



# Rapport du contrôle citoyen des marchés publics au Nord-Kivu, Kongo central, Kasai- Oriental et Bandundu

30 Décembre

**2015**

**Avec l'appui du PNUD**

Synergie BUFORDI-ODEP

## Table des matières

Listes des acronymes et sigles.....	3
I. Introduction.....	4
II. Contexte de l'étude.....	4
III. Approche méthodologique.....	5
IV. Résumés de l'étude.....	6
Chapitre premier : Analyse de l'implantation du système de passation des marchés.....	9
a. Du fonctionnement de la DPCMP.....	12
b. Du fonctionnement de la CPGMP.....	13
c. Du fonctionnement de l'Antenne provinciale de l'ARMP.....	14
Chapitre deuxième : Passation des marchés publics dans les quatre provinces en 2014 et 2015.....	15
2.1 Situation de passation des marchés.....	15
2.2 Situation de la production des plans de passation des marchés publics.....	17
2.3 Des ANO, Autorisations spéciales et dérogations sollicitées.....	18
2.4 Situation des quelques marchés suivis.....	19
Chapitre troisième : Compréhension du Système par les PTF et la Population.....	20
3.1 Compréhension du système par les PTF dans les provinces sous étude.....	20
3.2 Compréhension du système par la population.....	20
Conclusion.....	23
Bibliographie.....	24
Annexes.....	25

## Listes des acronymes et sigles

AC	Autorité Contractante
ALE	Agence Locale d'Exécution
ANO	Avis de Non Objection
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BUFORDI	Bureau de Formation et de Recherches pour un Développement Intégral
Caritas Développement	Caritas Développement
CGPMP	Cellule de gestion des Projets et de Marchés Publics
DPCMP	Direction Provinciale de Contrôle des Marchés Publics
EPSP	Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
ETD	Entité Territoriale Décentralisée
MINTPIR	Ministère des Travaux Publics, Infrastructures et Reconstruction
ODEP	Observatoire de la Dépense Publique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONG	Office des Voiries et Drainage
OVD	Projet d'Appui aux Institutions Démocratiques et aux Organisations de la Société Civile
PAIDS	Organisations de la Société Civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Plan annuel de Passation des Marchés Publics
PSRFP	Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques
PTF	Partenaire Technique et Financier
TASFORCES	Groupe de travail des acteurs de la société civile pour le contrôle citoyen des marchés publics

## **I. Introduction**

Durant le mois de Décembre 2015, la synergie BUFORDI-ODEP, avec l'appui du PNUD a réalisé une étude sur le contrôle citoyen des marchés publics dans les provinces du Nord-Kivu, Kongo Central, Kasai-Oriental et Bandundu. Cette étude s'est réalisée dans le cadre du Projet « appui aux institutions démocratiques et aux organisations de la société civile (PAIDS) » du PNUD, prévu dans son programme 2013-2017 sur la consolidation de la paix et le renforcement de la démocratie et précisé dans le PTA 2015.

Cette étude a impliqué 20 enquêteurs, acteurs de la société civile, membres de TASKFORCES dans les quatre provinces et 4 Superviseurs dont un principal, membres du BUFORDI et de l'ODEP, à raison d'un Superviseur par province.

Hormis, l'introduction et la conclusion, ce rapport décrit le contexte, l'analyse de l'implantation du système de passation des marchés publics en province, la passation des marchés publics en province exercice 2014 et 2015, la compréhension du Système de passation des marchés publics par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et la Population et la partie annexe.

## **II. Contexte de l'étude**

La République Démocratique du Congo a initié depuis 2001, un ensemble de réformes en vue d'améliorer et de moderniser le système de gestion de finances publiques dont, entre autres, celle relative aux marchés publics sanctionnée par la Loi n°10/010 du 27 Avril 2010. Cette nouvelle législation opérationnalise les organes du système de passation des marchés publics, à savoir : de gestion, de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics. Il s'agit de : Cellules de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) et enfin de l'Autorité de Régulation des marchés Publics (ARMP).

Au niveau de chaque province, les édits ont été pris conformément aux dispositions reprises par l'article 204, point 11 de la constitution du 18 février 2006 et comblent le vide juridique en organisant les dispositions spécifiques relative aux marchés publics d'intérêt provincial et local.

Ces édits s'appuient sur les principes de l'égalité d'accès à la commande, de prise en compte de l'expertise et des compétences nationales, provinciales et locales, du respect des règles d'éthique et de transparence dans les procédures relatives à la passation des marchés publics.

Pour la réussite de cette réforme importante, le gouvernement congolais a inscrit dans son PSRFP, la démarche participative, car la RDC se trouve dans un contexte où l'administration

publique a été désarticulée et où la réhabilitation de l'Etat aux yeux du citoyen reste souvent à faire<sup>1</sup>.

C'est pourquoi, il est important que les acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile aient la maîtrise du cycle de passation des marchés publics, afin de les rendre capables d'assurer le monitoring de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Au niveau des provinces du Nord Kivu, de Bandundu, du Kasai Oriental, et du Kongo Central, la synergie BUFORDI-ODEP avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a organisé respectivement des ateliers de formation, à Goma, Bandundu, Mbuji-Mayi et Matadi d'avril à juin 2015, à l'intention de quatre-vingt acteurs de la société civile à raison de 20 par province, qui ont été groupés en taskforce (groupe de travail) installé.

Dans chaque province les taskforces ont identifié les domaines dans lesquels l'étude sur le système de passation des marchés publics devrait être effectuée. Ce contrôle citoyen se veut spécifique, car il répond aux besoins identifiés par les taskforces dans chaque province.

C'est dans ce cadre que la présente activité « d'appui à la conduite des études d'enquêtes dans le secteur des marchés publics », financée par le PNUD/AIDOR a été réalisée.

