
M.E.S., Numéro 110, Vol. 2, Juillet-Septembre 2019

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 11 janvier 2022

LA REFORME DES MARCHES PUBLICS A L'EPREUVE DES VIOLATIONS PERSISTANTES DES NOUVELLES PROCEDURES EN RDC

Par

Ekomba Lisembe Papy-pamphile
Chef de travaux *Faculté des Sciences*
Sociales, Université de Kinshasa

Résumé :

Les pratiques institutionnelles du secteur des marchés publics en RDC ne reflètent pas l'image des innovations et des nouvelles procédures telle que le recommande la réforme promulguée récemment par le gouvernement congolais.

Or, il est admis partout au monde qu'un système de gestion des projets et des marchés publics ne peut être performant et bénéfique à un Etat que lorsque les praticiens du secteur respectent scrupuleusement les procédures établies. Le non-respect de celles-ci dans la passation des commandes publiques ne peut qu'entraîner l'échec des investissements publics ; ce qui est malheureusement courant en RDC. Cependant, vu que les réalités de ce secteur se trouvent souvent occultées aux yeux du public, il n'est pas facile pour des communs des mortels d'identifier les faiblesses et d'en proposer des remèdes appropriés.

Cet article fait un inventaire rigoureux des différents dérapages récurrents dans la pratique institutionnelle des acteurs de ce secteur, tout en formulant des recommandations ciblées pour chaque cas.

Introduction

Le nouveau code des marchés publics issu de la promulgation de la loi N°10/010 du 27 avril 2010 inaugure la mise en œuvre de la réforme de ce secteur en RDC. Cependant, d'aucuns constatent que l'appropriation et le respect des nouvelles procédures par les praticiens de ce secteur se révèlent être un grand défi à relever suite aux violations de celles-ci et aux mauvaises pratiques qui y persistent. Cette situation annihile, non seulement le succès de la mise en œuvre des commandes publiques, mais aussi l'élan d'un déploiement rapide du nouveau système à travers tout le territoire national et entrave de ce fait toute possibilité de performance des opérations engagées dans ce secteur en RDC.

De ce qui précède, la préoccupation majeure qui oriente notre pensée à travers cette étude est celle d'identifier les faiblesses, les violations récurrentes des procédures établies et les

mauvaises pratiques qui persistent pendant les trois grandes phases du cycle des marchés publics, à savoir : la phase de préparation, la phase de passation et la phase d'exécution des marchés publics.

A cet effet, nous examinerons au premier point de cet article, les faiblesses récurrentes commises par des acteurs lors de la phase de la préparation des marchés publics ; au deuxième point, nous scruterons les mauvaises pratiques lors de la passation au 3^{ème} point, il sera question d'identifier ces dérapages pendant la phase d'exécution. Au-delà de ces phases, nous ajoutons au quatrième point qui circonscrit le phénomène de corruption qui sert de racine à tous les maux de ce secteur. Une brève conclusion met une trame à cette étude.

I. Les mauvaises pratiques pendant la préparation des marchés publics

En rapport avec cette première phase du cycle des marchés publics, plusieurs violations récurrentes ont été recensées de la part des praticiens, à savoir : le défaut d'élaboration et de publication des plans de passation des marchés publics, le défaut d'élaboration des dossiers d'appel d'offre, le recours abusif aux marchés de gré à gré et ceux de l'appel d'offre restreint et enfin, le défaut de publication de l'appel

d'offre. Examinons à présent, en détail, chacune de ces violations.

1.1. Le défaut d'élaboration et de publication du PPM¹⁹.

L'élaboration et la publication du plan de passation des marchés publics est l'un des préalables de la commande publique. Cependant, nos enquêtes ont révélé que beaucoup de cellules de gestion des projets et des marchés publics éprouvent énormément des difficultés de s'adapter à la complexité des techniques de conception et d'élaboration de cet outil stratégique qui sert fondamentalement à la planification des opérations annuelles de passation des marchés selon les dispositions de l'article 6 de la loi relative aux marchés publics et des articles 44 et 45 du manuel de procédures de la loi sus-évoquée. A cet effet, une question nous vient à l'esprit : pourquoi ces praticiens n'arrivent pas à élaborer (convenablement) les plans de passation des marchés publics et d'en publier ?

