancé dans l'évaluation du système de passation des marchés afin d'en

¹ Un état de détérioration qui s'accroît

connaître l'état actuel, d'identifier les améliorations à y apporter et surtout les recommandations pour que les améliorations désirées se matérialisent.

Il est extrêmement difficile d'avoir une idée juste de l'importance des marchés publics dans le paysage économique de la RDC. En effet, les systèmes de gestion de l'information tant au niveau du budget que de la passation des marchés ne génèrent que des informations partielles. Toutes les autorités contractantes (AC) n'ont pas créé leur Cellule de Gestion de Projets et de Marchés publics (CGPMP) et les AC qui l'ont créée ne transmettent pas toutes les informations pertinentes des marchés qu'elles passent. Ainsi, l'ARMP n'aurait reçu que 66% des renseignements sur les marchés publics de 2016², 55% de 2017 et 32% sur les marchés de 2018³. Sur la base des renseignements disponibles, le montant total des marchés de 2017 serait de \$2,6 milliards et de \$3,6 milliards pour 2018. Ceci vient démontrer, d'une part, l'importance économique des marchés publics et, d'autre part, l'absence d'informations de gestion fiables qui est préjudiciable au bon fonctionnement du système de passation des marchés.

La RDC est membre originel de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1997 mais elle n'est pas membre à part entière puisque toutes les formalités n'ont pas été accomplies quant à la passation des marchés. Elle est aussi membre de l'Union africaine, la Communauté économique africaine, la Communauté des pays des grands lacs (CPGL), et de trois des huit Communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine, à savoir la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA), et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Elle a adhéré en 2007 à l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE). Pour le moment sa participation à ces institutions n'entraîne pas de retombées positives sur les marchés publics puisque **chacun des pays possède des normes particulières qui ne sont pas harmonisées comme cela existe en Afrique de l'Ouest**. Les efforts visant une harmonisation plus étroite des règles de passation des marchés sont déjà entrepris dans le cadre de la CEEAC qui a, au cours de la seconde réunion des ministres du comité de pilotage de la réforme institutionnelle, adopté comme objectif l'instauration d'un code des marchés publics communautaire. Les discussions sont également en cours au niveau de l'EAC et de la SADC. **Il faut également tenir compte d'une difficulté majeure quant à l'harmonisation des règles; il s'agit du fait que ces organisations couvrent trois zones linguistiques (francophone, lusophone et anglophone) ayant chacune un régime de droit différent des autres.**

Réforme des marchés publics

La réforme des marchés publics en RDC a débuté vers les années 2000 avec la reprise de la coopération. Une première évaluation, conduite en 2003-2004, a débouché sur un plan d'actions dont l'objectif premier était de mettre en place un cadre légal et règlementaire moderne, nécessaire au bon fonctionnement du système. Les PTF, la BM en particulier, ont apporté un appui technique et financier très important pour parvenir en 2010 à l'adoption de la Loi Relative aux Marchés publics (LRMP) et à la création des organes de la passation des marchés ARMP, DGCMP et CGPMP. L'appui technique et financier s'est ensuite poursuivi pour la mise en place de systèmes de gestion. Une première évaluation en 2012 a noté des progrès dans la mise en œuvre de la réforme tout en indiquant les secteurs dans lesquels les actions devaient se poursuivre :

- (i) continuer la mise en place effective des organes de marchés publics ;
- (ii) procéder à la mise en place et au déploiement du système d'information des marchés publics (SIGMAP) et du système informatisé de gestion des finances publiques (SIGFIP),
- (iii) garantir une bonne planification des achats publics à travers un budget pluriannuel ;

² Rapport ARMP de recensement des marchés publics exercice 2016 p.5

³ Rapport PEFA p.118

- (iv) planifier et organiser un programme spécifique de formation et de vulgarisation de la LRMP et de ses textes d'application pour la société civile et le secteur privé ;
- (v) développer et mettre en application un système électronique de passation et de gestion des marchés publics ;
- (vi) encourager un dialogue ouvert avec le secteur privé et établir des mécanismes formels de discussions avec les organisations de la société civile ;
- (vii) mettre en place un cadre de concertation du gouvernement, secteur public, secteur privé, société civile et PTF (à titre d'observateurs) ;
- (viii) procéder aux règlements rapides des factures et décomptes conformément aux stipulations du contrat afin de rassurer et d'encourager les opérateurs économiques ;
- (ix) effectuer les audits annuels des marchés publics ; et,
- (x) mettre en place une charte de transparence des marchés publics et un code d'éthique.

Les conclusions des diverses évaluations depuis celle de 2012 passées sont relativement homogènes :

- Le cadre légal et réglementaire correspond globalement aux normes internationales mais son opérationnalisation doit être améliorée ;
 - Le fonctionnement du cadre institutionnel nécessite des améliorations pour renforcer la capacité des institutions et leur donner les moyens conséquents pour jouer leurs rôles ;
 - La passation des marchés doit devenir partie intégrante de la chaîne de la dépense ;
 - L'indépendance des institutions doit être garantie ;
 - Le secteur des marchés publics doit disposer d'un système d'information efficace et performant pour encadrer la conduite des opérations et fournir des informations pertinentes de gestion conduisant au développement d'orientations stratégiques ;
 - Les opérations de passation des marchés sont déficientes au niveau de la conception, la planification et préparation des projets, de la coordination et de la gestion de la passation des marchés, ce qui explique le faible taux de décaissements (exécution budgétaire) ;
 - La passation des marchés sous les seuils de revue a priori doit être renforcée ;
 - Il existe de nombreux goulots d'étranglement au niveau des approbations ;
 - Une utilisation abusive et contraire à la LRMP des procédures exceptionnelles est relevée ;
 - Les mécanismes de suivi de l'exécution incluant la vérification des factures et décomptes sont faibles, ce qui retarde les paiements ; La concertation avec le secteur privé et la société civile doit être renforcée ;
 - Les mécanismes de contrôle des marchés publics, l'audit interne de la passation des marchés et l'audit externe doivent être instaurés ou renforcés de manière à contribuer à l'amélioration des pratiques et à l'identification et la sanction des irrégularités pour rendre le système plus transparent ;
 - La mise en place de mesures garantissant l'exécution des décisions rendues par le Comité de Règlement des Différends de l'ARMP (CRD) est également essentielle au renforcement de la crédibilité du système ;
 - L'instauration d'un mécanisme pénal et son application à l'ensemble des acteurs du système est impérative pour garantir l'application des décisions rendues ; et,
 - La lutte contre la corruption de même que la promotion de la transparence et de l'intégrité doivent être accentuées : l'absence de mécanismes garantissant la redevabilité des agents, le suivi de l'application du code d'éthique constituent des lacunes qui ont un impact sur la crédibilité du système auprès des acteurs externes, société civile et opérateurs économiques.

Il est à noter que la grande majorité des évaluations 2010-2016 ont suivi l'approche OCDE, itération antérieure de MAPS II. Malgré cela, les conclusions de la présente évaluation sont presque similaires à celles des évaluations précédentes. **En effet, la présente évaluation note, à peu de choses près, les mêmes lacunes avec quelques améliorations/dégradations au fil des ans.** Elle apporte un élément nouveau en ce sens qu'elle comporte l'examen d'une série d'indicateurs quantitatifs qui permettent d'obtenir une vision beaucoup plus précise que sous la précédente version OCDE. Il est néanmoins difficile, voire regrettable, de constater qu'au cours de la période, la situation a peu évolué et que la mise en œuvre de la réforme des marchés publics s'est faite très lentement, très difficilement sans véritables progrès. Il y a un vaste consensus sur le fait que les résultats atteints sont bien en deçà des attentes. Les causes de cette situation sont de trois ordres :

(i) Faiblesse des appuis politiques

La principale cause de la lenteur de la mise en œuvre des recommandations des évaluations précédentes est le manque d'intérêt des autorités et la faible volonté politique de procéder à leur mise en œuvre. A cela, il faut ajouter un manque de coordination des acteurs dans le but de faire fonctionner le système. Par exemple, l'ARMP a pour mission de « conduire des réformes pour la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés publics et de délégations de service public »; il est essentiel qu'elle puisse compter sur l'appui des Hautes Autorités, notamment sa tutelle. **Seule une volonté politique ferme incarnée par une Autorité de haut niveau** permettra de mettre en place les réformes tant attendues pour améliorer la performance du système et de l'arrimer aux pratiques internationales de bonne gouvernance.

(ii) Financement inadéquat

Le financement accordé à la mise en œuvre des réformes n'a pas permis la mobilisation des moyens humains et techniques nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi des réformes. La redevance sur les marchés publics n'a été mise en place qu'en 2018; elle ne s'applique qu'à un petit nombre de marchés et elle n'est pas toujours payée. A titre d'exemple, l'absence d'un système d'information efficace constitue une lacune substantielle, probablement la plus importante; sans un système performant, le secteur des marchés publics ne pourra pas se développer. Or jusqu'à ce jour, le financement nécessaire à la mise en place du système d'information n'est pas encore disponible.

(iii) Résistance au changement

La correction des dysfonctionnements qui affectent le système requiert, outre des financements conséquents, la collaboration de tous les acteurs du système. L'une des plus grandes difficultés provient de la résistance de quelques-uns des acteurs à la mise en place de changements réels.

Les trois facteurs précédents expliquent en grande partie le peu de progrès qui ont été réalisés. Si on ajoute, le faible niveau des capacités de la plupart des organes du système, on comprendra les raisons pour lesquelles la réforme tarde à montrer les résultats escomptés.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Aperçu de la conformité

Le tableau qui suit présente le niveau de conformité de chacun des indicateurs et 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.

PILIER I	
1. Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et respecte les obligations applicables.	1(a) – Champ d'application et champ d'application du cadre juridique et réglementaire
	1(b) – Méthodes de passation des marchés
	1(c) – Règles de publicité et délais
	1(d) – Règles de participation
	1(e) – Documentation de passation des marchés et spécifications techniques
	1(f) – Critères d'évaluation et d'attribution
	1(g) – Dépôt, réception et ouverture des offres
	1(h) – Droit de contestation et d'appel
	1(i) – Gestion des contrats
	1(j) – Achats électroniques (e-procurement)
	1(k) – Normes de conservation des enregistrements, des documents et des données électroniques.
1(l) – Principes des marchés publics dans la législation spécialisée	
2. Les règlements et outils d'application soutiennent le cadre juridique.	2(a) – Règlements d'application pour définir les processus et les procédures
	2(b) – Modèles de documents de passation des marchés de biens, travaux et services
	2(c) – Conditions contractuelles types
	2(d) – Guide de l'utilisateur ou manuel pour les entités adjudicatrices
3. Le cadre juridique reflète les objectifs politiques secondaires et les obligations internationales du pays	3(a) – Marchés publics durables (SPP)
	3(b) – Obligations découlant d'accords internationaux

PILIER II	
4. Le système de passation des marchés publics est généralisé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.	4(a) – Planification des achats et cycle budgétaire
	4(b) – Procédures financières et cycle de passation des marchés
5. Le pays dispose d'une institution chargée de la fonction normative/réglementaire.	5(a) – Statut et fondement juridique de la fonction d'institution normative/réglementaire
	5(b) – Responsabilités de la fonction normative/réglementaire
	5(c) – Organisation, financement, personnel, et niveau 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) – Organisme de passation des marchés centralisé
7. Les marchés publics sont intégrés dans un système d'information efficace.	7(a) – Publication d'informations sur les marchés publics soutenues par les technologies de l'information
	7(b) – Utilisation de l'e-Procurement
	7(c) – Stratégies de gestion des données d'approvisionnement
8. Le système de passation des marchés publics a une forte capacité à se développer et à s'améliorer.	8(a) – Formation, conseil et assistance
	8(b) – Reconnaissance de la passation des marchés en tant que profession
	8(c) – Suivi des performances pour améliorer le système

PILIER III	
9. Les pratiques de passation des marchés publics atteignent les objectifs déclarés.	9(a) – Planification
	9(b) – Sélection et passation de marchés
	9(c) – Gestion des contrats
10. Le marché des marchés publics est pleinement fonctionnel.	10(a) – Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé
	10(b) – Organisation du secteur privé et accès au marché public
	10(c) – Secteurs clés et stratégies sectorielles

PILIER IV	
11. La transparence et l'engagement de la société civile favorisent l'intégrité dans les marchés publics.	11(a) – Environnement propice à la consultation publique et au suivi
	11(b) – Accès adéquat et opportun à l'information par le public
	11(c) – Engagement direct de la société civile
12. Le pays dispose de systèmes de contrôle et d'audit efficaces.	12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle
	12(b) – Coordination des contrôles et audits des marchés publics
	12(c) – Application et suivi des conclusions et recommandations
	12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passation des marchés
13. Les mécanismes d'appel des marchés publics sont efficaces et efficients.	13(a) – Processus de contestation et d'appel
	13(b) – Indépendance et capacité de l'instance d'appel
	13(c) – Décisions de l'instance d'appel
14. Le pays a mis en place des mesures d'éthique et de lutte contre la corruption.	14(a) - Définition légale des pratiques interdites, des conflits d'intérêts et des responsabilités, obligations redditionnelles et pénalités associées
	14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les documents de marché
	14(c) – Sanctions efficaces et systèmes d'exécution
	14(d) – Cadre anti-corruption et formation à l'intégrité
	14(e) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans la passation des marchés
	14(f) – Mécanisme sécurisé pour signaler les pratiques interdites ou les comportements contraires à l'éthique
	14(g) – Codes de conduite/codes de déontologie et règles de divulgation financière

Pilier I. Cadre légal, réglementaire et politique

Dans l'ensemble, le cadre légal est conforme aux bonnes pratiques. Il a été mis en place en 2010 et n'a pas fait l'objet de modifications depuis lors même s'il y a eu évolution de l'approche de la passation des marchés, notamment en ce qui concerne les critères de sélection des offres, la gestion des plaintes, les discussions (bien encadrées) durant le processus d'appel d'offres avec les candidats potentiels en vue d'améliorer le projet et la qualité des offres. Ces nouvelles notions n'ont pas encore fait leur apparition dans la législation de la RDC. Les critères financiers priment toujours sur les critères sociaux et environnementaux qui ne sont pas pris en compte, alors que la tendance actuelle va plutôt dans un sens plus global, à savoir celle de l'offre la plus avantageuse incorporant les aspects financiers, environnementaux et sociaux. Le cadre réglementaire doit être amélioré. Les textes existants n'ont pas fait l'objet d'actualisation, il manque des textes importants et tous les textes n'ont pas été publiés. Une lacune très grave consiste en l'absence d'un contrat-type obligatoire pour les contrats de gré-à-gré.

Bien qu'il soit, dans l'ensemble, conforme aux bonnes pratiques, le cadre légal comporte des lacunes auxquelles il conviendrait de remédier à court terme. Certaines des lacunes sont substantielles et font peser

un risque élevé sur l'ensemble du système; d'autres sont moins importantes et moins prioritaires. Pour corriger les lacunes substantielles, il est recommandé de :

- Absence de politique de collecte, conservation, archivage des documents : Élaborer une procédure de conservation des offres et, de manière plus globale, une procédure d'archivage de tous les documents de la passation des marchés ; la politique devrait expliciter les règles de constitution, protection et rétention des archives et documents de la passation des marchés et notamment :
 - La liste de tous les documents de la passation et gestion des marchés qui constituent le dossier d'un marché ;
 - Les responsabilités, le lieu physique de conservation, les conditions de conservation ;
 - Les règles et conditions d'accès aux informations contenues dans les dossiers ;
 - Les règles concernant la durée de conservation des archives qui tiendront compte des délais de prescription, des délais régissant les poursuites pénales pour fraude et corruption et les cycles d'audit.
- Mesures relatives au CRD
 - Prendre les mesures garantissant la mise en application des décisions du CRD ;
 - Modifier les textes pour fixer les délais de publication des décisions du CRD ;
 - Accélérer l'adoption du texte modifiant le décret 10/21 qui contient des mesures prévoyant l'octroi de réparations aux candidats lésés lors d'une procédure de passation des marchés.
- Garantir la confidentialité :
 - Incorporer au DTDP prestations intellectuelles la mention relative à l'obligation de confidentialité comme c'est le cas pour le DTAO fournitures, travaux et services ;
 - Élaborer et rendre obligatoire l'utilisation de l'acte d'engagement écrit des membres de la SCA de ne pas divulguer d'information confidentielle tout au long du processus.
- Rendre obligatoire l'ouverture des offres **dès la clôture de la période d'appel d'offres** et à l'endroit-même de réception.
- Publication :
 - Publier tous les textes relatifs aux marchés publics ;
 - Compléter la publication des textes relatifs aux marchés publics en y ajoutant les circulaires et les notes de politique pour les rendre accessibles au public ;
 - Publier les marchés dont la valeur estimée est en-deca des seuils sur le site de l'ARMP.
- Revoir à la hausse les seuils déterminant la procédure pour les AOI, AON et DC ; de plus, revoir à la hausse les seuils de revue de la DGCOMP. Ces révisions ont pour objectif de prendre en compte les effets de la dévaluation du FC depuis 2010.
- Préciser les textes en ce qui concerne la participation ou non des entreprises publiques, ALE et ONG aux appels d'offres.
- Corriger la divergence en ce qui concerne la signature du procès-verbal et non du registre ; IC 26.1 diverge des dispositions de l'article 95 du MP.

- **Modifier l'article 146 du MP de manière à rendre obligatoire l'utilisation du contrat-type contenant des clauses standard, dans tous les cas, incluant les contrats de gré à gré. Supprimer l'utilisation d'un contrat écrit de forme libre pour les marchés conclus de gré à gré.**
- Élaborer, faire adopter et diffuser le guide et le manuel de l'utilisateur et le guide de la commande publique.
- Élaborer, faire adopter et diffuser le MP des CGPMP.
- Actualiser le manuel de procédures de la passation des marchés et de manière plus générale l'ensemble des textes et documents en vue de les moderniser pour tenir compte de l'évolution des choses dans le domaine depuis 2010.
- **L'ARMP doit d'urgence mettre en place des mécanismes qui permettent de procéder à un inventaire des textes manquants, des textes nécessitant une actualisation et des textes qui ne sont pas publiés dans le but de combler le déficit et de garantir que tous les textes sont élaborés, actualisés, publiés et facilement accessibles à un horizon de 12 mois.**
- Revoir le contrat-type dans le but d'accorder un bonus dans les cas où l'exécution du marché excède les normes convenues.
- Examiner la possibilité d'introduire l'inclusion des critères environnementaux et sociaux dans la passation de certains marchés dont la nature se prêterait particulièrement bien à cet exercice en y associant le secteur privé et la société civile.
- Accélérer l'adoption des modifications proposées par les experts - qui sont des prérequis à l'accès aux accords des marchés publics OMC – associant l'ARMP à ce processus conduit par le Ministère du Commerce extérieur, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et Intégration régionale.

Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion

En principe, le système de passation des marchés est intégré dans la gestion des finances publiques. Les textes sont clairs et les obligations qui en découlent sont très bien précisées. Dans les faits, cela n'existe pas. Il existe un problème de gouvernance très grave à savoir : **le budget adopté par le législateur et promulgué par le Président de la République n'a qu'une valeur théorique.** « Ce sont encore seulement quelques entités comme la Présidence, la Primature, les Ministères des Finances et du Budget, qui décident de la manière dont le budget sera utilisé, selon une base « tiroir-caisse » comme le soulignent les rapports du FMI. »⁴. Le budget adopté par le législateur n'est pas exécuté tel qu'adopté; son exécution est flexible en fonction des nouvelles priorités; sous le prétexte d'urgence. Les variances font habituellement l'objet de simples procédures, à savoir une autorisation du MINBUD pour transférer les fonds d'une AC à une autre⁵. Le marché découlant des nouvelles priorités est ensuite passé de gré-à-gré en raison de l'urgence et autorisé par la DGCMP, également placée sous la tutelle du MINBUD.

⁴Évaluation de la Performance de la Gestion des Finances publiques en RDC (2019) selon la Méthodologie PEFA p.13

⁵ Rapport PEFA, page 108

Les fonds destinés au paiement d'un marché ne sont pas « engagés » antérieurement au lancement de l'appel d'offres; ils sont **certifiés « disponibles »**. Mais, cette certification ne garantit pas qu'ils soient disponibles au moment du paiement en raison des réallocations budgétaires. On verra sous le pilier III - revue de 152 marchés - que : (a) des marchés régulièrement attribués ne peuvent être exécutés faute de fonds au moment de l'exécution - alors qu'il y avait les fonds nécessaires au moment du lancement de l'appel d'offres - habituellement parce que les fonds ont été réalloués à d'autres fins, ou (b) des contrats sont exécutés et non payés puisque les fonds « certifiés disponibles » ont été réalloués et sont devenus indisponibles.

Le statut et le fondement juridique de la fonction normative/de régulation sont bien précisés dans le cadre légal et réglementaire. Les attributions de l'ARMP sont également claires et précises dans les textes. Son niveau d'indépendance est établi dans les textes⁶. Cependant, l'ARMP en tant qu'établissement public, ne possède pas suffisamment d'autorité au sein de la structure de gouvernance pour lui permettre d'exercer pleinement toutes ses responsabilités; il arrive même que ses décisions souffrent de non-application ou que ses demandes auprès des AC restent sans réponse. Il n'est pas clairement établi qu'elle est dotée adéquatement en termes de ressources humaines, financières et matérielles. En principe, son financement est assuré par la taxe parafiscale « la redevance » qui est un pourcentage du montant hors taxe du marché que l'opérateur économique doit verser à l'ARMP. En pratique, son financement n'est pas garanti car le financement provenant du Trésor n'est pas régulier et la perception de la redevance établie par les textes, rencontre de nombreuses difficultés. La gestion du personnel est déficiente tant au niveau de la planification des besoins de main d'œuvre, du recrutement, de la politique de gestion, de rémunération, de motivation du personnel. **Les mandats de certains des dirigeants de l'ARMP sont arrivés à terme et n'ont pas été renouvelés ce qui fait planer un doute sur la validité des actes posés et des décisions.** L'ARMP a mis en place des règles pour prévenir les conflits d'intérêt au niveau des membres du conseil d'administration et de la direction générale. Il n'y a pas de règles au niveau du personnel professionnel, personnel administratif et de l'ensemble des agents de l'ARMP. Lors de l'atelier avec le secteur privé du 22 mai 2019, 9 des 15 entreprises représentées estimaient que l'ARMP se trouve en situation de conflit d'intérêt alors que 6 estimaient que l'ARMP ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêt. Malgré toutes les dispositions prises pour éviter cette perception, il faut conclure que **60% des entreprises ont une fausse perception de situation.**

L'organisation des fonctions des autorités adjudicatrices correspond au schéma classique. Les textes créent les différents organes, établissent clairement les attributions et responsabilités des AC, des CGPMP, de la DGCMP et de l'autorité approbatrice.

Les seuils d'intervention de la DGCMP sont précis et ses responsabilités sont bien définies. En termes d'organisation interne, la DGCMP n'a pas établi une politique de délégation aux échelons les plus bas en fonction des risques, et des montants. Toutes les décisions, peu importe les montants et/ou les niveaux de risques, relèvent de la direction générale. Elle ne dispose pas des ressources dont elle aurait besoin pour pleinement jouer son rôle. Les ressources matérielles sont déficientes; les ressources humaines sont jugées n'être pas toujours alignées sur les besoins; il y a un haut niveau d'inadéquation entre les besoins des postes (compétences, expérience et qualifications) et les caractéristiques du personnel qui les occupe.

Quant aux CGPMP, elles n'ont pas encore été toutes constituées comme le veut le cadre institutionnel. De grandes entreprises, comme la SNEL et la SONAS, n'ont pas encore créé leur CGPMP. Les CGPMP ne sont pas toutes dotées des ressources nécessaires et certaines ne survivent que parce qu'elles assument la gestion des projets financés par les PTF. L'évaluation de l'ARMP, la DCGMP et les CGPMP a permis de

⁶ Dans la réalité, la situation est bien différente puisque sa tutelle a arrêté le paiement des salaires du personnel pendant 12 mois suite à un conflit avec la Direction générale

constater qu'il existe de graves problèmes de gestion au sein de ces institutions. On estime que les CGPMP dans les 10 ministères pilotes du projet de réforme de l'administration ne sont toujours pas opérationnelles.

Le système actuel repose essentiellement sur la circulation physique de documents d'un poste à l'autre. **L'absence d'un système d'information des marchés publics, constitue une lacune substantielle, certainement l'une des plus graves affectant l'ensemble du système.** Il s'agit d'un très grave problème qui a des conséquences néfastes sur l'ensemble du système. Cela (i) empêche la collecte de toutes les informations pertinentes, (ii) ne permet pas la consultation de tous les documents de la passation des marchés qui seraient nécessaires à la transparence des opérations, (iii) limite l'évaluation de l'efficacité et l'efficience de la passation des marchés, et (iv) ne permet pas de conduire les analyses nécessaires à l'élaboration de stratégies de développement. L'absence d'un système de gestion des marchés publics a été identifiée comme étant l'une des plus importantes menaces au développement et au fonctionnement du système et ce, dès les premières évaluations. **Il est important de noter que cette grave lacune de même que ses conséquences ont été identifiées dès les premières évaluations du système en 2012.**

Il n'existe pas en RDC de stratégies et de programmes de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs de la passation des marchés. Il existe des formations développées suite à une demande des diverses structures et autorités contractantes et ces formations sont financées par elles. Les programmes n'ont pas un caractère permanent. Pour le moment les formations visent davantage les structures publiques que la société civile et le secteur privé. Il n'y a pas eu d'évaluation au préalable des compétences dans le système. La professionnalisation de la passation des marchés est un sujet de discussions depuis longtemps mais les mesures concrètes pour atteindre cet objectif restent à être précisées et adoptées. Le personnel chargé de la passation des marchés est souvent considéré comme « personnel administratif » et non pas comme « professionnel » quoique les emplois relatifs à la passation des marchés soient définis avec une description des postes, des qualifications et des compétences minimales exigées. Il est impérieux que la RDC dispose éventuellement d'un vivier de professionnels qualifiés et certifiés comme tels et que la passation des marchés publics soit officiellement reconnue comme une profession.

L'évaluation du cadre institutionnel et de la capacité de gestion a mis en exergue des lacunes substantielles et les recommandations pour corriger les lacunes sont les suivantes :

- Disponibilité des fonds. Instaurer un mécanisme par lequel le montant estimé du marché serait défalqué dès que la DGCMP approuve un PPM de manière à « geler les fonds » avant le lancement de l'appel d'offres (art. 6 LRMP). Instaurer une procédure similaire dans le cas des marchés sous les seuils pour garantir que les fonds « certifiés disponibles » ne puissent être affectés à d'autres fins et soient disponibles au moment de la demande de paiement ;
- Une mesure similaire devrait être instaurée au niveau du Comité de trésorerie qui aurait pour effet de tenir compte des engagements en cours et futurs avant de procéder à l'actualisation du plan de trésorerie (PEFA p. 105). Toutefois, une telle solution pourrait avoir un effet limité dans le cas où l'actualisation est nécessaire en raison d'encaissements inférieurs aux prévisions ;
- Appliquer la réglementation en vigueur et assurer la transparence dans le traitement de factures et les autorisations des paiements en publiant régulièrement les règlements de factures de la commande publique ;
- Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour clarifier le statut de l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant la mise en œuvre des réformes ;

- Procéder à redoter le Conseil d'administration de l'ARMP et la Direction générale de mandataires de fort calibre ayant la volonté et la capacité de (i) redresser la gestion de l'institution, (ii) susciter l'adhésion des hautes autorités et de les (iii) mobiliser sur le projet de réforme du secteur des marchés publics. Ce sont ces mandataires qui auront la charge de piloter les réformes ;
- Revoir les textes sur la redevance pour les clarifier au besoin mais surtout pour faire en sorte que la redevance soit effectivement payée. En parallèle, l'ARMP devra se doter d'un système comptable qui garantira la transparence dans sa gestion financière ;
- Cadre institutionnel : Modifier le décret de création de l'ARMP dans le but de la placer sous la tutelle technique du Premier Ministre ce qui permettrait de recourir à son autorité lorsque les AC et autres acteurs du système refusent de se conformer ou d'appliquer ses décisions ;
- Compléter les dispositions relatives au conflit d'intérêt pour y assujettir l'ensemble du personnel ;
- Élaborer un programme de communication qui mettrait en évidence le caractère impartial de l'ARMP et des organes de la passation des marchés ;
- **Il est prioritaire, nécessaire et urgent de doter l'ARMP d'un système intégré de passation et de gestion des marchés publics. Ce système devrait encadrer la passation des marchés et produire les documents nécessaires à la planification, la passation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des marchés. En plus, il devrait fournir toutes les informations dont l'ARMP a besoin pour remplir sa mission, élaborer et soutenir la mise en œuvre de réformes, évaluer la performance du secteur, évaluer les résultats de la mise en œuvre des stratégies de réforme et la mise en œuvre d'actions correctrices;**
- Renforcement des capacités : Développer une stratégie de renforcement des capacités globales et de programmes de formation en passation des marchés et en gestion du système :
 - Élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités i.e., planification des besoins à moyen et long terme, évaluation des compétences existantes pour dégager les besoins dans le court, moyen et long terme, par catégories de postes, niveau d'expertise requis, encadrement. Élaborer et tester les programmes pour s'assurer de leur qualité et de leur pertinence. La planification est un exercice essentiel ;
 - Élaborer et adopter un plan de mobilisation des ressources humaines nécessaires ; connaissances et expérience nécessaires. Un plan de conservation des ressources humaines ; formation de base, perfectionnement, stratégie de gestion (conditions de travail, motivation, travail en équipe, éthique au travail, etc.) de manière à obtenir et retenir les ressources humaines en quantité et qualité pour satisfaire aux besoins identifiés ;
 - Développer une approche pro-active : identifier les besoins futurs et planifier les activités de développement et de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités devra faire partie intégrante des projets de développement à court terme incorporés dans le plan stratégique de l'ARMP.
- Constituer un groupe de réflexion/travail chargé de définir la démarche en vue d'amener les métiers de la passation des marchés au niveau professionnel. L'ARMP devrait prendre le leadership pour

éventuellement le transférer aux experts eux-mêmes en collaboration avec les représentants de la société civile et du secteur privé notamment les ONG qui s'impliquent déjà dans le secteur ;

- Développer un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la performance du personnel et inscrire cette activité dans les opérations courantes. Dans le cadre du plan stratégique, la stratégie de développement des ressources humaines doit inclure l'évaluation de la performance ;
- Développer, à plus long terme, un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue de l'améliorer et d'obtenir des résultats de plus grande qualité à moindre coût. Cela pourrait très bien s'inscrire dans le cadre des objectifs du Président de la République lorsqu'il crée une fonction de veille stratégique qui permettrait d'observer le fonctionnement du système, d'apporter des solutions aux problèmes identifiées, les mettre en œuvre et tirer les leçons de leur application. Instaurer une fonction au cœur du système (ARMP) qui évaluera périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue d'apporter des améliorations, proposer des actions porteuses, les mettre en œuvre, en évaluer les résultats et réajuster l'approche au besoin.

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

L'évaluation révèle que les opérations de planification, passation, et suivi de l'exécution des marchés sont déficientes de bout en bout. Après 10 années de mise en œuvre de la LRMP, de plusieurs activités de formation, d'appui de la part des PTF, on constate malheureusement que la qualité des opérations, allant de la planification des opérations à l'exécution du processus de passation des marchés jusqu'à la gestion des contrats, est encore déficiente et qu'il reste beaucoup à faire pour l'arrimer aux pratiques internationales de bonne gouvernance. Comme recommandé par la méthodologie, les évaluateurs se sont penchés sur un échantillon représentatif de 152 marchés, tirés parmi l'ensemble des marchés passés en 2016 selon les procédures nationales, pour conclure principalement que :

La planification des marchés est défaillante

- Les activités préparatoires telles que les études préliminaires, les discussions avec les bénéficiaires, la définition des résultats escomptés et des objectifs que l'on souhaite atteindre sont conduites sans un examen préalable des options pour obtenir le meilleur rapport qualité prix, ou bien elles sont conduites de manière superficielle.

Les procédures de passation des marchés démontrent des vices importants

- Les fonds ne sont pas engagés comme indiqué à l'indicateur 4 ; ceci a posé problème dans presque 20% des contrats régulièrement attribués en 2016 ;
- Les documents types ne sont pas toujours utilisés ;
- Les autorisations spéciales, les dérogations, les avis de la DGCMF, pourtant obligatoires, ne sont pas toujours sollicités, toujours obtenus ou obtenus irrégulièrement ;
- Les méthodes et modes de sélection sont souvent mal choisis ;
- Les documents, décisions et autres documents de la passation des marchés ne sont pas toujours publiés ;
- Quelques AC dérogent encore à la règle de transmission des documents ;

- Les dossiers des marchés passés, archivés ne contiennent pas toutes les pièces comme l'exige la loi, l'archivage est au mieux incomplet ; les pièces essentielles se retrouvent dans des endroits différents : AC, MINFIN, tutelle, etc. ;
- Les délais entre le lancement de l'appel d'offres et l'attribution sont longs ;
- **Un peu moins de la moitié des processus (48%) sont menés en totale conformité à la loi.**

Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes

- Certains avenants sont accordés en violation de la loi ;
- L'inspection, le contrôle de qualité, la réception des travaux sont faiblement effectués ;
- Le paiement des factures n'est pas effectué dans les délais, bien que la procédure de vérification soit régulièrement observée ;
- Les archives sont très souvent inexistantes.

En ce qui concerne les pratiques du marché, la situation est tout aussi problématique : il n'existe pas un véritable dialogue, une véritable collaboration entre l'administration et le secteur privé. L'un et l'autre ne semblent pas vraiment réaliser qu'ils sont des partenaires dans cette joute de marchés publics et non des adversaires. Ils ne semblent pas réaliser non plus que leur collaboration est essentielle au développement du système des marchés publics et que, in fine, ce sont les bénéficiaires des marchés publics qui font les frais de cette absence de partenariat. Le cadre de concertation formel fait défaut.

Les difficultés du secteur privé pour accéder à la commande publique sont nombreuses : 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.

Pour corriger la situation, il est recommandé de :

Au niveau de la planification :

- Renforcer la capacité des AC à planifier les projets d'investissements et à y incorporer le dialogue avec les bénéficiaires et toutes les parties concernées;
- Définir avec précision le produit final que l'on veut obtenir ;
- Développer une fiche standard qui présente tous les renseignements garantissant une compréhension commune ;
- Intégrer la fiche d'étude de projet dans les DTAO;
- Intégrer ces informations dans le DAO et dans le marché.

Au niveau de la sélection et attribution :

Le risque découlant de tous les dysfonctionnements est élevé car il menace non seulement la performance du système mais aussi la transparence, la crédibilité, l'équité des processus de passation des marchés. Les mesures techniques préconisées ne vont pas solutionner les problèmes :

- On a noté que certaines CGPMP n'utilisent pas les documents standards : la mise en place d'un système intégré des marchés publics devrait permettre de solutionner ce problème. En attendant l'ARMP pourrait mener des actions de formation individuelle auprès des CGPMP jugées les plus faibles ;

- Utilisation abusive des procédures dérogatoires : mener une campagne d'information auprès des autorités politiques (à l'origine des demandes de dérogations) et les PRM sur les procédures et les principes fondamentaux des marchés publics et sur les conséquences/dangers du non-respect de ces derniers sur le développement du pays, sur l'exposition à la fraude et à la corruption ;
- Amorcer une réflexion à l'ARMP en vue de trouver une directive spécifique pour le recrutement des ALE ;
- Rendre explicitement obligatoire dans le dispositif réglementaire la publication de l'avis d'attribution du marché (provisoire et définitive) ;
- Compléter le dispositif de réception et conservation des offres ;
- Evaluer la compétitivité du secteur privé en vue des actions de renforcement des capacités ciblées ;
- Porter davantage attention aux violations flagrantes et prendre les mesures appropriées de sanctions de leurs auteurs, sachant que toute violation non sanctionnée porte atteinte directement à la crédibilité de tous les autres acteurs et du système ;
- Organiser des réunions au haut niveau avec la tutelle et la Présidence de la République en vue de mettre en place un mécanisme efficace permettant une bonne implication du Gouvernement dans l'effort de renforcement tant de l'application des procédures que de l'ARMP en tant qu'organe régulateur ;
- Mettre en place un mécanisme permettant de mesurer et d'améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.

Au niveau de la gestion des contrats :

- Les contrats ne débutent pas dans les temps : accélérer le paiement des avances. Si le problème se situe au niveau des garanties, il faudrait examiner les raisons de cette situation, revoir les méthodes d'évaluation de la capacité financière du soumissionnaire et tirer les conclusions;
- Le contrôle de qualité est déficient, les réceptions définitives, si elles ont lieu, ne font pas l'objet d'une constatation écrite versée au dossier; instaurer une procédure de réception définitive;
- On ne retrouve pas les dossiers des contrats de gré-à-gré : même s'il n'y a pas de dossier formel i.e., DTAO, proposition, garanties, etc., l'AC doit constituer un dossier pour ses propres fins comme par exemple suivre l'exécution du contrat et documenter les étapes;
- Les avenants doivent être autorisés selon la LRMP. Ils doivent être documentés;
- Les dispositions du décret CGPMP relatives au règlement des différends entre l'AC et la DGCMP devraient être rigoureusement appliquées, de manière à référer tout différent à l'ARMP;
- L'archivage est déficient : ce problème trouvera une solution lorsque le SIGMAP sera en place.

Il est également nécessaire de formuler les recommandations suivantes en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et le secteur privé :

- Initier (sous l'égide de l'ARMP) le dialogue grâce à des réunions d'échanges d'informations et de concertation entre le secteur privé et MINFIN et MINBUD/Chaîne de la dépense publique en vue d'établir des liens directs, mieux comprendre les préoccupations/besoins du secteur privé, expliquer les contraintes du gouvernement notamment financières et présenter des actions visant à améliorer le cycle des paiements. Cela va nécessiter un engagement dans le long terme;
- Initier le dialogue grâce à des réunions d'échanges d'informations et de concertation avec le secteur privé et ANAPI, y compris avec l'Office de promotion de petites et moyennes entreprises pour communiquer et valider les stratégies mises en place à leur niveau pour le développement du secteur privé local;

- Identifier les besoins, le niveau de compétitivité et élaborer avec le secteur privé un programme de renforcement des capacités des acteurs existants et des nouveaux entrants, incluant des formations; mettre en œuvre le programme convenu pour promouvoir leur participation dans les marchés publics ;
- Définir et mettre en place un cadre de concertation entre le gouvernement et le secteur privé sur les marchés publics pour faciliter l'accès au financement et aux garanties mais aussi, pour favoriser les entreprises congolaises par des politiques gouvernementales des marchés publics;
- Procéder à une étude de la dépense publique globale en relation avec l'offre par type de dépense et par segment de prestataires dans le but de définir des stratégies optimales d'utilisation de la dépense publique pour impulser le développement des secteurs porteurs et des entreprises les plus aptes à saisir les opportunités.

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

L'analyse des 4 indicateurs du pilier IV révèle une absence quasi-totale des éléments de base jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne correctement et qui favoriseraient la responsabilité, l'intégrité et la transparence dans la passation des marchés. Il existe une exception cependant; il s'agit des mécanismes de recours (indicateur 13) qui sont reconnus comme étant efficaces et efficaces même si certaines AC refusent d'appliquer les décisions du CRD. La société civile joue un rôle qui est bien en deçà de celui qu'elle devrait jouer; la faiblesse des mécanismes de contrôle de la passation et de l'exécution des marchés, l'inefficacité des audits effectués avec beaucoup de retard et dénués d'effets concrets et la faiblesse des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption expliquent en grande partie les défaillances du système. Un élément positif qui se développe lentement est l'intérêt que porte la société civile aux marchés publics même si elle n'est pas considérée par le gouvernement comme un partenaire de premier plan même si elle est représentée au CA et au sein du CRD de l'ARMP. L'administration ne semble pas considérer les organisations de la société civile comme étant des émanations de la population et des représentants de divers groupes sociaux qui se doivent d'avoir un regard sur des sujets relatifs à la gouvernance, notamment en matière de questions liées à la corruption. Si elle n'est pas perçue par le gouvernement comme l'empêcheur de tourner en rond, elle est tout simplement ignorée pour certaines questions comme l'élaboration où la mise à jour des textes réglementaires.

Le cadre législatif/réglementaire n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. A ce titre, elle n'est pas consultée de manière formelle à l'étape de la planification des biens et services à fournir aux bénéficiaires, c'est-à-dire à elle-même, société civile, ni à l'étape de la sélection du contractant, de l'attribution du contrat. Son rôle est presque inexistant, en cours d'exécution du contrat, dans la supervision de l'exécution et de l'évaluation des résultats. La situation est caractérisée par, outre le manque d'intérêt à considérer la société civile comme un partenaire de choix de la part des autorités, par l'absence d'un système d'information efficace nécessaire au suivi des opérations et les faibles capacités de la société civile à comprendre les tenants et aboutissants du système.

Les mécanismes de contrôle et d'audit sont également peu développés. Le contrôle et l'audit internes au sein des AC sont en phase de mise en place grâce à un projet financé par la BM. Le contrôle a priori existe, il est sous la responsabilité de la DGCMP ; malgré toutes les mesures mises en place par la LRMP et la réglementation, les interférences politiques existent toujours, ce qui occasionne un bon nombre de dysfonctionnements, entre autres l'utilisation abusive et contraire à la loi de la sélection de gré-à-gré. Le contrôle de l'ARMP s'exerce à la fois sur l'ensemble des marchés, contrôle a posteriori au moyen des audits externes et sur l'exécution des contrats grâce, entre autres, au mécanisme de révision des décisions des AC.

Les audits annuels, a posteriori, constituent un des points faibles du système. Ils sont conduits selon une périodicité très irrégulière, selon des procédures qui n'ont pas fait l'objet de politiques et de règles claires et bien définies. Les qualifications des auditeurs n'ont pas été précisées. De plus, la procédure de validation des résultats, de mise en œuvre des recommandations et du suivi des résultats n'existe pas de sorte que les mêmes problèmes reviennent de façon récurrente.

Les mécanismes de recours de la passation des marchés fonctionnent relativement bien en termes de délais pour rendre une décision et d'équilibre entre le contractant et l'AC. En fait, les mécanismes de recours sont sous la juridiction du CRD, organe technique de l'ARMP. Les membres décisionnels du CRD ne proviennent pas de l'ARMP, ils proviennent du secteur public, privé et de la société civile et sont nommés par décret du Premier Ministre. Le CRD est présidé par un membre représentant la société civile, choisi par ses pairs. Il faut cependant noter que le secteur privé est peu informé de la possibilité de faire appel des décisions de l'AC, ce qui explique le nombre plutôt faible de recours sur une base annuelle. Il existe cependant un problème majeur qui montre bien le manque de respect manifesté à l'endroit des structures de l'État chargées d'appliquer les règles. Certaines AC refusent d'appliquer les décisions du CRD qui ne leur sont pas favorables alors même qu'elles sont définitives et exécutoires, lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'appel dans les délais requis. Malheureusement, il n'a pas été prévu de remède à une telle situation.

La RDC ne s'est pas dotée d'un cadre global favorisant l'élimination de la fraude et de la corruption, l'émergence de comportements éthiques, le suivi des dénonciations, la protection de ceux qui dénoncent des violations tout comme les comportements contraires à la loi. Les mécanismes de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption sont très faibles, voire inexistantes et lorsqu'ils existent, ils ne sont pas appliqués. Il existe un code d'éthique des fonctionnaires et agents de l'État depuis 2002 ; ses dispositions ne sont pas appliquées. L'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle, en sigle l'OSCEP, est l'organe technique et consultatif du gouvernement chargé de la promotion des valeurs éthiques, la moralisation de la gestion de la chose publique, ainsi que la prévention et la lutte contre les antivaleurs dans les milieux socio-professionnels conformément à l'article 4 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016. L'OSCEP compte entre autres dans son actif la signature des quelques actes d'engagement éthique, la déclaration des agents et fonctionnaires de l'État, la déclaration de patrimoine de 22 mandataires des entreprises publiques et celle des biens et patrimoine de membres de l'actuel gouvernement. Cependant, ses actions restent non significatives par rapport aux défis énormes qui s'imposent. Aucune politique n'existe dans cette matière ayant trait aux marchés publics. La création par le Président de la République de l'Agence de la Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC), en mars 2020, en remplacement du bureau du conseiller spécial du Chef de l'État en charge de la lutte contre la corruption et le terrorisme pourrait bien apporter les changements nécessaires tant attendus.

Pour améliorer la situation sous dernier pilier, il est proposé de :

- Mettre en place le mécanisme de participation citoyenne dans les opérations de planification, passation et d'exécution des marchés publics ;
- Élaborer, adopter et mettre en œuvre un programme d'actions visant à initier un dialogue productif avec la société civile et y inclure des actions de formation⁷ à la passation des marchés à l'intention des organisations de la société civile ;

⁷ Il ne s'agit pas de formation en passation des marchés mais plutôt une formation qui couvrirait les aspects les plus importants économie, transparence, compétition, efficience.

- Le plan stratégique devra également viser la **formation pérenne** de la société civile à la surveillance des opérations de la passation des marchés. Cela est indispensable en vue de permettre à cette dernière d'assurer le contrôle citoyen et le suivi de l'exécution des marchés et de l'outiller à la lutte contre les mauvaises pratiques et de promouvoir l'éthique ;
- Conduire un test pilote dans le but éventuel de modifier le MP en vue d'inciter la participation lors de l'ouverture des offres. Solliciter la participation des organisations de la société civile dans la préparation des projets et le suivi de leur exécution ;
- Mettre en place les textes d'application de la LOFIP sur le cadre du contrôle de la dépense ;
- Renforcer la capacité de l'IGF et de la CC pour leur permettre à terme de mener à terme efficacement leurs missions ;
- Les CGPMP, DGCMP et l'ARMP devraient élaborer un plan d'actions conjoint pour s'attaquer aux problèmes identifiés en matière de contrôle et d'audit : les CGPMP devraient utiliser les ressources qui leur sont fournies sur le projet en cours pour développer leurs capacités à contrôler les opérations de passation et d'exécution des marchés afin de jouir des prérogatives qui leur sont attribués par le décret CGPMP ;
- La DGCMP doit se doter des moyens qui vont lui permettre de ne pas émettre des avis favorables, dérogations ou autorisations lorsque les conditions ne sont pas réunies. Pour ce faire, une stricte application des art. 24 et suivants du décret CGPMP qui stipulent qu'en cas de désaccord l'AC peut saisir l'ARMP (CRD) pour arbitrage. En combinant le poids de la DGCMP et de l'ARMP, cela pourrait avoir pour effet de faire modifier l'approche de l'AC ;
- L'ARMP doit procéder au renforcement des capacités de la CC et de l'IGF en audit des marchés publics afin de faciliter la synergie entre elle et ces deux institutions dans la fonction audit des marchés publics. Elle devra également élaborer un MP qui préciserait l'approche technique à adopter, le comportement professionnel à maintenir avec les AC auditées, les étapes pour la conduite des audits, les discussions des conclusions avec les AC concernées, les révisions et l'adoption des conclusions et recommandations des audits ;
- Dans une seconde étape, le MP devra aborder les questions de mise en œuvre des recommandations : procédures de mise en œuvre, délais, arbitrages, résultats escomptés, évaluation des résultats. Le coût des audits étant élevé, l'ARMP et l'administration doivent renforcer les capacités de la CC et de l'IGF pour la conduite des audits afin d'alléger les coûts de fonctionnement annuels récurrents du système ;
- D'une manière générale, accélérer la mise en place des mesures de contrôle interne, audit interne et audit externe décidées par le gouvernement et appuyées par le projet de modernisation de l'administration ;
- Les organes de passation des marchés, avec l'ARMP comme chef de file, devraient se rapprocher de l'APLC lorsqu'elle sera fonctionnelle pour collaborer sur les points suivants :
 - Proposer des mesures de promotion de l'éthique et de l'intégrité dans le secteur des marchés publics ;
 - Proposer et examiner avec l'APLC les options pour faire appliquer les textes ;

- Participer à l'élaboration d'un nouveau code d'éthique en remplacement de celui de 2002 qui comporterait des dispositions spécifiques applicables à tous les acteurs, agents publics, entreprises et individus intervenant dans la chaîne de la dépense publique ;
 - Mobiliser les entreprises privées pour qu'elles mettent en œuvre les normes de conformité ;
 - Proposer un texte protégeant les dénonciateurs et les lanceurs d'alertes ;
 - Proposer des mécanismes garantissant l'anonymat des lanceurs d'alertes ;
 - Mettre en place un numéro vert pour les dénonciations de fraude et corruption ;
 - Développer des modules de formation à l'éthique dans les marchés publics ;
 - Organiser les formations dans toutes les AC.
- Revoir les textes pour y inclure des dispositions relatives à la période d'attente des anciens fonctionnaires ;
 - Tenir et maintenir un registre des condamnations judiciaires relatives à la passation des marchés.

Lors de leurs travaux d'analyse des constats du cadre général et du cadre opérationnel des marchés publics, les experts ont estimé nécessaire de faire un point sur les forces et les faiblesses du système en RDC. Ils ont identifié quatre forces principales, dont un système qui dispose de de fondations solides, ressources humaines sur lesquelles on peut compter et qui sont totalement engagés dans leur travail de mise en place d'un système qui corresponde aux normes internationales, un intérêt grandissant de la part du secteur privé et de la société civile pour toutes les questions relatives aux marchés publics et finalement le système peut compter sur l'appui de ses partenaires qui ont démontré un intérêt infatigable depuis les années 2000.

Sur ce fond encourageant, le système démontre des faiblesses importantes comme on vient de le décrire. L'analyse préliminaire des forces et faiblesses du système conduite par l'équipe préalablement à la rédaction du rapport d'évaluation fait l'objet du document « Forces et Faiblesses du Système » qui est versé en annexe au présent rapport et a été également téléchargé sur le site de l'ARMP et est accessible à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.armp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4

RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉES

Le chapitre précédent a présenté la situation sous chacun des 4 piliers suite à l'évaluation détaillée et les recommandations pour atténuer les lacunes constatées. Le présent chapitre porte sur les recommandations consolidées pour améliorer l'ensemble du système. L'équipe d'évaluateurs a considéré nécessaire d'agglomérer l'ensemble des recommandations dans le but de dresser un portrait global et présenter un tableau préliminaire de la réforme qui doit être entreprise pour renforcer le système. Les experts ont voulu éviter les défaillances des évaluations antérieures qui se sont limitées à produire de longues listes de recommandations sans établir de relations entre chacune des actions recommandées. Pour mémoire, lorsqu'il a entrepris l'évaluation du système, le gouvernement n'avait pas souhaité que l'exercice comporte la préparation d'un plan stratégique de réforme. L'objectif visé était de faire le point de la situation et à la suite d'entreprendre une concertation de toutes les parties prenantes pour que les hautes autorités politiques puissent finalement décider de la stratégie gouvernementale. On a noté que l'une des raisons principales de l'échec des efforts de réforme qui ont suivi les évaluations antérieures a été que les décideurs politiques n'ont pas été impliqués dans l'élaboration des grands objectifs de réforme. En effet, les experts ont produit une liste de recommandations certainement justifiées et nécessaires qui n'ont cependant pas été endossées

par ceux-là mêmes qui devaient les impulser et les piloter. Ceci a eu pour conséquence que les conclusions et recommandations des divers rapports d'évaluation ont été adoptées sans qu'il y ait une forte volonté de les mettre en œuvre. Dans un tel contexte, les actions nécessaires ne se matérialisant pas, le système ne s'est pas amélioré et, dans certains cas, s'est plus ou moins gravement détérioré. C'est pourquoi, l'ARMP recommande aux plus hautes autorités, de donner leur accord et d'appuyer le rapport d'évaluation afin que le Secrétariat technique puisse établir le plan stratégique.

Deux approches ont été envisagées en vue de communiquer de manière optimale les recommandations de l'évaluation :

- La première option était de présenter les recommandations pilier par pilier, suivant l'ordre du guide méthodologique. Cette approche comportait le désavantage de ne pas distinguer clairement les priorités ou la séquence des actions d'un pilier par rapport à l'autre. De plus, l'approche par pilier ne permettait pas de refléter le fait que certaines lacunes ont leur origine sous certain(s) indicateur(s) alors qu'elles se manifestent sous certain(s) autre(s) indicateur(s) comme par exemple l'inefficacité du système d'information. Enfin, l'équipe d'évaluateurs souhaitait proposer un canevas plus convainquant qu'une longue liste de recommandations, étant donné que les recommandations devront être discutées et adoptées par les hautes autorités avant l'élaboration du plan stratégique.
- L'autre approche consistait d'abord à suivre l'esprit de la méthodologie, à savoir chacun des piliers représente un élément essentiel du système : (i) les assises/fondations de celui-ci, (ii) les systèmes de gestion nécessaires à son fonctionnement optimal, (iii) les résultats obtenus et, (iv) les garde-fous, les mécanismes de balisage nécessaires à sa bonne conduite. Ensuite, l'approche tiendrait compte des éléments à mettre en place en priorité pour assurer l'élaboration des programmes de réforme et leur mise en œuvre. Dans le cas d'espèce, cette approche amenait à la définition de « grands chantiers » couvrant une multitude de tâches à entreprendre et aussi à l'établissement de priorités en termes de temps, notamment en vue d'ouvrir des opportunités pour la réalisation des tâches qui nécessitent des actions préalables. C'est cette approche qui a prévalu. Les recommandations sont donc présentées sous 8 « grands chantiers » qui reprennent essentiellement toutes les recommandations du tableau 8 du chapitre précédent sous une coupe différente et plus opérationnelle.

Tous les grands chantiers ont un ordre d'importance élevé; ils sont tous nécessaires pour améliorer le système de passation des marchés. Pour des raisons pratiques, ils ont été classés en deux catégories, à savoir : (i) les chantiers dont la mise en œuvre est préalable à la mise en œuvre des réformes, et (ii) ceux qui vont permettre d'améliorer le système. Il est nécessaire de rappeler que les recommandations feront, à l'occasion, référence à la stratégie. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans l'ébauche d'un plan stratégique mais plutôt d'indiquer les actions qui feront partie et devront figurer dans le plan stratégique à élaborer dans une phase ultérieure.

