

République Démocratique du Congo

PRIMATURE



Autorité de Régulation des Marchés Publics

Transparence-Equité-Probité

A.R.M.P.

Direction Générale

**Évaluation du système de passation des marchés publics de la
République Démocratique du Congo- MAPS II**

RAPPORT DE L'ATELIER DE VALIDATION

Kinshasa, le 21 novembre 2019

Novembre 2019

I. RESUME EXECUTIF

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics, ARMP en sigle, a organisé ce vendredi 21 novembre 2019 à Pullman Hôtel de Kinshasa-Gombe, l'atelier de validation par les parties prenantes (secteur public, secteur privé, société civile et partenaires techniques et financiers du Gouvernement), du rapport de l'évaluation du système de passation des marchés publics de la République Démocratique du Congo. L'évaluation a relevé les principales forces et faiblesses du système ci-après :

I.1. Principales forces

- La solidité de ses fondations : le système de passation des marchés de la RDC correspond au système classique comprenant une autorité de régulation, une autorité de contrôle et des organes chargés de la passation des marchés.
- La résilience du système et celle de ses acteurs : par exemple, l'ARMP possède un groupe de cadres et d'experts qui sont totalement engagés dans la réalisation des rôles et missions de l'institution.
- L'émergence de l'intérêt de la société civile pour les questions relatives aux marchés publics et à la bonne exécution budgétaire.
- L'appui des partenaires techniques et financiers du Gouvernement « PTFs ».

I.2. Principales faiblesses

- L'inadaptation du système actuel d'informations aux exigences d'un système intégré de gestion plus efficient et plus efficace.
- Les moyens humains, matériels et financiers mis à la disposition des organes (CGPMP, DGCMP, ARMP) sont perçus comme insuffisants (nécessité d'une étude approfondie).
- Une très faible intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense publique avec une incidence négative sur le taux des paiements des marchés et de crédibilité du système vis-à-vis du secteur privé.
- L'absence de stratégie nationale de renforcement des capacités.
- Très faible taux de formation des acteurs du secteur privé et de la société civile.
- Les violations des procédures lors de la conduite des opérations de passation des marchés.
- L'absence de coordination des organes placée au haut niveau politique qui aiderait au fonctionnement harmonieux du système.

Après de fructueux échanges, les parties prenantes ont validé le rapport de l'évaluation et retenu quelques actions estimées susceptibles d'apporter des améliorations en vue de la performance et de la crédibilité du système.

I.3. Actions retenues

- La mise à jour des textes : la loi relative aux marchés publics et ses décrets portant mesures d'exécution ainsi que d'autres DTAO ;
- La mise en place d'un cadre de suivi et évaluation des marchés publics ;
- La mise en place des mécanismes permettant de bloquer les fonds pour tout contrat approuvé ;
- L'amélioration du système de gestion de l'information par le renforcement de l'informatisation intégrée des procédures ;
- L'élaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale de renforcement des capacités du système ;
- L'élaboration d'un programme d'information et de formation sur les marchés publics au bénéfice de l'ensemble d'acteurs de la commande publique ;
- L'étude sur l'organisation, le financement et les effectifs des organes (ARMP, DGCMP, CGPMP et AA) ;
- L'accélération de la mise en œuvre intégrale de la LOFIP.

Fait à Kinshasa, le 21 novembre 2019.

Le Secrétariat technique

Mr. Magloire NGUNZA BENGA SAKA, Coordonnateur

Mr. Raymond M.L. YUMBA Ngoy, Secrétaire Exécutif

Mme. Paola MANGOMBE MAKENGO, Membre

Mr. Patrick MUKAMBA KIZOGU, Membre

Mr. Christian KALUME KAYEMBE, Membre.