### **III. Approche méthodologique**

La conduite de la présente étude a nécessité le recours aux étapes suivantes :

- Lecture de la documentation relative à la passation des marchés publics en province ;
- Préparation des documents de l'enquête (fiche de collecte de données, grille d'entretien direct) ;
- Mise à niveau des enquêteurs sur l'approche de conduite de l'enquête ;
- Accompagnement les enquêteurs dans la collecte des données ;
- Elaboration des maquettes de dépouillement des données de terrain ;
- Dépouillement des questionnaires d'enquête ;
- Production des rapports par province ;
- Rédaction du rapport global de l'étude.

La supervision a été entièrement assurée par les Consultants de la Synergie BUFORDI-ODEP, dont la répartition se présente ci-après :

---

<sup>1</sup>Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques en RDC, Mars 2010, p.18

**Tableau n° 1: Répartition des Consultants par province**

Superviseur	Structure	Province
Bob NGUTU MUHEMA	BUFORDI	Nord-Kivu
Joe KABONGO MUTOMBO	BUFORDI	Kongo Central
Valery MADIANGA	ODEP	Kasaï-Oriental
Olivier KIPULU	ODEP	Bandundu

Le choix de ces sites est parti des formations animées par la Synergie BUFORDI-ODEP, avec l'appui du PNUD dans le cadre du projet sus évoqué. Chaque Consultant a supervisé 5 enquêteurs membres des TASKFORCES, choisis par les points focaux du BUFORDI au niveau provincial. La quantité et la qualité des informations contenues dans les rapports des sites relèvent de la responsabilité du Superviseur de chaque site. Le rapport consolidé est la résultante des rapports des sites produits par les superviseurs après leur validation avec les enquêteurs.

#### IV. Résumés de l'étude

Les résultats majeurs auxquels la présente étude a abouti sont les suivants :

- Les édits relatifs aux marchés publics sont pris depuis 2012 pour la province du Nord-Kivu et en 2013 pour le Kongo Central, le Kasai-Oriental et le Bandundu.
- **Cependant, l'installation des organes reste partielle avec des effectifs insuffisants ;**
- **l'Antenne provinciale de l'ARMP n'existe pas et ce, malgré le fait que, le protocole d'accord conclu au terme de la conférence des Gouverneurs de Kananga en mars 2013 exigé la mise en place des organes de passation des marchés publics en provinces pour la gestion des 40% des recettes rétrocédées ;**
- La désignation du personnel de l'ARMP en qualité des points focaux pour le contact avec les acteurs du système de passation des marchés publics de province ;
- Les marchés publics relevant des secteurs à compétence exclusive des provinces, échappent complétement aux organes de passation des marchés publics en province, car gérés directement par le pouvoir central ;
- La passation des marchés publics semble se faire en marge des normes en la matière. La procédure la plus utilisée demeure le recours au gré à gré. Les fournisseurs et les entrepreneurs sont désignés bien avant, voire sans quitus de la Direction provinciale de contrôle des marchés publics, DPCMP ;
- Le faible niveau des ressources rétrocédées serait à la base de moins de marchés **exécutés** alors figurant souvent dans les plans de passation des marchés publics ayant reçu les avis de non objection des DPCMP ;
- L'existence des écarts entre les édits alors produits sur le fond d'un édit-type proposé par l'Autorité de régulation des marchés publics. Des termes avec des contenus différents de ceux définis par la loi relative aux marchés publics, des options levées

contraire à laquelle loi, certains édits avec des seuils définis et d'autres sans définition des seuils... ;

- La majorité de population enquêtée est sous informée sur la loi, les édits et les marchés publics passés en province ;
- Les partenaires au développement dans les quatre provinces semblent en marge du système de passation des marchés publics ;
- L'arsenal juridique manque le manuel des procédures des édits, alors que certains édits prévoient la prise des arrêtés y relatifs. En lieu et place, les acteurs du système de passation des marchés publics en province utilisent le manuel des procédures de la loi relative aux marchés publics.

Eu égard à ces constats, les recommandations suivantes ont été formulées :

***Au Premier Ministre :***

- D'autoriser l'installation des Antennes provinciales de l'ARMP pour achever la mise en place du système de passation des marchés publics en province ;
- De mettre en œuvre le protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les dans les secteurs à compétence exclusives des provinces, modalités pratiques de la gestion concertée entre le Gouvernement Central et les Gouvernements Provinciaux, mars 2013.

***A l'Assemblée Provinciale :***

- Organiser les missions de contrôle parlementaire dans le secteur des passations des marchés publics.

***A l'exécutif provincial :***

- D'encourager la création des Cellules de gestion des projets des marchés publics au sein de toutes les autorités contractantes ;
- D'éviter de donner des orientations qui enfreignent l'appel à concurrence pour des marchés publics d'intérêt provincial ;
- De prendre des mesures qui autorisent les responsables compétentes des ETD de prendre des décisions relative à la passation des marchés publics et à la mise en place des organes y afférents.

***A l'ARMP***

- D'appliquer les conclusions des audits des marchés publics menés en province ;
- De proposer le manuel des procédures-types aux provinces en vue de la mise en œuvre effective des édits pris portant les marchés publics. De même, des décisions-types devraient également être proposées aux ETD ;
- De mettre fin à la pratique des points focaux de l'ARMP pour le contact en province avec les acteurs du système des marchés publics.

***A la Direction Provinciale de Contrôle des Marchés Publics :***

- D'objecter toute démarché visant à régulariser la procédure de passation des marchés publics après ceux-ci attribués contrairement aux prescrits des édits.

***Aux Cellules provinciales de gestion des projets des marchés publics***

- De respecter les modes de passation des marchés publics définis dans les plans de passation des marchés publics ayant reçus l'avis de non objection de la DPCMP.

***A la Société Civile :***

- D'effectuer régulièrement des missions de contrôle et de suivi citoyen des marchés publics en province ;
- De sensibiliser la population sur l'importance des marchés publics dans le développement de la société en général et de la province en particulier.

***Aux Partenaires techniques et financiers :***

- D'appuyer les acteurs de la société civile dans les activités du contrôle citoyen des marchés publics (investissements publics) gage du développement de la société ;
- D'accompagner les acteurs publics dans l'application effective de la loi et des édits relatifs aux marchés publics.