Les priorités parmi les chantiers ont été établies comme suit:

En premier lieu, les chantiers préalables qui vont permettre des avancées sur les étapes subséquentes de la réforme du système :

- Clarification auprès de tous les acteurs y compris les hautes autorités du statut des organes du système de passation des marchés. Ceci concerne spécifiquement l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant les réformes. Indicateurs 5 et 6 de même que l'indicateur 13 en ce qui concerne le CRD ; La clarification comporte également le

remplacement des mandataires qui sont tous hors mandat depuis longtemps. Il s'agit d'une recommandation de très haute importance et priorité car les mandataires sont les personnes-mêmes qui devront mettre en œuvre le plan stratégique une fois adopté par les autorités politiques.

Les deux recommandations précédentes ont pour objectif de transmettre un signal fort de la part des plus hautes autorités du pays de la nécessité de mettre de l'ordre dans le système des marchés publics. Sans un signal fort de l'ensemble du gouvernement, il est à craindre que les recommandations que propose ce rapport d'évaluation ne puissent être mises en œuvre. Rappelons que le manque de volonté politique a été mentionné précédemment comme étant l'un des trois facteurs expliquant le peu de progrès réalisés depuis 2010.

- Elaboration de programmes de communication stratégique visant aussi bien la dissémination des constats et recommandations de l'évaluation MAPS II que la communication et le dialogue de l'administration avec les parties prenantes : secteur privé, société civile et toutes les institutions de l'administration dont les lacunes ont été soulignées lors de l'évaluation. Indicateurs 10 et 11.

En second lieu, les chantiers qui vont permettre d'améliorer le fonctionnement du système.

- Mesures en vue de combler le déficit de professionnalisme et les violations des procédures dans la conduite des opérations de passation des marchés. Ce chantier comprend l'application des mesures prévues dans les textes en cas de violation des règles à l'encontre des acteurs du système. La raison pour laquelle ce chantier apparaît en tête de liste est de démontrer le sérieux et l'engagement des autorités à faire appliquer les règles prévues dans les textes. Des résultats pourront ainsi être démontrés à court terme. Indicateurs 9 et 14.
- Déploiement et utilisation effective d'un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) avec une passerelle synchronisée avec la chaîne de la dépense publique pour garantir que les fonds certifiés disponibles ne soient pas réalloués et que marchés soient payés. Des résultats tangibles et démontrables pourront également être atteints à court terme. Indicateurs 4 et 7.
- Révisions, ajouts et modifications des textes définissant le cadre légal, réglementaire et institutionnel. Certains textes doivent être élaborés, actualisés, complétés ou modifiés comme les MP, les guides et surtout l'article 146 de MP. Indicateurs 1, 2 et 3.
- Mise en place d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics. L'utilisation d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics est une condition sine qua non du développement du système. La raison pour laquelle elle n'apparaît pas en tête de liste est qu'elle représente la tâche la plus complexe et la plus difficile à réaliser dans le contexte actuel. Ce chantier doit être abordé avec la collaboration et l'implication de tous les acteurs qui seront sensibilisés via le programme de communication. Indicateur 7.
- Élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités et de professionnalisation certifiée des acteurs. Ce chantier constitue une tâche moins complexe que le précédent. Néanmoins, il s'agit d'une entreprise dont les résultats se manifesteront à long terme. Indicateur 8.
- Instauration d'un système pérenne d'audits et de contrôles internes de même que d'audits externes afin que les audits et contrôles prévus soient réalisés dans les délais prescrits. Ce chantier ne pourra démarrer véritablement et donner des résultats tangibles que lorsque le système d'information des marchés publics et l'archivage seront grandement améliorés Indicateur 12.

Le rapport ne présente pas de calendrier prévisionnel en raison de (a) l'incertitude liée à la pandémie. En effet, il est difficile de planifier en l'absence d'un bon niveau de visibilité sur la reprise des activités dans le pays et des institutions intéressées ; (b) l'absence de communication des résultats détaillés de l'évaluation aux autorités politiques et les délais de prise de décision à haut niveau; (c) l'incertitude relative à la disponibilité des financements. Les demandes de financement auprès de ces sources de financements doivent encore attendre l'obtention de la certification « MAPS ».

Le présent chapitre se termine avec la présentation d'actions prioritaires, non complexes à réaliser à court terme et qui auraient un effet à court terme et visible sur la performance du système. La concrétisation des actions démontrera clairement la volonté d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes. De plus, la mise en œuvre des actions identifiées permettra à toutes les parties concernées (hautes autorités, administration, institutions du système de passation des marchés, secteur privé, société civile, PTF) de se concerter dans un objectif commun d'améliorer le système. Ce faisant, chacun pourra se rendre pleinement compte des difficultés à surmonter, des obstacles à une franche coopération sur un sujet aussi sensible que les marchés publics, mais aussi de la satisfaction lorsque des résultats tangibles et visibles sont à portée de main.

ACTIONS PRÉALABLES

En premier lieu, les chantiers préalables qui vont permettre des avancées sur les étapes subséquentes de la réforme du système :

1. Clarification auprès de tous les acteurs, y compris les hautes autorités, du statut des organes du système de passation des marchés

L'évaluation a, à maintes reprises, évoqué le fait que des AC ou autres acteurs du système n'acceptent pas de mettre en œuvre les dispositions de la loi, les décisions du CRD, entre autres⁸. Cela provient en partie du fait que l'ARMP n'est pas située à un niveau hiérarchique très élevé dans l'administration. Il est recommandé de relever son niveau en la rattachant techniquement à la Primature sans toutefois altérer son indépendance. Ainsi, elle pourra faire appel à sa tutelle en cas de conflit avec les autres acteurs. Elle aura grandement besoin de l'appui de cette autorité au cours de la mise en œuvre du plan stratégique. Les modalités de mise en œuvre de cette recommandation devront être discutées lors de la préparation du plan stratégique. Deux activités essentielles devront être conduites :

- Clarification auprès de tous les acteurs y compris les hautes autorités du statut des organes du système de passation des marchés. Ceci concerne spécifiquement l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant les réformes. Indicateurs 5 et 6 de même que l'indicateur 13 en ce qui concerne le CRD ;
- La clarification comporte également le remplacement des mandataires qui sont tous hors mandat depuis longtemps. Il s'agit d'une recommandation de très haute importance et priorité car les mandataires sont les personnes-mêmes qui devront mettre en œuvre le plan stratégique une fois adopté par les autorités politiques.

⁸ L'article 57 du Décret 10/21 accorde au CRD le pouvoir de prononcer des sanctions à « l'encontre des soumissionnaires, candidats et titulaires des marchés publics » et non à l'encontre d'autres institutions.

2. Elaboration de programmes de communication stratégique

Cette priorité consiste en la diffusion et la dissémination des résultats de la présente évaluation auprès des publics-cibles mais également auprès des Hautes autorités. Cet exercice devra se faire de manière professionnelle dans le but de bien expliquer la nature et l'effet des lacunes, l'urgence de la situation, la nécessité de constituer une coalition, créer la vision et bien la communiquer, obtenir des gains à court terme qui démontreront le bien-fondé des réformes engagées et les résultats des activités de transformation du système (réforme du système). Essentiellement, il s'agit d'un projet de gestion du changement.

Trois (3) autres priorités ont été identifiées lors de l'examen des indicateurs. Elles concernent (i) l'élaboration d'un programme de formation en direction des opérateurs du secteur privé dans le but de leur faciliter l'accès aux marchés publics et de les rendre plus compétitifs, (ii) l'élaboration d'une stratégie visant à favoriser la participation de la société civile dans les marchés publics, et (iii) l'actualisation et la mise en œuvre d'un programme de lutte contre la corruption, de promotion de l'éthique et de bons comportements, de mise en application des quelques textes qui existent déjà (Code de bonne conduite).

Ces trois (3) actions prioritaires ont été regroupées puisque l'atténuation des risques de chacune d'elles passe par l'élaboration et l'exécution de programmes de communication à l'intention des mêmes publics-cibles : le secteur public, la société civile, le secteur privé, la population en général, les élus et autorités politico-administratives pour certaines questions. Les trois programmes de communication ont, en partie, des thèmes communs : bon fonctionnement et transparence du système, réduction/élimination de la corruption, meilleure exécution budgétaire. La proposition de conduire les programmes simultanément s'appuie sur les synergies qui pourraient en résulter. Les professionnels chargés de l'élaboration de la stratégie de communication et de la mise en œuvre des programmes pourront s'appuyer sur les mêmes supports médiatiques, utiliser et même transférer les connaissances acquises dans un secteur à l'ensemble des programmes. En effet, un programme commun viserait la problématique générale alors que des volets distincts viendraient s'ajouter au tronc commun pour mieux cibler les publics visés et donner un focus sur mesure à chacun des volets. En ce qui concerne les volets particuliers à l'intention des divers publics, chacun devra faire l'objet d'une évaluation minutieuse des besoins et viser à renforcer le rôle de chacun, par exemple (i) le secteur privé comme partenaire du gouvernement dans la passation et l'exécution des marchés, (ii) la société civile comme observateur et tiers garant, (iii) la population congolaise qui souhaite qu'on lui livre les biens et services qui lui sont promis dans les meilleures conditions de quantité, qualité, délai et prix, (iv) les élus du peuple préoccupés par la gestion des finances publiques pourraient exercer un véritable contrôle parlementaire, et (v) les partenaires techniques et financiers qui, depuis longtemps, aimeraient bien appuyer des réformes sérieuses et conséquentes conduites avec une volonté politique affichée.

Il est important de noter que la recommandation porte sur l'élaboration et l'exécution de programmes de communication. Il s'agit cependant de communication qui traduira la volonté politique du gouvernement à mettre réellement en œuvre la réforme des marchés publics avec l'accompagnement et la participation du secteur privé et de la société civile.

La communication devrait faire l'objet d'un volet privilégié dans la stratégie gouvernementale. La mise en œuvre d'un réel programme de lutte contre la corruption fera face à de multiples et d'importantes difficultés. Comme mentionné précédemment, les marchés publics sont en proie à une corruption endémique. Ces programmes vont se heurter vraisemblablement à des adversaires de taille. Il faudra un programme concerté de vaste envergure couvrant l'ensemble du système : la mise en application de sanctions dans les cas de violations des règles établies, la manifestation de la volonté politique d'aller au bout et de vaincre ce fléau qui mine le système tout entier.

AMÉLIORATION DU SYSTÈME

Les chantiers qui vont permettre d'améliorer le fonctionnement du système

3. Mesures en vue de combler le déficit de professionnalisme et les violations des procédures dans la conduite des opérations de passation des marchés

Cette situation n'est pas un phénomène nouveau ou récent. Il est relativement difficile de faire des propositions réalistes compte tenu du fait qu'il n'existe pour le moment aucune mesure qui pourrait contraindre les récalcitrants à respecter les procédures. Il est probablement préférable d'attendre la mise en place du système intégré de gestion d'information sur les marchés publics qui contraindra les acteurs du système à utiliser les procédures prévues dans les textes sans quoi il ne sera pas possible de passer un marché. Il est évident que le renforcement de l'environnement de contrôle de la chaîne de la dépense publique pourra contribuer à bannir les violations des procédures puisque le non-respect des procédures devrait conduire à l'inéligibilité du marché conclu pour un paiement sur les fonds publics.

Dans le but de mesurer la volonté politique d'aller de l'avant dans le respect des règles établies (mais jamais mises en application), il est proposé de prendre des mesures d'application du code d'éthique et de contraindre les agents publics de la passation des marchés à déclarer leurs avoirs et dettes personnels et de ceux de leur famille immédiate conformément aux règles en la matière auprès de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle en application de l'article 9, point 5, du décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État.

4. Mise en place d'un système intégré des marchés publics avec une passerelle synchronisée avec la chaîne de la dépense publique

A très court terme. Il s'agit de prendre un texte, dont la nature doit encore être précisée, pour « geler les fonds » au moment de la certification de la disponibilité des fonds, avant le lancement du marché / de l'appel d'offres (art. 6 LRMP). Cette mesure garantirait que les fonds ne pourraient être affectés à d'autres fins et n'être plus disponibles au moment de la signature et/ou l'exécution du contrat. Toutefois, une telle approche ne solutionnera pas entièrement le problème de non-paiement résultant des problèmes de trésorerie mais limitera le volume des arriérés nés de la passation des marchés i.e., encaissements inférieurs aux prévisions. Comme cela a été mentionné lors de l'évaluation des indicateurs, cette question relève de la **gouvernance** et dépasse largement le cadre des marchés publics. Il est, cependant, impératif d'apporter une solution temporaire, en attendant que les solutions permanentes soient mises en œuvre dans le cadre des projets en cours. La solution temporaire devrait provenir du déploiement et de l'utilisation effective du système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP).

Dans le moyen terme, les mesures permanentes se mettront en place dans le cadre des projets en cours.

5. Révision, ajouts et modifications des textes définissant le cadre légal, réglementaire et institutionnel

L'évaluation a révélé certaines lacunes substantielles du cadre légal et réglementaire qui nécessitent une attention immédiate puisque les textes concernés ont un effet direct sur les résultats du système comme : (i) **la modification de l'art. 146 du MP concernant l'usage de contrat de « forme libre » lorsqu'il s'agit d'un marché de gré à gré devrait intervenir et rendre l'utilisation obligatoire des contrats-types,** (ii) l'élaboration, l'adoption et la mise en application du MP des CGPMP, (iii) l'élaboration, l'adoption et la mise en application du manuel de l'utilisateur et du guide de la commande publique, (iv) l'actualisation

des textes existants, et, (v) les délais de publication des décisions du CRD. La révision d'autres textes de moindre importance pourrait survenir un peu plus tard dans le cadre de la modernisation du système.

Sous la coordination de la Primature, ces actions pourraient être entreprises et exécutées par le personnel de l'ARMP qui est le mieux placé pour réussir cette tâche et qui en possède l'expérience et l'expertise, en collaboration avec les autres parties prenantes (DGCMP, CGPMP, société civile et secteur privé, entre autres).

6. Mise en place d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics

La mise en place d'un système d'information est une condition « sine qua non » du développement du secteur des marchés publics. D'ailleurs, **toutes les évaluations depuis 2012 ont recommandé de s'attaquer à ce point en priorité**. Les exemples de dysfonctionnements occasionnés par le manque d'un système efficace sont nombreux et concernent, entre autres, les domaines suivants : enregistrement des renseignements, production des documents requis selon la procédure (AMI, AAO, dossiers d'appel d'offres, rapports d'évaluation, etc.), encadrement et suivi des procédures, conservation des documents essentiels, évaluation de la performance des acteurs, production des statistiques. Cependant, la mise en œuvre comporte des exigences techniques, financières et politiques importantes.

L'exigence technique la plus importante est le développement du système, sa conception, son implantation, la formation des utilisateurs, les tests, etc. Le développement d'un système aussi complexe que celui-ci comporte des exigences financières également très élevées. Il sera important d'obtenir de la part du gouvernement, à travers les projets ou directement de la part des partenaires, un engagement ferme pour le financement de cet immense projet. On pourra envisager, en temps opportun, de conclure un partenariat avec une ARMP qui a déjà développé son système et qui fonctionne correctement, ceci dans le but de capitaliser ses expériences.

Quant aux exigences politiques, il faudra envisager une campagne de sensibilisation en vue de susciter l'adhésion du plus grand nombre et vaincre les résistances car il faut s'attendre à un haut niveau de résistance à la mise en place d'un système de gestion qui permettra d'obtenir de l'information qui ira bien au-delà de la simple collecte de renseignements sur les marchés. Il y aura certainement des intérêts qui chercheront à contrer l'instauration d'un système visant la transparence.

Compte tenu de l'ampleur du problème qui a un impact sur l'ensemble du système, il est important que le travail de préparation de la stratégie comporte une évaluation très fine des options qui vont permettre de réduire les risques et même prévoir des plans alternatifs si toutefois les conditions de succès ne sont pas toutes remplies. En termes d'urgence, une intervention immédiate est requise pour corriger l'absence d'un système d'information efficace.

7. Élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités et de professionnalisation certifiée des acteurs

L'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités est une priorité. Il s'agit de renforcer tous les éléments du système et la capacité du système à s'auto-évaluer, choisir les actions correctrices les plus porteuses, les mettre en œuvre, évaluer les résultats et recommencer le cycle d'apprentissage. L'ARMP a organisé de nombreuses sessions de formation de manière épisodique mais les réflexions amorcées dans le cadre du projet PRC-GAP n'ont pu conduire à une stratégie globale impliquant les universités, les services de formation interne des organes (ARMP, MINBUD en ce qui concerne la DGCMP, les ministères sectoriels en ce qui concerne les CGPMP) et autres organismes de formation qui s'intéressent aux marchés publics. Il en est de même de la stratégie visant la professionnalisation des métiers de la passation des marchés dont on parle depuis longtemps mais qui n'a pas encore vu le jour. Le seul bémol est que le contenu

des métiers de la passation des marchés va peut-être évoluer ou être modifié prochainement à cause de la mise en place du système de gestion d'information des marchés publics. Cet aspect devra être pris en compte dans les termes de référence de l'équipe chargée d'élaborer la stratégie. Dans tous les cas de figure, ce chantier devra impliquer tous les acteurs du système : secteur privé, société civile, secteur public.

8. Instauration d'un système pérenne d'audits et de contrôles internes de même que d'audits externes conduits dans les temps prescrits

Le renforcement des capacités de l'IGF et celles de la CC pour assumer convenablement leurs fonctions respectives de contrôle interne et d'audit externe a débuté sous le PROFIT-CONGO qui est maintenant clôturé. Il faudra donc rechercher de nouveaux financements sous le projet ENCORE qui vient d'entrer en vigueur. Un des pays - parmi ceux qui ont mis en place des mécanismes de contrôle et d'audit et développé des programmes ainsi que des modules de formation déjà testés - pourrait être contacté pour offrir la formation de base en audit interne des marchés publics. La même approche pourrait être utilisée en ce qui concerne l'audit externe. La BM a quelques expériences dans la mise en œuvre de formations qui regroupent le secteur privé et les agents de l'État. Une telle approche pourrait être utilisée lorsque la mise en œuvre de la composante sera plus avancée.

Ce sont les 8 chantiers prioritaires (en termes de séquençage) qui regroupent toutes les recommandations suite à l'évaluation des 14 indicateurs.

ACTIONS A EFFET IMMÉDIAT ET VISIBLE (QUICK WINS)

La mise en œuvre de ces grands chantiers est subordonnée à la décision des autorités politique qui ne saurait venir qu'après des discussions au plus haut niveau. Entretemps, les experts qui ont évalué le système ont identifié six (6) actions qui pourraient être entreprises assez rapidement et dont la concrétisation procurerait des effets à court terme. Ces actions prioritaires qui apporteraient des gains à court terme qui démontreraient l'engagement du gouvernement pour les réformes et qui constitueraient un premier pas, avec les autres acteurs et partenaires, vers un programme de réforme de grande envergure. Ces actions sont de faible complexité, ne nécessitent pas de financements très élevés et auraient un effet immédiat et visible :

- Réflexion et discussions avec les hautes autorités sur le rattachement de l'ARMP à la Primature (tutelle technique), sujet également discuté sous l'indicateur 5;
- Réflexion et discussions avec les hautes autorités sur la prise d'un texte précisant que les décisions du CRD sont exécutoires. Cette question a été abordée sous l'indicateur 1 et de manière plus détaillée sous l'indicateur 13;
- Réunions de présentation des conclusions du présent rapport et discussions avec le secteur privé, la société civile et l'administration y compris les AC. Il est essentiel que les conclusions de ce rapport soient largement discutées au sein de la communauté des acteurs de la passation des marchés pour susciter l'adhésion des acteurs qui sont favorables à la réforme et contrer les objections de ceux qui y sont opposés ou auprès des sceptiques;
- Mise en place de mesures garantissant le gel des fonds au moment du lancement de l'appel d'offres. Comme on l'a abondamment expliqué, le fait que les fonds soient certifiés disponibles au moment du lancement de l'appel d'offres entraîne des problèmes majeurs qui ou bien empêcheront l'exécution du mandat ou bien empêcheront les fournisseurs et prestataires d'être payés selon les termes du contrat. Dans les deux cas de figure, c'est la crédibilité du système qui est en jeu. Ce

problème, qui relève de la gouvernance plutôt que des marchés publics, peut facilement être résolu si toutes les parties se concertent et appliquent les recommandations proposées;

- Révision de l'article 146 du manuel de procédures portant sur la forme des contrats de gré-à-gré. Il s'agit d'une lacune très facile à corriger et qui ne nécessite aucun financement. Il s'agit d'un problème de gouvernance et de marchés publics. Tous les marchés doivent être encadrés et obéir à des règles uniformes pour assurer la transparence. Cette action à court terme ainsi que la suivante (et dernière) permettront de valider la volonté d'aller de l'avant dans la réforme des marchés publics;
- Mise en application de l'article 9, point 5, du décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État sous l'autorité de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle qui prévoit que les agents de l'État exerçant dans le domaine des finances publiques doivent déclarer leurs avoirs et ceux de leur famille immédiate. Cette obligation n'est pas encore effective depuis 2002.

La mise en œuvre ou non des six (6) actions ci-dessus donnera une bonne indication du niveau de volonté politique d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes nécessaires.

VALIDATION DES RÉSULTATS

La validation des résultats de l'évaluation a été opérée au niveau interne et au niveau externe en trois étapes: (i) premièrement, le Comité de Pilotage (CP) a approuvé le rapport préliminaire et convoqué l'atelier de validation qui s'est tenu le 21 novembre 2019, (ii) deuxièmement, lors de la réunion de décision du 27 mai 2020, présidée par le Directeur des opérations de la BM en RDC, la version finale du rapport préliminaire a été validée après la revue par des pairs évaluateurs interne à la Banque mondiale incluant les PTF et l'équipe MAPS de la Banque mondiale, et (iii) troisièmement, la version finale du rapport a été soumise à la validation du ATAG et du Secrétariat MAPS pour la certification du rapport sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II.

Validation interne

Mars-juin 2019. Le CP à travers le ST s'est assuré que les experts-évaluateurs appliquaient intégralement la méthodologie MAPS, que leurs constats reflétaient bien la réalité et que les parties prenantes internes et les autres membres de l'équipe d'évaluateurs avaient la possibilité de se faire entendre afin d'exposer la situation dans son intégralité. En effet, l'organisation de l'évaluation impliquait que chacune des équipes d'experts devait valider les constats et conclusions de ses propres travaux au moyen de discussions au sein même des équipes d'évaluation.

Juin 2019. Le ST a organisé une séance de restitution des constats et conclusions de chacune des équipes, pas nécessairement pour développer un consensus au sein du groupe, mais plutôt pour en venir à une position majoritaire. Au cours de cette réunion, chacun des experts a pu prendre connaissance des résultats des travaux de l'ensemble des équipes de manière à pouvoir faire les recoupements avec ses propres résultats. Il convient de souligner ici que les équipes chargées de la revue des 152 marchés auprès des 38 AC ont, au terme de leurs travaux, discuté de leurs constats et conclusions avec les gestionnaires des CGPMP pour partager avec eux les résultats et s'assurer de la justesse de la compréhension de la situation de même que des conclusions. Dans les rares cas où il y avait des divergences, les discussions ont permis d'en venir à une compréhension commune de la situation, ce qui a permis d'éliminer les différences de vue entre les évaluateurs et les AC. Dans le cas des sondages auprès de l'administration, le secteur privé et la

société civile, les évaluateurs se sont assurés que les participants étaient bien en phase et qu'il n'y avait pas de divergences de vue au sein des différents groupes.

Juillet-Novembre 2019. Le ST a produit le rapport préliminaire en juin 2019 et l'a soumis au CP pour discussion et adoption avant la tenue de l'atelier de validation. Pour faciliter l'approbation du rapport préliminaire, le CP a demandé que des réunions de validation préliminaires soient organisées spécifiquement au profit des représentants de chacune des parties prenantes (secteur privé, société civile et institutions de formation de même qu'auprès de l'administration publique). Ces réunions de validation ont eu lieu en octobre 2019. Les compte-rendu de ces réunions sont annexés au présent rapport. Suite aux réunions avec les parties prenantes, le CP a adopté le rapport préliminaire et convoqué l'atelier de validation qui a eu lieu au Grand Hôtel de Kinshasa le 21 novembre 2019.

L'atelier s'est tenu sous le très haut patronage de S.E. M. le Premier Ministre et a consisté en une présentation détaillée des constats, conclusions et recommandations par le Coordonnateur du ST. A cet atelier, ont participé une centaine de personnes provenant de l'administration publique, des AC, du secteur privé, de la société civile, des institutions de formation et des PTF. L'assemblée a entériné l'ensemble des constats, conclusions et recommandations sous réserve de quelques amendements mineurs.

La discussion la plus importante lors de l'atelier a porté sur l'une des recommandations qui consistait en la création d'une autorité chargée des marchés publics qui (i) devrait être située à un niveau hiérarchique approprié, (ii) aurait les prérogatives nécessaires pour faire appliquer l'ensemble des dispositions de la LRMP et les décisions de l'ARMP, (iii) aurait également le pouvoir de contraindre les récalcitrants. La création d'une telle nouvelle autorité a suscité des réticences compte tenu du fait que la LRMP place l'ARMP sous la tutelle financière et administrative du Premier Ministre. Considérant que l'objectif de la recommandation était de rattacher l'ARMP à une autorité politique ayant une position hiérarchique élevée de manière à ce qu'elle puisse amener la totalité des AC à se conformer aux dispositions du cadre légal, les participants ont recommandé que l'ARMP - qui est indépendante sur le plan technique - devrait pouvoir bénéficier de l'appui de sa tutelle pour faire appliquer la LRMP.

En réalité, il n'y a eu que très peu de discussions ou de points de vue divergents lors de l'atelier de validation. Les parties prenantes congolaises ont unanimement admis que (i) le système des marchés publics en RDC n'est pas du tout performant, (ii) les opérations de planification, passation, suivi, exécution des marchés sont tout à fait déficientes et que, (iii) les règles d'éthique et mécanismes de lutte contre la corruption sont inexistantes. Il y a donc eu une convergence de vues sur le fait que le système doit être impérativement amélioré, et ce, dans les meilleurs délais.

Le compte rendu de l'atelier de validation de même que la liste des personnes convoquées et des participants sont versés en annexe au présent rapport. Tous ces documents ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4. Les amendements formulés lors de l'atelier ont été pris en compte dans la version finale du rapport préliminaire de décembre 2019 qui a été transmis à la BM pour validation par elle et par le TAG.

Le rapport de l'expert indépendant a été avalisé par le secrétariat technique. Il a ensuite fait l'objet de commentaires de la part de l'ARMP et de la DGCMP auxquels l'expert a fourni une réponse détaillée. Il n'y a pas eu de suite à cette réponse et le rapport est considéré avoir été validé sur le plan interne et fait partie intégrante du présent rapport.

Validation externe

La validation s'est effectuée en deux étapes au niveau de la BM, à savoir (i) premièrement, lors de la réunion de décision du 27 mai 2020, et (ii) deuxièmement, à l'issue de la revue du ATAG et du Secrétariat MAPS pour la certification du rapport vu sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II.

Mai 2020. La réunion de décision du 27 mai 2020 s'est tenue après la revue de la version finale du rapport préliminaire par les évaluateurs pairs incluant les PTF et l'équipe MAPS de la BM. Les commentaires issus de la revue par les pairs ont été transmis au ST pour leur prise en compte dans la version finale du rapport préliminaire. La réunion de décision, présidée par le Directeur des opérations de la Banque mondiale en RDC, a statué sur la version révisée du rapport intégrant les commentaires des évaluateurs pairs et l'a validée moyennant la prise en compte des points suivants, (i) le classement par ordre de priorité des causes du dysfonctionnement du système, (ii) le classement par ordre de priorité des recommandations, et (iii) l'identification de déclencheurs sur la base des recommandations.

Novembre 2020. La version finale du rapport intégrant les commentaires de la réunion de décision a été soumise à la validation du ATAG et du Secrétariat MAPS le 14 octobre 2020 en vue de l'approbation du rapport sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II. Les commentaires issus de ces instances ont été reçus le 16 novembre 2020 et intégrés dans la présente version finale du rapport d'évaluation. Les délais dont il est questions sont dus, en très grandes partie sinon en totalité, à la pandémie qui a considérablement ralenti, voire arrêté les travaux tant du côté congolais que de celui de la Banque mondiale et des instances approbatrices.

Tous les commentaires reçus lors des diverses revues sont portés en annexe au présent rapport. Ils ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.armac-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

En conclusion

Il existe une convergence de vues de la part de la partie congolaise et de la BM que le rapport d'évaluation présente un portrait fidèle de la situation du système des marchés publics en RDC. Non seulement, il met en évidence les problèmes majeurs sous chacun des piliers mais il établit les relations entre les dysfonctionnements qui se retrouvent sous plus d'un pilier ou qui tirent leur origine sous différents piliers. Il est à noter que, tout comme lors des évaluations précédentes, il n'y a pas de divergences de vues notables entre la partie congolaise et les parties prenantes, ni même au sein de la partie congolaise. 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.

Il est bien connu également que la tâche la plus ardue sera de corriger les faiblesses notamment en raison de la volonté politique qu'exige cela. C'est la raison pour laquelle l'approche a été d'évaluer la situation et d'obtenir un vaste consensus de toutes les parties prenantes sur les vices du système.

La seconde étape sera d'obtenir la vision des hautes autorités politiques sur le futur du système des marchés publics et leur accord sur les recommandations; elles devront définir les grandes orientations et donner les instructions claires sur la voie à suivre. Elles devront également procéder au remplacement des mandataires. C'est alors que pourra débuter la mise en œuvre du plan stratégique de réforme du secteur des marchés publics.

1. INTRODUCTION

L'évaluation du système de passation des marchés en République Démocratique du Congo (RDC) a été conduite par une équipe du gouvernement avec l'assistance financière d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs géré par la Banque mondiale (BM). La note conceptuelle a été finalisée en juillet 2018. L'évaluation proprement dite qui devait débiter en novembre 2018 a été retardée en raison des élections qui se sont tenues en décembre 2018. L'évaluation a pu débiter en mars 2019. Le rapport préliminaire a été publié à la fin juin 2019. L'atelier de validation s'est tenu à Kinshasa le 21 novembre 2019 et le rapport préliminaire amendé a été émis en décembre 2019. Ledit rapport a fait l'objet de commentaires en interne par la BM, le ATAG et le Secrétariat MAPS. Les commentaires recueillis à chacune des étapes ont ensuite été intégrés dans ce rapport qui constitue le rapport final de l'évaluation 2021.

L'approche retenue par le gouvernement d'impliquer les experts des institutions et départements en charge des marchés publics dans la conduite de l'évaluation a eu deux conséquences majeures :

La première a été que les experts, pour des raisons évidentes de potentiels conflits d'intérêt, n'ont pu procéder à l'évaluation des institutions chargées des marchés publics, à savoir l'ARMP, la DCGMP et les CGPMP, dont ils proviennent tous. Pour y remédier, l'évaluation institutionnelle a été conduite par un expert indépendant recruté à cet effet. Elle a porté essentiellement sur les indicateurs 5 et 6 notamment sur la gestion, l'indépendance et la performance. Les constats, conclusions et recommandations de l'expert dépassent le cadre de la présente évaluation et serviront lors de l'élaboration et mise en œuvre du plan stratégique. Les conclusions et recommandations pertinentes ont été intégrées au présent rapport. Le rapport lui-même est porté à l'Annexe 2.

La seconde qui a entraîné des retards dans l'exécution a été l'inéligibilité de certaines catégories de dépense sur le fonds fiduciaire. Il a donc fallu recourir à d'autres sources de financement pour acquérir certains équipements informatiques et prendre en charge les frais de restauration et de transport encourus par les experts qui sont des agents de l'État.

La tenue des élections a ralenti le début de l'opération ; le processus de nomination du Premier Ministre (mai 2019) et de mise en place du gouvernement (août 2019) a également contribué à rendre plus difficiles les contacts avec les autorités responsables. Néanmoins, il faut souligner la participation active de la Primature lors de l'atelier de validation du rapport. Ensuite, la pandémie COVID-19 n'a pas du tout facilité le travail d'incorporation des commentaires issus de l'évaluation par les pairs. Malgré la fermeture de la Gombe, une commune de Kinshasa incluant des bureaux de la BM et de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), les équipes ont pu terminer l'évaluation selon l'échéancier modifié.

Cette section introductive comporte un grand nombre de détails sur le contexte général de l'évaluation, sur les responsabilités d'exécution, la méthodologie, les questions liées à l'échantillon et au sondage, au processus de validation. Tous ces points consignés dans le présent rapport fourniront aux personnes qui seront éventuellement chargées de son actualisation de bien comprendre le travail accompli de manière à s'y arrimer pour produire des résultats comparables.

1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION, OBJECTIFS ET JUSTIFICATION

Pour bien comprendre le contexte général, les objectifs et la justification de l'évaluation du système des marchés publics en RDC, il est important de rappeler que l'évaluation s'inscrit dans le cadre de la collaboration du gouvernement et les partenaires techniques et financiers (PTF) sous le leadership de la BM initiée en 2003 et visant à améliorer la performance du secteur des marchés publics. Malgré les efforts en

la matière, il subsiste un fort sentiment d'insatisfaction de la part des autorités politiques, des managers et agents de l'État impliqués dans la passation des marchés, des opérateurs privés, des organisations de la société civile de même que des PTF. Cela s'étend également à la population congolaise en général qui estime que la passation des marchés peut et doit être plus efficace et plus performante. Le faible taux d'exécution budgétaire, l'inefficacité de la dépense publique et les nombreux dysfonctionnements du système sont à l'origine du désir de changement.

Plusieurs évaluations du système ont été conduites par le gouvernement et les PTF notamment la BM et la Banque Africaine de Développement (BAD). Ces évaluations ont permis d'identifier divers problèmes et formuler de nombreuses recommandations en vue d'améliorer le système. Malgré cela, les progrès tardent à se manifester. Profitant de l'arrivée d'un nouveau gouvernement, les autorités se sont adressées à la BM pour bénéficier de l'évaluation du système selon la méthodologie MAPS II. On a estimé que l'utilisation de cette méthodologie permettrait de faire le point de la situation du système de manière plus précise et plus objective que par le passé. En effet, la méthodologie permet d'identifier en détail les écarts entre la situation en RDC et les bonnes pratiques internationales de manière à faire ressortir les points à améliorer.

La note conceptuelle de juillet 2018 présentait la situation comme suit : « il subsiste encore de nombreux goulots d'étranglement dans la gestion des dépenses publiques en général et de la passation des marchés en particulier. Ce qui conduit à un taux d'exécution budgétaire qui est très faible et à l'inefficacité des dépenses publiques dans les secteurs prioritaires. ⁹ Le taux d'exécution du budget global a diminué de 56 % en 2013, à 51 % en 2014, et respectivement de 36 % à 31% dans les secteurs sociaux et d'infrastructures. De 2015 au premier semestre 2018, le taux d'exécution budgétaire pour les dépenses d'investissement a varié de 68,2% à 11% en passant à près de 23% pour les années 2016 et 2017. ¹⁰ L'exécution du budget est affectée principalement par : (a) une procédure redondante comportant de longues étapes, y compris diverses interventions politiques dans l'approbation des engagements et des paiements ; (b) une centralisation excessive de l'exécution du budget par le Ministère des Finances (MINFIN) et le Ministère du Budget (MINBUD); (c) les recours excessifs aux procédures exceptionnelles de la chaîne de la dépense publique causés par le manque de fluidité des procédures lors de traitement des dossiers et de redondance des contrôles; et, (d) la mise en œuvre inefficace des procédures de marchés publics prévues dans la Loi relative aux Marchés publics (LRMP) de 2010, en raison du fait que les institutions ne sont pas encore pleinement opérationnelles ». A l'origine de ces problèmes, on pouvait identifier: (i) la mauvaise interprétation des textes et/ou les violations flagrantes à leurs dispositions; (ii) les procédures de passation des marchés effectuées en dehors de la chaîne de la dépense publique; (iii) la faible capacité des institutions, ARMP, Direction générale du Contrôle des Marchés publics (DGCMP) et des Cellule de Gestion des Projets et des Marchés publics (CGPMP) pour mener à bien leurs missions, n'étant pas dotées de ressources humaines, financières et matérielles qui leur sont nécessaires. De plus, la note conceptuelle affirmait que la résistance au changement constituait un obstacle majeur à la mise en place des réformes souhaitées par les parties prenantes. En effet, certaines autorités gouvernementales, gestionnaires de l'administration, opérateurs privés s'opposent aux tentatives d'amélioration de la performance du système y voyant une menace à leur influence et leur pouvoir. Entre autres, un meilleur suivi et contrôle des procédures, l'audit de la passation et de la gestion des marchés publics et une plus grande publicité des marchés futurs devraient normalement conduire à une plus grande transparence des opérations. C'est dans ce contexte général que le gouvernement a entrepris la présente évaluation de son système de passation des marchés.

⁹ Rapport sur l'exécution budgétaire 2015, 2016, 2017 et 2018 Site du Ministère du Budget.

¹⁰ Mise à jour économique de la RDC - rapport 2015

1.1.1 Objectifs et justifications

L'évaluation vise essentiellement à faire le point de la situation, à mesurer les écarts entre l'existant et les bonnes pratiques internationales, à identifier les lacunes substantielles ou matérielles pour ensuite proposer des actions de nature à améliorer le fonctionnement du système et l'amener aux standards internationaux.

D'une manière plus précise, l'évaluation a pour objectifs de :

- Dégager les forces du système et mettre en évidence ses vraies faiblesses (identifier les vrais problèmes de contreperformances ou dysfonctionnements constatés en matière des acquisitions) en s'appuyant sur une analyse rigoureuse et objective, qualitative et quantitative;
- Identifier les écarts entre la situation actuelle et le niveau de réalisation des indicateurs et sous-indicateurs puis proposer des actions qui vont contribuer à atteindre la pleine réalisation des indicateurs non entièrement réalisés.

L'évaluation devrait conduire dans une phase ultérieure à l'élaboration d'un plan stratégique (ce qui ne fait pas partie de la présente évaluation) comportant un nombre d'actions limité jugées d'importance capitale pour l'amélioration du système et qui déclinera pour chacune d'elles toutes les mesures à mettre en place sous chacun des aspects suivants :

- L'actualisation du cadre légal, du cadre institutionnel et procédures;
- La mise en place d'un système d'information efficace;
- La stratégie globale de renforcement des capacités incluant la formation et la motivation du personnel, la marche à suivre pour professionnaliser le métier de passation des marchés;
- Les changements qui doivent être apportés à la manière dont on prépare, passe, assure la gestion et contrôle les marchés;
- L'amélioration de la façon dont on traite les clients (changement des mentalités);
- Le financement du fonctionnement du secteur; les moyens par lesquels son indépendance est assurée;
- Les modes et méthodes pour mesurer les progrès à travers une commission permanente de suivi et d'évaluation du plan stratégique.

Au terme de l'exercice d'évaluation, la RDC sera dotée d'un document faisant le point de la situation dont le contenu aura reçu l'aval de toutes les parties prenantes renforçant ainsi la synergie et la collaboration des parties. L'évaluation apportera (i) une base référentielle qui sera utilisée pour concevoir des réformes additionnelles, (ii) un corps d'évaluateurs nationaux (provenant tous de l'ARMP, DGCMP et CGPMP) formés dans le cadre de cette mission, capables de proposer des réformes additionnelles et de faire le suivi de leur mise en œuvre.

Enfin, elle permettra à la BM de connaître la mesure dans laquelle le système national se positionne par rapport à sa nouvelle réglementation pour ensuite examiner la possibilité de l'utiliser dans le cadre de ses Arrangements Alternatifs de Passation des Marchés prévus dans son nouveau cadre de passation des marchés.

1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

1.2.1 Les piliers prioritaires

La note conceptuelle prévoyait que l'évaluation se focaliserait davantage sur les piliers III et IV pour les raisons suivantes :

« **Pilier III** - Les opérations de passation des marchés créent problèmes. Toutes les évaluations antérieures ont noté les graves déficiences qui caractérisent le système : manque de planification, exécution hors du cadre légal et réglementaire, interférences politiques, prix élevés, qualité déficiente, dépassements budgétaires etc... Les faiblesses ont des répercussions sur l'ensemble du système et viennent masquer tous les progrès réalisés sous les autres piliers. Elles sont ressenties à tous niveaux et, bien que documentées sur une base épisodique, elles n'ont jamais été soumises à la réflexion et discussion de toutes les parties prenantes. **Ces questions sont au cœur du problème et constituent l'essence de l'évaluation.**

Pilier IV - La transparence et l'intégrité du système tant en ce qui concerne l'existence de règles que leur mise en application n'ont pas fait l'objet d'avancées significatives malgré leur importance. Ces éléments n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'attention bien qu'elles aient un impact important sur le système. Elles seront examinées en profondeur lors de l'évaluation ».

Par contre, la note conceptuelle stipulait que les piliers I et II n'allaient pas nécessiter autant d'efforts étant présumés comporter moins de problème.

« **Pilier I** - Le cadre légal et réglementaire est celui dont la mise en œuvre est la plus avancée, les faiblesses sont bien connues de même que les actions à prendre.

Pilier II - Le cadre institutionnel est en place, il doit être rendu plus opérationnel et performant; il reste beaucoup à faire au niveau de la capacité de gestion, des institutions de formation existantes ou de la création d'autres. Il existe également l'épineux problème de l'inexistence d'une stratégie nationale en matière de renforcement des capacités sur les marchés publics ».

Dès le début de l'évaluation, il est apparu que le pilier I connaît des lacunes qui sont facilement corrigibles. Par contre, l'examen détaillé, sous-indicateur par sous-indicateur a révélé que le pilier II connaît des lacunes substantielles qui ont un impact sur l'ensemble du système. En effet, il est apparu que la passation des marchés n'est pas du tout intégrée dans la gestion des finances publiques (indicateur 4) bien qu'il existe un projet visant cet objectif; il est aussi apparu que la passation des marchés n'est pas intégrée dans un système d'information efficace (indicateur 7) de même en ce qui concerne le développement institutionnel. Il a donc fallu revoir le plan de travail des équipes d'évaluateurs pour faire du pilier II une priorité tout comme les piliers III et IV, ce qui a nécessité de redéployer les ressources disponibles.

1.2.2 Les institutions prioritaires

En ce qui concerne le champ de l'évaluation, la note conceptuelle prévoyait que « La RDC est un État comportant un gouvernement central et 26 provinces. Le cadre légal prévoit que les institutions de passation des marchés se retrouvent au niveau central et au niveau des provinces. Compte tenu du fait que la plus grande partie des contrats (en nombre comme en valeur) se passent au niveau central et dans le but d'optimiser l'allocation des ressources disponibles, les efforts seront concentrés sur les institutions du niveau central. Cela ne signifie pas que les provinces ont une importance moindre mais plutôt que les efforts doivent être, dans un premier temps, dirigés à l'examen de problèmes dont les solutions pourraient avoir un impact considérable sur le bon fonctionnement de tout le système, y compris au niveau des provinces.

La mise en place du système au niveau provincial est encore à un stade embryonnaire et certains problèmes structurels et opérationnels continuent à affecter son fonctionnement de manière accrue dans les provinces mais différemment d'une province à une autre. Il serait important de prendre en compte quelques provinces dans le cadre de cette évaluation. Il s'avère qu'il est essentiel d'avoir une plus grande visibilité sur les grands projets d'infrastructures dans les provinces comme le Haut Katanga, le Lualaba, le Nord Kivu et le Kongo central ».

Les évaluateurs ont eu de longues discussions sur la pertinence d'inclure les institutions du niveau provincial dans l'évaluation. Il aurait certainement été intéressant de procéder ainsi. On a vite réalisé que les ressources allouées à l'évaluation n'étaient pas suffisantes pour couvrir les frais de déplacement des équipes dans les provinces en dehors de Kinshasa. De plus, il s'est avéré que l'absence d'un système efficace d'archivage et d'information n'allait pas faciliter l'obtention d'informations fiables et plus précises que celles qui seraient obtenues à Kinshasa. Finalement, l'un des justificatifs d'inclure certaines provinces à savoir la règle constitutionnelle de répartition du budget national 60%-40% entre le niveau central et les provinces n'est pas respectée et la proportion exacte du budget national consacrée aux provinces n'est pas connue. Pour toutes ces raisons, l'évaluation s'est concentrée sur les institutions du niveau central.

1.3 MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE POUR LA CONDUITE DE L'ÉVALUATION

Cette section traite de la méthodologie adoptée pour la conduite de l'évaluation notamment la délégation des responsabilités à l'ARMP, l'organisation de l'évaluation au niveau de l'ARMP, la sélection des évaluateurs et la conduite des opérations techniques d'évaluation. La section 1.4 traite de la question plus précise de la collecte des données, de l'échantillon pour la revue des marchés et du sondage auprès de l'administration, du secteur privé et des organisations de la société civile.

1.3.1 Méthodologie de la conduite de l'évaluation

L'évaluation a été conçue de manière à déboucher sur une compréhension claire et objective de la situation de manière à ce que tous les intéressés, **notamment les décideurs politiques, puissent prendre des décisions éclairées sur les mesures correctrices à mettre en place.** La méthodologie d'intervention a donc été développée dans cette perspective.

Le gouvernement avait également pour objectif de développer et renforcer les capacités des experts de l'administration à évaluer le système des marchés publics et ses performances. Il a donc écarté l'option de confier l'évaluation à des experts externes. La BM a encouragé la RDC dans la voie proposée, exprimant cependant des réserves quant aux difficultés liées à (i) la prise en charge desdits experts, et (ii) la gestion opérationnelle d'un groupe de 18 personnes (12 évaluateurs et 6 membres du ST) à former et à diriger tout au long de l'évaluation.¹¹

C'est à l'ARMP - dont l'une des attributions est de procéder à des évaluations périodiques du système de la passation des marchés publics – que le gouvernement a demandé de conduire la présente évaluation. L'ARMP a mis en place un Comité de Pilotage (CP), présidé par le Président de son Conseil d'Administration (CA) et composé de son Directeur Général (DG), du Directeur Général de la DGCMP, des Représentants/Conseillers du MINBUD, MINPLAN, MINFIN ainsi que des représentants des

¹¹ Lorsqu'il s'est avéré nécessaire d'acheter des ordinateurs portables et de payer une somme forfaitaire pour couvrir les frais de communication et de rembourser les dépenses personnelles des 18 experts, le ST et la BM ont su trouver des solutions pratiques grâce à la collaboration entre le Fonds fiduciaire multi-bailleurs et le projet PROFIT-CONGO.

opérateurs économiques et des organisations de la société civile. Le CP avait pour mandat d’orienter et de valider les résultats de l’évaluation. En outre, un Secrétariat technique (ST) constitué essentiellement de 6 experts de l’ARMP a été créé et chargé d’assister techniquement le CP. Le ST a ensuite recruté, sur concours et sur la base des termes de référence convenus, 12 experts issus de l’ARMP, la DGCMP, des CGPMP, du MINFIN, MINBUD et MINPLAN ayant des expertises et expériences variées de manière à favoriser une réflexion sur des questions communes et le développement d’une vision pluridisciplinaire et multisectorielle de l’état du système. Ces 12 experts, sous la supervision du ST ont constitué le groupe des évaluateurs. Les membres du ST et les évaluateurs ont tous reçu une formation sur la méthodologie MAPS II de même que les documents de travail dont la matrice d’évaluation. L’objectif de développement et de renforcement des capacités que visait le gouvernement a clairement été atteint tel que cela est reflété dans le chapitre 3 portant sur l’évaluation des 14 indicateurs.

Le travail d’évaluation a été divisé en 4 tâches distinctes comme l’indique le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1. Répartition des tâches de l’évaluation

Thèmes	Référence	Responsables ¹²
Aspects légaux	Pilier I (Indicateurs 1 à 3) Pilier II (Indicateurs 5-6) Pilier IV (Indicateurs 12 à 14)	Une (1) équipe de 3 Experts
Revue des marchés	Pilier III (Indicateur 9)	4 équipes de 3 personnes qui ont examiné en moyenne 40 contrats/équipe
Liens avec le système de Gestion des Finances publiques	Pilier II (Indicateur 4)	1 expert du MINFIN 1 expert de l’ARMP
Système d’information de gestion	Pilier II (Indicateur 7)	2 experts de l’ARMP
Renforcement des capacités, développement institutionnel	Pilier II (Indicateurs 8)	2 experts de l’ARMP
Sondages secteur privé, société civile	Pilier III (Indicateur 10) Pilier IV (Indicateur 11)	2 experts du MINBUD et MINPLAN
Questions autres que légales	Pilier IV (Indicateur 12, 13 et 14)	2 experts de l’ARMP

La BM a accompagné le gouvernement tout au long de l’exercice. D’abord, les experts de la BM du bureau de Kinshasa ont établi les premiers contacts avec le gouvernement pour ensuite participer à la définition d’un chronogramme de réalisation de l’évaluation. La BM a financé les services d’un consultant international chargé d’appuyer les équipes ainsi que de tous les aspects logistiques liés à la formation des membres du ST et des évaluateurs, à l’atelier de validation de la note conceptuelle et du lancement de l’évaluation (juillet 2018) et l’atelier de validation des conclusions de l’évaluation (novembre 2019). Concernant l’achat d’ordinateurs portables et le paiement d’une somme forfaitaire pour couvrir les frais de communication et les dépenses personnelles que les 18 experts supporteront pour la conduite de

¹² Certains se sont penchés sur plus d’un thème.

l'évaluation, la BM a soutenu la requête du gouvernement auprès du projet PROFIT-CONGO pour leur prise en charge. La collaboration entre le ST et la BM a été exceptionnelle tout au long de l'évaluation.

1.3.2 Exécution de l'évaluation, analyse des constats et ébauche du rapport initial

Le travail de collecte des données par les équipes s'est déroulé en mars, avril et mai 2019. Les évaluateurs ont suivi la méthodologie MAPS II. Ils ont examiné les indicateurs et sous-indicateurs de la matrice décrivant et analysant la situation actuelle par rapport à la norme internationale et les bonnes pratiques. Ils ont également examiné l'existence et la nature des lacunes pour formuler des éléments de recommandations.

En ce qui concerne l'analyse quantitative, les évaluateurs ont procédé comme suit :

- (a) pour l'échantillon des marchés, une fiche d'évaluation a été élaborée pour permettre de capter tous les renseignements nécessaires à l'évaluation lors d'une descente sur les lieux et un examen des pièces des dossiers;
- (b) pour les autres éléments d'évaluation, une fiche de renseignements a été élaborée pour permettre d'obtenir les diverses informations que la méthodologie recommande.

Tous les documents élaborés et utilisés lors de l'évaluation sont versés en annexe au présent rapport. Ils ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.armp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

En juin 2019, suite à l'évaluation sur le terrain, à la conduite des sondages et entrevues, les experts se sont réunis en séance de mise en commun de leurs constats et observations, pour procéder à l'analyse des constats, l'ébauche des recommandations et la rédaction d'une version préliminaire du rapport d'évaluation. Cela a donné lieu à des échanges qui se sont terminés par la production du rapport préliminaire au 30 juin 2019. L'objectif de ces séances était de donner l'occasion à tous les experts de comprendre l'ensemble du système. Chacun d'eux possédait une bonne compréhension du secteur sur lequel il s'était penché mais une compréhension limitée des rôles, responsabilités, importance des autres secteurs et surtout des interconnexions des divers secteurs. De l'avis d'une très grande majorité des experts, le travail de discussion et de compréhension des interactions des acteurs du système leur a permis d'avoir une vue d'ensemble du système des marchés publics et de mieux comprendre la nécessité de collaborer à tous les niveaux. A cet égard, il est clair que l'objectif du gouvernement de renforcer les capacités a été atteint. La RDC dispose désormais d'un vivier d'experts qui sont en mesure de conduire des évaluations complémentaires de son système.

A la différence des évaluations antérieures, grâce à l'examen détaillé de 152 marchés, la présente évaluation apporte des données chiffrées qui permettent de mieux appréhender la situation. Les indicateurs cherchent à exposer les faits. L'application des indicateurs qualitatifs et quantitatifs (minimum et recommandés) de la méthodologie a permis de présenter un portrait clair de la situation avec des informations précises et quantifiées. De plus, le sondage d'opinion auprès de l'administration, de la société civile et des opérateurs économiques du secteur privé a permis d'obtenir le point de vue d'acteurs qui se situent au cœur du système.

1.4 ÉCHANTILLON ET SONDAGES

1.4.1 Échantillon

L'objectif du ST était de sélectionner un échantillon représentatif des marchés passés en 2016, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles – même s'il restait un bon nombre de marchés dont l'exécution n'est pas tout à fait terminée en juin 2019. Selon les informations transmises à l'ARMP pour 2016, il y aurait eu 1792 marchés ayant suivi la procédure nationale ; cette information s'est avérée inexacte et ne correspond pas à la réalité car le système d'information en place ne produit que des résultats partiels et fragmentaires¹³ sur le nombre de marchés passés. En l'absence d'autres données fiables sur le nombre total de marchés passés, le nombre de 1792 contrats recensés par l'ARMP a été retenu comme étant la population totale à échantillonner.

Il faut bien comprendre ici que ces marchés sont tous financés par le budget national ; il ne s'agit donc pas de projet d'investissements lourds comme ceux financés par les partenaires. Il s'agit de marchés de fournitures, de travaux relativement simples, de services courants et de prestations intellectuelles.