En effet, la plus grande difficulté se situe d'abord au niveau de la détermination et de la planification des besoins des différents services de l'autorité contractante. Pourtant, dans la doctrine d'élaboration des projets et des marchés publics, la détermination des besoins doit répondre aux exigences suivantes²⁰ :

¹⁹ PPM, en sigle, signifiant Plan de Passation des marchés Publics

²⁰ Article 46, alinéa 1 du Décret portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics en RDC

- les besoins doivent correspondre à une demande validée par l'autorité compétente ;
- chaque article, ouvrage ou service, doit être décrit de manière aussi détaillée que possible au moyen des spécifications techniques précises ;
- les besoins exprimés doivent être assortis d'une estimation de leur coût d'acquisition et d'utilisation. Cette estimation doit porter sur une opération de travaux quel que soit le nombre d'ouvrage ou sur un ensemble homogène de fournitures.

Dans la pratique, nous avons constaté que beaucoup de projets des plans de passation élaborés par les cellules de gestion des projets et des marchés publics n'ont pas été validés, faute de conformité aux exigences énumérées ci-haut : soit, les besoins exprimés ne requièrent pas l'autorisation de la hiérarchie compétente ou soit encore, il y a souvent une carence notoire de description détaillée des articles et des spécifications techniques. Ces failles ne concernent pas seulement les plans de passation, mais aussi comme nous allons le

voir dans la suite, leurs projets des dossiers d'appel d'offres.

Par ailleurs, nos observations de terrain ont pu déceler en plus que dans bien des cas, leurs estimations des coûts ne correspondent pas aux seuils prédéfinis par les actes réglementaires. Bien souvent, affirment nos enquêtés, les calculs effectués par les praticiens du secteur vont souvent au-delà ou au-deçà, faute de maîtrise des coûts certifiés.

En ce qui concerne le point touchant à la communication et à la publication des plans de passation des marchés publics, nous avons noté que la transmission de ces documents, ne se fait pas régulièrement auprès de l'ARMP²¹. Cette faiblesse de transmission courante des documents à l'ARMP entrave même la procédure de l'enregistrement des contrats signés qui n'y sont pas du tout envoyés tel que le recommandent les prescrits de l'article 11 du décret fixant les modalités d'approbation des marchés publics et de délégation de service public.

Ainsi il va sans dire que la problématique de la transmission des plans de passation des marchés publics va de pair avec celle de l'élaboration et de la transmission du « *rapport annuel* » d'activités des cellules. Donc, si l'on a pu constater que beaucoup de CGPMP²² ne sont pas encore accoutumés à envoyer régulièrement les PPM, comment les

²¹ ARMP, en sigle, autorité de régulation des marchés publics

²² CGPMP, en sigle, cellule de gestion des projets et des marchés publics

mêmes cellules peuvent-elles le courage d'envoyer leurs rapports annuels d'activités à l'ARMP étant donné que le rapport annuel englobe toutes les opérations réalisées durant cette année, les PPM y compris ?

Enfin, si nous essayons de comprendre cette faiblesse de non-respect de l'élaboration et de transmission de rapport annuel à travers l'univers politico-administratif congolais, on s'aperçoit vite que ce comportement n'est pas isolé au sein du secteur des marchés publics de ce pays, mais bien entendu, quasiment tous les services publics étalent cette faiblesse.

1.2. Le défaut d'élaboration conforme des dossiers d'appel d'offres (DAO).

La plus grande défaillance des membres des cellules de gestion des projets et des marchés publics s'observe par leur incapacité d'intérioriser rapidement les normes et les techniques d'élaboration des dossiers d'appel d'offres. Lors de nos entretiens relatifs à cette question, l'un de nos enquêtés a même lâché le cri de cet adage : « *c'est ici que les Romains se poignardèrent* », pour indiquer combien la maîtrise de cette question leur semble très difficile et hautement complexe !

