



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

ÉVALUATION DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS DU GABON

2022





MAPS

Méthodologie d'évaluation des systèmes de
passation des marchés

GABON

Évaluation du système de passation des marchés publics

Version révisée

Août 2022

Rapport d'évaluation



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

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.



AVANT PROPOS

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

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

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

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



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



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



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



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



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



Résumé analytique

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

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

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

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



Tableau de conformité

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

Vert = conformité totale

Jaune = lacunes identifiées

Rouge = lacunes importantes identifiées

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

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



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



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

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



Synthèse de l'évaluation des quatre piliers

Pilier I. Cadre législatif, réglementaire et politique

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Conclusions et Recommandations consolidées

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

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

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

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

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

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



Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel

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

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



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

Le système d'information

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

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

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

Les ressources humaines

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

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



Les autres recommandations

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

Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations

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

Validation des résultats

Validation interne

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

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

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

Validation externe (Banque mondiale, PTF et Secrétariat MAPS)

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



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

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

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

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



1. Introduction

1.1 Contexte

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

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

1.2 Méthodologie

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

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



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

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

1.3 Organisation et exécution de l'évaluation

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

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

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

1.4 Difficultés rencontrées

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



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

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



2. Analyse contextuelle du pays

2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays

2.1.1 Données géographiques

- Superficie : 267 667 km²
- Capitale : Libreville
- Villes principales : Libreville, Port-Gentil, Franceville
- Langue officielle : Français
- Langue (s) courante (s) : Français
- Monnaie : Franc CFA

Le Gabon est un pays situé en Afrique centrale avec une superficie de 267.667 km². C'est un pays bien doté avec des terres arables, des forêts, des ressources minérales et du pétrole. Par exemple, 88% du pays est couvert par des forêts équatoriales et c'est le cinquième plus grand producteur de pétrole en Afrique sub-saharienne. En outre, le Gabon est le deuxième pays africain exportateur de manganèse.

2.1.2 Données démographiques

- Population : 1,8 million (recensement de 2013)
- Densité : 6,7 hab/km²
- Croissance démographique : 1,96 % (PNUD)
- Espérance de vie (2015) : 65 ans (hommes), 67 ans (femmes) (OMS)
- Taux d'alphabétisation (2015) : 83 % (Banque mondiale)
 - Religion (s) : Christianisme (85%), islam, animisme
 - Indice de développement humain (2015) : 0,697 – 109ème sur 188 pays (PNUD 2016)

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

2.1.3 Données économiques

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



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

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

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

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

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



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

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



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

2.1.4 Politique intérieure

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

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

2.1.5 Politique étrangère

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

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



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

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

2.2.1 Place des marchés publics dans les dépenses publiques

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

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

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

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



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

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

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

Les boîtes sans chiffres correspondent aux informations non accessibles.

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



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

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

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

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

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

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



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

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

(en milliards FCFA)

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

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

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

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



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

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

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

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

2.2.2 Institutions clés

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

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



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

2.2.3 Gouvernance publique

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

2.3.1 Objectifs de développement durable

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



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

2.3.2 Objectif environnemental

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

2.3.3 Objectif social

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

2.3.4 Objectif économique/ Promotion des PME

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



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

2.4. Réforme des marchés publics

2.4.1 Réforme du cadre juridique et institutionnel

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

2.4.2 Amélioration de la gestion des ressources humaines et formation

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

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



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

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

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

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



3. Évaluation

3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique

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

Synthèse

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

Conclusions

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

Recommandations

Cadre juridique

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

Conservation des dossiers et archives

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



mesures correctrices.

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

Autres lacunes

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



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

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

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

Conclusions

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



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

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

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

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

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

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

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



Recommandations

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

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

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

Conclusions

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



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

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

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

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

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

Recommandations

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



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

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

3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion

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

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

Synthèse

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Conclusions

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



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

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

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

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

Recommandations

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

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



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

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

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

Conclusions

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

Recommandations

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

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

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



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

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

Conclusions

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

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

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

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

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



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

Recommandations

La loi sur la commande publique devra réitérer :

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

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

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



Conclusions

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Recommandations :

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

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

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



Conclusions

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Recommandations

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



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

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

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

Synthèse

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



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

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

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

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

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

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



Les procédures de gestion des contrats sont également déficientes.

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

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

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

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

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



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

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

Conclusions

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

Recommandations

Planification

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

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

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



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



Supervision et gestion des marchés

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

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

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

Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel

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



Conclusions

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

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

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

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

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

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

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



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

Recommandations

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

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

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



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

Synthèse

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Conclusions

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

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



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

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

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

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

Recommandations

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



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

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

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

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

Conclusions

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



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

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

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

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

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

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



Recommandations

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

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

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



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

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

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

Conclusions

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

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

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



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

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

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

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

Recommandations

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



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

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

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

Conclusions

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

Recommandations

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

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



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



4. Recommandations consolidées

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

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

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

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

4.1 Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel

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



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

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



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

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

4.2 Le système d'information

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

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

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



4.3 Les ressources humaines

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

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

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

4.4 Les autres recommandations

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



4.5 Les considérations sur la mise en œuvre des recommandations

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



5. Informations concernant la validation

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

5.1 Validation interne

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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





MAPS

Méthodologie d'évaluation des systèmes de
passation des marchés

GABON

Évaluation du système de passation des marchés publics

Version révisée

Août 2022

ANNEXE 1 : Matrice des indicateurs

Sommaire :

Annexe No 1 : Méthodologie

Annexe No 2 : Tableau Indicateurs Qualitatifs et Quantitatifs



Annexe No 1

Méthodologie

1. Sources d'information

1.1. L'évaluation a utilisé : (i) la revue de la documentation disponible ; (ii) des enquêtes ; et (iii) des entretiens.

1.2. Sources d'information disponibles :

- ✓ Lois et décrets relatifs aux institutions et aux procédures impliqués dans la commande publique
- ✓ Les rapports des conférences budgétaires permettant d'analyser le processus de mise en place des budgets ;
- ✓ Documentation sur la passation des marchés ;
- ✓ Rapports de l'ARMP sur le traitement des plaintes et recours ;
- ✓ Documentation sur la gestion de l'exécution des marchés + inspection physique et/ou audits techniques, le cas échéant ; et
- ✓ Les rapports des contrôles exercés par la CC, le CGE, la CNLCEI et les audits internes et externes.

1.3. Pour la revue de l'échantillon de marchés : La documentation sur les marchés a été mise à la disposition des évaluateurs principalement par la DGBFIP².

1.3.1. La documentation a porté pour les marchés passés par appels d'offres sur les documents suivants :

- ✓ Les plans simplifiés de passation de marchés à l'année N-1 au moment de la préparation du Budget ;
- ✓ Les plans de passation de marchés détaillés dès approbation des budgets ;
- ✓ Les dossiers d'appels d'offres (DA) pour les fournitures et travaux, ou les demandes de propositions (DP) et d'expression d'intérêt pour les services de consultants ;
- ✓ Les différents avis et approbations reçus sur les DAO et DP ;
- ✓ Les publications des avis d'appels d'offres ou de demande d'expression d'intérêt ;
- ✓ Les procès-verbaux d'ouverture des offres ;
- ✓ Les rapports d'évaluation des offres ;
- ✓ Les copies des plaintes éventuellement adressées par les soumissionnaires et les décisions du Comité de Règlement des Différends ;
- ✓ Les décisions d'attribution des marchés et avis de non-objection obtenus, lorsque nécessaire ;

1.3.2. La documentation a comporté pour les marchés passés par entente directe (gré- à-gré) les documents suivants :

- ✓ Les plans simplifiés de passation de marchés à l'année N-1 au moment de la préparation du Budget ;
- ✓ Les plans de passation de marchés détaillés dès approbation des budgets ;
- ✓ L'obtention des dérogations pour l'utilisation exceptionnelle de la méthode d'entente directe ;
- ✓ Les décisions d'attribution des marchés et avis de non-objection obtenus, lorsque nécessaire ;

² Très peu de documents ont été fournis par les autorités contractantes



- ✓ Les marchés signés avec procès-verbaux de mise au point ou négociations (pour les marchés de services) ;
- ✓ Les visas des contrôles financiers et engagements des crédits ;
- ✓ Tous documents relatifs à la supervision et contrôle de l'exécution des marchés, à savoir :
 - notification de la mise en vigueur,
 - les cautions d'avance de démarrage et de bonne fin,
 - les documents relatifs aux nantissements, le cas échéant,
 - les mises en demeure,
 - le règlement des litiges,
 - les certificats de paiement,
 - les procès-verbaux de réception,
 - les avenants,
 - tous calculs de pénalités et de révisions de prix, le cas échéant,
 - les retenues,
 - les états des intérêts moratoires versés en cas de retards de paiements, et
 - les rapports d'achèvement de l'exécution des marchés faisant le rapprochement entre l'objectif du financement et les résultats obtenus.

2. Échantillon de marchés : Un échantillon d'environ soixante-seize (76) marchés avait été identifié en concertation avec l'ARMP, et pour lesquels la documentation devait être réunie par les autorités contractantes sélectionnées au moins une (1) semaine avant le lancement de l'évaluation – voir la liste suivante qui avait été identifiée dans la Note Conceptuelle :

- ✓ Ministère de l'Équipement, des Infrastructures et des Mines, totalisant 12 marchés dont :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de services de consultants dont 1 passé par entente directe et un par demande de propositions techniques et financières à une liste restreinte de firmes sélectionnées ayant répondu à la demande d'expression d'intérêt ;
 - 4 marchés de travaux pour lesquels l'ANGTI opère en tant que Maître d'Ouvrage délégué, dont 2 passés par entente directe et deux passés par appel d'offres ;
 - 2 marchés de services de consultants pour lesquels l'ANGTI opère en tant que Maître d'Ouvrage délégué, dont 1 passé par entente directe et un par demande de propositions techniques et financières à une liste restreinte de firmes sélectionnées ayant répondu à la demande d'expression d'intérêt ;
- ✓ Ministère de l'Économie, Ministère du Budget, Ministère de la Santé, et Ministère de l'Éducation Nationale, totalisant 36 marchés, à savoir pour chaque ministère :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de services de consultants dont 1 passé par entente directe et un par demande de propositions techniques et financières à une liste restreinte de firmes sélectionnées ayant répondu à la demande d'expression d'intérêt ;
 - 4 marchés de travaux pour lesquels l'ANGTI opère en tant que Maître d'Ouvrage délégué, dont 2 passés par entente directe et deux passés par appel d'offres ;
 - 2 marchés de services de consultants pour lesquels l'ANGTI opère en tant que Maître d'Ouvrage délégué, dont 1 passé par entente directe et un par demande de propositions techniques et financières à une liste restreinte de firmes sélectionnées ayant répondu à la demande d'expression d'intérêt ;
- ✓ Sociétés Étatiques, à savoir la Compagnie Nationale de Navigation Intérieure et Internationale (CNNII) et la Société d'Eau et d'Énergie du Gabon (SEEG) totalisant 8 marchés dont pour chaque société :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;



- ✓ Établissements Publics, à savoir : la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et le Centre Hospitalier Universitaire d'Owendo, totalisant 8 marchés dont :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
- ✓ Collectivités locales, à savoir : La Mairie Centrale de Libreville et la Mairie Centrale de Port-Gentil, totalisant 8 marchés dont :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un par appel d'offres ;
- ✓ Commandes en dessous des seuils (Direction de l'Optimisation et de la Commande Publique) en retenant 4 marchés dont :
 - 2 marchés de travaux dont 1 passé par entente directe et un après demande de cotations ;
 - 2 marchés de fournitures dont 1 passé par entente directe et un après demande de cotations ;

2.1. Pour donner suite à une collaboration limitée de certaines autorités contractantes, seules les entités suivantes ont fourni une documentation minimale pour conduire l'examen d'un échantillon réduit de marchés :

- ANGTI ;
- Ministère en charge des Travaux Publics ;
- Ministère en charge de l'Éducation Nationale ;
- Ministère en charge de la Santé ;
- Ministère de l'Économie ;
- Ministère en charge du Budget ;
- Mairie de Libreville ;
- Mairie d'Owendo ;
- Mairie d'Akanda ;
- Mairie de Port-Gentil ; et
- Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

2.2. Les rencontres et interviews ont été très utiles et ont permis de combler le manque de documentation fournie pour l'échantillon de marchés. Les comptes rendus des entretiens avec les entités suivantes sont disponibles dans le Volume III du rapport en Annexe No 8 :

- Atelier de lancement de l'évaluation MAPSII du 15 janvier 2019
- Réunion Chambre de Commerce le 16 janvier 2019
- Réunion avec le Conseiller Juridique du Ministère du Budget (DGBFIP) le 17 janvier 2019
- Réunion avec le Contrôle Général d'État le 18 janvier 2019
- Réunion avec l'Agence Judiciaire de l'État (AJE) le 18 janvier 2019
- Réunion avec Mme Justine Judith Lekogo du Bureau de la Représentation du FMI à Libreville le 21 janvier 2019
- Réunion avec la Mairie de Libreville le 23 janvier 2019
- Réunion avec M. Emmanuel Eyeghe Nze, Directeur Général de la Concurrence et de la Consommation le 23 janvier 2019
- Réunion avec Monsieur Rodrigue Bongo de la Direction de l'Optimisation des Commandes Publiques (DOCP) le 23 janvier 2019
- Réunion avec la Mairie d'Owendo le 24 janvier 2019
- Entretien avec M. Christophe Briges, Directeur Général de l'Entreprise Colas Gabon le 24 janvier 2019
- Réunion à la Mairie d'Akanda le 24 janvier 2019
- Compte-rendu de la réunion avec l'ANGTI le 25 janvier 2019



3 Distribution des rôles entre les membres de l'équipe d'évaluation :

- 3.1 Le coordonnateur et la coordonnatrice adjointe de l'équipe d'évaluation ont fait tout leur possible pour que les membres de l'équipe d'évaluation puissent accéder à la documentation nécessaire. Durant le cours de l'évaluation, ils ont facilité les contacts et rendez-vous selon la fiche consolidée par le chef de file, et a organisé les concertations nécessaires afin de faire le point et décider de la démarche à suivre pour la poursuite de l'évaluation.
- 3.2 Le chef de file (expert BM) a encadré les travaux de l'équipe d'évaluation et a consolidé les intrants fournis par les différents membres de l'équipe dans le présent rapport qui sera ensuite présenté au Comité Technique et Comité de Pilotage. Il s'est chargé, avec l'expert national, de l'analyse du contexte national et du cadre institutionnel, en étroite relation avec les deux expert/juristes (international et national) en charge de la revue du cadre légal et institutionnel.
- 3.3 Les deux (2) experts/juristes (international (BM) et national) ont été chargés de la revue du cadre légal et institutionnel, ainsi que de la transparence, et ont fourni au chef de file un projet de rapport comportant l'évaluation des Piliers I et IV présentée selon la matrice fournie dans le Volume II en Annexe No 2.
- 3.4 Les deux (2) experts dont un expert régional (BM) et un national assistés de deux (2) chargés d'études de l'ARMP, en charge de la revue de l'échantillon de marchés, ont conduit l'évaluation des autorités contractantes et de l'échantillon de marchés. Ils ont fourni au chef de file un projet de rapport comportant : (i) l'évaluation du Pilier III et une partie du Pilier IV, présentée selon la matrice fournie dans le Volume II en Annexe No 2.
- 3.5 L'équipe a regretté que le secteur privé et la société civile n'aient pas pu fournir un expert national, comme il en avait été question lors de l'atelier de lancement de la Note conceptuelle.



TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

Textes considérés :

Constitution 2018, loi 02/2005 du 3/01/ 2006 (fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des services de l'État),

CMP 2012, CMP 2018,

Décret ARMP 2014,

Décret DGBFIB 2016,

Textes PPP :

Ordonnance No 22/PR/2015 du 11 août 2015 puis l'ordonnance 9/PR/2016 du 11 février 2016 ratifiée par la loi du 20/2016 du 5 sept. 2016 pour lui donner force de loi.

Les textes régissant les PPP ont été préparés et publiés par le Ministère de la promotion des investissements et des PPP (attributions définies par le décret 328 du 28 février 2013 portant attributions et organisation du Ministère)

Création de l'Agence nationale de promotion des Investissements du Gabon (ANPI créée par décret 311 du 25 sept 2014) et le décret 169 du 14 mars 2016 fixant le statut de l'ANPI

Les délégations de service public et les contrats de partenariat public-privé (PPP) sont organisés par l'Ordonnance No 22/PR/2015 du 11 août 2015 puis l'ordonnance 9/PR/2016 du 11 février 2016 ratifiée par la loi du 20/2016 du 5 sept. 2016.

Le décret 154 du 18 mai 2018 fixant les procédures de passation des contrats de PPP ; le décret 155 du 18 mai 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'organe de pilotage des PPP ; le décret 156 du 18 mai 2018 portant attributions, et organisation de l'organe d'évaluation des offres relatives aux PPP.

CEMAC

Règlement CEMAC 06/09 2009 Marchés publics,

Directive CEMAC portant Code de la Transparence et bonne gouvernance (2011) ; rapport 2017 ARMP ; et site Cour des Comptes.

Entretiens considérés avec :

- Le Conseil d'État (CE) ;
- L'Agence Judiciaire de l'État (AJE) ;
- La Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI)
- La Direction Générale du Budget et des Finances Publiques (DGBFIP) ;
- Le Secrétaire Général du Ministère du Budget ;
- Les représentants du secteur privé et de la société civile ;
- La Chambre de Commerce (CCI) ;
- Le Conseiller Juridique du Ministère du Budget (DGBFIP) ;
- Le Contrôle Général d'État (CGE) ;
- L'Agence Judiciaire de l'État (AJE) ;
- Le Bureau de la Représentation du FMI à Libreville ;
- La Mairie de Libreville ;
- Le Directeur Général de la Concurrence et de la Consommation (DGCC) ;
- La Direction de l'Optimisation des Commandes Publiques (DOCP) ;
- La Mairie d'Owendo ;
- Le Directeur Général de l'Entreprise Colas Gabon ;
- La Mairie d'Akanda ; et
- L'Agence Nationale des Grands Travaux d'Infrastructure (ANGTI).

TABLEAU D'ANALYSE DETAILLEE DU PILIER I

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
PILIER I – Cadre législatif, réglementaire et politique						
Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur.			L'indicateur porte sur différents instruments législatifs et réglementaires élaborés à différents niveaux, de l'échelon le plus élevé (loi nationale, acte juridique, réglementation, décret, etc.) jusqu'aux réglementations détaillées, procédures et dossiers d'appel d'offres officiellement utilisés.			
1(a)	Champ d'application et portée du cadre législatif et réglementaire	L'ensemble de normes législatives et réglementaires satisfait les conditions suivantes : (a) Est bien codifié et organisé de façon hiérarchisée (lois, décrets, réglementations, procédures) et l'ordre de préséance est clairement défini	L'indicateur subsidiaire 1 (a) n'est pas satisfait. Le cadre législatif et réglementaire est confus; la hiérarchie des textes est inexistante et il n'existe aucun ordre de préséance. Le cadre juridique couvre l'ensemble des institutions (AC) utilisant les fonds publics pour financer leurs acquisitions. Il existe une loi sur les PPP mais le cadre général est incomplet en plus de manquer de cohérence. Les règles de passation des marchés ne sont pas opérationnelles en cas de recours par exemple et en ce qui concerne la régulation des PPP. Finalement, les textes ne sont pas facilement accessibles puisque le portail ne fonctionne plus depuis plus de deux ans. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le cadre juridique n'est pas organisé de façon ordonnée et hiérarchisée. Les textes sont tous du même niveau hiérarchique sans aucun ordre de préséance. Le cadre juridique ne repose pas sur une base législative pour assurer une hiérarchie claire des normes et des institutions. D'ailleurs, le Conseil d'État gabonais a émis un avis sur la valeur juridique du Code qui devrait reposer sur une loi. Le cadre juridique se compose (i) du Décret 0027 du 17 janvier 2018 portant code des marchés publics ; (ii) du décret 0254 de 2012 portant code des marchés publics qui crée l'ARMP. Le Décret 0027 n'a abrogé que les dispositions antérieures contraires. Les dispositions relatives à la création de l'ARMP n'ont pas été abrogées. (iii) le décret 058 de 2015 qui porte création et organisation de la DGBFIP ; et (iv) le décret 0278 de 2014 portant organisation de l'ARMP.		Lacune substantielle. L'ensemble du cadre juridique de la passation des marchés n'est pas conforme aux bonnes pratiques. Les diverses faiblesses sont résumées ci-après : Conclusion : Le cadre juridique ne repose pas sur une base législative pour assurer une hiérarchie claire des normes et des institutions. Les PPP étant des contrats relevant de la commande publique il convient qu'ils soient soumis à des principes fondamentaux communs à ceux des marchés publics et que les organes de régulation et de recours soient également communs afin de	Adopter une loi sur la commande publique qui viendra traiter de l'ensemble des achats publics et incorporera les fournitures, travaux, services (y compris les services de consultants) les PPP et les délégations de service public. Le texte de loi devrait créer les institutions essentielles au bon fonctionnement du système : régulation, contrôle et passation des marchés et consacrer le principe de responsabilisation des AC. Le Gabon doit se doter d'un cadre hiérarchisé, cohérent et bien défini. Sur le plan institutionnel, la loi devrait conférer un fondement législatif à l'ARMP, conformément à la loi 02/2005, lui assurant le statut et l'autonomie nécessaires à sa mission. La loi devrait également préciser

		Tout cet appareil est confus ; la consultation est difficile compte tenu des dispositions abrogées et non abrogées. Le critère (b) est partiellement satisfait. Le champ d’application du CMP ne couvre pas l’ensemble des acquisitions. L’article 4 précise les marchés qui sont exclus de l’application du CMP. Cet article. La liste inclut des marchés qui ne relèvent pas de la sécurité de l’État ou de la défense. L’appel d’offres (sans autre précision concernant ses modalités) est le mode d’acquisition par défaut. Seul le recours à l’AO restreint doit être motivé et soumis à autorisation préalable de la DGBFIP. De même que l’entente directe qui est soumise à des conditions restreintes et des contrôles. Le critère (c) est partiellement satisfait. Le Gabon dispose d’un ensemble de textes récents relatifs aux PPP. Mais le cadre national manque de cohérence. Ordonnance No 22/PR/2015 du 11 août 2015 puis l’ordonnance 9/PR/2016 du 11 février 2016 ratifiée par la loi du 20/2016 du 5 sept. 2016 pour lui donner force de loi. Plusieurs décrets d’application ont été pris en 2018 mais qui modifient parfois le contenu de l’ordonnance de 2016. Ce dispositif ne respecte pas les principes de la hiérarchie des normes. De plus, ce cadre prévoit la création de plusieurs organes en charge de suivre la préparation et la mise en œuvre des PPP, dont un organe de régulation, qui ne semble pas avoir été finalement créé. Les PPP étant des contrats relevant de la commande publique, il convient qu’ils soient soumis à des principes fondamentaux communs à ceux des marchés publics, et que les organes de régulation et de recours soient effectifs. Le critère (d) est partiellement satisfait. L’ensemble des textes constitutifs de la réglementation des marchés publics et autres contrats de la commande publique sont publiés une fois adoptés mais ils ne sont pas aisément accessibles et librement téléchargeables à partir d’un Portail unique. Le portail des marchés publics n’est plus opérationnel depuis plus de 2 ans. Le critère comporte 2 éléments soit la publication et l’accessibilité. Les textes sont publiés mais difficilement accessibles.		rationaliser la commande publique. Le champ d’application du CMP ne couvre pas l’ensemble des acquisitions et certaines institutions politiques et constitutionnelles pourraient s’en estimer, à tort, exemptées. Les textes relatifs à la commande publique ne sont pas aisément accessibles ni par les opérateurs économiques ni par les institutions publiques. Des textes sont également en préparation depuis un certain temps (les nouvelles dispositions pénales) mais ne sont pas encore adoptés. Cela crée des incertitudes qui nuisent à la robustesse du cadre juridique.6309	le champ d’application des principes de la commande publique applicables à toutes les institutions publiques. Les institutions constitutionnelles devraient aligner leurs dispositions propres afin de soumettre leurs contrats aux principes fondamentaux de la commande publique. L’adoption d’une loi sur la commande publique comme recommandé ci-dessus devrait assujettir toutes les autorités contractantes et tous les marchés financés sous les fonds publics. Il est impératif et nécessaire de procéder à une révision en profondeur de l’ensemble de la législation et réglementation relative aux marchés publics et PPP. La révision du cadre juridique conduisant à l’adoption de la loi sur la commande publique doit viser à unifier, codifier dans un tout cohérent et rationnel toutes les normes et règles applicables aux achats publics. Réactiver le portail des marchés publics afin d’assurer la diffusion la plus large et la plus aisée possible de l’ensemble des textes relatifs aux marchés publics (actes constitutifs du système) et aussi de l’ensemble des textes
--	--	--	--	---	--

						relatifs aux activités courantes. Publier comme cela existe dans plusieurs pays une édition spéciale du journal officiel qui ne porterait que sur les documents fondateurs du système de passation des marchés
--	--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions raseaux Rouges	Recommandations
1(b)	Méthodes d'acquisition	Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes : (a) Les méthodes d'acquisition sont définies sans ambiguïté à un échelon hiérarchique approprié, de même que les conditions associées dans lesquelles il est possible de recourir à chacune des méthodes. (b) Les méthodes d'acquisition prévues comprennent des procédures	L'indicateur subsidiaire 1 (b) est partiellement satisfait. Les méthodes d'acquisition sont définies et les conditions d'utilisation le sont également (sous et au-dessus de certains seuils). Il existe des méthodes plus ou moins concurrentielles en fonction des montants estimés et en fonction de l'urgence. Le fractionnement est interdit et les normes appropriées pour les procédures concurrentielles sont définies. Le critère (a) est satisfait. L'article 56 du CMP précise que les marchés sont passés en principe par appel d'offres et exceptionnellement par entente directe. Le code prévoit une foule de méthode comme l'appel d'offres restreint, l'appel d'offres ouvert avec préqualification, l'appel d'offres pour les services de consultants, etc. Même si le recours aux méthodes concurrentielles est affirmé par principe, la pratique fait apparaître des dérives très importantes par rapport aux exigences posées par les textes. L'article 70 du CPM définit les conditions d'utilisation de l'entente directe : Continuation d'une opération, brevet, licence, prestations disponibles auprès d'un seul opérateur ou prestataire, urgence, défaillance du prestataire, force majeure, appel d'offres infructueux, secret défense. Tous les cas qui correspondent aux standards internationaux. L'arrêté 006/2018 fixe les seuils d'application des règles. Cet arrêté renvoie à l'article 8 du CPM qui autorise l'utilisation des méthodes plus simples comme les demandes de cotations. L'imprécision qui résulte du dernier paragraphe de l'article 8 : « Toutefois, le recours à la demande de cotations n'est pas réservé exclusivement aux dépenses dont le montant est inférieur aux seuils arrêtés. » devrait être levée et apporter des précisions sur les circonstances, les modalités et conditions d'utilisation. Le critère (b) est partiellement satisfait. Les procédures autorisées comprennent bien des procédures concurrentielles et restreintes, l'entente directe, et des procédures simplifiées en dessous de seuils fixés par la réglementation. Les articles suivants prévoient les conditions pour recourir à l'appel d'offres en 2 étapes (art. 62), à l'appel d'offres restreint (art. 64) ou au	Dans la pratique, 89 % des marchés (hors marchés ANTGI) sont passés par entente directe (statistiques DGBFIP 2017).	Lacune importante : Les évaluateurs notent une imprécision qui résulte du dernier par. de l'article 8 : « Toutefois, le recours à la demande de cotations n'est pas réservé exclusivement aux dépenses dont le montant est inférieur aux seuils arrêtés. » mais qui n'apporte aucune précision sur les circonstances, les modalités et conditions d'utilisation. C'est pourquoi ils ont recommandé de clarifier la question. Conclusion : Le recours aux méthodes concurrentielles est affirmé par principe. Le choix entre les différentes formes d'appel d'offres ou le dialogue compétitif est cependant peu encadré	Réviser l'article 8 du Code pour éviter que la demande de cotation puisse être utilisée sans condition, même au-dessus des seuils et préciser les conditions et circonstances dans lesquelles elle peut être utilisée. Préciser la notion de « secret et défense nationale » Préciser que pour les médicaments, les cas d'urgence et de rupture de stock doivent être indépendants du gestionnaire Pour les produits pharmaceutiques essentiels, envisager la signature d'accords-cadres pour faciliter l'approvisionnement plutôt que d'utiliser la méthode de gré-à-gré. La future loi sur la commande publique devrait : Affirmer le principe de l'appel à la concurrence comme mode de passation des marchés et prévoir des modalités de mise en œuvre selon les montants, les risques et autres considérations.