## **Chapitre premier : Analyse de l'implantation du système de passation des marchés**

Ce premier chapitre développe trois points essentiels, à savoir :

- L'analyse des édits au regard de la loi n°10/010 du 27 Avril ;
- L'analyse des manuels des procédures des édits ;
- Le fonctionnement des structures de passation des marchés publics dans les quatre provinces au regard de l'édite.

### **1.1 Analyse des édits provinciaux au regard de la loi relative aux marchés publics**

L'implantation du système de passation des marchés publics dans les quatre provinces, à savoir : Nord-Kivu, Kongo Central, Kwilu et Kasai-Oriental s'est matérialisée par la promulgation des édits provinciaux.

Il s'agit des édits suivants, pris en 2012 et 2013 :

- Au Nord-Kivu, l'édit n°001/2012 du 22 juin 2012 portant dispositions spécifiques relatives aux marchés publics et délégations des services publics en province du Nord-Kivu ;
- Au Kongo Central, l'édit n°001/013 du 01 Juin 2013 fixant les règles spécifiques relatives aux marchés publics d'intérêt provincial et local de la Province du Bas-Congo ;
- Kasai-Oriental, l'édit n°003 du 09 Janvier 2013 relatif aux marchés publics d'intérêt provincial et local dans la province du Kasai-Oriental;
- Au Bandundu, l'édit n°002/2013 du 18 Janvier 2013 portant organisation et passation des marchés publics en province et dans les ETD.

Parti d'un édit type proposé par l'ARMP, chaque province l'a produit d'après ses spécificités et réalités locales, cependant, certains chapitres développés dans ces édits sont bien différents les uns des autres et s'éloignent même de l'esprit de l'édit type.

#### **De la définition des concepts**

Rappelons que la loi sur les marchés publics, dans l'article cinquième de son deuxième chapitre relatif aux définitions, considère l'autorité contractante comme « personne morale de droit public ou personne morale de droit privé ou son délégué, chargée de définir les projets publics du secteur sous sa responsabilité, de les préparer et d'en planifier la réalisation suivant la procédure d'attribution des marchés publics, d'en suivre et d'en contrôler l'exécution »<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Journal Officiel : Loi n°10/010 du 27 Avril 2010 relative aux marchés publics, 51<sup>ème</sup>, 2010

Alors que les édits provinciaux y relatifs, donne un autre contenu de l'autorité contractante, à savoir la personne est considérée comme une autorité contractante<sup>3</sup>.

### **De la séparation des rôles et responsabilités des organes du système de marchés publics**

Considérant l'article 13 de la loi relative aux marchés publics qui dispose que la gestion des projets et la passation des marchés publics sont assurés par l'autorité contractante qui dispose en son sein d'une cellule de gestion des marchés publics et de délégation de service public, au niveau de province, cette tâche est dévolue aux personnes physiques en lieu et place de personne morale. C'est le cas des Gouverneurs de province, Questeur de l'Assemblée provinciale et Ministres provinciaux..., considérés comme des autorités contractantes.

S'agissant des autorités approbatrices, les édits du Nord-Kivu, du Bandundu et du Kasai-Oriental, les précisent pour les différents marchés passés en province, y compris ceux passés par le Gouverneur de province, sauf pour l'édit du Kongo central où les marchés passés par le Gouverneur de province, n'ont pas d'autorité approbatrice.

### **Des seuils de passation des marchés**

Les seuils de passation des marchés publics sont précisés directement dans les édits du Nord-Kivu et du Bandundu, tandis que, pour le Kongo Central et le Kasai-Oriental, ces seuils sont fixés dans les arrêtés provinciaux pris par le Gouverneur de province délibérés au conseil des Ministres.

Les seuils de passation des marchés et délégation des services publics précisent des montants différents pour les seuils d'appel d'offres et ceux de contrôle a priori. Tenez, la province du Bandundu qui mobilise généralement peu de ressources financières d'intérêt national, avec comme conséquence, un niveau faible de rétrocession, a des seuils d'appel d'offres national de loin supérieurs à ceux de la Province du Nord-Kivu et du Kongo Central.

Contrairement à la province du Nord-Kivu, du Bandundu et du Kongo Central, l'arrêté N°01/057/CAB.PROGOU/K.OR/2013 du 10 Avril 2013 fixe les seuils de passation, contrôle et approbation des marchés dans le Kasai-Oriental pour les ETD, sans en distinguer le niveau. Cette disposition appelle la question de savoir, quelle ETD : la commune, le secteur ou la chefferie devrait les utiliser, d'autant que le niveau de rétrocession n'est pas le même pour les trois ETD.

De même, il convient de préciser que cette démarche est contraire aux principes de la décentralisation. Car, ces seuils devraient être fixés par l'autorité compétente de chacune des entités territoriales décentralisées concernée.

L'absence des seuils clairs définis par des dispositions réglementaires spécifiques rend davantage difficile la pratique du budget participatif au niveau des EDT, en ce qui concerne,

---

<sup>3</sup> Edits provinciaux : Article 6 pour le Nord-Kivu, Article 3 pour le Kongo Central, Article 11 pour le Kasai-Oriental, Article pour le Bandundu.

notamment le suivi de la procédure de passation et d'exécution des investissements publics au sein de ces entités territoriales décentralisées.

### **Des options levées**

Les édits de province relatifs aux marchés prévoient une possibilité de grouper et exécuter avec l'accord des Autorités contractantes des commandes, à travers une commission ad hoc créée par arrêté du Gouverneur de province délibérée en conseil des ministres, précisant les responsabilités et charges des bénéficiaires. En pratique, il n'existe qu'une seule Cellule qui passe tous les marchés du niveau provincial. Des commissions ad hoc ne sont pas constituées.

Quoi que contraire à la loi sur les marchés publics et ses textes d'application, l'édit du Kongo Central introduit une exception, à savoir : en attendant la mise en place de l'antenne provinciale de l'autorité de régulation des marchés publics, le Gouverneur de province, par arrêté délibéré en conseil des ministres, crée une commission chargée de la régulation des marchés publics d'intérêt provincial ou local et de délégation des services publics. Malgré cette disposition, cette commission de régulation des marchés publics dans la province du Kongo Central n'est pas encore.