En effet, la maîtrise d'élaboration des DAO semble être la principale énigme de l'expertise en passation des projets et des marchés publics. Quand bien même il ya des modèles-types des DAO disponibles par l'ARMP, la problématique de conception et

d'élaboration de ceux-ci ne cesse de montrer les limites des agents recrutés et prestant actuellement dans le cadre de ce nouveau système.

Sans revenir encore une fois à la question de détermination des besoins et de l'estimation des coûts scrutée ci-dessus, les membres des cellules de gestion se trouvent accablés par *la complexité de détermination des spécifications techniques* des projets ou de travaux. Mais avant de poursuivre nos analyses, et dans le souci de clarifier l'entendement de nos lecteurs, une question mérite d'être posée : *qu'entendons-nous du syntagme « spécifications techniques » dans le contexte de passation des projets et des marchés publics ?*

En réponse à cette question, notons laconiquement que, les spécifications techniques, d'après les doctrinaires en commandes publiques, sont des *informations détaillées contenant des plans, des schémas ou toutes les autres données techniques décrivant de manière claire et précise des fournitures, services, travaux ou prestations intellectuelles pour permettre aux candidats de répondre d'une façon réaliste et compétitive, sans avoir à assortir leurs offres de réserves ou de conditions particulières.*

En effet, nul n'ignore que pour définir et fournir des informations techniques claires et détaillées d'un objet donné ou d'une situation quelconque, il faut suffisamment être équipé et outillé dans ce domaine d'activités. Or, les agents recrutés actuellement dans le secteur des marchés

publics sont dans une large mesure, des profanes, non-initiés au domaine des marchés publics et de la gestion des projets. En conséquence, ils ne maîtrisent pas les références aux normes internationales pouvant leur faciliter de mieux définir ces spécifications techniques dans ce monde globalisé.

D'ailleurs, la plupart d'entre eux, on ne cesse de le répéter, n'ont pas le profil requis ; et même alors, la diversité des domaines d'activités dans la vie limitent sensiblement leur compétence. Nous venons de le souligner, cette faiblesse se montre avec acuité en RDC à cause des agents mal recrutés, n'ayant pas assez de prérequis dans les domaines de gestion des projets. En outre, la carence des programmes de formation à leur attention pour le renforcement de leurs capacités aggrave davantage leur amateurisme pour ne pas dire leur ignorance : les mauvais ouvriers, dit-on n'ont que des mauvais outils ! Voilà pourquoi, il y a toujours absence de certaines mentions obligatoires dans leurs contrats contrairement aux dispositions de l'article 48 de la loi relative aux marchés publics qui énumère les éléments indispensables qui doivent absolument être contenus dans ceux-ci.

Si l'on veut réellement améliorer la qualité d'élaboration des contrats des marchés publics et renforcer l'expertise des Autorités contractantes sur la rédaction de ceux-ci, il faut qu'on arrive

à assurer systématiquement le coaching des membres des cellules de gestion des projets et des marchés publics en tenant compte des modèles-types prévus dans les dossiers types d'appel d'offre (DTAO).

1.3. Recours abusif au gré à gré et à l'appel d'offre restreint

Un marché est dit de gré à gré lorsqu'il est passé sans appel d'offre ; c'est un marché qui se fait par entente directe avec le candidat. Toutefois, la passation d'une telle procédure ne peut se faire que dans des cas limités, après l'autorisation de la DGCMP qui prend acte des motifs le justifiant²³.

Cependant, en RDC, au lieu de respecter ces dispositions, les autorités contractantes et les membres des CGPMP utilisent souvent la procédure de gré à gré de manière non conforme aux dispositions légales et réglementaires qui stipulent « *qu'il ne peut être passé de marché de gré à gré que dans des circonstances d'extrême urgence ; et cela avec des prestataires qui ont l'expertise requise ou ont exécuté des travaux analogues dans le passé et acceptent de se soumettre à un contrôle de prix spécifiques durant l'exécution des prestations* ». Face à ces dispositions, nous observons par contre, les marchés de gré à gré amorcés par certaines Autorités Contractantes sans raison valable, ni justification, et ni autorisation de la DGCMP²⁴ en violation des dispositions

²³ Cf. article 42 de la loi relative aux marchés publics.