		d'acquisition concurrentielles et moins concurrentielles et offrent un éventail approprié de possibilités afin de garantir le rapport qualité/prix, l'équité, la transparence, la proportionnalité, et l'intégrité. (c) Le fractionnement des marchés destiné à restreindre la concurrence est interdit. (d) Les normes appropriées pour les procédures concurrentielles sont précisées.	dialogue compétitif (art. 63) ou le concours. Les méthodes d'acquisitions ne cherchent pas à garantir le rapport prix/qualité, l'équité ou la transparence mais elles sont dictées par le montant du marché projeté (sous ou au-dessus des seuils) et par l'existence de raisons donnant ouverture à la méthode par entente directe Contrairement à l'article 71 du Décret 00/27 portant CMP, les A.C. ne respectent pas le maximum de 15% de leurs marchés passés de gré à gré. Très peu de documents disponibles permettent de comprendre les justifications apportées à ces dérogations par la DGBFIP. Contrairement à l'article 72 du Décret. Le critère (c) est satisfait. Les articles 47, 246 et 254 du Décret 00/27 portant CMP interdisent le fractionnement des marchés dans le but de restreindre la concurrence. Les articles 246 et 254 incluent cette pratique parmi les infractions à la réglementation. Le critère (d) est satisfait. Les règles relatives aux procédures concurrentielles sont décrites au niveau des articles 62 à 74 du CMP.		(uniquement pour l'AO restreint). Par ailleurs, les textes offrent de nombreuses possibilités de dérogations aux conditions du recours au gré-à-gré.	Le principe du rapport qualité/prix, l'équité, la transparence, la proportionnalité, et l'intégrité devrait également être réaffirmé. La loi sur la commande publique devrait définir des conditions objectives pour le recours à l'AOI, en mettant en place un outil de décision basé sur des critères objectifs, tels que l'analyse du marché au niveau sectoriel, qui permettra de déterminer l'étendue et les limites de capacités aux niveaux national et communautaire, afin de garantir une bonne compétition et des prix acceptables ; l'analyse de marché au niveau sectoriel permettra, entre autres conditions, de définir les seuils à partir desquels l'AOI sera applicable.
--	--	---	--	--	--	---

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(c)	Règles relatives à la publicité et aux délais	Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes : a) Fait obligation d'annoncer publiquement les possibilités de marchés sauf si la limitation des possibilités de marchés est expressément justifiée (voir l'indicateur 1(b)). b) La publication des avis d'appel d'offres laisse un délai suffisant, cohérent avec la méthode, la nature et la complexité de l'acquisition, aux soumissionnaires potentiels pour se procurer les documents et répondre à l'annonce. Les délais minimums pour la soumission	L'indicateur subsidiaire 1(c) est partiellement satisfait. Les règles relatives à la publicité existent mais ne sont pas respectées puisque Le journal des marchés publics (mensuel) et le portail des marchés publics ne sont plus opérationnel depuis plus de 2 ans. Les textes prévoient Les renseignements à fournir et des délais raisonnables pour permettre aux intéressés de préparer une offre. Le critère (a) est partiellement satisfait. Le CMP fait obligation d'annoncer les possibilités de marchés. (Art. 81) mais cette obligation ne vise que les appels d'offres ouverts. Le CPM envisage la publication sur le portail des marchés publics mais cela n'est pas respecté dans la pratique puisque le portail n'est plus opérationnel depuis plus de 2 ans. L'article 11 du Décret 00/27 portant CMP charge l'A.C d'élaborer les plans simplifiés de passation de marchés (art. 46) pour l'année n-1 qui sont ensuite validés par l'administration centrale en charge des MP (DGBFIP en l'état) qui « en assure la publicité » (art 46). Le critère (b) est satisfait. L'article 88 du CMP fixe les délais minima suffisants pour le dépôt des offres ou des candidatures : 30 jours à compter de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence dans le cas d'appels d'offres nationaux et 45 jours dans le cas d'appels d'offres internationaux. Cependant, des délais de 20 jours peuvent être prévus pour les « petits travaux » et les services ou fournitures courants (même article).			

		des offres / propositions sont fixés pour chaque méthode d'acquisition et ces délais sont prolongés lorsqu'il est fait appel à la concurrence internationale. (c) La publication des appels d'offres ouverts est imposée dans au moins un journal de large diffusion au niveau national ou sur un site Internet officiel unique, où sont publiés tous les avis de passation de marchés publics, qui est facilement accessible sans frais et sans autres obstacles, tels que des obstacles technologiques. (d) Le contenu de la publication fournit suffisamment d'informations pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leur aptitude et leur intérêt à soumettre une offre.	Le critère (c) est partiellement satisfait. L'article 83 du CMP dispose que l'avis d'appel d'offres est publié dans le Journal des marchés publics et éventuellement par voie électronique. Selon un modèle élaboré par l'ARMP. Ils ne sont pas publiés dans un journal de large diffusion au niveau national Le critère (d) est satisfait. Les mentions obligatoires des avis d'appel d'offres (Article 81 du CMP) sont suffisamment exhaustives pour permettre aux soumissionnaires potentiels de déterminer leur aptitude et leur intérêt à soumettre une offre. Il doit être notamment indiqué sur l'avis d'appel d'offres AAO (voir modèle type) les garanties et critères de qualification requis			
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D’ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d’évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(d)	Règles concernant la participation	Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes : (a) Établit que la participation des parties intéressées est équitable et fondée sur la qualification et conforme aux règles relatives à l’éligibilité et aux exclusions. Dans ce cadre, le terme « fournisseur » englobe tous les fournisseurs de services y compris les entrepreneurs, les cabinets de conseil, etc. (b) Garantit qu’il n’existe aucun obstacle à la participation au marché des acquisitions publiques.	L’indicateur subsidiaire 1(d) est partiellement satisfait. Le cadre juridique établit que tout candidat qui possède les qualifications requises et les capacité juridiques et administratives est habilité à participer à un appel d’offres. Il prévoit également les cas d’exclusion pour fraude, faillite et autres conditions bien précisées. La participation des entreprises publique est bien encadrée de manière à ne pas fausser la concurrence et les procédures pour l’évaluation des capacités des candidats sont également détaillées. Le critère (a) est satisfait. L’article 89 du CPM prévoit que les candidats doivent justifier de leurs capacités juridiques, techniques et financières. L’article 93 du CPM prévoit les cas d’exclusions qui comprennent, entre autres, la faillite, la conformité aux dispositions fiscales et les cas de fraude. Les critères de participation des parties intéressées sont équitables et fondés sur la qualification et conformes aux règles relatives à l’éligibilité et aux exclusions (Article 89 et suivants du CMP). Le critère (b) est partiellement satisfait. Les articles 89 et 93 prévoient que les candidats doivent justifier de leurs capacité juridique, technique et financière et ne pas être frappés d’exclusion ou d’interdiction. Par ailleurs, en application des articles 119 à 123 (CMP 2018), un régime de préférence (marge de préférence de 10% pour les travaux et 15% pour les fournitures) est mis en œuvre pour les entreprises gabonaises dans les AO et les marchés sur entente directe en cas d’équivalence des offres. Il peut être éventuellement appliqué aux entreprises de la CEMAC sous 2 conditions cumulatives. (Article	Conclusion : La restriction de la participation aux seules entreprises gabonaises n’est pas conforme à la directive communautaire CEMAC qui préconise l’ouverture de la participation, sous réserve toutefois, de l’application obligatoire de la marge de préférence communautaire		

		121 du CMP). Il peut être dérogé à cette exigence en cas de groupement conjoint avec des entreprises communautaires (article 122) ou en cas de sous-traitance d'au moins 30% du marché accordé à une entreprise étrangère (art. 123) (c) Précise les critères d'éligibilité et prévoit des exclusions pour les activités criminelles ou de corruption, l'interdiction administrative conformément à la loi subordonnée à une procédure régulière ou l'interdiction des relations commerciales. (d) Établit des règles pour la participation des entreprises détenues par l'État qui promeuvent la concurrence équitable (e) Précise les procédures qui peuvent être utilisées pour déterminer l'éligibilité d'un soumissionnaire et son aptitude à exécuter un contrat particulier.	Le critère (c) est satisfait. Le cadre juridique précise les critères d'éligibilité (Décret 00/27 portant CMP Articles 89 à 93), sous réserve des cas dans lesquels l'entreprise doit fournir un certificat de qualification à la demande de l'AC « en cas de nécessité ». Le CPM prévoit des exclusions (Article 93 du CMP) pour la fraude et la corruption (art 246) et l'interdiction administrative (Article 247 du Décret 00/27 portant CMP). La Loi N°002/2003 du 7 mai 2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise, et l'adoption du règlement commun N°01/03-CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale en instaurant un cadre pour l'intégrité des candidatures dans les marchés publics ; ce qui s'est traduit par la mise en place de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF), aux côtés des autres États membres de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC). Ces dispositions sur le blanchiment des capitaux interdit l'accès aux marchés des personnes sanctionnées Le critère (d) est satisfait. L'article 6 du CMP 2018 dispose des règles de participation des entreprises publiques qui sont tenues de jouir de l'autonomie juridique et financière, être gérées selon les règles du droit commercial et ne pas dépendre de l'autorité contractante. Le critère (e) est satisfait. Les articles 89 à 93 du CMP prévoient les critères d'éligibilité pour participer à un marché public. L'article 90 à 92 prévoient la procédure à utiliser pour évaluer les capacités du candidat. Les critères doivent être pertinents à la demande de soumission. Les dossiers types de passation de marchés décrivent la méthodologie de fixation des critères et procédures d'évaluation des capacités du candidat.			
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(e)	Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques	Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes : (a) Définit le contenu minimal des dossiers d'appel d'offres et exige que le contenu soit pertinent et suffisamment détaillé pour que les fournisseurs soient en mesure de répondre à la condition. (b) Exige le recours à des spécifications neutres citant des normes internationales quand cela est possible et prévoit l'utilisation de spécifications fonctionnelles, le cas échéant. (c) Exige la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres	L'indicateur subsidiaire 1(e) est satisfait. Le contenu des dossiers d'appel d'offres est pertinent et suffisamment détaillé pour que les candidats potentiels puissent répondre à la demande de soumission. Il permet aux candidats de demander des renseignements complémentaire et balise l'obligation de l'AC d'y répondre. Il impose l'utilisation de normes neutres à défaut de spécifications neutres. Les DAO n'ont pas été actualisés. Le critère (a) est satisfait. Les documents et pièces composant le dossier d'appel à la concurrence sont énumérés à l'article 75 du Décret 0027 portant CMP. Ils sont suffisamment détaillés pour permettre aux candidats de préparer une offre exhaustive. Le critère (b) est satisfait. L'article 78 du CMP spécifie que les travaux, fournitures et prestations de services qui font l'objet d'un marché public sont définis par référence aux normes, agréments techniques ou spécifications nationaux ou communautaires, ou, à défaut, par référence à des normes, agréments techniques ou spécifications internationaux. Le critère (c) est satisfait. L'article 79 CMP alinéa 3 autorise la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres		Lacune importante en ce qui concerne l'actualisation des dossiers. Voir indicateur 2(b) ci-dessous, page 32 Conclusion : Le contenu des dossiers d'appel d'offres prescrit par le cadre juridique est globalement conforme aux bonnes pratiques internationales. Les CCAG doivent être actualisés ce qui doit conduire à revoir les DTAO.	Actualiser les CCAG et donc les DTAO

		(d) Les soumissionnaires potentiels sont autorisés à demander une clarification du dossier d'appels d'offres et l'entité adjudicatrice doit répondre en temps opportun et communiquer (par écrit) la clarification à tous les soumissionnaires potentiels.	Le critère (d) est satisfait. L'article 103 du CPM précise que les soumissionnaires peuvent demander des clarifications jusqu'à 10 avant la date de clôture et que l'autorité contractante doit répondre par écrit à tous les candidats dans les 5 jours de la demande.			
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusion Drapeaux Rouges	Recommandations
1(f)	Critères d'évaluation et d'adjudication	Le cadre juridique impose que : (a) Les critères d'évaluation soient objectifs, en rapport avec l'objet du contrat, et soigneusement définis à l'avance dans les dossiers d'appel d'offres de sorte que la décision d'attribution soit prise uniquement sur la base des critères énoncés dans les documents d'appel d'offres. (b) L'utilisation de caractéristiques liées au prix et de caractéristiques non liées au prix et / ou la considération du coût du cycle de vie soient autorisées le cas échéant afin de garantir des décisions objectives et rentables	L'indicateur subsidiaire 1(f) est partiellement satisfait. Le cadre juridique impose que les critères d'évaluation soient formulés à l'avance, pour garantir l'objectivité et la transparence du processus d'évaluation. Il manque cependant la prise en compte de la considération du coût du cycle de vie. Le critère (a) est satisfait. Les articles 109 et 111 du CMP disposent que les offres doivent être évaluées en fonction des critères mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence. L'article 57 du CMP 2018 exige l'objectivité et la neutralité des critères qui doivent être établis en référence à des normes. Les dispositions du cadre juridique concernant les critères d'évaluation et d'attribution sont conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Les critères d'évaluation sont déterminés au cas par cas dans les données particulières du DAO. Le critère (b) est partiellement satisfait. L'article 111 du CMP dispose : « l'évaluation des offres se fait sur la base de critères économiques, financiers et techniques contenus dans le DAO afin de déterminer l'offre conforme évaluée la moins-disant. L'absence de prise en compte du coût du cycle de vie constitue une faiblesse importante. Les critères d'évaluation incorporent des considérations sociales, d'hygiène, et environnementales lorsque ces considérations sont prises en compte/incorporées dans le DAO (Cahier des clauses environnementales, art.75 du CMP). Cependant, le coût du cycle de vie n'est habituellement pas pris en considération dans les critères d'évaluation.	Conclusion : Les dispositions du cadre juridique concernant les critères d'évaluation et d'attribution sont conformes aux bonnes pratiques. Ils n'intègrent pas cependant les considérations sociales ou environnementales qui sont aujourd'hui prônées dans le cadre du développement durable. Le coût du cycle de vie n'est pas pris en compte dans les critères.		La nouvelle loi sur la commande publique devra tenir compte de la considération du coût du cycle de vie

	(c) L’évaluation des propositions relatives aux services de consultants accorde l’importance voulue à la qualité et que des procédures et méthodes claires d’évaluation de la qualification technique soient définies. (d) La manière dont les critères d’évaluation sont combinés et les pondérations relatives attribuées sont clairement définies dans les dossiers d’appels d’offres. (e) Pendant la période d’évaluation, les informations relatives à l’examen, la clarification et l’évaluation des soumissions / propositions ne soient pas divulguées aux participants ou à d’autres parties qui ne participent pas officiellement au processus d’évaluation	Le critère (c) est satisfait. Le chapitre 9, art. 137 du CMP 2018 est consacré aux règles spécifiques des marchés de prestations intellectuelles « Phase 2 – Étape de demande de propositions », en prenant en compte la qualité technique. Le DTAO sur les prestations intellectuelles prévoit 3 méthodes pour le choix des offres : « qualité-coût », « budget déterminé » et « moindre coût » avec leurs formules de calcul respectives. Le critère (d) est satisfait. Le CMP Art.141 prévoit les critères de sélection adaptés aux marchés de prestations intellectuelles. Le DTAO sur les prestations intellectuelles prévoit une méthode d’évaluation des offres techniques avec une pondération des points suivant les qualifications, l’expérience, la méthodologie, la connaissance de l’environnement et les compétences du personnel clé, etc... Le critère (e) est satisfait. La confidentialité est prévue dans l’article 27 en ce qui concerne le secret des débats de la commission d’évaluation des offres. L’article 108 prévoit que l’AC ne peut divulguer les renseignements confidentiels que les soumissionnaires lui communiquent. Elle est aussi envisagée dans le cadre des communications par voie électronique (art. 85 et 86 du CMP 2018) (pas encore mise en œuvre).			
--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(g)	Soumission, réception, et ouverture des offres	Le cadre juridique prévoit les dispositions suivantes : (a) Ouverture des offres selon une procédure définie et réglementée immédiatement après la date limite pour la soumission des offres. b) Des registres des séances d'ouverture des offres sont conservés et peuvent être consultés (c) La sécurité et la confidentialité des offres sont maintenues avant l'ouverture des offres et jusqu'après l'adjudication du contrat.	L'indicateur subsidiaire 1 (g) est partiellement satisfait. L'ouverture des offres devrait avoir lieu immédiatement après la clôture de l'appel d'offres, le public devrait avoir accès aux registres de la séance d'ouverture, la divulgation d'informations confidentielles devrait être bien encadrée en plus de l'obligation de confidentialité portant sur l'offre elle-même. Le critère (a) est partiellement satisfait. Les modalités d'ouvertures des plis sont clairement définies à l'article 107 du CMP 2018 qui dispose : « ... la séance d'ouverture des plis est publiques et intervient le plus rapidement possible après la date limite de remise des offres fixée dans le DAO. La séance d'ouverture des plis est présidée par le président de la CEO en présence des candidats ou de leurs représentants qui souhaitent y prendre part et éventuellement en présence d'un observateur indépendant ». L'ouverture des offres devrait avoir lieu immédiatement après la clôture de l'appel d'offres. Autrement, les dispositions du cadre juridique en matière de soumission, réception et ouverture des offres sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Le critère (b) est satisfait. L'article 107 du CMP 2018 prévoit que le PV soit signé par les membres de la CEO et le cas échéant par l'observateur indépendant. Il est publié par la PRM et remis sans délai à tous les soumissionnaires qui en font la demande et transmis à l'administration centrale en charge des marchés publics. Cependant, l'accès du public au procès-verbal d'ouverture des plis n'est pas autorisé. Seuls les candidats peuvent y participer et éventuellement un observateur indépendant/représentant. Le critère (c) est satisfait. Les articles 104 et 108 du CMP 2018, et les dispositions des DAO types garantissent la sécurité et la confidentialité des offres avant l'ouverture des offres et jusqu'après l'attribution du contrat.		Lacune importante en ce qui concerne l'ouverture des offres et en ce qui concerne la procédure de conservation des offres. Conclusion : Les dispositions du cadre juridique en matière de soumission, réception et ouverture des offres sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationales. Cependant l'accès du public au procès-verbal d'ouverture des plis n'est pas autorisé. Seuls les candidats peuvent y participer et éventuellement un observateur indépendant.	La loi sur la commande publique devra incorporer des dispositions précises afin que l'ouverture des offres se fasse immédiatement après la clôture de la période d'appel d'offres et à l'endroit prévu dans les documents. Pour mémoire : Renforcer les exigences de transparence dans la future loi sur la commande publique afin de permettre à la société civile d'assister à l'ouverture des plis. Voir ci-après indicateur 11(c). Permettre la consultation du public en rendant la publication obligatoire sur le portail des marchés publics. Le manuel de procédure (à être élaboré) devrait préciser les modalités de conservation des offres entre la réception et l'ouverture. Préciser dans la future loi sur la commande publique la durée de l'obligation de confidentialité portant sur le contenu de l'offre et sur les informations confidentielles. Dans le cas où il s'agit d'informations portant sur les procédés de nature hautement confidentielle, la divulgation devrait être tout simplement interdite sans limite dans le temps.

		(d) La divulgation d'informations sensibles spécifiques est interdite	Le critère (d) est partiellement satisfait. L'article 108 du CMP 2018 dispose qu'il est interdit à l'Autorité contractante de divulguer les renseignements que les soumissionnaires lui communiquent, concernant les aspects confidentiels de leurs offres ». Mais il n'y a aucune disposition relative à la durée pendant laquelle on doit maintenir la confidentialité. Des dispositions (art 85 et 86) veillent à la confidentialité des informations transmises par voie électronique.			
		(e) Le mode de soumission et de réception des offres par le gouvernement est bien défini afin d'éviter le rejet inutile des offres.	Le critère (e) est satisfait. Le mode de soumission et de réception des offres est régi par les articles 96 à 98 du CMP 2018, et par les dispositions des DAO types. Il est bien encadré et clair, et empêche bien un rejet inutile des offres.			

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(h)	Droit de contester et de former un recours	Le cadre juridique prévoit ce qui suit : (a) Les participants aux procédures de passation des marchés ont le droit de contester les décisions ou actions prises par l'entité adjudicatrice. (b) Des dispositions pour répondre à une contestation avec une révision administrative par un autre organe indépendant de l'entité adjudicatrice qui a le pouvoir de suspendre la décision d'adjudication, d'accorder des réparations et qui comprennent le	L'indicateur subsidiaire 1(h) est partiellement satisfait. L'organe indépendant de l'entité adjudicatrice n'a pas le pouvoir d'accorder des réparations et la publication des décisions bien que prévue n'est pas effectuée. L'ARMP n'a pas constitué en son sein un groupe spécialisé pour traiter les recours bien qu'elle les traite dans sa structure. Le critère (a) est satisfait. Le Titre 6 « Du contentieux et des autres sanctions relatives aux MP » du CMP 2018 institue le recours au stade de passation de marchés bien que ce mécanisme soit peu utilisé. Le chapitre 1 dans ses articles 234 à 243 est consacré au contentieux de la passation. Les articles 244 et suivants traitent des recours en cours d'exécution des marchés. Dans la pratique il n'existe pas de statistiques des recours précontractuels (durant la phase de formation du contrat) présentés devant les AC (recours gracieux ou hiérarchiques). Dans la pratique, (discussions avec le Conseil d'État, l'ARMP, l'ENM)), l'ARMP n'a eu à connaître qu'un seul recours précontractuel. Le critère (b) est partiellement satisfait. Le Titre 6, Chapitre 1, Section 2 du CMP 2018 article 240 prévoit une procédure de recours devant l'ARMP.– Le décret de 2014 relatif à l'ARMP n'a pas prévu de service dédié pour traiter le contentieux devant l'ARMP. Ceci constitue une lacune importante. Le recours l'ARMP est suspensif de la procédure d'attribution selon l'article 239, alinéa 2. L'ARMP n'a cependant pas le pouvoir d'accorder des réparations. Les articles 243 et 245 stipulent que les décisions de l'ARMP peuvent faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives compétentes soit lors de la passation ou de l'exécution des marchés de Précontractuels portés devant elle ne sont pas énoncés précisément. Le décret 00027 portant CMP 2018 prévoit dans son article 242 : « L'ARMP, saisie d'un recours, statue conformément aux	.	Lacune importante en ce qui concerne la procédure de traitement des recours. Conclusion : Globalement les préconisations du cadre juridique en matière de recours ne sont pas conformes aux bonnes pratiques internationales. Dans le cadre des prestations intellectuelles, il importe de réglementer le délai entre la publication des résultats de l'évaluation des offres techniques et l'ouverture des offres financières afin de permettre l'examen éventuels des contestations par le CRD avant l'ouverture des offres financières.	Des recommandations sont énoncées en détail sous le pilier III. La nouvelle loi sur la commande publique devra prévoir la création d'une direction spécialisée au sein de l'ARMP pour traiter des recours. CRD et les pouvoirs accordés à l'ARMP dans le cadre des recours précontractuels. Lors de l'élaboration de la loi sur la commande publique on devrait examiner la possibilité de donner à l'ARMP le pouvoir d'accorder des réparations au candidat qui dont le recours est accepté. La future loi devra prévoir et encadrer le délai dit de « stands till » (la suspension de la signature pour laisser un délai de 10 jours afin de permettre l'exercice des recours) pour tous les contrats, y compris de prestations intellectuelles, au-dessus d'un certain seuil. Il convient également de réviser le CMP, afin de réglementer le délai entre la publication des résultats de l'évaluation des propositions techniques et l'ouverture des offres financières des marchés de prestations intellectuelles,

		droit à une révision judiciaire.	pouvoirs et prérogatives qui lui sont conférés par les textes en vigueur. L'Autorité Contractante doit se conformer en prenant, dans un délai de 5 jours ouvrable, les mesures de nature à remédier aux irrégularités constatées »			de façon à permettre l'exercice des recours des soumissionnaires et la saisine du CRD, avant l'ouverture des offres financières. Dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la commande publique, introduire l'obligation de publier, sur le portail des marchés publics, les recours et les décisions rendues.
--	--	----------------------------------	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(i)	Gestion des contrats	Le cadre juridique prévoit ce qui suit : (a) Les fonctions pour prendre en charge la gestion du contrat sont définies et les responsabilités sont clairement attribuées, (b) Les conditions des avenants au contrat sont définies, garantissent la maîtrise des dépenses et ne limitent pas arbitrairement la concurrence.	L'indicateur 1(i) est partiellement satisfait. Le critère (a) est partiellement satisfait. Le CMP 2018 définit les rôles de l'Autorité contractante, ainsi que de la personne responsable du programme (PRP) (art 12), de la Personne Responsable des marchés (PRM) (art 13) y compris en matière de suivi de l'exécution du marché. L'article 11 mentionne également le rôle du Directeur Central des Affaires financières, sans toutefois préciser ses attributions. Par ailleurs, les responsabilités du maître d'ouvrage délégué (défini à l'article 2) en matière de gestion des contrats sont clairement définies dans le CMP (articles 31 à 35 du CMP 2018) : la gestion des marchés passés au nom et pour le compte de l'autorité contractante (art 33), le paiement ou l'autorisation des paiements aux titulaires des marchés, la réception de l'ouvrage ou du projet, la représentation de l'autorité contractante à l'égard des tiers, la possibilité d'agir en justice. Les CCAG des dossiers types règlementent également la gestion des contrats mais ils ont besoin d'être actualisés (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution des travaux publics ; D 1478 10/12/1973 pour les fournitures) Le critère (b) est satisfait. L'avenant est défini à l'art. 2. Les articles 179, 182, 223 du CMP 2018 définissent les matières pouvant faire l'objet d'avenant, les conditions de passation et les limites d'un avenant. L'avenant intervient lorsque la valeur des prestations supplémentaires atteint 15% (art 179) et maximum 30% du montant du marché initial (art 180) mais la formulation de l'article est ambiguë. Il ne peut modifier ni l'objet du marché ni le titulaire, ni la monnaie, ni la formule des prix (art 179). L'article 179 du CMP régit l'approbation des avenants. L'article 40 et 179 du CMP 2018 définissent les responsabilités en ce qui concerne le contrôle a priori des avenants par l'administration centrale qui doit valider les projets d'avenants. Le critère (c) est satisfait. L'article 244 du CMP 2018 régit les recours relatifs à l'exécution des marchés. Il prévoit que le titulaire du contrat		Conclusion : Les préconisations du cadre juridique en matière de gestion des contrats sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Par contre, les dispositions de règlement des litiges et contentieux méritent d'être révisés. Sur le règlement des contentieux contractuels, l'Agence judiciaire a indiqué qu'il existait de nombreuses instances d'arbitrage en cours qui avaient révélé la faiblesse de la rédaction des clauses compromissaires. Sur la représentation des intérêts de l'Etat en cas de contentieux, il existe un chevauchement entre les compétences de l'Agence judiciaire	La loi devra préciser les modalités des procédures de règlement alternatifs des différends pendant l'exécution d'un marché -- notamment les délais à respecter pour les recours gracieux et/ou hiérarchique. Il s'agit de modes alternatifs de règlements de litiges autres que par la voie judiciaire, afin de privilégier un règlement rapide des contentieux qui naissent au cours l'exécution. Les modalités de recours à l'arbitrage devront être précisées pour définir les principales dispositions des clauses compromissaires à insérer dans les contrats. Les attributions de l'agence judiciaire de l'Etat (AJE) et de la DGBFIP en matière de contentieux contractuel devront être précisées pour éviter tout chevauchement. Les CCAG ont besoin d'être actualisés (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution des travaux publics ; D 1478 10/12/1973 pour les fournitures

		(c) Il existe des processus efficaces et équitables pour résoudre les litiges rapidement pendant l'exécution du contrat. (d) La décision finale issue d'un processus de règlement des conflits est exécutoire	doit saisir l'AC d'un recours gracieux puis le supérieur d'un recours hiérarchique aux fins de rechercher un règlement amiable. En cas d'échec (art 245), le litige est porté devant l'ARMP et le cas échéant l'arbitrage ou les juridictions. Cependant, aucun délai n'est précisé et les modalités de règlement amiable des litiges ne sont pas précisées. Le critère (d) est satisfait. L'acte uniforme de l'OHADA sur le droit de l'arbitrage constitue la loi applicable en matière d'arbitrage. Un centre d'arbitrage est créé au niveau de la Chambre de Commerce de Libreville. Le Gabon a ratifié son adhésion à la convention de New York sur l'exécution des sentences arbitrales de 1958, le 17 octobre 1994, avec entrée en vigueur le 15 janvier 1995. En ce qui concerne la médiation et la conciliation, la décision n'est exécutoire qu'après homologation.		de l'Etat (AJE) et les dispositions du décret 0058 de 2016 relatif aux compétences de la DGBFIP qui instaure dans son article 50 un « service contentieux » chargé de l'instruction de « tous les dossiers contentieux » et de proposer les solutions et la position de la « DGBFIP »	
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(j)	Passation des marchés par voie électronique (acquisition électronique)	Le cadre juridique satisfait les conditions suivantes : a) Le cadre juridique autorise ou impose des solutions d'acquisition électronique couvrant entièrement ou partiellement le cycle de passation des marchés publics. (b) Le cadre juridique garantit l'utilisation d'outils et de normes permettant l'accès libre et complet au système, en tenant compte de la confidentialité, de la sécurité des données et de l'authentification. (c) Le cadre juridique exige d'indiquer aux parties intéressées quelles phases des processus seront gérées électroniquement.	L'indicateur subsidiaire 1(j) est satisfait. Le cadre juridique existe mais les systèmes n'existent pas. Les mécanismes existent en principe mais ils doivent être davantage développés pour être opérationnels. Les infrastructures n'existent pas et le portail n'est pas opérationnel. Le critère (a) est satisfait. La dématérialisation est définie à l'art. 2 du CMP 2018. Les articles 84, 85 du CMP 2018 permettent l'échange d'information par voie électronique (art 84), la transmission électronique des DAO (art 85) et la remise des offres (art 85 du CMP 2018). Le critère (b) est satisfait. Les articles 86 et 87 prévoient que les moyens électroniques doivent avoir un caractère non discriminatoire, être compatibles avec les technologies courantes, et doivent garantir la sécurité et la confidentialité des informations. L'article 87 du CMP exige que les communications, échanges et stockage soient réalisés en préservant l'intégrité des données et la confidentialité des offres. Le critère (c) est satisfait. Le cadre juridique (articles 84 à 87 du CMP 2018) autorise bien l'autorité contractante à choisir les étapes pouvant faire l'objet d'échanges électroniques. Rien n'est prévu cependant en ce qui concerne la réduction des délais à prévoir en cas d'utilisation des procédures électroniques. L'article 127 CMP 2018 ne prévoit pas non plus la publication des résultats par voie électronique.		L'absence d'un système de passation des marchés électronique constitue une lacune importante.	