II. INTRODUCTION

II. 1. Contexte et justification de l'atelier

La République Démocratique du Congo, RDC en sigle, est un Etat post conflit et c'est à peine que son économie se redresse. Le nouveau système de la commande publique est en vigueur en RDC depuis 2010. Il a apporté de profonds changements dans la gestion des acquisitions publiques, notamment par l'abandon des procédures d'adjudication qui étaient régies par l'Ordonnance-loi n°69-054 du 5 décembre 1969 et la mise en place d'un nouveau cadre légal, réglementaire et institutionnel qui organise les procédures d'appel à la concurrence, animées par des institutions distinctes respectivement chargées de la régulation, du contrôle, de la passation et de l'approbation de la commande publique, sous l'égide des Lois n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics et n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé.

Le nouveau système congolais s'inspire des systèmes modernes retenus par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE). Depuis sa mise en place, il a connu des évaluations qualitatives MAPS I, en 2013 réalisée avec l'assistance technique de l'ISADE sous le financement de la Banque Mondiale et en 2016 avec l'assistance d'un consultant international sous le financement de la Banque Africaine de Développement « BAD ».

Avec l'appui du groupe de Partenaires techniques et financiers « PTFs » sous l'égide de la Banque Mondiale, l'ARMP vient de conduire une nouvelle évaluation en se servant de la méthode MAPS II. Il y a intérêt de noter que la MAPS II est largement utilisée pour évaluer la qualité et l'efficacité des systèmes de passation des marchés publics et mettre en œuvre des réformes, sur base des forces et des faiblesses identifiées. L'évaluation MAPS II a été effectuée par des experts nationaux qui ont bénéficié de l'accompagnement technique d'un consultant international.

Le processus étant entrepris depuis 2018, à travers un atelier de lancement officiel organisé le 05 juillet 2018, il est passé par plusieurs étapes dont les rencontres et ateliers de collecte des commentaires et avis de toutes les parties prenantes, y compris les représentants des PTFs. Il en est venu au dernier atelier validation par ces dernières de l'évaluation proprement dite, conduite sur un échantillon de 152 contrats des marchés publics conclus par 38 autorités contractantes au cours de l'exercice budgétaire 2016.

II.2. Objectifs de l'atelier

L'atelier a visé essentiellement :

- Le partage à un large public de principales forces et faiblesses relevées ainsi que des actions proposées par les évaluateurs et les parties prenantes ;
- La consolidation et l'harmonisation des commentaires définitifs de différentes parties prenantes ;
- L'enrichissement des actions prioritaires pertinentes à mener dans le cadre de la mise en place d'un plan stratégique de la réforme du système de passation de la commande publique de la RDC en vue de l'amélioration de la crédibilité ainsi que de la performance de ce dernier ;
- L'information au public de la suite du processus de ladite évaluation.

III. APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'atelier a mis à contribution l'approche participative qui s'est traduit par des réflexions en groupes (secteur privé, société civile, secteur public et PTFs).

IV. DEROULEMENT DE L'ATELIER

Organisée par le Comité de pilotage de l'évaluation MAPS 2 que préside le PCA de l'ARMP, Monsieur Claudien MULIMILWA BYANKUBI, l'activité a connu la participation de

plusieurs invités, notamment le Directeur de Cabinet du Premier Ministre, Monsieur KABUYA KALALA, représentant de son Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, le Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière des Infrastructures, le Directeur Afrique de la Banque Mondiale, les Administrateurs de l'ARMP, le Directeur Général de la DGCMF, les représentants des PTFs (BAD, AFD, Ambassade de la Grande Bretagne, Ambassade de Suisse, EU), etc. La modération des travaux était assuré par le Directeur Général Adjoint de l'ARMP, Jean Pierre KAPUKU.

Après la cérémonie officielle marquant l'ouverture de l'atelier par le Directeur de Cabinet du Premier Ministre, représentant son Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, les conclusions de l'évaluation du système de passation des marchés publics de la RDC sous la méthodologie MAPS II, fut pour le compte du Secrétariat technique co-présentées par Monsieur Magloire NGUNZA, Directeur des Statistiques et de la Communication à l'ARMP et Monsieur Raymond YUMBA, Chef de Division de la formation à l'ARMP.