²⁴ DGCMP, en sigle, Direction Générale de contrôle des marchés publics

légales et réglementaires. Il en est de même pour la procédure de l'appel d'offres restreint. Chemin faisant, circonscrivons le sens du syntagme « appel d'offres restreint » ?

L'appel d'offres est dit restreint lorsque *seuls peuvent remettre des offres, des candidats que l'autorité contractante a décidé de consulter. Le nombre et la qualité des candidats admis à soumissionner assurent une concurrence réelle*. Il est ensuite procédé comme en matière d'appel d'offres ouvert. Cependant, la doctrine soutient aussi qu'il ne peut être recouru à la procédure d'appel d'offres restreint que lorsque les biens, les travaux ou les services, de par leur nature spécialisée, ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre limité des fournisseurs, d'entrepreneurs ou de prestataires des services. Dans ce cas, tous les candidats potentiels sont invités. Le recours à la procédure d'appel d'offres restreint est motivé et soumis à l'autorisation du service chargé du contrôle des marchés publics, dont la DGCMP en assure les attributions en RDC.

De ce qui précède, en vue de la rationalisation de ces procédures, nous recommandons que tout marché passé par entente directe soit justifié, motivé et autorisé préalablement par la DGCMP conformément aux dispositions des articles 41,42 et 43 du nouveau code des marchés publics en vigueur. En outre, un effort doit être fait sur les Personnes Responsables des Marchés publics et sur les autorités de la

DGCMP en vue du respect des prescrits des articles 41, 42 et 43 de cette loi, ainsi que l'article 3 du décret portant création et fonctionnement de la DGCMP, et d'intensifier la formation en faveur des agents des Cellules de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), ainsi que ceux de la DGCMP. En outre, l'ARMP dans son rôle de régulateur, doit promouvoir le cadre de concertation ARMP-DGCMP-AC²⁵

1.4. Le défaut de publication de l'avis d'appel d'offres

Dans un cycle des marchés publics, la tâche qui suit l'élaboration de dossier d'appel d'offre est immédiatement celle de publication de l'avis d'appel d'offre. L'avis d'appel d'offre est la tâche qui rend public l'existence d'un besoin dans un service public ou dans une collectivité ; il exprime en même temps la volonté du pouvoir public de résoudre ce problème en procédant aux achats publics.

Sur ce point, nous avons remarqué que certaines autorités contractantes font passer certaines offres en violation flagrante des dispositions légales qui soutiennent que la publicité soit faite par insertion, dans la presse nationale et/ou internationale et sous mode électronique, selon un document-modèle qui en fixe les mentions obligatoires. Dans le cas échéant, l'absence de publicité entraîne la nullité de la procédure.

²⁵ AC, en sigle, autorité contractante

Pourtant, dans la réalité des faits, nous nous sommes rendu compte que d'autres n'appliquent nullement cette obligation ou bien ne le font qu'à moitié. Concrètement, ces derniers, au lieu de respecter la durée réglementaire impartie à la publicité, ceux-ci ne le font que pour quelques jours en violation de l'article 88 alinéa 2 du manuel de procédures qui dispose que « *le délai minimum requis pour la publicité est fixé à trente (30) jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis de l'appel à la concurrence jusqu'à la date limite de dépôt des offres* ». Ce qui est énervant, au lieu que ces marchés irréguliers soient frappés de nullité, on s'aperçoit que ceux-ci courent toujours jusqu'à leur exécution sans que personne n'ait vraiment de manière concrète la force de les remettre en cause !

En s'arrêtant sur ce point, il sied de retenir qu'un marché frappé de nullité ne le sera pas parce que les textes se limitent à le déclarer ainsi ; il faut qu'il y ait une véritable force contraignante qui ordonnera l'arrêt du processus de ce marché, chose qui manque plutôt dans les prérogatives de l'ARMP pour annuler réellement une commande publique violant cette procédure.