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
1(k)	Normes concernant la tenue en lieu sûr des archives, documents et données électroniques	Le cadre juridique prévoit ce qui suit : (a) Établit une liste complète des archives et documents de la passation des marchés relatifs aux transactions, comprenant la gestion des contrats, qui doit être maintenue au niveau opérationnel et qui est à la disposition du public aux fins de consultation, y compris les conditions d'accès. b) Il existe une politique de rétention des documents qui est compatible avec les règles de prescription en vigueur dans le pays en cas d'enquête et de poursuites pour fraude et corruption, ainsi qu'avec les cycles d'audit. (c) Il existe des protocoles de sécurité établis pour assurer la protection des archives (matérielles et /électroniques)	L'indicateur subsidiaire 1(k) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. D'après l'art. 11 du CMP 2018, l'AC est en charge « de la tenue des archives de tous les documents relatifs aux marchés publics » Cependant, il n'existe aucune liste complète des documents qui constituent les archives. Cette responsabilité est attribuée à la PRM (art. 13) donc au niveau opérationnel. Au niveau macro, la responsabilité de veiller à la bonne tenue et à la conservation des archives incombe à l'ARMP, décret de 2014. En outre, il n'existe pas de texte réglementaire rendant obligatoire l'accès libre du public aux documents. Malgré les directives, l'archivage complet des documents de marchés en un seul lieu reste encore très difficile. Les quelques rapports d'audits des marchés soulignent régulièrement ce déficit dans l'archivage. La difficulté qui a été notée au sujet de la collecte et de l'analyse des renseignements sur les 76 marchés de l'échantillon confirme l'état de désorganisation des archives et des documents de la passation des marchés. Le critère (b) est partiellement satisfait. L'obligation légale de conservation des documents sous forme d'archives est de 10 ans -- ce qui coïncide avec le délai de prescription des d'éventuels délits dans les marchés publics qui est également de 10 ans. Par contre, les modalités de mise en œuvre ne sont pas clairement définies notamment en ce qui concerne la responsabilité de la conservation. Le critère (c) n'est pas satisfait. La sécurité et la protection des archives de l'administration ne sont pas soumises à des règles bien définies dans les textes réglementaires. La mise en place de protocoles de sécurité reste exceptionnelle, et à la discrétion de l'AC		Lacune substantielle. Conclusion : l'archivage complet des documents en un lieu unique est encore très difficile. Les rapports d'audit des marchés soulignent régulièrement le déficit d'archivage. L'accès du public aux documents administratifs reste aussi très difficile.	Adopter le décret d'application de la loi sur les archives. L'ARMP devrait élaborer un manuel d'archivage des documents de marchés. Il devrait lister les pièces devant faire l'objet d'archivage. : tous les documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés, les modalités de conservation, sécurité, accès, etc. Au niveau de chaque autorité contractante, l'Unité de passation des marchés devrait être responsable de l'archivage des pièces de marchés et de leur conservation en un lieu unique. Le manuel devrait être publié sur le portail. Adopter les régulations relatives à la loi sur l'accès à l'information pour préciser les conditions d'accessibilité. La recommandation ci-dessus devrait corriger ce problème. La recommandation globale concernant l'archivage devrait corriger le problème. La recommandation globale concernant l'archivage devrait corriger le problème.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(l)	Principes de passation des marchés publics dans la législation	L'ensemble de normes législatives et réglementaires satisfait les conditions suivantes : (a) Le cadre juridique relatifs à la passation des marchés publics s'applique à l'ensemble de la législation spécialisée réglementant la passation des marchés par entités opérant dans des secteurs particuliers, selon le cas. (b) Les principes et / ou les législations relatives à la passation des marchés publics s'appliquent à la sélection et la passation des contrats de Partenariats public-privé y compris des concessions, selon le cas. (c) Les	L'indicateur subsidiaire 1(l) est partiellement satisfait. Les règles relatives à la régulation des PPP doivent être précisées de même que les modalités spécifiques à chacune des entités des divers secteurs. Le critère (a) est partiellement satisfait. Les principes définis à l'article 5 du CMP 2018 et le champ d'application est défini à l'article 3 avec les exclusions prévues à l'article 4. En principe tous les achats sont couverts, à l'exception de ceux expressément exclus du fait de la loi. Les contrats de Partenariat public Privé (PPP) sont régis par l'Ordonnance No 22/PR/2015 du 11 août 2015 relative au Partenariat Public Privé. Il n'existe pas de réglementation spécialisée, spécifique à des secteurs ou autorités contractantes particuliers (secteur de l'énergie, de l'eau. Des transports). L'autorité de régulation des PPP n'est pas encore définie. La passation des contrats de PPP quant à elle respecte les principes des marchés publics. Le critère (b) est satisfait. L'article 18 de l'Ordonnance relative aux PPP délégations de service public est indépendante du cadre juridique régissant les marchés publics et prévoit que les contrats de PPP sont soumis aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement, d'objectivité de concurrence et de transparence des procédures et du respects des règles de bonne gouvernance. Les principes applicables à la passation des marchés publics sont bien observés par la réglementation régissant la passation des contrats de PPP. Il est prévu un mécanisme de recours pour les PPP réservé aux soumissionnaires, devant un organe de régulation mais il n'est pas désigné ou instauré.		Conclusion : Des contrats de PPP sont passés alors que les organes de gouvernance ne sont pas fonctionnels.	Adopter et promulguer une loi relative à la commande publique qui couvrirait également les PPP afin de partager certains organes tels que l'ARMP et les mécanismes de recours. Cet exercice devrait s'appuyer et tenir compte des avancées au niveau communautaire (CEMAC) avec le projet de directive sur les contrats de PPP. Instaurer la régulation des PPP d'une manière officielle, en désignant l'ARMP comme autorité de régulation. Élaborer et adopter des textes particuliers applicables aux divers secteurs.

		responsabilités pour l'élaboration de politiques et pour soutenir la mise en œuvre des PPP y compris des concessions sont clairement attribuées.	Le critère (c) est satisfait. Les responsabilités pour l'élaboration des politiques de PPP ne sont pas attribuées à l'ARMP aux termes des dispositions du CMP et du décret portant organisation et Fonctionnement de l'ARMP, mais désormais au ministère de l'Économie, appuyé par les organes de gouvernance de ce type de contrat.			
--	--	--	---	--	--	--

Cm

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 2. Les réglementations et outils d'application soutiennent le cadre juridique			Cet indicateur vérifie l'existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d'application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossiers d'appel d'offres, et des conditions contractuelles types. Idéalement, la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation des marchés publics. Les réglementations de rang inférieur et les instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle, et indiquent la manière dont il convient d'appliquer la loi dans des circonstances particulières			
2(a)	Réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures	(a) Il existe des réglementations complétant et précisant les dispositions de la loi sur la passation des marchés, et qui ne sont pas contraires à la loi. (b) sont claires, complètes, et unifiées sous la forme d'un ensemble de réglementations facilement disponibles dans un lieu unique et accessible.	L'indicateur subsidiaire 2(a) n'est pas satisfait. Il existe un certain nombre de textes d'application. Par contre, il en manque plusieurs qui ne sont pas encore pris ou qui se trouvent dans le circuit administratif. Les textes n'ont pas été actualisés et ils sont difficiles d'accès puisque le portail n'est pas opérationnel. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le décret 000/27 portant CMP constitue un texte solide mais l'ARMP n'y est visé que par un seul article (art. 44) et elle n'a pas été créée par une loi, contrairement aux exigences de la loi 02/2005 dans ses dispositions relatives aux Autorités administratives indépendantes (art. 60) » de la commande publique ne sont pas encore promulgués Le critère (b) n'est pas satisfait. Les réglementations sont claires, mais pas toujours cohérentes entre elles et elles sont difficilement accessibles au public et aux administrations à partir d'un portail unique (www.marchespublics.gb) qui n'est pas opérationnel. L'ARMP a regroupé l'ensemble des textes dans un fascicule. Toutefois, les règlements d'application restent encore incomplets, car les textes d'application prévus par le Code des marchés publics (CMP) ne sont pas encore pris. Il s'agit des textes suivants : 1. Les dispositions relatives aux pouvoirs de l'ARMP en cas de recours (art 242) 2. « Un arrêté du Ministre chargé des MP doit fixer la répartition des missions de contrôle entre l'administration centrale = en charge des MP et ses démembrements, en fonction de seuil de compétence qu'il détermine » Art 42... Le critère (c) n'est pas satisfait. La responsabilité en ce qui concerne la		Lacune importante. L'ARMP doit pleinement jouer son rôle ce qui inclut la conservation et actualisation des textes réglementaires.	L'ARMP devrait d'abord faire l'inventaire des textes manquants et de ceux nécessitant une revue ou actualisation. Ensuite préparer et soumettre au Gouvernement les textes d'application du CMP pour l'ARMP doit instaurer en son de classification des sein les mécanismes et établir les responsabilités pour l'actualisation des textes Réactiver le processus entrepris du TP sous la supervision de l'ARMP

		(c) La responsabilité en ce qui concerne la conservation des réglementations est clairement déterminée et les réglementations sont régulièrement actualisées	conservation des réglementations incombe à l'ARMP. Mais les mises à jour des réglementations ne sont pas effectuées, faute d'avoir accès à tous les textes et faute d'organisation interne adéquate			
--	--	--	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
2(b)	Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux, et services	(a) Des modèles de dossiers d'appel d'offres sont mis à disposition pour un large éventail de biens, travaux et services, y compris les services de consultants acquis par les organismes gouvernementaux. (b) Au minimum, il existe un ensemble de dispositions et modèles types et obligatoires qui reflètent le cadre juridique. Ces dispositions peuvent être utilisées dans les	L'indicateur subsidiaire 2(b) est partiellement satisfait. Il existe un certain nombre de modèles qui doivent être actualisés et ajustés pour être mis en conformité avec les standards internationaux. Le critère (a) est partiellement satisfait. Les dossiers types d'appel d'offres en vigueur doivent être ajustés pour être conformes aux standards internationaux. Plus d'une dizaine de dossiers types d'appel d'offres, y compris des demandes de propositions types pour le recrutement de consultants, sont mis à la disposition des acheteurs publics : DAO pour les marchés de Fournitures : DT-Fourniture Habillement, DT-Fourniture Mobilier, DT-Fourniture Informatique, DT-Fourniture Produits Alimentaires, DT-Fourniture Habillement, DT-Fourniture Pharmaceutiques, DT-Fourniture Véhicules, DT-Fourniture Habillement ; Les DAO pour les marchés de service : DT-Service catégorie 1, DT-Service catégorie 2 ; DAO pour les marchés de travaux : DT-Petits travaux avec études, DT-Grands travaux avec études, DT-Travaux moyens avec études, DT-Petits travaux sans études, DT-Grands travaux sans études, DT-Travaux moyens sans études, DT-Préqualification Phase1, DT-Préqualification Phase2 DT Il s'agit de dossiers adaptés des dossiers types Banque mondiale et de la BAD, mais ils doivent être actualisés : notamment car leurs renvois aux dispositions du CMP ne sont plus à jour. Le critère (b) est satisfait. Les dossiers sont bien structurés et ils comprennent les documents-types nécessaires : Les Instructions aux Soumissionnaires (IS) ; Les Données Particulières de l'Appel d'Offres (DPAO) ; Le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) ; Le Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP) ; Le Cadre du Sous Détail des Prix Unitaires ; Les Spécifications Techniques ou Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) ; Le Descriptif du Projet ou Termes de Référence (TDR) ; Les Croquis et Plans ; Les Modèles de Formulaire. Les dossiers en vigueur sont		Lacune importante. Les dossiers types doivent être actualisés aussitôt que de besoin. Conclusion : Les dossiers types d'appel d'offres en vigueur doivent être ajustés pour être conformes aux standards internationaux. Lacune importante comme dans le cas des textes réglementaires	Il est urgent de finaliser la mise à jour des DAO et de les rendre obligatoires après diffusion et publication sur le site de l'ARMP.

		dossiers préparés pour les appels d'offres / de soumissions concurrentiels. (c) Les dossiers d'appel d'offres sont tenus à jour et les responsabilités concernant la préparation et l'actualisation sont clairement attribuées.	conformes au cadre juridique mais doivent être actualisés pour intégrer les références au nouveau CMP. Ils ont été préparés par l'ancienne DGMP. Ils sont adoptés par décision et sont en principe d'application obligatoire de l'ARMP. Le critère (c) n'est pas satisfait. L'élaboration, la mise à jour et la conservation des dossiers types est de la responsabilité de l'ARMP. Les DAO sont relativement récents (ex 2013 pour le DAO Grands Travaux). La mise à jour de ces dossiers n'est pas faite de manière organisée leur adoption et publication sont attendus. Les responsabilités d'actualisation et de préparation de l'actualisation ne sont pas clairement établies au niveau de l'ARMP.			
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
2(c)	Conditions contractuelles types	(a) Il existe des conditions contractuelles types pour les types de contrats les plus courants et leur utilisation est obligatoire. (b) Le contenu des conditions contractuelles types est généralement conforme aux pratiques admises au plan international. (c) Les conditions contractuelles types font partie intégrante des dossiers d'appel d'offres et sont à la disposition des participants aux procédures de passation des marchés	L'indicateur subsidiaire 2 (c) est partiellement satisfait. Il n'existe pas de CCAG pour les marchés de prestations intellectuelles. Même si dans l'ensemble elles sont conformes aux bonnes pratiques, elles doivent être actualisées. Le critère (a) est partiellement satisfait. Il n'existe pas de CCAG pour les marchés de prestations intellectuelles. Les DAO types dont l'application est obligatoire contiennent des conditions contractuelles types, conformes à la réglementation nationale : Cahier des Clauses administratives générales (CCAG) et particulières (CCAP). Conformément à la réglementation, les conditions contractuelles doivent être exhaustivement renseignées et incluses dans le DAO pour chaque appel à la concurrence. Elles ne sont pas soumises à négociation après l'attribution du marché. Mais les CCAG ont besoin d'être actualisés (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution des travaux publics ; D1478 10/12/1973 pour les fournitures et services). Les CCAG ont besoin d'être actualisés (D 1479 du 10/12/1973 pour l'exécution des travaux publics ; D1478 10/12/1973 pour les fournitures et services) Le critère (b) est partiellement satisfait. Les conditions contractuelles contenues dans les DAO types sont conformes aux bonnes pratiques internationalement admises. Elles sont inspirées de celles utilisées par la Banque mondiale et la BAD mais doivent être revues et éventuellement actualisées. En fait, l'ARMP n'est pas nécessairement bien informée de l'évolution des pratiques internationales donc il est difficile d'affirmer qu'elles sont toujours conformes. Le critère (c) est partiellement satisfait. L'article 75 du CMP précise la composition du DAO qui comprend entre autres les instructions aux soumissionnaires, les données particulières, le CCAG, les CCAP, CCTG, CCTP. Ils ne sont cependant pas actualisés.		Conclusion : Les CCAG ont besoin d'être actualisés (D1479 pour les travaux et D1478 pour les fournitures et services) ; Il n'existe pas de CCAG pour les prestations intellectuelles.	Adopter formellement par décret des CCAG actualisés issus de la mise à jour des dossiers types. Adopter un CCAG pour les marchés de services de prestations intellectuelles

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
2(d)	Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices	(a) Il existe un (des) manuel(s) de passation des marchés complet(s) qui énoncent toutes les procédures pour la mise en œuvre correcte des réglementations et lois relatives à la passation des marchés. (b) La responsabilité de la tenue du manuel est clairement définie et le manuel est actualisé régulièrement	L'indicateur subsidiaire 2(d) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de guide ou manuel de l'utilisateur. Le critère (a) n'est pas satisfait. A ce jour, il n'existe pas de manuel dit des soumissionnaires. Par ailleurs, il n'existe pas encore de véritable manuel détaillant les procédures de passation des marchés à l'usage des autorités contractantes. Le critère (b) n'est pas satisfait. L'élaboration, la mise à jour et la conservation du manuel relève de la responsabilité de l'ARMP d'après l'énoncé de ses compétences dans le décret de 2014. Pourtant elle ne s'est pas acquittée de cette tâche jusqu'à présent. Il n'existe pas encore de manuel de procédures adapté aux besoins des acheteurs publics. Il faut préciser que l'ARMP a publié un guide du soumissionnaire.		Lacune substantielle. Conclusion : Il n'existe pas encore de manuel de procédures adapté aux besoins des acheteurs publics. Par contre, l'ARMP a publié un guide du soumissionnaire.	Une circulaire interprétative du CMP (manuel de l'utilisateur) préparée par l'ARMP, avec la participation des différentes parties prenantes serait très utile pour tous les acteurs. Cette circulaire qui rappellerait les conditions d'application des textes en vigueur en matière de marchés publics, devrait permettre une interprétation uniforme des dispositions relatives aux marchés publics et des différents textes. Elle permettrait également de trancher quelques questions d'interprétation et de chevauchement de compétences dans l'attente de l'adoption d'une loi sur la commande publique. Élaborer un manuel type sur les procédures du CMP, qui définit les responsabilités dans le système et décrit les différents processus de passation des marchés, lequel sera adopté et publié au plus tard en fin décembre 2022.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusion Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 3. Le cadre juridique reflète les objectifs politiques secondaires et les obligations internationales du pays.			Cet indicateur évalue si les objectifs de politique secondaires – tels que les objectifs en faveur d'une durabilité accrue, du soutien en faveur de certaines catégories sociales, etc. – et les obligations résultant d'accords internationaux sont traduits de manière systématique et cohérente dans le cadre juridique, c.-à-d., si le cadre juridique est cohérent avec les objectifs politiques supérieurs que le pays s'efforce d'atteindre			
	Achats publics durables (APD)	(a) Le pays a adopté une politique / stratégie pour mettre en œuvre les APD à l'appui d'objectifs politiques nationaux plus larges. (b) Le plan d'exécution des APD est basé sur une évaluation minutieuse ; des systèmes et outils sont mis en place pour concrétiser, faciliter et suivre leur mise en place. (c) Le cadre législatif et réglementaire permet d'intégrer des critères de durabilité (c.-à-d. des critères économiques, environnementaux, et sociaux) dans la	L'indicateur subsidiaire 3(a) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de politique d'achats durables au Gabon. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le Gabon a défini une stratégie de développement économique et social à travers le PSGE, document d'orientation élaboré pour l'horizon 2025. Des objectifs ont été définis dans le secteur social et le secteur de l'environnement. En théorie, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. Il n'existe pas encore, cependant, de stratégie de mise en œuvre des achats durables en soutien à la politique définie par le PSE. La nature des besoins à satisfaire lors des commandes publiques n'est pas encore déterminée en prenant en compte des objectifs de développement durable qui reposent sur trois piliers : efficacité, économique, équité sociale, développement écologiquement soutenable. Le critère (b) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de plan d'exécution des APD Le critère (c) n'est pas satisfait. Le cadre législatif et réglementaire ne définit pas le développement durable comme un principe général de la commande publique (art. 5 du CMP 2018). Il prévoit la possibilité d'intégration partielle de critères de durabilité (critères environnementaux et sociaux) dans la passation des marchés publics (Article 75 du CMP 2018 énonce que le DAO comprend un Cahier des clauses environnementales). Cependant, il n'est pas encore proposé de		Lacune importante. Conclusion : Il n'existe pas encore de stratégie et de stratégie de mise en œuvre des achats durables en soutien à la politique définie dans le PSE.	La loi sur la commande publique devra permettre de Élaborer un cadre conceptuel (principaux référentiels en matière de Élaborer un plan national d'achats publics durables (PNAPD) ; ce plan devra définir : les outils d'aide aux acheteurs publics tels que les guides d'acheteurs et un observatoire ; les outils de formation et de sensibilisation des acheteurs publics ; l'organisation des acteurs sur le territoire national et en réseaux ; les outils de suivi / évaluation ; les objectifs généraux et sectoriels de la politique d'achats durables ; les actions prioritaires et les démarches spécifiques des acteurs. <i>Dans le CMP 2018, l'Article 113 prévoit parmi les critères d'évaluation non exprimés en termes monétaires, « la durabilité de l'investissement ».</i> Cette disposition ouvre bien la porte à la notion de durabilité, par contre il

		passation des marchés publics. (d) Les dispositions juridiques sont compatibles avec les principaux objectifs de la passation des marchés et garantissent le rapport qualité/prix.	procédure ou de méthodologie pour aider à leur prise en compte par les acheteurs publics. En l'état actuel, le cadre juridique ne permet pas la prise en compte effective de ces critères Le critère (d) n'est pas satisfait. Le dispositif juridique ne propose pas de critère spécifique de développement durable			serait utile de développer une méthodologie pour appliquer ce critère. Préciser les dispositions du CMP favorisant la participation des PME : division des marchés en lots pour favoriser les PME en révisant l'article 52 du CMP, dossier unique
--	--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
3(b)	Obligations résultant d'accords internationaux	Les obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords internationaux contraignants sont : (a) Clairement définies. (b) Systématiquement transcrites dans les lois et réglementations et reflétées dans les politiques relatives à la passation des marchés.	L'indicateur subsidiaire 3(b) est partiellement satisfait. Le critère (a) est satisfait. L'article 87 de la loi portant révision de la Constitution du 12 janvier 2018 consacre la primauté des accords internationaux sur les lois nationales, et l'article 3 du Décret 0027 de 2018 portant CMP confirme cette hiérarchisation. Dans le cadre d'accords de financement ou de traités internationaux, les Le critère (b) est partiellement satisfait. La réglementation des marchés publics du Gabon s'inspire des dispositions du Règlement n° 06/09 UEAC de la CEMAC portant procédure de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté (mais qui n'est pas applicable aux marchés publics du Gabon). Cependant, les dispositions du CMP 2018 relatives aux préférences ne sont pas clairement énoncées. L'art 120 prévoit la possibilité d'une préférence nationale ou communautaire dans le DAO sous la forme d'une marge de préférence de 15% qui doit bénéficier aux fournisseurs dont les biens ont été produits au moins à 30% de la VA sur le territoire de la CEMAC ou aux entrepreneurs si au moins 30% des intrants sont d'origine communautaire ou au moins 60% des personnels sont des ressortissants des Etats de la CEMAC. Cependant l'art 121 exige également que le capital de ces entreprises appartienne au moins à 50% à des nationaux (personnes physiques ou morales de la CEMAC). Cette condition peut être écartée en cas de groupements avec des opérateurs étrangers (art. 122). Une autre dérogation générale est prévue (art 123) à ces préférences pour les marchés des collectivités locales ou de leurs établissements publics si le candidat étranger a prévu de sous-traiter localement au moins 30% de la valeur globale du marché.			Confronter le droit des marchés publics avec les accords bilatéraux de commerce

TABLEAU D'ANALYSE DETAILLEE DU PILIER II

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion						
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.			
4(a)	Planification des acquisitions et le cycle budgétaire	Le cadre législatif et réglementaire, les procédures financières, et les systèmes prévoient ce qui suit : (a) Les programmes de passation des marchés annuels ou pluriannuels sont élaborés en appui au processus de planification et d'élaboration du budget et ils contribuent à la planification pluriannuelle. (b) Les fonds budgétaires sont engagés ou	L'Indicateur subsidiaire 4(a) n'est pas satisfait. L'activité de planification pourrait en principe s'effectuer à travers une planification triennale glissante. Cependant la programmation triennale n'est pas mise en pratique et la planification pas systématiquement effectuée sur la base de programmes de passation des marchés réalistes. Les plans de passation des marchés découlent du processus budgétaire plutôt que le contraire. Le processus de réservation des crédits est entièrement fonctionnel mais il n'existe pas de mécanisme de retro-information centralisé sur le niveau d'exécution. Le critère (a) n'est pas satisfait. Dans la pratique, les programmes de passation des marchés découlent du budget, plutôt que de servir de base à son élaboration. Les plans de passation des marchés ne font pas ainsi partie de la documentation budgétaire (le budget annuel et les documents annexés) soumise au Parlement pour examen et approbation. Ils sont donc uniquement utilisés en amont pour programmer la consommation des crédits, à travers la programmation de la passation des marchés relatifs aux crédits votés. Le critère (b) est satisfait. Il existe un mécanisme de réservation des crédits en vue de garantir le paiement des marchés publics, conformément au CMP qui dispose que « la conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances publiques est soumise à		Lacune importante. Conclusion : Malgré les dispositions adéquates du Code des marchés concernant la préparation budgétaire, l'utilisation des plans de passation de marchés en appui à la programmation des crédits budgétaires ne constitue pas la pratique. Ceci devrait en principe être favorisé par l'utilisation de la Budgétisation par Objectifs de Programmes (BOP). Lacune importante	Rendre obligatoire la fourniture de plans de passation de marchés par les autorités contractantes à l'appui des demandes de crédits d'investissement, au moment des conférences budgétaires. Intégrer la maturité des programmes et la préparation d'un plan simplifié de passation des marchés pour la programmation budgétaire.

		affectés en temps utile et couvrent la totalité du montant du marché (ou le montant nécessaire pour couvrir la part du marché qui doit être exécutée pendant la période budgétaire). (c) Un mécanisme de rétro- information existe en vue de la certification de l'exécution du budget, comprenant des informations sur la réalisation des gros.	l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles d'engagement de la dépense publique ». Ainsi, le marché ne peut pas être approuvé sans la fourniture de l'attestation d'existence des crédits budgétaires. La production du titre de créances à la suite de l'engagement du contrat approuvé est automatique. Le critère (c) n'est pas satisfait. Les rapports d'achèvement des marchés sont établis conformément aux dispositions du Code des marchés publics par les différents ministères dans le cadre des procédures de paiement. Toutefois, cette information n'est pas centralisée et exploitée aux fins de réconciliation de la passation des marchés avec la programmation budgétaire.			Instaurer un mécanisme de retro-information centralisé afin de faire le point sur l'exécution des marchés, des paiements et assurer la bonne gestion financière.
--	--	--	---	--	--	---