Taille de l'échantillon. Une première considération était d'obtenir des résultats qui auraient un degré de confiance de 95% avec une marge d'erreur de +/- 5% ; si cela n'était pas possible, la marge d'erreur ne devrait pas excéder +/- 10%. Pour obtenir une marge d'erreur de +/- 5%, l'échantillon devrait comporter 317 marchés. On a estimé que le coût d'une telle opération serait au-delà des ressources prévues en termes de budget et de temps¹⁴. C'est ainsi que l'on a convenu d'un échantillon de 165 contrats dans le but d'obtenir un niveau de confiance de 95% avec une marge d'erreur de + ou - 7,5%.

Tirage de l'échantillon. Une seconde considération était l'utilisation d'une méthodologie de sélection de l'échantillon s'apparentant à celle préconisée par la BM pour les revues des contrats passés par les projets qu'elle finance. Le ST a estimé que cette approche permet de cibler les contrats qui présentent des variances par rapport aux règles prescrites et, ce faisant, d'examiner les cas-problèmes préalablement identifiés comme tels :

- Marchés pour lesquels il y a eu une ou des plaintes ;
- Marchés qui ont fait l'objet d'une relance ou d'une annulation de la procédure ;
- Marchés qui ont connu une modification de plus de 15% du montant initial ;
- Marchés qui ne sont pas consignés dans le plan de passation des marchés (à l'exception des marchés communautaires ou autres contrats qui répondent à une demande et qui ne peuvent être identifiés dès le départ) ;
- Marchés accordés sans mise en concurrence, accordés de gré-à-gré, et/ou ;
- Marchés dont le coût estimé est inférieur au seuil de revue a priori et dont le prix final excède le seuil.

¹³ Cela est longuement traité sous les indicateurs 4, 7 et 9, entre autres.

¹⁴ En fait, cette hypothèse s'est avérée exacte puisque les équipes ont rencontré des difficultés et n'ont pu examiner que 152 contrats dans une période de près de 2 mois.

Un nombre de 202 marchés¹⁵ présentant des variances comme indiqué ci-dessus ont été identifiés dans la base de données ; 50 marchés ont été sélectionnés par tirage au sort, chacun des contrats ayant une chance égale d'être tiré.

Pour le tirage des 115 contrats restants, le ST a utilisé la méthodologie suivante :

Les contrats ne présentant pas les caractéristiques ci-dessus ont été classés par autorité contractante (AC) au nombre de 36. Les AC ont ensuite été classées en 6 groupes en tenant compte de leurs différentes catégories/statuts juridiques. Par la suite, les marchés ont été désagrégés en types de marchés et méthodes de passation et enfin classés par ordre d'importance en fonction de leur valeur numéraire, en ordre décroissant. On a ensuite attribué un certain niveau de risque à chacun des groupes, sur la base principalement de (i) la perception de l'ARMP de la capacité de chacune des AC en passation des marchés, et (ii) sur la base des résultats des revues des marchés pour les années antérieures lorsque les rapports d'audit sont disponibles et sur le niveau de risque basé sur chacune des méthodes de passation des marchés.

Cette opération a permis d'identifier les groupes d'AC qui sont perçues comme étant à plus haut risque de manière à les sur-représenter dans l'échantillon et de sur-représenter les marchés à plus haut niveau de risque selon les types de marchés, les marchés de fournitures et travaux étant jugés à plus haut risque que les ceux de services et de prestations intellectuelles.

Utilisant tous ces critères combinés, le ST a effectué un tirage aléatoire de 115 contrats qui avec les 50 marchés présentant des variances ont constitué les 165 marchés à examiner. Des 165, on en a retranché 13 après avoir constaté qu'ils avaient été passés suivant des procédures des PTF. Le nombre exact de marchés examinés est donc de 152 et la marge d'erreur est de 7,6% avec un niveau de confiance de 95%.¹⁶ Tous les documents relatifs à la taille de l'échantillon, la sélection des marchés de même que la liste des marchés à examiner sont versés en annexe au présent rapport. Ils ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

1.4.2 Sondages

La méthodologie MAPS II comporte un certain nombre de questions de nature qualitative en direction de l'administration, du secteur privé et la société civile ; elle demande à ce que ces réponses qualitatives soient analysées et quantifiées pour répondre aux questions « nombre et pourcentage de la population qui estime que... ». Pour réaliser cet objectif, on a d'abord établi une liste de questions basées sur les indicateurs minimum et les indicateurs recommandés par la méthodologie. Compte tenu du nombre d'organisations du secteur privé et de la société civile en activité, le ST a jugé préférable de procéder par représentation plutôt que de les réunir toutes. Elles ont été divisées en 5 groupes S'est également posée la question de savoir s'il fallait procéder par sondage d'opinion écrit uniquement ou par atelier ou selon une combinaison. Le ST a préféré réunir les représentants de l'administration, ceux des organisations du secteur privé et ensuite ceux de la société civile, en groupes distincts, après leur avoir transmis par écrit la liste des questions à débattre, de manière à pouvoir poser des questions de suivi ce qui aurait été difficile s'il s'était agi uniquement d'un sondage d'opinion écrit. Le fait que la rencontre de face-à-face permettait d'obtenir sur le champ les réponses aux points soulevés de même qu'aux questions additionnelles de précision ou de suivi a été le

¹⁵ Ce qui est un nombre avéré, minimal compte tenu que les informations de l'ARMP ne sont que partielles. Le nombre réel pourrait être plus élevé.

¹⁶ Estimé du groupe d'évaluation, voir fr.checkmarket.com

facteur déterminant du choix de l'approche. On a ainsi pu éviter les relances pour obtenir les questionnaires complétés et le problème des questionnaires non retournés.

Suite aux ateliers sectoriels, les réponses ont été compilées, les moyennes, les nombres et pourcentages calculés et les résultats obtenus sont présentés dans ce rapport. Tous les documents relatifs aux sondages, canevas de questions, listes des personnes rencontrées et compte-rendu sont également portés en annexe au présent rapport. Ils ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

1.5 LES INSTITUTIONS IMPLIQUÉES

Comme l'annonçait la note conceptuelle, les évaluateurs ont eu des contacts avec les organismes et personnes suivantes :

- **Secteur public :**

Ministères : FINANCES, BUDGET, TRAVAUX PUBLICS ET INFRASTRUCTURES (TPD), PLAN, EPST, TRANSPORTS, SANTE, AGRICULTURE, DEVELOPPEMENT RURAL, ENERGIE, Inspection Générale des Finances, Cour des Comptes et Pouvoir Judiciaire ;
Entreprises publiques et autres : SNEL, DGDA, OCC, SCTP, RTNC, REGIDESO, OVD, OR, CRD, COREF, BCECO, ACGT, SONAS, OSCEP, Cellule des Infrastructures, Agences d'exécution des projets etc...

- **Secteur privé :**

FEC, FENAPEC, COPEMECO, CEC, Association congolaise des banques, Avocats, Presse, Universités et Instituts supérieurs, Institutions de formation (Centres d'excellence).

- **Société civile :**

SAC, ACIC, BUFORDI, GREM, LICOCO.

- **Partenaires Techniques et Financiers :**

BM, BAD, AFD, DFID, Canada, Hollande, EU, PNUD, ENABEL (ex CTB), OSISA, GTZ, JICA, KOICA, USAID, UNFPA, UNOPS, UNICEF, GAVI, Fonds Mondial.

1.6 DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DE L'ÉVALUATION

Une première difficulté rencontrée a été la coïncidence du processus électoral et de l'évaluation. La formation des membres du ST et des évaluateurs avait été programmée pour se tenir tout juste avant la descente sur le terrain. Pour des raisons de sécurité, la descente sur le terrain a été reportée et il a fallu organiser une autre séance de formation « rafraîchissement » plus tard en mars 2019 et attendre l'entrée en exercice des nouvelles autorités issues des élections en vue de leur appropriation du processus. La pandémie du COVID 19 a aussi retardé la production du rapport final.

Outre ces difficultés dues au contexte global, celles qui ont empêché les évaluateurs d'accomplir leurs fonctions sont la difficulté, voire l'impossibilité, d'accéder à l'ensemble des informations. Les renseignements disponibles étaient souvent incomplets ou insuffisants. Les équipes, excepté celle qui a examiné les dossiers traités par le BCECO, n'ont généralement pas eu accès aux pièces comptables malgré le fait que chaque AC avait été préalablement informée par une note de l'ARMP l'invitant à faciliter la

collecte des données en disponibilisant l'ensemble des documents relatifs aux marchés conclus. Pour y remédier, il leur aurait fallu demander l'autorisation de leur ministre de tutelle. Compte tenu des délais impartis, cela s'est avéré impraticable. Le manque d'informations complètes sur les marchés est un thème récurrent de l'évaluation. Ceci vient confirmer les observations des auditeurs externes qui, depuis très longtemps, déplorent la situation de l'archivage des documents et l'absence de renseignements importants dans les dossiers des marchés à auditer.

Une seconde difficulté résulte du fait qu'il n'a pas été possible, pour des raisons de potentiels conflits d'intérêt, de procéder à l'évaluation des organes des marchés publics puisque les évaluateurs provenaient de ces institutions. Cette situation n'avait pas été bien appréhendée au départ. En effet, il ne pouvait être question de confier l'évaluation des organes de la passation des marchés (ARMP, DGCMP et CGPMP) comme le requièrent les indicateurs 5 et 6, entre autres, à des agents provenant de ces mêmes organes. Procéder ainsi aurait eu pour conséquence de créer un grave conflit d'intérêt et entacher la qualité des résultats. Il a donc été nécessaire de confier une évaluation complémentaire à un expert externe et indépendant de l'administration. Le rapport de l'évaluateur indépendant est porté en annexe au présent rapport. Les conclusions de l'évaluation indépendante sont intégrées dans ce rapport notamment sous les indicateurs 5 et 6. On tiendra également compte des recommandations dans l'élaboration du plan stratégique.¹⁷

Une troisième difficulté a été le traitement des inévitables urgences (de travail ou personnelles) qui ont parfois retenu les experts à des tâches autres que celles liées à l'évaluation. Il ne faut pas perdre de vue que le contexte général de la RDC est extrêmement difficile et que dans ces circonstances, l'objectif de renforcement des capacités vient ajouter une contrainte additionnelle.

Une quatrième difficulté a été le ralentissement du rythme de travail en raison de la pandémie. La finalisation de la matrice d'évaluation pour incorporer les commentaires de la Banque mondiale et du Secrétariat MAPS n'a pas été complétée que vers la fin de 2021.

2. ANALYSE CONTEXTUELLE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

2.1 SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET GÉOSTRATÉGIQUE DE LA RDC

Géographie. La RDC est le 2^{ème} plus grand pays d'Afrique (11^{ème} dans le monde) avec 2.345.000 de kilomètres carrés. Située au centre de l'Afrique, la RDC est entourée de 9 pays, à savoir la République du Congo, la République Centre-Africaine, le Sud-Soudan, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie et l'Angola. Connu sous le nom de Congo belge pendant la période coloniale, le pays a acquis son indépendance en 1960. Sa population estimée à 86.7 millions en 2019¹⁸, quatrième pays le plus peuplé en Afrique, derrière le Nigéria, l'Éthiopie et l'Égypte. C'est le pays le plus peuplé de la Francophonie.

Population¹⁹. La population de la RDC est jeune. On estimait en 2016 que 40% était âgée de moins de 15 ans et 70 % de moins de 30 ans. D'autres données estiment que 60% de la population aurait moins de 20

¹⁷ Les termes de référence relatifs à cette évaluation ont été élaborés par l'ARMP. Ils portent sur l'évaluation de la situation à l'ARMP, la DGCMP, les CGPMP et les autorités approbatrices.

¹⁸ Données du Fonds des Nations Unies pour la Population.

¹⁹ Le dernier recensement a été conduit en 1970, les données présentées sont des estimés.

ans. Le taux d'urbanisation se situe entre 25 et 30%. Les agglomérations urbaines les plus importantes sont la capitale Kinshasa (15 Millions d'habitants), Lubumbashi (3 Millions d'habitants), Mbuji-Mayi (2 Millions d'habitants), Kananga (2 Millions d'habitants), Kisangani et Bukavu (1 Million d'habitants chacune). Les conflits internes de la RCA et les conflits de la RDC avec les pays des Grands Lacs et les conflits internes ont entraîné outre d'innombrables pertes en vies humaines, d'importants déplacements de population, estimés à 4,5 millions de personnes, impliquant la famine et des violences envers les femmes et les enfants. Ces conflits ont été abondamment documentés et sont considérés comme étant les combats les plus meurtriers depuis la seconde guerre mondiale.²⁰ On estime à 16 millions le nombre de personnes qui seraient en situation d'insécurité alimentaire alors que près de 50% de la population souffrirait de la malnutrition. En 2018, la RDC se classait au **176^{ième} rang sur 189 pays quant à l'indice de développement humain des Nations Unies**. Les organisations internationales, incluant la BM, ont constaté que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les orphelins et les enfants soldats sont laissés pour compte; 40% des femmes et 20% des hommes seraient sans revenu. Un point positif est le taux d'alphabétisation de 66,8% en 2018 (PNUD), en légère hausse grâce à la contribution des parents d'élèves. La RDC fait face à de nombreux défis pour répondre aux besoins de divers segments de sa population soit les jeunes, les groupes en détresse, les personnes déplacées dans un contexte où les infrastructures de base sont déficientes.

Système politique. La RDC est un état unitaire fortement décentralisé. Le système politique de la RDC est un système semi-présidentiel, le Président de la République étant élu au suffrage universel pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois ; celui-ci doit partager le pouvoir avec le Premier Ministre désigné et choisi au sein de la majorité parlementaire (Sénat et Assemblée nationale). Actuellement, le Président et le Parlement appartiennent à différents courants politiques, situation qui nécessite des accommodements pour une bonne cohabitation. Depuis 2015, la RDC compte 26 provinces contre 11 antérieurement. Chaque province possède une assemblée délibérante avec des députés élus au suffrage universel direct. Les sénateurs, le Gouverneur et le Vice-Gouverneur, élus par les députés provinciaux, ces deux derniers président l'Exécutif provincial tandis que les sénateurs siègent au Sénat au niveau national. La « loi de programmation numéro 15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces » est dite aussi loi sur le démembrement ou de découpage autorisée par la Constitution promulguée le 1er août 2008 est la base juridique de la mise en place du nouveau cadre. Les provinces devront toutes, aux termes de la LRMP adopter leurs Edits provinciaux des marchés publics et mettre en place les organes provinciaux des marchés publics.

Économie. Au moment de son indépendance en 1960, le pays était au deuxième rang juste derrière l'Afrique du Sud en termes d'industrialisation. En 2019, il se classait au 11^{ième} rang sur les 54 pays d'Afrique avec un PNB de US\$ 49 milliards et au 45^{ième} rang en ce qui concerne le PNB per capita estimé à US\$ 500. La chute du cours des matières premières, les nombreuses années de mauvaise gestion des finances publiques et les divers conflits internes et externes depuis le milieu des années 90 ont fait de la RDC un des pays les plus pauvres du monde.

L'agriculture et l'exploitation des richesses naturelles constituent l'essentiel de l'économie congolaise (environ 70% de l'activité économique). La RDC possède des richesses forestières qui couvrent presque la moitié du territoire et parmi les plus importantes en Afrique. Elle possède également de très importantes ressources naturelles qui sont essentiellement exportées sans transformation. À l'Ouest, sur l'Atlantique on y trouve des gisements pétroliers et à l'Est du méthane. Ses ressources minérales sont, entre autres, le cobalt (1^{er} producteur au monde), coltan (meilleure qualité mondiale), diamant, cuivre, zinc, manganèse, uranium, platine, or, béryl, tungstène. Les ressources minérales totalisent 95% des exportations. Le secteur minier contribue à 20% du PNB, 25% des recettes du gouvernement et constitue 24% des emplois.²¹ Il sied de signaler qu'il existe une importante exploitation artisanale des ressources minérales qui n'est pas

²⁰ iiag.online

²¹ Eiti.org

comptabilisée dans le secteur formel. Le pays a une hydrographie estimée à environ 40% des richesses en eau de toute l’Afrique. La RDC est dotée d’énormes potentialités économiques, avec un relief diversifié, une hydrographie essentiellement constituée du bassin du fleuve Congo long de 6 000 km, des lacs et des rivières situées de part et d’autre de l’équateur. Le fleuve Congo a un débit régulier et offre, avec ses affluents pour la plupart navigables, d’énormes possibilités pour le transport fluvial et lacustre. Influencés par le relief, le climat et l’hydrographie, le sol et le sous-sol de la RDC offrent des potentialités minières, énergétiques, forestières, agricoles et halieutiques importantes et variées.

En dépit de ses nombreux atouts, tels que l’étendue de son territoire, des conditions climatiques et agropédologiques favorables, des ressources forestières, lacustres, pétrolières et minières abondantes, et de sa croissance économique moyenne de 7% par an depuis 2010, la RDC demeure un pays moins avancé, avec un PIB par habitant de US\$500 en 2019. Son économie est fortement dépendante du secteur minier qui contribue en moyenne au quart (environ 24%) du PIB et à environ 85% des recettes d’exportation. L’agriculture y est peu développée par rapport aux potentialités du pays (18% en moyenne du PIB et seulement 3% des recettes d’exportation). Le secteur manufacturier est embryonnaire (environ 10% du PIB) en raison des contraintes liées à l’offre telles que le mauvais état des infrastructures de transport, la non-disponibilité d’intrants comme l’électricité, et un système financier tourné principalement vers les activités d’import-export. Les services, environ 40% du PIB, connaissent un grand épanouissement depuis les années 2000, surtout dans le domaine de la téléphonie mobile ; les services de télécommunication sont devenus le deuxième pourvoyeur de recettes de l’État. Le système bancaire, de dimension relativement limitée au regard de la taille du pays et de sa population, contribue peu au financement du développement du pays. La majeure partie des opérations bancaires consiste en la collecte de dépôts et en des opérations de financement à court terme, ce qui ne promeut pas le développement surtout des petites et moyennes entreprises.

La RDC demeure confrontée à d’énormes défis dans son développement y compris sa forte dépendance du secteur minier, l’amélioration de ses infrastructures, ses problèmes de gouvernance (y compris en matière de gestion des finances publiques), et la faiblesse de ses indicateurs de développement humain. Les défis majeurs demeurent la consolidation de la croissance économique aux alentours de 8% par an et la nécessité de la rendre inclusive à travers une meilleure redistribution, sans laquelle il pourrait y avoir des effets dévastateurs sur le développement économique du pays.

Besoins futurs. La RDC a un important besoin d’investissement dans ses infrastructures pour réhabiliter celles existantes ou pour faire face aux besoins futurs dans le domaine des transports, de l’énergie et les domaines sociaux. La situation de guerre a fortement abimé les infrastructures routières de sorte qu’il est plus facile d’exporter les ressources via les pays voisins que via Matadi. De plus, les grandes entreprises notamment dans le domaine minier ont également des besoins importants d’investissement. Au début des années 2000, le gouvernement estimait que les PPP avec des partenaires étrangers pourraient apporter une réponse à ses besoins. En fait, 10 ans plus tard, l’expérience enseigne que ces PPP n’ont pas donné les résultats escomptés et que dans l’ensemble, l’une des parties à l’accord a eu accès au marché congolais lui fournissant des biens à haute valeur ajoutée et du personnel hautement qualifié alors que l’autre partie exporte ses ressources naturelles et obtient des emplois requérant peu de qualifications et peu rémunérateurs.²²

Système judiciaire. Le système judiciaire est indépendant du pouvoir politique. Aujourd’hui, il est constitué d’une Cour Constitutionnelle, une Cour de Cassation, un Conseil d’État, une Haute Cour Militaire, diverses Cours d’un niveau inférieur et des Tribunaux dans différentes juridictions. Les juges sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature. Dans les provinces, territoire, villes et communes, selon les dispositions de la loi organique n°13/0116-B, il existe un ou plusieurs tribunaux de paix, un ou plusieurs tribunaux de grande instance des tribunaux de commerce

²² <https://qz.com/africa/1586753/china-and-dr-congo-sicomines-cobalt-mine-deal-is-flawed/>

et des tribunaux du travail dans chaque ville. Finalement, il existe des cours administratives et tribunaux administratifs dans le ressort de chaque province ainsi que dans la ville de Kinshasa. L'indépendance du système judiciaire se serait détériorée entre 2014 et 2017 alors que l'indépendance et la transparence des processus judiciaires se seraient améliorées au cours de la même période. Globalement la perception de la prévalence de la règle de droit estimée à 36.6 % en 2014 était de 30.6% en 2017.²³

Corruption et absence de transparence. Sur un fond de grande richesse et d'extrême pauvreté, la **corruption** s'est installée comme une voie de survie. En 2018, Transparency International classait la RDC au 161^{ème} rang sur 180 pays. La corruption est un problème qui couvre tous les secteurs de la vie économique comme :

- (i) Le climat des affaires où le pays est classé en 2019 au 184^{ème} rang sur 190 pays selon le classement « Doing Business » établi par la Banque mondiale,
- (ii) La gestion des ressources minières où la RDC se classait en 2017 au 75^{ème} rang sur 89 pays en ce qui concerne le secteur minier selon le Resource Governance Index,
- (iii) La gestion du secteur pétrolier où, en 2017, la RDC se classait au 84^{ème} rang sur 89 en ce qui concerne le secteur pétrolier « Oil and Gas ».

Le Mo Ibrahim Index of African Governance²⁴ (Index IIAG) pour 2019 a caractérisé la situation de la RDC comme étant « increasing deterioration ²⁵ » et classé le pays au 45^{ème} rang sur 54 pays. **La perception des opportunités économiques** dont l'indice était de 38.2 en 2013 est tombée à 33.6 en 2017. Notons toutefois une grande amélioration dans le secteur des infrastructures.

En ce qui concerne la **perception de la transparence**, on note une légère détérioration entre 2015 et 2017 notamment au niveau des services gouvernementaux (10.9 contre 7.9) et dans le secteur privé (17.4 contre 16.6). Par ailleurs la population perçoit une légère amélioration de l'absence de corruption dans le secteur public en général passant de 14.9 en 2015 à 16.1 en 2017.

Les marchés publics dans l'ensemble économique. Il est difficile d'avoir une idée juste de l'importance des marchés publics dans le paysage économique de la RDC puisque les systèmes ne génèrent pas ces renseignements. Ainsi, la valeur totale des dépenses qui devraient être soumises aux procédures de passation des marchés n'est pas connue avec précision. L'ARMP a fourni des renseignements sur la valeur totale des marchés pour 2016-2018 lesquelles se trouvent au tableau suivant. Les données de l'ARMP ne couvrent pas tous les marchés. En effet, (i) toutes les AC n'ont pas créé leur CGPMP et donc, systématiquement, ne rapportent pas leurs marchés et, (ii) toutes les AC qui ont créé leur CGPMP ne rapportent pas nécessairement tous leurs marchés. Il est donc nécessaire de procéder par déduction. Le rapport PEFA propose une approche qui se basant sur l'analyse des lignes budgétaires permet d'approximer le montant des dépenses qui devraient être soumises aux procédures d'appel d'offres. Le tableau suivant résume la situation.

²³ iiag.online

²⁴ iiag.online

²⁵ Un état de détérioration qui s'accroît

Tableau 2
Pourcentage des marchés publics de l'ensemble
des marchés qui devraient être soumis à la procédure

	2017	2018
Total des dépenses devant être soumises aux procédures de passation des marchés.	USD 2 633 330 000 (1)	3 644 260 000 000 FC (3)
Valeur totale MP.	USD 1 441 115 302 (2)	1 166 000 000 000 FC (4)
% des marchés soumis à la procédure selon l'ARMP	55	32

- (1) Rapport PEFA, p. 118
- (2) Données de l'ARMP
- (3) Rapport PEFA, p. 118
- (4) Données de l'ARMP, au taux de 1600FC/USD soit USD728 819 803

Le tableau ci-dessus illustre bien que les marchés effectivement renseignés à l'ARMP ne représenteraient qu'une fraction des marchés qu'elle devrait recenser. La question est donc d'importance car la valeur théorique des marchés passés en RDC pourrait être le double de celle rapportée à l'ARMP.

En résumé, la RDC est un pays dont les besoins en biens et services sont très importants d'une part pour satisfaire aux attentes de la population et d'autre part pour appuyer le développement des grandes entreprises en charge de l'exploitation des ressources naturelles. Il ne fait pas de doute que le cadre dans lequel se font les acquisitions publiques doit être amélioré et rendu plus performant. **La mise en œuvre de réformes dans ce domaine va requérir une forte volonté politique de même que de forts appuis politiques ce qui est un défi de taille dans un contexte de cohabitation.** Finalement, avec l'élargissement de nombre de provinces, le système devra être étendu à l'ensemble du territoire alors que le système de communication n'est pas encore à niveau. **C'est toute la problématique de la réforme du système des marchés publics.** De plus, l'objectif de la passation des marchés étant d'assurer l'exécution harmonieuse du budget national, il est essentiel que le système soit doté des moyens humains (personnes qualifiées et compétentes), des moyens techniques (systèmes et équipements) et des ressources financières adéquates.

Accords et Commerce internationaux. La RDC est membre originel de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1997. Elle est aussi membre de l'Union africaine, la Communauté économique africaine, la Communauté des pays des grands lacs (CPGL), et de trois des huit communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'Union africaine, à savoir la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA), et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Elle a adhéré en 2007 à l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE).

La RDC est engagée dans les négociations dites "de la tripartite" visant à harmoniser des règles de la Communauté de l'Afrique de l'est (EAC), du COMESA et de la SADC. La RDC a aussi conclu des accords-cadres de facilitation des échanges bilatéraux avec plusieurs pays. La participation à de multiples accords pourrait entraîner pour la RDC, outre les coûts y afférents, un manque de cohérence dans la conduite de sa politique commerciale. En effet, ces organisations soutiennent la libre circulation et la facilitation du commerce ; elles se composent des pays qui ont des règles de passation des marchés avec certaines spécificités contextuelles **et de règles non encore harmonisées.** Les efforts dans le sens d'une harmonisation plus étroite des règles de passation des marchés sont déjà entrepris dans le cadre de la

CEEAC qui a, au cours de la seconde réunion des ministres du comité de pilotage de la réforme institutionnelle, adopté comme objectif l'instauration d'un code des marchés publics communautaire. Les discussions sont également en cours au niveau de l'EAC et de la SADC. A ce stade, l'ARMP joue le rôle d'organe de liaison en ce qui concerne la surveillance des procédures. Il n'existe pas encore dans le domaine de la commande publique des retombées visibles et quantifiables pour la RDC de ces mécanismes d'intégration régionale. L'impact direct de ces engagements régionaux et internationaux découlera à long terme des résultats des réflexions des experts ou des organes attitrés conduisant à la mise en place de directives communes. **Pour le moment sa participation n'entraîne pas de retombées positives puisque chacun des pays possède des normes particulières qui ne sont pas harmonisées comme cela existe en Afrique de l'Ouest. Il faut également tenir compte d'une difficulté majeure quant à l'harmonisation des règles; il s'agit du fait que ces organisations couvrent trois zones linguistiques (francophone, lusophone et anglophone) ayant chacune un régime de droit différent des autres.**

Exportations. La RDC demeure tributaire des exportations minières. Les industries extractives ont compté pour 90,2% des exportations en 2014 contre 77,4% en 2008 ; il s'agit des métaux ferreux et non-ferreux. Les principaux marchés d'exportation de la RDC sont la Chine (37,6%) en 2014 contre 42,1% en 2008), suivie de l'Union européenne (19,6% en 2014 contre 29,6% en 2008) et la Zambie (19,5% en 2014 contre 14,2% en 2008). La RDC exporte peu vers les autres pays africains (4,4% en 2014 contre 2,2% en 2008). Par contre, la part des exportations vers le Moyen-Orient a considérablement augmenté passant à 6,0% en 2014 contre seulement 0,1% du total en 2008.

Importations. La RDC importe surtout des produits manufacturés (70,2% du total en 2014 contre 61,9% en 2008) suivis des produits agricoles (21,4% en 2014 contre 22,1% en 2008). Les autres importations comprennent les produits chimiques, les machines et matériels de transport, ainsi que les machines non électriques. L'Afrique, notamment la Zambie et l'Afrique du Sud puis l'Europe et la Chine en étaient les principales sources en 2014. La RDC est importatrice nette de services. Le secteur des services en RDC est dominé par les transports et les télécommunications. Les importations de services marchands oscillent chaque année autour de 2 milliards de dollars EU depuis 2008. En revanche, les exportations n'ont cessé de diminuer ; elles ont été à 271 millions de dollars EU en 2013 contre 828 millions de dollars EU en 2008. Les services du gouvernement représentent une bonne partie de ces importations et exportations.

2.2 LE SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ET SES LIENS AVEC LES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES ET DE GOUVERNANCE PUBLIQUES

2.2.1 Liens avec le système de gestion des finances publiques

De manière plutôt surprenante après une dizaine d'années de mise en œuvre de la réforme des marchés publics, la passation des marchés n'est encore que partiellement intégrée dans la gestion des finances publiques. Dans les faits, la passation des marchés n'est pas vue comme étant un outil permettant la bonne exécution du budget national. Au contraire, elle est perçue comme l'imposition de règles et procédures qui ne sont pas toujours comprises et qui ne sont pas vues comme étant des garde-fous garantissant la bonne utilisation des fonds publics. Les textes prévoient que les AC doivent toutes être dotées d'une CGPMP qui est responsable de la passation et de la gestion des marchés. Or, certaines AC n'ont pas encore mise en place leur CGPMP ou bien l'ont créée de manière à satisfaire à l'obligation de création sans la rendre opérationnelle et performante. Malgré les dispositions, certaines AC préfèrent passer leurs marchés au niveau le plus élevé de leur hiérarchie appliquant une procédure non conforme à la loi, à savoir, la procédure d'urgence jugée plus rapide et plus simple. Les textes prévoient également que les AC doivent préparer et

transmettre à l'ARMP leur plan de passation des marchés (PPM) pour publication mais elles ne le font pas toutes.

En ce qui concerne les paiements, les marchés publics sont sujets aux procédures de la chaîne de la dépense : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Il n'existe pas encore de passerelle permettant la fluide circulation des informations entre l'AC, l'ARMP, le MINFIN et le MINBUD; l'absence d'un système d'information efficace empêche le partage des informations sur la disponibilité des budgets, la procédure de passation des marchés (planification, exécution et suivi) et les aspects techniques et financiers de l'exécution des marchés. Toutes ces questions seront plus longuement développées lors de l'évaluation de l'indicateur 4 et de l'indicateur. Finalement, l'imprévisibilité des recettes fait que bien souvent les contrats ne peuvent être payés au cours de l'exercice et le paiement est reporté au prochain exercice. Comme on le verra lors de l'évaluation certains marchés impayés à la fin de l'exercice T, ils sont payés au début de l'exercice T+1 sans même avoir été prévus au budget des AC bénéficiaires.

L'évaluation de l'indicateur 4 permettra de constater que l'exécution du budget a, au cours des dernières années, été contrôlée par la Présidence, la Primature et le MINFIN qui, au gré des besoins et des urgences, ont réalloués les dotations budgétaires d'un projet à l'autre au sein d'une même AC ou réalloués les dotations d'une AC à une autre ne respectant pas toujours les dispositions réglementaires prévues pour ce faire et souvent sans en informer les AC concernées.

Le rapport PEFA a cherché à estimer quelle est la proportion (en valeur) des contrats pour lesquels l'ARMP ne posséderait aucune information. Selon les estimations, l'ARMP ne disposerait que des informations relatives à 71,1% des marchés passés en 2017.²⁶

2.2.2 Les institutions-clés

Au niveau de l'administration, formellement, le système des marchés publics en RDC comprend quatre (4) grands acteurs ou groupes d'acteurs, à savoir la CGPMP, l'ARMP, la DGCMP et l'Autorité approbatrice.

Le principe de décentralisation et de déconcentration de la fonction « passation des marchés » a conduit à l'installation d'une CGPMP. A ce jour, on compte près d'une centaine au niveau central et dans quelques provinces.

- (i) La CGPMP au sein de chacune des AC prépare, passe, exécute et fait le suivi des marchés. La CGPMP, avec à sa tête la personne responsable des marchés, travaille de concert avec les techniciens de l'AC qui préparent le projet sur le plan technique et financier. Les experts de la CGPMP interviennent pour faciliter la mise en œuvre du projet en apportant leurs connaissances du marché des fournisseurs, producteurs, des méthodes d'acquisition particulières au secteur concerné.
- (ii) L'ARMP est un établissement public rattaché à la Primature, cet organe est chargé, outre de la régulation, du contrôle a posteriori. Elle est appelée à s'étendre au niveau de chaque province par ses antennes. Elle est chargée de la régulation du secteur et des contrôles a posteriori. Elle joue un rôle au niveau du système d'information, de l'établissement, de la conservation et de la compilation des données relatives aux marchés publics. Elle est responsable de recevoir les plaintes en cours de passation des marchés et en cours d'exécution. Elle a aussi comme responsabilité principale d'évaluer le système, d'améliorer sa performance via le renforcement des capacités et la formation des acteurs.

²⁶ Rapport PEFA, 2020, p.118

- (iii) La DGCMP, service public sous la tutelle du MINBUD, au niveau central et au niveau des provinces les DPCMP - plus de dix (10) provinces disposent de leur Direction Provinciale de Contrôle de Marchés Publics « DPCMP » - sont chargées du contrôle a priori sous forme d'avis non-objections, d'autorisations spéciales ou de dérogation. Elles ont aussi des missions de concertation avec l'ARMP en ce qui concerne la formation des acteurs du système et la collecte des données des marchés publics.
- (iv) L'Autorité approbatrice confère au marché son caractère exécutoire, faute de quoi le marché n'a pas de valeur. Elle est organisée comme suit :
- Le Premier Ministre : Il approuve les marchés correspondant au seuil d'appel d'offres international et des marchés conclus par le Ministre du Budget.
 - Le Ministre du Budget : Il approuve les marchés correspondant au seuil d'appels d'offres nationaux.
 - Les Ministres sectoriels : ils approuvent les marchés conclus par les entreprises et établissements publics sous sa tutelle, à l'issue des appels d'offres nationaux.

Sur le plan informel, il faut compter sur l'intervention directe ou moins directe de certaines autorités qui, parfois, exercent des pressions en vue d'obtenir des dérogations qui n'ont rien à voir avec les dispositions légales et qui relèvent plutôt de considérations politiques ou de mauvaise planification. Finalement, il faut mentionner le rôle des hautes autorités qui ont « de facto » le contrôle sur l'exécution du budget, comme cela a été largement documenté dans le rapport PEFA. En effet, les réallocations budgétaires qui interviennent en cours d'exercice ont un effet perturbateur. Lorsqu'elles interviennent avant l'exécution des travaux, les réallocations peuvent empêcher l'exécution du contrat (faute de crédits disponibles). Lorsqu'elles interviennent en cours d'exécution du marché, elles ont comme conséquence de reporter inéluctablement le paiement à l'exercice suivant. Dans les deux cas de figure cela a un effet négatif sur la crédibilité de la passation des marchés.

Dans le cadre de la gestion axée sur la performance, les prescrits de la LOFIP prévoient la délégation des pouvoirs d'ordonnancement du MINFIN aux ministères sectoriels en vue de leur responsabilisation effective dans l'exécution budgétaire. Les ministres sectoriels devenant ordonnateurs ont désormais le pouvoir d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires à l'atteinte des objectifs pour lesquels ils sont redevables et cela sous réserve du pouvoir de régulation des crédits budgétaires revenant au ministre ayant le budget dans ses attributions et du pouvoir de gestion de la trésorerie exercé par le ministre ayant les finances dans ses attributions. Pour ce faire, il s'est avéré important d'améliorer les outils de gestion budgétaire que sont le plan d'engagement budgétaire (PEB), le plan de trésorerie (PTR) et le plan de passation des marchés publics (PPM), qui de surcroît doivent être cohérents, et fixer les règles qui doivent piloter les processus de leur élaboration et créer le lien entre ces outils.

En effet, il est important de signaler que le rapport PEFA 2012 et 2019, a fait ressortir un certain nombre de faiblesses qui en dernier ressort font que les structures ne disposent pas des crédits nécessaires en temps opportun afin d'assurer leurs missions de service public, ce qui a un effet négatif sur la crédibilité du budget. Il sied également de signaler que les importants dépassements de crédit et les accumulations d'arriérés de paiement enregistrés au cours des plusieurs exercices budgétaires corroborent l'inefficacité du mécanisme de régulation budgétaire mis en place à travers le PEB et le PTR.

L'activité relative à la rédaction des guides d'élaboration du plan d'engagement budgétaire et le plan de trésorerie vise à terme à améliorer la crédibilité du budget qui devrait être adossée sur des plans de PPM. Les PPM doivent eux-mêmes être synchronisés avec des plans d'engagement ainsi que la qualité du cycle

menant à l'établissement du plan prévisionnel de trésorerie afin d'améliorer la programmation des dépenses pouvant être engagées tout en tenant compte de leur ordre de priorité.

2.2.3 Les parties prenantes

Les parties prenantes externes au processus de passation des marchés sont d'abord les opérateurs du secteur privé et les organisations de la société civile.

Le secteur privé est peu développé. Il existe de grandes entreprises qui ont des capacités comparables à de grandes sociétés étrangères. Les entreprises et opérateurs du secteur privé sont les partenaires du gouvernement dans le système des marchés publics. Ces grandes entreprises sont organisées en association et les PME aussi s'organisent de plus en plus en association. Tous ont un intérêt à ce que le système fonctionne bien et soit performant. Bien que, le secteur privé est représenté dans les instances de l'ARMP (CA et CRD), la majorité des entreprises privées ne disposent pas des connaissances suffisantes des procédures nationales de passation de marchés faute d'une politique de formation à leur faveur. Plusieurs entrepreneurs perçoivent la situation comme requérant toujours le paiement de pots de vins pour obtenir des marchés.

Le secteur informel occupe une place non négligeable dans l'activité économique de la RDC. Selon les autorités, l'emploi informel représenterait environ 80% des emplois non agricoles et contribuerait à entre 20% et 25% du PIB du pays.²⁷ Le secteur informel est caractérisé, d'une part, par une grande diversité des acteurs et des activités, et d'autre part, par une grande capacité d'adaptation à l'évolution de la situation économique nationale. L'artisanat et le négoce, les composantes dynamiques du secteur informel, occupent une place importante au sein de l'économie. Ces deux sous-secteurs permettent la création d'emplois à moindre coût, apportent une formation pratique aux jeunes et participent à la conservation du patrimoine culturel, tout en répondant aux besoins de la population. Les marchés publics peuvent servir d'outils du gouvernement pour la création d'une classe moyenne qui rendraient compétitive les entreprises nationales et locales et comme conséquence la réduction du chômage, la croissance du PIB.

La société civile en RDC est plurielle. Les organisations de la société civile sont encore peu nombreuses. Elles se regroupent selon des différentes thématiques : Politique et droits humains, Éthique et Lutte contre la corruption, Décentralisation, Finances publiques etc.

Beaucoup des progrès ont été réalisés en matière d'implication de la société civile dans les matières de finances publiques en général et de marchés publics en particulier. La société civile est conviée aux conférences budgétaires autant lors de l'élaboration du budget de l'année suivante que lors de la préparation et du suivi du budget. Elle rédige des rapports sur la gestion de certaines entités de l'Etat et sur les fonds mis à leur disposition et publie ces rapports. Il en est de même pour les dénonciations. Elle interpelle le gouvernement sur les défaillances et les mauvaises pratiques perçues dans la gestion des finances publiques. L'IGF a mené des enquêtes sur base des rapports tant politiques que judiciaires ainsi que sur les dénonciations, principalement celles documentées particulièrement par certaines organisations de la société civile.

En outre, le MINBUD établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés d'hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au Parlement. Ces prévisions couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants et sont actualisées plusieurs fois. Elles sont présentées et discutées par la société civile lors des conférences budgétaires, mais elles ne sont pas analysées par une entité autre que celle qui les a préparées, comme un conseil budgétaire.

²⁷ Pour 2010, la Banque centrale du Congo avait estimé à 70% l'emploi du secteur informel en RDC.

Le rapport de la société civile sur l'exécution du budget 2016 publié le 10 novembre 2017 avec l'aval du gouvernement, de la BM et du COREF fait ressortir que certaines institutions de l'État comme la Présidence, la Primature, la Vice-Primature en charge de l'intérieur et sécurité, ainsi que le Sénat, ont, en 2016, consommé leurs crédits en dépassement de plus de 100%. Lors de l'examen du projet de budget 2019 et de la reddition des comptes 2017, la commission ECOFIN a également demandé au gouvernement de respecter des dispositions légales portant sur l'allocation des crédits aux charges publiques.

Les organisations de la société civile se font de plus en plus présentes dans le secteur des marchés publics et adressent leurs questions et préoccupations aux autorités qui, n'étant pas familières avec cette nouvelle donne, y voient une interférence de la société civile dans les affaires de l'État **oubliant que les marchés publics sont financés par des fonds publics et que toute personne intervenant, à quelque titre que ce soit, dans le processus de passation des marchés publics et des délégations de service public est soumise aux dispositions législatives et réglementaires prohibant les pratiques frauduleuses et les conflits d'intérêt dans la passation des marchés ou délégations de service public.**

Les PTF sont parties prenantes de l'amélioration du système. A titre d'exemple, la BM et la BAD ont entrepris leur propre évaluation de certains aspects du système dans le but d'utiliser les procédures nationales de passation des marchés dans les projets qu'elles financent. Tous les PTF ont un très grand intérêt à ce que le système s'améliore. En effet, l'amélioration de la gouvernance est au cœur des préoccupations/objectifs des PTF; depuis longtemps les PTF ont appuyé la RDC dans la mise en œuvre des réformes des marchés publics et la réforme des finances publiques.

2.3 OBJECTIFS DE POLITIQUE NATIONALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le DSCR-2 (2011-2015) préconisait des politiques fortes centrées, entre autres, sur l'amélioration de la gouvernance. Bien que des progrès réels aient été enregistrés dans les sept priorités majeures visées, la lenteur observée dans la mise en œuvre des réformes engagées n'a pas permis d'améliorer leur réactivité et les défis à relever restent de taille. La persistance de la fragilité dans cinq grandes dimensions : violence, justice, institutions, fondements économiques et résilience continue de miner la gouvernance du pays et d'entraver son développement politique et socio-économique. C'est pourquoi, le renforcement de la démocratie et de la gouvernance politique, judiciaire et administrative font partie des priorités de développement 2017-2021 telles que définies dans le PNSD 2017.

La stratégie de développement pour 2017-2021 basée sur l'atteinte des objectifs du millénaire vise 4 objectifs dont l'intériorisation d'une nouvelle gouvernance qui implique un changement radical des mentalités concernant tous les secteurs. La réalisation d'une croissance économique forte et d'un développement humain élevé restent fortement tributaires de l'état de la gouvernance du pays. La RDC doit, par conséquent, se doter d'une stratégie de gouvernance d'avenir dans toutes ses composantes (politique, économique, socioculturelle) et tous les acteurs tant nationaux qu'internationaux doivent jouer leur rôle dans la définition et la mise en œuvre de cette stratégie.

La bonne gouvernance de même que la réforme des marchés publics sont deux sujets qui occupent une place importante dans le discours politique. On devrait donc s'attendre à ce qu'il y ait des mesures fortes mises en place pour améliorer la gouvernance, limiter les occasions de corruption et favoriser la transparence dans les marchés publics. En fait, on reconnaît l'importance des marchés publics dans l'économie du pays²⁸ et la nécessité de procéder à une réforme en profondeur mais lorsqu'il s'agit de

²⁸ Voir tableau 2 ci-dessus, page 44. Les marchés publics représenteraient une valeur de USD 1.4 milliards en 2017.

s'attaquer aux vrais problèmes le discours politique s'essouffle. La réforme des marchés publics devrait donc s'inscrire au cœur des politiques nationales tant en ce qui concerne son importance que ses modalités concrètes ; cependant, pour conclure sur le sujet, il semble bien que les marchés publics ne fassent pas encore partie intégrante des grands objectifs de développement durable de la RDC.

Du côté positif, il faut quand même noter la création en mars 2020 de « L'agence de prévention et de lutte contre la corruption » remplace l'ancien conseiller spécial en charge de la lutte contre la corruption et le terrorisme. Il faudra attendre la mise en place de l'agence pour porter un jugement sur son rôle effectif et sur son influence sur la réforme du système des marchés publics.

2.4 RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS

En 2003-2004, une évaluation analytique du système (CPAR) sur la base de la méthodologie OCDE a été conduite par les experts du gouvernement avec l'appui technique et financier de la BM et de la Coopération canadienne. Cette évaluation a abouti en la création de la Commission de Réforme des Marchés Publics (COREMAP) qui a entre 2004 et 2010 (i) préparé les fondements de la réforme, (ii) élaboré les projets de textes légaux et réglementaires et, (iii) piloté l'adoption et la promulgation de la Loi Relative aux Marchés Publics (LRMP) et de ses décrets d'application. En 2010, le nouveau cadre légal et réglementaire s'est mis en place. Ces actions qui ont requis une forte dose de volonté politique ont permis de jeter des bases solides pour le développement d'un système fonctionnel et performant. Depuis lors, les nouveaux mécanismes ont fait l'objet de plusieurs évaluations de la part des PTF et du gouvernement en vue d'en améliorer la performance. Voici un bref rappel de la démarche.

En 2010, la Mission de Gouvernance s'est penchée sur l'exécution des projets financés par la Banque mondiale en vue d'éliminer les goulots d'étranglement et faciliter la mise en œuvre des projets. Elle a recommandé : (i) d'améliorer la gestion grâce à l'utilisation du plan de passation des marchés simplifié, (ii) de mettre en place un mécanisme de suivi de l'avancement de la passation et de l'exécution des marchés, y compris la liquidation des paiements, (iii) d'évaluer les performances des unités de passation de marchés à l'aide d'indicateurs de performance, et (iv) de créer un corps de spécialistes en logistique et passation/gestion des marchés publics.

En 2012, au terme de deux années de mise en application de la LRMP, le gouvernement a procédé à une seconde évaluation du système sur la base de la méthodologie OCDE. L'évaluation a recommandé, entre autres, (i) de poursuivre la mise en place effective des organes de marchés publics, (ii) de procéder à la mise en place et au déploiement du système d'information des marchés publics (SIGMAP) et du système informatisé de gestion des finances publiques (SIGFIP), (iii) de garantir une bonne planification des achats publics à travers un budget pluriannuel, (iv) de planifier et organiser un programme spécifique de formation et de vulgarisation de la LRMP et ses textes d'application pour la société civile et le secteur privé, (v) de développer et mettre en application un système électronique de passation et de gestion des marchés publics, (vi) d'encourager un dialogue ouvert avec le secteur privé et établir des mécanismes formels de discussions avec les organisations de la société civile, (vii) de mettre en place un cadre de concertation du gouvernement, secteur public, secteur privé, société civile et PTF (à titre d'observateurs), (viii) de procéder au règlement rapide des factures et décomptes conformément aux stipulations du contrat afin de rassurer et d'encourager les opérateurs économiques, (ix) d'effectuer les audits annuels des marchés publics, et (x) de mettre en place une charte de transparence des marchés publics et un code d'éthique.

En 2015, la Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière²⁹ a recommandé de : (i) renforcer les capacités des animateurs des Cellules de Gestion des Projets et des Marchés publics (CGPMP) pour en améliorer l'efficacité, (ii) mettre à disposition les moyens nécessaires pour la circulation de données fiables entre les diverses parties prenantes du système, (iii) développer les passations de marchés à participation communautaire et à forte intensité de main-d'œuvre dont l'impact sur les économies locales serait important, et (iv) se doter des outils de planification pour permettre la réalisation des études avant le lancement des travaux, notamment dans les infrastructures.

Le Rapport de Suivi de la Situation économique et financière (2016) de la BM s'est particulièrement intéressé à la situation dans le secteur routier. L'une des conclusions les plus marquantes est que « les dysfonctionnements du processus budgétaire et de passation des marchés contribuent à l'inefficacité et l'inefficience de la dépense publique dans le secteur routier. Le dysfonctionnement au niveau du processus budgétaire conduit à la faible allocation des ressources et à l'irrégularité des décaissements ; cela amoindrit la performance de la dépense. Même lorsque les fonds sont disponibles et alloués et que l'orientation politique est favorable, le taux d'exécution des programmes de développement reste faible. Cela est dû aux dysfonctionnements du système de passation des marchés publics qui se traduisent, entre autres, par une préparation insuffisante des dossiers d'appel d'offres et une passation des marchés contestable. A titre d'exemple, les coûts de l'asphaltage en RDC seraient supérieurs de 44 % à ceux d'un échantillon de 11 pays de l'Afrique Sub-Saharienne ».

La plus récente des évaluations a été réalisée en 2016 par la BAD. Elle avait le double objectif de définir si le système de passation des marchés de la RDC répondait aux standards requis pour son utilisation dans le cadre des opérations financées par la BAD et identifier des actions de réforme qui contribueront à une amélioration continue du système. L'évaluation a constaté que : (i) le cadre réglementaire du système de passation des marchés est globalement fiable et conforme aux exigences fiduciaires de la BAD, mais son opérationnalisation reste encore confrontée à des déficits, (ii) le cadre institutionnel doit être davantage développé, (iii) le dispositif de règlement des litiges nés en cours d'exécution des marchés, ou de mise en œuvre des décisions rendues contre l'État en cas de défaut de paiement des prestations réalisées doit être amélioré, (iv) l'ARMP, la Cour des Comptes (CC) et l'Inspection Générale des Finances (IGF) doivent être dotées de moyens humains, techniques et financiers leur permettant de jouer pleinement leur rôle, (v) l'indépendance de l'ARMP doit être garantie, (vi) les procédures visant à contrôler la passation de marchés en-dessous des seuils de contrôle a priori doivent être renforcées, et (vii) il est nécessaire d'instaurer un dispositif pénal visant l'ensemble des acteurs du système dans la réglementation des marchés publics.

En bref, les conclusions des diverses évaluations passées sont relativement homogènes et s'articulent autour des points ci-après :

1. Le **cadre légal et réglementaire** correspond globalement aux normes internationales mais son opérationnalisation doit être améliorée ;
2. Le fonctionnement du **cadre institutionnel** nécessite des améliorations pour renforcer la capacité des institutions et leur donner les moyens conséquents pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle ;
3. La **passation des marchés doit devenir partie intégrante de la chaîne de la dépense publique** ;
4. L'**indépendance** des institutions doit être garantie ;
5. Le secteur des marchés publics doit disposer d'un **système d'information efficace et performant** pour encadrer la conduite des opérations et fournir des informations de gestion conduisant au développement d'orientations stratégiques ;
6. Les **opérations de passation des marchés** sont déficientes au niveau de la conception, la planification et préparation des projets, mais également au niveau de l'exécution de la passation

²⁹ Banque mondiale, Rapport no. 96172-ZR

des marchés et de la gestion des contrats. Ceci explique partiellement le faible taux des décaissements (exécution budgétaire) ;

7. Le **contrôle** de la passation des marchés sous les seuils de revue a priori doit être renforcé. Les nombreux goulots d'étranglement au niveau des approbations, l'utilisation abusive et contraire à la LRMP des procédures exceptionnelles (appels d'offres restreints et sélection de gré-à-gré), la faiblesse des mécanismes de suivi de l'exécution incluant la vérification des factures et décomptes constituent, entres autres, un frein à la mise en œuvre efficiente de la passation des marchés ;
8. La **concertation avec le secteur privé et la société civile** doit être améliorée ;
9. Les mécanismes de **contrôle, l'audit interne et l'audit externe** des marchés doivent être instaurés et/ou renforcés de manière à contribuer à l'amélioration des pratiques, à l'identification et la sanction des irrégularités ;
10. La mise en place de mesures **garantissant l'exécution des décisions rendues par le Comité de Règlement des Différends de l'ARMP (CRD)** est également essentielle à la crédibilité du système ;
11. L'instauration d'un mécanisme pénal et son application à l'ensemble des acteurs du système est impérative pour **garantir l'application effective des dispositions de la LRMP** ; et,
12. La **lutte contre la corruption de même que la promotion de la transparence et de l'intégrité** doivent être accentuées : l'absence de mécanismes garantissant la redevabilité des agents et le suivi de l'application du code d'éthique constituent des risques de réputation du système auprès des acteurs externes, société civile, opérateurs économiques et PTF.

Toutes ces recommandations sont reprises dans le présent rapport. Il est nécessaire de constater que malgré tous les efforts, les mêmes dysfonctionnements existent toujours. Trois (3) causes pourraient expliquer cette situation : la faiblesse des appuis politiques, le financement inadéquat et la résistance au changement.

2.4.1 Faiblesse des appuis politiques

La cause principale de la lenteur de la mise en œuvre des recommandations est le manque d'intérêt des autorités pour les réformes et la faible volonté politique de les mettre en œuvre. Comme on l'explique sous le pilier II, les organes de la passation des marchés fonctionnent en « silo » ; il existe un manque de coordination entre eux. Par exemple, le décret 10/22 prévoit en son article 4.2 que l'ARMP a pour mission de « conduire des réformes pour la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés publics et de délégations de service public ». Dans l'exécution de sa mission, l'ARMP a souvent été confrontée à des AC qui refusent de créer leur propre CGPMP ou d'appliquer les décisions rendues par le CRD. Il est essentiel que les actions de l'ARMP dans l'exécution de sa mission soient appuyées par les Hautes Autorités, notamment sa tutelle. Sans cet appui de haut niveau, le problème de coordination demeurera entier et la mise en œuvre des recommandations de la présente évaluation connaîtra les mêmes résultats que celles des évaluations précédentes. Seule une volonté ferme personnalisée par une autorité de haut niveau permettra d'amener le système à un niveau de fonctionnement harmonieux et d'améliorer sa performance.

2.4.2 Financement inadéquat

La mise en œuvre de certaines des recommandations ci-dessus comme par exemple (i) améliorer le dialogue et la concertation avec le secteur privé et la société civile, (ii) assurer l'indépendance des organes ne nécessite pas de grands moyens. Par contre, la mise en place d'un système d'information efficace requiert des budgets conséquents aussi bien d'investissement que de fonctionnement. L'ARMP n'a jamais eu accès à ces financements d'où le peu de progrès dans le domaine. Il aurait fallu et il faudra un accompagnement financier conséquent en plus d'un solide appui technique des PTF pour solutionner ce problème. Sans cet

accompagnement, le processus de réforme connaîtra d'énormes difficultés qui auront un impact négatif sur sa mise en œuvre.