Comme recommandation sur ce point, nous suggérons à ce que l'ARMP soit expressément revêtue du pouvoir d'annuler réellement un processus entaché d'irrégularités en instruisant même les services impliqués dans la chaîne de dépenses publiques pour qu'aucun denier

public ne soit liquidé dans des telles circonstances.

II. Violations des procédures pendant la phase de passation des marchés publics

Comme nous l'avons évoqué ci-haut, le respect des procédures est le gage de la réussite des commandes publiques. Or, au niveau de l'étape de passation, nous avons identifié certaines faiblesses dont le non-respect des délais de réception, de la date limite du dépôt des candidatures et de la séance de l'ouverture des plis, le non-respect des procédures de sélection des candidats et d'évaluation des offres, le défaut d'avis de non-objection sur le dossier d'appel d'offre et le défaut des preuves d'attribution et d'information aux soumissionnaires non retenus avec accusé de réception. Les pages qui arrivent livrent les détails sur chacune de ces mauvaises pratiques.

2. 1. Non-respect des délais de réception, de la date limite du dépôt des candidatures et de la séance de l'ouverture des plis.

Certains soumissionnaires et candidats consultés dans le cadre de la présente enquête ont affirmé que les agents des cellules de gestion des projets et des marchés publics, dans leurs prestations, ne respectent pas les délais réglementaires de réception des offres et des candidatures fixés à 30 jours calendaires. Pour eux, le respect strict de la date fixée pour la clôture de la réception des soumissions importe

peu ! De plus, au lieu de procéder à la convocation des membres de la commission de passation pour assister à la séance de l'ouverture des plis, nombreux sont ceux qui font le décalage en renvoyant parfois cette séance publique à une date ultérieure en violation des prescrits de l'article 94 point C et D qui disposent que « *le président de la commission de passation des marchés doit veiller à l'ouverture des plis par la personne responsable des marchés publics à la date et à l'heure fixées et au lieu indiqués dans le Dossier d'appel d'Offres.* En outre, il doit aussi veiller à la lecture des soumissions contenues dans les enveloppes intérieures marquées « ORIGINAL » et annonce à haute et intelligible voix le nom du candidat, une éventuelle modification, le prix de l'offre, l'existence d'une garantie d'offre et tout autre détail utile.

De ce qui précède, comme recommandations sur ce point, nous souhaitons qu'il serait notable que les autorités contractantes intensifient la formation des membres des CGPMP pour respecter les dispositions des articles 34 de LRMP²⁶ et 88 du décret 10/22 portant manuel de procédures qui fixe le délai minimum de réception des offres, la date limite du dépôt des offres qui doit coïncider à la date de la convocation des membres de la commission de passation pour la séance de l'ouverture des plis.

2.2. Non-respect des procédures de sélection des candidats et d'évaluation des offres

La réforme des marchés publics avait été amorcée pour but d'instaurer un système qui favoriserait le choix de l'offre économiquement avantageuse. Pour y parvenir, les procédures de sélection des candidats et d'évaluation des offres ont été mises en place pour qu'elles soient scrupuleusement suivies par les praticiens. Le respect des procédures, on ne cessera de le répéter, constitue la clé de voûte du succès pour l'atteinte des objectifs fixés.

Malheureusement, nos observations sur cette question témoignent que le chemin reste encore loin pour ramener les différents praticiens du système à observer strictement les procédures. Ce que beaucoup d'observateurs remarquent plus fréquemment sur cette question c'est plutôt l'absence de concurrence réelle et la sélection des candidats ne répondant pas aux critères fixés dans le DAO.

La recommandation qui mérite d'être formulée ici est celle de demander à l'autorité de régulation d'adresser une lettre circulaire aux PRM²⁷ en vue du respect des prescrits des articles 1 et 23 LRMP ainsi que 6 du MDP²⁸. En outre, on doit penser à intensifier la sensibilisation des PRM et la formation des CGPMP. Puisque le respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'évaluation des offres oblige,

²⁶ LRMP, en sigle, loi relative aux marchés publics

²⁷ PRM, en sigle, personne responsable des marchés publics

²⁸ MDP, en sigle, manuel de procédures des marchés publics

l'Etat Congolais doit tout faire pour ramener les récalcitrants à l'ordre. Malheureusement, le pire est que ce sont ceux qui portent l'insigne des gouvernants qui sont en même temps les hors-loi ou les prédateurs dans ce domaine.