## **1.2 Analyse du manuel des procédures**

Les entretiens avec les responsables en charge du système de passation des marchés publics dans les quatre provinces sous étude montrent qu'aucun manuel des procédures sur les édits relatifs aux marchés publics n'existe.

En analysant les édits portant marchés publics dans les quatre provinces, seul, l'édit du Kongo Central fait allusion à un arrêté du gouverneur de province concernant le Manuel des procédures relatif à l'édit sur les marchés publics, qui devrait être pris trois mois après la promulgation de ce dernier. Deux ans après l'entrée en vigueur de l'édit ci-haut évoqué dans la province du Kongo Central, le manuel des procédures y relatif n'existe toujours pas.

En pratique, les acteurs du système de passation des marchés publics dans les quatre provinces utilisent le manuel des procédures de la loi n°10/010 du 27 Avril 2010 relative aux marchés publics.

Les animateurs des structures de passation des marchés publics au Nord-Kivu, Bandundu, Kongo Central et Kasai-Oriental, ont indiqué qu'il revient à l'ARMP de proposer le manuel des procédures type, ainsi qu'il fut le cas avec l'édit type.

## **1.3 Analyse du fonctionnement des organes de passation des marchés publics**

L'architecture du système de passation des marchés publics prévoit l'existence des organes de gestion et de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics. S'agissant de contrôle, deux contrôles sont prévus : a priori et a posteriori. Au niveau provincial, le premier est assuré par la DPCMP et le second par l'Antenne provinciale de l'ARMP.

Le fait que certaines dispositions du protocole d'accord pris lors de la conférence des Gouverneurs à Kananga en mars 2013 ne soient pas appliquées fragilise la mise en place effective et complète du système de passation des marchés publics en provinces. Tenez, l'article 1<sup>er</sup> dudit protocole dispose que le Présent Protocole porte sur la quote-part provinciale des coûts des compétences et responsabilités non encore transférées, retenue en matière des investissements et telles qu'inscrites dans la loi de finances, conformément à l'Article 218 de la Loi relative aux finances publiques<sup>4</sup>.

Aussi, à son article 2<sup>ème</sup>, il dispose que la Loi de finances réserve une quotité de cette quote-part provinciale dans la rubrique budgétaire « Investissements sur Transfert aux provinces et ETD », répartie en cinq secteurs à compétence exclusive de provinces<sup>5</sup>. Il s'agit de :

- la santé ;
- l'enseignement primaire et secondaire ;
- le développement rural ;
- les infrastructures et travaux publics ;
- les autres secteurs à compétences exclusives des provinces.

La condition sine qua non exigée pour la rétrocession de 40% des recettes à caractère national mobilisées en provinces était la mise en place des organes de passation des marchés publics.

Or, il se trouve à ce jour que les quatre provinces sous étude, ne fonctionnent chacune, qu'avec une Cellule pilote de gestion des projets des marchés publics, sans l'Antenne provinciale de l'ARMP et avec des Directions provinciales comptant des effectifs largement insuffisants.

#### **a. Du fonctionnement de la DPCMP**

Les Directions Provinciales du Contrôle des marchés publics sont mises en place dans les quatre provinces. Elles fonctionnent sous la tutelle du Ministère provincial en charge du budget. Le nombre d'unités commises dans ces directions provinciales sont précisées dans le tableau ci-après :

**Tableau n°2. Effectif du personnel au sein des DPCMP dans les quatre provinces**

Province	Nombre d'unités
Nord-Kivu	9
Kongo Central	4
Bandundu	4
Kasaï-Oriental	3

Source : Rapport d'activités des DPCMP dans les quatre provinces

<sup>4</sup> Protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les dans les secteurs à compétence exclusives des provinces, modalités pratiques de la gestion concertée entre le Gouvernement Central et les Gouvernements Provinciaux, mars 2013.

<sup>5</sup> Idem.

En général, le nombre d'unités rencontrées sur place dans ces DPCMP est insuffisant par rapport à l'organigramme indiquant les différents postes retenus pour leur meilleur fonctionnement et pour produire un travail de qualité répondant aux spécificités de chaque type des marchés publics.

Au Nord-Kivu, la DPCMP compte 4 commissions spécialisées justifiant l'existence de quatre bureaux au sein de la division de la réglementation et des études, bien qu'une seule commission spécialisée est opérationnelle, en l'occurrence celle relative aux marchés publics des bâtiments, tandis que dans les trois autres provinces, il a été indiqué le recours à la mise en place des commissions spécialisées ponctuelles lors de l'examen des dossiers des marchés publics.

En analysant les arrêtés portant création, organisation et fonctionnement des DPCMP dans les quatre provinces, il est prévu l'existence de deux divisions. En pratique, au Kongo Central, seule la division Administrative et financière est fonctionnelle, alors qu'au Nord-Kivu et au Bandundu les deux divisions sont opérationnelles.

Au niveau de la province du Kasai-Oriental, seul le Comité de Direction et la division administrative et financière sont opérationnels.

Les détails relevant de l'accomplissement de leurs missions sont développés au chapitre deuxième traitant de la passation des marchés publics.

## **b. Du fonctionnement de la CPGMP**

Les édits portant les marchés publics et arrêtés créant les Cellule de gestion des projets des marchés publics dans les quatre provinces indique l'institution auprès de chaque autorité contractante, conformément, d'une structure dénommée Cellule provinciale de gestion des projets des marchés publics.

Le personnel travaillant dans ces Cellules, en nombre est précisé dans le tableau ci-après:

**Tableau n°3. Effectif du personnel au sein des CPGMP dans les quatre provinces**

Province	Nombre d'unités
Nord-Kivu	9
Kongo Central	4
Bandundu	4
Kasai-Oriental	2

Source : Rapport d'activité des CPGMP dans les quatre provinces

C'est depuis plus de 2 ans que remonte dans les provinces du Nord-Kivu, Kongo Central et Bandundu la promulgation des édits relatifs aux marchés publics et des arrêtés en rapport avec les Cellules de gestion des marchés publics, il n'existe qu'une seule Cellule, dénommée Cellule pilote. Dans ces trois provinces, cette Cellule est instituée sous le Ministère provincial

en charge du budget et gère toutes les activités relatives à la gestion des projets des marchés publics et partage le même local avec la DPCMP dans chacune de ces provinces.