2.4.3 Résistance au changement

La mise en œuvre de réformes qui viendraient corriger les dysfonctionnements requiert, outre une forte volonté politique et des financements conséquents, la collaboration de tous les acteurs du système. L'une des plus grandes difficultés provient de la résistance de quelques-uns des acteurs à la mise en place de changements réels. Qu'elle soit apparente comme dans le cas de passation des marchés hors circuit ou qu'elle soit moins visible comme dans le cas de non-transmission ou de rétention de l'information, la résistance des acteurs constitue l'une des grandes difficultés à la mise en œuvre des réformes et une très grande menace à son succès. Toute stratégie de réforme du secteur des marchés publics devrait comporter un volet de gestion du changement qui mettra l'accent sur les approches pour vaincre les résistances. En bref, la correction des dysfonctionnements qui affectent le système requiert, outre une forte volonté politique et des financements conséquents, la collaboration de tous les acteurs du système et la mise en place d'un plan d'actions pour vaincre les résistances.

Le plan stratégique qui sera élaboré suite à la finalisation du rapport d'évaluation devra nécessairement comporter des mesures fortes pour mitiger ces 3 facteurs qui d'ailleurs sont susceptibles de perdurer et de faire échouer la mise en œuvre de réformes consistantes tant souhaitables.

2.5 Les réformes en cours

Actuellement, la réforme du système des marchés publics est couverte par deux grands projets de développement conduits par le gouvernement avec l'appui des PTF. (i) La réforme du système de gestion des finances publiques est conduite par le comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF). Ce projet a pour objectif, en ce qui concerne les marchés publics, d'instaurer la transparence dans la préparation et l'exécution du budget. Apparemment, le gouvernement a sollicité et obtenu auprès du Parlement le report en 2023 la mise en œuvre de la loi relative aux finances publiques. Il s'agit d'un important contretemps car les initiatives de transparence dans la planification et l'exécution des marchés sont tributaires de ce nouveau système. (ii) La deuxième réforme est celle de l'administration publique. Certaines des mesures nécessaires à la modernisation de l'administration congolaise ont été mises en œuvre comme, par exemple, la mise en place des CGPMP. Les deux réformes sont conduites en parallèle et ont un certain nombre de points communs et complémentaires. Le projet PROFIT-CONGO comportait une sous-composante « marchés publics » destinée à financer certaines activités dont l'audit des marchés pour les années 2014, 2015 et 2016. L'UE a financé un projet, maintenant clôturé, dont les activités ont été reprises par le COREF. Il existe un intérêt de la part des PTF à appuyer les réformes dans le secteur des finances publiques et de la passation des marchés; on note cependant une certaine hésitation de leur part. Cela pourrait changer si le gouvernement annonçait la prise de mesures fortes qui seraient accompagnées d'un solide plan stratégique.

3. ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

3.1 PILIER I - CADRE LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET POLITIQUE

Le pilier I évalue le cadre législatif, réglementaire et politique de la passation des marchés. Il recense les règlements et 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 font 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

La base du cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés en RDC consiste en (i) la loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux Marchés publics (LRMP), (ii) le décret 10/22 du 2 juin 2010 portant Manuel de Procédures (MP) de la LRMP, (iii) le décret 10/33 du 28 décembre 2010 fixant les modalités d'approbation des marchés publics et des délégations de service public, (iv) le décret n° 010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, et (v) les dossiers-types d'appel d'offres (DTAO) pour les fournitures, travaux, services et prestations intellectuelles.

Chacun des DTAO contient les documents relatifs à la procédure particulière (CCAG, CCAP, contrat-type, etc.). Si le système dispose d'un guide d'évaluation des offres, certains documents comme le guide de l'utilisateur, le guide de la commande publique et le MP des CGPMP n'ont pas encore été adoptés. La LRMP est le seul acte du Parlement alors que tous les autres textes ont la forme de décrets du Premier Ministre donc ils peuvent être modifiés plus facilement que la LRMP.

Les textes de base n'ont pas connu de modification depuis 2010. Il ne s'agit pas d'une critique mais plutôt d'un constat considérant qu'il y a eu, dans le monde entier, une évolution de l'approche de la passation des marchés notamment en ce qui concerne les critères de sélection des offres, la gestion des plaintes, la discussion (bien encadrée) durant le processus d'appel d'offres avec les candidats potentiels en vue d'améliorer le projet et la qualité des offres. Ces nouvelles notions n'ont pas encore fait leur apparition dans la législation de la RDC. Un autre exemple, comme on le verra sous l'indicateur 3, les critères financiers priment toujours sur les critères sociaux et environnementaux qui ne sont pas pris en compte, alors que la tendance générale va plutôt dans un sens plus global, celui de l'offre la plus avantageuse sur les plans financier, social et environnemental.

Tel qu'il se trouve actuellement, sur le plan des règles, le cadre légal couvre la préparation, la passation, l'exécution et le contentieux des marchés publics. Le cadre est clair et il prend en compte l'acquisition de biens, travaux, services et prestations intellectuelles, les méthodes d'acquisition, les étapes de la procédure, les règles concernant la publicité, les avis et délais, le contenu des dossiers d'appel d'offres, la procédure d'évaluation des offres et l'adjudication de même que les plaintes et recours. Bien qu'il soit globalement conforme aux bonnes pratiques, l'évaluation selon les critères MAPS II fait ressortir certaines lacunes substantielles ou matérielles qui devraient être corrigées puisqu'elles font peser des risques parfois très

élevés sur l'ensemble du système ou sur un ou plusieurs de ses aspects. La conservation des documents, l'archivage des pièces des dossiers constituent des **lacunes substantielles** qui ont un impact sur l'ensemble du système. Cette situation a comme résultat qu'il est très difficile de conduire des audits des marchés, d'analyser la performance des AC et de l'ensemble du système. Une autre **lacune substantielle** est la difficulté de contraindre les AC et autres acteurs qui refusent de mettre en œuvre les décisions du Comité de règlement des Différends (CRD). L'absence de système d'information ne permet pas l'utilisation de la passation des marchés électronique.

Sur le plan des outils, le système révèle des **lacunes substantielles** notamment l'absence de documents très importants pour faciliter la mise en œuvre des textes. Les textes manquants sont (i) le guide de l'utilisateur; (ii) le guide de la commande publique, et (iii) le MP des CGPMP et le MP de la passation des marchés. Il existe aussi **une lacune substantielle** au niveau de la procédure de passation des marchés. En effet, **l'absence d'encadrement des marchés de gré à gré qui ne sont pas assujettis à l'utilisation du contrat standard et qui peuvent être écrits en « forme libre » (article 146 du MP) font peser un risque très élevé sur le système** puisque les contrats de gré à gré sont parfois très simplifiés et ne couvrent pas tous les éléments contractuels essentiels, ce qui peut entraîner des conflits. Les évaluateurs ont fait remarquer que certains contrats de gré-à-gré ne comportent qu'un seul article, à savoir le prix du marché;

Il existe d'autres lacunes, moins importantes, qui seront relevées lors de l'analyse détaillée.

En conclusion, le cadre législatif, réglementaire et politique satisfait en grande partie aux normes internationales. Il manque encore certains éléments qui doivent être développés comme cela a été noté lors des évaluations précédentes. De plus, il est nécessaire de procéder à l'actualisation des textes de à a publication de tous les textes afin d'assurer la transparence du système. Les paragraphes ci-dessous font ressortir les principaux constats issus de l'analyse du pilier I. L'analyse détaillée du pilier se retrouve dans la matrice des indicateurs en annexe au présent rapport.

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 les 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, dossiers d'appel d'offres officiellement utilisés. Cet indicateur se décompose en douze indicateurs subsidiaires (a – l) qui sont évalués individuellement.

Conclusions :

1(a). Champ d'application et portée du cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire est bien organisé : la LRMP édicte les règles fondamentales à la préparation des projets, à la passation, exécution, contrôle ainsi que la gestion des contentieux des marchés publics inspirés des systèmes modernes suivant l'approche OCDE. La LRMP prévoit la séparation des fonctions de régulation, contrôle et gestion des marchés publics excluant la possibilité de cumul des fonctions au sein d'un même organe. Les articles 13, 14 et 15 de la LRMP précisent l'organisation du cadre du système des marchés publics lui conférant un caractère permanent jusqu'à l'adoption d'un texte qui l'amendrait. Les décrets relatifs à la création, l'organisation et fonctionnement (i) de l'ARMP, (ii) de la DGCMP, (iii) de la CGPMP, et (iv) le décret portant MP de la LRMP sont des actes du Premier Ministre qui peuvent être modifiés avec plus de souplesse et selon les besoins. Il en est de même des décrets d'adoption des documents-types et des seuils d'intervention de la DGCMP. Il n'y a pas de contradiction entre les textes et ceux de rang inférieur sont conformes à ceux d'un ordre supérieur.

Le champ d'application de la LRMP est clair : elle couvre les marchés de fournitures, travaux, services et de prestations intellectuelles³⁰ passés par l'État, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les entreprises publiques et les établissements publics (art. 1, par.1 de la LRMP). Ses dispositions s'appliquent également à tous les marchés passés par les personnes publiques et par les personnes morales de droit privé bénéficiant du financement ou de la garantie de personnes morales de droit public ou agissant en leur nom et pour leur compte (art. 2). La LRMP s'applique aux marchés passés en application d'un accord de financement ou d'un traité international dans la mesure où ses dispositions ne sont pas contraires à cet accord ou traité (art. 3). Certains marchés en sont exclus comme, par exemple, les accords internationaux concernant le stationnement des troupes (art. 4).

Le par. 3 de l'art. 1 prévoit que la LRMP fixe également les règles relatives aux conventions de délégations de service public³¹. Les dispositions spécifiques aux marchés et conventions de délégation des services publics passés par les provinces et entités territoriales décentralisées sont cependant régis par les édits provinciaux (art. 1, par. 2).

Les lois, règlements, politiques et autres documents relatifs aux marchés publics sont publiés et facilement accessibles, sans frais, sur le site de l'ARMP à l'adresse suivante : www.armp-rdc.org

1(b). Méthodes d'acquisition

Les méthodes d'acquisition sont clairement définies : la mise en concurrence est la règle générale (art. 17 LRMP, par. 1 et art. 22 et 23 du MP); les conditions régissant la procédure d'exception, la méthode de gré-à-gré, sont également définies (art. 17, par.2, et art. 41 à 44 de la LRMP et art.24 du MP). Les méthodes de mise en concurrence sont fonction des montants estimés.

L'appel d'offres international est impératif pour les marchés publics et délégations de service public comme suit (article 39 du MP):

Tableau 3. Seuil de la procédure AOI

Types de marchés	Montant estimé égal ou supérieur à
Travaux	8 milliards FC (4.7 millions USD)
Fournitures et services courants	500 millions FC (294,000 USD)
Prestations intellectuelles et délégations de service public	250 millions FC (147,000 USD)

Au taux de 1700 FC/USD

L'appel d'offres national est impératif pour les marchés dont les montants estimés sont inférieurs aux seuils de l'appel d'offres international et supérieurs ou égaux aux montants suivants (art. 37 du MP):

³⁰ Les articles 8 à 12 de la LRMP définissent le contenu de chacun des termes.

³¹ Complétées par les articles 130 et ss. du MP.

Tableau 4. Seuil de la procédure AON

Types de marchés	Montant estimé égal ou supérieur à
Travaux, Fournitures et services courants	50 millions FC (29,000 USD)
Prestations intellectuelles et délégations de service public	20 millions FC (12,000 USD)

Au taux de 1700 FC/USD

Les marchés de prestations intellectuelles font toujours l'objet d'une procédure de présélection. De plus, les art. 115 à 127 précisent les diverses méthodes bien connues de sélection dans le cas de prestations intellectuelles : SBQC, SBQ, budget déterminé et au moindre coût.

Les marchés dont le montant estimé est inférieur aux seuils de l'appel d'offres national sont passés par application des « règles de bonne gestion de la commande publique » de mise en concurrence d'au moins 3 concurrents, fournisseurs ou prestataires. Art. 38 et 147 du MP. Le fait que les seuils n'aient pas été revus depuis 2010 a pour conséquence que des marchés de faible valeur doivent être passés selon la procédure d'appel d'offres alors qu'ils pourraient facilement faire l'objet d'une mise en concurrence de 3 fournisseurs.

Les procédures moins concurrentielles (appels d'offres restreint et sélection de gré-à-gré) doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de la DGCMF (art. 26 et art. 41 de la LRMP respectivement).

L'art.47, al.3 du MP interdit formellement le fractionnement.

1(c). Règles relatives aux avis et délais

Le cadre juridique impose la publication de tous les marchés dont le montant est supérieur ou égal aux seuils d'appel d'offres. (art. 34 LRMP). A cet égard, il existe une **lacune substantielle** pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure aux seuils d'appel d'offres.

Le délai minimum de publication est de 30 jours, 45 jours pour les partenariats public privé (PPP), et en pratique, les AC augmentent les délais en fonction de la complexité ou lorsque les soumissionnaires potentiels en font la demande (art. 35 de la LRMP et 88 du MP). En cas d'urgence dûment motivée, avec l'autorisation spéciale de la DGCMF, le délai peut être ramené à 15 jours (art. 36 LRMP).

Le cadre légal n'impose pas la publication des avis dans un journal de large diffusion, mais dans « la presse nationale ou internationale ». Ils sont également publiés sur le site de l'ARMP, facile d'accès, sans frais.

Le formulaire type de préparation de l'avis d'appel d'offres demande à l'AC de « fournir une brève description des travaux, y compris quantités principales, lieu et période de réalisation, et autre information de nature à permettre aux candidats potentiels de décider de leur participation ou non à l'appel d'offres ».

1(d). Règles concernant la participation

Le cadre légal établit que toute personne remplissant les conditions administratives, financières et techniques requises et non exclue au terme de l'article 81 de la LRMP peut se porter candidat à un marché public.

Le cadre légal ne comporte aucune contrainte ou obstacle à la participation comme par exemple l'obligation d'association avec des entreprises locales ou étrangères, l'obligation d'enregistrement ou un pourcentage de préférence nationale excessif. Il n'existe pas de traitement spécial en faveur de certains groupes ce qui viendrait réduire l'efficacité ou la concurrence et créer des distorsions. En revanche, il est prévu une incitation d'une marge de préférence sous forme d'abattement qui ne pourra être supérieure à 5% dont pourra bénéficier le candidat étranger qui aura prévu de sous-traiter 30% de la valeur globale du marché de travaux, de fournitures ou de services à une entreprise congolaise ou d'aligner 40% d'experts congolais dans l'équipe clé des experts (article 61). Les seuls cas d'exclusion sont en relation avec les condamnations pour activités criminelles, de corruption ou l'interdiction administrative.

Il prévoit les cas d'exclusion temporaire ou permanente dans le cas d'infraction commises à l'occasion de la passation d'un marché public (art. 79 de la LRMP).

Il ne contient aucune disposition relative à la participation (ou non) des entreprises détenues par l'État, ainsi que la participation des agences locales d'exécution (ALE) et des ONG ce qui constitue une **lacune substantielle**.

L'art. 23 de la LRMP définit les critères généraux portant sur la qualification des candidats : la situation juridique, la capacité professionnelle, technique et financière, les références, l'absence de disqualification ou de condamnation de l'entreprise candidate ou de ses dirigeants liée à la passation des marchés ou à leur activité professionnelle, la situation vis-à-vis des services d'impôts, des douanes ou organismes de protection sociale et la norme de qualité éventuelle sous laquelle le prestataire est inscrit.

1(e). Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques

Le cadre législatif prévoit à l'art. 31 de la LRMP le cadre général et le contenu du dossier d'appel d'offres. La liste est détaillée et contient tous les éléments essentiels du dossier. Les art. 56 à 60 du MP quant à eux traitent précisément du contenu du dossier d'appel d'offres dont l'objectif est de fournir aux candidats les informations utiles pour préparer leurs soumissions (art. 56 du MP). L'art. 51 du MP définit les éléments minima qui doivent se trouver dans le dossier d'appel d'offres.

L'art. 32 de la LRMP prévoit l'utilisation de normes, spécifications ou agréments nationaux ou internationaux. Il n'est pas prévu d'utiliser des spécifications fonctionnelles. L'art. 52 du MP impose l'utilisation de « normes neutres ».

Les art. 51, 52 et 53 du MP traitent précisément des spécifications techniques et imposent l'utilisation de normes neutres.

Les Instructions aux Candidats (IC) prévoient que les soumissionnaires puissent demander et obtenir des clarifications du dossier d'appel d'offres par écrit et la réponse de l'AC doit être communiquée à tous les soumissionnaires potentiels, les délais de réception et de réponse sont précisés.

1(f). Critères d'évaluation et d'adjudication

L'art. 20 de la LRMP précise que l'AC choisit sans négociation, l'offre économiquement la plus avantageuse, évaluée sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats et exprimés en termes monétaires. L'art. 56 du MP stipule que le dossier d'appel d'offres doit fournir des « données exhaustives sur l'objet, l'étendue et les conditions de la soumission, l'ouverture des plis et l'évaluation des offres... ». En outre, les données particulières de l'appel d'offres indiquent entre autres les critères d'analyse et le mode de classement des offres.

L'article 23 a. inclut également des critères de choix liés au soumissionnaire et de sa situation vis-à-vis ses obligations légales. En outre, l'article 23 b. stipule que des critères non liés au prix ou aux coûts du cycle de vie puissent être utilisés : délai d'exécution, service après-vente, impact environnemental, utilisation plus ou moins accrue des compétences nationales.

L'article 98 du MP précise que l'attribution des marchés est basée sur le montant de l'offre et divers autres paramètres ayant un impact quantifiable sur ce dernier et sur la base de critères objectifs, vérifiables et quantifiables, traduits en termes monétaires. Il autorise l'utilisation de caractéristiques liées au prix et/ou à la considération du coût et du cycle de vie (art. 23 b. de la LRMP).

Dans le cas des prestations intellectuelles, l'article 116 du MP énonce que les propositions techniques sont évaluées sur la base de leur conformité aux termes de référence, à l'aide de critères et sous-critères d'évaluation pondérés préalablement indiqués dans la demande de propositions. La méthode de combinaison des résultats de l'évaluation technique et de l'évaluation financière est également définie à l'avance dans les dossiers d'appel d'offres.

Les membres des sous-commissions d'évaluation sont tenus de ne pas divulguer les informations à toute personne qui n'est pas impliquée dans l'évaluation. En outre, les DTAO (travaux, fournitures et services) prévoient qu'aucune information relative au processus d'évaluation ne peut être communiquée aux candidats tant que l'attribution n'est pas rendue publique. En l'absence d'un acte d'engagement à la confidentialité (développé par l'ARMP pour être d'application universelle) et qui serait exigé des membres des sous-commissions d'évaluation, certaines AC ont établi leur propre acte d'engagement à la confidentialité. Dans le cas des prestations intellectuelles, le DTAO ne comporte pas de mention relative à la confidentialité.

1(g). Soumission, réception et ouverture des offres

La procédure d'ouverture des offres est définie et réglementée. L'ouverture des offres a lieu immédiatement après la clôture de l'appel d'offres ou au plus tard une (1) heure après l'heure limite de dépôt des offres. (art. 94 du MP). Cette disposition pourrait éventuellement créer problème. **Lacune substantielle car les offres devraient, selon les bonnes pratiques, être ouvertes dès la clôture et à l'endroit de réception des offres.**

Selon l'article 95 du MP, il est dressé un procès-verbal d'ouverture des plis que les soumissionnaires peuvent consulter. Il existe dans les textes une contradiction entre la signature du registre et la signature du procès-verbal. Cette contradiction est facilement corrigible puisque ces textes sont des textes d'application et il s'agit plutôt d'une lacune matérielle.

La règle générale concernant la sécurité et confidentialité des offres existe. Les modes de soumission et de réception des offres sont bien définis dans le MP. Les offres sont déposées, original et copies, dont le

nombre est précisé par l'AC dans le DAO. Les offres sont réceptionnées par un fonctionnaire désigné qui numérote l'offre, l'enregistre et remet un récépissé au remettant. A l'heure limite, il clôture la réception, et remet le registre au président de la Commission de passation des marchés (CPM). Il enregistre éventuellement et pour mémoire, les offres arrivées tardivement (art. 91 et suivants).

Par contre, il n'y a pas de règles relatives à la conservation des offres, il s'agit d'une **lacune substantielle** qui devrait être corrigée pour garantir que les offres ne disparaissent pas, qu'elles ne soient pas égarées ou placées au mauvais endroit.

1(h). Droit de contester et de former un recours

Le cadre juridique prévoit que les participants aux procédures de passation des marchés ont le droit de contester les décisions ou actions de l'AC. Conformément à l'art. 73, par.2 de la LRMP et de l'art. 154 du MP, la décision rendue par une AC à une réclamation introduite par un candidat ou soumissionnaire qui s'estime illégalement évincé d'une procédure de passation des marchés peut être contestée devant l'ARMP.

Une fois introduite, la contestation suspend l'attribution définitive. Pour le moment, la LRMP ne prévoit pas d'accorder des mesures de réparation et la révision en cours du décret 10/21 instituant l'ARMP propose des dommages et intérêts en faveur des candidats ou soumissionnaires préjudiciés lors d'une procédure de passation des marchés publics.

Le cadre juridique prévoit également les questions qui peuvent faire l'objet d'une révision en matière d'attribution des marchés ou de délégations de service public (art. 153 du MP).

Pour le moment, la LRMP ne prévoit pas d'accorder des mesures de réparation, et la révision en cours du décret 10/21 instituant l'ARMP propose des dommages et intérêts en faveur des candidats ou soumissionnaires préjudiciés lors d'une procédure de passation des marchés publics. Il s'agit d'une **lacune substantielle** qui est en voie d'être corrigée puisque le décret se trouve à la signature du premier ministre.

Dans le cas du recours gracieux auprès de la personne responsable du marché (PRM), les art. 155 et 156 en précisent les délais d'exercice et de réponse/décision de la part de la PRM. Le candidat ou soumissionnaire peut ensuite s'adresser au CRD. Ce recours est suspensif de la procédure d'attribution. Le CRD dispose de 15 jours ouvrables pour rendre une décision à compter de la réception du recours (art.158 du MP). Il est même prévu un mécanisme d'appel des décisions du CRD, sans effet suspensif auprès des juridictions administratives dont le Conseil d'État, au niveau central.

Les décisions sont publiées sur le site de l'ARMP par contre, il n'existe pas de dispositions légales concernant les délais de publication ce qui constitue une **lacune substantielle**.

L'art 9 du décret ARMP impose à l'ARMP une obligation générale : « Au titre de l'information des acteurs des marchés publics, l'ARMP est chargée notamment de ... garantir l'information des opérateurs économiques sur les procédures de passation des marchés publics et délégations de service public, en publiant, dans ses propres supports d'information, ... les recours et les conclusions relatives au traitement de ces derniers ». Le CRD est tenu de rendre sa décision dans un délai de quinze jours à partir de la saisine. L'ARMP publie une copie certifiée conforme à l'originale par le Directeur Général de l'ARMP, après notification aux parties. Le délai de publication n'est cependant pas précisé dans les textes.

1(i). Gestion des contrats

L'AC est, aux termes de l'art. 5 de la LRMP, responsable d'assurer - outre la définition, la planification, l'attribution des marchés - le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés publics. Le Titre III de la LRMP

traite de l'exécution des marchés publics, notamment du contrat écrit dont le contenu est précisé à l'art. 48. Ensuite le Titre IV de la LRMP aborde le contrôle de l'exécution et règlement des marchés publics qui est sous la responsabilité de l'AC selon les modalités du CCAG et de l'ARMP pour ce qui concerne les recours en cours d'exécution. L'art. 68 de la LRMP prévoit que l'AC peut ordonner l'ajournement des travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles avant leur achèvement; elle peut aussi résilier le marché (art. 69); elle s'occupe de la gestion des avances et des acomptes (art. 70 et 71). Ces dispositions sont complétées par les art. 160 et suivants du MP. L'AC est également chargée de la gestion des garanties (art. 166 et suivants notamment la garantie d'exécution (cautionnement, garantie bancaire à première demande, caution personnelle et solidaire).

Finalement, l'AC est chargée de la gestion des avenants (art. 58 de la LRMP et art. 194 à 203 du MP). Les dispositions relatives aux avenants sont claires et sans équivoque. Toute modification à un contrat dans la limite de quinze pourcent (15%) du montant total de base peut se faire par avenant. Dans le cas contraire, il faut recourir à la passation d'un nouveau marché de manière à ne pas limiter la concurrence.

Pour les recours relatifs à l'exécution des marchés, la LRMP (art. 75 et 76) et le MP (art. 191 à 193) prévoient que le titulaire du contrat peut 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 sera réglé conformément au droit et aux stipulations contractuelles applicables ou les instances arbitrales compétentes. Un délai de trente (30) jours calendaires suivant le recours hiérarchique est prévu pour déclencher la procédure de règlement conformément aux clauses contractuelles si un règlement amiable n'a pas été obtenu.

L'Article 54 du décret ARMP précise que la Commission des litiges du CRD a pour mission de rendre des avis dans le cadre de la procédure de règlement amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics et délégations de service public. Les décisions de la Commission des litiges sont exécutoires et ont force contraignante pour les parties. Elles sont définitives, sauf en cas de recours devant les juridictions compétentes. **Malgré cela, il n'y a pas de dispositions dans les textes pour contraindre les AC à appliquer les décisions si elles refusent de s'y soumettre et des sanctions appropriées en cas de non-application.**

1(j). Passation des marchés par voie électronique (acquisition électronique)

La LRMP prévoit de manière sommaire la passation des marchés par voie électronique. : « art.33 : Les documents d'appel d'offres ou de consultation peuvent être mis à disposition des candidats par voie électronique dans les conditions fixées par voie réglementaire ». Pour le moment, il n'y pas de textes d'application qui soient spécifiques. Également, la LRMP et ses mesures d'application prévoient la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics et de délégation de services publics de manière générale et non détaillée qui couvrirait entièrement ou partiellement le cycle de passation des marchés publics. **Lacune substantielle.**

1(k). Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques

Le cadre juridique ne prévoit pas une liste de documents qui constituerait les « fonds de dossiers d'appel d'offres et d'exécution des contrats ». Il n'existe pas non plus de règles prévoyant l'archivage des documents en un lieu unique au niveau opérationnel. Il n'y a pas de politique de rétention harmonisée avec les règles relatives à la prescription et les cycles d'audit. Enfin, il n'existe pas de protocoles de conservation des documents : règles minima de sécurité, caractéristiques du lieu de conservation pour garantir l'intégrité des archives. Ceci constitue un problème majeur lorsque vient le temps d'examiner les dossiers pour fin d'audit ou d'évaluation de la performance. Il s'agit d'une **lacune substantielle** de très grande importance.

1(I). Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée

Les règles et principes de passation des marchés s'appliquent à l'ensemble de la législation spécialisée (art. 1, par. 3 de la LRMP).

Le partenaire privé est sélectionné à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle garantissant l'efficacité, l'économie budgétaire, la transparence, l'égalité des citoyens et la liberté du commerce. (Art. 5 du MP). La sélection de gré à gré n'est acceptée qu'à titre exceptionnel (exposé des motifs LRPPP, 8ème paragraphe).

Le cadre institutionnel des PPP est constitué des institutions et organismes chargés de la conception du plan de développement national et de la gestion des investissements, de conseil, de conclusion, d'approbation, de régulation et de contrôle des PPP. Il comprend : le pouvoir central, la province et l'entité territoriale décentralisée, l'AC, l'établissement public, l'ARMP, l'autorité approbatrice (art. 17 à 20 LRPPP).

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Le cadre juridique est dans l'ensemble conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur mais il est caractérisé par des lacunes substantielles et matérielles qui font peser parfois des risques élevés sur le système.

Il existe une **lacune substantielle** en ce qu'il n'y a pas d'obligation de publicité pour les marchés dont la valeur estimée est sous les seuils d'appel d'offres. Risque important car les prestataires qui ont les capacités requises ne sont pas informés des opportunités d'affaires.

Il existe une **lacune substantielle** dans les textes qui ne prévoient aucune mesure encadrant la participation ou non des entreprises publiques aux appels d'offres. Cependant, cette situation peut être corrigée sans qu'il soit nécessaire de modifier la LRMP mais en améliorant les critères d'éligibilité comme, par exemple, les entreprises qui se portent candidats doivent prouver qu'elles jouissent d'une autonomie financière et ne bénéficiant d'aucune subvention ou appui financier des fonds publics. Risque faible et limité.

Lacune substantielle. Il n'y a pas de dispositions générales relatives à la confidentialité lors de l'évaluation des offres et tout au long du processus. Il existe des dispositions précises dans le cas des fournitures, travaux et services, cela est précisé dans le DTAO. Risque plus élevé dans le cas des prestations intellectuelles. Risque moyen.

Il existe une **lacune substantielle** en ce qui concerne l'ouverture des offres qui devrait se faire immédiatement après l'heure de clôture de la période d'appel d'offres et à l'endroit même de réception. Risque élevé de perte, disparition, etc.

Il existe une lacune substantielle au niveau de la conservation des offres (original); l'obligation existe mais les modalités ne sont pas explicites. Risque de perte, disparition, substitution, etc.

Il existe une lacune substantielle en ce qui concerne l'application des décisions du CRD qui, de par la LRMP, sont définitives, exécutoires et opposables aux parties. Le refus de certaines AC d'appliquer les décisions dépasse le cadre de la passation des marchés mais il fait peser un risque élevé sur sa crédibilité et sa performance. Risque élevé sur la crédibilité du système.

Une autre lacune substantielle est l'absence de délai précis de publication des décisions du CRD. Risque moyen.

Il existe une **lacune substantielle** concernant les réparations. Pour le moment, la LRMP ne prévoit pas d'accorder des mesures de réparation et la révision du décret 10/21 instituant l'ARMP est en cours et les révisions incluent d'accorder des dommages et intérêts en faveur des candidats ou soumissionnaires préjudiciés lors d'une procédure de passation des marchés publics. Risque élevé sur la crédibilité du système.

Lacune substantielle de très grande importance et comportant un risque très élevé sur la transparence et le fonctionnement du système est l'absence d'un système d'information efficace et l'absence de règles relatives à l'archivage, de politique de rétention et de protection a pour conséquence principale que les dossiers de passation des marchés se retrouvent à plusieurs endroits, que les pièces ne sont pas toujours versées dans le dossier et que l'information est classée de manière désorganisée. On retrouve une partie des renseignements au niveau opérationnel pour les pièces non financières et au MINFIN pour celles de nature financière. Le risque sur l'ensemble du système est très élevé. Comme l'a démontré la revue des 152 marchés, il est difficile de conduire des audits de la passation des marchés en l'absence de dossiers complets. La revue a démontré que dans une très grande proportion de dossiers, il manque un grand nombre de pièces importantes. Il existe également une **lacune substantielle** au niveau de l'inexistence de règles de l'archivage, de politique de rétention et de protection des documents qui fait peser un risque élevé sur tout le système;

Il existe une **lacune substantielle** concernant les solutions d'acquisition électronique qui viendraient fixer les règles d'application de la dématérialisation des procédures - qui n'est pas utilisée en RDC. L'absence de dispositions relatives à la passation électronique des marchés constitue cependant une contrainte au développement futur du système. L'absence d'un système électronique de gestion et d'information des marchés publics constitue un problème majeur qui fait peser un risque énorme sur la viabilité, la crédibilité et l'intégrité du système de passation des marchés.

Il existe une divergence dans les textes relativement à la consultation des registres. Il y a contradiction entre les dispositions de l'IC 26.1 du DTAO travaux, fournitures et services en ce qui concerne la signature du registre par les représentants des soumissionnaires et les dispositions de l'article 95 du décret 10/22. On demandera aux représentants des candidats présents « de signer le procès-verbal de l'ouverture des plis » et non le registre. Risque faible.

Le fait que tous les textes de moindre importance, comme les politiques et circulaires, ne soient pas publiés sur le site de l'ARMP et partant qu'ils soient difficiles d'accès constitue une lacune matérielle qui peut facilement être corrigée.

Il existe une lacune matérielle en ce qui concerne les seuils d'appel d'offres qui n'ont pas été revus à la hausse malgré une dévaluation importante du FC. Cela pourrait être facilement corrigé. Il en est de même pour les seuils de revue de la DGCMP.

Recommandations : Toutes les recommandations sont importantes. Cependant, deux d'entre elles méritent une attention particulière.

- **Prioritaire.** Élaborer une procédure de conservation des offres et, de manière plus globale, une procédure d'archivage de tous les documents de la passation des marchés ; la politique devrait expliciter les règles de constitution, protection et rétention des archives et documents de la passation des marchés et notamment :
 - La liste de tous les documents de la passation et gestion des marchés qui constituent le dossier d'un marché ;
 - Les responsabilités, le lieu physique de conservation, les conditions de conservation ;

- Les règles et conditions d'accès aux informations contenues dans les dossiers ;
- Les règles concernant la durée de conservation des archives qui tiendront compte des délais de prescription, des délais régissant les poursuites pénales pour fraude et corruption et les cycles d'audit.
- **Prioritaire.** Mesures relatives au CRD
 - Prendre les mesures garantissant la mise en application des décisions du CRD ;
 - Modifier les textes pour fixer les délais de publication des décisions du CRD.
 - Accélérer l'adoption du texte modifiant le décret 10/21 qui contient des mesures prévoyant l'octroi de réparations aux candidats lésés lors d'une procédure de passation des marchés ;
- Garantir la confidentialité :
 - Incorporer au DTDP prestations intellectuelles la mention relative à l'obligation de confidentialité comme c'est le cas pour le DTAO fournitures, travaux et services ;
 - Élaborer et rendre obligatoire l'utilisation de l'acte d'engagement écrit des membres de la SCA de ne pas divulguer d'information confidentielle tout au long du processus ;
- Rendre obligatoire l'ouverture des offres **dès la clôture de la période d'appel d'offres** et à l'endroit-même de réception ;
- Publication :
 - Publier tous les textes relatifs aux marchés publics ; compléter la publication des textes relatifs aux marchés publics en y ajoutant les circulaires et les notes de politique pour les rendre accessibles au public ;
 - Publier les marchés dont la valeur estimée est en-deca des seuils sur le site de l'ARMP ;
- Revoir à la hausse les seuils déterminant la procédure pour les AOI, AON et DC ; de plus, revoir à la hausse les seuils de revue de la DGCMP. Ces révisions ont pour objectif de prendre en compte les effets de la dévaluation du FC depuis 2010 ;
- Préciser les textes en ce qui concerne la participation ou non des entreprises publiques, ALE et ONG aux appels d'offres ;
- Corriger la divergence en ce qui concerne la signature du procès-verbal et non du registre ; IC 26.1 diverge des dispositions de l'article 95 du MP ;

Indicateur 2. Les réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures

Cet indicateur vérifie l'existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d'application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossier 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 conditions particulières. Cet indicateur comprend quatre indicateurs subsidiaires (a – d).

Conclusions :

2(a). Règlements d'application prévoyant les processus et les procédures

Le cadre légal et réglementaire de la passation des marchés comprend (i) la LRMP puis (ii) les décrets portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP, la DGCMP et les CGPMP complètent le cadre institutionnel. Le cadre opérationnel est défini par le décret 10/22 du 2 juin 2010 portant MP de la LRMP. Les dispositions du MP sont conformes à la LRMP. On retrouve ensuite les textes d'application des textes de hiérarchie supérieure et qui sont conformes à ces derniers comme, le guide d'évaluation des offres, les plans de passation des marchés, le décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés, le décret portant modalités d'approbation des marchés publics. Les réglementations sont claires et bien organisées mais elles sont incomplètes; il manque des textes importants. De plus, certains textes comme les notes circulaires ne sont pas publiés et partant, difficilement accessibles. La réglementation n'a pas été actualisée depuis son adoption en 2010 et, en pratique, il n'existe pas au sein de l'ARMP un groupe de travail dont c'est la priorité.

En RDC, toute réglementation doit être publiée au Journal Officiel et sur le site de l'ARMP, facilement accessible, sans frais. La responsabilité de conservation des réglementations est confiée à l'ARMP de même que celles de les actualiser et de proposer des modifications (art. 5, par.1, décret ARMP). On retrouve également sur le site les décisions portant mise en place de la CGPMP et celle portant nomination de ses animateurs et les décisions rendues par le CRD. Il manque certains documents importants comme les décrets organisant les marchés spéciaux, le MP des CGPMP, les différents registres prénumérotés.

Il s'agit donc de **lacunes substantielles**.

2(b). Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services

Il existe des modèles de dossiers d'appel d'offres pour les biens, travaux et services incluant les services de consultants. On retrouve dans ces dossiers : les avis de préqualification, l'avis d'appel d'offres, les DTAO pour les marchés des travaux, les marchés des fournitures et services courants, les DTDP, dossiers types de demande de propositions, des formulaire-types de demandes de cotations pour les fournitures. Ces modèles ont été développés à partir des dossiers-types mis à disposition par les institutions financières internationales qui ont ensuite été adaptés aux conditions de la RDC. De plus, il existe les formulaires-type PPM, formulaires de PV d'ouverture des offres, un guide d'évaluation des offres, registre de dépôt des offres ; PV d'ouverture des plis ; lettre d'information au candidat non retenu etc. Ces documents standards sont accessibles au public sans frais à partir du site de l'ARMP. L'avis d'appel à manifestation d'intérêt est en cours de préparation. L'ARMP a la responsabilité de conserver et d'actualiser les dossiers-types et autres documents de mise en œuvre du cadre légal. (art. 5, par. 4 décret 10/21). Dans certains cas, l'ARMP a proposé des modifications de certains textes qui sont en attente de la signature des autorités d'approbation. On ne peut pas affirmer que les DAO standard sont maintenus à jour.

2(c) Conditions contractuelles types

Il existe également des conditions contractuelles types pour les marchés de biens, travaux et services incluant les prestations intellectuelles. Le contenu des contrats est généralement conforme aux bonnes pratiques. Il prévoit notamment la procédure de plainte et de recours. Les conditions contractuelles types font partie des dossiers-types d'appel d'offres et sont à la disposition des participants aux procédures de passation des marchés. Le contrat-type est d'utilisation obligatoire.

La seule exception à l'utilisation obligatoire des contrats-types découle de l'article 146 du MP qui stipule que les contrats de gré à gré « donnent lieu à des contrats écrits de forme libre ».

Il s'agit d'une lacune substantielle d'extrême importance qui doit être corrigée dans les plus brefs délais car cette disposition entraîne des errements lourds de conséquence.

Comme on le verra sous le pilier III le contrat-type actuel ne contient pas de clause « de bonus » dans le cas d'une exécution supérieure aux normes envisagées, alors que les malus sont bien inclus.

2(d). Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices

Il n'existe pas un guide ou manuel de l'utilisateur, un outil de référence qui viendrait appuyer les agents dans la mise en œuvre des règles et qui faciliterait l'application uniforme des règles. Il n'existe pas non plus un guide de la commande publique pour les opérateurs privés; ces documents sont en préparation à l'ARMP, dont c'est l'une des responsabilités tout comme la formation à leur utilisation. **Lacune substantielle.**

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Une première **lacune substantielle** est l'absence d'un mécanisme formel d'actualisation des textes qui en fait sont demeurés en leur état initial. Les tentatives de modifications se heurtent parfois à la lourdeur administrative.

Il existe une **lacune substantielle à savoir l'absence d'encadrement des contrats de gré à gré qui ne sont pas assujettis à l'utilisation du contrat standard et qui peuvent être écrits en « forme libre » (article 146 du MP)**. Cette lacune fait peser un **risque très élevé** puisque les contrats de gré à gré sont parfois très simplifiés et ne couvrent pas tous les éléments contractuels essentiels, ce qui peut entraîner des conflits. Les évaluateurs ont fait remarquer que certains contrats de gré-à-gré ne comportent qu'un seul article et que celui-ci ne porte que sur le prix du marché. Risque très élevé.

Une autre **lacune substantielle** est l'absence d'un guide ou manuel de l'utilisateur qui entraîne un **risque élevé** sur le système. En effet, l'absence de ce document prive les agents d'un outil qui peut être consulté très rapidement pour répondre à des questions diverses et variées permettant ainsi de résoudre une grande majorité de questions et aussi permettre une application uniforme des règles. Également un risque élevé sur le bon fonctionnement du système.

Dans le même sens, l'absence de guide de la commande publique - qui serait en quelque sorte le manuel de l'utilisateur des opérateurs économiques - constitue une **lacune substantielle**. L'absence d'un document de référence consultable facilement et rapidement fait peser un **risque élevé** sur le fonctionnement du système à cause du manque d'uniformité dans la compréhension et l'application des règles qui peut avoir comme conséquence ultime que des candidats potentiels ne soumettent pas d'offres ou que leurs offres sont rejetées.

L'absence de MP à l'intention des CGPMP constitue également une **lacune substantielle** et un **risque élevé** puisque les CGPMP sont les entités qui sont responsables, en première ligne, de la passation des marchés dans les AC et qui doivent suivre des procédures claires et uniformes.

Il existe d'autres lacunes substantielles en ce que les décrets sur la DGCMP, sur la CGPMP, sur les autorités approbatrices nécessitent d'être actualisés; et, que le décret accordant des réparations aux candidats/soumissionnaires lésés au cours du processus de passation des marchés est toujours en attente au niveau de la signature.

Recommandations

- **Priorité. Modifier l'article 146 du MP de manière à rendre obligatoire l'utilisation du contrat-type contenant des clauses standard, dans tous les cas, incluant les contrats de gré à gré. Supprimer l'utilisation d'un contrat écrit de forme libre pour les marchés conclus de gré à gré ;**
- **Priorité.** Élaborer, faire adopter et diffuser le guide et le manuel de l'utilisateur et le guide de la commande publique ;
- **Priorité.** Élaborer, faire adopter et diffuser le MP des CGPMP ;
- **Priorité.** Actualiser le manuel de procédures de la passation des marchés et de manière plus générale l'ensemble des textes et documents en vue de les moderniser pour tenir compte de l'évolution des choses dans le domaine depuis 2010.
- **Priorité. L'ARMP doit d'urgence mettre en place des mécanismes qui permettent de procéder à un inventaire des textes manquants, des textes nécessitant une actualisation et des textes qui ne sont pas publiés dans le but de combler le déficit et de garantir que tous les textes sont élaborés, actualisés, publiés et facilement accessibles à un horizon de 12 mois ;**
- Revoir le contrat-type dans le but d'accorder un bonus dans les cas où l'exécution du marché excède les normes convenues.

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'accord 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. Cet indicateur comprend deux indicateurs subsidiaires (a – b).

Conclusions

3(a). Achats publics durables

La RDC n'a pas encore adopté une politique et un plan d'exécution pour mettre en œuvre les achats publics durables (APD) à l'appui des objectifs politiques nationaux. En fait, la passation des marchés n'est pas encore perçue comme étant une stratégie permettant d'attendre des objectifs de développement à long terme. La RDC a souscrit aux objectifs de développement durable adoptés à New-York en septembre 2015. Des politiques et des stratégies sont envisagées à travers les actions retenues dans le PNSD pour assurer la mise en œuvre et l'atteinte desdits objectifs, mais n'ont pas été formellement adoptées par le Gouvernement. Par ailleurs, la politique élaborée dans le cadre de la préparation du DSCR ne comporte pas d'élément relatif aux achats publics durables. Toutefois, cela pourrait changer au futur car le Président de la RDC a signé l'Ordonnance présidentielle N°20/013 du 17 mars 2020 portant création de l'Agence congolaise de

la transition écologique et développement durable qui a pour mission de promouvoir une économie verte. Cela reste à suivre de près.

L'art. 23 de la LRMP et l'art. 99 du MP stipulent que, en vue d'en arriver à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse on doit tenir compte du prix, délais d'exécution, coûts de fonctionnement, service après-vente, conditions et calendrier de paiement, garantie de la durée de vie, impact environnemental et utilisation plus ou moins accrue des compétences nationales. Les deux derniers critères ouvrent la porte à l'inclusion de critères environnementaux et sociaux en plus du prix dans le processus de passation des marchés. C'est un pas timide dans la bonne direction; les AC peuvent décider de les utiliser mais cela n'est pas obligatoire.

En règle générale, le critère qui prévaut pour l'évaluation des offres pour la fourniture de biens, exécution de travaux et services (autres que prestations intellectuelles) est toujours le critère financier qui tient compte du prix, délai d'exécution, coûts de fonctionnement, service après-vente, conditions et calendrier de paiement, garantie de la durée de vie. **Ceci constitue un risque élevé sur la passation des marchés.** En effet, dans l'état actuel des choses sur la base des critères utilisés, on pourrait en venir à sélectionner l'offre la moins-disant même si celle-ci avait des conséquences extrêmement désastreuses sur le plan environnemental, par exemple.

3(b). Obligations résultant d'accords internationaux

Les obligations résultant d'accords internationaux notamment celles relatives à la COMESA sont transcrites dans les lois et réglementations et se reflètent dans les politiques relatives à la passation des marchés publics. Bien que la RDC soit membre de OMC, toutes les conditions préalables à la passation des marchés ne sont pas remplies. Les experts de l'OMC ont produit leur rapport sur les modifications à apporter à la passation des marchés dans le commerce international. Le processus est conduit par le Ministère du Commerce extérieur et celui des Affaires étrangères hors l'implication de l'ARMP

L'article 3 de la LRMP consacre la primauté des accords internationaux sur la loi nationale. Dans cette optique, dans le cadre d'accords de financement ou de traités internationaux, les dispositions de la LRMP ne sont applicables que lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec lesdits accords ou traités.

Les dispositions de la LRMP relatives à la préférence nationale et régionale ne sont pas clairement énoncées. L'art 37 prévoit une préférence à insérer dans le DAO sous la forme d'une marge de préférence dont le pourcentage n'est pas défini qui doit bénéficier aux candidats nationaux, à une personne morale de droit congolais, à une PME nationale dont le capital est détenu majoritairement par des personnes physiques de nationalité congolaise ou des personnes morales de droit congolais, des groupements d'entreprises associant des entreprises congolaises ou prévoyant une sous-traitance du marché aux nationaux, une personne physique étrangère ou une personne morale de droit étranger justifiant d'une activité économique sur le territoire congolais, et une personne physique étrangère ou une entreprise de droit étranger, ressortissant d'un État avec lequel la RDC a un traité, un accord ou règlement aux termes duquel telle préférence lui est reconnue.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Il existe une **lacune substantielle** puisque la RDC n'a pas adopté de politique d'achats publics durables ni de plan d'exécution; les critères de durabilité socio-économiques et environnementaux sont faiblement pris en compte dans la passation des marchés alors que la durabilité sociale ne l'est pas du tout.

La RDC doit finaliser le processus sur les modifications à apporter à la passation des marchés dans le commerce international. Un plaidoyer est nécessaire pour accélérer ce processus. **Lacune substantielle.**

Recommandations

- Examiner la possibilité d'introduire l'inclusion des critères environnementaux et sociaux dans la passation de certains marchés dont la nature se prêterait particulièrement bien à cet exercice en y associant le secteur privé et la société civile;
- Accélérer l'adoption des modifications proposées par les experts - qui sont des prérequis à l'accès aux accords des marchés publics OMC – associant l'ARMP à ce processus conduit par le Ministère du Commerce extérieur, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et Intégration régionale.

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

En principe, le système de passation des marchés est intégré dans la gestion des finances publiques. Les textes sont clairs et les obligations qui en découlent sont très bien précisées. Dans les faits, cela n'existe pas. Il existe un problème de gouvernance très grave à savoir : **le budget adopté par le législateur et promulgué par le Président de la République n'a qu'une valeur théorique.** « Ce sont encore seulement quelques entités comme la Présidence, la Primature, les Ministères des Finances et du Budget, qui décident de la manière dont le budget sera utilisé, selon une base « tiroir-caisse » comme le soulignent les rapports du FMI. »³². Le budget adopté par le législateur n'est pas exécuté tel qu'adopté; son exécution est flexible en fonction des nouvelles priorités; sous le prétexte d'urgence. Les variances font habituellement l'objet de simples procédures, à savoir une autorisation du MINBUD pour transférer les fonds d'une AC à une autre³³. Le marché découlant des nouvelles priorités est ensuite passé de gré-à-gré en raison de l'urgence et autorisé par la DGCMP, également placée sous la tutelle du MINBUD.

Les fonds destinés au paiement d'un marché ne sont pas « engagés » antérieurement au lancement de l'appel d'offres; ils sont **certifiés « disponibles »**. Mais, cette certification ne garantit pas qu'ils soient disponibles au moment du paiement en raison des réallocations budgétaires. On verra sous le pilier III - revue de 152 marchés - que : (a) des marchés régulièrement attribués ne peuvent être exécutés faute de fonds au moment de l'exécution - alors qu'il y avait les fonds nécessaires au moment du lancement de l'appel d'offres - habituellement parce que les fonds ont été réalloués à d'autres fins, ou (b) des contrats sont exécutés et non payés puisque les fonds « certifiés disponibles » ont été réalloués et sont devenus indisponibles.

³²Évaluation de la Performance de la Gestion des Finances publiques en RDC (2019) selon la Méthodologie PEFA p.13

³³ Rapport PEFA, page 108

Le statut et le fondement juridique de la fonction normative/de régulation sont bien précisés dans le cadre légal et réglementaire. Les attributions de l'ARMP sont également claires et précises dans les textes. L'architecture du système est du type classique : les fonctions de régulation, information, formation, suivi du système, gestion de l'information sont attribuées à l'ARMP en exclusivité. Elle partage avec la DGCMP une mission de concertation en matière de :

- Formation, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques et institutions concernées sur le cadre réglementaire et institutionnel régissant les marchés publics;
- La collecte et la centralisation de la documentation et des statistiques sur l'attribution, le contrôle et l'exécution des marchés publics; et,
- La programmation et l'organisation de la formation initiale et continue des acteurs du système.

Son niveau d'indépendance est établi dans les textes³⁴. Cependant, l'ARMP en tant qu'établissement public, ne possède pas suffisamment d'autorité au sein de la structure de gouvernance pour lui permettre d'exercer pleinement toutes ses responsabilités; il arrive même que ses décisions souffrent de non-application ou que ses demandes auprès des AC restent sans réponse. Son organisation est à peu près conforme au texte qui l'a constituée, le décret modifiant légèrement son organisation est à la signature du Premier Ministre. Il n'est pas clairement établi qu'elle est dotée adéquatement en termes de ressources humaines, financières et matérielles. En principe, son financement est assuré par la taxe parafiscale « la redevance » qui est un pourcentage du montant hors taxe du marché que l'opérateur économique doit verser à l'ARMP. En pratique, son financement n'est pas garanti car le financement provenant du Trésor n'est pas régulier et la perception de la redevance établie par les textes, rencontre de nombreuses difficultés. La gestion du personnel est déficiente tant au niveau de la planification des besoins de main d'œuvre, du recrutement, de la politique de gestion, de rémunération, de motivation du personnel. Les mandats de certains des dirigeants de l'ARMP sont arrivés à terme et n'ont pas été renouvelés ce qui fait planer un doute sur la validité des actes posés et des décisions. L'ARMP a mis en place des règles pour prévenir les conflits d'intérêt au niveau des membres du conseil d'administration et de la direction générale. Il n'y a pas de règles au niveau du personnel professionnel, personnel administratif et de l'ensemble des agents de l'ARMP. Malgré l'existence de ces règles, le secteur privé n'est pas convaincu de leur effet et estime que l'ARMP se trouve en situation de conflit d'intérêt.

L'organisation des fonctions des autorités adjudicatrices correspond au schéma classique. Les textes créent les différents organes, établissent clairement les attributions et responsabilités des AC, des CGPMP, de la DGCMP et de l'autorité approbatrice.

Les seuils d'intervention sont précis dans le cas de la DGCMP et ses responsabilités sont bien définies. En termes d'organisation interne, la DGCMP n'a pas établi une politique de délégation aux échelons les plus bas en fonction des risques, et des montants. Toutes les décisions, peu importe les montants et/ou les niveaux de risques, relèvent de la direction générale. Elle ne dispose pas des ressources dont elle a besoin pour pleinement jouer son rôle. Les ressources matérielles sont déficientes; les ressources humaines sont jugées n'être pas toujours alignées sur les besoins; il y aurait un haut niveau d'inadéquation entre les besoins des postes (compétences, expérience et qualifications) et les caractéristiques du personnel qui les occupe.

L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est définie de facto puisque, le pouvoir décisionnel étant concentré au niveau de la direction générale, il y a obligation de rendre compte de la part des agents. L'obligation de rendre compte prévue dans le décret 10/27 porte principalement sur la préparation de rapports d'activités. Il existe des dispositions qui instituent un régime de prévention et de répression de la

³⁴ Dans la réalité, la situation est bien différente puisque sa tutelle a arrêté le paiement des salaires du personnel pendant 12 mois suite à un conflit avec la Direction générale

fraude et la corruption ainsi que l'enrichissement illicite. Les directeurs et chefs de division de la DGCMP doivent déclarer obligatoirement leur patrimoine contrairement à ce qui existe dans les autres organes du système comme l'ARMP et la CGPMP.

Quant aux CGPMP, elles n'ont pas encore été toutes constituées comme le veut le cadre institutionnel. De grandes entreprises, comme la SNEL et la SONAS, n'ont pas encore créé leur CGPMP. Les CGPMP ne sont pas toutes dotées des ressources nécessaires et certaines ne survivent que parce qu'elles assument la gestion des projets financés par les PTF. Comme noté précédemment, un examen indépendant de l'ARMP, la DGCMP et les CGPMP a permis de constater qu'il existe de graves problèmes de gestion au sein de ces institutions. On estime que les CGPMP dans les 10 ministères pilotes du projet de réforme de l'administration ne sont toujours pas opérationnelles.