2.3. Déficit d'avis de non-objection sur le dossier d'appel d'offre

Le nouveau système des marchés publics, donne à la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics les prérogatives d'assurer le contrôle à priori de l'application de la réglementation des Marchés publics et délégations de services public (pour toute demande lui adressée). Or, dans la pratique, beaucoup de nos enquêtés, ainsi que les rapports d'audits²⁹ consultés révèlent que certaines Personnes Responsables des marchés publics font souvent exécuter des marchés sans tenir compte de l'existence de la Direction Générale de contrôle des Marchés Publics.

Comme thérapie, tous les marchés publics conclus par l'Etat Congolais devraient impérativement passer par la Direction Générale de contrôle des marchés publics pour obtenir l'avis de non-objection sous réserve de l'exception faite par loi. Il appert aussi que les personnes responsables des marchés publics prennent conscience de respecter scrupuleusement les dispositions de l'article 3 du décret

portant création, organisation et fonctionnement de la DGCMP et les articles 16 et 62 du Manuel des Procédures de passation, ainsi que 24 du décret fixant les seuils.³⁰

2.4. Déficit de preuves d'attribution provisoire et d'information aux soumissionnaires non retenus

L'enquête menée a relevé certaines anomalies dans le comportement de quelques autorités contractantes. En effet, après avoir amorcé quasi convenablement le processus du lancement d'un appel d'offre, on a remarqué vu que d'autres s'arrêtent à attribuer un marché à un soumissionnaire sans en informer ni l'ARMP, ni les autres candidats qui ont pris part à cette compétition. Une telle attitude signifie pour nous, que cette autorité contractante se reprocherait de quelque chose vis-à-vis du choix du candidat qu'il aurait retenu et évite ainsi de créer des remous.

Puisque les instruments juridiques du nouveau système insistent sur le fait que les attributions provisoires et définitives des marchés doivent être publiées sur le site internet de l'ARMP, nous avons intérêt à demander à l'Etat Congolais de faire respecter les prescrits des articles 12 du décret fixant les modalités

²⁹ Voir le rapport d'audit des cabinets Grant Thornton et BEC

³⁰ L'article 3 du décret portant création, organisation et fonctionnement de la DGCMP et

des articles 16 et 62 du MDP, ainsi que 24 du décret fixant les seuils.

d'approbation des MP et DSP ainsi que des articles 38,149 et 150 du MDP.

Enfin, les animateurs qui ont la charge de piloter ce processus de réforme ou bien ceux qui ont le pouvoir d'injonction sur ce secteur doivent intensifier la sensibilisation des PRM et la formation des CGPMP pour que le respect des principes de transparence des procédures soit garanti scrupuleusement par les praticiens.

III. Violations pendant la phase d'exécution des marchés publics

A propos de la phase d'exécution des commandes publiques, on inventorie les faiblesses suivantes : le défaut de versement des garanties de l'offre et de bonne exécution, le défaut de paiement ponctuel des marchés, le retard d'exécution face au délai imparti, le défaut d'exécution conforme, le défaut de contrôle, de suivi et de la conclusion d'avenant. Leur exposé suit dans les pages qui suivent.

3.1. Défaut de versement des garanties de l'offre et de bonne exécution

Il ressort de nos enquêtes que beaucoup des candidats et titulaires des marchés ne se sentent pas être dans l'obligation de verser des garanties de l'offre et de bonne exécution comme l'exige le code des marchés publics qui stipule que « *pour être admis à présenter une offre, les candidats sont tenus de fournir une garantie lorsque la nature des prestations le*

requiert. Il n'est pas demandé de garantie pour les marchés des fournitures simples et pour les marchés de prestations intellectuelles. En outre, à l'exception des titulaires des marchés de prestations intellectuelles, tout titulaire d'un marché public est tenu de fournir une garantie de bonne exécution³¹ ».