Dans la province du Kasai-Oriental, deux cellules de marchés publics ont été créées et placées sous l'autorité du gouvernorat de province. Chaque Cellule s'occupe de la gestion des projets des marchés publics d'un groupe des Ministères.

Par ailleurs, s'agissant du cadre organique, la CGPMP pilote du Gouvernement Provincial de la province du Nord-Kivu compte un effectif organique de 9 personnes<sup>6</sup>. Au moment de la conduite de la présente étude, étaient présentes 6 unités. Dans le Kongo central, la Cellule de gestion des marchés publics compte 4 unités dont le Directeur et le Secrétaire permanent. Au Bandundu, la CPGMP compte 5 unités et dans le Kasai-Oriental 2 unités.

### **c. Du fonctionnement de l'Antenne provinciale de l'ARMP**

Rappelons que lors de la réunion de Gouverneurs de Mars 2012 tenue à Kananga, dans la province du Kasai-Occidental, la condition majeure qui postulait l'envoi de la rétrocession aux provinces était la mise en place des structures de passation des marchés publics. Cette mesure ne semble pas être mise en application à la lumière du fonctionnement des structures de passation des marchés publics au Nord-Kivu, Bandundu, Kasai-Oriental et Kongo Central.

Aussi, malgré le fait que les 4 édits provinciaux suscités relèvent que sur décision du Conseil d'administration de l'ARMP que doivent être installées les Antennes provinciales de l'autorité de régulation des marchés publics, les Antennes provinciales de l'ARMP ne sont toujours pas fonctionnelles. Cette situation non seulement déséquilibre le système des marchés publics dans ces quatre provinces mais le rend davantage inefficace.

Les animateurs des structures de passation des marchés publics rencontrés dans ces quatre provinces ont indiqué que l'ARMP a désigné des points focaux qui jouerait le pont entre cette dernière et leurs provinces respectives, sans préciser le nom, le rôle ni les termes de référence décrivant le travail de chacun de point focal. Quoi qu'il en soit, cette pratique semble contraire à la loi relative aux marchés publics et ses textes d'application.

---

<sup>6</sup> Organigramme de la Cellule de gestion des projets et des marchés publics.

## Chapitre deuxième : Passation des marchés publics dans les quatre provinces en 2014 et 2015.

Ce deuxième chapitre présente les réalisations concrètes des organes de passation des marchés publics dans les quatre provinces : Nord-Kivu, Kongo Central, Bandundu et Kasai-Oriental. Les données des marchés publics ci-après ont été collectées auprès des animateurs des structures provinciales fonctionnelles du système de passation des marchés publics.

### 2.1 Situation de passation des marchés

**Tableau n° 3: Rapport de traitement des requêtes relatives aux marchés publics pour la période de 2014**

Situation d'ANO sollicités		ANO sollicité					total	
		PPM	DAO	Gré à gré	Rapport d'analyse et procès verbal d'attribution	Contrat, Avenant		
Nord-Kivu		26	0	0	0	0	26	
Kongo Central		7	2	2	0	0	11	
Bandundu		5	0	0	0	0	5	
Kasai-Oriental		0	1	1	1	0	2	
Situation d'ANO rejeté		ANO rejeté					Total	
		PPM	DAO	Gré à gré	Rapport d'analyse et procès verbal d'attribution	Contrat, Avenant		
Nord-Kivu		Total	3	0	0	0	0	3
		%	12	0	0	0	0	12
Kongo Central		Total	4	2	2	0	0	8
		%	57	100	100	0	0	73
Bandundu		Total						
		%						
Kasai-Oriental		Total						
		%						

Source : Rapports DPCMP dans les quatre provinces.

Les données résumées dans le tableau ci-haut ont été collectées auprès des Directions provinciales des marchés publics dans les quatre provinces. Les données de 2014 renseignent que ce sont les plan de passation des marchés publics, PPM, qui ont été plus soumis pour avis de non objection.

En analysant les données ci-haut, il ressort que 12% des demandes de non objection ont été rejetées par la DPCMP dans la province du Nord-Kivu uniquement pour les PPM, 73% des demandes d'ANO l'ont été dans la province du Kongo Central. Au niveau de Kongo Central, sur les ANO rejetés se trouvent, en plus des PPM, le DAO et le gré à gré.

Au Nord-Kivu, l'état des lieux relatif à l'organisation et au fonctionnement de la DPCMP révèle que l'activité majeure n'était que les avis de non objection émis sur les PPM, seul document soumis par la Cellule pilote en 2014.

Par ailleurs, il convient de signaler que les rapports reçus de la DPCMP du Kongo Central renseignent la demande d'ANO pour parfois des marchés des travaux et des fournitures sans en préciser le document concerné par ledit ANO alors qu'il existe dans les mêmes rapports d'autres demandes d'ANO pour les PPM. Cet état de chose détermine l'accompagnement dont ont besoin les acteurs du système de passation des marchés publics dans les provinces.

Au Kasai-Oriental, dans l'ensemble, 4 ANO ont été sollicités et accordés dont 1 pour le DAO, 1 pour le rapport d'évaluation, 1 pour l'autorisation spéciale de recourir au gré à gré et 1 Contrat.

Au Bandundu, 5 ANO ont été enregistrés, tous sur le plan de passation des marchés publics.