IV.1. Répartition des groupes de travail (listes de présences en annexe)

Partant du guide de la méthodologie MAPPS II qui est composé de quatre pilier, les groupes de travail ont été constitué sur cette base, mais aussi en mélangeant les participants selon qu'ils appartiennent soit au secteur privé, public et la société civile.

En définitif, chaque pilier ainsi représenté, était composé de 15 à 20 personnes constituées pour chaque secteur.

Les quatre groupes de travail constitués après cette présentation se sont respectivement consacrés à l'examen des actions proposée par l'évaluation et ce, par pilier :

- Le pilier I portant sur le cadre législatif, réglementaire et politique fut présenté par Monsieur Guy KABEYA MWANA KALALA, de la Société civile ;
- Le pilier II portant sur le cadre institutionnel et capacité de gestion fut présenté par Madame Madeleine ANDEKA, membre de la Société civile ;
- Le pilier III portant sur les activités d'acquisition publique et pratiques du marché fut présenté par Madame Yvette BOMELE, Secrétaire permanente de la CGPMP de l'OCC ;
- Le pilier IV portant sur l'obligation de rendre compte, intégrité et transparence du système de passation des marchés fut présenté par Madame Micheline BATAMBA BAFENDA, Chef de Division d'Administration des Provinces à l'ARMP.

IV.2. Présentation de principales conclusions et actions par pilier

IV.2.1. Pilier 1. Cadre législatif, réglementaire et politique

Indicateur 1 : Le cadre juridique est conforme aux principes et respecte les obligations en vigueur :

L'évaluation a établi qu'il n'existe pas de lacunes substantielles tout en recommandant que soit clarifiées les règles de participation des entreprises publiques aux marchés publics et que la dématérialisation des procédures ou E-procurement soit mise en place et opérationnalisée.

Indicateur 2 : Les règlements et les outils d'application soutiennent le cadre juridique :

L'évaluation a établi qu'il n'existe pas des lacunes substantielles, les marchés publics étant conclus sur base des documents standards adoptés par le Conseil d'Administration de l'ARMP.

Indicateur 3 : Le cadre juridique et politique soutient le développement durable de la RDC et la mise en œuvre des obligations internationales :

L'évaluation a établie qu'il existe des lacunes substantielles aux points de vue de l'intégration des aspects de développement durable dans les achats publics prenant en compte des critères socio-environnementaux lors de l'évaluation des offres.

Recommandation : *Sous la responsabilité technique de l'ARMP et la responsabilité politique de la Primature, qu'il soit procédé au toilettage de la Loi relative aux marchés publics et des décrets ainsi que d'autres textes portant mesures d'application de la Loi relative aux marchés publics, pour prendre en compte ces aspects.*

IV.2.2. Pilier 2. 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 :

L'évaluation a établi qu'il existe une lacune substantielle relative à l'absence des règles garantissant la disponibilité effective des crédits budgétaires consécutifs à la passation des marchés, affectant considérablement le fonctionnement et la crédibilité du système vis-à-vis des partenaires du secteur privé.

Recommandation 1 : *Prise d'un texte réglementaire pour : (i) Bloquer les fonds disponibles au moment de l'approbation des marchés, (ii) Voter le budget avant la fin de l'exercice précédent, (iii) Assurer le paiement des marchés dans les délais contractuels et (iv) Préparer les dossiers d'appel à la concurrence en début de l'exercice.*

Il sied de relever que le cadre institutionnel global affiche complet au niveau central, sur le plan technique avec l'ARMP, la DGCMP, les CGPMP et les Autorités approbatrices.

Recommandation 2 : *Mise en place d'un cadre de suivi et évaluation des marchés publics qui aura pour objectif : (i) D'établir le cadre général d'évaluation des performances du secteur, (ii) De renforcer les prérogatives de l'ARMP.*

Indicateur 5 : La RDC est dotée d'une institution responsable de la fonction normative et de réglementation :

L'évaluation a établi que le système est doté d'une autorité de régulation des marchés publics responsable de la fonction normative, il a été recommandé que des crédits budgétaires

suffisants lui soient alloués pour remplir correctement ses missions notamment la formation, l'information et les audits sur l'ensemble du territoire national.