Dans les circonstances actuelles, la lourdeur de la gestion des institutions à elle seule constitue un frein au bon fonctionnement du système. Mais il y a plus; l'absence d'un système d'information de gestion efficace empêche d'obtenir une vision claire des opérations dans leur globalité. On ne sait pas estimer avec précision le nombre de marchés passés par les AC sous les procédures nationales (voir section 1.4 portant sur l'échantillon). Le système actuel repose essentiellement sur la circulation physique de documents d'un poste à l'autre. **L'absence d'un système d'information des marchés publics, constitue une lacune substantielle, certainement l'une des plus graves affectant l'ensemble du système.** Il s'agit d'un très grave problème qui a des conséquences néfastes sur l'ensemble du système. Cela (i) empêche la collecte de toutes les informations pertinentes, (ii) ne permet pas la consultation de tous les documents de la passation des marchés qui seraient nécessaires à la transparence des opérations, (iii) limite l'évaluation de l'efficacité et l'efficacité de la passation des marchés, et (iv) ne permet pas de conduire les analyses nécessaires à l'élaboration de stratégies de développement. L'absence d'un système de gestion des marchés publics a été identifiée comme étant l'une des plus importantes menaces au développement et au fonctionnement du système et ce, dès les premières évaluations. Les faibles ressources financières, le manque d'intérêt réel à l'instauration d'un système intégré, transparent et ouvert sont à l'origine du manque de progrès dans le domaine. L'entrée en vigueur de la redevance de régulation sur le montant hors taxe des marchés publics et du chiffre d'affaires réalisé par les titulaires des délégations de service public devrait permettre à l'ARMP de disposer de ressources supplémentaires qui pourront aller au financement d'un système d'information efficace et fonctionnel. On peut cependant estimer que le coût total de la mise en place d'un système d'information efficace requerra des ressources bien supérieures à celles que procure la redevance de régulation. Enfin, il n'y a pas de preuve concrète qu'il existe une volonté ferme, en dehors de l'ARMP et de la DGCMP, à instaurer un système intégré de gestion de l'information de la passation des marchés qui soit transparent, ouvert et qui favorise la concurrence, l'économie et l'efficacité. **Il est important de noter que cette grave lacune de même que ses conséquences ont été identifiées dès les premières évaluations du système en 2012.**

Il n'existe pas en RDC de stratégies et de programmes de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs de la passation des marchés. Il existe des formations développées suite à une demande des diverses structures et autorités contractantes et ces formations sont financées par elles. Les programmes n'ont pas un caractère permanent. Pour le moment les formations visent davantage les structures publiques que la société civile et le secteur privé. Il n'y a pas eu d'évaluation au préalable des compétences dans le système. La professionnalisation de la passation des marchés est un sujet de discussions depuis longtemps mais les mesures concrètes pour atteindre cet objectif restent à être précisées et adoptées. Le personnel chargé de la passation des marchés est souvent considéré comme « personnel administratif » et non pas comme « professionnel » quoique les emplois relatifs à la passation des marchés soient définis avec une description des postes, des qualifications et des compétences minimales exigées. Il est impérieux que la RDC dispose éventuellement d'un vivier de professionnels qualifiés et certifiés comme tels et que la passation des marchés publics soit officiellement reconnue comme une profession.

Les paragraphes ci-dessous font ressortir les principaux constats issus de l'analyse du pilier II. L'analyse détaillée du Pilier est présentée dans la matrice d'évaluation en annexe à ce rapport.

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.

Cet indicateur se décompose en deux indicateurs subsidiaires (a – b) qui sont évalués individuellement.

4(a). Planification des acquisitions et cycle budgétaire

Les textes prévoient l'intégration de la passation des marchés dans la gestion des finances publiques. L'art. 44 du MP stipule bien que lors de la préparation de leur budget, les AC évaluent le montant total des marchés de fournitures, de services, de travaux ou de prestations intellectuelles qu'elles envisagent de passer au cours de l'année concernée et établissent un plan de passation des marchés comprenant l'ensemble de ces marchés, suivant un modèle-type fixé par l'ARMP. En pratique, les AC soumettent leurs demandes budgétaires avec ou non un plan simplifié de passation des marchés (PPM); il s'agit d'un plan sommaire qui est habituellement préparé au plus tard au quatrième trimestre de l'année T-1. En décembre de l'exercice T-1, suite à l'adoption du budget, l'AC développe le plan de passation des marchés pour l'exercice T³⁵ incluant tous les marchés qu'elle entend passer, dans la limite de l'enveloppe budgétaire allouée. Cet exercice est nécessaire pour satisfaire aux conditions de l'art. 4 point 3 et 4 de la LRMP qui stipulent que toute commande publique obéit aux préalables suivants : l'intégration des besoins dans le cadre d'une programmation budgétaire et la disponibilité des crédits.

Les textes sont clairs; dans la pratique la majorité des AC s'y conforment, même s'il existe quelques difficultés. La première difficulté est que l'information relative à l'enveloppe budgétaire est communiquée tardivement et que plusieurs activités préalables au sens de l'art. 6 de la LRMP qui auraient pu être lancées au quatrième trimestre de l'année T-1 (voire plus tôt) ne seront mises en route qu'au premier trimestre de l'année T réduisant ainsi le temps disponible pour l'exécution du budget à proprement parler. Le second problème est le report de la mise en application des budgets programmes et le maintien de l'approche moyens décidée par le gouvernement.³⁶ Ces deux problèmes sont importants; cependant, lorsqu'on examine l'ensemble de la situation sous le prochain sous-indicateur on constate qu'il existe un grave problème de gouvernance qui a un impact négatif bien plus sérieux et qui affecte tout le système de passation des marchés.

³⁵ Le Rapport PEFA (PI-17.1) analyse en détail le processus de préparation budgétaire pour conclure que moins de 25% des unités budgétaires produisent leurs estimations budgétaires détaillées dans les délais. La Loi des Finances publiques (LOFIP) prévoit que le conseil des ministres doit approuver le plafond des dépenses au 1 juin; la procédure établie n'est pas respectée (P-17.3) ce qui entraîne des délais du dépôt par le gouvernement du projet de LOFIP qui devrait avoir lieu avant le 15 septembre. En fait la LOFIP n'a été adoptée qu'en décembre pour les exercices 2018 et 2019.

³⁶ Comme le note le rapport PEFA, « Les mises en application des art.5 et 13 de la LOFIP ont été retardées et le projet de budget 2020 soumis à l'Assemblée nationale n'est pas encore pluriannuel. Il présente des prévisions de dépenses en distinguant les allocations de nature administrative, économique et fonctionnelle, mais seulement pour l'année 2020 ».

Le plus grave des problèmes est que le budget adopté par le législateur n'a qu'une valeur théorique.

« Ce sont encore seulement quelques entités comme la Présidence, la Primature et le Ministère des Finances et du Budget qui décident de la manière dont le budget sera utilisé, selon une base « tiroir-caisse » comme le soulignent les rapports du FMI. »³⁷. L'exécution du budget adopté par le législateur et promulgué par le Président de la République est flexible en fonction des nouvelles priorités, sous le prétexte d'urgence. Les transferts d'allocations budgétaires d'une AC à l'autre sont habituellement l'objet d'une simple autorisation du Ministre du Budget, ce qui n'est pas conforme à la loi ³⁸. Le marché découlant des nouvelles priorités est ensuite passé de gré-à-gré en raison de l'urgence et autorisé par la DGCMP également placée sous la tutelle du Ministère du Budget. ³⁹ Le Rapport PEFA note qu'en 2018, les dépenses urgentes passant par le Cabinet du MINBUD représentaient 65,7% des dépenses et celles passées par le Cabinet du MINFIN représentaient 32,7%. Ainsi, 98,4% des dépenses totales passaient par la procédure d'urgence.

4(b) Procédures financières et le cycle de passation des marchés

Dans le système actuel, les fonds ne sont pas « engagés »; ils sont certifiés « **disponibles** » au jour de la certification mais ceci ne garantit pas qu'ils seront disponibles au moment voulu en raison des réallocations budgétaires. On verra sous le pilier III - revue de 152 marchés - que (a) des marchés régulièrement attribués n'ont pu être exécutés puisque les fonds qui étaient disponibles au lancement de l'appel d'offres ont été réalloués à d'autres fins ou (b) des marchés sont exécutés et non payés puisque les fonds « certifiés disponibles » ont été réalloués et sont devenus indisponibles au moment du paiement.

Les textes sont clairs : aucun appel d'offres n'est lancé sans une certification de la disponibilité des fonds et c'est la CGPMP qui est responsable d'obtenir la « réservation »⁴⁰ Pour les marchés financés par le budget national dont le montant est supérieur ou égal aux seuils de revue a priori, les AC doivent obtenir l'avis non-objection de la DGCMP ; celle-ci doit certifier que les fonds sont disponibles « **le jour de l'émission de l'avis de non-objection** », sur la base des crédits inscrit dans la LOFIP. Pour les marchés financés sur fonds propres ou dans le cadre d'un co-financement avec un PTF, les AC lancent la procédure de mise en concurrence lorsque l'existence des crédits est certifiée, ce qui signifie que les fonds sont spécifiquement réservés de manière à être disponibles au moment de la demande de paiement.

Dans le cas des marchés en deçà de seuil d'appel d'offres, l'AC par le truchement du chargé de suivi de l'exécution budgétaire affecté à la CGPMP confirme la disponibilité des crédits avant le lancement de l'appel d'offres. Comme mentionné précédemment, il s'agit d'une certification que les fonds sont disponibles à ce moment-là, au jour de la certification. Il se pourrait très bien que l'on constate, au moment du paiement, que les fonds ont été réalloués à d'autres fins et ne sont plus disponibles. Le mécanisme qui certifie la disponibilité réelle des ressources est l'approbation, celle-ci peut donc arrêter ou autoriser l'exécution des prestations. Il aurait été idéal que cette disponibilité soit certifiée au moment de la publication du plan de passation des marchés.

Dans le cas des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils d'appel d'offres, la réglementation fixe dans les CCAP que la liquidation d'une facture, sur base de la certification d'exécution partielle ou totale, a lieu dans un délai minimum de 90 jours. La procédure est respectée. Lorsque les fonds n'existent plus, la créance du titulaire du marché est certifiée et versée à la dette intérieure. Ce problème est à la base de la faillite de certaines petites et moyennes entreprises qui ont préfinancé des marchés publics et demeurent impayées jusqu'à ce jour.

³⁷Évaluation de la Performance de la Gestion des Finances publiques en RDC (2019) selon la Méthodologie PEFA p.13

³⁸ Rapport PEFA, page 108

³⁹ Rapport PEFA, page 128

⁴⁰ Art. 2, Décret 10/32 CGPMP

Dans le cas des marchés en deçà du seuil d'appel d'offres, le sous-gestionnaire des crédits prépare l'acte d'engagement au nom de l'AC qui est le gestionnaire du crédit. C'est à ce moment que l'on peut découvrir à travers la chaîne de la dépense que les fonds ne sont plus disponibles. La demande de paiement est bloquée et renvoyée pour paiement au prochain exercice budgétaire. Les textes ne fixent aucun délai de paiement.

Les procédures de règlement sont claires. Le problème se pose au moment du paiement où l'on constate que la trésorerie ne permet pas d'effectuer le paiement en raison (a) de recettes inférieures à celles prévues au budget ou (b) de la réallocation des fonds à d'autres priorités. Il faut donc procéder à des arbitrages qui habituellement se font au détriment des marchés publics dans notamment les secteurs sociaux au profit des dépenses politiques.

Les procédures ne sont pas connues de l'ensemble des soumissionnaires; elles sont connues uniquement de quelques opérateurs économiques familiers avec le processus qui connaissent bien le système et réussissent à passer devant. Le rapport PEFA fait état d'arriérés/impayés (engagements, services fait donc liquidés) à la fin de l'année T qui sont réintroduits dans le circuit de la dépense pour paiement à l'année T+1.⁴¹ En fait, comme le mentionne le rapport PEFA, moins de la majorité des paiements suivent la procédure régulière de paiement.⁴²

La chaîne de la commande publique n'est pas encore connectée avec celle de la dépense publique. En fait, il n'existe pas un système d'information des marchés publics efficace (indicateur 7.) Le traitement des informations captées par chaque chaîne se fait de manière isolée; les informations relatives aux marchés publics sont captées manuellement. Il n'existe pas de mécanisme de rétro-information pour certifier l'exécution du budget assortie des informations sur la réalisation des gros marchés. Les dossiers des marchés se retrouvent auprès de l'AC pour la partie « passation et la gestion administrative » et au MINFIN pour la partie financière. Ces dysfonctionnements et leurs conséquences seront évalués de manière plus détaillée sous le pilier III, échantillon de 152 marchés.

Indicateur quantitatif

Le système d'information des finances publiques n'existant pas, il est extrêmement difficile d'obtenir des informations sur les paiements. Comme les évaluateurs l'ont constaté, l'accès aux dossiers financiers est très limité et nécessite l'autorisation du ministre des finances. L'évaluation n'a pas eu accès aux données de la chaîne de la dépense publique ni à toutes les pièces comptables au niveau des AC en vue de déterminer le nombre et le pourcentage des factures payées dans le délai. Toutefois, pour ce qui est du BCECO où les pièces comptables ont été disponibles, on compte pour 38 marchés passés un nombre de 170 factures dont 82 payées (48,3%).

En conclusion, tout comme le rapport PEFA le mentionne, l'évaluation du système de passation des marchés ne peut que constater le manque de discipline budgétaire. La question du « manque de crédibilité budgétaire qui résulte essentiellement de l'affectation discrétionnaire des ressources publiques, principalement en raison de la crise politique et des pressions politiques exercées pour effectuer des dépenses plus élevées que celles prévues au budget » (PEFA p.16) a un impact très important sur le système des marchés publics.

⁴¹ Rapport PEFA page 110

⁴² Rapport PEFA page 124

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d’alarme » /Classification des risques.

Lacune substantielle qui comporte un risque très élevé sur la crédibilité du système. Les textes existent pour encadrer les procédures de planification et d’engagement de la dépense. **Dans les faits, il existe un grave problème de gouvernance car l’exécution du budget ne se fait pas selon le budget tel qu’adopté par le Parlement, mais plutôt elle est l’objet d’interférences politiques qui introduisent de nouvelles priorités, parfois même sans en informer les AC concernées.** Au niveau des AC, la confection du plan de passation des marchés est très souvent suivie d’aucun effet en raison de la réallocation des fonds d’un projet à l’autre ou d’une AC à l’autre. Il s’agit d’une lacune qui dépasse largement le cadre de la passation des marchés et qui nécessite une action à un niveau supérieur qui tiendrait compte des engagements en cours ou futurs avant de procéder aux réallocations budgétaires. Comme l’a fait remarquer le rapport PEFA, le budget a une très faible crédibilité.

La non-intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense a des conséquences majeures sur le fonctionnement du système tout entier et sur sa crédibilité auprès des fournisseurs et prestataires. Lors de la revue des 152 marchés, faute d’archivage adéquat en un lieu unique, il a été impossible d’évaluer le nombre et le pourcentage des factures qui sont payées dans les temps. L’évaluation révèle que, même dans le cas du BCECO, à qui les fonds sont transférés, pour certains marchés dès le moment du lancement de la procédure, 52% des paiements se font hors délais.

Recommandations

- Instaurer un mécanisme par lequel le montant estimé du marché serait défalqué dès que la DGCMP approuve un PPM de manière à « geler les fonds » avant le lancement de l’appel d’offres (art. 6 LRMP). Instaurer une procédure similaire dans le cas des marchés sous les seuils pour garantir que les fonds « certifiés disponibles » ne puissent être affectés à d’autres fins et soient disponibles au moment de la demande de paiement ;
- Une mesure similaire devrait être instaurée au niveau du Comité de trésorerie qui aurait pour effet de tenir compte des engagements en cours et futurs avant de procéder à l’actualisation du plan de trésorerie (PEFA p. 105). Toutefois, une telle solution pourrait avoir un effet limité dans le cas où l’actualisation est nécessaire en raison d’encaissements inférieurs aux prévisions ;
- Appliquer la réglementation en vigueur et assurer la transparence dans le traitement de factures et les autorisations des paiements en publiant régulièrement les règlements de factures de la commande publique.

Indicateur 5. La RDC est dotée 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. Cet indicateur se décompose en quatre indicateurs subsidiaires (a – d) qui sont évalués individuellement.

5(a). Statut et fondement juridique de la fonction normative/de réglementation

Le décret 10/21 du 2 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l’Autorité de Régulation des Marchés publics, en sigle ARMP, définit l’entité qui exerce la fonction normative/de réglementation. L’ARMP à qui on a accordé le statut juridique d’établissement public (art. 1) est placée sous la tutelle du Premier Ministre, **la tutelle s’exerçant sur les matières administratives et financières** (art. 59). Le Conseil d’Administration (CA) est l’organe de conception, d’orientation, de contrôle et de décision de l’ARMP (art.14). **Les attributions du Conseil de l’ARMP portent sur la gestion de l’établissement et non pas sur la gestion du secteur des marchés publics.** La direction générale est l’organe de gestion de l’ARMP (art. 25).

Elle a pour mission d’assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public. Elle est chargée notamment de : (1) proposer des politiques, valider les textes législatifs et réglementaires avant soumission à l’autorité compétente; (2) conduire des réformes; (3) examiner les recours précontractuels : (4) promouvoir la mise en œuvre des dispositifs d’éthique et d’intégrité; (5) contrôler a posteriori les procédures de passation des marchés et prendre des sanctions à l’endroit des violations; (6) procéder au suivi et à l’évaluation périodique de la performance du système; (7) assurer l’information et la formation des acteurs et le développement d’un cadre professionnel; et (8) assurer la liaison avec les organisations internationales et régionales dans le cadre de la surveillance des procédures (art. 4). Le décret lui donne également des attributions très précises en matière de régulation (art. 5, 6, 7 et 8), en matière d’audit et enquêtes (art. 7), en matière de sanction (art.8) et en matière d’information et de formation des acteurs (art. 9 et 10). Il n’y a aucun chevauchement des fonctions attribuées à l’ARMP et aux autres organes. Il existe des missions de concertation avec la DGCMP dans les domaines suivants, selon l’art. 3 du décret 10/27 du 28 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la DGCMP :

- La formation, la sensibilisation et l’information des opérateurs économiques et institutions concernés sur le cadre réglementaire et institutionnel régissant les marchés publics;
- La collecte et la centralisation de la documentation et des statistiques sur l’attribution, le contrôle et l’exécution des marchés publics; et,
- La programmation et l’organisation de la formation initiale et continue des acteurs du système.

L’ARMP, en concertation avec la DGCMP, procède à des missions d’évaluation qualitative périodiques du système de passation des marchés afin d’identifier les faiblesses et les forces (art. 35 du décret DGCMP). Jusqu’à ce jour, il n’y a pas eu de conflit de juridiction en matière de régulation des marchés publics avec d’autres entités gouvernementales.

Les textes ne lui accordent pas de pouvoir coercitif auprès des acteurs du système, du moins ce pouvoir ne lui est pas attribué en termes clairs; certaines AC refusent de se conformer à ses décisions, ou à ses rappels lorsqu’il s’agit de violation des textes.

5(b). Responsabilités de l’ARMP

Le décret prévoit que l’ARMP est chargée de :

- Fournir des conseils aux entités adjudicatrices (art. 39 et 40)

- Rédiger des politiques de passation des marchés (art. 4)
- Proposer des changements et rédiger les amendements au cadre législatif et réglementaire (art. 5)
- Assurer le suivi des marchés publics (art. 45)
- Fournir des informations sur la passation des marchés (art. 9)
- Gérer des bases de données statistiques (art. 9 et 35)
- Établir des rapports sur la passation des marchés aux autres entités du Gouvernement (art. 9)
- Élaborer et soutenir la mise en œuvre des initiatives destinées à améliorer le système de passation des marchés (art. 4)
- Mettre à disposition des outils et documents, y compris des programmes de formation à l'intégrité, pour soutenir la formation et le développement des capacités de l'équipe chargée de l'exécution de la passation des marchés (art. 5)
- Aider à professionnaliser la fonction d'acquisition (par exemple, développement des descriptions de rôle, profils des compétences et accréditation et schémas de certification pour la profession (art. 7))
- Concevoir et gérer des plateformes électroniques centralisées et autres systèmes d'acquisition électronique, le cas échéant (art. 9).

Les textes sont clairs et lui accordent toutes les attributions qui sont nécessaires; elle ne possède cependant pas de pouvoir de contrainte. Il n'y a pas de lacune au niveau des textes; les pratiques ne sont pas conformes à l'esprit des textes.

5(c). Organisation, financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité

On ne peut pas affirmer que l'ARMP et ses dirigeants se situent à un niveau élevé dans la hiérarchie. En conséquence de son statut juridique d'établissement public (art. 1 du décret 10/21), l'ARMP et ses dirigeants ont un rang hiérarchique inférieur à celui d'un ministère étant positionnée au même rang que les autres établissements publics et leurs dirigeants. **Cela constitue une lacune substantielle.** Dans un contexte général caractérisé par un taux très élevé de corruption et un faible niveau de respect des lois et règlements en vigueur, la régulation des marchés publics présente de nombreux défis, notamment l'application des règles et des décisions. Par exemple, certaines AC n'ont pas créé leur CGPMP et refusent de le faire malgré les rappels de l'ARMP; quelques AC refusent de se conformer aux décisions du CRD, exécutoires selon la LRMP. On a noté que l'ARMP ne semble pas avoir d'attributions en matière de formation à l'intégrité; elle serait compétente dans le domaine de la formation en marchés publics mais non en matière d'intégrité.

Lacune substantielle. Le financement de l'ARMP provient essentiellement de la redevance qui doit couvrir ses dépenses de fonctionnement autres que les salaires; les salaires sont financés par le budget de l'État. La redevance n'a été mise en place qu'en 2018. La perception de la redevance est devenue très difficile d'abord parce qu'un grand nombre de contractants s'y opposent ou carrément la contestent et ne le versent pas. Certaines AC estiment que les textes ne sont pas clairs et demandent à ce que le texte soit modifié. De l'avis de la plupart des personnes concernées, il semble que cela soit beaucoup plus une mesure dilatoire qu'une position fondée sur des convictions profondes. De plus, il semble que les ressources mises à la disposition de l'ARMP ne soient pas suffisantes pour couvrir tous ses besoins. À preuve, les audits externes ont été jusqu'ici financés par les partenaires et de nombreux besoins sont financés par les partenaires.

L'évaluation indépendante a révélé un grand nombre de dysfonctionnement au sein de l'ARMP. Cette question a été abordée lors de l'évaluation indépendante. Les problèmes majeurs qui ont été constatés sont les suivants :

1. Organisation : le mandat des mandataires et dirigeants est expiré depuis un certain temps ce qui pourrait avoir un effet sur la validité la portée juridique des décisions;

2. Gestion comptable et financière qui souffre d'un manque de transparence; absence d'un système informatisé; le mandat des commissaires aux comptes n'a pas été renouvelé depuis 2014;
3. Gestion des ressources humaines nettement déficiente : absence de profils des postes; dans plusieurs il existe une inadéquation des qualifications des agents et des besoins de l'ARMP; certains recrutements effectués sans appel d'offres; programmes d'initiation et de formation non suffisants. Il y a eu un grand nombre de recrutements dans les derniers mois sans qu'il y ait eu une évaluation des besoins et le personnel a presque doublé en l'espace de quelques mois;
4. Le déploiement vers les provinces s'est effectué sans plan méthodique et on l'a suspendu peu après;
5. Les audits annuels des marchés n'ont pas été effectués depuis plusieurs années (2016);
6. Les locaux ne sont pas des plus adéquats; les équipements non plus.

Lacunes substantielles. Il est certain que la gestion de l'ARMP souffre de déficiences graves. Il est nécessaire qu'elle soit redotée de gestionnaires de fort calibre de manière à orienter l'action de l'institution dans la conduite des affaires courantes tout comme dans le pilotage et la mise en œuvre des réformes. Pour ce faire, il est impératif que la tutelle joue pleinement son rôle sur le plan administratif et financier. Une institution comme l'ARMP devrait être dirigée par des gestionnaires capables de développer une vision, de communiquer leur vision au personnel pour que celui-ci les suive dans la démarche.

5(d). Éviter les conflits d'intérêt

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. Il existe également des règles qui garantissent que les membres du CA de l'ARMP et de la DG ne se trouvent en situation de conflit d'intérêt. Lors de l'atelier avec le secteur privé du 22 mai 2019, 9 des 15 entreprises représentées estimaient que l'ARMP se trouve en situation de conflit d'intérêt alors que 6 estimaient que l'ARMP ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêt. Malgré toutes les dispositions prises pour éviter cette perception, il faut conclure **que 3 entreprises sur 5 (60%) ont une fausse perception de situation.**

Lacune substantielle. Les règles ne s'appliquent pas au personnel tout entier mais qu'à la direction.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Risque élevé sur le bon fonctionnement du système. Cet indicateur souffre d'une **lacune substantielle** qui consiste en ce que la gestion de l'ARMP est gravement déficiente. Si les textes lui accordent des attributions classiques, elle n'est quand même pas d'un niveau élevé au sein de la structure de gouvernance et n'est pas dotée des pouvoirs nécessaires à la mise en application de ses décisions. Elle est sous la tutelle administrative et financière du Premier Ministre, le texte laissant un vide en ce qui concerne sa tutelle technique. Ce sont des situations qui entachent le bon fonctionnement du système et sa crédibilité.

La **lacune substantielle majeure** est l'absence au sein de l'ARMP de gestionnaires forts qui puissent l'impulser pour lui faire jouer pleinement son rôle. Les futurs gestionnaires en remplacement de ceux dont le mandat est expiré devraient avoir les compétences nécessaires pour réanimer l'ARMP, la redynamiser pour qu'elle puisse mettre en œuvre les réformes nécessaires.

Malgré les règles instaurées à l'ARMP pour éviter les conflits d'intérêts, le secteur privé estime que l'ARMP se trouve en situation de conflit d'intérêt. Il serait nécessaire de mieux communiquer à la population en général les règles mises en place pour éviter les conflits d'intérêt et de compléter les règles existantes en y assujettissant tout le personnel. Cette mauvaise perception fait peser des risques sur la crédibilité de l'institution.

Recommandations

- **Priorité** : Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour clarifier le statut de l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant la mise en œuvre des réformes ;
- **Priorité** : Procéder à redoter le Conseil d'administration de l'ARMP et la Direction générale de mandataires de fort calibre ayant la volonté et la capacité de (i) redresser la gestion de l'institution, (ii) susciter l'adhésion des hautes autorités et de les (iii) mobiliser sur le projet de réforme du secteur des marchés publics. Ce sont ces mandataires qui auront la charge de piloter les réformes ;
- **Priorité** : Revoir les textes sur la redevance pour les clarifier au besoin mais surtout pour faire en sorte que la redevance soit effectivement payée. En parallèle, elle devra se doter d'un système comptable qui garantira la transparence dans sa gestion financière ;
- **Priorité**. Cadre institutionnel : modifier le décret de création de l'ARMP dans le but de la placer sous la tutelle technique du Premier Ministre ce qui permettrait de recourir à son autorité lorsque les AC et autres acteurs du système refusent de se conformer ou d'appliquer ses décisions ;
- Compléter les dispositions relatives au conflit d'intérêt pour y assujettir l'ensemble du personnel ;
- Élaborer un programme de communication qui mettrait en évidence le caractère impartial de l'ARMP et des organes de 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 ont 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.

Cet indicateur se décompose en deux indicateurs subsidiaires (a – b) qui sont évalués individuellement.

6(a). Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices.

Note préliminaire : l'évaluation de cet indicateur révèle le haut degré de dissonance entre les textes et la pratique. Même si le phénomène a été noté précédemment, c'est sous cet indicateur que l'on peut mieux constater l'écart existant entre les textes et les pratiques. Les textes sont clairs mais les pratiques vont dans un tout autre sens.

Outre l'ARMP, les acteurs de la passation des marchés sont : (i) les AC agissant à travers les CGPMP instituées auprès de chaque AC (art. 1 du décret 10/32 du 28 décembre 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des projets et des marchés publics); (ii) la DGCMP qui est chargée de contrôler a priori la procédure de passation des marchés publics et/ou le dossier d'appel d'offres dans les cas où le montant estimé est supérieur ou égal aux seuils; et, (iii) l'autorité approbatrice (art.15 de la LRMP et art.20 du MP). Il n'y a pas de lacune au niveau de la définition et des responsabilités des entités

adjudicatrices. **La lacune substantielle très grave est que tout cet appareil défini dans les textes n'est pas totalement en place et encore moins fonctionnel.**

CGPMP. Selon l'art. 13 de la LRMP, l'AC à travers sa CGPMP, est responsable de la gestion des projets et la gestion des marchés publics. L'art. 5 de la LRMP, comme indiqué ci-dessus charge l'AC de (i) définir les projets publics du secteur sous sa responsabilité; (ii) les préparer et en planifier la réalisation suivant la procédure d'attribution des marchés publics; et, (iii) en suivre et contrôler l'exécution. Enfin, le décret 10/32, en son art. 2, in fine, prévoit que toute CGPMP qui dispose des capacités suffisantes peut assurer une mission d'appui auprès d'autres CGPMP d'AC qui n'en disposent pas et qui en font la demande. L'AC a compétence pleine et entière pour les marchés qui ne font pas l'objet d'une revue a priori de la DGCMP. **Lacune substantielle.**

Toutes les AC n'ont pas constitué leur CGPMP comme l'exige le cadre institutionnel. Celles qui au sein des AC où elles ont été mises en place ne sont pas toutes dotées de ressources nécessaires et certaines ne survivent que parce qu'elles assument la gestion des projets financés par les PTF. Dans le cadre du projet de réforme de l'administration publique, le gouvernement a financé la mise en place des CGPMP dans 4 ministères. Une évaluation sommaire indique que lesdites CGPMP ne sont pas opérationnelles et l'évaluation indépendante a confirmé que l'organisation, le fonctionnement et la dotation en ressources de CGPMP sont déficientes. Dans les AC qui n'ont pas créé leur CGPMP, les contrats sont passés par des entités, en leur sein, qui n'ont pas compétence à passer des marchés selon les dispositions pertinentes de la LRMP. Il existe de grandes entreprises (SNEL et SONAS) qui n'ont toujours pas de CGPMP. **Lacune substantielle.**

L'évaluation a soulevé que les CGPMP sont faiblement dotées en ressources physiques et que le niveau actuel de dotation est insuffisant. Les bureaux sont inadéquats, l'archivage est inexistant, Il n'y a pas de saine gestion du personnel : pas de programme de formation, pas d'évaluation du personnel qui fait souvent l'objet de congédiement abusif. En effet, lors d'un changement à la tête de l'AC, le personnel de la CGPMP est aussitôt remplacé. Les autorités contractantes n'utilisent pas leur CGPMP de manière efficiente. **Lacune substantielle.**

La DGCMP : ses compétences et responsabilités sont également clairement définies. L'art. 3 du décret 28/06 précise que les pouvoirs de contrôle a priori exercés par la DGCMP portent sur les dossiers d'appel d'offres des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé par voie réglementaire.

En ce qui concerne (i) le contrôle a priori du dossier, les seuils d'intervention sont les suivants (convertis en USD au taux officiel au premier trimestre 2020 soit 1700 FC /USD) :

- 200 M. FC (USD 117,647) pour les travaux
- 100 M FC (USD 58,823) pour les fournitures et services courants
- 50M FC (USD 29,411) pour les services et prestations intellectuelles

En ce qui concerne (ii) le contrôle de la procédure de passation des marchés, pour la revue préalable, les seuils d'intervention sont fixés comme suite (convertis en USD au taux officiel au premier trimestre 2020 soit 1700 FC/USD):

- 300 M. FC (USD 176,479) pour les travaux
- 200 M FC (USD 117,647) pour les fournitures et services courants
- 100 M FC (USD 58,823) pour les services et prestations intellectuelles

Les seuils d'intervention de la DGCMP n'ont pas été revus depuis 2010 alors que le franc congolais s'est grandement déprécié. Il y aurait certainement lieu de redéfinir les seuils d'intervention a priori pour tenir compte de ce facteur et alléger la charge de travail

S'agissant de la DGCMP toujours, sa structure interne ne correspond pas exactement à l'organisation décrite dans son décret de création. Comme dans le cas de l'ARMP, l'évaluation indépendante a dénoté un certain nombre de lacunes au niveau des équipements qui est jugé vétuste et obsolète, même le bâtiment est jugé inadéquat. Au niveau de la gestion des ressources humaines, il est noté de graves déficiences dont l'absence de description des postes et des profils, inadéquation entre les qualifications du personnel et les besoins du poste, promotions accordées arbitrairement, etc. Il n'y a pas de programme de formation. L'évaluation indépendante n'a pas obtenu les informations relatives au nombre de personnes (entre 152 et 204) et n'a pas été en mesure de comprendre pourquoi un tel nombre de personnes était nécessaire. **Lacune substantielle.**

Finalement, en ce qui concerne l'autorité approbatrice, l'art. 15 de la LRMP précise que les « contrats des marchés publics et de délégations de service public sont approuvés par une autorité compétente selon les modalités fixées par le décret du Premier Ministre délibéré en conseil des ministres. Un marché public ou une délégation de service public n'a d'effet que s'il est approuvé ». L'évaluation a dénoté que les délais d'approbation sont parfois longs en raison du manque de ressources humaines auprès de l'autorité approbatrice ou à la disponibilité de l'autorité approbatrice elle-même.

Un commentaire qui s'adresse aussi bien aux CGPMP et à la DGCMP et qui dénote une **lacune substantielle** est la déficience de la gestion des ressources humaines, l'absence de moyens modernes de communication, (internet, intranet) et l'absence de manuel de procédures tant opérationnel que pour la gestion du personnel.

En termes d'organisation interne, les CGPMP et la DGCMP n'ont pas établi une politique de délégations aux échelons les plus bas en fonction des risques et des montants. Toutes les décisions, peu importe les montants et/ou les risques, relèvent de la direction générale. L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est définie de façon précise puisqu'il existe une obligation des agents de rendre compte. Les art. 77 et 78 de la LRMP et l'art. 41 du décret DGCMP instituent un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite qui prévoient quelques dispositions dont la déclaration obligatoire de patrimoine pour les directeurs et chefs de division de la DGCMP.

Néanmoins, les textes prévoient que les personnes responsables des marchés (PRM) doivent déclarer leurs revenus au moment de leur entrée en fonction. Il en est de même des mandataires. Cette obligation n'existe pas pour les membres des CGPMP et le personnel de la DGCMP.

Indicateur quantitatif

Au dernier recensement (2016) il y avait 101 AC sur 132 (76%) qui avaient créé leur CGPMP au niveau central et 12 provinces sur 26 (46%) qui avaient créé leur CGPMP au niveau provincial.

6(b). Organe centralisé de passation des marchés

Il n'a pas été envisagé la création d'une fonction de passation des marchés centralisée (centrale d'achat), car la RDC a décidé de confier les responsabilités aux AC. La réglementation a cependant prévu que le gouvernement peut envisager un achat groupé (art. 19 de la LRMP). « Les commandes de l'Etat et des établissements publics peuvent être groupées et exécutées avec l'accord des autorités contractantes, par une Commission créée par décret du Premier ministre délibéré en conseil des ministres ».

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d’alarme » /Classification des risques.

Lacune substantielle. Risque très élevé sur le fonctionnement du système, sa cohérence, transparence et crédibilité. Les AC n’ont pas toutes mis en place leur CGPMP et certaines d’entre elles refusent même de les créer, préférant passer les marchés à d’autres niveaux, en contravention à la LRMP. Cela constitue un risque élevé sur la crédibilité et la transparence du système;

Une autre **lacune substantielle** est que les CGPMP ne sont pas entièrement opérationnelles et fonctionnelles. Elles ne sont pas dotées des ressources nécessaires à leur bon fonctionnement; certaines CGPMP ne survivent que grâce à leurs activités pour le compte des projets. Cela constitue un risque élevé d’implosion du système, à terme, étant entendu que les CGPMP doivent être dotées de ressources matérielles, humaines et financières conséquentes pour pleinement jouer leur rôle. La gestion des ressources humaines est déficiente : personnel peu formé, sujet à des congédiement abusifs. Il s’agit d’un risque très élevé sur le fonctionnement et la performance du système.

Une autre **lacune substantielle** est que la DGPMP n’est pas totalement opérationnelle et fonctionnelle. Ses problèmes sont similaires à ceux des autres organes : ressources jugées insuffisantes, indépendance non assurée, déficience de la gestion à haut niveau, personnel peu formé, en abondance.

La délégation de pouvoir à des échelons plus bas en fonction des risques ne se pratique pas en RDC. Cela constitue une **lacune substantielle** qui pèse sur le bon fonctionnement du système en centralisant toutes les décisions à un même niveau ce qui peut potentiellement créer une charge de travail au niveau supérieur et un manque de focus sur les questions qui nécessitent véritablement l’attention de ce niveau d’autorité. Risque élevé.

La mise en œuvre d’une centrale d’achat à la faveur d’une révision de la LRMP présenterait des avantages pour certaines acquisitions répétitives, en ce qu’elle permet des économies d’échelle, ainsi que des économies résultant de la diminution des coûts des transactions. Elle présente aussi des avantages pour les collectivités locales qui font souvent face à des déficits de personnels qualifiés pour les acquisitions.

Recommandations

- Nomination de gestionnaires compétents à la tête des organes;
- En ce qui concerne les CGPMP, l’autorité des marchés publics devra intervenir auprès des ministres de tutelle ou des ministres en charge dans le but de faire appliquer les textes dans le contexte du nouveau cadre de l’administration mis en place sous le projet en cours;
- Dans le cas de la DGCMP, l’intervention de l’autorité des marchés publics auprès du ministre du budget est également essentielle afin d’éliminer les interférences politiques dans le processus de revue a priori. Procéder au remplacement du DG dont le mandat a expiré.
- En ce qui concerne les autorités approbatrices, l’ARMP devra faire une recommandation au PM pour alléger la charge de travail à ce niveau.

Ces mesures devraient être incorporées dans le plan stratégique

- Entreprendre une étude coût/bénéfices sur les regroupements d’achats de certaines acquisitions récurrentes. L’ARMP devrait conduire cette étude en vue de faire ressortir tous les avantages

escomptés (économies éventuelles sur les prix, gains de temps, disponibilité des produits, etc.), de même que les inconvénients éventuels. Cette étude devra servir à identifier les AC qui passent peu de marchés et dont les CGPMP pourraient être regroupées en vue d'une meilleure performance.

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

Sous cet indicateur on trouvera une explication à un bon nombre des dysfonctionnements du secteur des marchés publics. 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.

Cet indicateur se décompose en trois indicateurs subsidiaires (a – c) qui sont évalués individuellement.

7(a). Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information

L'information sur la passation des marchés est facilement accessible sur le site de l'ARMP à l'adresse suivante www.arpmp-rdc.org. Le cadre légal, comme on l'a souligné sous l'indicateur 1(c) n'impose pas la publication des avis dans un journal de **large diffusion**, mais dans « la presse nationale ou internationale ». Cette obligation ne vaut que pour les contrats au-dessus des seuils. L'information fournie est non exhaustive et comme l'indique la revue des marchés, l'information ne circule pas de manière fluide de sorte qu'il est difficile pour les parties intéressées de comprendre les processus et exigences de passation des marchés et de suivre les résultats, les retombées et le rendement. **Lacune substantielle.**

Puisqu'il n'existe pas de système d'information intégré des marchés publics, les communications se font sur support papier, l'ARMP ne peut garantir que l'information est exhaustive et d'actualité car les autres acteurs du système CGPMP et DGCMP ne lui communiquent pas toujours les informations à temps. Les AC sont bien au fait de la liste des documents à transmettre à l'ARMP mais la transmission ne se fait pas toujours dans les temps. Pour bien comprendre la situation qui existe en RDC, il est important de savoir que (a) les renseignements remontent des AC vers l'ARMP ou bien (b) l'ARMP descend vers les AC pour collecter les renseignements lors de campagnes de recensement pour ensuite les publier sur le site www.arpmp-rdc.org. Le site est facile d'accès et gratuit.

Les outils informatiques acquis ou développés sont restreints et ne couvrent que des périmètres fonctionnels très réduits. Cet état de fait entraîne les dysfonctionnements ci-après :

- La qualité des informations est faible à cause de l'inefficacité de l'approche méthodologique adoptée (recensement manuel a posteriori des AC et des marchés). Il est à noter que le champ géographique des campagnes de collecte de données est réduit à cause notamment de l'insuffisance des moyens financiers. Ceci affecte la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées et donc des statistiques produites;
- Le stockage et l'archivage des informations physiques ou numériques sont déficients et non-conformes aux bonnes pratiques comme on l'a constaté lors de la revue des 152 marchés;
- Le traitement des informations est inefficace, excepté l'outil de saisie des données collectées lors des campagnes de recensement et la production des statistiques (cas uniquement de l'ARMP). Ainsi

donc, les données ne sont pas capitalisées pour améliorer la gouvernance et la régulation des marchés publics;

- La communication des informations entre les acteurs de la chaîne des marchés publics se fait essentiellement sur support papier ce qui empêche la structuration et la capitalisation des données. On constate en effet qu'il n'existe pas une culture de l'information et/ou du partage de cette dernière, les acteurs de la chaîne de marchés publics travaillant, la plupart du temps, en vase clos; et,
- La couverture partielle de l'ensemble des opérations ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble du système, d'exploiter les informations, d'évaluer la transparence des opérations et leur conformité aux règles établies et d'évaluer la performance du système. Toutes ces activités de gestion ne seront possibles que lorsque l'ARMP sera dotée d'un système d'information efficace.

7(b) Utilisation de l'acquisition électronique

La RDC n'utilise pas encore l'acquisition électronique bien que le principe soit reconnu dans les textes. Les systèmes nécessaires ne sont pas encore en place. **Lacune substantielle.**

S'il existe des compétences locales pour développer la passation des marchés électronique, le niveau est encore minimal. En revanche, les experts de l'ARMP contribuent à la conception et au développement du schéma directeur d'informatisation, à savoir la feuille de route du SIGMAP qui est en train d'être élaborée. La feuille de route n'est pas encore adoptée; un consultant a été recruté sur le financement du PROFIT CONGO avec pour mission, entre autres, **l'élaboration d'un schéma directeur d'informatisation qui est un cadre référentiel** qui permet de décrire l'évolution souhaitée du système d'information et informatique d'une organisation. Ce plan stratégique prospectif permet d'anticiper et de prévoir les évolutions du système d'information (individus, logiciels, matériels, règles d'organisation, formation) dans un horizon à court et moyen terme. Le schéma directeur d'informatisation a pour objectif de définir, d'évaluer et de prioriser les projets qui contribueront à la réalisation du système d'information de l'institution en adéquation avec son plan de développement stratégique (alignement stratégique).

Il est certain que le personnel des CGPMP, de la DGCMP et de l'ARMP devra bénéficier d'une formation de base pour utiliser les systèmes de manière fiable et efficace avant même qu'il soit mis en place et opérationnel. Il en est de même pour les fournisseurs et les entreprises, sachant que la presque totalité des opérateurs économiques en RDC sont très peu familiers avec ces technologies.

7(c) Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés

Il n'y a pas de système informatisé de gestion des données allant de la collecte, le stockage, le traitement et l'analyse qui permettrait d'obtenir des données agglomérées de la situation dans le secteur. Les quelques analyses qu'effectue l'ARMP sont toutes manuelles sur la base de renseignements incomplets. Il n'existe pas à proprement parler de stratégie de gestion des données relatives à la passation des marchés.

Il y a eu des audits des marchés passés par les AC, mais il n'y a jamais eu d'audit du système pour vérifier la fiabilité du système dont les déficiences sont assez bien connues. Les quelques analyses et informations publiées par l'ARMP sont toutes effectuées manuellement puisque le système en place n'a pas de possibilité d'analyse.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d’alarme » /Classification des risques.

Risque extrêmement élevé. Il existe une lacune substantielle, certainement la plus grave, affectant l’ensemble du système. L’absence d’un système efficace d’information des marchés est un très grave problème qui a des conséquences néfastes et qui pourrait entraîner son implosion. L’absence d’un système intégré (i) empêche la collecte et la publication exhaustives de toutes les informations pertinentes, (ii) ne permet pas la consultation de tous les documents de la passation des marchés qui seraient nécessaires à la transparence des opérations, (iii) limite l’évaluation de l’efficacité et l’efficience de la passation des marchés, et (iv) ne permet pas de conduire les analyses nécessaires à l’élaboration de stratégies de développement.

L’absence d’un système de gestion des marchés publics a été identifiée comme étant l’une des plus importantes menaces au développement et au fonctionnement efficient du système et ce dès les premières évaluations (2010, 2012). Les faibles ressources financières, le manque d’intérêt réel à l’instauration d’un système intégré, transparent et ouvert sont à l’origine du peu de progrès dans le domaine. L’entrée en vigueur de la redevance de régulation sur le montant hors taxe des marchés publics et du chiffre d’affaires réalisé par les titulaires des délégations de service public devrait permettre à l’ARMP de disposer de ressources supplémentaires qui pourront servir au financement d’un système d’information efficace et à son fonctionnement. On peut cependant estimer que le coût total de la mise en place d’un système d’information efficace requerra des ressources bien supérieures à celles que procure la redevance de régulation. Enfin, il n’y a pas de preuve concrète qu’il existe une volonté ferme, en dehors de l’ARMP et de la DGCMP, à instaurer un système intégré de gestion de l’information de la passation des marchés qui soit transparent, ouvert et qui favorise la concurrence, l’économie et l’efficacité.

Recommandation

- **Il est prioritaire, nécessaire et urgent de doter l’ARMP d’un système intégré de passation et de gestion des marchés publics. Ce système devrait encadrer la passation des marchés et produire les documents nécessaires à la planification, la passation, l’exécution, le suivi et l’évaluation des marchés. En plus, il devrait fournir toutes les informations dont l’ARMP a besoin pour remplir sa mission, élaborer et soutenir la mise en œuvre de réformes, évaluer la performance du secteur, évaluer les résultats de la mise en œuvre des stratégies de réforme et la mise en œuvre d’actions correctrices.**

Indicateur 8. Le système 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.

Cet indicateur se décompose en trois indicateurs subsidiaires (a – c) qui sont évalués individuellement.

8(a) Formation, conseils et assistance

Stratégies et programmes. Il n'y a pas eu un inventaire global des compétences disponibles, des besoins de l'administration, du secteur privé, de la société civile, par niveau de compétences, par endroit géographique, au présent et dans le futur. On ne possède donc pas une appréciation claire du déficit des compétences pour assurer le bon fonctionnement du système à moyen et long terme. La stratégie de renforcement des capacités n'est pas encore élaborée. Pour le moment, le renforcement des capacités se fait grâce à quelques formations ponctuelles. Globalement, il n'existe pas en RDC de stratégies et de programmes de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et autres acteurs de la passation des marchés. **Lacune substantielle.**

Des formations ponctuelles sont élaborées et organisées par l'ARMP suite à la demande de structures qui financent elle mêmes la formation. Pour le moment les demandes émanent davantage des structures publiques que de la société civile et du secteur privé. Les quelques programmes souvent mis sur pied ne connaissent qu'un taux de réalisation faible faute de financement. Les formations sont basées plutôt sur des besoins perçus que sur des besoins bien identifiés suite à une évaluation. Elles n'ont pas un caractère permanent puisqu'elles répondent à des besoins ponctuels; la pertinence de leur contenu n'est pas toujours évaluée et il n'y a habituellement pas d'évaluation de la part des participants ni de suivi sur les retombées. En l'absence de suivi des résultats, il est difficile d'adapter les formations à l'évolution de la situation et des besoins. **Lacune substantielle.**

Il existe une perception que les formations procurent peu d'avantages au système lui-même puisque les bénéficiaires ne restent pas très longtemps dans des fonctions de passation des marchés ou bien souvent sont transférés dans des projets financés par les PTF. En l'absence d'engagement des bénéficiaires à demeurer dans leurs postes pour une période déterminée, les formations ne contribuent pas à développer un corps d'experts en passation des marchés au sein du système national. L'évaluation ex-post n'est pas réalisée, ce qui fait qu'il est difficile de mesurer objectivement l'apport des formations au développement aussi bien institutionnel que personnel. **Lacune substantielle.**

L'ARMP a instauré un système d'appui et de conseil aux AC; ce service n'est pas encore formalisé sous forme de « numéro vert ». La formalisation du service d'appui et de conseil/assistance fait partie des projets de développement à court terme de l'ARMP et devra être partie intégrante du plan stratégique. **Lacune substantielle.**

8(b) Reconnaissance de la passation des marchés comme une profession

Dans les circonstances actuelles, i.e., absence de planification à moyen et long terme, il est difficile d'envisager des curricula qui aboutiraient à la constitution d'un corps d'experts en passation des marchés publics préalablement certifiés. La professionnalisation de la passation des marchés est un sujet de discussions depuis longtemps mais les mesures concrètes pour atteindre cet objectif restent à être précisées et adoptées. Le personnel chargé de la passation des marchés est souvent considéré comme « personnel administratif » et non pas comme « professionnel » quoique les emplois relatifs à la passation des marchés soient définis avec une description des postes, des qualifications et des compétences minimales exigées. La marche à suivre ainsi que la définition du contenu de chaque niveau de qualification et la classification des emplois correspondant à ces niveaux devront être incorporées au plan stratégique. Il est impérieux que la RDC dispose éventuellement d'un vivier de professionnels qualifiés et certifiés comme tels et que la passation des marchés publics soit officiellement reconnue comme une profession. Pour atteindre cet objectif, les experts devront s'investir et démontrer qu'ils ont les connaissances requises lors d'exams reconnus. Ainsi on ne pourra plus s'improviser comme « expert » du domaine. Cela va conférer une plus

grande stabilité et un plus haut niveau de confiance dans les capacités des experts accrédités. Quelques initiatives indépendantes visant à professionnaliser la passation des marchés se signalent, notamment au niveau de certaines ONG qui opèrent comme des fora ou des plateformes de réflexion sur la commande publique. Hormis ces quelques initiatives, il ne semble pas exister un désir ou une volonté très avérée au sein des experts dans les structures étatiques de se réunir, même sur une base informelle, pour discuter, établir des liens professionnels qui pourraient conduire à une meilleure collaboration et cohésion sur le plan professionnel. L'appui à la professionnalisation de la passation des marchés est intégré dans le programme de réforme de l'Administration publique. Les promotions ne sont pas accordées sur base de concours en tenant compte de la performance et des compétences. L'évaluation de la performance du personnel n'est pas systématique; la DGCMP a un projet à court terme d'évaluation de la performance de son personnel.

Lacunes substantielles.

8(c). Suivi du rendement pour améliorer le système

Il n'y a pas de système de mesure du rendement du système en RDC. Il n'existe pas de dispositif permettant d'évaluer l'impact de la passation des marchés sur l'atteinte des objectifs de développement. La RDC 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. Ce sont des faiblesses importantes que le gouvernement vise à corriger grâce d'abord à la présente évaluation et ensuite grâce à l'élaboration, adoption et mise en œuvre du plan stratégique. La mise sur pied d'un « observatoire » pour suivre l'évolution du secteur des marchés publics, déceler les problèmes, proposer des solutions, en suivre la mise en œuvre, évaluer les résultats et réajuster le tir fait partie des éléments du plan stratégique.

Lacune substantielle.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Cet indicateur souffre de lacunes substantielles :

Il existe une première lacune substantielle. Aucune stratégie et/ou programme de renforcement des capacités n'ont été élaborés. Il n'y a pas eu d'évaluation des besoins à court moyen et long terme et un inventaire des compétences disponibles qui permettrait d'identifier les besoins et de déclencher des actions de formation pour combler les besoins. La formation n'est pas envisagée comme un moyen d'améliorer le système. Il n'y a pas une vision d'ensemble qui recoupe le développement du système et le développement des individus qui assurent le fonctionnement du système. Les formations ponctuelles et épisodiques plus ou moins liées entre elles sont les vecteurs du renforcement des capacités. Elles ne font pas l'objet de validation, évaluation et de suivi. Il existe un risque très élevé que le système et ceux qu'il emploie ne puissent poursuivre leur développement si une stratégie globale de renforcement des capacités, à plusieurs volets, n'est pas adoptée dans le court terme. La fonction de « service consultatif » l'un des éléments de cette stratégie globale doit encore être formalisée.

L'absence de leadership et d'un plan d'actions en vue de créer un ordre professionnel des métiers de la passation des marchés constitue une **seconde lacune substantielle**. La professionnalisation requiert que soient définis les niveaux de connaissances et d'expérience minimum. Elle exige aussi que les utilisateurs i.e., les bénéficiaires des secteurs public et privé reconnaissent la contribution des titulaires à l'amélioration de la gestion. La véritable professionnalisation des métiers de la passation des marchés devra donc s'accompagner de mécanismes dynamiques d'évaluation du rendement sur la base d'objectifs individuels de performance, de formation et de perfectionnement.