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
4(b)	Procédures financières et le cycle de passation des marchés	Le cadre législatif et réglementaire, les procédures financières, et les systèmes prévoient ce qui suit : (a) Aucune demande de soumission d'offres / de propositions n'a lieu sans la certification que les fonds sont disponibles. (b) Les réglementations / procédures nationales relatives au traitement des factures et à l'autorisation des paiements sont respectées : Elles sont à la disposition du public et sont clairement définies pour les soumissionnaires potentiels	L'indicateur subsidiaire 4(b) est partiellement satisfait Le critère (a) est partiellement satisfait. L'article 51 du CMP dispose que la conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances publiques est soumise à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles d'engagement de la dépense publique. Le marché ne peut être lancé que s'il est inscrit dans le budget. Il est possible qu'en cours d'appel d'offres, les crédits soient réduits ou totalement supprimés si nécessaire de sorte que les crédits ne soient plus disponibles au moment de l'approbation du contrat. Le CMP ne prévoit pas de dispositions exceptionnelles dans les cas d'urgence. Le critère (b) n'est pas satisfait. Les procédures de paiement sont bien réglementées et indiquées dans les contrats. (90 jours à compter de la réception de la facture, art. 207 du CMP). Il n'existe pas d'étude récente sur les délais de paiement dans les marchés publics. En outre, les intérêts moratoires prévus par la loi (Article 207, al 3 du CMP) et dans les contrats ne sont pas payés. Les procédures de traitement des factures ne sont pas précisées dans les DAO mais les délais de paiement le sont.	Les informations sur les délais de paiement ne sont pas disponibles.	Lacune importante. Conclusion : le système d'information sur les marchés publics doit être réorganisé de manière à rendre disponible les statistiques sur les délais de paiements. Voir recommandation ci-jointe. Lacune importante.	Mettre en place une gestion de trésorerie adossée au calendrier prévisionnel des décaissements, en évitant d'engager des dépenses qui dépassent les prévisions de revenus. La loi sur la commande publique devra prévoir des règles exceptionnelles dans les cas d'urgence. Rendre effectif le paiement des intérêts moratoires. Réorganiser le système d'information sur les marchés publics de façon à rendre disponibles les statistiques sur les délais de paiement. Rendre effectif le déploiement du Système intégré VECTIS avec un volet intégré marchés publics – ou un système de Gestion des Marchés publics (SYGMAP) au niveau des autorités contractantes, et, Réaliser son interconnexion avec le système de gestion des finances publiques.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative / de réglementation			Cet indicateur fait référence à la fonction normative / de réglementation au sein du secteur public et à leurs bonnes exécution et coordination. L'évaluation de l'indicateur est axée sur l'existence, l'indépendance, et l'efficacité des fonctions et 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, ex. 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 vide et chevauchement. Une trop grande fragmentation doit être évitée, et la fonction doit être assurée en un effort conjoint bien coordonné.			
5(a)	Statut et fondement juridique de la fonction normative / de réglementation	(a) Le cadre législatif et réglementaire précise la fonction normative / de réglementation et attribue les pouvoirs nécessaires (pouvoirs formels) afin de permettre à l'institution de fonctionner efficacement ou les fonctions normatives / de réglementation sont clairement attribuées à différents services du gouvernement	L'indicateur subsidiaire 5 (a) n'est pas satisfait. L'ARMP n'est que très partiellement opérationnelle. Elle n'initie pas et ne propose pas les politiques et la réglementation (la nouvelle DGBFIP a été créée par Décret en 2016 sans même la consultation de l'ARMP). Le critère (a) n'est pas satisfait. Le Décret 0027 de 2018 portant CMP comporte deux articles relatifs à la régulation (art. 9 et art. 44). L'article 44 confère à l'ARMP les pouvoirs de régulation tout en indiquant que celle-ci est régie par les textes en vigueur, qui sont : Décret 254 de 2012 qui crée l'ARMP et qui précise ses principales missions : assistance dans la définition des politiques, l'élaboration de la réglementation, la formation des acteurs, développement du cadre professionnel, les audits, la sanction des irrégularités constatées, le règlement non juridictionnel. Décret 278 de 2014 qui vient préciser et réaffirmer les missions et présente l'organisation de l'ARMP. Il faut noter que la forme des textes qui créent l'ARMP et définissant ses attributions n'est pas conforme à la législation gabonaise. Cette dernière, qui est une Autorité Administrative Indépendante (AAI), devrait être créée par une loi conformément à la loi 02/2005 du 3/01/ 2006 (fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des services de l'État).		Lacune substantielle. Conclusion : Les fonctions de régulation attribuées à l'ARMP ne sont pas clairement définies et ne sont pas respectées par les autres institutions publiques. Elle ne remplit pas sa fonction d'organe de recours précontractuel pour assurer le respect des procédures de passation.	Adopter une loi pour accorder à l'ARMP les assises juridiques conformes à la loi gabonaise. Rendre opérationnel le Conseil de régulation en nommant ses membres (administration, secteur privé, société civile) et en veillant à nommer leurs remplaçants lorsque leurs mandats viennent à terme. L'adoption d'une loi chapeautant la commande publique devrait permettre de préciser le statut d'AAI et les attributions de l'ARMP, afin d'en faire le véritable organe de régulation et d'examen des recours précontractuels portés en appel après les recours administratifs exercés devant l'AC.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
5(b)	Responsabilités de la fonction normative / de réglementation	Les fonctions suivantes sont clairement attribuées à une ou plusieurs institution(s) sans créer de vide ou de chevauchement dans l'exercice des responsabilités : (a) Fournir des conseils aux entités adjudicatrices. (b) Rédiger les politiques de passation des marchés. (c) Proposer des changements / rédiger les amendements au cadre législatif et réglementaire. (d) Assurer le suivi des marchés publics.	L'indicateur subsidiaire 5 (b) n'est pas satisfait. Il existe un chevauchement des responsabilités entre l'ARMP et la DGBFIP. Les attributions conférées à l'ARMP par l'article 2 du décret n° 0278 de 2014 portant organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) couvrent plusieurs des onze (11) fonctions décrites par les indicateurs subsidiaires mais ne sont pas uniquement attribuées à cette entité. Le Décret de 2016 confie une bonne partie de ces attributions à la DGBFIP, ce qui est source d'insécurité juridique et de confusion pour les autres administrations Le critère (a) n'est pas satisfait. Cette fonction est confiée à la DGBFIP – DGMP par le décret 2016, art. 63 (« suivi et assistance aux acteurs de la chaîne de passation des marchés ») qui est un organisme de contrôle. Le critère (b) n'est pas satisfait. Cette fonction est attribuée à l'ARMP par le décret de 2012 mais également à la DGBFIP par le même article 63. Le critère (c) n'est pas satisfait. Cette fonction est attribuée à l'ARMP par le décret de 2014 mais le Décret de 2016 sur la DGBFIP art. 63 lui confie « la conception et l'élaboration de toute mesure interprétative et explicative du cadre légal et réglementaire ». Le critère (d) n'est pas satisfait Cette fonction n'est pas confiée à l'ARMP mais à la DGBFIP par le Décret de 2016 (art 69) pour le suivi de la mise en œuvre des plans de passation ou (art 63) du suivi du contentieux, « en collaboration avec l'ARMP » Art. 71 : la Direction du Contrôle du Service fait et de l'exécution des Marchés assure le contrôle de l'exécution technique et financière » art 69		Lacune substantielle. Conclusion : Le cadre institutionnel normatif est caractérisé par une confusion des rôles et fonctions de l'ARMP et de la DGBFIP (une émanation du ministère du budget) La loi sur la commande publique devra rectifier la situation au niveau des critères (a) à (k) de l'indicateur 5.	La loi sur la commande publique et les textes connexes sur le cadre institutionnel devraient clarifier le rôle et les attributions de l'organe de régulation vis-à-vis l'organe de contrôle. Les textes devront rappeler le principe de la séparation des fonctions : Régulation, Contrôle et passation des marchés. En outre, les textes devront affirmer et mettre l'emphasis sur la responsabilisation des AC de manière que le Ministère du budget via l'organe de contrôle effectue le contrôle a priori et examine les dossiers de demandes de dérogation mais ne joue aucun rôle dans la passation des marchés.

		(e) Fournir des informations sur la passation des marchés. (f) Gérer les bases de données statistiques (g) Rendre compte des passations de marchés aux autres parties du gouvernement. (h) Élaborer et soutenir la mise en œuvre des initiatives destinées à améliorer le système de passation des marchés publics. (i) Mettre à disposition des outils d'exécution et des documents pour soutenir la formation et le développement des capacités de l'équipe chargée de l'exécution, y compris des programmes de formation à l'intégrité.	Le critère (e) n'est pas satisfait Cette fonction est confiée de manière diffuse à l'ARMP à travers plusieurs attributions (audits, collecte de données) mais également à la DGBFIP sans une distinction précise. Le critère (f) n'est pas satisfait Cette fonction est attribuée aux deux entités sans distinction précise. L'ARMP doit collecter et centraliser des informations pour constituer sa base de données relative à la passation, l'exécution et le contrôle des MP. Mais la DGBFIP (art 65 Décret 2016) est également chargée « de la constitution, de la gestion et de l'exploitation des banques de données électroniques des MP ». Ces obligations ne sont pas satisfaites dans la pratique. Le critère (g) est satisfait L'ARMP doit « promouvoir et s'assurer des conditions de passation et de respect des règles d'intégrité » mais sans précisions sur les modalités d'exercice de ces attributions sauf la transmission d'un rapport annuel aux pouvoirs publics. Le critère (h) est satisfait. Ces pouvoirs sont attribués à l'ARMP. Le critère (i) est satisfait. L'ARMP a la charge de la formation, de la sensibilisation et de l'information des opérateurs économiques et institutionnels, notamment par des « publications régulières dans le journal des MP », mais ce dernier a disparu depuis 2016.			
--	--	---	--	--	--	--

		(j) Aider à professionnaliser la fonction 'acquisition.	Le critère (j) est satisfait. L'ARMP doit veiller au développement des compétences nationales et elle doit périodiquement évaluer les capacités humaines logistiques et financières mais ses attributions en termes de formation ne sont pas précises			
		(k) Concevoir et gérer des plateformes électroniques centralisées et autres systèmes d'acquisition électronique, selon le cas.	Le critère (k) n'est pas satisfait. L'ARMP n'a pas d'attributions dédiées en matière de plateforme électronique. Ces fonctions sont attribuées à la DGBFIP.			

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
5(c)	Organisation, financement, effectifs, et degré d'indépendance et d'autorité	(a) La fonction normative / de réglementation (ou les institutions auxquelles sont confiées les responsabilités relatives à la fonction de réglementation s'il n'y a pas une seule institution) et le responsable se situent à un niveau élevé et à des positions d'autorité dans le gouvernement. (b) Le financement est garanti par le cadre législatif / réglementaire afin d'assurer l'indépendance de la fonction et un personnel compétent,	L'indicateur subsidiaire 5 (c) n'est pas satisfait. En l'état actuel, l'ARMP, ne jouit pas du degré d'indépendance et d'autorité qu'elle doit avoir pour réaliser ses missions. En raison de la répartition des pouvoirs entre l'ARMP et la DGBFIP qui est imprécise, mal définie, il existe des frictions continues entre les 2 organismes. De plus, l'ARMP se plaint d'interférence politique. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le niveau de rattachement tutélaire de l'ARMP n'est pas à même de lui assurer une indépendance de fonctionnement vis-à-vis de la hiérarchie administrative centrale. En effet, l'ARMP est rattachée au ministère de l'Économie et son directeur ne jouit pas d'un rang élevé dans l'administration. Le critère (b) n'est pas satisfait. L'ARMP ne bénéficie pas de l'autonomie budgétaire et elle ne bénéficie même pas de crédits suffisants pour pouvoir fonctionner conformément à ses attributions. L'ARMP ne dispose pas des moyens matériels et juridiques nécessaires pour assurer ses missions		Lacune substantielle. Conclusion : Bien qu'elle ait été créée en 2012. L'ARMP n'a connu ses premières nominations qu'en 2014. Depuis, elle n'a pas disposé des moyens financiers et juridiques suffisants pour assurer ses missions. Ceci vient s'ajouter au fait que ses missions soient mal définies et que sa place dans le système soit contestée.	Adopter une loi pour conférer une base légale au statut de l'ARMP qui est une Autorité Administrative indépendante. Elle permettra de prévoir des mesures pour garantir l'indépendance administrative et financière de l'ARMP. La loi doit doter l'ARMP d'un organe interne de traitement des recours, par exemple l'ORD Organe de règlement des différends. La loi devra prévoir des sources de financement qui assurent l'autonomie financière de l'ARMP. Notamment une « redevance de régulation (fixée à un pourcentage du montant HT des marchés ou du chiffre d'affaires réalisé par les titulaires de délégations de service public) », des frais (modérés pour ne pas les décourager) d'enregistrement des recours, des pénalités pécuniaires prononcées par le CRD en matière de fraude constatée, etc.

		L'organisation interne, l'autorité et la dotation en personnel de l'institution sont suffisantes et compatibles avec les responsabilités l'institution se (c) L'institution normative / de réglementation ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts	Le critère (c) n'est pas satisfait. L'ARMP n'est pas dotée des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour son fonctionnement. Les postes prévus par l'organigramme de la structure ne sont pas pourvus. L'ARMP, bien que créée en 2012, n'a connu ses premières nominations qu'en 2014. Depuis, elle n'a pas disposé des moyens financiers et juridiques suffisants pour assurer ses missions. L'ARMP est administrée par un Conseil de Régulation qui n'est pas opérationnel.			
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
5(d)	Éviter les conflits d'intérêts	(a) L'institution normative / de réglementation ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts	L'indicateur subsidiaire 5(d) est satisfait. Le critère (a) est satisfait. Le cadre juridique consacre la séparation des fonctions de régulation et de contrôle. En outre, l'ARMP n'est pas impliquée dans les opérations de passation de marchés, et n'intervient que pour trancher les litiges.	Les résultats de l'enquête auprès du secteur privé sur la perception des conflits d'intérêt au sein de l'ARMP ne sont pas disponibles.		

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis			Cet indicateur évalue : 1) si le cadre législatif et réglementaire définit clairement les institutions qui ont des responsabilités et pouvoirs en matière de passation des marchés ; 2) 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 3) si une entité adjudicatrice centralisée existe.			
6(a)	Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices	Le cadre juridique voit ce qui suit : a) Les entités adjudicatrices sont clairement définies. (b) Les responsabilités et compétences des entités adjudicatrices sont clairement définies.	L'indicateur subsidiaire 6(a) n'est pas satisfait. Le CMP définit les autorités contractantes « autorités adjudicatrices ». Il existe une confusion voire une contradiction entre l'article 15 et les articles 40 et 41. L'art. 15 prévoit que PRM est assistée par la cellule de passation des marchés CPMP et la CEO. L'article 41 quant à lui, prévoit une administration centrale chargée de la passation, l'approbation et le contrôle de l'exécution des marchés et l'article 41 prévoit le démembrement de l'administration centrale à travers les cellules de passation des marchés. La répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et les démembrements est déterminée par le ministre en charge des marchés publics. Les pouvoirs accordés à l'AC (art. 11 du CMP) ne comportent pas expressément la passation des marchés et l'adjudication. C'est l'administration centrale qui est chargée d'approuver le rapport d'analyse des offres et du procès-verbal d'attribution provisoire (art. 40 CMP). Il n'existe pas d'obligation de l'AC de créer une CPMP. Le cadre juridique en ce qui concerne les institutions est confus, incohérent et à la limite dysfonctionnel. Le critère (a) est satisfait. L'article 3 du CMP 2018 tous les acheteurs publics (3.1.), ainsi que les personnes privées qui passent des marchés pour leur compte, dont les sociétés d'économie mixte (SEM) (3.2.). Le critère (b) n'est pas satisfait. Le système de passation de marchés est décentralisé et les autorités contractantes sont entièrement responsables de la procédure de passation et d'exécution La procédure de passation du marché conduite par la personne responsable du marché qui est habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Par contre au niveau	Les statistiques sur le nombre Les d'entités adjudicatrices qui étaient dotées d'une fonction désignée et spécialisée n'étaient pas disponibles	Lacune substantielle. Conclusion : Les unités de passation des marchés et leurs membres ne bénéficient pas encore d'un statut leur permettant d'être totalement à l'abri des interférences politiques provenant de leur hiérarchie et de jouer pleinement leur rôle dans le processus d'acquisition.	La loi sur la commande publique et les textes relatifs aux organes de régulation, contrôle et passation des marchés devront redéfinir le statut, rôles et responsabilité de chacun de même que les interactions entre les fonctions. Les organes et les agents en leur sein doivent avoir les pouvoirs leur permettant d'exercer leurs fonctions avec le degré l'indépendance et l'autorité nécessaires. Il est urgent, impératif et nécessaire de revoir le cadre institutionnel dans sa totalité. Priorité. Il est urgent de définir la maîtrise d'Ouvrage déléguée et d'adopter des conventions types de délégation de Maîtrise d'Ouvrage. La loi sur la commande publique devra contraindre les AC à créer une unité de passation des marchés en leur sein. La loi sur la commande publique devra prévoir des niveaux de délégation des

		de la pratique, il existe une confusion entre les DCAF au niveau des AC ont pris des initiatives pour mettre en place des entités chargées de la passation des marchés publics désignés par le terme « Services de Passation des Marchés » (SPMP) selon le décret 01230/PR/MBCFPRE ou par le terme « Cellules des Passation des Marchés Publics » (CPMP) placées au niveau des autorités contractantes selon le CMP de 2018, introduisant une confusion avec le terme « Cellule des Passation des Marchés Publics » agissant en tant que démembrement de la DGBFIP comme mentionné à l'article 41 du CMP. Ces entités, bien que mentionnées dans le CPM à l'article 15, en tant que Cellules de Passation des Marchés assistant l'AC dans sa tâche, ne font pas l'objet d'une attention particulière et sont même confondus avec les Cellules de Passation des Marchés (CPMP) de la DGBFIP. Ceci a pour conséquence de ne pas reconnaître et encadrer les entités ou personnels assistant l'AC dans sa tâche de planification, passation et gestion des marchés publics.			pouvoirs décisionnels en fonction des risques et des montants de manière à éviter la remontée à haut niveau de décisions simples et sans risques importants. La loi devra également définir l'essentiel de l'obligation de rendre compte.
	(c) Les entités adjudicatrices doivent instituer une fonction d'acquisition désignée, spécialisée incluant la structure de gestion, les moyens et la capacité nécessaires*.	Le critère (c) n'est pas satisfait. Il n'y a pas d'obligation pour les autorités contractantes de mettre en place des unités de passation des marchés. Le CPM mentionne la Cellule de passation des marchés mais à nulle part il existe une obligation de la créer. Le CPM traite de la CEO. Nulle part, il ne définit la structure de gestion ni la dotation en moyens nécessaires. Il n'existe pas au Gabon une disposition semblable à celle des pays voisins qui impose la création d'une « unité » de passation des marchés. Les unités de passation des marchés publics ne sont pas mentionnées comme faisant partie des organes de passation des marchés (art. 10 CMP). L'article 15 du Code mentionne que la PRM est assistée par la cellule de passation des marchés. Le code consacre cependant plusieurs articles aux commissions d'évaluation, qui elles, sont créées par les articles 16 et 17 du CMP			
	(d) Le pouvoir décisionnel est délégué aux échelons compétents les plus bas en fonction des risques associés.	Le critère (d) est partiellement satisfait. L'article 42 prévoit qu'un arrêté du « Ministre en charge des marchés publics » fixe les compétences des organes de contrôle centralisés et décentralisés en fonction des seuils. A ce jour, cet arrêté n'a toujours pas été pris pour définir la structure et les efforts de renforcement de capacités au profit de ces agents.			

		(e) L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est précisément définie.	Le critère (e) n'est pas satisfait. « A la connaissance des experts de l'ARMP, il n'existe dans les textes aucune disposition qui traite de l'obligation de rendre compte et de la responsabilité de la prise de décision. L'article 131 du CPM établit clairement que la signature du contrat pour le compte de l'AC est la responsabilité du Ministre, président du conseil départemental, président de l'institution constitutionnelle. Il s'agit d'un système très centralisé. La délégation en fonction des risques est inconnue au Gabon.			
--	--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
6 (b)	Organe de passation de marché centralisée	(a) Le pays a envisagé les avantages de la création d'une fonction de passation des marchés centralisée chargée des passations de marchés regroupées, des accords-cadres, ou des passations de marchés spécialisés. (b) Dans l'hypothèse où un organe de passation des marchés centralisé existe, le cadre législatif et réglementaire prévoit ce qui suit : - Définition claire du statut juridique, du financement, des responsabilités, et des pouvoirs décisionnels. - L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions	L'indicateur subsidiaire 6 (b) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. Il n'a pas été envisagé la création d'une fonction de passation des marchés centralisée. La liste des définitions du CMP 2018 (art. 2) contient une entrée relative à la centrale d'achats, mais cette institution n'est plus ensuite mentionnée dans le reste du Code. Dans ses articles, le CMP 2018 envisage le rôle de l'administration centrale en matière de passation, mais il s'agit en fait du contrôle a priori exercé par la DGBFIP ex-DGMP Critère (b). Ce critère est sans objet, puisqu'il n'existe pas d'organe de passation des marchés centralisé.		Conclusions : La mise en œuvre d'une Centrale d'achat à la faveur d'une révision du CMP présenterait des avantages pour certaines acquisitions répétitives, en ce qu'elle permet des économies d'échelles, ainsi que des économies résultant de la diminution des coûts des transactions et présente aussi des avantages pour les collectivités locales qui font souvent face à des déficits de personnels qualifiés pour les acquisitions.	L'ARMP devrait entreprendre une étude, afin de proposer au Gouvernement des regroupements d'achats de certaines acquisitions récurrentes ; l'étude devrait faire ressortir tous les avantages escomptés (économies éventuelles sur les prix, gains de temps, disponibilité des produits, etc.), de même que les inconvénients éventuels.

		est précisément définie. - L'organe et le responsable de l'organe se situent à un niveau élevé et à des positions d'autorité dans le gouvernement. (c) L'organisation interne et la dotation en personnel de l'organe de passation des marchés centralisé sont suffisantes et compatibles avec les responsabilités.	Critère (c). Ce critère est sans objet, puisqu'il n'existe pas d'organe de passation des marchés centralisé.				
--	--	--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 7 – La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace			L'objectif de cet indicateur est d'évaluer dans quelle mesure le pays ou l'entité dispose de systèmes de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de passation des marchés grâce à l'utilisation de technologies numériques ainsi que pour gérer les données qui permettent l'analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés			
7(a)	Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information	(a) L'information relative à la passation des marchés est facilement accessible dans des médias de large diffusion et disponibilité. L'information est pertinente, fournie en temps utile et complète et utile pour les parties intéressées pour comprendre les processus et exigences des passations de marchés et pour	L'indicateur 7 n'est pas satisfait. Il n'existe pas au Gabon un système d'information et de gestion des marchés publics ce qui constitue une lacune substantielle de très haute importance. Le système d'information sur les marchés publics, soutenu par les technologies de l'information est inexistant. Les autorités contractantes publient régulièrement les informations relatives aux marchés qu'elles entendent passer ou des marchés en voie de passation, dans le quotidien « l'Union ». Les informations comportent des références aux services à contacter lorsque des renseignements complémentaires sont jugés nécessaires par les candidats potentiels. Les attributions ne sont pas publiées, ni les évaluations des résultats. Le critère (a) n'est pas satisfait. Les articles 45 et 120 disposent des conditions de publication des opportunités de marchés et des avis d'attribution sur le Portail officiel des marchés publics et dans au moins un journal quotidien de grande diffusion. La pratique de publication des informations dans les médias de large diffusion (support papier et/ou électronique) est respectée dans une large mesure par les autorités contractantes, par contre, le portail officiel des marchés publics n'est plus opérationnel depuis deux (2) ans.	Aucune donnée sur la passation des marchés n'est publiée en formats de données ouvertes (0%).	Lacune substantielle. Conclusion : La pratique du pays n'inclut pas encore la mise à disposition du public du dossier d'appel d'offres et des rapports d'évaluation des offres. Pourtant une telle approche permettrait d'améliorer le contrôle citoyen et de manière plus globale le suivi par les parties prenantes. La mise en œuvre de cette approche pourrait être facilitée par l'utilisation par l'ensemble des autorités contractantes du SYGMAP connecté au système de gestion des finances publiques	Accélérer la mise en place d'un système d'information complet. Le déploiement du système SYGMAP et son interconnexion avec le système VECTIS devrait constituer une priorité. En attendant, la mise en place du système informatisé, une approche progressive pourrait être menée par l'ARMP, qui consisterait, dans un premier temps, à demander à toutes les autorités contractantes de publier les pièces pertinentes de marchés atteignant un montant défini. Les gros marchés pourraient être ciblés en priorité, dans un premier temps. La loi sur la commande publique et ses textes d'application et les textes sur le cadre institutionnel devront définir clairement les responsabilités de la gestion et de l'exploitation du système.

	suivre les résultats, les retombées et le rendement. (b) Il existe un système d'information intégré (portail électronique centralisé) qui fournit des informations actualisées et qui est facilement accessible pour toutes les parties intéressées sans frais. (c) Le système d'information prévoit la publication des éléments suivants : - Programmes de passation de marchés - Information relative aux marchés spécifiques, au minimum : annonces ou avis sur les projets de passation de marchés ; sur la méthode d'acquisition, sur les adjudications de contrats et leur mise en œuvre, y compris sur les avenants, les paiements, les décisions relatives aux recours. - Liens avec les règles et réglementations et les autres informations	Le critère (b) n'est pas satisfait. Le Portail des Marchés publics du Gabon (www.marchespublics.gb), dont l'accès était libre ne fournit plus des informations actualisées sur les marchés publics et ne fonctionne plus depuis deux (2) ans. Le critère (c) est partiellement satisfait. Les textes prévoient mais le portail des marchés publics ne fonctionne pas, Les textes prévoient l'ensemble des documents qui doivent être publiés. Le Portail des Marchés publics devrait, en principe, fournir des informations sur les opportunités de marchés (PPM, avis généraux et avis spécifiques), les attributions, les avenants, les décisions de l'ARMP relatives aux recours, les textes constitutifs de la réglementation, les DAO types, les procédures, les statistiques sur les marchés passés, la liste des entreprises sanctionnées, etc. Cependant, le système n'est pas opérationnel et il ne fournit pas d'information sur la mise en œuvre du contrat, notamment sur l'exécution financière du contrat.				
--	--	---	--	--	--	--

		pertinentes pour favoriser la concurrence et la transparence. (d) Afin de soutenir la notion de contrat ouvert, une information plus complète est publiée sur le portail électronique à chaque phase du processus de passation des marchés notamment l'ensemble complet des documents de soumission, les rapports d'évaluation, l'ensemble des documents contractuels comprenant les spécifications techniques et les détails de mise en œuvre (conformément au cadre législatif et réglementaire (e) L'information est publiée dans un format ouvert et structuré pouvant être lu par ordinateur, utilisant des identificateurs et nomenclatures uniques (format de données ouvertes)	Le critère (d) n'est pas satisfait. La notion de contrat ouvert n'est pas appliquée. Pour une procédure spécifique, le système ne publie ni les documents de soumission, ni les rapports d'évaluation ou les documents contractuels comprenant les spécifications techniques, ni les détails de mise en œuvre technique ou financière. Le critère (e) n'est pas satisfait. Le système n'existe pas.			
--	--	---	---	--	--	--

		(f) La responsabilité de la gestion et de l'exploitation du système est clairement définie.	Le critère (f) n'est pas satisfait. La responsabilité de la gestion et de l'exploitation du portail officiel est en principe de la responsabilité de la DGBFIP, (art 65 Décret 2016 portant création de la Direction centrale des marchés publics). Le décret de 2014 attribue également des responsabilités de la gestion et de l'exploitation du système d'information à l'ARMP (art.2)			
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
7(b)	Utilisation de l'acquisition électronique	(a) L'acquisition on électronique est largement utilisée ou progressivement instaurée dans le pays à tous les niveaux du gouvernement*. (b) Les responsables gouvernementaux ont les capacités nécessaires pour concevoir, développer et gérer les systèmes d'acquisition électronique. (c) Le personnel chargé des acquisitions est suffisamment formé pour utiliser les systèmes d'acquisition électronique de manière fiable et efficace.	L'Indicateur subsidiaire 7 (b) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. L'acquisition électronique n'est pas pratiquée au Gabon. Même si l'information était disponible électroniquement sur le portail des marchés publics, l'utilisation de l'électronique, même partielle, n'est pas encore effective dans la mise en œuvre de la procédure de des marchés. Le critère (b) n'est pas satisfait. Les ressources financières sont disponibles. Les blocages se situent au niveau de la mobilisation des ressources humaines qui ont la capacité et l'expérience pour développer le système Le critère (c) n'est pas satisfait.		Conclusion : Même si l'information était fournie par voie électronique sur le portail des marchés publics l'utilisation de l'électronique même partielle n'est pas encore effective dans la passation des marchés au Gabon. L'utilisation intégrale du SYGMAP par toutes les autorités contractantes peut contribuer à faciliter cette approche.	Accélérer l'opérationnalisation du système intégré de Gestion des Marchés publics (SYGMAP) au niveau de toutes les autorités contractantes et rendre obligatoire son utilisation d'ici fin 2022 ; et Connecter SYGMAP avec VECTIS lorsque celui-ci sera enfin opérationnel ; ou Finaliser la mise en place du système VECTIS comportant un volet sur les marchés publics.