**Tableau n° 4: Rapport de traitement des requêtes relatives aux marchés publics pour la période de 2015**

Situation d'ANO sollicités		ANO sollicité					total	
		PPM	DAO	Gré à gré	Rapport d'analyse et procès verbal d'attribution	Contrat, Avenant		
Nord-Kivu		20		8	1	5	34	
Kongo Central		2	3		1		6	
Bandundu		4	7	1	7		19	
Kasai-Oriental		2	6	0	6	6		
Situation d'ANO rejeté		ANO rejeté					Total	
		PPM	DAO	Gré à gré	Rapport d'analyse et procès verbal d'attribution	Contrat, Avenant		
Nord-Kivu		Total	9		1	1	3	14
Nord-Kivu		%	45		14	100	60	41
Kongo Central		Total						
Kongo Central		%						
Bandundu		Total						
Bandundu		%						
Kasai-Oriental		Total						
Kasai-Oriental		%						

Source : Rapports DPCMP dans les quatre provinces.

Au Nord-Kivu, en 2015, en moyenne 41% des demandes ont été rejetées. Parmi lesquelles on retrouve les PPM, le gré à gré et le contrat. Signalons que parmi les documents reçus par la DPCMP, figurent 2 PPM qui, malheureusement ont subi l'objection.

La situation du Kongo Central montre que dans l'ensemble, tous les avis de non objection ont été accordés. Néanmoins, sur les 6 dossiers traités par la DPCMP, 5 concernent le Projet PADIR, financé par la BAD.

Au Bandundu, la situation de 2015 renseigne 19 avis de non objection accordés. Ils ont porté sur 4 PPM, 7 DAO, 7 rapports d'évaluation des offres et 1 marché de gré à gré. Tandis que pour le Kasai-Oriental, 20 Avis de non objection ont été accordés dont 2 PPM, 6 Contrats, 6 DAO et 6 rapports d'évaluation des offres.

## **2.2 Situation de la production des plans de passation des marchés publics**

Les plans de passation des marchés publics, en considérant les documents disponibles collectés, sont produits par la Cellule de gestion des projets des marchés publics.

La passation des marchés publics a été perçue différemment, selon qu'on se trouve dans tel ou tel autre province. Il y a lieu de relever que plusieurs marchés passés sans respecter la procédure en la matière. C'est le cas surtout pour les fournitures des bureaux.

Il y a des marchés qui sont passés mais sans inscription dans un quelconque PPM. Par ailleurs, les rapports des DPCMP montrent clairement que le seul document qui lui est souvent transmis pour avis de non objection reste le Plan de Passation des marchés publics. Les données condensées dans les tableaux ci-haut en témoignent clairement.

C'est ici qu'il convient de relever le propos du Directeur responsable de la CPGPMP du Kongo central : il est difficile de produire des PPM réalistes dans le contexte actuel où les montants rétrocédés par le Gouvernement central ne permettent pas à la province du Kongo Central de s'assumer pleinement. Cette situation fait que les CPGMP ne soient plus motivées de produire des PPM annuels car la quasi-totalité des marchés planifiés ne sont guère exécutés. C'est argument a également était avancé par les responsables des CPGMP rencontrés dans les provinces du Kasai-Oriental et du Bandundu.

Par ailleurs, la situation du Nord-Kivu est sui generis. Cette particularité est consécutive au niveau des recettes propres mobilisées directement par la province. Un mécanisme interne mis en place par la province fait qu'une bonne partie de ces recettes propres soient aussi consacrée aux investissements, notamment à la réhabilitation des routes.

Cependant, ainsi que c'est le cas pour le Kongo Central, le Kasai-Oriental et le Bandundu, les acteurs publics du système des marchés publics du Nord-Kivu déplorent également le faible niveau de la rétrocession des ressources à caractère national mobilisées directement en province par rapport au niveau des assignations prévues dans le budget national.

### **2.3 Des ANO, Autorisations spéciales et dérogations sollicitées**

La situation de la passation des marchés dans les quatre provinces, Nord-Kivu, Kongo Central, Kasai-Oriental et Bandundu est caractérisée par le recours à la procédure de gré à gré. La raison avancée par les acteurs du système de passation des marchés rencontrés serait le retard et le faible niveau de ressources rétrocedées. L'idée que cela donne, c'est que la procédure suit la passation des marchés. Il s'agirait plus d'une régularisation procédurale de passation des marchés publics.

Au Nord-Kivu, contrairement à l'année 2014, en 2015 plusieurs documents ont dû recevoir des avis de non objection de la DPCMP. Cependant, un certain nombre de ces documents ont été rejetés pour diverses raisons.

Pour les PPM, les raisons au rejet étaient entre autres, la non-conformité due à l'insuffisance d'information sur certains éléments, dont le délai. Signalons que d'autres documents rejetés ont été retouchés par la suite. C'est le cas des 9 PPM, du seul rapport d'évaluation des offres et du contrat qui avaient reçu les ANO après révision.

Faut-il signaler qu'il existe un projet financé par le Fond Mondial pour lequel, la passation de marché a été entièrement faite par la Cellule pilote du Nord-Kivu. Aussi, les acteurs du système de passation des marchés rencontrés ont relevé des marchés passés par appel d'offres avec l'appui de la Cellule de gestion des projets du Ministère National du Budget sans être exécutés. Depuis lors, la procédure semble interrompue et la main levée pour les garanties d'offres, en chèques, n'est jamais effective.

En 2014, au Kongo central, le tableau des requêtes sollicitées à la DPCMP montre l'existence d'une sollicitation de procéder au gré à gré par l'Institut Supérieur du Commerce de Matadi et cette dernière s'est prononcée pour la continuité du marché par l'ancien entrepreneur. Les raisons de cette décision n'ont pas été suffisamment documentées dans le rapport de la DPCMP.

En 2015, la DPCMP les avis de non objection pour le Projet d'Appui au Développement des Infrastructures Rurales, PADIR, financé par la Banque Africaine de Développement. Parmi les avis accordés l'on enregistre les PPM, les DAO et le rapport d'évaluation. Ce projet est exécuté par AGETIP-BENIN, qui a soumis tous ces documents à la DPCMP. Cependant, les approbations pour ces marchés sont accordées par la BAD.

Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer que l'absence de demande ANO sur le rapport d'évaluation des offres, le contrat, le DAO... est une indication manifeste d'abus de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics dans la province du Kongo Central. Ceci prouve que le système des marchés publics peine à prendre corps !