L'absence d'un mécanisme d'observation, d'amélioration et de suivi du rendement du système constitue également une **lacune substantielle qui fait peser un risque très élevé sur le développement de l'ensemble du système**. Pour le moment, le système n'est pas doté d'une telle fonction; ceci a comme

conséquence qu'il n'existe pas de mécanisme formel d'apprentissage au niveau du secteur et ultimement qu'il n'existe pas d'objectifs de développement du secteur. Il est essentiel que le plan stratégique qui découlera de la présente évaluation comporte la création d'une fonction qui intègre planification stratégique, suivi de l'exécution, apprentissage (leçons de l'expérience) et ajustements/élaboration de nouvelles stratégies. L'amélioration du rendement peut être envisagé en termes qualitatifs et quantitatifs. Exemples : mesurer les temps de passation et poser comme objectifs de les réduire de 20%. Lorsqu'un bon système d'information sera en place, on pourra connaître le coût d'une salle de classe dans toutes les régions et poser comme objectif de ramener les coûts dans une fourchette de + ou - 5%. Quoi qu'il en soit, sur la base des informations pour l'année 2017, un objectif d'amélioration de la performance qui serait de réduire les coûts de 1%, entraînerait des économies de l'ordre de USD 25M (la valeur totale des marchés étant de USD 2,465,575,089)

Recommandations

- **Développer une stratégie de renforcement des capacités globales et de programmes de formation en passation des marchés et en gestion du système :**
 - Élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités i.e., planification des besoins à moyen et long terme, évaluation des compétences existantes pour dégager les besoins dans le court, moyen et long terme, par catégories de postes, niveau d'expertise requis, encadrement. Élaborer et tester les programmes pour s'assurer de leur qualité et de leur pertinence. La planification est un exercice essentiel ;
 - Élaborer et adopter un plan de mobilisation des ressources humaines nécessaires ; connaissances et expérience nécessaires. Un plan de conservation des ressources humaines ; formation de base, perfectionnement, stratégie de gestion (conditions de travail, motivation, travail en équipe, éthique au travail, etc.) de manière à obtenir et retenir les ressources humaines en quantité et qualité pour satisfaire aux besoins identifiés ;
 - Développer une approche pro-active : identifier les besoins futurs et planifier les activités de développement et de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités devra faire partie intégrante des projets de développement à court terme incorporés dans le plan stratégique de l'ARMP.
- Constituer un groupe de réflexion/travail chargé de définir la démarche en vue d'amener les métiers de la passation des marchés au niveau professionnel. L'ARMP devrait prendre le leadership pour éventuellement le transférer aux experts eux-mêmes. Y joindre des représentants de la société civile et du secteur privé notamment les ONG qui s'impliquent déjà dans le secteur ;
- Développer un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la performance du personnel et inscrire cette activité dans les opérations courantes. Dans le cadre du plan stratégique, la stratégie de développement des ressources humaines doit inclure l'évaluation de la performance.
- Développer, à plus long terme, un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue de l'améliorer et d'obtenir des résultats de plus grande qualité à moindre coût. Cela pourrait très bien s'inscrire dans le cadre des objectifs du Président de la République lorsqu'il crée une fonction de veille stratégique qui permettrait d'observer le fonctionnement du système, d'apporter des solutions aux problèmes identifiées, les mettre en œuvre et tirer les leçons de leur application. Instaurer une fonction au cœur du système (ARMP) qui

évaluera périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue d'apporter des améliorations, proposer des actions porteuses, les mettre en œuvre, en évaluer les résultats et réajuster l'approche au besoin.

Ces recommandations doivent être étroitement intégrées dans le plan stratégique dont l'un des volets devrait porter sur le renforcement de l'aspect humain du système (people) et sur le changement des mentalités.

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. Deux indicateurs se retrouvent sous le pilier III. L'indicateur 9 traite des pratiques du marché et l'indicateur 10 porte sur le marché des acquisitions publiques, essentiellement le secteur privé.

Synthèse

C'est sous le Pilier III, indicateur 9 que l'on peut pleinement constater les effets des lacunes notées sous les piliers précédents.

L'évaluation révèle que les opérations de planification, passation, et suivi de l'exécution des marchés sont déficientes de bout en bout. Après 10 années de mise en œuvre de la LRMP, de plusieurs activités de formation, d'appui de la part des PTF, on constate malheureusement que la qualité des opérations, allant de la planification des opérations à l'exécution du processus de passation des marchés jusqu'à la gestion des contrats, est encore déficiente et qu'il reste beaucoup à faire pour l'arrimer aux pratiques internationales de bonne gouvernance. Comme recommandé par la méthodologie, les évaluateurs se sont penchés sur un échantillon représentatif de 152 marchés, tirés parmi l'ensemble des marchés passés en 2016 selon les procédures nationales, pour conclure principalement que :

La planification des marchés est défaillante :

- Les activités préparatoires telles que les études préliminaires, les discussions avec les bénéficiaires, la définition des résultats escomptés et des objectifs que l'on souhaite atteindre sont conduites sans un examen préalable des options pour obtenir le meilleur rapport qualité prix, ou bien elles sont conduites de manière superficielle.

Les procédures de passation des marchés démontrent des vices importants :

- Les fonds ne sont pas engagés comme indiqué à l'indicateur 4 ; ceci a posé problème dans presque 20% des contrats régulièrement attribués en 2016 ;
- Les documents types ne sont pas toujours utilisés ;
- Les autorisations spéciales, les dérogations, les avis de la DGCMP, pourtant obligatoires, ne sont pas toujours sollicités, toujours obtenus ou obtenus irrégulièrement ;
- Les méthodes et modes de sélection sont souvent mal choisis ;
- Les documents, décisions et autres documents de la passation des marchés ne sont pas toujours publiés ;
- Quelques AC dérogent encore à la règle de transmission des documents ;

- Les dossiers des marchés passés, archivés ne contiennent pas toutes les pièces comme l'exige la loi, l'archivage est au mieux incomplet ; les pièces essentielles se retrouvent dans des endroits différents : AC, MINFIN, tutelle, etc.
- Les délais entre le lancement de l'appel d'offres et l'attribution sont longs ;
- **Un peu moins de la moitié des processus (48%) sont menés en totale conformité à la loi.**

Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes :

- Certains avenants sont accordés en violation de la loi ;
- L'inspection, le contrôle de qualité, la réception des travaux sont faiblement effectués ;
- Le paiement des factures n'est pas effectué dans les délais, bien que la procédure de vérification soit régulièrement observée ;
- Les archives sont très souvent inexistantes.

En ce qui concerne les pratiques du marché, la situation est tout aussi problématique : il n'existe pas un véritable dialogue, une véritable collaboration entre l'administration et le secteur privé. L'un et l'autre ne semblent pas vraiment réaliser qu'ils sont des partenaires dans cette joute de marchés publics et non des adversaires. Ils ne semblent pas réaliser non plus que leur collaboration est essentielle au développement du système des marchés publics et que, in fine, ce sont les bénéficiaires des marchés publics qui font les frais de cette absence de partenariat. Le cadre de concertation formel fait défaut.

Les difficultés du secteur privé pour accéder à la commande publique sont nombreuses : 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. **L'analyse détaillée du pilier se retrouve dans la matrice des indicateurs en annexe au présent rapport.**

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 en l'Etat et la réalisation des objectifs de politique horizontaux. Il comporte 3 indicateurs subsidiaires (a-c) qui seront évalués. Les constats ci-après sont basés sur les résultats de l'évaluation d'un échantillon représentatif de 152 marchés⁴³.

La présente évaluation constitue une première en ce sens qu'elle a permis, preuves à l'appui, de mettre au grand jour un certain nombre de problèmes, d'écarts entre les règles et les pratiques et d'extrapoler des conclusions qui, bien que sommaires, permettent de mieux comprendre les lacunes du système et, éventuellement, de planifier des actions qui vont améliorer la passation des marchés. Elle a aussi permis à des agents impliqués dans la passation des marchés, les évaluateurs, d'examiner en profondeur les pratiques et de tirer des conclusions que les audits externes, conduits par des experts indépendants, n'avaient pas identifiées. L'absence d'information dans un grand nombre de dossiers ne permet malheureusement pas de tirer des statistiques ou renseignements agglomérés de même que des conclusions approfondies sur les pratiques du marché.

⁴³ Voir section 1.4 Introduction qui présente toutes les informations relatives à l'échantillon des marchés et au sondage.

Conclusions

9(a) Planification

La planification des marchés est de la responsabilité de la CGPMP (art.2.décret CGPMP et 62 MP) qui est chargée, entre autres, d'identifier les projets, rédiger les fiches techniques et, éventuellement, procéder à l'évaluation de leur opportunité avant de les incorporer dans le cadre de la programmation budgétaire.

L'évaluation des 152 marchés a démontré que :

La planification (analyse des besoins et études de marchés) est effectuée en règle générale de manière sommaire et incomplète et/ou superficielle. Elle est effectuée dans 26 des 38 AC dont les marchés ont été examinés. Les besoins en amont, objectifs visés des projets/marchés ne sont pas bien définis et il n'y a aucune analyse détaillée des aspects environnementaux, sociaux et économiques. Les experts qualifiés dans l'évaluation des projets sont peu nombreux; les outils utilisés sont divers et variés, non standardisés et/ou non harmonisés, ce qui ne permet pas d'obtenir toujours une évaluation adéquate du projet considéré. Il n'y a pas de dialogue formel entre l'administration et les bénéficiaires. L'absence d'analyse minutieuse des besoins qui permettrait d'identifier les stratégies optimales de passation de même que l'absence d'une culture de planification visant la définition des activités et des résultats escomptés des projets caractérisent la phase de planification. Les études de marchés ne conduisent généralement pas à justifier la procédure de passation des marchés qui, de par les textes, est déterminée par la valeur estimée du marché. Le constat est que la planification des acquisitions publiques ne se fait pas encore selon la rigueur de la gestion axée sur les résultats. Il existe **une lacune substantielle dans tout le processus de planification.**

En l'absence d'une politique d'achats durables, les critères de durabilité ne sont généralement pas utilisés pour garantir le rapport qualité prix. Par contre, les critères de durabilité sont pris en compte dans les législations d'autres secteurs tels les Mines et l'Environnement.

9(b) Sélection et attribution

La sélection et l'attribution des marchés comportent également des **lacunes substantielles**. L'évaluation a révélé que :

- Le cadre légal et réglementaire a prescrit des procédures à étapes multiples, au maximum deux étapes, ainsi que des indications claires sur les circonstances dans lesquelles ces procédures sont utilisables; il s'agit notamment des appels d'offres précédés de préqualification et de ceux conclus en deux étapes dans les cas de la passation de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles seront retenus pour la suite du processus concurrentiel. Dans le cas des marchés examinés, aucun n'a présenté un niveau de complexité nécessitant l'application de cette règle et aucun des 152 marchés n'a fait l'objet d'une procédure à étapes multiples. Comme on l'a noté au point 1.4 de ce rapport, les marchés financés par le budget national consistent habituellement en des fournitures, travaux simples de réhabilitation ou de construction de petites infrastructures, services et prestation intellectuelles de faible valeur ne nécessitant pas une phase de préqualification.
- Les documents-types existent pour les biens, travaux, services et prestations intellectuelles. Presque la moitié des opérations de passation des marchés de l'échantillon ont été réalisées sans utiliser les documents standards; en effet, 78 marchés sur les 152 marchés examinés, soit 51%, ont eu recours à un document de consultation qui n'est pas le document standard;
- Comme expliqué précédemment, les méthodes de sélection sont déterminées par le montant estimé du marché : au-dessus des seuils, l'appel d'offres est obligatoire. En deçà des seuils, on peut consulter au moins trois (3) fournisseurs;

- Les marchés de gré-à-gré n'utilisent pas les dossiers-types;
- Les demandes de cotations (DC) sont dans une grande majorité des cas exécutées sous forme d'achats directs;
- A l'occasion, on constate l'usage des méthodes dérogatoires (gré-à-gré, appel d'offres restreint) dont les motifs d'utilisation ne cadrent pas avec la loi et qui ne sont pas autorisées par la DGCMP;
- Les interférences politiques font que la DGCMP est parfois appelée/contrainte à donner des avis favorables dans des conditions non conformes à la loi ;
- Globalement, les méthodes utilisées sont bien choisies en fonction des seuils qui déterminent la procédure à utiliser; elles ne sont pas toujours bien documentées en raison de la faiblesse de la planification. Il arrive que les méthodes ne soient pas bien choisies en raison de la faiblesse ou de l'inexistence des études préliminaires qui n'établissent pas le montant estimé du marché;
- Lors de la revue de 152 marchés, on constate que les réceptions des offres se déroulent selon la réglementation en vigueur, les ouvertures des plis ont eu lieu en séance ouverte au public et selon les procédures édictées. La société civile peut participer à l'ouverture des offres mais, dans la pratique, la société civile assiste rarement aux ouvertures de plis;
- La confidentialité ne semble pas constituer un problème majeur au cours du processus d'évaluation des offres bien que le système ne dispose pas encore d'un modèle-type de charte;
- Les dossiers d'appel d'offres prévoient les critères et modalités d'évaluation des offres. Les évaluations des offres se font habituellement selon ces critères et modalités, et ce conformément aux techniques réglementaires édictées, même si l'usage du document-type de l'ARMP a fait défaut auprès d'une AC et qu'il a été difficile de les appliquer systématiquement dans le cas des ALE ;
- Les adjudications ne sont pas toujours publiées. La LRMP impose la publication des avis d'attribution provisoire ainsi que l'information des fournisseurs non retenus dans le cas des marchés dont les montants estimés sont inférieurs aux seuils des marchés faisant l'objet d'un appel d'offres;
- Les clauses contractuelles ne prévoient pas la prise en compte des aspects de durabilité;
- Les contrats examinés ont bien mentionné les mesures de dissuasion, mais il n'existe pas dans les dossiers des preuves que les mesures auraient été appliquées même dans les cas où elles auraient dû l'être ;
- Les opérations de passation des marchés ne sont pas toujours conduites de manière efficace ni efficiente. Le processus d'attribution est mené dans un délai ne dépassant pas le délai fixé dans les DPAO pour la validité des offres (voir les clauses 19.1 et 19.2 des IC), soit entre 90 et 120 jours calendaires selon les cas, que ce soit avec la méthode AON ou AOI. Le délai d'exécution ou de réception des biens, services et travaux, en référence aux dispositions de la clause 20 du CCAG, est fixé au départ dans le DAO et finalement arrêté entre les parties en fonction de la nature de la prestation et des impondérables survenus au cours de l'exécution du contrat.

Le processus de sélection ou d'attribution est réputé efficace s'il est mené dans le respect des délais prévus et sans vice de procédures, efficient s'il est conduit jusqu'à terme en tenant compte du rapport qualité/prix et transparent s'il respecte l'obligation de publication pour toute opération le nécessitant. Il se dégage ainsi des temps moyens prévisionnels et effectifs déduits en rapport avec les résultats qui sont résumés comme suit :

Indicateurs quantitatifs :

Tableau 5
Temps moyen pour l'acquisition des biens, travaux et services

Type de marchés	Délai réel d'exécution/jours	Commentaire
Travaux	436	Temps moyen sur 6 marchés depuis la signature du contrat jusqu'au jour de l'évaluation. Tous étaient encore non clôturés, en dépassement de la moyenne de 90 jours de délai contractuel.
Fournitures	70	Temps moyen sur 4 marchés depuis la signature du contrat jusqu'à la réception. Dépassement de la moyenne de 60 jours prévus pour la livraison. Les travaux des bâtiments devant recevoir les fournitures n'étaient pas encore achevés.
Services	99	Temps observé sur 20 contrats totalement achevés. Pas de dépassement de délai; dans l'ensemble, il s'agit de services d'entretien réalisés.
Prestations intellectuelles	N/A	Tous les contrats sont en cours d'exécution, contre-performance.

Tableau 6
Temps moyen entre la publication de l'appel d'offres
Et la signature du contrat

Méthode de passation	Jour prévisionnel PPM	Délai de réalisation/jour	Commentaire
AOI	120	97	Performance due à la réduction de délai de publicité et de temps accordé par a DGCMP.
AOIR	90 (procédure dérogatoire sur base d'une invitation)	304	Contre-performance d'un seul cas de marché ayant nécessité plusieurs demandes d'éclaircissements aux soumissionnaires, des corrections du DAO et observations de la DGCMP (cas de marché complexe).
AON	90	190	Contre-performance à cause de retard dans l'analyse.
DC	30	26	Bonne performance.

Entre 97 et 304 jours selon les difficultés rencontrées.

Tableau 7
Pourcentage des offres qui sont recevables par méthode

Méthode	Nombre d'offres enregistrées	Nombre d'offres recevables	%	Commentaire
AOI	215	35	16	180 offres non recevables, soit 84%.
AOIR	9	3	33	6 offres non recevables, soit 67%
AON	211	90	43	121 offres rejetées pour non-conformité, soit 57%.
DC	13	7	54	6 cotations rejetées pour non-conformité, soit 46%.
Total	448	135	30	Dans l'ensemble 135 offres sur 448 étaient recevables, soit 30% contre 313 rejetées parmi lesquelles 127 éliminées pour non-conformité.

Soit dans l'ensemble 30% des offres sont jugées recevables et passent à l'étape de l'évaluation.

Pourcentage des attributions définitives qui ont été publiées : 14%, soit 22 marchés sur 152 (parfaite non-conformité avec les exigences de publicité).

Pourcentage des attributions provisoires qui ont été publiées : 34%, soit 51 marchés sur 152 ont connu la publication de l'attribution provisoire et définitive.

79 attributions, soit 52%, ont laissé des vices de procédure, dont :

- 25 marchés de gré-à-gré sur 79, soit 32% ;
- 21 marchés exécutés sans aucune publication de l'attribution, et ;
- **33 marchés conclus mais non exécutés, soit 20% de l'échantillon ont vu leur processus de passation des marchés mené à terme mais n'ont pu être exécutés faute de ressources financières qui étaient pourtant disponibles lors du lancement de l'opération.**

73 attributions sont considérées comme ayant été couronnées de succès; les attributions réussies qui ont été rendues publiques sur le site de l'ARMP. Ces attributions représentent 48% des 152 contrats de l'échantillon, répartis comme suit : 22 contrats, soit 14% ayant abouti jusqu'à la publication de l'attribution définitive et 51 soit 34% ont fait l'objet d'une publication de l'attribution provisoire comme expliqué au paragraphe précédent.

La revue des 152 marchés ne permet pas de conclure que le processus de sélection et d'attribution est mené de manière efficace, efficiente et transparente, au contraire. Ceci contribue à donner et à renforcer la perception de non- transparence et d'opacité du processus chez les acteurs du secteur privé et de la société civile. **A titre illustratif, 26 marchés sur 152 pour une valeur globale estimée à US\$3.032.308 ont été passés hors système sans aucune implication de la CGPMP.** Les interférences politiques continuent encore d'avoir une incidence négative sur la pratique des marchés. L'absence d'un système d'information efficace, voire l'absence d'informations fiables et pertinentes sur la passation des marchés et, dans la majorité des AC, la mauvaise tenue des dossiers et la dispersion des documents relatifs à la passation des

marchés en plusieurs endroits contribuent à renforcer la perception d'opacité du système et à le décrédibiliser.

9(c) Gestion des contrats en pratique

La gestion des contrats révèle aussi des **lacunes substantielles**. Compte tenu des déficiences de l'archivage, il est difficile de porter un jugement sur les procédures de contrôle de qualité, la réception définitive des produits, la conformité des paiements aux bonnes pratiques internationalement reconnues et aux stipulations des contrats. Sur la base des informations obtenues du BCECO – chez qui l'équipe d'évaluation a retrouvé des dossiers relativement complets tant pour la passation que pour la gestion des contrats – la moitié seulement des contrats sont payés dans les délais. De manière générale, la difficulté d'accéder aux pièces du dossier de passation et du dossier d'exécution fait en sorte que le contrôle de la performance est quasi-impossible.

La revue des 152 marchés indique que :

- Les contrats ne sont pas mis en œuvre en temps utile si on considère que le début correspond au démarrage effectif de l'exécution de la prestation : 48 contrats sur 152, soit 32% ont été mis en œuvre dans le délai selon les dispositions contractuelles, une situation résultant de la pratique des opérateurs économiques de subordonner le début du contrat au paiement de l'avance forfaitaire de démarrage par l'AC, un véritable paradoxe entre la capacité financière du titulaire du marché, qui a fait l'objet d'évaluation et le sens même de cette avance dans la pratique ;
- L'application des clauses relatives aux inspections des prestations est une bonne pratique qui est tributaire dans le cas de cette évaluation des AC et de la nature de marchés : sur 38 AC, 12 dont l'Office des Routes (OR), la Régie des voies aériennes (RVA), l'Institut National de Recherche Biomédicale (INRB) et l'Office des Voiries et Drainages (OVD), pour qui les marchés conclus le nécessitaient, ont effectué les inspections et tests de mise en service des fournitures;
- Les pièces comptables n'étaient disponibles qu'auprès d'une seule structure sur les 38 ; difficile de généraliser à l'ensemble des AC les conclusions sur l'efficacité des mécanismes de contrôle et certification des factures. A titre illustratif, le BCECO où sur les 170 factures émises pour 33 contrats conclus, 82 ont été payées et 88 non encore payées, une proportion de 48% des factures payées ;
- 10 contrats sur les 152 ont connu des avenants avec incidence financière, un seul sans incidence financière :
 - 6 avenants ont reçu l'autorisation spéciale de la DGCMP dont 2 a posteriori (cas de régularisation, pratique non conforme);
 - De ces 6 avenants, 3 ont été approuvés par l'autorité approbatrice et publiés sur le site internet de l'ARMP; les 3 autres n'ont été ni approuvés, ni publiés, mais exécutés;
 - Les 4 autres avenants ont été conclus en violation des dispositions réglementaires notamment avec l'absence de l'autorisation préalable de la DGCMP;
- Les statistiques existantes collectées manuellement ne sont pas exhaustives car elles n'incluent pas d'informations sur la durée des différentes étapes du cycle de passation des commandes, les paiements et sur d'autres informations permettant l'analyse de l'efficacité et de l'économie des marchés;

- Les réceptions définitives ont représenté un taux très faible à cause de l'inachèvement des prestations pour des raisons multiples, en particulier le défaut de financement ;
- Le système n'a pas de mécanisme d'évaluation périodique, une pratique qui permettrait d'envisager des améliorations permanentes. Les statistiques existantes collectées manuellement et les archives ne sont pas exhaustives pour tous les marchés échantillonnés car il n'existe pas de procédure d'archivage adéquate des documents des marchés publics.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Une première lacune substantielle découle essentiellement des déficiences de la gestion des finances publiques. La revue des marchés a révélé que 33 contrats n'ont pu être exécutés faute de ressources. En effet, 20% des contrats de l'échantillon n'ont pu être exécutés, même après avoir été passés et conclus et conclus régulièrement puisqu'au moment de leur exécution, les ressources financières qui pourtant étaient disponibles lors du lancement de l'opération, avaient été réallouées à d'autres priorités. Il s'agit d'une lacune du système qui fait peser un risque très lourd sur sa crédibilité. Cette lacune et les options pour y remédier ont été examinées à l'indicateur 4. Ici, on voit ses répercussions profondes et les risques très élevés qui pèsent sur la crédibilité et le développement du système.

La préparation/planification des projets est déficiente : à titre illustratif, la conduite d'études de faisabilité, études de marché, études des besoins, les discussions avec les bénéficiaires pour incorporer leurs préoccupations, la définition claire des résultats escomptés, la prise en compte des critères de durabilité sont des activités à peu près inexistantes. **Cela constitue une lacune substantielle** du système que l'évaluation a relevé. **Le risque élevé** qu'entraîne la planification incomplète qui est bien souvent menée sans tenir compte des règles rigoureuses de gestion de projets a été constaté à maintes reprises en RDC. La conséquence de cette situation est l'insuccès de certaines procédures et surtout l'absence de résultats concrets de certains marchés publics.

Les violations des procédures surtout lors des recours aux méthodes dérogatoires, i.e., **sélection de gré à gré** ainsi que les interférences politiques au niveau technique gangrènent le système et constituent des **lacunes substantielles** qui nécessitent une correction dans le court terme. Risque très élevé.

Une autre **lacune substantielle** est liée au fait que les processus s'échelonnent sur des périodes qui excèdent les délais réglementaires; il en résulte que certaines procédures échouent ou que la performance des processus de passation de certains marchés est en deçà des attentes. Risque très élevé sur la performance du système

Autre lacune substantielle. La conduite des opérations de sélection et d'adjudication est largement déficiente. Moins de la moitié des opérations sont jugées conformes aux textes. Les activités de formation n'ont pas produit les résultats attendus.

Les défaillances dans la publication des documents marquant les étapes importantes du processus constituent une **lacune substantielle** puisqu'elles empêchent les parties prenantes de se renseigner adéquatement (décisions prises, délais, coûts, etc.) sur le déroulement du processus. Il s'agit d'un manquement flagrant à l'obligation de transparence d'un bon système de passation des marchés. Il y a un **risque élevé** dans le cas particulier de **la non-publication des avis d'attribution provisoire et définitive et cela décrédibilise le système en faisant obstacle à l'exercice du droit de recours.**

Une **autre lacune substantielle** porte sur le démarrage effectif de l'exécution des contrats conclus qui tarde à se mettre en place dans le meilleur délai. Paradoxalement, il y a une tendance à considérer le paiement de l'avance de démarrage comme condition préalable au démarrage effectif de l'exécution physique des

contrats alors qu'elle n'est qu'une possibilité qui, dans tous les cas, est cautionnée à 100%. Moins de 40% des contrats ont démarré selon l'échéancier prévu, sans que les titulaires de marchés qui sont responsables de ce démarrage tardif ne soient exposés à des sanctions pour les retards observés ou contraints au paiement des pénalités de retard. Risque élevé sur la performance du système.

Le défaut de paiement allonge la durée de la plupart des prestations, surtout lorsqu'il s'agit des marchés de travaux qui ont été initialement passés conformément aux procédures, qui ont fait ensuite l'objet d'avenant et, après, ont fait l'objet de marché de gré à gré. Il s'agit d'une autre **lacune substantielle** que l'évaluation a relevée. Risque sur la crédibilité du système.

L'usage des avenants, non conformes à la loi, constitue une **lacune substantielle**. Un petit pourcentage des contrats a fait l'objet d'avenants qui ont eu pour effet de modifier dans l'ensemble le montant du contrat de base d'environ 35,7%, bien au-delà du pourcentage autorisé (15%). Conformément à la législation, lorsque le montant de l'avenant excède de 15% le montant du contrat initial, il y a obligation de procéder à une nouvelle procédure de passation des marchés. La gestion des avenants souffre d'une **lacune substantielle**. Les règles ne sont pas respectées, les avenants excèdent le plafond de 15% du montant initial. Risque sur la transparence et sur la performance du système.

Les recours abusifs et non conformes à l'utilisation de méthodes dérogatoires et le taux relativement élevé des procédures interrompues faute de crédits constituent des risques très élevés pour le système.

Recommandations

Le mal est profond, les problèmes sont nombreux et les causes sont multiples : parmi elles, les faibles capacités jouent un rôle certain dans le domaine de la planification par exemple: il y a aussi les violations qui s'effectuent en toute connaissance de cause (méthodes dérogatoires, avenants non autorisés, absence de suivi, etc.). Les recommandations techniques qui suivent peuvent apporter des améliorations. Cependant, on ne verra des progrès réels que si (i) **il existe une volonté politique à haut niveau de faire respecter les règles et de faire en sorte que toute l'administration s'y conforme et**, (ii) **il existe un système de gestion des marchés qui va encadrer la conduite du processus et même dans ce cas les interférences politiques produiront les effets connus.**

Planification :

- Renforcer la capacité des AC à planifier les projets d'investissements et à y incorporer le dialogue avec les bénéficiaires et toutes les parties concernées;
- Définir avec précision le produit final que l'on veut obtenir ;
- Développer une fiche standard qui présente tous les renseignements garantissant une compréhension commune ;
- Intégrer la fiche d'étude de projet dans les DTAO;
- Intégrer ces informations dans le DAO et dans le marché.

Sélection et attribution :

Le risque découlant de tous les dysfonctionnements est élevé car il menace non seulement la performance du système mais aussi la transparence, la crédibilité, l'équité des processus de passation des marchés. Les mesures techniques préconisées ne vont pas solutionner les problèmes :

- On a noté que certaines CGPMP n'utilisent pas les documents standards : la mise en place d'un système intégré des marchés publics devrait permettre de solutionner ce problème. En attendant

l'ARMP pourrait mener des actions de formation individuelle auprès des CGPMP jugées les plus faibles ;

- Utilisation abusive des procédures dérogatoires : mener une campagne d'information auprès des autorités politiques (à l'origine des demandes de dérogations) et les PRM sur les procédures et les principes fondamentaux des marchés publics et sur les conséquences/dangers du non-respect de ces derniers sur le développement du pays, sur l'exposition à la fraude et à la corruption ;
- Amorcer une réflexion à l'ARMP en vue de trouver une directive spécifique pour le recrutement des ALE ;
- Rendre explicitement obligatoire dans le dispositif réglementaire la publication de l'avis d'attribution du marché (provisoire et définitive) ;
- Compléter le dispositif de réception et conservation des offres ;
- Evaluer la compétitivité du secteur privé en vue des actions de renforcement des capacités ciblées ;
- Porter davantage attention aux violations flagrantes et prendre les mesures appropriées de sanctions de leurs auteurs, sachant que toute violation non sanctionnée porte atteinte directement à la crédibilité de tous les autres acteurs et du système ;
- Organiser des réunions au haut niveau avec la tutelle et la Présidence de la République en vue de mettre en place un mécanisme efficace permettant une bonne implication du Gouvernement dans l'effort de renforcement tant de l'application des procédures que de l'ARMP en tant qu'organe régulateur ;
- Mettre en place un mécanisme permettant de mesurer et d'améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.

Gestion des contrats :

- Les contrats ne débutent pas dans les temps : accélérer le paiement des avances. Si le problème se situe au niveau des garanties, il faudrait examiner les raisons de cette situation, revoir les méthodes d'évaluation de la capacité financière du soumissionnaire et tirer les conclusions;
- Le contrôle de qualité est déficient, les réceptions définitives, si elles ont lieu, ne font pas l'objet d'une constatation écrite versée au dossier; instaurer une procédure de réception définitive;
- On ne retrouve pas les dossiers des contrats de gré-à-gré : même s'il n'y a pas de dossier formel i.e., DTAO, proposition, garanties, etc., l'AC doit constituer un dossier pour ses propres fins comme par exemple suivre l'exécution du contrat et documenter les étapes;
- Les avenants doivent être autorisés selon la LRMP. Ils doivent être documentés;
- Les dispositions du décret CGPMP relatives au règlement des différends entre l'AC et la DGCMP devraient être rigoureusement appliquées, de manière à référer tout différent à l'ARMP;
- L'archivage est déficient : ce problème trouvera une solution lorsque le SIGMAP sera en place.

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. Cet indicateur comporte trois (3) indicateurs subsidiaires (a – c).

10(a) Dialogue et partenariat entre le secteur public et le secteur privé

Conclusions

La collaboration/coopération entre le gouvernement et le secteur privé, dans le secteur des marchés publics, n'a pas encore atteint un niveau pour permettre de développer un climat de confiance et un dialogue ouvert, conditions sine qua non au développement du système de passation des marchés. Elle est encore très peu développée selon les vingt (20) entreprises privées interrogées lors du sondage. La moitié des représentants des organisations du secteur privé qui ont participé au sondage estiment que cette collaboration doit être renforcée. On estime qu'il ne s'agit pas, pour le moment, d'une collaboration franche et ouverte entre partenaires dont l'un souhaite obtenir les biens, travaux, services et prestations intellectuelles dont il a besoin et l'autre qui veut les lui fournir. Il s'agit souvent d'une collaboration empreinte de méfiance. Les nombreux cas de marchés non payés par l'État et de marchés non exécutés correctement ont laissé des répercussions négatives dans la relation acheteur/fournisseur. L'ARMP semble avoir établi de bons rapports avec les organisations du secteur privé mais cela ne reflète pas la situation générale au niveau de l'ensemble de l'administration. **Lacune substantielle.**

Il n'existe pas de cadre spécifique de concertation public-privé sur les marchés publics, il n'y a pas de mode de consultation formel visant des améliorations ou modifications apportées ou à apporter au système. Il n'existe pas non plus de stratégie de renforcement des capacités du secteur privé à mieux comprendre et à accéder à la commande publique. Il n'y a pas de budget conséquent pour financer de manière continue les programmes de formation que réclame le secteur privé. Les entreprises privées n'ont été que très peu formées, jusqu'ici. Seulement 113 d'entre elles ont reçu une formation dont les résultats n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.⁴⁴ **Lacune substantielle.**

10(b) Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques

Lacunes substantielles. Les obstacles empêchant la participation aux appels d'offres sont multiples. L'environnement économique est nettement défavorable en ce qui concerne l'obtention des garanties, du financement pour l'exécution du contrat. (Voir section 2. Économie). Les PME sont « de facto » exclues des marchés les plus importants parce qu'elles n'ont pas la capacité financière et très souvent l'expertise pour participer à la concurrence. Ceci n'est pas le cas pour les plus grandes entreprises ou les entreprises étrangères. Par ailleurs, rien n'indique qu'il existe une volonté des entreprises à se grouper de manière professionnelle pour s'organiser, développer des compétences collectives dans le but de participer aux appels d'offres. Ces groupements permettraient à chacune des entreprises participantes de renforcer ses capacités et de devenir plus compétitives. Cette lacune (niveau plutôt faible du développement du secteur

⁴⁴ Les difficultés de l'environnement économique, l'absence de programmes de formation et de renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites et moyennes entreprises, dans un contexte où la collaboration entre le secteur public et privé n'est pas institutionnalisée et se trouve encore au stade de balbutiement, font que le mécanisme de marché des acquisitions n'est pas pleinement fonctionnel. Il faut également souligner que l'amélioration du fonctionnement du secteur des marchés publics dépasse le cadre des marchés publics. En effet, l'action concertée de tous les secteurs de l'administration responsables du développement économique sera nécessaire pour que des stratégies multidimensionnelles soient élaborées, mises en œuvre, supervisées et évaluées.

privé) est en passe de s'améliorer. Subsiste quand même un besoin de développer les capacités du secteur à participer aux concours et effectivement présenter des soumissions.

Les faiblesses dans la gestion des dépenses publiques, comme par exemple les réallocations budgétaires, la lenteur et retards de paiement, exacerbent les craintes des prestataires de n'être jamais payés et discréditent petit à petit le système. Par contre, comme on le verra plus loin sous l'indicateur 13, les entreprises du secteur privé sont satisfaites des mécanismes de recours mis en place et de leur effectivité. La perception qu'il existe des interférences politiques dans le processus de sélection des attributaires de même que la perception que le processus de passation des marchés est trop complexe et doit être simplifié constituent des obstacles psychologiques. Plusieurs paramètres notamment d'ordre managérial et structurel ainsi que la méconnaissance des règles et procédures de passation des marchés font encore obstacle à la participation du secteur privé.

En analysant un sous-échantillon des 152 marchés comprenant 83 marchés pour lesquels l'information était disponible, 73 marchés sur 83 ont été attribués aux entreprises congolaises, soit 88% en nombre des marchés attribués, contre 10 marchés attribués aux entreprises étrangères soit 12%. Par ailleurs, de la valeur globale des 83 marchés concernés estimée à 157 946 572, 49 USD, le montant total des marchés attribués aux entreprises congolaises se chiffre à 61 774 197, 93 USD contre 96 172 374, 56 USD représentant le montant total des marchés attribués aux entreprises étrangères. Les pourcentages de la valeur des marchés attribués représentent 39% pour les entreprises congolaises contre 61% pour les entreprises étrangères. Cet argument milite en faveur de la constitution de groupements d'entreprises congolaises pour remporter des marchés de plus grande valeur.

La base des données des fournisseurs enregistrés est inexistante.

10(c) Principaux secteurs et stratégies sectorielles

Le gouvernement et ses partenaires ont identifié les secteurs prioritaires « pro-pauvres » à savoir : les secteurs des infrastructures, santé, eau et assainissement, énergie, éducation et sécurité alimentaire. Le gouvernement n'a pas évalué de manière systématique la répartition des dépenses budgétaires par secteurs d'activités ce qui lui permettrait d'identifier les divers risques pour chacun des secteurs prioritaires. Il ne semble pas qu'il possède une bonne connaissance des secteurs d'activités liés aux marchés publics : entrepreneurs, main d'œuvre, fournisseurs, prestataires de services. Du côté du secteur privé, il ne semble pas qu'existe cette connaissance qui pourrait présenter des occasions de développement via le regroupement ou le renforcement des capacités.

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. De manière générale, la définition d'objectifs sectoriels en matière de passation de marchés ne constitue pas encore la pratique; l'absence d'analyses ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation de marchés de secteurs sensibles ou prioritaires identifiés par le Gouvernement. **Lacune substantielle.**

Il n'y a pas non plus une prise de conscience par les acteurs publics que le budget peut servir à appuyer le développement des entreprises et des segments les plus avancés. Il n'existe pas encore de vision du rôle de la dépense publique dans le développement du secteur privé.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d’alarme » /Classification des risques.

L’absence de dialogue ouvert entre le gouvernement et le secteur privé sur les marchés publics et les moyens de rendre le système plus performant constitue **une lacune substantielle** qui fait peser un **risque élevé**, à terme, puisque la méfiance actuelle ne va pas se dissiper d’elle-même et pourrait entraîner un désintérêt des entreprises privées les plus sérieuses et responsables pour la commande publique.

Dans le même sens, l’absence de programme de formation ciblant le secteur privé constitue aussi **une lacune substantielle** entraînant elle aussi un **risque élevé** au regard de la maîtrise des procédures et règles, de la motivation avec une incidence négative sur le taux de sa participation aux marchés publics et sur sa compétitivité. Il n’existe pas de stratégie globale au niveau du gouvernement pour solutionner les problèmes auxquels le secteur privé est confronté en termes de capacité.

L’inaccessibilité au financement et le manque d’expertise pour, d’une part, participer aux appels d’offres et, d’autre part, exécuter des marchés importants présentant une certaine complexité sont **des lacunes substantielles**. En effet, dans le futur, la RDC sera appelée à s’adresser au secteur privé pour obtenir des biens et services de plus en plus complexes et d’un montant de plus en plus élevé pour accompagner le développement du pays. Si le secteur privé congolais n’évolue pas dans le même sens en renforçant ses capacités techniques et financières, il ne pourra plus être compétitif et le gouvernement devra alors s’adresser aux entreprises étrangères pour satisfaire à ses besoins, ce qui va saper les bases d’un développement économique et social véritable de la RDC.

Les dispositions contractuelles sont raisonnables ; cependant, les pratiques en matière de gestion financière, budgétaire et de gestion des paiements constituent **une lacune substantielle**. Les problèmes ont été exposés sous l’indicateur 4. Aussi longtemps que ces problèmes subsisteront, le secteur privé sera réticent à contracter avec l’État.

L’absence d’analyse sectorielle des diverses catégories de prestations (demande) pour réaliser les objectifs prioritaires et l’absence de connaissance des divers prestataires (offre) capables de satisfaire les objectifs prioritaires font en sorte que le gouvernement ne peut estimer avec précisions les risques associés aux secteurs dans lesquels évolue les prestataires potentiels. En conséquence, il se prive d’un important levier pour (i) impulser le développement du secteur privé, (ii) évaluer les risques des secteurs et (iii) apporter des mesures de mitigation. Il s’agit d’une **lacune substantielle** dont les conséquences sont extrêmement négatives dans la mesure où le gouvernement n’utilise pas tous les moyens disponibles pour appuyer le développement du secteur privé.

Recommandations

- Initier (sous l’égide de l’ARMP) le dialogue grâce à des réunions d’échanges d’informations et de concertation entre le secteur privé et MINFIN et MINBUD/Chaîne de la dépense publique en vue d’établir des liens directs, mieux comprendre les préoccupations/besoins du secteur privé, expliquer les contraintes du gouvernement notamment financières et présenter des actions visant à améliorer le cycle des paiements. Cela va nécessiter un engagement dans le long terme;
- Initier le dialogue grâce à des réunions d’échanges d’informations et de concertation avec le secteur privé et ANAPI, y compris avec l’Office de promotion de petites et moyennes entreprises pour communiquer et valider les stratégies mises en place à leur niveau pour le développement du secteur privé local;

- Identifier les besoins, le niveau de compétitivité et élaborer avec le secteur privé un programme de renforcement des capacités des acteurs existants et des nouveaux entrants, incluant des formations; mettre en œuvre le programme convenu pour promouvoir leur participation dans les marchés publics ;
- Définir et mettre en place un cadre de concertation entre le gouvernement et le secteur privé sur les marchés publics pour faciliter l'accès au financement et aux garanties mais aussi, pour favoriser les entreprises congolaises par des politiques gouvernementales des marchés publics;
- Procéder à une étude de la dépense publique globale en relation avec l'offre par type de dépense et par segment de prestataires dans le but de définir des stratégies optimales d'utilisation de la dépense publique pour impulser le développement des secteurs porteurs et des entreprises les plus aptes à saisir les opportunités.

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

L'analyse des 4 indicateurs du pilier IV révèle une absence quasi-totale des éléments de base jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne correctement et qui favoriseraient la responsabilité, l'intégrité et la transparence dans la passation des marchés. Il existe une exception cependant; il s'agit des mécanismes de recours (indicateur 13) qui sont reconnus comme étant efficaces et efficients même si certaines AC refusent d'appliquer les décisions du CRD. La société civile joue un rôle qui est bien en deçà de celui qu'elle devrait jouer; la faiblesse des mécanismes de contrôle de la passation et de l'exécution des marchés, l'inefficacité des audits effectués avec beaucoup de retard et dénués d'effets concrets et la faiblesse des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption expliquent en grande partie les défaillances du système. Un élément positif qui se développe lentement est l'intérêt que porte la société civile aux marchés publics.

S'agissant de la société civile, elle n'est pas considérée par le gouvernement comme un partenaire de premier plan même si elle est représentée au CA et au sein du CRD de l'ARMP. L'administration ne semble pas considérer les organisations de la société civile comme étant des émanations de la population et des représentants de divers groupes sociaux qui se doivent d'avoir un regard sur des sujets relatifs à la gouvernance, notamment en matière de questions liées à la corruption. Si elle n'est pas perçue par le gouvernement comme l'empêcheur de tourner en rond, elle est tout simplement ignorée pour certaines questions comme l'élaboration où la mise à jour des textes réglementaires.

Le cadre législatif/réglementaire n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. A ce titre, elle n'est pas consultée de manière formelle à l'étape de la planification des biens et services à fournir aux bénéficiaires, c'est-à-dire à elle-même, société civile, ni à l'étape de la

sélection du contractant, de l'attribution du contrat. Son rôle est presque inexistant, en cours d'exécution du contrat, dans la supervision de l'exécution et de l'évaluation des résultats. La situation est caractérisée par, outre le manque d'intérêt à considérer la société civile comme un partenaire de choix de la part des autorités, par l'absence d'un système d'information efficace nécessaire au suivi des opérations et les faibles capacités de la société civile à comprendre les tenants et aboutissants du système.

Les mécanismes de contrôle et d'audit sont également peu développés. Le contrôle et l'audit internes au sein des AC sont en phase de mise en place grâce à un projet financé par la BM. Le contrôle a priori existe, il est sous la responsabilité de la DGCMP ; malgré toutes les mesures mises en place par la LRMP et la réglementation, les interférences politiques existent toujours, ce qui occasionne un bon nombre de dysfonctionnements, entre autres l'utilisation abusive et contraire à la loi de la sélection de gré-à-gré. Le contrôle de l'ARMP s'exerce à la fois sur l'ensemble des marchés, contrôle a posteriori au moyen des audits externes et sur l'exécution des contrats grâce, entre autres, au mécanisme de révision des décisions des AC. Les audits annuels, a posteriori, constituent un des points faibles du système. Ils sont conduits selon une périodicité très irrégulière, selon des procédures qui n'ont pas fait l'objet de politiques et de règles claires et bien définies. Les qualifications des auditeurs n'ont pas été précisées. De plus, la procédure de validation des résultats, de mise en œuvre des recommandations et du suivi des résultats n'existe pas de sorte que les mêmes problèmes reviennent de façon récurrente.

Les mécanismes de recours de la passation des marchés fonctionnent relativement bien en termes de délais pour rendre une décision et d'équilibre entre le contractant et l'AC. En fait, les mécanismes de recours sont sous la juridiction du CRD, organe technique de l'ARMP. Les membres décisionnels du CRD ne proviennent pas de l'ARMP, ils proviennent du secteur public, privé et de la société civile et sont nommés par décret du Premier Ministre. Le CRD est présidé par un membre représentant la société civile, choisi par ses pairs. Il faut cependant noter que le secteur privé est peu informé de la possibilité de faire appel des décisions de l'AC, ce qui explique le nombre plutôt faible de recours sur une base annuelle. Il existe cependant un problème majeur qui montre bien le manque de respect manifesté à l'endroit des structures de l'État chargées d'appliquer les règles. Certaines AC refusent d'appliquer les décisions du CRD qui ne leur sont pas favorables alors même qu'elles sont définitives et exécutoires, lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'appel dans les délais requis. Malheureusement, il n'a pas été prévu de remède à une telle situation.

La RDC ne s'est pas dotée d'un cadre global favorisant l'élimination de la fraude et de la corruption, l'émergence de comportements éthiques, le suivi des dénonciations, la protection de ceux qui dénoncent des violations tout comme les comportements contraires à la loi. Les mécanismes de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption sont très faibles, voire inexistantes et lorsqu'ils existent, ils ne sont pas appliqués. Il existe un code d'éthique des fonctionnaires et agents de l'État depuis 2002 ; ses dispositions ne sont pas appliquées. L'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle, en sigle l'OSCEP, est l'organe technique et consultatif du gouvernement chargé de la promotion des valeurs éthiques, la moralisation de la gestion de la chose publique, ainsi que la prévention et la lutte contre les antivaleurs dans les milieux socio-professionnels conformément à l'article 4 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016. L'OSCEP compte entre autres dans son actif la signature des quelques actes d'engagement éthique, la déclaration des agents et fonctionnaires de l'État, la déclaration de patrimoine de 22 mandataires des entreprises publiques et celle des biens et patrimoine de membres de l'actuel gouvernement. Cependant, ses actions restent non significatives par rapport aux défis énormes qui s'imposent. Aucune politique n'existe dans cette matière ayant trait aux marchés publics. La création par le Président de la République de l'Agence de la Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC), en mars 2020, en remplacement du bureau du conseiller spécial du Chef de l'État en charge de la lutte contre la corruption et le terrorisme pourrait bien apporter les changements nécessaires tant attendus.

L'analyse détaillée du pilier se retrouve dans la matrice des indicateurs en annexe au présent rapport.

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. Cet indicateur se décompose en trois (3) sous- indicateurs (a - c) qui seront évalués.

11(a) Environnement propice à la consultation et au contrôle du public

Le cadre législatif/réglementaire n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. Il n'existe pas de processus formel et transparent de consultation de la société civile lors de modifications du système de passation des marchés. En fait, il n'y a eu que très peu, sinon pas de modifications apportées au système depuis sa mise en place. En outre, il n'existe pas de mécanisme formel qui vise l'amélioration du système. En revanche, les organisations de la société civile sont représentées au CA de l'ARMP et, à ce titre, peuvent communiquer leurs commentaires et faire valoir leur opinion sur les projets de modifications et d'améliorations initiés par l'ARMP. **Lacune substantielle.**

Une autre lacune substantielle est qu'il n'existe pas non plus de programmes de formation visant à renforcer la capacité des parties prenantes à comprendre le système de passation des marchés publics, à exercer un certain contrôle et à participer à l'élaboration de stratégies pour l'améliorer. L'effet combiné du manque d'intérêt de la part de l'administration à considérer la société civile comme un partenaire important et les faibles capacités de la société civile dans le domaine, en plus du manque d'informations fiables, complètes et fournies dans les délais expliquent très bien l'absence de consultation entre les deux parties. L'ARMP avait planifié quelques activités ponctuelles de formation à l'intégrité et l'éthique ; ces activités n'ont pas eu lieu faute des financements nécessaires. Comme mentionné à l'indicateur précédent au sujet du secteur privé, dans les faits, la société civile n'est pas vraiment considérée comme un partenaire (partie prenante) important du système. La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics mais il n'est pas du tout établi que ses apports et commentaires sont pris en compte ; on écoute les préoccupations mais il n'est pas évident que celles-ci soient prises en compte ou qu'elles soient suivies d'actions concrètes.

11(b) Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide

Le public a accès à certaines informations : les textes légaux et réglementaires existants sont facilement disponibles, sans frais, sur le site de l'ARMP www.armp-rdc.org. Les renseignements sur la passation des divers marchés sont disponibles lorsque les AC les ont communiqués à l'ARMP. Comme expliqué sous l'indicateur 7, l'absence d'un système d'information efficace ne permet pas un accès direct à l'ensemble des informations sur la passation des marchés. En principe, tous les documents importants devraient être publiés sur le site de l'ARMP pour les marchés au-dessus des seuils. Pour les marchés en deçà des seuils, seules les attributions provisoires doivent être publiées. **Lacune substantielle.**

Depuis quelques années les institutions de la société civile dont, entre autres, GREM, BUFORDI, LICOCO, et ODEP se sont développées au point de se faire le porte-parole d'une partie de la population et de réclamer publiquement des informations sur des questions touchant aux marchés publics comme par exemple : (i) la

collecte et l'utilisation par l'ARMP de la redevance de régulation des marchés publics (ii) les projets à impact visible et immédiat qui n'ont pas atteint les objectifs visés. Il est probable que ces institutions vont continuer à interroger les autorités et à réclamer des réponses adéquates à des questions concernant la gestion des fonds publics.

11(c) Participation directe de la société civile

Le cadre législatif/réglementaire et politique n'autorise pas la participation citoyenne aux diverses phases du processus de passation des marchés :

Au cours de la phase de **planification**, la participation des citoyens n'est pas prévue. L'art. 6 de la LRMP mentionne que préalablement à une commande publique, il doit y avoir une identification du projet et une évaluation de l'opportunité sans préciser les entités qui doivent y participer et les étapes du processus décisionnel. Les art. 44 et suivants du MP ne traitent que de l'inclusion des projets dans le PPM. L'art. 46 précise que les besoins doivent correspondre à une demande validée par l'autorité compétente. Selon le Décret CGPMP, c'est la cellule qui est responsable de planifier les marchés publics (art. 2). Il n'est nullement fait mention de la société civile dans les textes régissant cette phase du processus. Par contre, rien n'interdit expressément la consultation des citoyens au cours de la planification du projet.

L'ouverture des offres/propositions est publique (art. 94 du MP) et la société civile peut y assister en tant qu'observatrice mais toujours de manière informelle sans plus.

La société civile n'est pas associée, même à titre d'observateur, à **l'évaluation des offres** qui est conduite par une sous-commission d'analyse des offres (SCA) dont les membres sont fixés par le décret CGPMP (art. 17), à savoir 1 membre de la CGPMP de l'AC qui n'a pas participé à la préparation du projet et 2 membres de l'entité administrative concernée. Il en est de même en ce qui concerne l'attribution provisoire qui est proposée par la SCA et entérinée par la CPM.

Le suivi/supervision de l'exécution des marchés est assuré par la CGPMP de l'AC (art. 2) de même que de la **réception** des ouvrages, fournitures et des services objets desdits marchés à la fin de leur exécution. Ici encore, aucune mention de la société civile, bien que rien ne s'oppose à la surveillance citoyenne de l'exécution des marchés publics comme prévu par des dispositions légales spécifiques. En fait, c'est la société qui, la première, a attiré l'attention sur les déficiences du Programme 100 jours. Ce sont là des **lacunes substantielles**.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Cet indicateur souffre de nombreuses lacunes **substantielles**. En fait, la société civile est très peu impliquée dans la passation des marchés. L'entrée en scène récente des organisations de la société civile comme le GREM, BUFORDI, LICOCO et ODEP pourrait éventuellement conduire à renforcer l'intégrité dans les marchés publics. Pour le moment, le rôle de la société civile est à l'état embryonnaire, à cause de l'absence de partenariat réel avec l'administration qui favoriserait la consultation, le renforcement des capacités et la participation directe de la société civile à toutes les étapes du processus. Cette lacune fait peser un risque très élevé sur le système. L'absence d'un réel partenariat entre l'administration et les organisations de la société civile empêche la coopération et le dialogue qui pourrait effectivement conduire à convenir de modifications à apporter au système pour le rendre plus performant. Il n'existe pas de mécanisme formel de consultation de la société civile. Il n'y a pas non plus de programme de formation pour créer, développer ou renforcer les capacités de la société civile à jouer un rôle de partenaire indispensable dans l'amélioration du système en général et, en particulier, dans la planification, le contrôle et le suivi des opérations de passation des marchés. La formation de la société civile devrait porter sur les grands principes et la gestion

de la passation des marchés surtout la transparence, l'efficacité, la concurrence et l'économie et non pas sur les mécanismes d'exécution. Cette situation crée un risque important sur la crédibilité, la transparence et la performance du système.

La **seconde lacune substantielle** résulte de l'inefficacité du système d'information actuel qui ne fournit que des informations partielles transmises sur des supports papier par les AC - lorsqu'elles les transmettent - et qui ne reflètent pas toujours l'état réel de la procédure de passation des marchés. Dans la situation actuelle, le suivi et la participation de la société civile sont rendus encore plus difficiles en raison du manque d'information fiable et disponible à temps. Cela constitue un **risque élevé** sur la transparence et la crédibilité du système qui ne fournit pas les renseignements pertinents dans les temps lesquels seraient nécessaires pour que la société puisse être informée de la situation et prendre action.

La troisième **lacune substantielle** est l'absence de dispositions légales ou réglementaires favorisant la participation de la société civile. L'ouverture publique des offres est la seule fenêtre ouverte sur le processus dont dispose la société civile qui, en règle générale, ne participe pas aux autres étapes du processus notamment à l'étape de la planification, l'attribution du marché et le suivi de son exécution. Cela fait peser un risque élevé sur la transparence du système ; en effet, la procédure semble se dérouler en marge des bénéficiaires qui ne possèdent pas l'information qui leur permettrait d'agir.

Recommandations

Modifier les textes pour rendre la participation citoyenne obligatoire à chacune des phases du processus.

- Mettre en place le mécanisme de participation citoyenne dans les opérations de planification, passation et d'exécution des marchés publics ;
- Élaborer, adopter et mettre en œuvre un programme d'actions visant à initier un dialogue productif avec la société civile et y inclure des actions de formation⁴⁵ à la passation des marchés à l'intention des organisations de la société civile ;
- Le plan stratégique devra également viser la **formation pérenne** de la société civile à la surveillance des opérations de la passation des marchés. Cela est indispensable en vue de permettre à cette dernière d'assurer le contrôle citoyen et le suivi de l'exécution des marchés et de l'outiller à la lutte contre les mauvaises pratiques et de promouvoir l'éthique.
- Accélérer la mise en place du système d'information des marchés publics en vue d'instaurer la transparence ;
- Conduire un test pilote dans le but éventuel de modifier le MP en vue d'inciter la participation lors de l'ouverture des offres. Solliciter la participation des organisations de la société civile dans la préparation des projets et le suivi de leur exécution.