	(d) Les fournisseurs (y compris les micros, petites et moyennes entreprises) participent à un marché des acquisitions publiques de plus en plus dominé par les moyens électroniques*. (e) Dans l'hypothèse où l'acquisition électronique n'a pas encore été instaurée, le gouvernement a adopté une feuille de route relative à l'acquisition électronique, basée sur une évaluation de l'état de préparation à l'acquisition électronique	Le critère (d) n'est pas satisfait. Il n'existe pas encore de système dématérialisé pour les achats publics. Le critère (e) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de feuille de route ce qui amène à conclure que le critère n'est pas satisfait				Une étude pour la mise en place d'une plateforme pour l'acquisition électronique devrait être lancée, sous l'égide de l'ARMP.
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
7(c)	Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés	(a) Un système est en service pour collecter les données sur l'acquisition de biens, travaux et services, avec l'appui de l'acquisition électronique ou d'une autre technologie de l'information. (b) Le système gère les données de l'entier processus de passation des marchés et permet l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et de la maîtrise des dépenses des passations de marchés et du respect des exigences. (c) La fiabilité de l'information est élevée (vérifiée par des audits). (d) L'analyse des informations est effectuée régulièrement, publiée et répercutées dans le Système*.	L'indicateur subsidiaire 7 (c) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. Pour l'instant la collecte des informations se fait manuellement. Ni la DGBFIP, ni l'ARMP n'ont mis en place des applications pour collecter les données. Ceci ne facilite pas la rédaction des rapports annuels. Le critère (b) n'est pas satisfait. Même si la fiabilité des informations semble bonne, il n'a pas encore été organisé d'audit du système d'information pour la vérifier. L'obtention de données exhaustives sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés nécessitera l'utilisation de l'électronique, d'où l'importance de la mise en service de VECTIS ou du système du SYGMAP connecté au système de gestion des finances publiques. Le critère (c) n'est pas satisfait. Les informations concernant les marchés passés (nature, montant, modes de passation) ne sont pas répercutées dans le système. Le critère (d) n'est pas satisfait		Lacune substantielle. Conclusion : Les données fournies par le système d'information sont quasiment inexistantes et/ou très générales. L'obtention de données exhaustives sur l'ensemble de la chaîne de passation des marchés nécessitera l'utilisation de l'électronique d'où l'importance de la mise en service de VECTIS ou du système SYGMAP connecté au système de gestion des finances publiques.	Prévoir et développer une interface entre le SYGMAP et le Système intégré de Gestion de l'Information financière VECTIS en vue de faciliter leur interconnexion et améliorer l'efficacité et la transparence dans la gestion des dépenses publiques relatives à la passation et exécution des marchés publics

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration			Cet indicateur porte sur les stratégies et l'aptitude des systèmes de passation des marchés à se développer et s'améliorer. Trois aspects doivent être envisagés : i) des stratégies et programmes ont-ils été mis en place afin de développer les compétences du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés publics ; ii) la passation des marchés est-elle reconnue comme une profession dans la fonction publique du pays ; et, iii) des systèmes ont-ils été adoptés et sont-ils 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.			
8(a)	Formation, Conseil et Assistance	Des systèmes ont été mis en place prévoyant : (a) Des programmes de formation substantiels et permanents, de qualité et contenu répondant aux besoins du système.	L'indicateur 8 n'est pas satisfait. Il n'existe pas de stratégie et de programmes de formation qui reposent sur une évaluation des besoins et qui soient permanents. Le service de conseil et assistance est fourni par l'organe chargé du contrôle. La passation des marchés n'est pas reconnue comme une profession. Les faibles capacités mais surtout l'absence d'informations au niveau de l'ensemble du système ont pour conséquence qu'il n'y a aucune stratégie de développement à long terme. L'indicateur subsidiaire 8(a) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de programmes de formation permanents, basés sur une évaluation des besoins actuels et futurs du système. Ne faisant pas l'objet d'une évaluation continue, ils ne sont donc pas ajustés aux besoins ou à l'évolution des besoins du système. Les services de conseil et assistance sont fournis par l'organe de contrôle ce qui constitue un grave conflit d'intérêt. Une véritable stratégie de renforcement des capacités reste à être développée, mise en œuvre et évaluée. Le critère (a) n'est pas satisfait. L'ARMP propose à l'occasion des programmes de formation pour les acteurs de passation des marchés du Gouvernement ; ils ne sont pas permanents et restent embryonnaires ; ils ne sont pas basés sur une évaluation des besoins donc il est difficile d'affirmer que leur contenu répond aux besoins réels. La formation est une des fonctions de l'ARMP qui n'est pas attribuée en conjonction avec la DGBFIP. Il s'agit d'un secteur dans lequel elle devrait prendre totalement charge. Celle-ci, pour atteindre ses objectifs et jouer son rôle doit reposer sur une évaluation des besoins à toutes et chacune des étapes du système : régulation, contrôle et	Les effectifs formés par l'ARMP de 2016 à 2017 sont de 50 personnes à l'occasion d'une formation de deux (2) jours	Lacune substantielle. Conclusions : Une stratégie globale de formation durable reste à être élaborée. Il y a urgence à lever le chevauchement des responsabilités (conflit d'intérêt) entre les rôles de conseiller et de contrôle a priori exercé par les cellules de passation des marchés publics (CPMP) de la DGBFIP et les CPMP installées au niveau des autorités contractantes. Cette confusion devrait être levée d'urgence pour distinguer les entités des AC et celles chargées du contrôle a priori au niveau du Ministère du Budget.	L'ARMP en tant qu'organe de régulation doit élaborer, adopter et mettre en œuvre une stratégie de formation. La stratégie de formation doit s'inscrire dans le long terme, comporter une vision définie et articulée des objectifs et proposer des moyens réalistes pour les atteindre. Urgence de clarifier les rôles des divers organes impliqués dans la passation des marchés pour clairement attribuer les diverses fonctions de formation, d'appui conseil, renforcement des capacités aux organes compétents. Il est impératif de détacher la formation des responsabilités de l'organe de contrôle. Urgent de distinguer les rôles et fonctions de manière à ce que chacun des organes puisse développer sa propre expertise pour mieux jouer son rôle. Le contrôle et la formation ne sont pas des fonctions compatibles.

		passation. Ceci devrait conduire à l’élaboration de programmes au contenu répondant aux besoins identifiés selon les divers groupes de personnels et gestionnaires et s’inscrire dans un cursus bien défini et dans la pérennité (b) Une évaluation continue et un ajustement périodique en fonction de la rétro information et du besoin. (c) Un service consultatif ou une fonction de bureau d’assistance pour répondre aux interrogations des entités adjudicatrices, des fournisseurs et du public. (d) Une stratégie bien intégrée aux autres mesures visant à développer les capacités des acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés.	Le critère (b) n’est pas satisfait. Les programmes, les résultats des programmes de formation ne sont pas évalués pas plus que les besoins. La pertinence du contenu des programmes n’est pas évaluée et partant n’est pas à l’origine d’améliorations à apporter au système. L’évaluation des formateurs n’est pas conduite comme il se devrait. Le critère (c) n’est pas satisfait. L’ARMP ne dispose pas d’un service dédié aux appuis techniques, à la disposition des acteurs, pour des conseils sur l’application et l’interprétation des politiques et des règles Il s’agit d’un des rôles essentiels de la régulation. Le rôle de la DGBFIP est ambivalent. En application des dispositions de l’article 89 du Décret établissant la DGBFIP elle est chargée du contrôle des marchés publics, et aussi peut accompagner les unités de passation de l’autorité contractante sur les dossiers qu’elle lui soumet spontanément », en « apportant, au cas de besoin, un appui technique à toute Personne Responsable des Marchés (PRM) dans le département ministériel concerné. Le type d’appuis offert par la DGBFIP constitue une situation caractéristique de conflit d’intérêts entre les rôles de conseiller et celui de contrôle à priori exercé par les mêmes organes Il est important de noter que la confusion provient du cadre juridique mal adapté et non pas uniquement au conflit d’intérêt. Cette confusion doit être levée d’urgence pour distinguer les entités chargées de l’appui aux AC et les entités chargées du contrôle a priori. Le critère (d) n’est pas satisfait. Les formations offertes par l’ARMP concernent l’ensemble des acteurs qui en manifestent l’intérêt, par contre, il reste beaucoup à faire pour installer une capacité durable de formation dans le cadre du suivi- évaluation, professionnalisation, pérennisation de la formation et création de nouvelles filières.		Lacune importante très	Une fois que la stratégie de renforcement des capacités sera développée et mise en œuvre, il faudra que l’ARMP s’assure que les programmes sont adaptés aux besoins Lorsque les nouveaux textes seront adoptés et que la formation relèvera uniquement de l’ARMP, celle-ci devra instaurer un service d’appui conseil pour permettre aux unités et autres acteurs de résoudre rapidement les problèmes qui surgissent dans l’exécution des fonctions de l’ARMP. Parmi les modalités à envisager, la ligne directe ou le numéro vert donnant accès à l’expertise des agents de l’ARMP pour résoudre les problèmes. La stratégie de renforcement des capacités devra viser l’ensemble des acteurs et être adaptée aux divers niveaux de responsabilité. L’ARMP devrait être en charge de définir les diverses activités de renforcement pour chacun des groupes et la décision de participer ou non ne doit, en aucun cas, être laissée aux agents.
--	--	---	--	--	--	---

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
8(b)	Reconnaissance de la passation des marchés comme une profession	La fonction publique du pays reconnaît la passation des marchés comme une profession (a) La passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique et des emplois relatifs à la passation des marchés sont définis à différents échelons professionnels avec la description des postes et les qualifications et compétences exigées. (b) Les nominations et promotions sont concurrentielles et basées sur les qualifications et la certification professionnelle. (c) Le rendement du	L'indicateur subsidiaire 8 (b) n'est pas satisfait. La passation des marchés est une fonction spécifique mais pas une profession. Les personnes qui s'occupent de passation des marchés ont développé leur expertise soit dans les projets soit auprès des institutions internationales car il n'y a pas de cursus précis. Il s'agit donc d'une fonction qui n'offre pas, pour le moment, de perspective à long terme. Le critère (a) n'est pas satisfait. Au Gabon, dans la pratique, la passation des marchés est reconnue comme une fonction spécifique. Les structures publiques font appel à des agents de la Fonction publique pour agir en tant que « Spécialistes en passation de marchés » pour gérer leurs acquisitions. Il s'agit, dans le meilleur des cas, de personnels qui ont acquis des connaissances sur la passation des marchés à force d'expérience et de pratique, alliées à des formations ponctuelles dans la matière. Les termes de référence types de ces agents ne sont pas bien maîtrisés et les emplois relatifs à la passation des marchés sont reconnus dans la pratique. Toutefois, les emplois relatifs à la passation des marchés ne sont pas définis à différents échelons professionnels avec la description des postes et les qualifications et compétences exigées. Cette fonction n'est pas encore formellement reconnue comme une profession dans la fonction publique. Le critère (b) n'est pas satisfait. La certification professionnelle n'existe pas. Au niveau de l'Administration, le résultat est que les agents spécialisés en marchés, ne sont évalués qu'en référence à leurs corps d'origine. Au niveau des autorités contractantes de l'Administration centrale, des établissements publics et des collectivités locales, les nominations aux postes de chargés des acquisitions ne sont pas généralement concurrentielles. La plupart du temps, il s'agit de Fonctionnaires nommés par la hiérarchie, sans considération de la capacité réelle. Par contre, au niveau des services autonomes et des unités de projets de développement, il est souvent fait appel à la concurrence. Le critère (c) n'est pas satisfait. Au Gabon, la gestion des ressources	Environ 110 agents sont affectés à des positions touchant les marchés publics. Mais une véritable gestion des ressources humaines devrait permettre d'identifier le niveau de ces agents et de les redéployer en optimisant les ressources.	Lacune importante. Conclusion : Le processus d'accréditation qui devrait être pris en charge par l'ARMP devrait constituer un pas important vers la professionnalisation des métiers de la passation des marchés. Cependant, à terme, il serait important que le Gouvernement accepte d'inclure cette accréditation parmi les critères de nomination des coordonnateurs des cellules et unités de passation des marchés.	En ce qui concerne le domaine spécifique de la passation des marchés : L'ARMP doit conduire un plaidoyer auprès du Ministère de la Fonction publique en vue de la création d'un corps professionnel de la commande publique. Définir avec précision les tâches et responsabilités des divers niveaux de postes en passation des marchés, avec une définition des conditions minimales de formation et d'expérience pour les fonctions d'analystes, expert, expert sénior et manager. Mettre en place ce système et développer les programmes de formation pour permettre aux titulaires de se développer, exceller au niveau actuel et accéder à des niveaux supérieurs. Développer une liste de compétences et des critères que les postulants doivent satisfaire en vue d'acquiescer la désignation professionnelle. Il faut d'abord organiser le secteur pour amener les agents à posséder un bon niveau de formation, puis à

		personnel est évalué de manière régulière et cohérente avec les objectifs de performance, et le perfectionnement du personnel et une formation appropriée sont fournis.	humaines ne fait pas encore partie des bonnes pratiques de l'Administration. L'évaluation de la performance ne se fait que très rarement. Dans le cadre de fonctions exercées en matière d'acquisition, la performance des spécialistes en passation de marchés est généralement évaluée en référence à des objectifs de performance non ou mal définis. Les possibilités de bénéficier de formation de perfectionnement ne sont pas toujours établies en fonction du potentiel de développement des individus et de leurs perspectives de carrière.			se développer par la pratique : cela implique des descriptions de tâches avec des exigences minimales telles que décrit plus haut. Ensuite, il faudra développer le cadre professionnel. Les compétences académiques devront faire l'objet d'une évaluation qui permettra de confirmer que l'agent (e) est apte à exercer la passation des marchés au niveau professionnel. Ce n'est qu'après cette étape franchie qu'il sera possible d'assujettir les nominations à des critères professionnels. L'ARMP devrait mettre en place un programme d'accréditation de managers spécialistes en passation de marchés, qui s'adresserait aux coordonnateurs, des cellules et unités de passation de marchés auprès des autorités contractantes. Ce programme aurait ainsi pour objectif de permettre à ces personnels un exercice correct de leur mission par l'accroissement des connaissances, le développement des capacités d'analyse et de synthèse, et l'amélioration des habiletés pratiques dans le cycle de passation de marchés. Le programme
--	--	--	---	--	--	--

						devrait viser la validation des connaissances et savoir faire des acteurs à travers une accréditation professionnelle. Il est urgent que le Gabon renforce sa politique de gestion des ressources humaines pour l'ensemble de l'administration et que l'ARMP développe des modalités d'application de la politique au secteur des marchés publics
--	--	--	--	--	--	---

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
8(c)	Suivi du rendement pour améliorer le système	(a) Le pays a mis en place et applique régulièrement un système de mesure du rendement qui porte sur les résultats des processus de passation des marchés par rapport aux objectifs fixés. (b) Les informations sont utilisées afin de soutenir l'élaboration de politiques stratégiques relatives à la passation des marchés.	L'indicateur subsidiaire 8(c) n'est pas satisfait. Il n'existe pas un système d'information qui permettrait de capter des renseignements sur les résultats de l'ensemble du système qui eux-mêmes ne sont pas clairement explicités. En l'absence de renseignements utiles, il est quasi impossible de fixer les objectifs, d'en évaluer le niveau de réalisation et de développer des stratégies pour les atteindre. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le pays n'a pas encore développé un système de suivi des performances, conçu dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des réformes du système de passation des marchés. Le système devrait être évalué régulièrement au moyen, entre autres, des audits annuels. Les audits annuels n'ont jamais lieu et en réalité l'évaluation du rendement, de l'efficacité et des économies pouvant résulter du système de passation des marchés, ne fait pas encore l'objet de suivi spécifique. Il n'est pas mis en place de dispositif spécifique de collectes de statistiques pouvant contribuer à l'évaluation de ces facteurs. Néanmoins l'analyse des délais de passation a été à l'origine de réformes visant à accélérer les procédures de passation : introduction de la demande de renseignements et de prix à procédure ouverte (DRPO), diminution des délais de recours, fixation de délais pour l'évaluation des offres, etc. Il n'existe pas de dispositif permettant d'évaluer l'impact de la passation des marchés sur l'atteinte des objectifs du gouvernement notamment en ce qui concerne le développement. Le critère (b) n'est pas satisfait. La raison principale est que le système d'information de gestion est non-opérationnel et ne génère aucune information au niveau macro qui permettrait de comprendre le fonctionnement du système. Toutefois, les dysfonctionnements relevés au cours des quelques audits constituent un support pour les révisions de la réglementation.		Lacune très importante. Conclusion : Le Gabon n'a pas développé un système de suivi des performances conçu dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des réformes du système de passation des marchés publics. L'absence d'un système d'information fiable est un obstacle majeur qui empêche de planifier des stratégies, actions de développement. Le suivi-évaluation ne pourra se faire que lorsqu'un système d'information fiable et dynamique sera mis en place et sera opérationnel.	Une fois que le système d'information sera mis en place, l'ARMP doit instaurer un mécanisme qui lui permettra de faire le suivi du rendement et des résultats du système, en dehors des audits annuels. L'évaluation du rendement du système devra reposer sur la définition d'objectifs clairs et précis à que le système devra atteindre. L'évaluation devrait, en outre, impliquer toutes les entités concernées et conclure en des actions précises à conduire, en des responsabilités et des délais de réalisation bien arrêtés. La fonction de suivi-évaluation devrait être dotée de personnel compétent qui aurait accès à toutes les informations nécessaires et disposant d'un budget conséquent pour mobiliser les ressources nécessaires. Il est impératif de mettre en place un système d'information de la passation des marchés

		(c) Des plans stratégiques comprenant des cadres de résultats ont été mis en place et sont utilisés pour améliorer le système. (d) Les responsabilités sont clairement définies	Le critère (c) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de plan stratégique, comprenant des cadres de résultats, mis en place pour l'amélioration du système. Le critère (d) n'est pas satisfait.			Il est impératif de mettre en place un système d'information de la passation des marchés.
--	--	---	---	--	--	--

TABLEAU D’ANALYSE DETAILLEE DU PILIER III

TABLE D’ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d’évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusion Drapeaux Rouges	Recommandations
PILIER III – Activités d’acquisition publique et pratiques du marché						
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. Cet indicateur porte sur les résultats liés à la passation des marchés qui ont à leur tour des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l’amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique secondaires.			
9(a)	Planification	a) Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l’identification proactive de stratégies de passation des	L’indicateur 9 n’est pas satisfait. Les opérations de planification des marchés, de passation et de gestion sont grandement déficientes. Les évaluateurs n’ont pas eu accès à toute l’information qui aurait été nécessaire pour réaliser la revue de l’échantillon des 76 marchés. L’indicateur subsidiaire 9(a) n’est pas satisfait. La planification n’est pas faite en tenant compte des besoins des bénéficiaires, ni en tenant compte du marché des fournisseurs. Le choix de la stratégie ne découle pas d’une évaluation rigoureuse de la situation. Les exigences et les résultats ne sont pas toujours clairement définis notamment en ce qui concerne les critères autres que techniques soit les critères environnementaux, sociaux et économiques. La notion de durabilité est encore inconnue au Gabon, à l’exception de marchés dans le secteur routier. Le critère (a) n’est pas satisfait. En général, les autorités contractantes ne réalisent pas d’études des besoins en vue de définir précisément les travaux, fournitures et services à réaliser. La nature des travaux, fournitures et services est déterminée par l’enveloppe budgétaire allouée. Dans certains cas, les inputs de la société civile sont sollicités lors de la planification des investissements (indicateur 11(c)) mais ce n’est pas une pratique généralisée. En général, les autorités contractantes ne réalisent pas d’étude du marché des fournisseurs,		Lacune substantielle. Conclusion : La réalisation d’études de marchés en vue de définir les stratégies de passation des marchés optimales ne constitue pas une pratique des autorités Contractantes.	Systématiser (i) la conduite d’une étude des besoins en consultation avec les bénéficiaires et (ii) la conduite d’une étude des fournisseurs potentiels dans le processus de planification de toute commande publique en vue de conclure à la stratégie optimale de passation des marchés. Dans le cadre de la passation de marchés d’envergure, de telles études préalables devraient permettre de comparer les mérites respectifs des différentes formules contractuelles (PPP, concessions, marchés classiques) afin d’éclairer les décisions de l’AC. De telles études pourraient soutenir de façon plus objective les demandes de dérogation pour recourir à l’appel d’offres international ouvrant la participation à des candidats

		marchés optimales (b) Les exigences et résultats escomptés des contrats sont clairement définis. (c) Les critères de développement durable éventuels sont utilisés de manière équilibrée et conformément aux priorités nationales.	prestataires en vue de déterminer les stratégies optimales. Pour les marchés de travaux, l'article 50 du CMP rend obligatoire la réalisation par l'A.C. d'études préalables aux fins de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, ceci avant tout appel à la concurrence ou toute procédure. Hormis l'ANGTI qui dispose d'un manuel de procédures internes pour la réalisation des études préalables des projets de leur compétence, les autres A.C. n'en n'ont pas. Le critère (b) n'est pas satisfait. De manière générale la commande publique de travaux est définie par rapport aux caractéristiques techniques intrinsèques requises et non par rapport à des indicateurs de performance arrêtés en fonction d'objectifs plus globaux de développement. Les résultats recherchés ne sont pas clairement définis. La planification ne prend pas toujours en compte les considérations ou les répercussions environnementales, sociales ou économiques. Même s'il peut exister quelques cas isolés dans lesquels les exigences et résultats sont clairement définis, la faiblesse est telle que le critère est non satisfait. Le critère (c) n'est pas satisfait. Dans le cadre des grands projets d'infrastructures du portefeuille de l'ANGTI, telles que les routes, des études d'impact environnemental et social sont systématiquement réalisées et mises en œuvre pendant les travaux. De manière générale, la prise en compte de critères de durabilité parmi les spécifications des marchés ne constitue pas la pratique. Les autorités contractantes ne disposent pas de guide à cet effet. Par ailleurs, en dehors du secteur routier, il n'y a pas de document/disposition qui exige la prise en compte de l'entretien des ouvrages et équipements en phase de planification. La prise en compte des aspects liés au développement durable dans les marchés publics n'est pas effective. Cette notion est nouvelle et mériterait d'être clarifiée par un texte.		Conclusion : la prise en compte des aspects liés au développement durable dans les marchés n'est pas effective. Cette notion est nouvelle et mérite d'être précisée par un texte.	non communautaires. Au besoin, faire appel à l'expertise de ANGTI pour conseiller l'AC lors du processus de planification des investissements. L'ARMP doit développer des directives pour la conduite des études des besoins et des études de marché. L'ARMP devrait élaborer et publier des directives pour servir de guide aux AC afin de préciser (i) les exigences et les résultats des contrats dans le court, moyen et long terme, (ii) les modalités d'examen des aspects environnementaux, sociaux et économiques, et (iii) les moyens de les mitiger. Améliorer les capacités des autorités contractantes en matière d'établissement et d'évaluation de spécifications basées sur les performances techniques et les considérations environnementales, sociales et économiques. De plus, on devrait y ajouter les considérations liées au développement durable. L'ARMP doit piloter cette recommandation au moyen de l'établissement de procédures et des formations ciblées.
--	--	---	--	--	---	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
	Sélection et adjudication		L'indicateur subsidiaire 9(b) n'est pas satisfait. Les procédures de préqualifications sont utilisées, en règle générale, pour les marchés complexes et les marchés de prestations intellectuelles. Les AC semblent préférer les appels d'offres ouverts ou retreints avec post-qualification. Il existe des dossiers d'appel d'offres standards qui offrent la possibilité d'introduire des éléments particuliers à chacun des appels d'offres. Les méthodes de passation des marchés ne sont pas rigoureusement justifiées et documentées. Cela est particulièrement notable dans le cas de demandes de dérogations pour des marchés par entente directe. La procédure de soumission, réception et ouverture des offres est bien encadrée. L'ouverture des offres ne se fait pas immédiatement à l'heure de clôture de l'appel d'offres et la société civile n'est pas admise à la séance d'ouverture des offres. Le cadre juridique impose le secret des délibérations de la commission d'évaluation des offres de même que la confidentialité des informations fournies par les soumissionnaires sans toutefois préciser la période pendant laquelle l'AC doit conserver la confidentialité. L'évaluation est conduite selon les règles précisées dans le DAO en utilisant les méthodes classiques afin de déterminer l'offre qui présente le meilleur rapport qualité/prix. Les résultats des appels d'offres et le nom des attributaires ne sont, en règle générale, plus publiés depuis que le portail des marchés publics ne fonctionne plus. Exceptionnellement, ces informations sont publiées dans le journal « L'union ». Les clauses contractuelles ne comprennent pas de considérations de durabilité et les clauses contractuelles ne prévoient pas de clauses incitant à dépasser les niveaux de rendement prévus ; elles ne contiennent pas non plus de mesures dissuasives pour les rendements non satisfaisants. Compte tenu qu'il n'existe pas de données quantitatives disponibles, accessibles et fiables pour établir le nombre de jours moyens pour la conduite des opérations par type de marchés et méthodes de passation, le nombre d'opérations ayant été couronnées de succès, etc. Il est difficile d'évaluer si les processus sont menés de manière efficace, efficiente et transparente.	Les informations quantitatives permettant d'apporter une réponse chiffrée ne sont pas disponibles en raison des déficiences du système d'information et de l'archivage.	Lacunes substantielles tout au long du processus. Conclusion : l'indisponibilité des données statistiques ne permet pas de mesurer la performance du système. Conclusion : la procédure d'évaluation des offres ne permet pas de déceler les offres anormalement basses ou élevées Conclusion : le pôle marchés publics (DGBFIP) qui a remplacé la DGMP n'est pas à son fonctionnement optimal notamment au niveau des contrôles a priori aux différentes étapes de la planification, passation et exécution des marchés.	Mettre en place une base de données centralisée des marchés publics et concevoir des indicateurs de performance. Réviser le code dans le sens de définir le terme « travaux importants ou complexes » et imposer l'utilisation d'une procédure de préqualification pour ces travaux. Mettre en place de l'organisme national en charge de délivrer les agréments, conformément à la loi. L'ARMP devrait élaborer et publier des directives pour servir de guide aux AC afin de préciser (i) les exigences et les résultats des contrats dans le court, moyen et long terme, (ii) les modalités d'examen des aspects environnementaux, sociaux et économiques, et (iii) les moyens de les mitiger. Améliorer les capacités des autorités contractantes en matière d'établissement et d'évaluation de
		(a) Les procédures de	Le critère (a) est partiellement satisfait. Le cadre juridique autorise bien la procédure de pré-qualification dans les cas de travaux importants ou			

		présélection sont utilisées dans les passations de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles fassent partie du processus concurrentiel. (b) Des dossiers d'appel d'offres clairs et intégrés, uniformisés autant que possible et proportionnés au besoin, sont utilisés afin d'encourager une large participation des concurrents potentiels. (c) Les méthodes de passation des marchés sont choisies, documentées, et justifiées conformément au but et conformément au cadre juridique.	complexes ou, exceptionnellement, de fournitures de matériels devant être fabriqués sur commande ou de services spécialisés (Article 59 du CMP). Cependant, le recours à cette procédure reste exceptionnel, les AC préférant l'appel d'offres ouvert ou restreint avec post-qualification. Par ailleurs, le nouveau code des marchés publics a institué en son article 94, un système « d'agrément » ou de « classification » des entreprises pour les travaux matérialisés par la production d'une certification de qualification, lorsque jugé nécessaire par l'AC. Toutefois, l'organisme national compétent en la matière n'est pas encore mis en place tel que prévu par le CMP. Le critère (b) est satisfait. L'article 75 du code prévoit l'utilisation obligatoire des modèles standards de DOA et précise les documents qui en font partie. L'article 77 précise, pour chaque appel d'offres, le règlement particulier qui comporte les conditions propres à celui-ci. Ces dossiers types sont adaptés des documents types de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement (BAD), fondés sur les documents cadres d'appel d'offres préparés par les Banques multilatérales de développement et Institutions financières internationales. Au rang des dossiers types d'appels d'offres validés pour la plupart en février 2013, l'on peut citer ceux relatifs aux (i) marchés de petits travaux, avec études techniques disponibles ; (ii) marchés de petits travaux, sans études techniques disponibles ; (iii) marchés d'achat de mobilier (fourniture) ; (iv) marchés de prestations intellectuelles, phase 2 : étape de demande de proposition ; (v) marchés de service de catégorie 2 ; et (vi) le modèle de contrat. Le critère (c) n'est pas satisfait. Les méthodes de passation de marchés définies dans le cadre juridique sont exclusivement utilisées par les acheteurs publics. Les méthodes dérogatoires sont autorisées par la DGBFIP sur la base de conditions définies par le cadre juridique. Cependant, si on considère le haut pourcentage de marchés de gré à gré qui a atteint 65% en 2017, il y a lieu de s'interroger sur les autorisations des procédures dérogatoires. Il faut aussi noter que les montants concernés par les marchés par entente directe sont généralement très élevés. Sur la période 2016 à 2017, les marchés par entente directe ont représenté, respectivement, 92%, et 90% du montant des marchés immatriculés. La revue d'un échantillon de marchés révélé que la délivrance des avis de non-objection pour l'ouverture de la procédure de passation des marchés par entente directe ne respectent pas les critères		spécifications basées sur les performances techniques et les considérations environnementales, sociales et économiques. De plus, on devrait y ajouter les considérations liées au développement durable. L'ARMP doit piloter cette recommandation au moyen de l'établissement de procédures et des formations ciblées. Les documents-types utilisés ne sont pas toujours actualisés et n'ont pas un caractère d'application obligatoire. L'AC devrait soumettre obligatoirement avec toute demande d'avis de non-objection de l'organe de contrôle a priori une note explicative sur les justifications de la méthode de passation des marchés retenue. Dans le cas des demandes de dérogations de gré à gré, l'AC contractante devrait expliquer tous les faits justifiant sa
--	--	---	--	--	---

			d'éligibilité prévus par le Code des Marchés Publics (ex. : urgence impérieuse, sources uniques, défaillance du titulaire du marché...). L'on note également des cas d'élimination des offres jugées anormalement basses sans avoir préalablement demandé aux soumissionnaires concernés de fournir la justification de ses prix par écrit, comme le prescrit le CMP (Article 115). Le processus d'attribution des marchés n'est pas conforme à la réglementation et fait de l'entente directe la méthode la plus utilisée, en violation du Code des marchés publics.			demande vis-à-vis les conditions prévues dans le code et l'organe de contrôle ne devrait accorder son avis favorable que dans les seuls cas où toutes les conditions de la loi sont remplies. L'AC devrait soumettre obligatoirement avec toute demande d'avis de non-objection de l'organe de contrôle a priori une note explicative sur les justifications de la méthode de passation des marchés retenue. Dans le cas des demandes de dérogations de gré à gré, l'AC contractante devrait expliquer tous les faits justifiant sa demande vis-à-vis les conditions prévues dans le code et l'organe de contrôle ne devrait accorder son avis favorable que dans les seuls cas où toutes les conditions de la loi sont remplies. La nouvelle loi sur la commande publique devrait permettre à la société civile de participer à la séance d'ouverture des offres Mettre en vigueur par texte d'application du Code, les DAO types
		(d) Les procédures de soumission, réception et ouverture des offres sont clairement décrites dans les dossiers d'appel d'offres et respectées ; ce qui signifie que les soumissionnaires ou leur représentant sont autorisés à assister à l'ouverture des offres, et que la société civile est autorisée à contrôler, comme prescrit	Le critère (d) est partiellement satisfait. Les dossiers types d'appel d'offres décrivent bien les procédures de soumission, réception et ouverture des offres. Les séances d'ouverture des offres sont publiques et les candidats qui ont soumis des offres sont autorisés à y assister ou à se faire représenter (Article 107 du CMP). Toutefois, le périmètre du public reste limité aux soumissionnaires, aux autorités contractantes et, le cas échéant, à l'observateur indépendant. Les procès-verbaux d'ouverture de plis sont transmis aux soumissionnaires qui en font la demande et transmis à la DGBFIP. Cependant, la société civile n'est pas encore autorisée à être présente lors des séances d'ouverture des plis, ni à contrôler la procédure. Finalement, l'ouverture des plis ne se fait pas immédiatement après la clôture de l'appel d'offres			
		(e) Durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication, la confidentialité est assurée	Le critère (e) est satisfait. L'article 27 du CMP dispose que la Commission d'évaluation des offres délibère à huis clos et ses débats sont secrets. L'article 108 prévoit que : « Sans préjudice des dispositions du présent Code relatives à la publicité et à l'information des candidats, il est interdit à l'autorité contractante, de divulguer les renseignements que les soumissionnaires lui communiquent, concernant les aspects confidentiels de leurs offres. Dans la pratique, l'évaluation ne permet pas de déceler les prix anormalement élevés.			
		(f) Les techniques appropriées sont appliquées afin de	Le critère (f) est satisfait. Les adjudications de contrats doivent être basées sur les critères définis dans le DAO et publiées conformément aux dispositions du cadre juridique (Articles 125 à 129 du CMP). Les			

		déterminer le meilleur rapport qualité/prix sur la base des critères énoncés dans les dossiers d'appel d'offres, et lors de l'attribution du contrat (g) Les adjudications de contrats sont annoncées comme prescrit. h) Les clauses contractuelles comprennent des considérations de durabilité, le cas échéant i) Les clauses contractuelles prévoient des mesures incitant à dépasser les niveaux de rendement définis et des mesures dissuasives pour les rendements insatisfaisants.	techniques utilisées sont l'analyse de la conformité, l'évaluation détaillée et la post-qualification (lorsque nécessaire) de manière à permettre l'attribution du marché à l'offre évaluée conforme pour l'essentiel aux spécifications techniques et dont le prix est évalué économiquement avantageux (marchés de travaux, de fournitures et de services). Le critère (g) n'est pas satisfait. L'Autorité contractante ne communique pas par écrit à tout soumissionnaire écarté, les motifs de rejet de son offre, le montant du marché attribué et le nom de l'attributaire, à compter de l'approbation du rapport par la DGBFIP, tel que prescrit par l'article 126 du CMP. Par ailleurs en violation des dispositions de l'article 128 du CMP, les résultats d'attribution ne sont pas publiés dans le journal des marchés publics. Toutefois, certains résultats sont publiés dans le quotidien national « UNION ». Ce ne sont que quelques adjudications qui sont publiées. Ceci a un effet négatif sur la transparence de l'ensemble du système et un effet encore plus important sur la possibilité des candidats écartés à formuler un recours. En effet, la non-publication des résultats empêche les soumissionnaires écartés d'être informés de l'issue de l'appel à la concurrence et d'exercer les recours qu'ils estimeraient opportuns Le critère (h) n'est pas satisfait. La prise en compte des clauses de durabilité n'est pas encore très usuelle, en raison de l'absence de directives et de guide de procédures à cet effet, associée au déficit de capacités de la part des autorités contractantes pour spécifier ces aspects. Le critère (i) n'est pas satisfait. Parmi les mesures relatives au rendement, seules les pénalités de retard et les intérêts moratoires sont généralement pris en compte. Toutefois, les intérêts moratoires ne sont jamais payés, bien que prévus par les contrats. Le CMP ne prévoit pas de mesures incitant à dépasser les niveaux de rendement définis.			actualisés et validés Réactiver le portail des marchés publics et publier les résultats des appels à la concurrence de manière à ce que les candidats écartés puissent exercer leurs recours s'ils le jugent approprié. La nouvelle loi sur la commande publique devrait prévoir l'inclusion de considérations de durabilité dans les clauses contractuelles ; La nouvelle loi sur la commande publique devrait prévoir l'inclusion de considérations de durabilité dans les clauses contractuelles ; La nouvelle loi sur la commande publique devrait prévoir des mesures incitant à dépasser les critères de rendement définis et à sanctionner les rendements insatisfaisants. En outre, elle devrait prévoir l'imposition d'intérêts moratoires et de pénalités de retard et stipuler que ceux-ci ne puissent pas faire l'objet d'une remise
--	--	---	---	--	--	---