Au Kasai-Oriental, entre 2014 et 2015 un seul ANO a été émis par la DPCMP sur le PPM de la commune de BIPEMBA et une autorisation spéciale et dérogation sollicitée sur le projet de construction du stade KASHALA BONZOLA en 2014.

## 2.4 Situation des quelques marchés suivis

L'analyse de la passation et exécution des marchés publics dans les quatre provinces a été effectué uniquement sur le secteur des Infrastructures.

Au Nord-Kivu, c'est le marché de l'asphaltage de 15 Km dans les villes de Goma, Butembo et Beni, à raison de 5 Km par ville, dont le montant s'élève à 12.680.257.033 Francs Congolais. Si le PPM pour ce marché avait reçu l'ANO de la DPCMP, les autres étapes de la procédure de passation des marchés semblent n'avoir pas été tenues. Le marché a été attribué de gré à gré à la CARITAS-Congo, sans ANO préalable de la DPCMP pour les 5 Km de Goma. Ce marché n'est pas complètement exécuté.

Dans la province du Kongo central, deux marchés ont fait l'objet de cette analyse : route TSASA DI TUMBA et NFULU MASAKA. Les entretiens avec l'OVD et CREC 7 ont montré qu'elles n'ont pas été sélectionnées d'après la procédure de passation des marchés publics par appel d'offres. Tenez, la route NFULU MASAKA aurait coûté plus de 280.000.000 de francs congolais, soit 307072, 97 USD<sup>7</sup>.

Au Kasai-Oriental, les deux projets de réhabilitation du site BENA MABAYA et l'avenue des écoles (7Km) ont été passés sans respect de la procédure de passation des marchés publics. Ces marchés ont exécutés en régies par l'OVD, avec un montant de 16 millions de FC pour le site BENA MABAYA. Le niveau d'exécution de ces deux projets se présente comme suit : pour le premier les travaux sont en cours, alors que pour le second, les travaux sont achevés. Il en est de même pour le projet de construction du stade KASHALA BONZOLA, dont le marché a été attribué de gré à gré à EGEFCO, pour un montant d'environ 3.400.000 \$.

La même situation est décrite aussi dans la province de Bandundu dans la passation du projet « village agricole » situé dans le site de Mushie Pentane à 35 Km de Bandundu-ville où 60 ha de parc à bois (culture de manioc).

---

<sup>7</sup> Entretien avec le Directeur provincial de l'OVD, Province du Kongo Central, Matadi, Décembre 2015.

## Chapitre troisième : Compréhension du Système par les PTF et la Population.

### 3.1 Compréhension du système par les PTF dans les provinces sous étude

Les Partenaires au développement rencontrés ont été unanimes. La quasi-totalité des projets d'investissement qui sont visibles dans les quatre provinces, semble ne pas être exécutés avec les fonds publics provinciaux.

Ils ont également relevé ne pas être au courant d'un recours ou dénonciation d'un cas d'abus de procédure de passation des marchés publics.

Par ailleurs, dans la Province du Nord-Kivu et du Kongo central, le fait de recourir pour le Fond Mondial à la CPGMP dans la procédure de passation d'un marché de santé et la BAD à la DPCMP pour les ANO pour un marché agricole, PADIR, augure un début de collaboration avec les acteurs publics provinciaux du système des marchés publics.

En rapport avec les attentes des PTF du travail des OSC dans l'accompagnement du système de passation des marchés publics en province, il ressort que ces dernières doivent être renforcées en capacités sur le nouveau cadre légal et procédural et surtout travailler en professionnel.

### 3.2 Compréhension du système par la population

Le questionnaire adressé à la population concernait essentiellement les ouvrages construits avec les fonds propres des provinces. Du reste, il aura également permis la compréhension du système de passation des marchés publics par la population. Les résultats de l'enquête sont résumés dans les tableaux ci-après :

**Tableau n°5 : Information sur les constructions/réhabilitation des ouvrages**

Variable	Effectif				Total	%
	Nord-Kivu	Kongo Cent.	Kasaï-Orient.	Bandundu		
Ouvrage construit par le gouvernement	30	35	33	33	131	33
Ouvrage construit par le partenaire	45	37	50	38	170	42
Je ne sais pas	25	28	17	29	99	25
total	100	100	100	100	400	100

Source : Notre enquête auprès de la population dans les quatre provinces

Sur un total de 400 enquêtés dans les quatre provinces, 42% ont relevé que les ouvrages construits en province le sont avec l'appui des partenaires au développement, 33% ont indiqué les ouvrages ayant fait l'objet de la présente étude ont été construits avec les ressources propres des provinces, et enfin, 25% parmi les personnes ne disposent d'aucune information sur la source de financement ni les entrepreneurs.

Cependant, la quasi-totalité des répondants ont indiqué ne pas connaître le montant et la durée d'exécution des ouvrages suscités. De leurs dires, aucune pancarte indiquant ces informations n'était affichée. Aussi, il convient de signaler que la population interrogée a également relevé n'est pas être impliquée dans le choix de ces ouvrages.

**Tableau n° 6: Appréciation du déroulement des travaux de construction**

Variable	Effectif				Total	%
	Nord-Kivu	Kongo Cent	Kasaï-Orient	Bandundu		
Trop lent	75	72	73	70	290	73
Normal	25	28	27	30	110	27
total	100	100	100	100	400	100

Source : Notre enquête auprès de la population dans les quatre provinces

Les résultats de l'enquête dans les quatre provinces montrent que 73% des répondants ont estimé que d'une manière générale, le déroulement des travaux a été lent, contre 27% seulement, qui eux, ont pensé le contraire : les travaux se sont déroulés dans un rythme normal. Ces derniers considèrent que les travaux étaient exécutés en adéquation avec le rythme de décaissement des fonds.