Indicateur 12. La RDC est dotée 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,

⁴⁵ Il ne s'agit pas de formation en passation des marchés mais plutôt une formation qui couvrirait les aspects les plus importants économie, transparence, compétition, efficacité.

« 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. Cet indicateur comprend quatre (4) indicateurs subsidiaires (a - d) qui seront évalués.

12(a) Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle

En ce qui concerne les transactions, le cadre juridique, l'organisation et les procédures sont définies par la LRMP, les décrets ARMP, DGCMP et CGPMP. La LRMP prévoit à l'art. 13, paragraphe. 1 que l'AC est responsable de la passation de ses marchés. Le décret CGPMP prévoit également que le secrétariat permanent qui est le gestionnaire de la CGPMP est chargé d'effectuer des vérifications inopinées des chantiers, suivre l'exécution des marchés vérifier la qualité des prestations et assurer le suivi de l'exécution financière des marchés. Les cellules d'appui qui sont mises en place suivant le décret 15/043 du 28 décembre 2015, dans le cadre du projet de modernisation de l'administration publique vont permettre aux AC d'exercer leur propre contrôle sur les marchés passés par les CGPMP. Pour le moment cet auto-contrôle n'existe pas. Entretemps, pendant que le système se met en place, le maintien d'un équilibre entre la prise de décision rapide et une atténuation des risques ne fait pas encore partie des préoccupations. La LRMP prévoit en outre, à l'art.13, par. 2, que le contrôle a priori est exercé par la DGCMP pour tous les marchés dont le montant estimé excède les seuils fixés par les textes réglementaires ; en ce qui concerne le contrôle a posteriori, l'art. 14, paragraphe. 1 de la LRMP prévoit qu'il est sous la responsabilité de l'ARMP qui fait exécuter les audits annuels indépendants, établit les rapports circonstanciés, les publie et les transmet aux autorités compétentes (art. 7, par. 5 et 6 décret 10/21). Dans les faits les audits externes sont effectués avec beaucoup de retard. **Lacune substantielle.**

Le décret CGPMP, à l'art. 24, précise la procédure de contrôle a priori, de même que le mécanisme en cas de désaccord entre l'AC et la DGCMP. Le système de contrôle est relativement bien encadré en ce qui concerne les diverses opérations prises individuellement.

Lacune substantielle. Au niveau de l'ensemble du système de passation des marchés, il n'existe pas de mécanismes efficaces de contrôle interne et d'audit interne ; ils se mettent en place lentement dans le cadre du projet de modernisation de l'administration publique en cours d'exécution. Les règles de contrôle interne et d'audit interne des marchés publics ne seront mises en place que dans un futur plus éloigné. La Cour des Comptes (CC) exerce un certain contrôle sur les marchés publics dans le cadre de ses contrôles de gestion. Le contrôle de la CC porte principalement sur la régularité des opérations comptables effectuées par l'ordonnateur et le comptable public et vise particulièrement la conformité de la gestion financière vis-à-vis les principes comptables beaucoup plus que celle de la procédure suivie pour l'attribution des marchés. Il en est de même pour le contrôle exercé par l'Inspection Générale des Finances (IGF). A un niveau supérieur se trouve le contrôle parlementaire qui porte davantage sur l'exécution du budget que sur les modalités d'exécution dont la passation des marchés. En conclusion, l'ARMP est l'autorité supérieure en matière d'audits des marchés. **Lacune substantielle ce qui constitue un risque important eu égard à la coordination.**

12(b) Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques

Lacune substantielle. Il n'existe pas de coordination entre les contrôles internes, les audits internes et les audits externes puisque les mécanismes de contrôle et d'audit internes ne sont pas encore opérationnels. Il n'existe pas de manuel de procédures de contrôle interne qui définirait les exigences, les normes et les étapes de la conduite des audits de passation des marchés, portant à la fois sur la conformité et sur le rendement. Il n'y a pas de mécanisme qui favoriserait la coordination et le renforcement mutuel des audits. En vertu du recoupement avec les compétences de la CC et de l'IGF, ces deux institutions ont bénéficié des

formations de la part de l'ARMP en vue de missions conjointes sur les procédures de passation des marchés publics. Encore timide, cette collaboration devra être intensifiée dans le court terme afin que ces deux institutions puissent assumer convenablement la fonction d'audit des marchés publics.

Il n'y a pas de règles précises ni de procédures écrites quant à la conduite des audits des marchés. On utilise une approche qui marie les techniques d'audit comptable et les marchés publics. De même il n'y a pas de mécanisme formel de communication des résultats ; l'ARMP implique néanmoins les AC et les parties prenantes externes lors de l'examen et l'adoption des conclusions et recommandations qui sont revues contradictoirement. Les modifications nécessaires sont apportées au rapport qui fait l'objet d'un atelier. Finalement le rapport amendé suite à l'atelier est transmis aux Autorités et aux PTF.

L'ARMP souhaiterait que les audits aient lieu sur une base annuelle comme le précisent les textes, cependant l'imprévisibilité des ressources financières a pour conséquence que ce sont les PTF qui les financent. Au final, toutes ces activités n'apportent qu'une faible valeur ajoutée et ne s'inscrivent pas dans l'objectif d'améliorer le système.

12(c) Mise en application et suivi des conclusions et recommandations

Il n'existe pas de mécanismes visant à garantir la mise en application et le suivi des recommandations, ce qui constitue une **lacune substantielle**. Il n'y a pas non plus de règles précisant les délais de mise en application des recommandations, de suivi de la mise en œuvre des recommandations et des résultats. Il n'existe aucune donnée statistique indiquant clairement la proportion des recommandations qui ont été mises en œuvre puisque les conclusions ne sont habituellement pas mises en œuvre et qu'il n'est effectué aucun suivi. Les rapports d'audit s'appuyant sur les recommandations antérieures, affirment habituellement que les conclusions et recommandations des audits précédents n'ont pas été mises en œuvre.

12(d) Qualifications et formation pour effectuer des audits

En ce qui concerne les qualifications et formations pour effectuer les audits de passation des marchés, il n'existe pas de normes précises, pas de programmes de formation des auditeurs internes et externes afin de les doter des qualifications et compétences requises pour effectuer des audits de haute qualité, y compris des audits de performance. Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et transparente et sont pleinement indépendants. Par contre, la sélection des auditeurs n'est pas toujours basée sur la maîtrise parfaite du sujet. **Lacune substantielle.**

Il est important de noter, sous cet indicateur, le rôle important du projet de réforme de l'administration. Plusieurs des critères d'évaluation identifiés comme présentant des lacunes sont en train de faire l'objet d'actions de renforcement. Les ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture, des Infrastructures, travaux publics et reconstructions et du développement rural ont bénéficié d'un appui afin de renforcer leurs capacités d'audit interne, le contrôle interne est en phase d'implantation dans les ministères sectoriels.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Cet indicateur souffre de nombreuses lacunes substantielles dont plusieurs sont en voie d'être comblées grâce à un projet de modernisation de l'administration sous financement BM.

Lacune substantielle. Le système de contrôle et le système de contrôle des marchés sont relativement bien encadrés dans les textes mais ils n'existent pas encore en pratique. Le cadre légal/réglementaire instaure un cadre de contrôle complet, mais dans la pratique cela n'a pas effet sur la régularité et l'effectivité des contrôles. **Cela fait peser un risque élevé sur l'ensemble du système qui ne possède pas les moyens de**

(i) garantir que les procédures de passation des marchés sont correctement mises en œuvre et, (ii) détecter les errements.

Il existe une autre **lacune substantielle**, au niveau du fonctionnement du contrôle a priori. Les évaluateurs ont noté - et cela a été confirmé par la DGCMP – que des interférences politiques sont nombreuses dans l’octroi des avis de non-objection et dérogations alors même que les conditions prévues dans les textes pour les donner ne sont pas remplies. Risque élevé.

Quant au contrôle a posteriori, il existe une **lacune substantielle** car l’ARMP n’a pas jusqu’ici eu accès aux ressources pour financer des auditeurs indépendants autres que les financements des PTF. En outre, les rapports d’audit ont une faible valeur. D’abord ils sont peu fiables en raison du manque de pièces dans les dossiers. Les auditeurs se heurtent aux problèmes rencontrés lors de la présente évaluation : l’absence et la dispersion des pièces des dossiers et un archivage déficient qui ne permettent pas de conduire des audits de qualité. **La qualité des rapports, la qualité des conclusions et l’absence de suivi des recommandations constituent une lacune substantielle.** Ceci fait peser un **risque élevé** sur la crédibilité du système qui commande des audits dont les conclusions sont peu fiables en raison du manque d’informations.

Une autre lacune substantielle est l’absence d’un MP de contrôle et d’audit internes, et d’audit externe. Les procédures, les exigences, les étapes et les objectifs ne sont pas clairement définis. Il n’existe pas de formation qui permettrait de développer les capacités dans le domaine. Il n’y a pas de règles en ce qui concerne les qualifications des auditeurs (tant internes qu’externes). Il n’y a pas non plus de règles pour guider la mise en œuvre des recommandations, délais de mise en œuvre, mécanismes de suivi et d’évaluation des résultats. Ceci fait peser un risque élevé sur le fonctionnement du système qui n’est pas doté des outils pour baliser/guider la conduite des audits et surtout pour assurer la mise en œuvre des mécanismes de contrôle et la réalisation des audits internes et externes. Lors de l’évaluation, on a pu constater les conséquences du manque de rigueur dans l’archivage des dossiers et de l’absence de suivi sur les conclusions et recommandations des rapports produits par des experts externes.

Recommandations

- Mettre en place les textes d’application de la LOFIP sur le cadre du contrôle de la dépense.
- Renforcer la capacité de l’IGF et de la CC pour leur permettre à terme de mener à terme efficacement leurs missions.
- Les CGPMP, DGCMP et l’ARMP devraient élaborer un plan d’actions conjoint pour s’attaquer aux problèmes identifiés : les CGPMP devraient utiliser les ressources qui leur sont fournies sur le projet en cours pour développer leurs capacités à contrôler les opérations de passation et d’exécution des marchés afin de jouir des prérogatives qui leur sont attribués par le décret CGPMP.
- La DGCMP doit se doter des moyens qui vont lui permettre de ne pas émettre des avis favorables, dérogations ou autorisations lorsque les conditions ne sont pas réunies. Pour ce faire, une stricte application des art. 24 et suivants du décret CGPMP qui stipulent qu’en cas de désaccord l’AC peut saisir l’ARMP (CRD) pour arbitrage. En combinant le poids de la DGCMP et de l’ARMP, cela pourrait avoir pour effet de faire modifier l’approche de l’AC.
- L’ARMP doit procéder au renforcement des capacités de la CC et de l’IGF en audit des marchés publics afin de faciliter la synergie entre elle et ces deux institutions dans la fonction audit des marchés publics. Elle devra également élaborer un MP qui préciserait l’approche technique à adopter, le comportement professionnel à maintenir avec les AC auditées, les étapes pour la

conduite des audits, les discussions des conclusions avec les AC concernées, les révisions et l'adoption des conclusions et recommandations des audits.

- Dans une seconde étape, le MP devra aborder les questions de mise en œuvre des recommandations : procédures de mise en œuvre, délais, arbitrages, résultats escomptés, évaluation des résultats. Le coût des audits étant élevé, l'ARMP et l'administration doivent renforcer les capacités de la CC et de l'IGF pour la conduite des audits afin d'alléger les coûts de fonctionnement annuels récurrents du système.
- D'une manière générale, accélérer la mise en place des mesures de contrôle interne, audit interne et audit externe décidées par le gouvernement et appuyées par le projet de modernisation de l'administration.

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. Il comporte trois (3) indicateurs subsidiaires (a - c) qui seront évalués.

13(a) Processus de contestation et de recours

Les contestations et recours non juridictionnels sont du domaine des compétences des AC et de l'ARMP (art.73 LRMP art. 4, par. 3 décret 10/21). Au sein de l'ARMP, ces fonctions sont du ressort du CRD (art.49 décret ARMP). Le CRD siège sous forme d'une Commission des litiges lorsque la contestation porte sur : la (i) décision d'attribuer ou non le marché ou la convention de délégation de service public, (ii) le contenu des dossiers d'appel d'offres. Comme l'indique l'art. 53, par. 2 du décret ARMP, il s'agit d'examiner les recours formés par les candidats qui n'ont pas abouti de manière satisfaisante devant l'AC. Le CRD siège aussi sous forme d'une Commission disciplinaire lorsqu'il reçoit une dénonciation de faits qui caractérisent une violation/infraction à la réglementation relative à la passation des marchés et/ou à la réglementation relative à l'exécution des marchés. S'il s'agit d'une infraction, l'ARMP réfère la question aux juridictions compétentes à savoir la Cour administrative d'appel en province ou le Conseil d'Etat au niveau central. Le CRD rend donc ses décisions sur la base des faits qui lui sont présentés soit en commission des litiges, soit en commission disciplinaire, conformément à son règlement intérieur tel que stipulé à l'art. 56 du décret 10/21 qui dispose ses règles de fonctionnement.

Les candidats ou soumissionnaires peuvent introduire une réclamation auprès de l'AC (art.73 LRMP). De même un contractant qui s'estime lésé dans l'exécution d'un contrat peut introduire une réclamation auprès de l'AC (art.75 LRMP). Dans les deux cas, la décision de l'AC peut être contestée devant l'ARMP c'est-à-dire le CRD.

Les décisions du CRD sont exécutoires et définitives sauf en cas d'appel devant les juridictions compétentes i.e., la Cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat selon le cas. Le cadre juridique est donc bien défini et les textes sont clairs, les attributions du CRD sont également claires de même que les délais. (art. 157 et 191 MP).

Les opérateurs privés reconnaissent en majorité que le processus fonctionne bien mais qu'il doit être vulgarisé puisqu'il n'est pas très bien connu. 57% des décisions ont donné raison aux plaignants alors que 43% des décisions étaient en faveur des AC. En 2016, il y a eu 13 recours. 13 décisions ont été rendues et

elles sont toutes devenues exécutoires. Le secteur privé estime que le CRD joue bien son rôle et se déclare satisfait de ses interventions mais a déploré le fait que les AC ne se conforment pas toujours à des décisions exécutoires.

13(b) Indépendance et capacité de l'organe d'appel

Le CRD n'est impliqué à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats. Il ne facture pas de frais qui empêcheraient les parties concernées de recourir à ses services. Il suit des procédures pour le dépôt et le règlement des plaintes qui sont clairement définies dans la LRMP, ses mesures d'application et le règlement intérieur du CRD lesquels sont publiés sur le site web de l'ARMP. Il exerce son pouvoir juridique de suspendre les processus de passation des marchés publics et d'imposer des mesures correctives. Il rend des décisions dans le délai précisé par la loi/les réglementations. Ses décisions ont un caractère contraignant pour toutes les parties. Cependant, il arrive que certaines AC ne s'y soumettent pas. Il dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions ; en tant qu'organe technique de l'ARMP son budget de fonctionnement est intégré dans celui de l'ARMP. Le CRD est composée de 6 membres, nommés par décret (2 provenant de l'Administration, 2 du secteur privé et 2 de la société civile) qui ne sont pas des employés de l'ARMP et qui reçoivent des jetons de présence. Les questions relatives au fonctionnement du CRD seront examinées dans le cadre de l'audit organisationnel.

13(c). Décisions de l'organe d'appel

Les procédures régissant le processus de prise de décision de l'organe d'appel ont pour résultat que les décisions sont : (i) basées sur les informations pertinentes du dossier, notamment l'avis d'appel d'offres, le dossier d'appel d'offres, le rapport d'évaluation des offres, l'offre du requérant, sur les pièces constitutives du dossier objet de la saisine dont les premières analyses juridiques et techniques sont menées par la Division des recours de la DREG de l'ARMP et transmis par le DG de l'ARMP pour examen et décision au CRD ; (ii) équilibrées et impartiales compte tenu des informations pertinentes (Trois représentants du secteur privé sur les cinq qui ont répondu à la question lors du sondage : 60% estiment que les décisions rendues sont dignes de confiance et pertinentes), (iii) aboutissent à des mesures correctrices, soit la suspension de la décision litigieuse ou la correction de la violation, mais elles n'annulent pas la décision attaquée, et (iv) publiées par l'ARMP sur le site www.armac-rdc.org conformément à l'art.4 du décret ARMP.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Cet indicateur ne connaît pas véritablement de lacunes substantielles. Quelques points à corriger cependant :

En fait, le CRD est probablement le fleuron de l'ARMP, l'entité qui fonctionne le mieux. Le problème le plus important est que certaines AC, bien qu'elles y soient contraintes par la loi, refusent d'appliquer les décisions, auquel cas il serait nécessaire de référer la question aux juridictions compétentes. **Il s'agit davantage d'une question de gouvernance qui mine l'ensemble de l'administration et qui dépasse largement le cadre des marchés publics mais qui fait peser sur lui un risque élevé.**

Risque élevé sur la crédibilité du système. Il existe une lacune matérielle en ce qui concerne les réparations. Pour le moment, la LRMP ne prévoit pas d'accorder des mesures de réparation et la révision en cours du décret 10/21 instituant l'ARMP propose des dommages et intérêts en faveur des candidats ou soumissionnaires préjudiciés lors d'une procédure de passation des marchés publics. Par conséquent, il faut accélérer l'adoption de la révision du décret ARMP. Voir indicateur 1(h)(b).

Recommandations

- Modifier les textes pour accorder à l'ARMP le pouvoir de contraindre les AC à se conformer aux décisions du CRD ;
- Modifier les textes pour préciser le délai de publication des décisions du CRD ;
- Accélérer l'adoption du texte modifiant le décret 10/21 pour rendre effective la mesure permettant au soumissionnaire lésé de recevoir des réparations.

Indicateur 14. La RDC 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 publiques réputé pour son intégrité. Il se décline en sept (7) sous-indicateurs (a – g) qui seront évalués.

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

Les textes prévoient clairement la définition des pratiques interdites et autres infractions de même que les sanctions prévues. (art. 80 de la LRMP, art. 49 du DTAO Travaux et Fournitures). Les définitions sont conformes aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption et juridiquement contraignants. Le cadre législatif/réglementaire précise également les sanctions qui seront appliquées. Toute infraction commise à l'occasion de la passation des marchés est punie du double de la sanction pénale prévue pour cette infraction ; l'exclusion de la commande publique pour 5 ans et permanente en cas de récidive. Ce sont donc des punitions sévères. Les textes ne comportent aucune disposition relative à la période d'attente pour les anciens agents publics. **Lacune substantielle** en ce qui concerne la période d'attente.

14(b) Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres.

Les dispositions relatives aux pratiques interdites sont bien intégrées dans les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels. Ceux-ci comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif/réglementaire.

14(c) Sanctions et système d'application des lois efficaces

Lacune substantielle. L'art. 80 de la LRMP fait obligation aux entités adjudicatrices d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi mais il n'y a pas une procédure claire qui soit en place qui encadre ce dispositif. La procédure qui est suivie est celle prévue aux art. 53 et 54 du décret ARMP. Dans la pratique, on constate que les dispositions sont appliquées, peut-être pas de manière systématique, puisque le CRD rend des décisions suite à des dénonciations lesquelles sont publiées. Il existe un système de suspension/d'exclusion qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement. En condamnant les personnes chargées de la direction d'une entreprise de travaux, fournitures ou prestation de services publics ou les délégataires d'un service public pour une infraction commise à l'occasion de la passation d'un marché

public, le tribunal prononcera, en outre, la confiscation des garanties constituées par l'entreprise et l'exclusion de celle-ci de la commande publique pour une durée ne dépassant pas cinq années. L'exclusion de la commande publique sera définitive en cas de récidive (art. 79, LRMP). Il n'est pas du tout établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont appliquées en RDC par la mise en œuvre des sanctions énoncées. Il n'y a pas eu d'entreprises ou de personnes reconnues coupables de fraude et corruption. 2 entreprises ont été trouvées coupables de faux et usage de faux. Aucun agent de l'État n'a été déclaré coupable de fraude et corruption.

Une bonne proportion des opérateurs privés – la moitié des 20 entreprises qui ont participé au sondage estiment qu'il faut offrir des pots-de-vin pour gagner des marchés. En somme, les textes existent mais il n'y a aucune mesure pour les appliquer, ils ne sont faiblement appliqués. **Cette dernière description génère la perception que cela pourrait bien caractériser le système dans sa quasi-totalité.**

14(d) Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité

Lacune substantielle. Il n'existe pas un cadre complet de lutte contre la corruption qui permettrait de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement. Le cadre de lutte contre la corruption est encore embryonnaire et les mécanismes de dénonciations ont une portée encore timide. Les principaux intervenants comme l'OSCEP, organe public spécialisé relevant du Ministère de la Fonction publique, estiment qu'il n'existe pas un réel programme de lutte contre la corruption. Il y avait un Conseiller spécial du Chef de l'État en charge de la lutte contre la corruption et le terrorisme. Dans la pratique, le conseiller spécial avait introduit des dossiers de corruption, mais aucune action n'a été initiée par le Procureur général de la République. Le Président de la République a créé en mars 2020 l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC) qui remplace le bureau de ce conseiller spécial.

Il n'existe pas de mécanisme servant à identifier systématiquement les risques de corruption et à réduire ces risques dans le cycle de passation des marchés publics. Néanmoins, l'OSCEP a mis en place un numéro de contact pour l'informer de tout souci avec un service public. C'est le 243 815 589 893.

Il n'existe pas non plus de données statistiques sur les procédures judiciaires, les condamnations liées à la corruption. Il n'existe pas de mesures spéciales pour détecter et prévenir la corruption liée à la passation des marchés ni de programmes spéciaux de formation à l'intégrité qui seraient proposés aux agents de passation des marchés.

14(e) Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés

Lacune substantielle. Il existe des organisations de la société civile structurées, crédibles et bien implantées sur le terrain, comme la LICOCO, le BUFORDI, le GREM, ODEP, etc. ; elles effectuent des enquêtes, en font des rapports et dénoncent des faits et les irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés publics. Les rapports des organisations de la société civile et autres interventions, à travers diverses correspondances, mettant en exergue les préoccupations/irrégularités dans la passation des marchés publics contribuent en quelque sorte à façonner et à améliorer l'intégrité dans la passation des marchés (Rapport sur les machines à voter et rapport sur le marché à fibre optique, etc.). Par contre, cela n'est pas systématique et n'a pas un caractère permanent. Cette participation de la société civile est encore faible, les compétences en matière de marchés publics existent à l'état embryonnaire et elles sont toujours insuffisantes.

Il n'y a pas de mesures légales ou réglementaires qui rendraient l'environnement défavorable pour que la société civile puisse jouer un rôle significatif comme tiers garants. Dans les faits cependant, il y a de

nombreux obstacles : information souvent incomplète ou partielle en raison de l'absence d'un système d'information efficace, transmission aléatoire des informations des AC à l'ARMP, etc.

Du côté du secteur privé, il n'existe pas encore de cas rapportés de fournisseurs et associations d'entreprises qui appuient des comportements éthiques et intègres dans la passation des marchés. Toutefois, les procédures de mise en conformité sont d'application dans le secteur bancaire. Il en est de même auprès de certaines grandes structures comme SEP Congo, BUVAC, SAFRICAS, MALTA FORREST etc.

14(f) Mécanisme sûr pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique

Lacune substantielle. Il n'existe pas de canaux sûrs, accessibles et garantissant la confidentialité pour les dénonciations des cas de fraude, de corruption et d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique. Le CRD est chargé de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation et l'exécution des marchés publics et délégations de service public (art. 53 décret 10/21). Dans la pratique, en l'absence d'un système sûr, accessible, confidentiel et anonyme, l'ARMP reçoit et exploite toutes les dénonciations qui lui sont adressées, soit via son site web où une fenêtre dédiée aux dénonciations est ouverte, soit par courrier ordinaire. **Il n'y a pas, cependant, de mesures qui visent à protéger les dénonciateurs.**

Les dénonciations sont transmises au CRD pour traitement et donnent lieu à une décision de celui-ci. Les dénonciations sont enregistrées, traitées et les décisions sont notifiées aux intéressés.

14(g) Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières

Lacune substantielle. Il existe, depuis 2002, un code de conduite ou d'éthique pour les responsables gouvernementaux comportant des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. Le décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État s'applique à 100% aux agents de l'État y compris les personnels impliqués dans la passation des marchés et il n'y a pas de dispositions qui leur soient spécifiques.

L'art. 9, alinéa 5 du décret-loi dispose que l'agent public de l'État doit procéder, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, à la déclaration de ses avoirs et des dettes personnels et de ceux de sa famille immédiate auprès de l'Observatoire du code d'Éthique professionnelle. **La mise en œuvre pratique de cette disposition n'est pas encore effective depuis 2002.**

L'art. 41, par.4 du décret DGCMP prévoit que les directeurs et les chefs de division de la DGCMP doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes. **Dans la pratique, cette déclaration non plus n'est pas encore effective.**

Il n'existe pas encore de programmes de formation pour garantir la prise de conscience et la mise en œuvre des mesures. A ce sujet, l'ARMP projette de dispenser des formations sur l'éthique, l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les marchés publics en collaboration avec le COREF, sur financement du projet ENCORE.

Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme » /Classification des risques.

Cet indicateur souffre de lacunes substantielles qui, toutes d'entre elles, font peser un risque très élevé sur l'ensemble du système, sa crédibilité, transparence et fonctionnement.

La première lacune substantielle est que, même si les documents existent, il n'est pas du tout établi que les règles visant les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont appliquées. Il n'y a jusqu'ici pas eu d'entreprises ou de personnes reconnues coupables de fraude et corruption. 2 entreprises ont été déclarées coupables de faux et usage de faux. Aucun agent de l'État n'a été déclaré coupable de fraude et corruption.

La seconde lacune substantielle est l'inexistence d'un cadre complet de lutte contre la corruption qui permettrait de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement. Le cadre de lutte contre la corruption demeure encore embryonnaire et les mécanismes de dénonciations ont une portée encore timide. Les principaux intervenants comme l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle " OSCEP" estiment qu'il n'existe pas un réel programme de lutte contre la corruption.

Troisième lacune substantielle : il existe des organisations de la société civile structurées, crédibles et bien implantées sur le terrain comme la LICOCO, le BUFORDI, le GREM, ODEP, etc. ; elles effectuent des enquêtes, en font rapport et dénoncent des faits et des irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés publics. Les rapports des organisations de la société civile et autres interventions, à travers diverses correspondances, mettant en exergue les irrégularités/préoccupations dans la passation des marchés publics et contribuent à bâtir et à améliorer l'intégrité dans la passation des marchés (Rapport sur les machines à voter et rapport sur le marché à fibre optique, etc.). Par contre, cela n'est pas systématique et n'a pas un caractère permanent.

Quatrième lacune substantielle : il existe un code de conduite ou d'éthique pour les responsables gouvernementaux comportant des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. Le décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État s'applique à 100% aux agents de l'État, y compris les personnels impliqués dans la passation des marchés ; il n'y a pas de dispositions qui leur soient spécifiques. L'art. 9, alinéa 5 du décret-loi dispose que l'agent public de l'État doit procéder, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, à la déclaration de ses avoirs et des dettes personnels et de ceux de sa famille immédiate auprès de l'Observatoire du code d'Éthique professionnelle. **La mise en œuvre pratique de cette disposition n'est pas encore effective depuis 2002.** L'art. 41, par.4 du décret DGCMP prévoit que les directeurs et les chefs de division de la DGCMP doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes. **Dans la pratique, cette déclaration non plus n'est pas encore effective.**

L'une des lacunes les plus importantes, sinon la plus importante, est la volonté politique de s'attaquer à la question de corruption en général et de manière particulière dans les marchés publics. Il y a une très forte perception que dans les faits cela n'est pas une priorité. Il faut garder en mémoire que le renversement de décennies de mauvaises pratiques, à tous niveaux, va requérir des efforts plus importants que la promulgation d'un code d'éthique. Il va falloir que survienne un véritable changement culturel.

Recommandations Indicateur 14

- Les organes de passation des marchés, avec l'ARMP comme chef de file, devraient se rapprocher de l'APLC lorsqu'elle sera fonctionnelle pour collaborer sur les points suivants :
 - Proposer des mesures de promotion de l'éthique et de l'intégrité dans le secteur des marchés publics,

- Proposer et examiner avec l'APLC les options pour faire appliquer les textes,
 - Participer à l'élaboration d'un nouveau code d'éthique en remplacement de celui de 2002 qui comporterait des dispositions spécifiques applicables à tous les acteurs, agents publics, entreprises et individus intervenant dans la chaîne de la dépense publique,
 - Mobiliser les entreprises privées pour qu'elles mettent en œuvre les normes de conformité ;
 - Proposer un texte protégeant les dénonciateurs et les lanceurs d'alertes,
 - Proposer des mécanismes garantissant l'anonymat des lanceurs d'alertes,
 - Mettre en place un numéro vert pour les dénonciations de fraude et corruption,
 - Développer des modules de formation à l'éthique dans les marchés publics,
 - Organiser les formations dans toutes les AC.
- Revoir les textes pour y inclure des dispositions relatives à la période d'attente des anciens fonctionnaires ;
 - Tenir et maintenir un registre des condamnations judiciaires relatives à la passation des marchés.

3.5 CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION, SYNTHÈSE DES LACUNES ET RECOMMANDATIONS

Au terme de l'évaluation détaillée, il apparaît nécessaire de procéder à une synthèse générale, de résumer les lacunes sous chacun des piliers, présenter des recommandations préliminaires, d'établir un ordre de priorité des recommandations sous chacun des piliers. C'est au chapitre suivant « Recommandations consolidées » que l'on retrouvera les priorités globales de la réforme (tous piliers confondus) dénommés « grands chantiers ». Dans le présent chapitre, les priorités sont caractérisées comme « Extrêmement élevée », « très élevée » ou « élevée ». En l'absence de l'une de ces mentions, la recommandation a une priorité moins élevée. Le niveau de priorité a été établi sur la base de l'importance des dysfonctionnements qu'engendre la lacune. Par exemple, l'absence d'un système d'information de gestion est une lacune de très grande importance et il est extrêmement prioritaire d'y apporter des correctifs. Comme on le verra au chapitre suivant, « prioritaire » n'a pas le sens de « immédiat » puisque cette mesure nécessite des prérequis.

Tableau 8. Synthèse des lacunes et recommandations

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
PILIER I		
Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur.		
1(c)(a) Les marchés dont la valeur estimée est en-deca des seuils ne font pas l'objet de publication. Lacune substantielle.	Publier les marchés sur le site de l'ARMP.	Élevée
1(d)(d) Absence de dispositions régissant la participation des entreprises détenues par l'État, les ALE et les ONG. Lacune substantielle. Vise particulièrement les marchés d'infrastructures et les marchés qui ont peu d'intérêt pour le	Préciser les textes concernant la participation ou non des entreprises publiques, ALE et ONG.	Élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
secteur privé. Lacune substantielle qui a cependant une portée limitée.		
1(f)(e) Absence de disposition sur la confidentialité dans le dossier de prestations intellectuelles. Lacune substantielle.	Incorporer au DTDP prestations intellectuelles la mention relative à l'obligation de confidentialité comme c'est le cas pour le DTAO fournitures, travaux et services.	Élevée
1(g)(a) L'ouverture des offres doit se faire dès la clôture de la période d'appel d'offres ou une heure plus tard à l'endroit même de réception. Lacune matérielle.	Rendre obligatoire l'ouverture des offres au même endroit dès la clôture de la période d'appel d'offres.	Très élevée
1(g)(c) Absence de politique(s) de conservation des offres, archivage, rétention des documents relatifs à la passation des marchés. Lacune substantielle.	Adopter une procédure de conservation des offres et, de manière plus globale, une procédure d'archivage et de classement de tous les documents de la passation des marchés ; la politique devrait expliciter les règles de constitution, protection et rétention des archives et documents de la passation des marchés. Il s'agit d'un vaste problème qui mine l'ensemble du système. Voir commentaire ci-dessous au point 1(k).	Extrêmement élevée
1(g)(d) Absence de texte uniforme de l'ARMP concernant la confidentialité des documents et la non-divulgence des informations sensibles. Lacune substantielle.	Élaborer et rendre obligatoire l'utilisation de l'acte d'engagement écrit des membres de la SCA de ne pas divulguer d'information confidentielle tout au long du processus.	Élevée
1(h)(a) Absence de dispositions qui contraignent les parties à exécuter les décisions du CRD. Lacune substantielle.	Voir ci-après sous l'indicateur 13.	Extrêmement élevée
1(h)(b) Absence de dispositions concernant le paiement de réparations au soumissionnaire/candidat lésé. Lacune substantielle.	Accélérer l'adoption de la modification au décret 10/21 pour autoriser le paiement de réparations.	Extrêmement élevée
1 (h)(e) Publication des décisions du CRD. Lacune substantielle.	Modifier les textes pour préciser le délai de publication des décisions du CRD notamment sur les recours	Extrêmement élevé comme toutes les autres questions concernant le CRD.
1(j) Passation des marchés par voie électronique. Lacune substantielle.	Doter la RDC d'un système de gestion de l'information et d'un système d'information de gestion efficace, efficient et performant. L'absence d'un tel système est au	Très élevée. Voir indicateur 7. Ci-après.

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
	cœur des difficultés du système actuel.	
1(k) Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques. Lacune substantielle puisque cela n'existe pas.	Définir une politique d'archivage : documents des marchés publics, durée, modalités, accessibilité et protection. En conjonction avec la recommandation 1 (g)(c) ci-dessus	Extrêmement élevée
Certains textes ne sont pas publiés. Lacune substantielle. Rend les recherches plus difficiles. Transparence du système.	Inventorier les textes et compléter la publication des textes relatifs aux marchés publics en y ajoutant les circulaires et les notes de politique pour les rendre accessibles au public.	Très élevée
Il y a une divergence dans les textes relativement à la consultation des registres. Lacune matérielle.	Corriger la divergence en ce qui concerne la signature du procès-verbal et non du registre. IC 26.1 qui diverge des dispositions de l'article 95 du MP.	Élevée
Les seuils n'ont pas été revus depuis 2010. Lacune matérielle	Revoir à la hausse les seuils déterminant la procédure : AOI, AON et DC qui ont un impact sur la revue (ou l'absence de revue) préalable de la DGCMP de manière à prendre en compte les effets de la dépréciation du FC.	Élevée
Indicateur 2. Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique		
2 (a)(b) Lacune substantielle. Les réglementations ne sont pas complètes, actualisées, unifiées et facile d'accès.	Mettre en place des mécanismes qui permettent de procéder à un inventaire des textes manquants, des textes nécessitant une actualisation et des textes qui ne sont pas publiés ; Attacher une importance particulière au MP de la passation des marchés qui n'a pas été revu depuis son adoption ; Établir un plan d'actions qui permettra de combler le déficit et de garantir que tous les textes sont élaborés, actualisés, publiés et facilement accessibles dans les prochains 12 mois ; Réaffirmer que c'est le groupe chargé de la réglementation au sein de l'ARMP qui a la responsabilité de veiller à ce que les textes soient unifiés, actualisés, complets et publiés.	Extrêmement élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
2(a)(a) et 2(d)(a) Absence de certains documents importants comme les décrets portant MP des CGPMP, le guide de l'utilisateur, le guide de la commande publique, etc. Lacune substantielle.	Élaborer/adopter le MP des CGPMP , le guide de l'utilisateur, le guide de la commande publique, etc. pour compléter l'arsenal juridique. Impliquer la société civile et le secteur privé dans le cadre du dialogue (indicateur 10 et 11).	Extrêmement élevée
2(a)(a) Absence de certains décrets sur l'organisation des marchés spéciaux, les différents registres prénumérotés. Lacune matérielle.	Élaborer/adopter ces décrets.	
2(a)(a) Certains décrets en attente soit au niveau de l'élaboration ou de la signature. Lacune substantielle.	Accélérer la préparation et signature.	Très élevée
2(c)(a) Lacune substantielle. La lacune la plus importante consiste en l'article 146 du MP qui prévoit que les contrats de gré-à-gré ne sont pas soumis à l'utilisation du contrat standard. Ils «sont en forme libre». L'utilisation opaque et abusive de cette méthode de sélection est rendue encore plus opaque en raison de cette disposition qui ouvre la porte à des abus. Il y avait 25 contrats de gré-à-gré dans l'échantillon, soit 16% du nombre de contrats examinés qui étaient «en forme libre».	Modifier l'article 146 du MP de manière à rendre obligatoire l'utilisation du contrat-type pour les contrats de gré à gré.	Extrêmement élevée
2(c)(b) Le contrat-type contient une clause relative au « malus » mais rien ce qui concerne les « bonus ». Lacune substantielle.	Réviser le contrat-type pour y insérer cette clause visant à inciter les contractants à mieux performer.	Élevée
Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales		
3(a) Il n'existe pas de politique d'achats publics durables en RDC, ni de plan d'exécution Les aspects environnementaux sont très peu pris en compte dans les critères d'évaluation. Les critères sociaux ne sont habituellement pas pris en compte dans les critères d'évaluation. Lacune substantielle.	Examiner la possibilité d'introduire des critères environnementaux et sociaux dans la passation de certains marchés dont la nature se prêterait particulièrement bien à cet exercice.	Élevée
3(b) Bien que la RDC soit membre de l'OMC, toutes les conditions préalables à la passation des marchés ne sont pas remplies. Lacune substantielle.	Poursuivre et conclure la démarche d'adhésion aux marchés publics de l'OMC.	Élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
Pilier II		
Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques		
<p>Lacune substantielle.</p> <p>4(a)(a) Les PPM existent dans une perspective annuelle, dans la pratique, ils sont préparés tardivement car les budgets sont adoptés tardivement.</p> <p>Les textes prévoient les formalités d'élaboration d'un budget pluriannuel mais il n'existe pas d'outils ou formalités pour ce faire. Lacune substantielle.</p>	<p>Accélérer la mise en place des réformes en cours. Améliorer la gestion (planification, préparation, adoption) du budget et son exécution.</p>	<p>Extrêmement élevée mais subordonnée à la mise en place de tous les éléments du programme de réforme de l'administration</p>
<p>4(a)(b) Lacune substantielle. Les fonds ne sont pas « engagés »; ils sont certifiés disponibles au temps « T » mais peuvent souvent ne plus être disponibles au moment voulu en raison des réallocations budgétaires. Des contrats régulièrement attribués ne peuvent être exécutés faute de fonds au moment de l'exécution alors qu'il y avait les fonds nécessaires au moment du lancement de l'appel d'offres. L'évaluation a identifié 33 marchés qui ont été attribués (20% de l'échantillon) et n'ont pas été exécutés faute de fonds au moment de l'exécution.</p> <p>Au moment du paiement, on constate que la trésorerie ne permet pas d'effectuer le paiement en raison de l'insuffisance du budget disponible par rapport aux prévisions. Il faut donc procéder à des arbitrages qui habituellement se font au détriment des marchés publics dans les secteurs sociaux. Le problème fondamental est que le budget n'a qu'une valeur théorique et que ce sont quelques Autorités qui décident de la manière dont le budget sera utilisé.</p> <p>La procédure de certification fonctionne bien; la procédure de paiement ne fonctionne pas.</p>	<p>Instaurer un mécanisme par lequel le montant estimé du marché serait défalqué dès que la DGCMP approuve le PPM, de sorte à « geler les fonds » avant le lancement de l'appel d'offres (art. 6 LRMP). Instaurer une procédure similaire dans le cas des marchés sous les seuils pour garantir que les fonds « certifiés disponibles » ne puissent être affectés à d'autres fins et soient disponibles au moment de la demande de paiement.</p> <p>Une mesure similaire devrait être instaurée au niveau du Comité de trésorerie qui aurait pour effet de tenir compte des engagements en cours et futurs avant de procéder à l'actualisation du plan de trésorerie (PEFA p. 105). Toutefois, une telle solution pourrait avoir un effet limité au cas où l'actualisation conduirait à des allocations inférieures aux prévisions.</p> <p>Urgence : Instaurer un mécanisme temporaire en attendant la mise en place des textes définitifs.</p> <p>Pour les marchés sous les seuils, appliquer la réglementation en vigueur et assurer la transparence dans le traitement des factures et des autorisations de paiement en</p>	<p>Extrêmement élevée mais subordonnée à la mise en place de tous les éléments du programme de réforme de l'administration.</p> <p>En attendant, il est impératif de prendre une mesure simple qui ferait en sorte que les fonds seraient gelés avant même le lancement de l'appel d'offres.</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
4(a)(c) Il n'existe pas non plus de mécanisme de rétro-information.	facilitant le suivi régulier des règlements de factures de la commande publique.	
Indicateur 5. La RDC est dotée d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation		
5(a) Lacune substantielle. La gestion de l'ARMP est gravement déficiente. Elle n'est pas d'un niveau élevé au sein de la structure de gouvernance et n'est pas dotée des pouvoirs nécessaires à la mise en application de ses décisions. Elle est sous la tutelle administrative et financière du Premier Ministre, le texte laissant un vide en ce qui concerne sa tutelle technique. On verra plus loin que l'ARMP ne possède aucune autorité pour, par exemple, contraindre les AC à appliquer les recommandations issues des audits externes. Ce sont des situations qui entachent le bon fonctionnement du système et sa crédibilité.	<p>Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour clarifier le statut de l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant la mise en œuvre des réformes ;</p> <p>Procéder à redoter le Conseil d'administration de l'ARMP et la Direction générale de mandataires de fort calibre ayant la volonté et la capacité de (i) redresser la gestion de l'institution, (ii) susciter l'adhésion des hautes autorités et de les (iii) mobiliser sur le projet de réforme du secteur des marchés publics. Ce sont ces mandataires qui auront la charge de piloter les réformes ;</p> <p>Cadre institutionnel : modifier le décret de création de l'ARMP dans le but de la placer sous la tutelle technique du Premier Ministre ce qui permettrait de recourir à son autorité lorsque les AC et autres acteurs du système refusent de se conformer ou d'appliquer ses décisions.</p>	<p>Extrêmement élevée. La mise en œuvre de cette recommandation apparaît être essentielle pour le succès de la réforme. (i) Si le statut de l'ARMP n'est pas clarifié pour lui donner les pouvoirs et l'autorité nécessaires à contraindre les autres acteurs; et, (ii) si l'ARMP n'est pas dotée de gestionnaires de calibre fort pour gérer dans le court et moyen terme et prendre en charge la réforme, <u>tous les efforts visant à améliorer le système et sa performance vont échouer.</u></p>
5 (c)(b) La redevance n'est que faiblement perçue pour des raisons diverses et variées : refus des contractants, contestation des textes, etc. Lacune substantielle.	<p>Revoir les textes sur la redevance pour les clarifier au besoin mais surtout pour faire en sorte que la redevance soit effectivement payée.</p> <p>En parallèle, elle devra se doter d'un système comptable qui garantira la transparence dans sa gestion financière ;</p>	<p>Extrêmement élevée pour assurer son indépendance financière.</p>
5(d)(a) Le personnel de l'ARMP n'est pas assujéti aux règles relatives au conflit d'intérêt. Lacune substantielle	Compléter/modifier les dispositions du décret 10/21 ARMP relatives au conflit d'intérêt pour y assujettir l'ensemble du personnel.	Très élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
5(d)(a) Lors des sondages, le secteur privé a déclaré qu'il percevait que l'ARMP se trouvait en situation de conflit d'intérêt.	Élaborer un programme de communication qui mettrait en évidence le caractère impartial de l'ARMP et des organes de la passation des marchés.	Très élevée
Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis		
<p>6(a) Lacune substantielle. Les rôles et responsabilités de la DGCMP et des CGPMP sont clairs dans les textes. On note cependant que les organes ne sont pas dotés des ressources humaines, financières nécessaires et les processus de gestion pour bien jouer leur rôle ne sont pas en place. Les exemples de dysfonctionnement foisonnent.</p> <p>Lacune substantielle. Certaines CGPMP ne survivent que grâce à leurs activités pour le compte des projets. Cela constitue un risque élevé d'implosion du système La gestion des ressources humaines est déficiente : personnel peu formé, sujet à des congédiement abusifs, par exemple. Il s'agit d'un risque très élevé sur le fonctionnement du système.</p> <p>Lacune substantielle. La DGCMP souffre de maux identiques. Tout comme l'ARMP, le DG est hors mandat. Il n'a pas été possible de connaître le nombre exact d'agents; par ailleurs, il est clair que la DGCMP est soumise à des influences politiques externes.</p> <p>Les lacunes au niveau des autorités approbatrices concernent plutôt la charge de travail et la disponibilité des ressources humaines pour procéder à l'évaluation des dossiers. Le résultat final étant que les délais de passage auprès des autorités approbatrices sont très longs.</p>	<p>Essentiellement la recommandation porte sur l'intervention de l'autorité des marchés publics auprès des autorités en charge des AC; <u>et</u> la nomination de gestionnaires compétents à la tête des organes.</p> <p>En ce qui concerne les CGPMP, l'autorité des marchés publics devra intervenir auprès des ministres de tutelle ou des ministres en charge dans le but de faire appliquer les textes dans le contexte du nouveau cadre de l'administration mis en place sous le projet en cours.</p> <p>Renforcer la gestion et les capacités des CGPMP;</p> <p>Dans le cas de la DGCMP, l'intervention de l'autorité des marchés publics auprès du ministre du budget est également essentielle afin d'éliminer les interférences politiques dans le processus de revue a priori;</p> <p>Procéder au remplacement du DG de la DGCMP dont le mandat a expiré.</p> <p>En ce qui concerne les autorités approbatrices, l'ARMP devra faire une recommandation au PM pour alléger la charge de travail à ce niveau.</p>	<p>Extrêmement élevée.</p> <p>Dans sa forme actuelle le système est inefficace; la non performance est due au manque de ressources, à leur utilisation qui est suboptimale et aux déficiences de la gestion.</p> <p>Risque extrêmement élevé sur le futur du système qui ne fonctionne pas selon les textes et selon de saines pratiques de gestion.</p>
6(a)(a) à 6(a)(c) Toutes les AC n'ont pas mis en place leur CGPMP. Cela a	Le cadre institutionnel doit encore être complété. Voir recommandation sous	Extrêmement élevée.