		(j) Le processus de sélection et d'adjudication est mené de manière	Le critère (j) n'est pas satisfait. L'absence d'informations sur les opérations de passation des marchés ne permet de répondre à la question du critère d'évaluation (j). L'équipe d'évaluation a cherché à compenser la déficience du système d'information par la consultation des dossiers eux-mêmes. Elle s'est heurtée à des déficience du système d'archivage. Les dossiers ne contenaient pas les pièces nécessaires à l'analyse.			
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
9(c)	Gestion des contrats en pratique		L'indicateur subsidiaire 9(c) n'est pas satisfait. La gestion des contrats connaît beaucoup de dysfonctionnements liés aux dépassements des délais contractuels en ce qui concerne l'exécution physique et financière, notamment. Le système de collecte de données sur les marchés publics ne couvre pas l'exécution, alors que des statistiques fiables sur cet aspect des marchés ce qui est une lacune importante notamment au regard de la saine gestion des finances publiques et la bonne gouvernance. En l'absence de données chiffrées, on estime que dans la plupart des cas, l'exécution des marchés ne débute pas comme prévu et que des retards importants sont enregistrés. La supervision de l'exécution est jugée déficiente ce qui conduit à des travaux de qualité inférieure à ce qui a été prévu. Les paiements ne se font pas comme prévu dans les contrats en raison des problèmes de trésorerie de l'État. Les avenants sont émis dans les temps ; ils ne sont cependant pas publiés. Les statistiques sur la passation et sur l'exécution des marchés sont inexistantes. Il est donc difficile d'identifier les problèmes et leurs causes et d'apporter des solutions pour y remédier. Il y a très peu d'occasions de participation directe de la société civile dans les procédures, ni lors de la réception des biens ou des travaux. Les archives sont incomplètes, inexactes, difficilement accessibles puisque les documents sont éparpillés dans divers services. Le critère (a) n'est pas satisfait : Les rapports de l'ARMP, la Cour des Comptes et la DGBFIP n'ont pas évalué les délais d'exécution des contrats. En outre, l'absence de documents essentiels générés en phase d'exécution des contrats examinés, n'a pas permis de déterminer les délais critiques à l'instar de la durée écoulée entre la notification des marchés immatriculés et le début de leur exécution. Toutefois, les différents entretiens et interviews menés font état de ce que : « (i) les retards enregistrés dans la plupart des contrats peuvent atteindre 100% du délai initial d'exécution des travaux ; (ii) certaines entreprises s'engagent dans des délais lors de la phase de passation de marché et ne sont généralement pas exposées à des sanctions pour les retards observés ». Le critère (b) n'est pas satisfait. Le Code des marchés et le CCAG font référence à la supervision de l'exécution des marchés. En principe, les	Statistiques non disponibles	Lacune substantielle. Conclusions : La gestion des contrats connaît beaucoup de dysfonctionnements liés au dépassement des délais contractuels en ce qui concerne l'exécution physique et financière notamment. Le système de collecte de données sur les marchés publics ne couvre pas l'exécution alors que des statistiques fiables sur cet aspect des marchés pourraient faciliter la mise en œuvre d'actions d'amélioration. Il s'agit d'un problème plus vaste de gestion des finances publiques pourcentage de contrats avec participation directe de la société civile : phase de planification ;	La nouvelle loi sur la commande publique devrait préciser que la gestion des contrats est sous la responsabilité exclusive des AC. Elle devrait préciser également les critères de performance qui doivent être atteints : qualité, quantité, délais et coûts. De plus, la loi devrait préciser la nature des obligations de l'AC pour s'acquitter de cette responsabilité et leurs modalités d'exécution. L'ARMP devrait élaborer et diffuser un manuel de procédures d'exécution des marchés. Compléter le système d'information sur les marchés publics par la collecte et la publication des données sur l'exécution des marchés, de façon à permettre la mesure des performances

	la supervision des travaux et la réception définitive des produits est effectuée*.	produits des marchés sont réceptionnés par des commissions et leur conformité avec les spécifications indiquées dans le DAO vérifiée. En conformité avec les dispositions des règles des finances publiques, les paiements ne peuvent être effectués sans PV de réception. Cependant, l'évaluation de l'échantillon de marchés fait régulièrement état des défaillances dans le suivi technique qui conduisent à des produits de marchés non conformes aux spécifications des contrats. Les spécifications techniques sont généralement bien définies mais ne sont pas effectivement respectées dans l'exécution des travaux. Des dysfonctionnements ont été identifiés sur la gestion technique des projets. En effet, le suivi et le contrôle des travaux sont parfois défaillants : i) la qualité des matériaux et le mode d'exécution des travaux ne sont pas généralement satisfaisants et ne sont pas conformes aux spécifications techniques des travaux ; des défauts importants sont ainsi notés dans la mise en œuvre des travaux ; ii) généralement, les travaux ne sont pas exécutés suivant les règles de l'art et malgré tout, les AC procèdent au règlement des décomptes ; des manquements manifestes observés ne sont pas mentionnés dans les PV de réception provisoire des travaux ; iii) à quelques exceptions près, les règlements effectués ne sont pas en conformité avec les DAO tant sur le plan quantitatif que qualitatif.		ouverture des offres / propositions ; évaluation et adjudication du contrat, comme autorisé ; mise en œuvre du contrat) : 0% ; la participation directe de la société civile n'est pas autorisée Il existe une lacune substantielle en ce qui concerne les archives. Cela a été mentionné sous l'indicateur 1. Conclusions : La mise en service de la composante sur les marchés publics intégrée dans le système d'information VECTIS permettra de disposer d'une banque de données fiable et exhaustive sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics.	des autorités contractantes et des titulaires de marchés. Assurer une supervision de qualité tout au long de l'exécution des marchés Assurer l'efficacité des contrôles par des audits techniques en recourant à une expertise indépendante, si nécessaire. Une réflexion devrait être conduite pour instaurer plus de rigueur dans la réception définitive des prestations qui devrait impliquer les bénéficiaires. Accélérer la mise en place du système d'information de gestion. La nouvelle loi sur la commande publique devrait accorder à la société civile la possibilité d'assister au moins à la séance d'ouverture des offres, à la réception des biens et des travaux. Voir également recommandation sous l'indicateur 11 Les recommandations formulées sous l'indicateur 1(k) doivent être ici réitérées : Adopter le décret d'application de la loi sur les archives. L'ARMP devrait élaborer un
	(c) Les factures sont vérifiées et les paiements sont effectués ainsi qu'il est stipulé dans le contrat.	Le critère (c) n'est pas satisfait. Les décomptes au titre des marchés exécutés ne sont pas payés rapidement, mais bien plus tard que les délais de paiement indiqués dans les contrats signés. Selon les informations recueillies auprès de certaines entités, les délais de paiement dans la commande publique (au niveau de l'administration centrale au titre des années 2016 à 2017), de la date du visa de l'ordonnateur sur la liquidation jusqu'au paiement définitif) sont souvent longs, pouvant atteindre 12 mois de retards			
	(d) Les avenants aux contrats sont examinés, émis et publiés en temps utile*.	Le critère (d) est partiellement satisfait. Les avenants aux contrats sont examinés et autorisés par les structures de contrôle a priori. Les avenants des marchés atteignant les seuils de contrôle de la DGBFIP sont immatriculés mais non publiés puisque le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel. Selon l'article 179 du CMP, « les stipulations relatives au montant d'un marché public peuvent être modifiées par avenant, lorsque la valeur des prestations supplémentaires atteint 15% de la valeur totale du marché de base ». En			

		outre, l'article 180 du CMP dispose que : « les stipulations relatives un montant d'un marché public peuvent être modifiées par un nouveau marché, lorsque la valeur des prestations supplémentaires atteint 30% de la valeur totale du marché de base ». Et conformément l'article 181 du CMP, « le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50% du montant du marché principal ». En règle générale, les avenants ne sont pas publiés. Le mécanisme d'examen des projets d'avenants et de passation des avenants est bien connu de même que les conditions dans lesquelles il doit y avoir un avenant. En outre et comme dernier point, en l'absence d'informations quantitatives pour le critère (d), nombre d'avenants et % du nombre de contrats et % d'augmentation moyenne de la valeur des contrats, il n'est pas possible de se prononcer sur leur émission.			manuel d'archivage des documents de marchés. Il devrait lister les pièces devant faire l'objet d'archivage. : tous les documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés, les modalités de conservation, sécurité, accès, etc. Au niveau de chaque autorité contractante, l'Unité de passation des marchés devrait être responsable de l'archivage des pièces de marchés et de leur conservation en un lieu unique. Le manuel devrait être publié sur le portail. Adopter les réglementations relatives à la loi sur l'accès à l'information pour préciser les conditions d'accessibilité.
	(e) Les statistiques sur la passation des marchés sont disponibles et il existe un système pour mesurer et améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.	Le critère (e) n'est pas satisfait. Il n'existe ni un système centralisé de données statistiques sur les marchés publics ni un système de suivi et mesure de la performance du système. Les statistiques contenues dans les rapports de l'ARMP et de la DGBFIP sont insuffisantes et ne traitent que très sommairement des activités liées à la phase d'exécution des contrats.			
	(f) Les occasions de participation directe des parties prenantes extérieures pertinentes dans les passations de marchés sont utilisées*.	Le critère (f) n'est pas satisfait. Les participations directes des parties prenantes extérieures dans la procédure des marchés publics ne sont pas autorisées. La société civile ne fait pas partie des membres du Conseil de Régulation, visés à l'article 6 du Le décret N° 278/PR/MEP portant organisation de l'Agence de Régulation des Marchés publics, signé le 22 août 2014. Toutefois, tout citoyen a également la possibilité procéder à des dénonciations sur des irrégularités (fraude, corruption et infractions connexes et pratiques assimilées) constatées sur la procédure des marchés publics auprès de la Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) au Gabon			
	(g) Les archives sont exhaustives et	Le critère (g) n'est pas satisfait. L'article 11 du CMP assigne à l'Autorité contractante, entre autres, pour missions ; « d'organiser la tenue des archives			

		exacts et facilement accessibles dans un dossier unique*.	de tous les documents relatifs aux marchés publics ». Et, conformément aux termes de l'article 2 du son texte organique l'ARMP est également chargée de « veiller à la bonne tenue et à la conservation des archives relatives aux marchés publics par toutes les structures de gestion des marchés publics. Toutefois, les revues et audits réalisés relèvent régulièrement les carences rencontrées dans l'archivage. Les éléments relatifs à l'exécution technique et financière du marché ne se trouvent généralement pas au niveau des unités, et sont séparément archivés par les services techniques. L'évaluation qui a concerné 08 autorités contractantes pour un total de 28 marchés, indique bien une défaillance de l'archivage, en ce qui concerne les documents de passation pour les marchés passés suivant une procédure concurrentielle ou par entente directe. Les dossiers d'exécution physique et financière des marchés sont classés dans différents services au niveau de chaque Autorité contractante.			
--	--	--	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
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, l'existence d'institutions financières solides, l'attrait du système public en tant que bon client digne de foi, la nature des biens ou services demandés, etc.			
10(a)	Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé	(a) Le gouvernement encourage le dialogue ouvert avec le secteur privé et dispose de plusieurs mécanismes établis et formels permettant un dialogue ouvert par l'intermédiaire d'associations ou d'autres moyens comprenant un processus transparent et consultatif lors de l'élaboration de modifications au système de passation des marchés*.	L'indicateur 10 n'est pas satisfait. Le partenariat entre le secteur privé et l'administration n'est pas développé. Il n'existe pas de programmes qui visent le renforcement des capacités du secteur privé. Le secteur privé a beaucoup de difficulté à accéder à la commande publique : financement, retards dans les paiements, manque de connaissance des règles. Il n'existe pas de vision à long terme du gouvernement pour identifier les stratégies sectorielles qui pourraient sous-tendre le développement du secteur privé. L'Indicateur subsidiaire 10 (a) n'est pas satisfait. Le dialogue entre l'administration et le secteur privé est presque inexistant. Les deux parties ne semblent pas reconnaître le fait que le système ne peut fonctionner efficacement sans un dialogue constructif qui devrait conduire à un véritable partenariat entre elles. Cela suppose que le gouvernement devrait d'une part offrir des programmes de formation pour expliquer au secteur privé les tenants et aboutissants du fonctionnement du système de passation des marchés et d'autre part prendre les mesures pour lever les obstacles structurels qui ont un impact sur le secteur privé à compétir. Le critère (a) n'est pas satisfait. Outre la consultation du secteur privé, depuis 2004, dans le cadre de l'élaboration du nouveau code des marchés publics, on note une absence de dialogue et d'information entre l'Administration et le secteur privé. Il convient de relever que la Chambre de commerce a annoncé la création d'une plateforme visant à instaurer l'information et le dialogue avec le secteur privé et la société civile. Il n'existe pas de mécanisme de dialogue formel avec le secteur privé lorsqu'il s'agit de modifier des éléments du système de passation des marchés	Perception de l'ouverture et de l'efficacité en matière de collaboration avec le secteur privé (en % de réponses) : Sur un échantillon de 7 réponses reçues : 15% ont un avis favorable, 70% défavorables et 15% ont des avis mitigés	Lacune substantielle. Conclusion : Absence de dialogue et d'information entre l'administration et le secteur privé (société civile également) constitue un problème majeur qui plombe le système et contribue à la rendre dysfonctionnel. L'application VECTIS devrait à court terme faciliter l'accès à l'information numérique. Conclusions : Il existe une prise de conscience des besoins de renforcer les capacités du secteur privé (et de la société civile)	Encourager l'action de la Chambre de Commerce visant à instaurer le dialogue entre l'administration et le secteur privé. L'ARMP doit se concerter avec la Chambre de Commerce pour promouvoir des initiatives de renforcement des capacités du secteur privé dans le domaine des marchés publics Renforcer l'implication du secteur privé dans la révision des textes qui conduira à l'adoption de la loi sur la commande publique par une véritable consultation menée en toute transparence. L'ARMP et la Chambre de Commerce devraient entamer des discussions en vue de l'élaboration de programmes de formation adaptés aux besoins du secteur privé.

		(b) Le gouvernement dispose de programmes visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises, et de programmes de formation visant à permettre l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.	Le critère (b) n'est pas satisfait. Le gouvernement ne dispose pas de programmes pour renforcer les capacités du secteur privé. L'article 2 du texte organique de l'ARMP stipule entre autres que cette dernière est chargée d'assurer la formation, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques sur le cadre réglementaire et institutionnel de la passation des marchés publics. Il existe cependant une prise de conscience des besoins de renforcer les capacités du secteur privé et de la société civile.			
--	--	--	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
10(b)	Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques	(a) Le secteur privé est concurrentiel, bien organisé, désireux et capable de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics*. (b) Il n'existe pas d'obstacle systémique majeur limitant l'accès du secteur privé au marché des acquisitions publiques.	L'indicateur subsidiaire 10 (b) n'est pas satisfait. Il existe plusieurs organisations du secteur privé mais celui-ci n'est pas bien organisé en raison de l'environnement des affaires qui est non transparent, de la réglementation qui n'est pas appliquée, des risques commerciaux qui entraînent Une surfacturation endémique (estimée à 25%), non application de la marge de préférence. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le secteur privé n'est pas bien organisé. Il existe plusieurs organisations du secteur privé, Chambres de commerce, Conseil National du Patronat (CNP), Conseil National des Employeurs du Gabon (CNEB), Union Nationale des Commerçants et Industriels du Gabon (UNACOIG), etc., qui transmettent au gouvernement les doléances du secteur privé notamment sur l'accès aux marchés publics. Il existe cependant un grand nombre d'obstacles qui rendent très difficile la compétition pour l'obtention des marchés publics malgré le fait qu'il existe de nombreuses initiatives pour l'amélioration de l'environnement des affaires. Il ne semble pas exister de volonté et de mécanismes qui faciliteraient le regroupement d'entreprises qui renforceraient leurs compétences mutuelles pour participer aux appels d'offres Le critère (b) n'est pas satisfait. Selon les experts de l'ARMP et les représentants du secteur privé, il existe de véritables obstacles systémiques à l'accès à la commande publique par les entreprises gabonaises comme suit : Malgré les innovations introduites par le récent code des marchés publics pour faciliter l'accès des PME dans les marchés publics, l'on note que l'accès limité des PME à la commande publique est également lié à la complexité technique, et à la valeur du marché public, corrélée aux exigences financières pour la soumission et l'exécution (garanties, besoins de trésorerie, etc..). Parmi les facteurs constituant un frein à l'accès des entreprises aux marchés publics, figurent : (i) l'accès au financement ; (ii) l'utilisation des méthodes de passation des marchés disproportionnées aux risques et montants en jeu; (iii) l'absence de dispositions des marchés	Perception par les entreprises du caractère approprié des conditions du marché des acquisitions publiques (en % de réponses) : 100% d'entrepreneurs consultés (7/7) ont été un avis négatif	Conclusions : Même si des améliorations sont constatées, l'accès des PME à la commande publique reste confronté à un certain nombre de contraintes dont le financement et la taille des marchés. Au vu de l'impact de ces entreprises sur l'économie, le Gouvernement devrait mettre en œuvre des actions volontaristes afin d'améliorer et de consolider leur position dans la commande publique	Le Gouvernement devrait : Imposer aux autorités contractantes de privilégier l'allotissement, afin de faciliter l'accès des PME ; Promouvoir la mise en place d'un système d'affacturage, en appui aux PME ; Chercher, en collaboration avec le secteur privé, les options qui permettraient de simplifier les critères financiers requis pour permettre une plus grande participation des PME ; Contraindre les AC à appliquer les clauses relatives à la préférence prévue par l'article 120 du CMP La politique d'appui aux PME doit être pilotée par le Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats Publics-Privés et des PME PMI, en concertation avec l'ARMP et la Chambre de commerce. (i) En ce qui concerne les secteurs prioritaires Afin de contribuer à l'atténuation des problèmes de financement des PME dans le cadre de la commande publique, une

			qui peuvent distribuer équitablement les risques liés à l’exécution du contrat ; (iv) le paiement des prestations ; (v) l’efficacité des mécanismes de recours et de règlement des différends ; (vi) l’allotissement des marchés. En l’absence de banques d’investissement et de structure supportant le secteur privé, les PME sont confrontées à la difficulté à obtenir des cautions, nantissements et assurances. L’on note également, la non prise en compte des attentes spécifiques des PME – notamment le régime d’exonération, accompagnements, renforcement des capacités – et ceci malgré l’enregistrement auprès de l’ANPI de 1.566 nouvelles entreprises créées par des jeunes gabonais. Des mesures sont en place pour appuyer les PME telle que l’exonération fiscale durant les cinq (5) années après la création d’une PME.			étude de faisabilité devrait être conduite pour la création d’une « caisse des marchés publics ». Les TDR de l’étude proposeraient la mise en place d’un établissement financier à caractère bancaire, la Caisse des Marchés Publics (CDMP), qui pourrait être créée comme filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations du Gabon (CDCG). La CDMP Gabon pourrait appuyer la CDC dans son objectif de constituer un levier des pouvoirs publics pour le développement des Petites et Moyennes Entreprises (PME). L’ARMP pourrait aussi prévoir -- en partenariat avec la CCI -- un petit fascicule résumant les caractéristiques des achats publics, prévoir des événements (foires) pour faire connaître la commande publique Identifiés par le Gouvernement, l’ARMP devrait systématiser la réalisation d’études sectorielles afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de ces secteurs dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique ; (ii) l’information et la formation sur la mise en œuvre des accords-cadres et autres marchés pluriannuels devraient être renforcées auprès des bénéficiaires.
--	--	--	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
10(c)		(a) Les principaux secteurs liés au marché des acquisitions publiques sont identifiés. (b) Les risques liés à certains secteurs et les possibilités d'influencer des marchés sectoriels sont évalués et les participants du marché sectoriel sont impliqués pour soutenir les objectifs politiques en matière de passation des marchés	L'indicateur subsidiaire 10 (c) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. Les principaux secteurs liés aux marchés des acquisitions ne sont pas clairement identifiés. Il n'existe pas d'études ou d'instruments servant à mesurer les risques sectoriels et moyens de les atténuer. L'absence d'analyse ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation de marchés de secteurs sensibles ou prioritaires. Il n'a pas été démontré que le gouvernement a développé un programme même préliminaire qui viserait à fédérer les opérateurs économiques gabonais pour lui fournir les biens et services nécessaires à l'exécution du budget, à la mise en œuvre de ses politiques de développement à long terme. L'absence d'une vision à long terme bien articulée en relation avec les marchés à passer, la faible connaissance du potentiel des entrepreneurs à lui fournir les biens et services dans une approche collaborative constituent ensemble une faiblesse Le critère (b) n'est pas satisfait.		Lacune importante. Conclusions : L'absence d'analyses ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation des marchés de secteurs sensibles ou prioritaires.	

TABLEAU D'ANALYSE DETAILLEE DU PILIER IV

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
PILIER IV – Obligation de rendre compte, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics						
Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile favorisent l'intégrité dans la passation des marchés publics			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 équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus les moyens au public de 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 : a) la divulgation d'informations et b) l'implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance. Trois indicateurs subsidiaires doivent être évalués.			
11(a)	Environnement propice à la consultation et au contrôle du public	(a) Un processus transparent et consultatif est suivi lorsque des modifications sont apportées au système de passation des marchés publics. (b) Il existe des programmes pour renforcer les capacités des parties prenantes pertinentes à	L'indicateur subsidiaire 11 (a) n'est pas satisfait. L'indicateur 11 (a) n'est pas satisfait. La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics. Cependant, elle ne dispose pas toujours de l'information qui déclencherait une intervention, elle ne possède pas les capacités pour comprendre l'ensemble des règles de fonctionnement et le fonctionnement-même du système. Par ailleurs, l'administration en général ne manifeste pas toujours l'ouverture et le désir d'impliquer la société civile dans le contrôle du système. Le critère (a) n'est pas satisfait. La société civile n'est pas représentée au Conseil de Régulation et la société civile n'est pas consultée lorsque vient le temps de modifier le cadre des marchés publics. On ne peut donc pas affirmer qu'il existe un processus transparent et consultatif est en principe suivi lorsque des modifications sont apportées au système de passation des marchés publics. Les relations du Gouvernement avec la société civile sont en général difficiles dans le domaine de la gouvernance. La transparence n'est pas assurée puisque les informations ne sont pas publiées : le Journal des marchés publics ne paraît plus depuis deux (2) ans et les sites des administrations ne sont pas opérationnels. Le critère (b) n'est pas satisfait. Pour le moment il n'existe pas de tels programmes mais cela fait partie de la planification des activités de l'ARMP pour le futur. Il n'a pas été démontré que de tels programmes et ateliers aient été organisés. Il n'a pas été possible par ailleurs d'obtenir le nombre d'ateliers		Lacune substantielle. Conclusions : Les relations entre le Gouvernement et la société civile sont en général, difficiles dans le domaine de la gouvernance.	Renforcer l'implication de la société civile dans la révision des textes qui conduira à l'adoption de la loi sur la commande publique. Instaurer au sein de l'administration une culture de dialogue et de flexibilité de manière à ce que chacune des parties ait un niveau de compréhension des préoccupations de l'autre. Tout comme c'est le cas pour le secteur privé, l'ARMP doit se rapprocher de la société civile pour bien appréhender ses besoins en matière de programmes de formation, les élaborer et les rendre opérationnels. Le Gouvernement et la société civile devrait initier un dialogue timide pour d'abord surmonter les

		comprendre, contrôler, et améliorer la passation des marchés publics. (c) Il est largement établi que le gouvernement tient compte de l'apport, des commentaires, et de la rétro-information qu'il reçoit de la société civile.	de formation organisés à l'intention de la société civile ou encore une description des programmes. Le critère (c) n'est pas satisfait. Le dialogue entre l'administration et la société civile est difficile et l'administration accepte très mal, en règle générale, les études, analyses et recommandations de la société civile sur les sujets relatifs à la gouvernance, notamment en matière de questions liées à la corruption.			incompréhensions et ensuite pour examiner les modalités possibles pour une future collaboration
--	--	---	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
11(b)	Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide	(a) Les exigences d'information associées aux pratiques concrètes garantissent que toutes les parties prenantes bénéficient d'un degré d'information et de transparence adéquat et opportun comme condition préalable à une participation efficace.	L'indicateur subsidiaire 11 (b) n'est pas satisfait. Le portail des marchés publics n'est plus fonctionnel depuis plus de 2 ans. L'information disponible est difficilement accessible. Quand elle existe, elle reste encore générale et devrait être améliorée pour fournir des données sur le processus de mise en œuvre de la procédure de passation et sur l'exécution du marché. Le critère (a) n'est pas satisfait. La Directive de la CEMAC n° 06/11 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des Finances publiques n'est pas transposée au Gabon. Cette directive prévoit l'obligation de mettre en œuvre la publication dans des délais appropriés des informations relatives à l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires. Le manque de transparence résulte principalement du fait que les informations ne sont pas publiées, le portail des marchés publics n'est pas fonctionnel. Les textes fondateurs du système et les avis et documents relatifs aux MP ne sont pas publiés. Les indicateurs 1 et 2 ont permis de constater le déficit de publication des textes fondateurs. Les informations relatives au fonctionnement du système comme les adjudications, les décisions de l'ARMP sur les recours/litiges, les statistiques sur les marchés approuvés et immatriculés, les rapports d'achèvement ne sont que partiellement accessibles puisque qu'ils ne sont pas toujours publiés dans les rapports annuels de la DGBFIP.		Lacune substantielle. Conclusions : L'information disponible est difficilement accessible. Quand elle existe, elle reste encore générale et devrait être améliorée pour fournir des données sur le processus de mise en œuvre de la procédure de passation et d'exécution du marché.	Réactiver le portail des marchés publics. Transposer la Directive de la CEMAC portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, le Gabon pour assurer l'accès du public à l'information relative aux marchés publics. Cela pourra être inclus dans la future loi cadre sur la commande publique.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
11(c)	Participation directe de la société civile	(a) Le cadre législatif / réglementaire et politique permet au citoyen de participer aux phases suivantes d'un processus de passation de marché, le cas échéant : Phase de planification (consultation) ; Ouverture des offres / propositions (observation) ; Évaluation et adjudication du contrat (observation), le cas échéant conformément à la législation locale ; Gestion et exécution du contrat (suivi) (b) La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés à travers la consultation, l'observation et le suivi est largement établie.	L'indicateur subsidiaire 11 (c) n'est pas satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le système n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. Le critère (b) n'est pas satisfait. La participation directe des citoyens aux processus de passation des marchés n'est pas autorisée. Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre de quelques grands projets d'infrastructures, des consultations publiques sont quelques fois organisées – market test.		Lacune substantielle. Conclusion : Le cadre législatif, réglementaire et politique n'autorise pas la participation directe de la société civile et en fait, la société civile est absente de la plupart des étapes du processus.	Étudier les voies et moyens qui permettraient d'inclure la société civile dans le processus des opérations des marchés, d'autoriser le contrôle direct de la procédure des marchés publics par la société civile. Incorporer ces voies et moyens dans les discussions lors de l'élaboration de la loi sur la commande publique.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux rouges	Recommandations
Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces			L'objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l'intervention en temps utile des contrôles interne et externe. De même, il convient d'examiner l'efficacité des contrôles. Pour ce qui est de cet indicateur, « 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 plus récentes évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses qui peuvent être disponibles. Cet indicateur comporte quatre indicateurs subsidiaires (a – d) qui doivent être évalués			
12(a)	Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle	Le système du pays prévoit (a) Des lois et réglementations qui instaurent un cadre de contrôle complet comprenant des contrôles internes, des audits internes, des audits externes et une supervision par des institutions juridiques.	L'indicateur 12 n'est pas satisfait. Le cadre juridique, l'organisation et le système du système de contrôle sont prévus. La coordination entre les contrôles et les audits n'existe pas puisque les audits ne sont pas conduits. En conséquence, il n'existe pas de mise en œuvre des recommandations. Finalement, il n'existe pas de formation voire même de définition de qualifications exigées. Le critère (a) n'est pas satisfait. Le cadre juridique institue le contrôle à plusieurs niveaux : i) L'Administration centrale (art 40 CMP2018) ; (ii) au niveau des autorités contractantes ; (iii) au niveau des cellules de passation des marchés de la DGBFIP qui sont chargées du contrôle a priori de la procédure de passation de tous les marchés. Une délégation provinciale est en charge des marchés déconcentrés (art. 41). Le Contrôle Général d'État (CGE) exerce un contrôle a posteriori portant sur l'opportunité, la légalité et la régularité des opérations budgétaires et de trésorerie ; v) la Cour des comptes est l'Institution supérieure de Contrôle ; elle exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations et émet un avis sur les rapports annuels de performance ; Le contrôle du Parlement s'exerce à travers l'examen de la loi de règlement, l'analyse des résultats de l'exécution du budget général, la gestion des autorisations budgétaires pour ajuster les crédits utilisés aux prévisions. Par contre l'ARMP n'a pas encore mis en place les réglementations pour assurer le cadre complet de l'audit externe allant de la planification des audits jusqu'à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre des recommandations, faute de cadre d'engagement des autorités contractantes à cette fin. Il n'existe pas de cadre de contrôle complet. Il existe un cadre général de contrôle mais il n'existe pas de mécanismes de contrôle et d'audit spécifiques à la passation des marchés.		Lacune substantielle. Conclusions : Il est plutôt bien connu que la conduite des audits est le moyen privilégié d'obtenir une vision des rouages du système. Sans cette information, il est impossible de bien comprendre la situation et d'apporter les correctifs. Le cadre juridique institue certaines règles mais les réglementations pour opérationnaliser ce cadre sont inexistantes de l'étape la planification à celle du traitement des conclusions et recommandations et au suivi de la mise en œuvre. Conclusion : L'ARMP n'a conduit jusqu'à ce jour aucun audit des marchés.	Assurer que l'ARMP effectue les audits annuels et fournir les budgets nécessaires ; La DGBFIP devrait procéder à des vérifications périodiques du contrôle des dossiers effectuées par les UPM en dessous des seuils de contrôle a priori ; Définir les seuils de revue de la DGBFIP en fonction des performances des autorités contractantes et l'évaluation de la conformité et de l'efficacité du contrôle exercé par les UPM ; en liaison avec la réforme des finances publiques, engager une réflexion de fond sur l'organisation des services impliqués dans la passation des marchés. La nouvelle loi sur la commande publique et ses textes d'accompagnement devront attribuer à l'ARMP les fonctions de suivi de la