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

L'évaluation a jugé que le problème de l'indépendance, de l'organisation, et du financement des autorités contractantes (CGPMP) était une lacune non substantielle.

Recommandation : *Relativement aux indicateurs 5 et 6 ci-dessus, l'évaluation a recommandé d'approfondir l'étude sur l'organisation, le financement, les effectifs et le degré d'indépendance et d'autorité, des organes de gestion et de contrôle des marchés.*

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

L'évaluation a relevé l'existence des lacunes substantielles, qui ont un impact susceptible de faire imploser l'ensemble du système.

Recommandation : *Amélioration du système de gestion par le renforcement de l'informatisation intégrée des procédures.*

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

L'évaluation a noté les faiblesses substantielles ci-après : (i) L'absence de stratégie globale de formation ; (ii) L'absence d'un corps de professionnels certifiés de la passation des marchés, d'un système d'évaluation de la performance, base de promotion et (iii) L'absence de mécanisme d'évaluation de la performance du système.

Recommandation : *Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale de renforcement des capacités du système en vue d'une professionnalisation certifiée des acteurs et création du métier de passation des marchés assorti d'un plan de carrière.*

IV.2.3. Pilier 3. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché

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

L'évaluation a révélé que, par insuffisance de professionnalisme et de discipline des acteurs, les opérations de passation des marchés ne sont pas efficaces de bout en bout et à tous les niveaux.

Recommandation : *Les actions à entreprendre pour juguler les lacunes mises en relief sont tributaires de la mise en place du système d'information de gestion numérisé efficace, et de la désignation de l'autorité politique qui contraindra les acteurs récalcitrants du système, à utiliser les procédures prévues.*

Indicateur 10 : Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel :

L'évaluation a noté qu'il existe des lacunes jugées non substantielles du fait du manque d'un cadre formel de concertation entre l'administration publique et le secteur privé, d'une part, et des nombreuses difficultés qu'éprouvent les opérateurs du secteur privé à participer à la commande publique, dont le manque d'information, de formation, de financement ainsi que les énormes retards dans les paiements des marchés gagnés, d'autre part.

Recommandation : *Elaborer un programme d'information et de formation sur les marchés publics au bénéfice de l'ensemble d'acteurs de la commande publique.*

IV.2.4. Pilier 4. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés

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

L'évaluation a relevé l'existence des lacunes jugées non substantielles du fait du manque d'un cadre formel de concertation entre l'Administration publique et les organisations de la société civile.

Recommandation : *Elaborer des stratégies de communication à l'endroit de la société civile et des programmes de formation et d'information pour favoriser et intensifier sa participation dans les marchés publics notamment sur les aspects socio-environnementaux.*

Indicateur 12 : La RDC est dotée de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces :

L'évaluation a noté qu'il existe des lacunes substantielles relatives aux mécanismes du contrôle interne, à la fragilité du contrôle externe, au faible niveau du contrôle parlementaire et à l'absence de règles relatives à la mise en œuvre et au suivi des recommandations des quelques audits qui sont conduits.

Recommandation : *Accélérer la mise en œuvre intégrale de la LOFIP notamment la mise en place des Directions Administratives et Financières au sein de l'Administration publique dans lesquelles la fonction d'audit interne est prévue.*

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

L'évaluation qu'il n'existe pas de lacunes substantielles. Néanmoins, l'évaluation a noté que les décisions du Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, bien qu'exécutoires, contraignantes et opposables aux parties, ne sont pas toujours appliquées par certaines autorités contractantes.