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
<p>un impact sur l'ensemble du système et sur les AC qui n'ont pas créé leur CGPMP. Toutes les AC doivent se conformer à la LRMP.</p> <p>L'absence de rattachement de l'ARMP à haut niveau entraîne des errements de cette nature. Lacune substantielle.</p> <p>Certains marchés, en contravention à toutes les règles, sont encore passés au niveau du cabinet.</p>	<p>l'indicateur 5 en ce qui concerne la tutelle du PM.</p> <p>Solliciter l'intervention des plus hautes Autorités i.e., Présidence de la République ou Primature, ayant le pouvoir hiérarchique de contraindre les AC à appliquer les dispositions de la LRMP.</p>	<p>Il faudrait cependant avoir une meilleure visibilité sur le nombre de marchés à passer au sein des AC délinquantes de manière à ne pas créer de CGPMP dans les cas où il y a peu de marchés et de chercher à optimiser le rôle des CGPMP qui ont des compétences et ne sont pas occupées à 100% de leur capacité.</p>
<p>6(a)(d) et 6(a)(e) Absence de règles relatives à la délégation de pouvoirs au sein des CGPMP et la DGCMP. Lacune substantielle.</p> <p>IL semble y avoir une tendance générale à la centralisation des décisions au niveau supérieur.</p>	<p>Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes de l'administration, la question de délégation de pouvoirs et les différents niveaux de délégation devrait être expressément examinée dans le but de responsabiliser et désengorger pour les cas les plus simples avec les risques les moins élevés.</p>	<p>Élevée</p>
<p>6(b) Il n'y a pas eu de réflexion sur l'utilisation d'une unité centralisée de passation des marchés pour des biens et services récurrents.</p>	<p>Entreprendre éventuellement une étude coût/bénéfices sur les regroupements d'achats de certaines acquisitions récurrentes. L'ARMP devrait conduire cette étude en vue de faire ressortir tous les avantages escomptés (économies éventuelles sur les prix, gains de temps, disponibilité des produits, etc.), de même que les inconvénients éventuels. Dans le même sens, l'ARMP devrait évaluer la possibilité de créer des CGPMP qui prendraient charge des marchés des AC qui ne passent que très peu de marchés.</p> <p>Voir également recommandations précédentes. 6(a)(a) à 6(a)(c).</p>	<p>Élevée</p>
<p>Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace</p>		

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
<p>7(a) et 7(b) Lacune substantielle. Il n'existe pas de système d'information efficace ni de système d'acquisition électronique. L'information est collectée manuellement sur support papier et publiée par l'ARMP sur son propre site. L'absence d'un système d'information des marchés publics a été identifiée dès les premières évaluations comme étant un problème majeur; faute de ressources propres et peut-être d'intérêt, le problème n'a pas fait l'objet de mesures correctrices.</p>	<p>Implanter un système efficace d'information des marchés publics.</p>	<p>Extrêmement élevée, la principale priorité pour la survie du système.</p> <p>La mise en place du système d'information est une condition sine qua non du bon fonctionnement et du futur du système.</p>
<p>7(c). Les renseignements sur la passation des marchés - fragmentés et disponibles seulement lorsque les AC les transmettent à l'ARMP - ne peuvent être exploités. On ne peut les analyser pour en tirer des conclusions qui permettraient d'améliorer le système de marchés publics à court, moyen et long terme. Lacune substantielle.</p>	<p>Implanter un système efficace d'information des marchés publics.</p>	<p>Extrêmement élevée.</p> <p>La mise en place du système d'information est une condition sine qua non du fonctionnement et du futur du système.</p>
<p>Indicateur 8. Le système de passation des marchés a un fort potentiel de développement et d'amélioration : Les quatre recommandations doivent être étroitement intégrées dans le plan stratégique dont l'un des volets devrait porter sur le renforcement de l'aspect humain du système (people) et sur le changement des mentalités.</p>		
<p>8(a) Il existe une lacune substantielle en ce qu'il n'existe pas de stratégie et/ou programme de renforcement des capacités. Il n'y a pas eu une évaluation des besoins à court moyen et long terme et un inventaire des compétences disponibles qui permettrait d'identifier les besoins et de déclencher des actions de formation pour combler les besoins. La formation n'est pas envisagée comme un moyen d'améliorer le système. Il n'y a pas une vision d'ensemble qui recoupe le développement du système et le développement des individus qui assurent le fonctionnement du</p>	<p>Élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités i.e., planification des besoins à moyen et long terme, évaluation des compétences existantes pour dégager les besoins dans le court, moyen et long terme, par catégories de postes, niveau d'expertise requis, encadrement.</p> <p>Élaborer et tester les programmes pour s'assurer de leur qualité et de leur pertinence. La planification est un exercice essentiel.</p> <p>Élaborer et adopter un plan de mobilisation des ressources humaines</p>	<p>Extrêmement élevée</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
<p>système. Les formations ponctuelles et épisodiques plus ou moins liées entre elles sont les vecteurs du renforcement des capacités. Elles ne font pas l'objet de validation, évaluation et de suivi.</p>	<p>nécessaires ; connaissances et expérience nécessaires. Un plan de conservation des ressources humaines ; <u>formation</u> de base, perfectionnement, <u>stratégie de gestion</u> (conditions de travail, motivation, travail en équipe, éthique au travail, etc.) de manière à obtenir et retenir les ressources humaines en quantité et qualité pour satisfaire aux besoins identifiés.</p> <p>Développer une approche pro-active à la gestion des ressources humaines : identifier les besoins futurs et planifier les activités de développement et de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités devra faire partie intégrante des projets de développement à court terme incorporés dans le plan stratégique de l'ARMP.</p>	
<p>8(a) Absence de formalisation du service d'appui-conseil offert par l'ARMP</p>	<p>Formaliser le service d'appui-conseil de l'ARMP aux AC.</p>	<p>Élevée</p>
<p>8(b) L'absence de leadership et d'un plan d'actions en vue de créer un ordre professionnel des métiers de la passation des marchés constitue une lacune substantielle. La professionnalisation requiert que soient définis les niveaux de connaissances et d'expérience minimum. Elle exige aussi que les utilisateurs i.e., les bénéficiaires des secteurs public et privé reconnaissent la contribution des titulaires à l'amélioration de la gestion. La véritable professionnalisation des métiers de la passation des marchés devra donc s'accompagner de mécanismes dynamiques d'évaluation du rendement sur la base d'objectifs individuels de performance, de formation et de perfectionnement.</p>	<p>Développer un plan d'actions qui va conduire à la formation d'un corps de professionnels en passation des marchés.</p> <p>Constituer un groupe de réflexion/travail chargé de définir la démarche en vue d'amener les métiers de la passation des marchés au niveau professionnel. L'ARMP devrait prendre le leadership pour initier la démarche et éventuellement transférer les responsabilités aux experts eux-mêmes.</p> <p>Y joindre des représentants de la société civile et du secteur privé notamment les ONG qui s'impliquent dans les marchés publics.</p>	<p>Très élevée</p>
<p>8(c) Absence d'évaluation de la performance du personnel de la</p>	<p>Développer un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la</p>	<p>Très élevée</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
passation des marchés. Il n'y a pas de liens entre la bonne performance et les promotions. Lacune substantielle.	performance du personnel et inscrire cette activité dans les opérations courantes. Dans le cadre du plan stratégique, la stratégie de développement des ressources humaines doit inclure l'évaluation de la performance.	
8(c) Lacune substantielle. L'absence d'un mécanisme d'observation, d'amélioration et de suivi du rendement du système constitue également une lacune substantielle qui fait peser un risque très élevé sur le développement de l'ensemble du système. Pour le moment, le système n'est pas doté d'une telle fonction; ceci a comme conséquence qu'il n'existe pas de mécanisme formel d'apprentissage au niveau du secteur et ultimement qu'il n'existe pas d'objectifs de développement du secteur. Il est essentiel que le plan stratégique qui découlera de la présente évaluation comporte la création d'une fonction qui intègre planification stratégique, suivi de l'exécution, apprentissage (leçons de l'expérience) et ajustements/élaboration de nouvelles stratégies. Lacune substantielle.	Développer, à plus long terme, un plan d'actions visant à évaluer périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue de l'améliorer et d'obtenir des résultats de plus grande qualité à moindre coût. Cela pourrait très bien s'inscrire dans le cadre des objectifs du Président de la République lorsqu'il crée une fonction de veille stratégique qui permettrait d'observer le fonctionnement du système, d'apporter des solutions aux problèmes identifiées, les mettre en œuvre et tirer les leçons de leur application. Instaurer une fonction « d'observatoire » au cœur du système (ARMP) qui évaluera périodiquement la performance du système et de ses composantes en vue d'apporter des améliorations, proposer des actions porteuses, les mettre en œuvre, en évaluer les résultats et réajuster l'approche au besoin.	Très élevée
PILIER III		
Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis		
9 (a) Lacune substantielle. La préparation des projets est déficiente : à titre illustratif, la conduite d'études de faisabilité, études de marché, études des besoins, de discussions avec les bénéficiaires pour incorporer leurs préoccupations, la définition claire des résultats escomptés, la prise en compte des critères de durabilité sont très faibles ou inexistantes. Cela constitue une lacune substantielle	Entamer une vaste campagne de vulgarisation des résultats de l'évaluation à l'échelle nationale ciblant tous les acteurs incluant les hautes Autorités politiques, les secteurs public, privé et la société civile en vue d'attirer l'attention sur la crédibilité et la performance du système. D'ailleurs les éléments de la campagne devraient servir de base au discours politique sous-jacent au programme de gestion du changement.	Extrêmement élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
	Obtenir des autorités politiques (PM et ministres sectoriels, ministres de tutelle) l'appui nécessaire pour faire respecter les procédures et les principes fondamentaux des marchés publics en lien avec le programme de gestion du changement.	
<p>Lacune substantielle. Planification : les études techniques souvent superficielles, 26 AC sur 38 les effectuent mais de manière peu détaillée et superficielle.</p>	<p>La majorité des lacunes proviennent de la mauvaise planification, du non-respect des procédures, de l'utilisation abusive et souvent non-autorisée des mesures dérogatoires. Il s'agit d'abord et avant tout d'un problème de gestion au sein des AC. La fonction de gestion devrait être renforcée dans chacune des AC.</p> <p>Renforcer la capacité des AC à planifier les projets d'investissements et à y incorporer le dialogue avec les bénéficiaires et toutes les parties concernées. : Définir avec précision le produit final que l'on veut obtenir ; Développer une fiche standard qui présente tous les renseignements garantissant une compréhension commune ; Intégrer ces informations dans le DAO et dans le marché.</p>	
<p>9 (b) Lacune substantielle. Sélection et adjudication : exécution lente de la passation des marchés. De 2 à 14.5 mois selon la méthode.</p> <p>Les règles ne sont pas appliquées.</p> <p>Publication des attributions : Provisoire : 34% Définitive : 14%</p> <p>Vices de procédures : 52% des cas.</p> <p>Marchés passés hors système (sans l'intervention de la CGPMP) 26 sur 152 marchés soit 17%.</p>	<p>Renforcer la gestion des CGPMP dans les AC.</p>	<p>Extrêmement élevé</p>
<p>9 (c) Lacune substantielle. Gestion des contrats :</p> <p>Mise en œuvre dans les délais : 48 marchés sur 152 soit 32%.</p>	<p>Renforcer la gestion des CGPMP dans les AC</p>	<p>Extrêmement élevée</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
Vérification des factures et paiements : Absence de renseignements dans les dossiers	.	
Avenants : Une majorité d'avenants, 7 avenants sur 10, n'ont pas été approuvés ou publiés ou encore ont été conclus en violation de la réglementation.		
Vérification de la qualité; Réception définitive non consignée au dossier		
Archivage déficient	Voir recommandations sous indicateurs 1(g)(c) et 1(k)	
La qualité des opérations allant de la planification à la passation des marchés et à la clôture après réception définitive ne va s'améliorer que s'il y a des signaux forts venant du sommet de l'État à l'effet que les marchés publics constituent une question de très haute importance, que les règles doivent être suivies par tous et que, en cas de violation, des sanctions seront appliquées.		
Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel		
10(a) Absence de stratégie de communication du gouvernement à l'endroit du secteur privé. Il existe très peu de programmes de formation ciblant le secteur privé; de même il n'existe pas de mode de consultation dans le cas des améliorations ou modifications à apporter au système. Lacune substantielle	Initier le dialogue grâce à des réunions d'échanges d'informations et de concertation ARMP-MINFIN et MINBUD/Chaîne de la dépense publique en vue d'établir des liens directs avec le secteur privé, mieux comprendre les préoccupations/besoins et expliquer les contraintes notamment financières et lever les options pour améliorer le cycle des paiements. Cela va nécessiter l'engagement dans le long terme.	Très élevée Il est urgent de démarrer l'exercice de communication pour donner un exemple de la volonté du gouvernement d'améliorer les relations.
10(b) Absence d'implication du gouvernement dans la recherche de solutions pour éliminer les obstacles empêchant la participation aux appels d'offres : difficultés d'obtenir les garanties et le financement nécessaires pour l'exécution du contrat, les retards de paiements de la part du Gouvernement, la crainte de n'être jamais payé pour les biens et les prestations livrés. Lacune substantielle.	Initier le dialogue grâce à des réunions d'échanges d'informations et de concertation ARMP-ANAPI, y compris avec l'Office de promotion de petites et moyennes entreprises pour comprendre les stratégies mises en place à leur niveau pour le développement du secteur privé local. Identifier les besoins, le niveau de compétitivité et élaborer avec le secteur privé un programme de renforcement des capacités des acteurs existants et des nouveaux entrants, incluant des formations; mettre en œuvre le programme convenu pour promouvoir leur participation dans les marchés publics.	Extrêmement élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
	<p>Procéder à une étude de la dépense publique globale en relation avec l'offre par type de dépense et par segment de prestataires dans le but de définir des stratégies optimales d'utilisation de la dépense publique pour impulser le développement des secteurs porteurs et des entreprises les plus aptes à saisir les opportunités.</p> <p>Définir des stratégies sectorielles pour les secteurs prioritaires d'acquisitions publiques identifiés par le Gouvernement.</p>	
<p>10(b) La perception qu'il existe des interférences politiques dans le processus de sélection des attributaires; la perception que le processus de passation des marchés est trop complexe et doit être simplifié.</p>	<p>Définir et mettre en place un cadre de concertation entre le Gouvernement et le secteur privé sur les marchés publics pour faciliter l'accès au financement et aux garanties, apporter l'assurance qu'il n'existe pas d'interférence politique et aussi favoriser les entreprises congolaises par des politiques gouvernementales des marchés publics.</p> <p>Il est nécessaire de mettre en œuvre des actions concrètes pour inciter le secteur privé non seulement à s'intéresser aux marchés publics mais aussi pour le motiver à se développer sur le plan professionnel et livrer des biens et services de qualité (délais, coûts, performance, quantité)</p>	Très élevée
PILIER IV		
Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.		
<p>11(a) Il y a une absence d'un réel partenariat entre l'administration et les organisations de la société civile. Il n'existe pas de mécanisme formel de consultation de la société civile. Néanmoins, elle se manifeste sans être sollicitée. Lacune substantielle.</p> <p>Tout comme dans le cas du secteur privé, la société civile a un important rôle à jouer en tant que veille citoyenne de l'application des règles de la bonne gestion des fonds publics.</p>	<p>Élaborer, adopter et mettre en œuvre un programme d'actions visant à initier un partenariat avec la société civile et y inclure des actions de formation en passation des marchés à l'intention des organisations.</p> <p>Le plan stratégique devra également viser la formation pérenne de la société civile à la surveillance des opérations de la passation des marchés. Cela est indispensable en vue de permettre à cette dernière d'assurer le</p>	Très élevée

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
A cet égard, la participation de la société civile doit être encouragée; actuellement elle intervient sans qu'elle soit sollicitée. Éventuellement, elle devra être associée de plus près aux diverses étapes du processus à titre d'observateur. Lacune substantielle.	contrôle citoyen et le suivi de l'exécution des marchés et de l'outiller à la lutte contre les mauvaises pratiques et de promouvoir l'éthique.	
11(b) L'inefficacité du système d'information actuel ne fournit que des informations partielles. Lacune substantielle.	Accélérer la mise en place du système d'information des marchés publics en vue d'instaurer la transparence.	Très élevée
11(c) Il y a une absence de dispositions légales ou réglementaires favorisant la participation de la société civile. Lacune substantielle.	Conduire un test pilote dans le but éventuel de modifier le MP en vue de d'inciter la participation lors de l'ouverture des offres. Solliciter la participation des organisations de la société civile dans la préparation des projets et le suivi de leur exécution.	Élevé. Permettra d'établir la crédibilité des autorités à instaurer des relations plus transparentes.
Indicateur 12. La RDC est dotée de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces		
12(a) Le cadre légal/réglementaire instaure un cadre de contrôle complet, mais dans la pratique cela n'a pas d'effet sur la régularité et l'effectivité des contrôles. Des mécanismes de contrôle efficaces se mettent en place lentement dans le cadre du projet de modernisation de l'administration. Lacune substantielle.	<p>D'une manière générale, accélérer la mise en place des mesures de contrôle interne, audit interne et audit externe décidées par le gouvernement et appuyées par le projet de modernisation de l'administration.</p> <p>Mettre en place les textes d'application de la LOFIP sur le cadre du contrôle de la dépense. Renforcer la capacité de l'IGF et la CCC pour leur permettre à terme d'exécuter efficacement leurs missions.</p> <p>Les CGPMP, la DGCMP et l'ARMP devraient élaborer un plan d'actions conjoint pour s'attaquer aux problèmes identifiés : les CGPMP devraient utiliser les ressources qui leur sont fournies sur le projet en cours pour développer leurs capacités à contrôler les opérations de passation et d'exécution des marchés afin de jouir des prérogatives qui leur sont attribués par le décret CGPMP.</p> <p>La DGCMP doit se doter des moyens qui vont lui permettre de ne pas émettre des avis favorables,</p>	<p>Extrêmement élevée</p> <p>La mise en œuvre de cette recommandation est tributaire de la mise en place d'un système d'information et d'un système d'archivage qui permettront la consultation des pièces du dossier</p> <p>Extrêmement élevée</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
	<p>dérogations ou autorisations lorsque les conditions pour leur octroi ne sont pas réunies. Pour ce faire, il faut une stricte application des art. 24 et suivants du décret CGPMP qui stipulent qu'en cas de désaccord l'AC peut saisir l'ARMP (CRD) pour arbitrage. En combinant le poids de la DGCMP et de l'ARMP, cela pourrait avoir pour effet de faire modifier l'approche de l'AC.</p>	
<p>12(b) L'absence de règles écrites sur le contrôle et l'audit décrivant les procédures, les exigences, les étapes et les objectifs ne sont pas clairement définis. Il n'existe pas de formation qui permettrait de développer les capacités dans le domaine. Il n'y a pas de règles en ce qui concerne les qualifications des auditeurs (tant internes qu'externes). Lacune substantielle.</p>	<p>L'ARMP doit procéder au renforcement des capacités de la CC et de l'IGF en audit des marchés publics afin de faciliter la synergie entre elle et ces deux institutions dans la fonction audit des marchés publics.</p> <p>Elle devra également élaborer un MP qui préciserait l'approche technique à adopter, le comportement professionnel à maintenir avec les AC auditées, les étapes pour la conduite des audits, les discussions des conclusions avec les AC concernées, les révisions et l'adoption des conclusions et recommandations des audits.</p>	Très élevée
<p>12(c) L'absence de mécanismes garantissant la mise en application des recommandations des audits externes. Il n'y a pas de règles précisant les délais de mise en application, de même il n'y a pas de mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations et des résultats. Les textes mentionnent les audits mais, dans les faits, les audits ne sont pas conduits comme ils le devraient et ils ne sont suivis d'aucun effet.</p> <p>Lacune substantielle.</p>	<p>Dans une seconde étape, le MP devra aborder les questions de mise en œuvre des recommandations : procédures de mise en œuvre, délais, arbitrages, résultats escomptés, évaluation des résultats. Le coût des audits étant élevé. L'ARMP et l'administration doivent mettre à contribution ces sommes importantes pour renforcer les capacités des AC et ainsi améliorer le système.</p>	Très élevée
<p>Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients</p>		
<p>13(b) Certaines AC, bien qu'elles y soient contraintes par la loi, refusent d'appliquer les décisions, auquel cas il serait nécessaire de référer la question aux autorités administratives et aux juridictions compétentes. Il</p>	<p>Adopter/modifier les textes pour garantir la mise en application des décisions du CRD.</p> <p>Envoi de signaux forts de la part des Hautes Autorités indiquant</p>	Très élevée. Voir recommandation sous l'indicateur 1.

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
<p>s'agit davantage d'une question de gouvernance qui mine l'ensemble de l'administration et qui dépasse largement le cadre des marchés publics mais qui fait peser sur lui un risque élevé.</p> <p>La loi ne fixe pas les délais de publication des décisions du CRD. Lacune substantielle déjà discutée sous l'indicateur 1</p>	<p>l'importance de l'application intégrale des décisions de l'ARMP et du CRD et contraignant, sous peine de sanction, les acteurs du système à s'y conformer.</p> <p>Modifier les textes pour imposer un délai de publication.</p>	
<p>13(c) Il existe un décret à la signature du Premier ministre pour autoriser le paiement de réparations au soumissionnaire/candidat qui s'estime lésé. Lacune substantielle déjà discutée sous l'indicateur 1</p>	<p>Accélérer l'adoption et l'entrée en vigueur du décret.</p>	<p>Très élevée</p>
<p>Indicateur 14. La RDC a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption</p>		
<p>14 (a) Lacune substantielle, il n'y a pas de période d'attente pour les anciens fonctionnaires.</p>	<p>Modifier les textes en ce sens</p>	<p>Élevée</p>
<p>14(c) Lacune substantielle. Même si les documents existent, il n'est pas du tout établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont appliquées.</p>	<p>Développer/adopter un véritable programme de lutte contre la corruption, en partenariat avec l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC) tous les autres organes de la passation des marchés et les parties prenantes.</p>	<p>Extrêmement élevée</p>
<p>14(d) Lacune substantielle. L'inexistence d'un cadre complet de lutte contre la corruption qui permettrait de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement.</p> <p>Le cadre de lutte contre la corruption demeure encore embryonnaire et les mécanismes de dénonciation ont une portée encore timide. Les principaux intervenants comme l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle « OSCEP » estiment qu'il n'existe pas un réel programme de lutte contre la corruption.</p>	<p>Développer/adopter un véritable programme de lutte contre la corruption. En relation avec l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC) élaborer la stratégie nationale de lutte contre corruption et de promotion de l'éthique dans la passation des marchés publics</p> <p>Mettre en place des mécanismes permettant de détecter les cas de fraude et corruption ;</p> <p>Compiler et publier les cas de fraude et corruption ;</p> <p>Organiser des programmes de formation à l'éthique dans les marchés publics.</p>	<p>Très élevée</p>
<p>14(e) Lacune substantielle. Il existe des organisations de la société civile</p>	<p>La stratégie à long terme devra inclure, outre le programme de renforcement</p>	<p>Très élevée</p>

Lacunes	Recommandation(s)	Priorité
<p>structurées, crédibles et bien implantées qui effectuent des enquêtes, en font des rapports et dénoncent des faits et des irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés publics. Par contre, cela n'est pas systématique et n'a pas un caractère permanent.</p>	<p>des capacités prévu sous l'indicateur 10(a)(c) ci-dessus, un volet qui consistera à renforcer les compétences en matière d'investigation et de rapportage dans les organisations qui s'intéressent à cet aspect.</p> <p>Développer, en partenariat avec les grandes entreprises, un programme visant leurs fournisseurs de manière à ce que ceux-ci incorporent des normes/objectifs de comportements éthiques et intègres pour être admissibles à leur fournir des biens travaux et services.</p>	
<p>14 (f) Lacune substantielle. Il n'y a pas de système de dénonciation totalement efficace. L'ARMP a une fenêtre dédiée mais les dénonciateurs ne sont pas protégés.</p>	<p>Adopter des mesures garantissant la protection (confidentialité, anonymat) des dénonciateurs.</p>	<p>Très élevée</p>
<p>14(g) Lacune substantielle. Il existe un code de conduite ou d'éthique pour les responsables gouvernementaux comportant des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. La mise en œuvre pratique de cette disposition n'est pas encore effective depuis 2002. Le fait que le code de 2002 n'ait jamais été mis en application permet de conclure que le système n'est pas crédible du tout.</p>	<p>Réviser, actualiser et, le cas échéant, vulgariser le code de conduite de 2002 ; mettre en application immédiatement les dispositions relatives aux finances publiques et passation des marchés pour donner un signal fort de la volonté du gouvernement de veiller à la bonne gestion des finances publiques.</p>	<p>Extrêmement élevée</p>
<p>En résumé sur cet indicateur, il existe une très forte perception que la volonté politique d'assainir la situation en général et dans les marchés publics en particulier est faible et qu'il ne s'agit pas d'une priorité.</p> <p>Dans un pays caractérisé par une corruption endémique, bien enracinée depuis des décennies, toutes ces notions d'intégrité, d'éthique et de lutte contre la corruption ont une valeur théorique.</p>	<p>En collaboration avec l'APLC, entreprendre une campagne de dissémination du rapport et de ses conclusions auprès des hautes autorités pour démontrer l'ampleur et la profondeur des problèmes qui assaillent le secteur des marchés publics et persuader les décideurs politiques de l'urgence d'entreprendre des mesures fortes.</p> <p>Solliciter l'appui des PTF dans cette initiative pour que ceux-ci témoignent de l'importance de mettre en œuvre les réformes attendues.</p>	<p>Extrêmement élevée</p>

4. RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉES

Le chapitre précédent a présenté les résultats de l'évaluation détaillée pour l'ensemble des 4 piliers, les 14 indicateurs et les 55 sous-indicateurs. L'évaluation a permis d'identifier les lacunes sous chacun des 14 indicateurs et leurs répercussions sur l'ensemble du système que l'on retrouve au tableau 8 avec un ordre de priorité de mise en œuvre.

Le présent chapitre porte sur les recommandations consolidées pour améliorer l'ensemble du système. L'équipe d'évaluateurs a considéré nécessaire d'agglomérer l'ensemble des recommandations dans le but de dresser un portrait global et présenter un tableau préliminaire de la réforme qui doit être entreprise pour renforcer le système. Les experts ont voulu éviter les défaillances des évaluations antérieures qui se sont limitées à produire de longues listes de recommandations sans établir de relations entre chacune des actions recommandées. Pour mémoire, lorsqu'il a entrepris l'évaluation du système, le gouvernement n'avait pas souhaité que l'exercice comporte la préparation d'un plan stratégique de réforme. L'objectif visé était de faire le point de la situation et à la suite d'entreprendre une concertation de toutes les parties prenantes pour que les hautes autorités politiques puissent finalement décider de la stratégie gouvernementale.

On a noté que l'une des raisons principales de l'échec des efforts de réforme qui ont suivi les évaluations antérieures a été que les décideurs politiques n'ont pas été impliqués dans l'élaboration des grands objectifs de réforme. En effet, les experts ont produit une liste de recommandations certainement justifiées et nécessaires qui n'ont cependant pas été endossées par ceux-là mêmes qui devaient les impulser et les piloter. Ceci a eu pour conséquence que les conclusions et recommandations des divers rapports d'évaluation ont été adoptées sans qu'il y ait une forte volonté de les mettre en œuvre. C'est pourquoi, l'ARMP recommande aux plus hautes autorités, de donner leur accord et d'appuyer le rapport d'évaluation afin que le Secrétariat technique puisse établir le plan stratégique.

Deux approches ont été envisagées en vue de communiquer de manière optimale les recommandations de l'évaluation :

- La première option était de présenter les recommandations pilier par pilier, suivant l'ordre du guide méthodologique. Cette approche comportait le désavantage de ne pas distinguer clairement les priorités ou la séquence des actions d'un pilier par rapport à l'autre. De plus, l'approche par pilier ne permettait pas de refléter le fait que certaines lacunes ont leur origine sous certain(s) indicateur(s) alors qu'elles se manifestent sous certain(s) autre(s) indicateur(s) comme par exemple l'inefficacité du système d'information. Enfin, l'équipe d'évaluateurs souhaitait proposer un canevas plus convainquant qu'une longue liste de recommandations, étant donné que les recommandations devront être discutées et adoptées par les hautes autorités avant l'élaboration du plan stratégique.
- L'autre approche consistait d'abord à suivre l'esprit de la méthodologie, à savoir chacun des piliers représente un élément essentiel du système : (i) les assises/fondations de celui-ci, (ii) les systèmes de gestion nécessaires à son fonctionnement optimal, (iii) les résultats obtenus et, (iv) les garde-fous, les mécanismes de balisage nécessaires à sa bonne conduite. Ensuite, l'approche tiendrait compte des éléments à mettre en place en priorité pour assurer l'élaboration des programmes de réforme et leur mise en œuvre. Dans le cas d'espèce, cette approche amenait à la définition de « grands chantiers » couvrant une multitude de tâches à entreprendre et aussi à l'établissement de priorités en termes de temps, notamment en vue d'ouvrir des opportunités pour la réalisation des

tâches qui nécessitent des actions préalables. C'est cette approche qui a prévalu. Les recommandations sont donc présentées sous 8 « grands chantiers » qui reprennent essentiellement toutes les recommandations du tableau 8 du chapitre précédent sous une coupe différente et plus opérationnelle.

Tous les grands chantiers ont un ordre d'importance élevé; ils sont tous nécessaires pour améliorer le système de passation des marchés. Pour des raisons pratiques, ils ont été classés en deux catégories, à savoir : (i) les chantiers portant sur les actions préalables à l'élaboration du plan stratégique et la mise en place des réformes, et (ii) ceux qui vont permettre d'améliorer le système. Il est nécessaire de rappeler que les recommandations feront, à l'occasion, référence à la stratégie. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans l'ébauche d'un plan stratégique mais plutôt d'indiquer les actions qui feront partie et devront figurer dans le plan stratégique à élaborer dans une phase ultérieure.

Les priorités parmi les chantiers ont été établies comme suit:

En premier lieu, les chantiers préalables qui vont permettre des avancées sur les étapes subséquentes de la réforme du système :

- Clarification auprès de tous les acteurs y compris les hautes autorités du statut des organes du système de passation des marchés. Ceci concerne spécifiquement l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant les réformes. Indicateurs 5 et 6 de même que l'indicateur 13 en ce qui concerne le CRD ; La clarification comporte également le remplacement des mandataires qui sont tous hors mandat depuis longtemps. Il s'agit d'une recommandation de très haute importance et priorité car les mandataires sont les personnes-mêmes qui devront mettre en œuvre le plan stratégique une fois adopté par les autorités politiques.

Les deux recommandations précédentes ont pour objectif de transmettre un signal fort de la part des plus hautes autorités du pays de la nécessité de mettre de l'ordre dans le système des marchés publics. Sans un signal fort de l'ensemble du gouvernement, il est à craindre que les recommandations que propose ce rapport d'évaluation ne puissent être mises en œuvre. Rappelons que le manque de volonté politique a été mentionné précédemment comme étant l'un des trois facteurs expliquant le peu de progrès réalisés depuis 2010

- Elaboration de programmes de communication stratégique visant aussi bien la dissémination des constats et recommandations de l'évaluation MAPS II que la communication et le dialogue de l'administration avec les parties prenantes : secteur privé, société civile et toutes les institutions de l'administration dont les lacunes ont été soulignées lors de l'évaluation. Indicateurs 10 et 11.

En second lieu, les chantiers qui vont permettre d'améliorer le fonctionnement du système.

- Mesures en vue de combler le déficit de professionnalisme et les violations des procédures dans la conduite des opérations de passation des marchés. Ce chantier comprend l'application des mesures prévues dans les textes en cas de violation des règles à l'encontre des acteurs du système. La raison pour laquelle ce chantier apparaît en tête de liste est de démontrer le sérieux et l'engagement des autorités à faire appliquer les règles prévues dans les textes. Des résultats pourront ainsi être démontrés à court terme. Indicateurs 9 et 14 ;
- Déploiement et utilisation effective d'un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) avec une passerelle synchronisée avec la chaîne de la dépense publique pour garantir

que les fonds certifiés disponibles ne soient pas réalloués et que marchés soient payés. Des résultats tangibles et démontrables pourront également être atteints à court terme. Indicateurs 4 et 7 ;

- Révisions, ajouts et modifications des textes définissant le cadre légal, réglementaire et institutionnel. Certains textes doivent être élaborés, actualisés, complétés ou modifiés comme les MP, les guides et surtout l'article 146 de MP. Indicateurs 1, 2 et 3;
- Mise en place d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics. L'utilisation d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics est une condition sine qua non du développement du système. La raison pour laquelle elle n'apparaît pas en tête de liste est qu'elle représente la tâche la plus complexe et la plus difficile à réaliser dans le contexte actuel. Ce chantier doit être abordé avec la collaboration et l'implication de tous les acteurs qui seront sensibilisés via le programme de communication. Indicateur 7;
- Élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités et de professionnalisation certifiée des acteurs. Ce chantier constitue une tâche moins complexe que le précédent. Néanmoins, il s'agit d'une entreprise dont les résultats se manifesteront à long terme. Indicateur 8;
- Instauration d'un système pérenne d'audits et de contrôles internes de même que d'audits externes afin que les audits et contrôles prévus soient réalisés dans les délais prescrits. Ce chantier ne pourra démarrer véritablement et donner des résultats tangibles que lorsque le système d'information des marchés publics et l'archivage seront grandement améliorés Indicateur 12.

Le rapport ne présente pas de calendrier prévisionnel en raison de (a) l'incertitude liée à la pandémie. En effet, il est difficile de planifier en l'absence d'un bon niveau de visibilité sur la reprise des activités dans le pays et des institutions intéressées ; (b) l'absence de communication des résultats détaillés de l'évaluation aux autorités politiques et les délais de prise de décision à haut niveau; (c) l'incertitude relative à la disponibilité des financements. Les demandes de financement auprès de ces sources de financements doivent encore attendre l'obtention de la certification « MAPS ».

Le présent chapitre se termine avec la présentation d'actions prioritaires, non complexes à réaliser à court terme et qui auraient un effet à court terme et visible sur la performance du système. La concrétisation des actions démontrera clairement la volonté d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes. De plus, la mise en œuvre des actions identifiées permettra à toutes les parties concernées (hautes autorités, administration, institutions du système de passation des marchés, secteur privé, société civile, PTF) de se concerter dans un objectif commun d'améliorer le système. Ce faisant, chacun pourra se rendre pleinement compte des difficultés à surmonter, des obstacles à une franche coopération sur un sujet aussi sensible que les marchés publics, mais aussi de la satisfaction lorsque des résultats tangibles et visibles sont à portée de main.

4.1 ACTIONS PRÉALABLES

En premier lieu, les chantiers préalables qui vont permettre des avancées sur les étapes subséquentes de la réforme du système :

1. Clarification auprès de tous les acteurs, y compris les hautes autorités, du statut des organes du système de passation des marchés

L'évaluation a, à maintes reprises, évoqué le fait que des AC ou autres acteurs du système n'acceptent pas de mettre en œuvre les dispositions de la loi, les décisions du CRD, entre autres⁴⁶. Cela provient en partie du fait que l'ARMP n'est pas située à un niveau hiérarchique très élevé dans l'administration. Il est recommandé de relever son niveau en la rattachant techniquement à la Primature sans toutefois altérer son indépendance. Ainsi, elle pourra faire appel à sa tutelle en cas de conflit avec les autres acteurs. Elle aura grandement besoin de l'appui de cette autorité au cours de la mise en œuvre du plan stratégique. Les modalités de mise en œuvre de cette recommandation devront être discutées lors de la préparation du plan stratégique. Deux activités essentielles devront être conduites :

- Clarification auprès de tous les acteurs y compris les hautes autorités du statut des organes du système de passation des marchés. Ceci concerne spécifiquement l'ARMP notamment en raison de son rôle de régulateur et de son rattachement à sa tutelle actuelle (Primature) pour la doter des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de sa mission concernant les réformes. Indicateurs 5 et 6 de même que l'indicateur 13 en ce qui concerne le CRD ;
- La clarification comporte également le remplacement des mandataires qui sont tous hors mandat depuis longtemps. Il s'agit d'une recommandation de très haute importance et priorité car les mandataires sont les personnes-mêmes qui devront mettre en œuvre le plan stratégique une fois adopté par les autorités politiques.

2. Elaboration de programmes de communication stratégique

Cette priorité consiste en la diffusion et la dissémination des résultats de la présente évaluation auprès des publics-cibles mais également auprès des Hautes autorités. Cet exercice devra se faire de manière professionnelle dans le but de bien expliquer la nature et l'effet des lacunes, l'urgence de la situation, la nécessité de constituer une coalition, créer la vision et bien la communiquer, obtenir des gains à court terme qui démontreront le bien-fondé des réformes engagées et les résultats des activités de transformation du système (réforme du système). Essentiellement, il s'agit d'un projet de gestion du changement.

Trois (3) autres priorités ont été identifiées lors de l'examen des indicateurs. Elles concernent (i) l'élaboration d'un programme de formation en direction des opérateurs du secteur privé dans le but de leur faciliter l'accès aux marchés publics et de les rendre plus compétitifs, (ii) l'élaboration d'une stratégie visant à favoriser la participation de la société civile dans les marchés publics, et (iii) l'actualisation et la mise en œuvre d'un programme de lutte contre la corruption, de promotion de l'éthique et de bons comportements, de mise en application des quelques textes qui existent déjà (Code de bonne conduite).

⁴⁶ L'article 57 du Décret 10/21 accorde au CRD le pouvoir de prononcer des sanctions à « l'encontre des soumissionnaires, candidats et titulaires des marchés publics » et non à l'encontre d'autres institutions.

Ces trois (3) actions prioritaires ont été regroupées puisque l'atténuation des risques de chacune d'elles passe par l'élaboration et l'exécution de programmes de communication à l'intention des mêmes publics-cibles : le secteur public, la société civile, le secteur privé, la population en général, les élus et autorités politico-administratives pour certaines questions. Les trois programmes de communication ont, en partie, des thèmes communs : bon fonctionnement et transparence du système, réduction/élimination de la corruption, meilleure exécution budgétaire. La proposition de conduire les programmes simultanément s'appuie sur les synergies qui pourraient en résulter. Les professionnels chargés de l'élaboration de la stratégie de communication et de la mise en œuvre des programmes pourront s'appuyer sur les mêmes supports médiatiques, utiliser et même transférer les connaissances acquises dans un secteur à l'ensemble des programmes. En effet, un programme commun viserait la problématique générale alors que des volets distincts viendraient s'ajouter au tronc commun pour mieux cibler les publics visés et donner un focus sur mesure à chacun des volets. En ce qui concerne les volets particuliers à l'intention des divers publics, chacun devra faire l'objet d'une évaluation minutieuse des besoins et viser à renforcer le rôle de chacun, par exemple (i) le secteur privé comme partenaire du gouvernement dans la passation et l'exécution des marchés, (ii) la société civile comme observateur et tiers garant, (iii) la population congolaise qui souhaite qu'on lui livre les biens et services qui lui sont promis dans les meilleures conditions de quantité, qualité, délai et prix, (iv) les élus du peuple préoccupés par la gestion des finances publiques pourraient exercer un véritable contrôle parlementaire, et (v) les partenaires techniques et financiers qui, depuis longtemps, aimeraient bien appuyer des réformes sérieuses et conséquentes conduites avec une volonté politique affichée.

Il est important de noter que la recommandation porte sur l'élaboration et l'exécution de programmes de communication. Il s'agit cependant de communication qui traduira la volonté politique du gouvernement à mettre réellement en œuvre la réforme des marchés publics avec l'accompagnement et la participation du secteur privé et de la société civile.

La communication devrait faire l'objet d'un volet privilégié dans la stratégie gouvernementale. La mise en œuvre d'un réel programme de lutte contre la corruption fera face à de multiples et d'importantes difficultés. Comme mentionné précédemment, les marchés publics sont en proie à une corruption endémique. Ces programmes vont se heurter vraisemblablement à des adversaires de taille. Il faudra un programme concerté de vaste envergure couvrant l'ensemble du système : la mise en application de sanctions dans les cas de violations des règles établies, la manifestation de la volonté politique d'aller au bout et de vaincre ce fléau qui mine le système tout entier.

4.2 AMÉLIORATION DU SYSTÈME

Les chantiers qui vont permettre d'améliorer le fonctionnement du système

3. Mesures en vue de combler le déficit de professionnalisme et les violations des procédures dans la conduite des opérations de passation des marchés

Cette situation n'est pas un phénomène nouveau ou récent. Il est relativement difficile de faire des propositions réalistes compte tenu du fait qu'il n'existe pour le moment aucune mesure qui pourrait contraindre les récalcitrants à respecter les procédures. Il est probablement préférable d'attendre la mise en place du système intégré de gestion d'information sur les marchés publics qui contraindra les acteurs du système à utiliser les procédures prévues dans les textes sans quoi il ne sera pas possible de passer un marché. Il est évident que le renforcement de l'environnement de contrôle de la chaîne de la dépense publique pourra contribuer à bannir les violations des procédures puisque le non-respect des procédures devrait conduire à l'inéligibilité du marché conclu pour un paiement sur les fonds publics.

Dans le but de mesurer la volonté politique d'aller de l'avant dans le respect des règles établies (mais jamais mises en application), il est proposé de prendre des mesures d'application du code d'éthique et de contraindre les agents publics de la passation des marchés à déclarer leurs avoirs et dettes personnels et de ceux de leur famille immédiate conformément aux règles en la matière auprès de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle en application de l'article 9, point 5, du décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État.

4. Mise en place d'un système intégré des marchés publics avec une passerelle synchronisée avec la chaîne de la dépense publique.

A très court terme. Il s'agit de prendre un texte, dont la nature doit encore être précisée, pour « geler les fonds » au moment de la certification de la disponibilité des fonds, avant le lancement du marché / de l'appel d'offres (art. 6 LRMP). Cette mesure garantirait que les fonds ne pourraient être affectés à d'autres fins et n'être plus disponibles au moment de la signature et/ou l'exécution du contrat. Toutefois, une telle approche ne solutionnera pas entièrement le problème de non-paiement résultant des problèmes de trésorerie mais limitera le volume des arriérés nés de la passation des marchés i.e., encaissements inférieurs aux prévisions. Comme cela a été mentionné lors de l'évaluation des indicateurs, cette question relève de la **gouvernance** et dépasse largement le cadre des marchés publics. Il est, cependant, impératif d'apporter une solution temporaire, en attendant que les solutions permanentes soient mises en œuvre dans le cadre des projets en cours. La solution temporaire devrait provenir du déploiement et de l'utilisation effective du système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP).

Dans le moyen terme, les mesures permanentes se mettront en place dans le cadre des projets en cours.

5. Révision, ajouts et modifications des textes définissant le cadre légal, réglementaire et institutionnel

L'évaluation a révélé certaines lacunes substantielles du cadre légal et réglementaire qui nécessitent une attention immédiate puisque les textes concernés ont un effet direct sur les résultats du système comme : (i) **la modification de l'art. 146 du MP concernant l'usage de contrat de « forme libre » lorsqu'il s'agit d'un marché de gré à gré devrait intervenir et rendre l'utilisation obligatoire des contrats-types**, (ii) l'élaboration, l'adoption et la mise en application du MP des CGPMP, (iii) l'élaboration, l'adoption et la mise en application du manuel de l'utilisateur et du guide de la commande publique, (iv) l'actualisation des textes existants, et, (v) les délais de publication des décisions du CRD. La révision d'autres textes de moindre importance pourrait survenir un peu plus tard dans le cadre de la modernisation du système.

Sous la coordination de la Primature, ces actions pourraient être entreprises et exécutées par le personnel de l'ARMP qui est le mieux placé pour réussir cette tâche et qui en possède l'expérience et l'expertise, en collaboration avec les autres parties prenantes (DGCMP, CGPMP, société civile et secteur privé, entre autres).

6. Mise en place d'un système intégré de gestion de l'information sur les marchés publics

La mise en place d'un système d'information est une condition « sine qua non » du développement du secteur des marchés publics. D'ailleurs, **toutes les évaluations depuis 2012 ont recommandé de s'attaquer à ce point en priorité**. Les exemples de dysfonctionnements occasionnés par le manque d'un système efficace sont nombreux et concernent, entre autres, les domaines suivants : enregistrement des renseignements, production des documents requis selon la procédure (AMI, AAO, dossiers d'appel d'offres, rapports d'évaluation, etc.), encadrement et suivi des procédures, conservation des documents

essentiels, évaluation de la performance des acteurs, production des statistiques. Cependant, la mise en œuvre comporte des exigences techniques, financières et politiques importantes.

L'exigence technique la plus importante est le développement du système, sa conception, son implantation, la formation des utilisateurs, les tests, etc. Le développement d'un système aussi complexe que celui-ci comporte des exigences financières également très élevées. Il sera important d'obtenir de la part du gouvernement, à travers les projets ou directement de la part des partenaires, un engagement ferme pour le financement de cet immense projet. On pourra envisager, en temps opportun, de conclure un partenariat avec une ARMP qui a déjà développé son système et qui fonctionne correctement, ceci dans le but de capitaliser ses expériences.

Quant aux exigences politiques, il faudra envisager une campagne de sensibilisation en vue de susciter l'adhésion du plus grand nombre et vaincre les résistances car il faut s'attendre à un haut niveau de résistance à la mise en place d'un système de gestion qui permettra d'obtenir de l'information qui ira bien au-delà de la simple collecte de renseignements sur les marchés. Il y aura certainement des intérêts qui chercheront à contrer l'instauration d'un système visant la transparence.

Compte tenu de l'ampleur du problème qui a un impact sur l'ensemble du système, il est important que le travail de préparation de la stratégie comporte une évaluation très fine des options qui vont permettre de réduire les risques et même prévoir des plans alternatifs si toutefois les conditions de succès ne sont pas toutes remplies. En termes d'urgence, une intervention immédiate est requise pour corriger l'absence d'un système d'information efficace.

7. Élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités et de professionnalisation certifiée des acteurs

L'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités est une priorité. Il s'agit de renforcer tous les éléments du système et la capacité du système à s'auto-évaluer, choisir les actions correctrices les plus porteuses, les mettre en œuvre, évaluer les résultats et recommencer le cycle d'apprentissage. L'ARMP a organisé de nombreuses sessions de formation de manière épisodique mais les réflexions amorcées dans le cadre du projet PRC-GAP n'ont pu conduire à une stratégie globale impliquant les universités, les services de formation interne des organes (ARMP, MINBUD en ce qui concerne la DGCMP, les ministères sectoriels en ce qui concerne les CGPMP) et autres organismes de formation qui s'intéressent aux marchés publics. Il en est de même de la stratégie visant la professionnalisation des métiers de la passation des marchés dont on parle depuis longtemps mais qui n'a pas encore vu le jour. Le seul bémol est que le contenu des métiers de la passation des marchés va peut-être évoluer ou être modifié prochainement à cause de la mise en place du système de gestion d'information des marchés publics. Cet aspect devra être pris en compte dans les termes de référence de l'équipe chargée d'élaborer la stratégie. Dans tous les cas de figure, ce chantier devra impliquer tous les acteurs du système : secteur privé, société civile, secteur public.

8. Instauration d'un système pérenne d'audits et de contrôles internes de même que d'audits externes conduits dans les temps prescrits

Le renforcement des capacités de l'IGF et celles de la CC pour assumer convenablement leurs fonctions respectives de contrôle interne et d'audit externe a débuté sous le PROFIT-CONGO qui est maintenant clôturé. Il faudra donc chercher de nouveaux financements sous le projet ENCORE pour poursuivre le renforcement de leurs capacités en audit interne et audit externe des marchés publics. Un des pays - parmi ceux qui ont mis en place des mécanismes de contrôle et d'audit et développé des programmes ainsi que des modules de formation déjà testés - pourrait être contacté pour offrir la formation de base en audit interne des marchés publics. La même approche pourrait être utilisée en ce qui concerne l'audit externe. La BM a

quelques expériences dans la mise en œuvre de formations qui regroupent le secteur privé et les agents de l'État. Une telle approche pourrait être utilisée lorsque la mise en œuvre de la composante sera plus avancée.

Ce sont les 8 chantiers prioritaires (en termes de séquençage) qui regroupent toutes les recommandations suite à l'évaluation des 14 indicateurs.

4.3 LES ACTIONS A EFFET IMMÉDIAT ET VISIBLE (QUICK WINS)

La mise en œuvre de ces grands chantiers est subordonnée à la décision des autorités politique qui ne saurait venir qu'après des discussions au plus haut niveau. Entretemps, les experts qui ont évalué le système ont identifié six (6) actions qui pourraient être entreprises assez rapidement et dont la concrétisation procurerait des effets à court terme. Ces actions prioritaires qui apporteraient des gains à court terme qui démontreraient l'engagement du gouvernement pour les réformes et qui constitueraient un premier pas, avec les autres acteurs et partenaires, vers un programme de réforme de grande envergure. Ces actions sont de faible complexité, ne nécessitent pas de financements très élevés et auraient un effet immédiat et visible.

- Réflexion et discussions avec les hautes autorités sur le rattachement de l'ARMP à la Primature (tutelle technique), sujet également discuté sous l'indicateur 5;
- Réflexion et discussions avec les hautes autorités sur la prise d'un texte précisant que les décisions du CRD sont exécutoires. Cette question a été abordée sous l'indicateur 1 et de manière plus détaillée sous l'indicateur 13;
- Réunions de présentation des conclusions du présent rapport et discussions avec le secteur privé, la société civile et l'administration y compris les AC. Il est essentiel que les conclusions de ce rapport soient largement discutées au sein de la communauté des acteurs de la passation des marchés pour susciter l'adhésion des acteurs qui sont favorables à la réforme et contrer les objections de ceux qui y sont opposés ou auprès des sceptiques;
- Mise en place de mesures garantissant le gel des fonds au moment du lancement de l'appel d'offres. Comme on l'a abondamment expliqué, le fait que les fonds soient certifiés disponibles au moment du lancement de l'appel d'offres entraîne des problèmes majeurs qui ou bien empêcheront l'exécution du mandat ou bien empêcheront les fournisseurs et prestataires d'être payés selon les termes du contrat. Dans les deux cas de figure, c'est la crédibilité du système qui est en jeu. Ce problème, qui relève de la gouvernance plutôt que des marchés publics, peut facilement être résolu si toutes les parties se concertent et appliquent les recommandations proposées;
- Révision de l'article 146 du manuel de procédures portant sur la forme des contrats de gré-à-gré. Il s'agit d'une lacune très facile à corriger et qui ne nécessite aucun financement. Il s'agit d'un problème de gouvernance et de marchés publics. Tous les marchés doivent être encadrés et obéir à des règles uniformes pour assurer la transparence. Cette action à court terme ainsi que la suivante (et dernière) permettront de valider la volonté d'aller de l'avant dans la réforme des marchés publics;
- Mise en application de l'article 9, point 5, du décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent de l'État sous l'autorité de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique professionnelle qui prévoit que les agents de l'État exerçant dans le domaine des finances publiques doivent déclarer leurs avoirs et ceux de leur famille immédiate. Cette obligation n'est pas encore effective depuis 2002.

La mise en œuvre ou non des six (6) actions ci-dessus donnera une bonne indication du niveau de volonté politique d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes nécessaires.

5. INFORMATIONS CONCERNANT LA VALIDATION

La validation des résultats de l'évaluation a été opérée au niveau interne et au niveau externe en trois étapes: (i) premièrement, le Comité de Pilotage (CP) a approuvé le rapport préliminaire et convoqué l'atelier de validation qui s'est tenu le 21 novembre 2019, (ii) deuxièmement, lors de la réunion de décision du 27 mai 2020, présidée par le Directeur des opérations de la BM en RDC, la version finale du rapport préliminaire a été validée après la revue par des pairs évaluateurs interne à la Banque mondiale incluant les PTF et l'équipe MAPS de la Banque mondiale, et (iii) troisièmement, la version finale du rapport a été soumise à la validation du ATAG et du MAPS Global Team pour la certification du rapport sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II.

Validation interne

Mars-juin 2019. Le CP à travers le ST s'est assuré que les experts-évaluateurs appliquaient intégralement la méthodologie MAPS, que leurs constats reflétaient bien la réalité et que les parties prenantes internes et les autres membres de l'équipe d'évaluateurs avaient la possibilité de se faire entendre afin d'exposer la situation dans son intégralité. En effet, l'organisation de l'évaluation impliquait que chacune des équipes d'experts devait valider les constats et conclusions de ses propres travaux au moyen de discussions au sein même des équipes d'évaluation.

Juin 2019. Le ST a organisé une séance de restitution des constats et conclusions de chacune des équipes, pas nécessairement pour développer un consensus au sein du groupe, mais plutôt pour en venir à une position majoritaire. Au cours de cette réunion, chacun des experts a pu prendre connaissance des résultats des travaux de l'ensemble des équipes de manière à pouvoir faire les recoupements avec ses propres résultats. Il convient de souligner ici que les équipes chargées de la revue des 152 marchés auprès des 38 AC ont, au terme de leurs travaux, discuté de leurs constats et conclusions avec les gestionnaires des CGPMP pour partager avec eux les résultats et s'assurer de la justesse de la compréhension de la situation de même que des conclusions. Dans les rares cas où il y avait des divergences, les discussions ont permis d'en venir à une compréhension commune de la situation, ce qui a permis d'éliminer les différences de vue entre les évaluateurs et les AC. Dans le cas des sondages auprès de l'administration, le secteur privé et la société civile, les évaluateurs se sont assurés que les participants étaient bien en phase et qu'il n'y avait pas de divergences de vue au sein des différents groupes.

Juillet-Novembre 2019. Le ST a produit le rapport préliminaire en juin 2019 et l'a soumis au CP pour discussion et adoption avant la tenue de l'atelier de validation. Pour faciliter l'approbation du rapport préliminaire, le CP a demandé que des réunions de validation préliminaires soient organisées spécifiquement au profit des représentants de chacune des parties prenantes (secteur privé, société civile et institutions de formation de même qu'auprès de l'administration publique). Ces réunions de validation ont eu lieu en octobre 2019. Les compte-rendu de ces réunions sont annexés au présent rapport. Suite aux réunions avec les parties prenantes, le CP a adopté le rapport préliminaire et convoqué l'atelier de validation qui a eu lieu au Grand Hôtel de Kinshasa le 21 novembre 2019.

L'atelier s'est tenu sous le très haut patronage de S.E. M. le Premier Ministre et a consisté en une présentation détaillée des constats, conclusions et recommandations par le Coordonnateur du ST. A cet atelier, ont participé une centaine de personnes provenant de l'administration publique, des AC, du secteur

privé, de la société civile, des institutions de formation et des PTF. L'assemblée a entériné l'ensemble des constats, conclusions et recommandations sous réserve de quelques amendements mineurs.

La discussion la plus importante lors de l'atelier a porté sur l'une des recommandations qui consistait en la création d'une autorité chargée des marchés publics qui (i) devrait être située à un niveau hiérarchique approprié, (ii) aurait les prérogatives nécessaires pour faire appliquer l'ensemble des dispositions de la LRMP et les décisions de l'ARMP, (iii) aurait également le pouvoir de contraindre les récalcitrants. La création d'une telle nouvelle autorité a suscité des réticences compte tenu du fait que la LRMP place l'ARMP sous la tutelle financière et administrative du Premier Ministre. Considérant que l'objectif de la recommandation était de rattacher l'ARMP à une autorité politique ayant une position hiérarchique élevée de manière à ce qu'elle puisse amener la totalité des AC à se conformer aux dispositions du cadre légal, les participants ont recommandé que l'ARMP - qui est indépendante sur le plan technique - devrait pouvoir bénéficier de l'appui de sa tutelle pour faire appliquer la LRMP.

En réalité, il n'y a eu que très peu de discussions ou de points de vue divergents lors de l'atelier de validation. Les parties prenantes congolaises ont unanimement admis que (i) le système des marchés publics en RDC n'est pas du tout performant, (ii) les opérations de planification, passation, suivi, exécution des marchés sont tout à fait déficientes et que, (iii) les règles d'éthique et mécanismes de lutte contre la corruption sont inexistants. Il y a donc eu une convergence de vues sur le fait que le système doit être impérativement amélioré, et ce, dans les meilleurs délais.

Le compte rendu de l'atelier de validation de même que la liste des personnes convoquées et des participants sont versés en annexe au présent rapport. Tous ces documents ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4. Les amendements formulés lors de l'atelier ont été pris en compte dans la version finale du rapport préliminaire de décembre 2019 qui a été transmis à la BM pour validation par elle et par le TAG.

Le rapport de l'expert indépendant a été avalisé par le secrétariat technique. Il a ensuite fait l'objet de commentaires de la part de l'ARMP et de la DGCMP auxquels l'expert a fourni une réponse détaillée. Il n'y a pas eu de suite à cette réponse et le rapport est considéré avoir été validé sur le plan interne et fait partie intégrante du présent rapport.

Validation externe

La validation s'est effectuée en deux étapes au niveau de la BM, à savoir (i) premièrement, lors de la réunion de décision du 27 mai 2020, et (ii) deuxièmement, à l'issue de la revue du ATAG et du MAPS Global Team pour la certification du rapport vu sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II.

Mai 2020. La réunion de décision du 27 mai 2020 s'est tenue après la revue de la version finale du rapport préliminaire par les évaluateurs pairs incluant les PTF et l'équipe MAPS de la BM. Les commentaires issus de la revue par les pairs ont été transmis au ST pour leur prise en compte dans la version finale du rapport préliminaire. La réunion de décision, présidée par le Directeur des opérations de la Banque mondiale en RDC, a statué sur la version révisée du rapport intégrant les commentaires des évaluateurs pairs et l'a validée moyennant la prise en compte des points suivants, (i) le classement par ordre de priorité des causes du dysfonctionnement du système, (ii) le classement par ordre de priorité des recommandations, et (iii) l'identification de déclencheurs sur la base des recommandations.

Novembre 2020. La version finale du rapport intégrant les commentaires de la réunion de décision a été soumise à la validation du ATAG et du Secrétariat MAPS le 14 octobre 2020 en vue de l'approbation du rapport sous l'angle du respect de la procédure et méthodologie du MAPS II. Les commentaires issus de ces instances ont été reçus le 16 novembre 2020 et intégrés dans la présente version finale du rapport d'évaluation. Les délais dont il est questions sont dus, en très grandes partie sinon en totalité, à la pandémie qui a considérablement ralenti, voire arrêté les travaux tant du côté congolais que de celui de la Banque mondiale et des instances approbatrices.

Tous les commentaires reçus lors des diverses revues sont portés en annexe au présent rapport. Ils ont été téléchargés sur le site de l'ARMP et sont accessibles à partir du lien intitulé « Ressources MAPS II RDC » à l'adresse suivante : www.armp-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-4.

En conclusion :

Il existe une convergence de vues de la part de la partie congolaise et de la BM que le rapport d'évaluation présente un portrait fidèle de la situation du système des marchés publics en RDC. Non seulement, il met en évidence les problèmes majeurs sous chacun des piliers mais il établit les relations entre les dysfonctionnements qui se retrouvent sous plus d'un pilier ou qui tirent leur origine sous différents piliers. Il est à noter que, tout comme lors des évaluations précédentes, il n'y a pas de divergences de vues notables entre la partie congolaise et les parties prenantes, ni même au sein de la partie congolaise. 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.

Il est bien connu également que la tâche la plus ardue sera de corriger les faiblesses notamment en raison de la volonté politique qu'exige cela. C'est la raison pour laquelle l'approche a été d'évaluer la situation et d'obtenir un vaste consensus de toutes les parties prenantes sur les vices du système.

La seconde étape sera d'obtenir la vision des hautes autorités politiques sur le futur du système des marchés publics et leur accord sur les recommandations; elles devront définir les grandes orientations et donner les instructions claires sur la voie à suivre. Elles devront également procéder au remplacement des mandataires. C'est alors que pourra débuter la mise en œuvre du plan stratégique de réforme du secteur des marchés publics.

6. ANNEXES

Annexe 1 Matrice des indicateurs

Annexe 2 Rapport final évaluation des institutions de passation des marchés en RDC

Annexe 3 Liste des documents élaborés/consultés

1. Atelier d'évaluation 21 mai 2019 - Liste participants société civile & secteur privé
2. Atelier d'évaluation 22 mai 2019 - Liste participants société civile & secteur privé -
3. Canevas questionnaire sondage - Secteur privé et société civile
4. Canevas questionnaire sondage – Pilier 1_2
5. Canevas questionnaire sondage – Pilier 2_4
6. Compte-rendu réunion secteur privé 16 octobre 2019
7. Compte-rendu réunion secteur public 17 octobre 2019
8. Compte rendu réunion société civile 15 octobre 2019
9. Données collectées harmonisées – Pilier II
10. Données collectées harmonisées – Pilier I
11. Données collectées harmonisées – Pilier III
12. Données collectées harmonisées – Pilier IV
13. Echantillon 152 marchés 2016
14. Forces et faiblesses système marchés publics RDC
15. Invitation atelier formation MAPS II
16. Liste de présence – Atelier validation
17. Liste de présence – Atelier validation rapport préliminaire
18. Liste indicateurs quantitatifs
19. Loi des finances 2016 RDC
20. Manuel chaîne de la dépense
21. Questionnaire organismes étatiques
22. Rapport atelier de validation 21 novembre 2019
23. Tableau synthèse secteur privé
24. Tableau synthèse société civile