		Il existe des mécanismes de contrôle a priori, mais il n'existe pas d'audit interne, ni d'audit externes de la passation des marchés. La supervision des institutions juridiques est principalement centrée sur la gestion et les marchés publics ne constituent pas une priorité. Il existe donc certains éléments de contrôle dans le système mais on ne pas affirmer que le cadre est complet			mise en œuvre des recommandations des conclusions des rapports d'audit. L'ARMP doit instaurer un mécanisme de suivi de la mise œuvre des recommandations résultant des rapports d'audit.
	(b) Des mécanismes de contrôle / d'audit internes et des fonctions qui garantissent une supervision appropriée de la passation des marchés comprenant l'établissement de rapports à l'attention de la direction sur la conformité, l'efficacité et l'efficience des activités d'acquisition publique.	Le critère (b) est partiellement satisfait. Le mécanisme de contrôle et d'audit décrit ci-dessus, garantirait une supervision de la passation des marchés, s'il était effectivement appliqué. Les rapports, établis par ces structures, notamment ceux de la Cour des Comptes, l'CGE statuent bien sur la conformité et l'efficacité des activités d'acquisition publique. Mais ces rapports sont irréguliers et/ou inaccessibles.			
	(c) Des mécanismes de contrôle interne qui garantissent un juste équilibre entre une prise de décision en temps utile et efficace et une limitation pertinente des risques.	Le critère (c) n'est pas satisfait. Les décisions des organes de contrôle a priori de la DGBFIP et de ses démembrements sont encadrées dans les délais (10 jours) art 43 CMP 2018. Toutefois, les procédures défailtantes de décisions au sein de la DGBIF aboutissent à 89 % des marchés passés par entente directe.			
	(d) Des audits externes indépendants qui garantissent une supervision	Le critère (d) n'est pas satisfait. La Directive de la CEMAC n° 06/11 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des Finances publiques doit être transposée au Gabon. Cette directive qui doit s'imposer à tous les textes adoptés par les États postérieurement après 2011 prévoit dans			

		appropriée de la fonction de passation des marchés fondée sur des évaluations périodiques des risques et des contrôles adaptés à la gestion des risques (e) Un examen des rapports d'audit prévu par l'ISC et détermination par l'organe législatif (ou un organe chargé de la gouvernance en matière de finances publiques) des mesures nécessaires à prendre. (f) mécanismes clairs visant à garantir un suivi des conclusions respectives.	sa Section IV relative au Contrôle, (art. 4) l'obligation de rendre publics tous les rapports de la Cour des compte transmis au PDR, Parlement et au Gouvernement, ainsi qu'une publication de ses décisions dans au moins deux grands journaux nationaux. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public ». De son côté, l'ARMP n'a jusqu'à ce jour effectué aucun audit annuel des marchés publics. Le critère (e) est satisfait. Le système ne prévoit pas que les rapports d'audit des marchés publics fassent l'objet d'un examen par la Cour des Comptes ; Il existe également la Commission des finances, du budget et de la comptabilité publique au sein du Parlement qui examine tout ce qui est relatif aux finances publiques y compris les rapports d'audit et qui diligente elle-même les enquêtes. Cette commission émet des recommandations à l'assemblée pour adoption. Les recommandations adoptées sont ensuite transmises aux AC pour mise en œuvre. Le critère (f) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de mécanisme clair qui garantit que l'AC met en œuvre les recommandations.			
--	--	--	---	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation				
12(b)	Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques	(a) Il existe des procédures écrites qui énoncent les exigences relatives aux contrôles internes, de préférence dans un manuel de contrôle interne. (b) Il existe des normes et procédures écrites (ex. un manuel) pour la conduite des audits de passation des marchés (portant à la fois sur la conformité et sur le rendement) afin de faciliter des audits coordonnés et qui se renforcent mutuellement.	L'indicateur subsidiaire 12(b) n'est pas satisfait. La coordination des audits n'est pas efficacement organisée. La supervision de l'intégrité du système de passation et d'exécution des marchés publics par l'ARMP pourrait pourtant être renforcée si la possibilité lui est donnée de pouvoir saisir directement la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes pour les fautes commises par les agents publics. Le critère (a) n'est pas satisfait. Pour les besoins du contrôle interne de la procédure de passation des marchés publics, la DGBFIP et les CPMP devraient s'appuyer sur des grilles de vérification de chaque étape de la procédure des marchés publics. Ces grilles devraient être regroupées dans un document intitulé « Check-lists pour le contrôle des procédures », établi par l'ARMP, qui devrait faire office de manuel de contrôle. Le critère (b) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de manuel pour la conduite des audits de passation des marchés. L'ARMP doit encore élaborer deux documents intitulés « Méthodologie de conduite des audits des marchés publics » et « Méthodologie de sélection des autorités contractantes à auditer ». Le premier document devrait être composé de fiches décrivant les vérifications à effectuer aux différentes étapes de passation et d'exécution, pour chacun des modes de passation de marchés autorisés par le CMP. Le deuxième document devrait décrire les critères de sélection des autorités contractantes à auditer. De plus, ces documents devraient comporter des vérifications de conformité et porter sur le rendement. L'ARMP n'a pas encore mis en œuvre de procédure d'audit pour une vérification exhaustive des performances (durée des différentes étapes du cycle de passation, niveaux de participation, efficacité économique des acquisitions, prix unitaires pour les catégories courantes de biens et services, délais d'exécution et de paiement, etc.). Il convient aussi de noter que les corps de contrôle tels que l'CGE et la Cour des Comptes n'utilisent	Un seul audit annuel de la passation et de l'exécution des marchés a été exécuté en 2017 sur un échantillon représentatif des autorités contractantes. Aucun audit de rendement n'est réalisé ; ceci n'est pas encore la pratique.	Lacune substantielle. Conclusions : La coordination des audits n'est pas efficacement organisée. La supervision de l'intégrité du système de passation et d'exécution des marchés publics par l'ARMP pourrait être renforcée si la possibilité lui est donnée de pouvoir saisir directement la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes pour les fautes commises par les agents publics.	L'ARMP devra inclure l'évaluation du rendement dans les termes de référence des audits annuels ; le Gouvernement devrait systématiser la prise de sanctions administratives et la saisine de la justice pour les cas de violations graves de la réglementation constatées par les institutions de contrôle, conformément aux principes de bonne gouvernance ; Une cellule d'enquête et d'investigation (CEI) de l'ARMP devrait mener les investigations sur les infractions graves constatées lors des audits annuels conduits par l'ARMP ; Étudier les voies et moyens de permettre une saisine directe de la Chambre de Discipline Financière de la Cour des Comptes par le CRD (une fois constitué) de l'ARMP, à la suite d'investigations de la CEI sur des infractions de la réglementation des marchés publics par les agents publics.

		pas les rapports de l'ARMP pour réaliser leurs vérifications, de façon à éviter les duplications. Il n'y a donc pas de coordination des interventions de ces institutions. (c) Il est établi que les audits internes ou externes sont réalisés au moins annuellement et que les autres normes écrites établies sont respectées. (d) Il existe des canaux de transmission fiables et clairs aux organismes de supervision pertinents.	Le critère (c) n'est pas satisfait. L'ARMP n'a pas conduit d'audit à ce jour. Le critère (d) n'est pas satisfait. Les canaux de transmission des rapports des institutions d'audits et de contrôle (Cour des Comptes, CGE, ARMP, CNLCEI, etc.) aux organismes de supervision compétents ne sont pas toujours clairement définis par les textes les régissant. Les rapports du Contrôle Général d'État ne sont pas publics et sont exclusivement soumis au Président de la République, qui est seul à décider de la suite à leur donner. Les infractions à la réglementation des marchés publics par les agents publics, prévues par l'Article 246 et 247 du Code des marchés publics ne sont pas expressément prises en compte parmi les fautes punissables par la Cour des Comptes, bien qu'elles puissent relever des fautes de gestion (article 92 de la loi organique no 11 / 94 du 17 septembre 1994). Quant à la Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI), elle peut saisir directement le Procureur sans, toutefois, garantie de poursuites. Par ailleurs, la Cellule d'Enquêtes et d'Investigations de l'ARMP n'a pas encore mené d'investigation sur les violations graves de la réglementation constatées par l'audit. La supervision de l'intégrité du système de passation et d'exécution des marchés publics par l'ARMP aurait pourtant être renforcée si la possibilité lui est donnée de pouvoir saisir directement la Cour des Comptes pour les fautes commises par les agents publics		Lacune substantielle. Malgré toutes les dispositions, on constate de manière générale que les sanctions administratives et les poursuites à l'encontre des agents publics ne sont pas systématiques. Les cas de violations graves de la réglementation (pratiques de fraude, de corruption, etc.), dûment constatées ne font pas systématiquement l'objet de sanctions administratives, ni de saisine du juge. Dans les faits, dans beaucoup de cas, cette saisine dépend de l'appréciation du PR.	
--	--	---	---	--	---	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
12(c)	Mise en application et suivi des conclusions et recommandations	(a) Les recommandations sont suivies d'effet ou mises en œuvre dans les délais fixés par la loi*. (b) Des systèmes sont mis en place pour suivre la mise en œuvre / l'application des recommandations issues de l'audit. (c) Des mécanismes de contrôle interne qui garantissent un juste équilibre entre une prise de décision en temps utile et efficace et une limitation pertinente des risques.	L'indicateur subsidiaire 12(c) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de dispositif pouvant assurer la mise en œuvre des recommandations. Le critère (a) n'est pas satisfait. L'ARMP n'a effectué aucun audit annuel des marchés publics. Toutefois, bien que certaines AC élaborent des plans d'actions avec des mesures correctives suites aux audits, cela n'est pas le cas pour toutes les AC. Aussi, seule une partie des recommandations est mise en œuvre. Le critère (b) n'est pas satisfait. Des séminaires de formation ne sont pas encore organisés par l'ARMP au profit des autorités contractantes sur les constats récurrents des audits. Les termes de référence des audits annuels incluent le suivi de la mise en œuvre par l'autorité contractante des recommandations de l'année précédente. Cependant, l'ARMP n'a pas encore les moyens de s'assurer de la mise en œuvre effective de ces recommandations, car il n'existe pas de cadre de cadre d'engagement des autorités contractantes à les réaliser. La mise en œuvre des recommandations dépend plus de l'autorité contractante. Le critère (c) n'est pas satisfait. Les décisions des organes de contrôle a priori de la DGBFIP et de ses démembrements sont encadrées dans les délais (10 jours) art 43 CMP 2018. Toutefois, les procédures défaillantes de décisions au sein de la DGBIF aboutissent à 89 % des marchés passés par entente directe.	*Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 12(c) critère d'évaluation	Lacune substantielle. Conclusions : Le cadre juridique mis en place permet à un faible degré de contrôler la fonction acquisition de manière satisfaisante mais il n'existe pas de dispositif pouvant assurer la mise en œuvre des recommandations.	L'ARMP devra exiger des autorités contractantes après chaque audit, qu'un plan d'actions soit élaboré avec un engagement ferme sur les délais, lequel plan d'actions devra être validé par l'ARMP.

		(d) Des audits externes indépendants qui garantissent une supervision appropriée de la fonction de passation des marchés fondée sur des évaluations périodiques des risques et des contrôles adaptés à la gestion des risques. (e) Un examen des rapports d'audit prévu par l'ISC et détermination par l'organe législatif (ou un organe chargé de la gouvernance en matière de finances publiques) des mesures nécessaires à prendre. (f) mécanismes clairs visant à garantir un suivi des conclusions respectives.	Le critère (d) n'est pas satisfait. La Directive de la CEMAC n° 06/11 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des Finances publiques doit être transposée au Gabon. Cette directive qui doit s'imposer à tous les textes adoptés par les États postérieurement après 2011 prévoit dans sa Section IV relative au Contrôle, (art. 4) l'obligation de rendre publics tous les rapports de la Cour des compte transmis au PDR, Parlement et au Gouvernement, ainsi qu'une publication de ses décisions dans au moins deux grands journaux nationaux. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public ». De son côté, l'ARMP n'a jusqu'à ce jour effectué aucun audit annuel des marchés publics. L'ARMP réalisera son 1^{er} audit en 2019 conjointement avec la Cour des Comptes. Le critère (e) est satisfait. Le système ne prévoit pas que les rapports d'audit des marchés publics fassent l'objet d'un examen par la Cour des Comptes ; Il existe également la Commission des finances, du budget et de la comptabilité publique au sein du Parlement qui examine tout ce qui est relatif aux finances publiques y compris les rapports d'audit et qui diligente elle-même les enquêtes. Cette commission émet des recommandations à l'assemblée pour adoption. Les recommandations adoptées sont ensuite transmises aux AC pour mise en œuvre. Le critère (f) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de mécanisme clair qui garantit que l'AC met en œuvre les recommandations.			
--	--	---	---	--	--	--

12(d)	Qualification et formation pour effectuer des audits de	(a) Il existe un programme établi pour former les auditeurs internes et externes requises pour effectuer des audits de passation des marchés de haute qualité, y compris des audits de rendement*. (b) La sélection des auditeurs impose qu’ils aient une connaissance suffisante du sujet comme condition pour effectuer des audits de passation des marchés ; si les auditeurs manquent de connaissances en matière de passation des marchés, ils sont régulièrement soutenus par des experts ou consultants en passation de marchés.	L’indicateur subsidiaire 12 (d) n’est pas satisfait Le critère (a) n’est pas satisfait. Les personnels de la DGBFIP et de l’UPM notamment, ne bénéficient pas de programmes de formation pour les audits livrés par l’ARMP et d’autres formations organisées à l’interne. L’ARMP devrait mettre en place un programme de certification des coordonnateurs des UPM. Il devrait viser à permettre à ces personnels un exercice correct de leurs fonctions par le développement de leurs capacités dans le domaine des marchés publics. L’ARMP devrait également démarrer en 2019 un programme d’information des agents des cabinets d’audits privés sur l’audit des marchés publics. Dans le cadre de l’audit externe, il est requis des prestataires une expérience pratique confirmée dans le domaine des marchés publics. En ce qui concerne l’audit de performances (rendement), il n’est pas encore pris en compte par les pratiques du pays, et des programmes de formation spécifiques ne sont pas encore développés. Le critère (b) est satisfait. Lorsque les audits indépendants sont exécutés, les bureaux spécialisés sont recrutés de manière concurrentielle par l’ARMP, sur la base, entre autres, de leurs qualifications et expérience en matière d’audit. Les agents chargés du contrôle au sein de la DGBFIP et des UPM sont des agents de l’État affectés à ces structures sur la base de leurs qualifications, mais ils ne bénéficient pas de programmes de formation de mise à niveau. Il en est de même des agents de la Cour des Comptes et des autres corps de contrôle.	* Indicateur quantitatif recommandé pour étayer l’évaluation de l’indicateur subsidiaire 12(c) : proportion des recommandations issues des audits internes et externes mises en œuvre dans les délais fixés par la loi (en %) :	Lacune substantielle. Conclusions : Le cadre juridique mis en place permet à un faible degré de contrôler la fonction acquisition de manière satisfaisante mais il n’existe pas de dispositif pouvant assurer la mise en œuvre des recommandations	L’ARMP devra exiger des autorités contractantes après chaque audit, qu’un plan d’actions soit élaboré avec un engagement ferme sur les délais, lequel plan d’actions devra être validé par l’ARMP. Assurer la transposition des exigences de la Directive de la CEMAC sur la transparence et la bonne gouvernance (2011) dans la Loi cadre sur la commande publique.
-------	---	---	---	---	--	--

		(c) Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et transparente et sont pleinement indépendants.	Le critère (c) est satisfait. Les auditeurs indépendants sont sélectionnés par l'ARMP par appel à la concurrence, conformément aux procédures du CMP. Les agents des corps de contrôle bénéficient également de toute l'indépendance nécessaire dans l'exercice de leurs fonctions, soit en raison des attributions spécifiques de leurs structures (DCMP, IGF, COF, CGE, OFNAC), soit en raison de leur statut (Cour des Comptes).			Audits indépendants.
--	--	---	--	--	--	----------------------

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients			Le Pilier I traite certains aspects du mécanisme de recours tel que défini dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d'application. Cet indicateur évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie en tant qu'il concerne 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. Trois indicateurs subsidiaires (a – c) sont à évaluer			
13(a)	Processus de contestation et de recours	(a) Les décisions sont rendues sur la base des éléments d'appréciation disponibles soumis par les parties. (b) Le premier examen des éléments d'appréciation est effectivement réalisé par l'entité adjudicatrice. (c) L'organe ou autorité (organe d'appel) chargé(e) d'examiner les décisions de l'organe déterminé responsable du premier examen rend des décisions exécutoires définitives*. (d) Les délais fixés pour le dépôt et l'examen des contestations/ recours et prises de décisions ne	Indicateur subsidiaire 13(a) est partiellement satisfait. Le critère (a) est partiellement satisfait. Il n'existe pas de procédures précises pour l'exercice des recours. Les décisions rendues dans le cadre du processus de contestation (des conditions d'exécution des contrats) et de recours sont bien basées sur les pièces fournies par les parties. Il a été noté lors de l'évaluation que la procédure devant l'organe d'appel n'est pas entièrement explicitée sauf en ce qui concerne les recours. Ceci devrait être précisé dans le manuel de procédures. Le critère (b) est satisfait. Selon l'article 234, le recours devant l'autorité contractante est ouvert aux candidats en exerçant d'abord un recours gracieux devant la PRM puis un recours hiérarchique qui a un effet suspensif (pendant un délai de 5 jours ouvrables). Le critère (c) est satisfait. L'ARMP dispose de ces facultés. La procédure incriminée est suspendue dès que le recours est recevable et la décision est finale et immédiatement exécutoire par l'autorité contractante. Les décisions de l'ARMP sont bien contraignantes pour les parties. Le critère (d) est satisfait. Les délais pour les dépôts des recours par les soumissionnaires et pour l'examen et la décision par l'administration sont prévus aux articles 234 à 243) CMP) : Recours gracieux : (i) cinq (5) jours francs et ouvrés à compter de	*Indicateur quantitatif pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 13(a) critère d'évaluation (c) : le nombre de recours traités par l'ARMP sur la période 2016-2017 (d'après le Rapport 2017 de l'ARMP) est le suivant : - Année civile 2017 : 20 dossiers dont 15 réglés au 31/12/2017 - Toutes les saisines concernaient des litiges contractuels et non des recours précontractuels 75% concernaient des MP de travaux 50% portaient sur des « dénonciations »	Lacune importante. Conclusions : Absence de textes relatifs à l'ARMP et ses modalités d'intervention en matière de recours précontractuels.	La loi relative à la commande publique devrait attribuer clairement à l'ARMP les fonctions en matière de recours ; Préciser en détails les attributions de l'ARMP dans le domaine ; Le manuel de procédures (à être élaboré) devrait stipuler la procédure de recours. Raccourcir le délai de réponse de l'ARMP de 21 à 15 jours.

		retardent pas inutilement le processus de passation des marchés ou ne rendent pas le recours irréaliste.	la publication de l'avis incriminé pour exercer un recours auprès de l'entité adjudicatrice ; ii) 10 jours ouvrables avant la date de dépôt des offres. Recours hiérarchique : 5 jours ouvrables à compter de la réponse ou non de la PRM ; Recours à l'ARMP : 5 jours à compter de la notification de la décision de l'AC. En cas de non réponse de la PRM ou de l'AC dans les 10 jours de leur saisine, le requérant peut saisir l'ARMP dans un délai de 5 jours passé ce délai. L'ARMP dispose ensuite d'un délai de 21 jours pour rendre sa décision.	de contrats (dont on comprend qu'il s'agit de « résiliations » La revue des recours exercés par les soumissionnaires au cours des années 2016 et 2017, a montré qu'aucun recours n'a été exercé par les soumissionnaires pour non-respect du caractère public de l'ouverture des offres. Cependant, il n'existe pas encore de statistiques fiables sur l'application effective de ces décisions par les autorités contractantes.		
--	--	--	---	---	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
13(b)	Indépendance et capacités de l'organe d'appel	L'organe d'appel : (a) N'est impliqué à aucun titre dans la passation de marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats (b) Ne facture pas des frais qui empêchent les parties concernées de recourir à ses services. (c) Suit des procédures pour le dépôt et le règlement des plaintes qui sont clairement définies et rendues publiques. (d) Exerce son pouvoir juridique de suspendre les procédures de passation des marchés publics et d'imposer des	L'indicateur subsidiaire 13(b) est partiellement satisfait. Le critère (a) n'est pas satisfait. L'article 71 du CMP 2018 prévoit la saisine de l'ARMP pour avis (dont la force juridique n'est pas précisée) dans les conflits entre la DGBFIP et les autorités contractantes (AC) sur l'attribution et les modes dérogatoires d'acquisition (entente directe et appel d'offres restreint). Cette intervention de l'ARMP sur les autorisations de recourir aux modes dérogatoires et les décisions d'attribution, la place dans une situation de conflit d'intérêts potentiel. Le critère (b) est satisfait. Les textes ne prévoient pas ces frais. Le critère (c) est satisfait. Le Titre 6 « Du contentieux et des autres sanctions relatives aux MP » du CMP 2018 instituent le recours au stade de passation de marchés. Le chapitre 1 dans ses articles 234 à 243 est consacré au contentieux de la passation. Selon l'article 234, le recours devant l'autorité contractante est ouvert aux candidats en exerçant d'abord un recours gracieux devant la PRM puis un recours hiérarchique qui a un effet suspensif (pendant un délai de 5 jours ouvrables). Il faut cependant noter que la non fonctionnalité du site internet peut avoir une influence sur le fait que l'ARMP n'a traité qu'une seule plainte, faute de recours intentés par le secteur privé. Le critère (d) n'est pas satisfait. Les pouvoirs de l'ARMP relatifs aux recours précontractuels portés devant elle ne sont pas énoncés précisément. Le décret 00027 portant CMP 2018 prévoit dans son article 242 : « L'ARMP, saisie d'un recours, statue conformément aux pouvoirs et prérogatives qui lui sont conférés par les textes en		Lacune importante. Conclusions : L'ARMP ne dispose pas des moyens matériels et humains pour assurer ses fonctions de recours précontractuels.	Modifier le CMP afin que l'ARMP ne soit plus impliqué dans les décisions d'attribution et les modes dérogatoires ; ii) doter l'ARMP des moyens nécessaires pour assumer ses fonctions iii) Rétablir et préciser les pouvoirs conférés à l'ARMP vis-à-vis des décisions de l'AC. La nouvelle loi sur la commande publique devra énoncer clairement les pouvoirs et prérogatives qui lui sont conférés. Le manuel de procédures (à être élaboré) devra préciser la procédure devant le CRD.

		mesures correctives.	vigueur. L'Autorité Contractante doit se conformer en prenant, dans un délai de 5 jours ouvrables, les mesures de nature à remédier aux irrégularités constatées. » Cependant, à notre connaissance, aucun texte en vigueur n'énonce les pouvoirs et prérogatives de l'ARMP en matière de recours précontractuel. Le décret institutif de l'ARMP n° 0278 de 2014 dans son article 2 consacré aux attributions de l'ARMP n'évoque pas la possibilité pour celle-ci de connaître des recours précontractuels. Cet article 2 doit se lire « sans préjudice et en complément des attributions » prévues au Décret 0254 portant CMP de 2012 (désormais abrogé par le décret de 2018). Dans Article 173 du : « Les décisions de l'ARMP ont pour effet de corriger la violation alléguée, d'empêcher que d'autres dommages soient causés aux intérêts en jeu, de suspendre ou de faire suspendre la décision litigieuse ou la procédure de passation. En cas de décision constatant la violation de la réglementation applicable, l'autorité contractante doit s'y conformer en prenant, dans un délai de cinq jours ouvrables, les mesures de nature à remédier aux irrégularités constatées ». Cependant ce décret 0254 de 2012 est désormais abrogé.			
		(e) Rend des décisions dans le délai précisé par la loi / les réglementations*.	Le critère (e) est partiellement satisfait. Le Titre 6, Chapitre 1, Section 2 du CMP 2018 article 240 prévoit une procédure de recours devant l'ARMP pour contester les décisions rendues dans le cadre du recours gracieux ou du recours hiérarchique, dans les cinq (5) jours de la notification de la décision de l'AC ou, en cas de silence, dans les 10 jours de la saisine. Les articles 237, 239, 240, 242 du CMP 2018 disposent des délais impartis pour les recours et des délais fixés pour leur traitement, aussi bien par l'Autorité contractante que par l'ARMP. Cependant, en ce qui concerne les prestations intellectuelles, le cadre juridique ne fixe pas explicitement de délai entre la communication des résultats de l'évaluation des offres techniques aux soumissionnaires et l'ouverture des offres financières. En conséquence, L'article du CMP dispose que la décision doit être rendue par l'ARMP dans les 21 jours ouvrables à compter de la réception des documents complémentaires demandés dans le cadre de l'instruction du recours ». L'article du CMP dispose que la décision doit être rendue par l'ARMP dans les 21 jours ouvrables à compter de la réception des documents complémentaires demandés dans le cadre de l'instruction du recours ».			Le CRD, au sein de l'organe de régulation doit être doté des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission.
		(f) Rend des décisions	Le critère (f) est satisfait. L'ARMP dispose de ces facultés. La			

		qui ont un caractère contraignant pour toutes les parties. (g) Dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses fonctions.	procédure incriminée est suspendue dès que le recours est recevable et la décision est finale et immédiatement exécutoire par l'autorité contractante. Les décisions de l'ARMP sont bien contraignantes pour les parties. Le critère (g) n'est pas satisfait. L'ARMP ne dispose pas de ressources financières et humaines adéquates pour l'exécution de ses missions et pour le financement des activités du CRD.			
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
13(c)	Décisions de l'organe d'appel	Les procédures régissant le processus de prise de décision de l'organe d'appel prévoient que les décisions sont : (a) Basées sur les informations pertinentes du dossier. (b) Équilibrées et impartiales compte tenu des informations pertinentes*. (c) Aboutissent à des mesures correctives, si nécessaire, qui s'imposent pour corriger la mise en œuvre du processus ou des procédures*. (d) Les décisions sont publiées sur le portail électronique centralisé du gouvernement dans les délais prévus et tel que prescrit par la loi*.	L'indicateur 13 (c) n'est pas satisfait Le critère (a) est satisfait. L'article 235 du CMP 2018 prévoit la liste limitative des matières pouvant faire l'objet de recours : le « recours peut porter sur la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer le marché, les conditions de publication des avis, les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées, le mode de passation et la procédure de sélection retenus, la conformité des documents d'appels d'offres à la réglementation, les spécifications techniques retenues, les critères d'évaluation. Le recours (art. 236) doit invoquer une violation caractérisée de la réglementation des marchés publics Le critère (b) est non satisfait puisqu'il n'existe aucune preuve de l'obligation que les décisions soient équilibrées et impartiales. Le critère (c) n'est pas satisfait. Les décisions auxquelles les saisines de l'ARMP pourraient aboutir ne sont pas précisées par la réglementation (liste succincte prévue par le décret CMP 2012 abrogé depuis 2018). Le critère (d) n'est pas satisfait. Les décisions de l'ARMP ne sont pas publiées sur le Portail des Marchés publics qui n'est pas opérationnel.		Conclusions : Le système de recours n'est pas bien organisé : au sein de l'ARMP il n'existe pas de structure dédiée en charge de cette attribution et les pouvoirs de décision ne sont pas énoncés précisément. Le décret CMP de 2012 qui les prévoyait de manière succincte a été abrogé.	Renforcer les capacités de l'ARMP à traiter des recours précontractuels. Rendre opérationnel le portail ou le site de l'ARMP de manière à publier les décisions. La nouvelle loi sur la commande publique devrait répondre à cette question. Prévoir des conditions de confidentialité