**Tableau n°7 : Connaissance de la signification des marchés publics**

Variable	Effectif				Total	%
	Nord-Kivu	Kongo Cent	Kasaï-Orient	Bandundu		
Lieu où vendent les commerçants	60	62	37	34	193	48
Fournitures et services publics	5	2	10	14	31	8
Travaux publics	15	18	21	27	81	20
Je ne sais pas	20	18	32	25	95	24
total	100	100	100	100	400	100

Source : Notre enquête auprès de la population dans les quatre provinces

Pour 48% des personnes enquêtées, les marchés publics représentent le lieu où s'effectuent les échanges des biens de grande consommation. 24% des répondants ont indiqué ne pas connaître la signification des marchés publics, 20% parmi les enquêtés ont relevé que les marchés publics sont des travaux que le Gouvernement provincial exécute, et enfin, 8% des répondants ont parlé des fournitures et services divers acquis par les services publics.

Ainsi, sur 400 personnes enquêtées, moins d'un tiers, soit 28% exactement, ont parlé du contenu réel des marchés publics. Ceci traduit le niveau d'information dont dispose la population au sujet des marchés publics. Ce niveau devrait être amélioré par la sensibilisation de la loi sur les marchés publics et de ses textes d'application ainsi que des édits provinciaux y relatifs.

**Tableau n° 8: connaissance de la loi sur les marchés publics**

Variable	Effectif				Total	%
	Nord-Kivu	Kongo Cent.	Kasaï-Orient.	Bandundu		
Loi qui régit les marchés publics	8	12	30	28	78	20
Je ne sais pas	92	88	70	72	322	80
total	100	100	100	100	400	100

Source : Notre enquête auprès de la population dans les quatre provinces

Sur 400 enquêtés, 80% ne connaissent pas la loi n°10/010 du 27 Avril relative aux marchés publics. Il en de même pour les édits provinciaux portant les marchés publics dans les provinces, alors que 20% des enquêtés ont indiqué que la loi sur les marchés publics est celle qui régit le secteur des marchés publics. En parlant de la loi, ils ont plus cité les édits provinciaux sus évoqués.

## Conclusion

L'étude sur le contrôle citoyen des marchés publics dans les quatre provinces a démarré à partir du 17 décembre et s'est clôturée vers 30 Décembre 2015, selon le cas. Globalement, l'étude s'est déroulée dans des meilleures conditions dans toutes les provinces concernées : Nord-Kivu, Kongo Central, Kasai-Oriental et Bandundu.

Les données ont été collectées dans les chefs lieux de ces provinces auprès des acteurs du système des marchés publics, des partenaires au développement et de la population.

Les conclusions et recommandations formulées au terme de la présente étude devraient servir à la Synergie BUFORDI-ODEP de mener des actions de plaidoyer auprès des acteurs publics du système de passation des marchés et des partenaires au développement pour leur appui à l'amélioration dudit système.

La Synergie BUFORDI-ODEP remercie le PNUD pour son appui à la réalisation de la présente étude et exhorte toutes les parties prenantes au système de passation des marchés publics, chacune en ce qui la concerne, de prendre des mesures utiles concourant à l'amélioration dudit système.

## Bibliographie

1. Arrêté provincial n° 01/038/CAB/GP-NK/2013 du 06 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de gestion des projets et de passation des marchés publics de la province du Nord-Kivu
2. Arrêté provincial n° 01/037/CAB/GP-NK/2013 du 06 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement de la Direction provinciale de contrôle des marchés publics du Nord-Kivu.
3. Arrêté provincial n°090/BIS/CAB.GOUV/BC/0025/2013 du 16 Juillet/2013 portant création, organisation et fonctionnement de la direction provinciale de contrôle des marchés publics
4. Arrêté provincial n°090/BIS/CAB.GOUV/BC/0028/2013 du 16 Juillet/2013 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics
5. Arrêté provincial n°090/BIS/CAB.GOUV/BC/0029/2013 du 16 Juillet/2013 instituant la Cellule provinciale de gestion des projets des marchés publics
6. Arrêté provincial n° 01/057/CAB.PROGOU/K.OR/2013 du 10 avril 2013 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.
7. Arrêté provincial n°01/050/CAB.PROGOU/K.OR/2013 du 09 avril 2013 portant création de la cellule de gestion des projets des marchés publics.
8. Arrêté provincial n°01/051/CAB.PROGOU/K.OR/2013 du 09 Avril 2013 portant création de la direction de contrôle des marchés publics
9. BEAUD, S. et WEBER, F., Guide de l'enquête de terrain, Paris, La Découverte, 2003.
10. Décret n°10/22 du 02 juin 2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics
11. Edit n°001/2012 du 22 juin 2012 portant dispositions spécifiques relatives aux marchés publics et délégations des services publics en province du Nord-Kivu
12. Edit n°001/013 du 01 Juin 2013 fixant les règles spécifiques relatives aux marchés publics d'intérêt provincial et local de la Province du Bas-Congo
13. Edit n°003 du 09 Janvier 2013 relatif aux marchés publics d'intérêt provincial et local dans la province du Kasai-Oriental
14. Edit n°002/2013 du 18 Janvier 2013 portant organisation et passation des marchés publics en province et dans les ETD dans la province du Bandundu
15. Loi N°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics
16. Manuel d'exécution n°001/MINEPSP/BCECO/2013 du projet PRRIS.
17. Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques en RDC, Mars 2010
18. Plans de passation des marchés publics 2014 et 2015
19. Protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les dans les secteurs a compétence exclusives des provinces, modalités pratiques de la gestion concertée entre le Gouvernement Central et les Gouvernements Provinciaux, mars 2013.
20. Rapports des DPCMP relatifs au traitement des requêtes sur les marchés publics.

## **Annexes**

1. La loi relative aux marchés publics
2. Liste des superviseurs
3. Listes des enquêteurs
4. Les édits provinciaux portant marchés publics
5. Les arrêtés provinciaux sur les marchés publics
6. Les plans de passation des marchés publics, exercice 2014 et 2015
7. Protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les dans les secteurs a compétence exclusives des provinces, modalités pratiques de la gestion concertée entre le Gouvernement Central et les Gouvernements Provinciaux, mars 2013.
8. Rapports des DPCMP relatifs au traitement des requêtes sur les marchés publics.