Recommandation : *Modifier les textes dans le sens de contraindre les autorités contractantes à appliquer les décisions du CRD.*

Indicateur 14 : La RDC a mis en place des mesures d'éthique et de lutte contre la corruption :

L'évaluation a révélé l'existence des lacunes substantielles liées à l'absence des mesures d'application des textes existants.

Recommandation : *Elaboration d'un programme de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption dans les marchés publics, ainsi que la révision conséquente des textes existants et leur mise en application.*

En dépit des faiblesses identifiées, l'évaluation a révélé quatre forces à l'actif du système des marchés publics, à savoir :

- Le système de passation des marchés de la RDC est conforme au système classique comprenant une autorité de régulation, une entité de contrôle a priori et des organes chargés de la passation des marchés dans lequel chacun possède et exerce ses propres attributions. Ce qui assure la solidité de ses fondations.
- Le système possède un facteur humain engagé dans la réalisation des rôles et missions des institutions en dépit des périodes d'épreuves considérables. Ce qui constitue sa résilience.
- Le système suscite l'intérêt des organisations de la société civile encadrant une population majoritairement jeune et démographiquement croissante. Ce qui favorise la transparence par l'exercice du contrôle citoyen.
- Le système bénéficie de l'appui des partenaires techniques et financiers du Gouvernement. Ce qui assure son amélioration et son développement.

V. SYNTHÈSE DES RESULTATS DE L'ATELIER

Au regard des faiblesses identifiées, l'atelier a retenu les actions ci-après dont il faudra que le Secrétariat technique de l'ARMP tienne compte lors de l'élaboration de la stratégie de réforme du système de passation des marchés publics de la RDC suivant leur priorité couplée au temps prévisible pour leur réalisation.

Il s'agit de :

1. Actions nécessitant des activités préparatoires :

- a) La mise en place du système Intégré de gestion numérisée de l'information par le E-Procurement,
- b) La mise en place d'un cadre de suivi de la passation des marchés avec toutes les parties prenantes,
- c) L'intégration de la passation des marchés dans la chaîne de la dépense.

2. Actions faisant l'objet des appels à la concurrence :

- a) L'étude sur l'organisation, le financement, les effectifs et le niveau d'indépendance des organes (ARMP, DGCMP, CGPMP);
- b) Les programmes de communication stratégique en direction du secteur privé et de la société civile;
- c) Le programme de lutte contre la corruption, promotion de l'éthique et des bonnes pratiques.

3. Actions tributaires des résultats de deux groupes précédents :

- a) L'élaboration du programme de renforcement des capacités en général, professionnalisation du métier de passation des marchés assorti d'un plan de carrière ;
- b) L'élaboration du programme de renforcement du contrôle interne, des audits internes et des audits externes.

4. Actions indépendantes :

- a) La mise à jour des textes légaux et réglementaires en impliquant toutes les parties prenantes (Administration publique, Société civile et secteur privé) se référant aux textes (Politiques) existants en vue de l'intégration des aspects des achats durables;
- b) L'accélération de la mise en œuvre intégrale de la LOFIP.

VI. CONCLUSION

A l'issue des travaux, les parties prenantes, tous secteurs confondus, ont déclaré validé le rapport de l'évaluation du système de passation des marchés publics de la RDC réalisée selon la méthodologie MAPS II. La prochaine étape, conformément aux étapes fixées par le Guide pratique de l'évaluation MAPS II, reste l'élaboration d'un plan stratégique de la réforme du secteur. Cette dernière sera tributaire de l'évaluation approfondie des capacités des organes du système (ARMP, DGCMP, CGPMP et AA).

Fait à Kinshasa, le 21 novembre 2019.

Le Secrétariat technique

Mr. Magloire NGUNZA BENGA SAKA, Coordonnateur

Mr. Raymond M.L. YUMBA Ngoy, Secrétaire Exécutif

Mme. Paola MANGOMBE MAKENGO, Membre

Mr. Patrick MUKAMBA KIZOGU, Membre

Mr. Christian KALUME KAYEMBE, Membre

ANNEXE : Listes de présences