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption			Cet indicateur évalue 1) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés et 2) comment elles sont mises en œuvre et gérées en pratique. Cet indicateur évalue également si le système favorise l'ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d'un marché des acquisitions publique réputé pour son intégrité.			
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	Le cadre législatif / réglementaire prévoit ce qui suit : (a) Définition de la fraude, la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés conforme aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignante	L'indicateur 14 n'est pas satisfait. L'indicateur subsidiaire 14(a) est partiellement satisfait. Le critère (a) est partiellement satisfait puisqu'il y manque la définition claire de la fraude et corruption. Le cadre légal définit des pratiques reliées à la fraude et corruption ; le code donne des exemples de fraude et la corruption et les autres pratiques interdites. Cependant il ne définit pas clairement la fraude, la corruption mais elle définit les pratiques frauduleuses. Cependant la loi ne définit pas la fraude, la corruption mais elle définit les pratiques frauduleuses. La loi devrait clairement définir la fraude et la corruption et les autres pratiques interdites. La loi 002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise sanctionne l'incitation à la corruption active (art 15 et s.), la fraude (art. 13 al. 3) et le fait d'avoir incité au retrait d'une offre. La loi prévoit également la corruption passive et le trafic d'influence. Le Code des MP prévoit des cas d'exclusions (Article 93 du CMP) spécifiques pour la collusion (art 246), le fractionnement du marché (art 246) l'influence sur la préparation du DAO (art 246) la surfacturation (art 246) la corruption des membres de la CEO (art 246), la production de faux – donc la fraude (art 246) le bénéfice d'un avantage injustifié (information), obstruction aux audits et investigations (art 246), pratiques frauduleuses pendant l'exécution du marché (art. 246) Ces dispositions propres aux MP sont complétées par : La Loi N°002/2003 du 7 mai 2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise. Elle prévoit des sanctions (prononcées par la Cour Criminelle Spéciale)		Lacune substantielle. Conclusion : L'absence de définition claire des errements ne permet pas de bien cerner et ensuite de bien expliquer quelles sont les pratiques déviantes. Toutes ces notions devront être clairement explicitées dans la nouvelle loi sur la commande publique	La loi sur la commande publique devra définir clairement la fraude et la corruption de manière générique. Elle devra également définir le conflit d'intérêt pour les membres des CEO et du conseil de régulation. Elle devra traiter de la période d'attente des anciens fonctionnaires.

		d'emprisonnement (de 2 à 10 ans) et d'amendes pour des faits de corruption active (art. 12 et s.) ou passive (art. 16 et s.) de la part des agents publics. L'article 20 vise expressément l'intervention dans l'attribution de marchés ou lors de l'exécution (art. 21) avec révocation définitive de tt emploi ou charge publique. Le Gabon est signataire de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (il l'a signée en 2003 et ratifié en 2007) et il a participé à l'adoption du règlement commun N°01/03-CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale ; ce qui s'est traduit par la mise en place de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF). C'est un service administratif (Chap. I, art.1er du Règlement Intérieur modifié du 22 mai 2012), créé par décret N°000739/PR/MEFBP du 22 septembre 2005, institué sous la forme d'une Agence placée sous l'autorité du Ministre en charges des finances (actuel Ministère de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable). Ces dispositions sur le blanchiment des capitaux interdisent l'accès aux marchés des personnes sanctionnées. Le Gabon a aussi ratifié la plupart des conventions relatives à la Lutte contre la corruption, parmi lesquelles, on peut citer : la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 qu'il a ratifiée en 2007 ; la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption, adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo ; le Protocole A/P3/12/01 de la CEDEAO portant sur la Lutte contre la corruption adoptée à Dakar, le 21 décembre 2001.			
		(b) Définition des responsabilités individuelles, obligations de rendre compte et sanctions pour les employés gouvernementaux et les entreprises privées ou les personnes physiques reconnus coupables de fraude, corruption, ou autres pratiques interdites dans le cadre de la passation de marchés,	Le critère (b) est satisfait. L'art. 253 du CMP 2018 prévoit que « toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé participant à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics qui se sera rendue coupable de violation des dispositions du Code est passible des sanctions prévues par les textes en vigueur ». L'art 254 énonce les violations dont peuvent se rendre coupable tout acteur de la commande publique, ce qui inclut les agents publics, : fractionnement du marché, procédures dérogatoires non autorisées, insertion de mesures discriminatoires ou faussant le jeu de la concurrence dans les DAO, corruption passive ou active, avantage injustifié, ignorer l'application des clauses du contrat, certifier la réception de prestations incomplètes ou non conformes ; accepter la fausse facturation ; faire obstruction à la conduite d'audits ou enquêtes, complicité avec des actes frauduleux. Ces dispositions propres aux MP sont complétées par : La Loi N°002/2003 du 7 mai		

		sans préjudice d'autres dispositions de la législation pénale.	2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise. Elle prévoit des sanctions (prononcées par la Cour Criminelle Spéciale) d'emprisonnement (de 2 à 10 ans) et d'amendes pour des faits de corruption active (art. 12 et s.) ou passive (art. 16 et s.) de la part des agents publics. L'article 20 vise expressément l'intervention dans l'attribution de marchés ou lors de l'exécution (art. 21) avec révocation définitive de tt emploi ou charge publique Les entreprises auteurs des cas de fraude, de corruption et tous les manquements visés par l'article 246 sont passibles de sanctions définies, sans préjudice des poursuites pénales (Articles 247 du CMP 2018) : confiscation des garanties, exclusion de toute procédure de passation de marché pour une durée déterminée ; retrait de l'agrément ou certificat. Les textes sur les finances publiques (décret portant règlement général de la comptabilité publique, lois de finances, code de transparence dans la gestion des finances publiques), régissent les règles applicables aux personnels chargés de l'exécution du budget (responsables de programme, ordonnateurs et comptables publics), notamment l'obligation de déclaration de patrimoine pour les responsables de budgets atteignant un (1) milliard FCFA (loi sur la déclaration de patrimoine). Les membres du Conseil de Régulation de l'ARMP sont également assujettis à la déclaration de patrimoine (Article xx du décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP).			
		c) Définitions et dispositions concernant le conflit d'intérêts, y compris la période d'attente pour les anciens agents publics.	Le critère (c) n'est pas satisfait. Le conflit d'intérêts n'est pas défini dans le code. Il est cependant prévu dans d'autres lois. Il est mentionné comme étant un des critères de qualifications des soumissionnaires. L'absence de conflit d'intérêt des membres de la commission d'évaluation des offres n'est pas prise en compte dans le code. Il existe des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans les organes en charge des PPP. En ce qui concerne le Conseil de Régulation de l'ARMP et l'ARMP elle-même, le décret relatif à l'ARMP (Décret n° 0278 de 2014, portant organisation et fonctionnement de l'ARMP) ne prévoit aucune disposition pour prévenir les conflits d'intérêts. Il n'existe aucune disposition relative à la période d'attente des anciens agents de l'État.			Définir le conflit d'intérêt et la période d'attente pour les fonctionnaires

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
14(b)	Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres	(a) Le cadre législatif / réglementaire précise cette exigence obligatoire et fournit des instructions précises sur la manière d'intégrer le sujet dans les dossiers d'appel d'offres et les documents contractuels. b) Dossiers d'appel d'offres et documents contractuels comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif / réglementaire.	L'indicateur subsidiaire 14(b) est partiellement satisfait. Les dossiers d'appel d'offres exigent l'insertion des pratiques interdites mais ils ne précisent pas la manière de les intégrer. Les sanctions en cas de contravention sont également mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. Le critère (a) est partiellement satisfait. L'article 162 du décret 2018 portant CMP relatif aux clauses obligatoires prévoit l'insertion d'une clause anti- corruption dans le marché. Il n'existe pas d'autres instructions en la matière. Le critère (b) est satisfait. Le DTAO relatif aux marchés de prestations intellectuelles avertit, dans l'instruction aux candidats, des sanctions d'interdiction de candidater et de retrait d'agrément en cas de faits de corruption. Il contient également une clause-type anti-corruption. L'article 47 du DTAO fournitures comporte des dispositions sur la fraude et la corruption : frais commerciaux extraordinaires, dons et promesses de dons)		Lacune très importante. Conclusion : Il est essentiel que les obligations soient bien circonscrites, mais en plus il faut que les modalités d'exercice ou de mise en œuvre soient clairement précisées. Le dispositif anti-corruption doit être renforcé par une déclaration d'intégrité des candidats et soumissionnaires	Insérer une disposition dans le CMP pour rendre obligatoire les mesures anti- corruption dans le DTAO, y compris l'engagement d'intégrité des candidats et soumissionnaires Prévoir des explications relatives aux obligations anti-corruption dans le Manuel.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
14 (c)	Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces	(a) Les entités adjudicatrices ont l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi et une procédure claire est en place pour ce faire. (b) Il est établi que ce système trouve une application systématique et que les rapports font l'objet d'un suivi régulier par les autorités d'application de la loi. (c) Il existe un système de suspension / d'interdiction qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement	L'Indicateur subsidiaire 14(c) n'est pas satisfait. Les sanctions en cas de contravention existent mais les procédures de mise en œuvre ne sont pas précisées. Les entités adjudicatrices ont l'obligation d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi et une procédure claire est en place pour ce faire. Les sanctions (exclusion max 5 ans ou définitive art. 251) à l'encontre des acteurs du secteur privé sont prévues et entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018 mais sans détail de la procédure à suivre. Le critère (a) n'est pas satisfait. Il n'existe pas d'obligation claire à cet effet. Le critère (b) n'est pas satisfait. Le critère (c) est partiellement satisfait. Le cadre juridique prévoit bien des sanctions avec les articles 246 et 247 du CMP 2018 qui dressent la liste des manquements. Les sanctions (exclusion max 5 ans ou définitive art. 251) à l'encontre des acteurs du secteur privé		Lacune substantielle.	Introduire dans la loi sur la commande publique l'obligation des AC de d'annoncer les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi. Appliquer les sanctions prévues Aussi bien à l'encontre des personnes physiques que des personnes morales Élaborer un règlement intérieur de l'ARMP pour organiser les procédures de sanctions et d'appels. Prévoir un règlement intérieur pour l'organe en charge afin d'organiser les procédures de sanctions et de recours des entreprises

		(d) Il est établi que les lois sur les pratiques de corruption sont appliquées dans le pays à travers la mise en œuvre des sanctions énoncées*.	sont prévues et entraînent des suspensions / interdictions de participer aux marchés pour des durées déterminées. Il existe une procédure de recours pour contester les sanctions prévues à l'art. 248 du CMP 2018 mais sans détail de la procédure à suivre. Le critère (d) n'est pas satisfait. En ce qui concerne les sanctions, elles ne sont pas systématiques. Elles doivent en principe être prononcées par l'ARMP en raison de l'article 2 du décret 0278 de 2014, sans préjudice des sanctions pénales. L'ARMP doit également ester en justice pour suivre les auteurs d'infractions devant la juridiction pénale. Cependant, les constats faits par la plupart des organismes de contrôle de l'État ne conduisent pas systématiquement à des sanctions à l'encontre des agents publics. La Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) a mené 18 enquêtes entre 2016 et 2017⁵, qui concernent les secteurs du sport et loisirs, de l'éducation nationale, des BTP, la gestion des subventions allouée à certains établissements parapublics (SOGATRA), de la communication (véhicules détournés après la cession des fonctions), des collectivités locales de Libreville (gestion des recettes), mines et pétrole, infrastructures routières, logements des enseignants du supérieur, et la retraite des personnels en détachement. La CNLCEI a transmis à l'Autorité judiciaire compétente, aux fins de poursuites, 10 rapports définitifs dans lesquels des éléments constitutifs d'infractions pénales ont été constatés. Seulement un de ces dossiers transmis à la Cour des comptes a pour le moment connu une décision judiciaire.			condamnées. Formuler sur l'application de la loi.
--	--	--	--	--	--	---

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
14(d)	Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité		L'Indicateur subsidiaire 14 (d) est partiellement satisfait. Il n'existe pas de cadre complet de lutte contre la corruption. C'est la loi 002/2003, instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite, qui prévoit quelques dispositions intéressant les marchés publics dont la déclaration obligatoire de patrimoine pour les responsables et autres agents impliqués dans la gestion des fonds publics, de procéder à une déclaration de patrimoine. C'est la loi 002/2003, instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite, qui prévoit quelques dispositions intéressant les marchés publics dont la déclaration obligatoire de patrimoine pour les responsables et autres agents impliqués dans la gestion des fonds publics, de procéder à une déclaration de patrimoine contre la corruption et l'enrichissement illicite. Elle a été créée par la loi n° 003/2003 du 07 mai 2003, ayant le statut d'autorité administrative indépendante (dotée de l'autonomie financière avec un budget autonome). Son champ de compétence couvre la prévention, la sensibilisation ainsi que la lutte contre la fraude, la corruption, les infractions connexes et les pratiques assimilées. La mise en place de la CNLCEI permet au Gabon d'être en phase avec la recommandation de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) qui demande aux États Parties de créer un ou des organismes indépendants de lutte contre la corruption (article 6). La loi 002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en république gabonaise, prévoit pour tout dépositaire de l'autorité de l'État l'obligation de déposer une déclaration de fortune auprès de la CNLEI (art 5) La CNLCEI est notamment chargée : i) de centraliser les informations nécessaires pour prévenir les pratiques d'enrichissement illicite, de détecter et faire prendre des mesures conservatoires et de faire réprimer l'enrichissement illicite et les pratiques ; de collecter et conserver les déclarations de fortune, de susciter et promouvoir des mécanismes destinés à prévenir, détecter et faire réprimer l'enrichissement illicite ; d'évaluer périodiquement l'impact des stratégies et les performances atteintes ; de procéder à toute enquête utile portant sur des faits d'enrichissement illicite ou de conflits d'intérêts et de toute pratique d'enrichissement illicite ; d'organiser des séminaires et conférences ; de donner son avis sur tout projet de texte concernant les questions		Lacune substantielle. Conclusion : La CNLCEI est fragilisée en raison du non renouvellement de ses membres selon à la loi organique qui l'a créée Le Gouvernement a cependant annoncé sa volonté de réviser les textes sur la prévention et la répression de l'enrichissement illicite ainsi que les compétences de la CNLCEI.	Si le cadre juridique de la lutte anti- corruption est revu, il faut mieux y intégrer le suivi des opérations de la commande publique.

		touchant à l'enrichissement illicite, aux conflits d'intérêts, à la rémunération des fonctionnaires, (...) aux marchés publics ainsi qu'aux règles éthiques concernant la fonction publique ou le secteur parapublic » Elle peut diligenter des enquêtes et saisir le Procureur de la République. Elle publie un rapport annuel qui informe des statistiques sur les investigations menées, les sanctions et les saisines des autorités judiciaires. Mais peu d'actions sont engagées (4 saisines). Et là réside la faiblesse essentielle du système en matière de lutte contre la corruption : les dispositions du CMP précisent les manquements et les sanctions encourues, le dispositif n'est pas opérationnel. La CNLCEI ne dispose pas des moyens suffisants pour mener à bien son action. La situation de ses membres, maintenus au-delà de leur mandat depuis l'été 2018, fragilise sa position.			
	(a) Le pays a mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption afin de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement qui implique les organismes compétents du gouvernement dotés d'un niveau de responsabilité et de la capacité nécessaires pour lui permettre d'exercer ses responsabilités *. (b) Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, un mécanisme est en place et sert à	Le critère (a) est partiellement satisfait. La Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) est l'institution spécialisée dans la lutte mais il n'y a pas de cadre complet de lutte contre la corruption. Le critère (b) est satisfait. Le Code prévoit que, lorsque nécessaire, un observateur indépendant peut participer à l'évaluation des offres avec voix consultative. Il fait rapport à l'ARMP			

	identifier systématiquement les risques de corruption et à réduire ces risques dans le cycle de passation des marchés (c) Dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption, des statistiques sur les procédures judiciaires les condamnations liées à la corruption sont compilées et des rapports sont publiés annuellement. (d) Il existe des mesures spéciales pour détecter et prévenir la corruption liée à la passation des marchés. (e) Des programmes de formation à l'intégrité spéciaux sont proposés et les agents de passation des marchés participent régulièrement à cette formation.	Le critère (c) est satisfait. La CNLCEI compile et publie un rapport annuel qui informe des statistiques sur les investigations menées, les procédures judiciaires, les sanctions, les condamnations et les saisines des autorités judiciaires Le critère ((d) n'est pas satisfait. Dans le cadre des marchés publics, le cadre juridique ne prend que partiellement en charge la prévention et la lutte contre la fraude et la corruption. Il n'existe pas de Code d'éthique, et si les dispositions du CMP précisent les manquements et les sanctions encourues, le dispositif n'est pas opérationnel. Le critère (e) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de programmes de formation à grande échelle sur les questions d'intégrité, permettant une participation significative des agents de passation de marchés. Cependant, dans le cadre de son programme de prévention et de mobilisation sociale, la CNLCEI a réalisé, sur la période 2016- 2017, 420 missions de communication-sensibilisation, pour l'ensemble de la population couverte par la chaîne de télévisions nationale pendant une période de six (06) mois destinés aux assujettis à l'obligation légale de déclaration de biens. Des structures ou acteurs spécialisés dans les marchés publics ne font pas partie de ces cibles.				
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D’ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d’évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
14(e)	Soutien des parties Prenantes pour renforcer l’intégrité dans le cadre de la passation des marchés	(a) Il existe des organisations de la société civile solides et crédibles qui exercent un audit et un contrôle sociaux. (b) L’environnement est propice pour que les organisations de la société civile jouent un rôle significatif comme tiers garants. (c) Il est établi que la société civile contribue à façonner et améliorer l’intégrité dans la passation des marchés publics*. (d) Les fournisseurs	L’indicateur subsidiaire 14 (e) n’est pas satisfait. Le critère (a) est partiellement satisfait. Il n’existe que très peu d’organisations de la société civile spécialisées dans les marchés publics et qui soutiennent le renforcement de l’intégrité dans le secteur. Il n’existe pas d’organisations de la société civile qui soit solides et crédibles dans le domaine et qui exercent des fonctions d’audit et de contrôle sociaux. Il existe quelques tentatives, un cadre potentiellement porteur mais il est trop tôt pour conclure que le critère est satisfait. Le critère (b) n’est pas satisfait. Le critère (c) est partiellement satisfait. La société civile, par son action (audits, dénonciations, points de vue indépendants sur la gouvernance) et son indépendance est généralement perçue comme crédible par le public. Cependant, hormis le Forum Civil, Section gabonaise de « Transparency International », les ONG gabonaises n’abordent qu’occasionnellement les aspects liés aux marchés. Le Forum Civil réalise régulièrement une enquête sur la perception de la corruption au Gabon et a créé un Centre d’assistance juridique et judiciaire des citoyens. Ces actions s’inscrivent plutôt dans le long terme et peuvent permettre aux autorités d’obtenir des informations en vue de l’amélioration du système. Le critère (d) n’est pas satisfait. Les organisations professionnelles	Nombre d’OSC nationales exerçant une fonction de supervision et assurant un contrôle social de manière active dans la passation des marchés publics : les OSC actives dans la passation des marchés ne sont pas nombreuses ; on peut citer entre autres : le Forum du Pétrole et de l’Energie contre la Corruption dans le secteur pétrolier ; et l’ONG Mouvement Citoyen pour la Bonne Gouvernance au Gabon. Index de perception de la corruption TI en janvier pour 2018 : 31/100	Lacune substantielle comme déjà mentionné sous l’indicateur 11. Conclusions : La collaboration des associations civiles avec le Gouvernement existe mais reste très difficile la plupart du temps. Le Gouvernement accepte difficilement les critiques ou demandes d’enquête spécifiques provenant de la société civile. En fait, celle-ci ne joue qu’un rôle mineur dans l’ensemble du système.	Renforcer la transparence de l’information relative à la commande publique et la gestion publique en général. Dans le même esprit que la recommandation sous l’indicateur 11 (et à un certain degré sous l’indicateur 10), il est essentiel que le Gouvernement développe une meilleure compréhension du rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile et qu’il ouvre la porte à des discussions en vue d’un rapprochement

		soutiennent activement l'intégrité et les comportements éthiques dans la passation des marchés publics, ex. grâce à des mesures de conformité internes*	ne prennent généralement pas d'initiatives pour la mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption. Cette approche se met lentement en marché au sein des grandes sociétés étrangères sous l'influence des obligations qui leur sont imposées dans leur pays d'origine.			
--	--	---	--	--	--	--

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS

	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusions Drapeaux Rouges	Recommandations
1(f)	Mécanisme sûr pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique	(a) Il existe un système sûr, accessible, et garantissant la confidentialité pour le signalement public des cas de fraude, corruption ou d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique. (b) Il existe des dispositions juridiques pour protéger les dénonciateurs. Les dénonciateurs peuvent compter sur une protection efficace (c) Un système fonctionnel destiné au suivi des dénonciations est en place.	L'indicateur subsidiaire 14 (f) n'est pas satisfait. Il n'existe pas de mesures spéciales pour détecter la fraude dans les marchés publics. Il n'existe pas non plus de mesure de protection des lanceurs d'alerte. Et finalement Le critère (a) n'est pas satisfait. Il n'existe pas un mécanisme pratique permettant les dénonciations de comportement frauduleux dans les MP. Mais le dispositif juridique existe. Par ailleurs, les enquêtes de la CNLCEI sont alimentées par les plaintes, dénonciations de citoyens et de la presse par l'exercice du pouvoir d'auto-saisine conféré à la CNLCEI. La CNLCEI protège les dénonciateurs sous le sceau de l'anonymat consacré par les dispositions de la loi n°003/2003 portant création, organisation et fonctionnement de la CNLCEI. Les dénonciations sont faites par écrit. La CNLCEI n'a pas de plateforme électronique à cet effet. En résumé, Il existe un cadre juridique qui prévoit un système qui devrait être sûr, accessible et confidentiel. Ce système n'existe pas en pratique. Même si la CNLCEI protège les dénonciateurs, il n'existe pas de protection légale pour les dénonciateurs ou lanceurs d'alertes. Le critère (b) n'est pas satisfait. Au Gabon, il n'existe pas encore de dispositions juridiques spécifiques pour protéger les dénonciateurs ou les lanceurs d'alertes. Ceux-ci ne peuvent compter sur aucune protection légale. Toutefois, l'ONG le Mouvement Citoyen créée en décembre 2017 à Libreville œuvre pour la prévention et la sensibilisation sur les faits de corruption. Au cours de ces missions elle peut faire des dénonciations publiques. Le critère (c) est partiellement satisfait. Il existe à l'ARMP et la CNLCEI un mécanisme de réception, examen des dénonciations, auditions des parties impliquées, décisions exécutoires. Cependant ce processus n'est pas formalisé par une procédure/texte précis	Sur la période 2016-2017, sur 18 enquêtes ouvertes par la CNLCEI, 7 ont été déclenchées par les tiers, une par l'administration, 4 par les OSC et les autres par la presse.	Lacune substantielle. Conclusions : Il n'existe pas de dispositif juridique pour la protection des lanceurs d'alertes.	Élaborer une loi pour protéger les dénonciateurs et les lanceurs d'alertes. Le cadre juridique doit être renforcé pour (a) protéger les dénonciateurs ; (b) préciser la procédure de traitement des dénonciations ; et, effectuer le suivi des dénonciations.

TABLE D'ÉVALUATION DU SYSTEME-PAYS PAR UTILISATION DES INDICATEURS DE LA MAPS						
	Indicateur subsidiaire	Critères d'évaluation	Évaluation qualitative	Évaluation quantitative	Conclusion Drapeaux Rouges	Recommandations
14(g)	Codes de conduite / codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières	(a) 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*.	L'indicateur subsidiaire 14 (g) n'est pas satisfait. Il existe un code déontologique pour les agents de l'État mais il ne comporte pas de dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. Le critère (a) n'est pas satisfait. Il existe un code déontologique pour les agents de l'État mais il ne comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés.	Lors de l'évaluation, (15 ans après le vote de la loi sur la déclaration de patrimoine), la plupart des agents de la fonction publique n'étaient pas à jour de leur obligation de dépôt, alors que la déclaration est exigible au plus tard 3 mois après l'entrée en fonction ;	Lacune substantielle. Conclusions : L'application rigoureuse des dispositions relatives à la déclaration de patrimoine n'est pas encore effective et les sanctions ne sont pas mises en œuvre.	Élaborer et adopter un Code d'éthique
		(b) Le code définit les responsabilités qui s'attachent à la prise de décision et soumet les décideurs à des obligations de divulgation d'informations financières spécifiques*	Le critère (b) est partiellement satisfait. La Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCI) est l'institution spécialisée dans la lutte contre la corruption. Elle fut créée par la loi 002/2003, instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite, qui s'applique également aux acteurs intervenant dans les marchés. Elle prévoit une déclaration obligatoire de patrimoine de l'agent, son conjoint et ses descendants. (Article 5). Elle s'applique aux autorités politiques, autorités administratives, agents publics, et tout préposé ou dépositaire occasionnel de l'autorité de l'État, des collectivités locales, des établissements publics ou parapublics. La déclaration est exigible auprès de la CNLCI tous les 3 ans. Il n'existe pas au Gabon une loi portant code des marchés publics mais un décret du 17 janvier 2018 portant code des marchés publics.			Prendre les mesures pour rendre effectives les déclarations de patrimoine des assujettis.
		(c)				

	(d) Le code doit être suivi de manière obligatoire et les conséquences sont d'ordre administratif ou pénal.	Le critère (c) n'est pas satisfait. L'application rigoureuse des dispositions relatives à la déclaration de patrimoine n'est pas encore effective et les sanctions ne sont pas mises en œuvre. La loi 002/2003, instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite prévoit la sanction de la révocation en cas de refus de remettre la déclaration (Article 8). L'inobservation de l'obligation de déclaration de patrimoine, sans faits justificatifs sérieux, et à l'échéance d'un délai de 3 mois, après un rappel par exploit d'huissier, notifié à la diligence de la CNLCEI, à personne ou à domicile entraînera les conséquences suivantes : i) si le concerné est élu, il sera privé d'un quart de ses émoluments, jusqu'à fourniture de la preuve de l'accomplissement de l'obligation, ii) si le concerné relève de l'ordre administratif, l'autorité de nomination pourra, pour ce seul fait, décider de la perte de la position ayant généré l'obligation de déclaration de patrimoine. En ce qui concerne l'ARMP, les membres du Conseil de Régulation sont également assujettis à la déclaration de patrimoine.	Les membres du Conseil de Régulation de l'ARMP, également assujettis à la déclaration de patrimoine, n'ont pas procédé à cette déclaration.		
	(d) Des programmes de formation réguliers sont proposés afin de garantir une prise de conscience durable et la mise en œuvre des mesures.	Le critère (d) n'est pas satisfait. Il n'existe pas encore de programmes réguliers connus pour la formation aux dispositions de divers textes relatifs à la passation des marchés.			
	(e) Les constations de conflits d'intérêt, les formulaires de divulgation d'informations financières et les informations sur la propriété effective sont systématiquement enregistrées, accessibles et utilisées par les décideurs afin de prévenir les risques de corruption au cours du cycle de passation des marchés	Le critère (e) est partiellement satisfait. Les constations de conflits d'intérêt, les formulaires de divulgation d'informations financières et les informations sur la propriété effective sont systématiquement enregistrées, et accessibles. Par contre, elles ne sont pas utilisées par les décideurs afin de prévenir les risques de corruption au cours du cycle de passation des marchés.			