A cet effet, même si l'on admet que les garanties de l'offre semblent être assez coûteuses pour prendre part au processus de la commande publique, les statistiques mises à notre disposition ne démontrent pas que tous les candidats versaient régulièrement leurs garanties des offres. La carence des traces de ces garanties peuvent s'expliquer par le fait que celles-ci ne sont pas directement versées dans un compte bancaire de l'Etat, mais plutôt entre les mains des comptables ou des personnes responsables des marchés publics relevant de l'autorité contractante qui a lancé l'offre en question. D'ailleurs, comme nous renchérissons nos enquêtés, la question de la destination de ces garanties d'offre est devenue une pomme de discorde entre les services de la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) et certaines autorités contractantes refusant catégoriquement de verser ces fonds dans le compte du trésor public pour les spolier à leurs propres profits.

Par ailleurs, concernant les garanties de bonne exécution, il semble

³¹ Code des marchés publics Congolais, article 50 et 51

curieusement que les autorités contractantes ne les exigent pas rigoureusement aux titulaires des marchés ! Cette attitude peut s'expliquer par les affinités possibles de ces derniers vis-à-vis des premières. En effet, on sait que là où l'attribution des marchés se fait sur base de favoritisme plutôt que sur des critères objectifs, il y a toujours eu un mécanisme de solidarité et de confiance entre les rentiers. De toutes les façons, dans ce contexte, les pouvoirs publics et les entrepreneurs privés (attributaires des marchés) ne forment qu'un seul réseau des prédateurs. Étant connectés, il importe ainsi peu d'exiger à leurs collabos une garantie de bonne exécution.

3.2. Défaut de paiement ponctuel des marchés

L'un des plus grands problèmes qui accablent le nouveau système des marchés publics instauré par l'actuelle réforme en RDC, et qui fragilise en conséquence son rôle d'outil de développement du pays *est la lourdeur de ses mécanismes de paiement.*

En effet, quasiment tous nos enquêtés ont déploré le phénomène de retard de paiement des fonds destinés aux processus de passation des marchés par la chaîne des dépenses publiques en RDC. Le pire dans cette situation se manifeste enfin lorsque les titulaires des marchés publics assistent au spectacle de report ou d'annulation de crédit pour l'exécution de leurs marchés par la chaîne des dépenses ! Combien des marchés dont les fonds ont été liquidés, mais jamais les paiements firent

ponctuels ou effectifs ? Même dans les cas des marchés conclus sur base d'un financement extérieur, ils sont marqués par le retard de financement par défaut du non-respect de calendrier de paiement de la part des partenaires extérieurs.

3.3. Retard d'exécution face au délai imparti

En ce qui concerne les mauvaises pratiques des entrepreneurs relatives au retard d'exécution des marchés leur attribués, objectivement, il nous faut y reconnaître que les responsabilités sont largement partagées entre ceux-ci et les maîtres d'ouvrages.

De prime abord, faisant suite du point abordé ci-dessus, nous venons de voir que l'Etat Congolais et les partenaires extérieurs sont coupables de n'avoir pas respecté régulièrement les échéances de paiement telle que convenue dans les clauses.

Cependant, il n'y a pas que les maîtres d'ouvrages ou les partenaires qui en sont responsables, mais aussi les entrepreneurs privés qui ne sont pas habitués à travailler de manière diligente pour terminer en un temps record leurs ouvrages, faute d'une bonne planification du temps et des activités à leur charge. Comme on le voit, tout ceci découle du manque de professionnalisme dans le chef des entrepreneurs qui, souvent, se comportent comme des amateurs, en prestant sous une approche d'opportunisme et d'essai-erreur.

3.4. *Le défaut de la conclusion d'avenant*

L'avenant est un contrat additionnel au contrat principal ayant pour objet de modifier une ou plusieurs dispositions du contrat principal³². Selon la réglementation, un avenant n'est valable que s'il :

- a obtenu la non-objection de la Direction Générale de contrôle des marchés publics ;
- est approuvé par l'autorité approbatrice (AA) compétente compte tenu du montant du marché augmenté;
- est signé par les parties.

Toutefois, l'avenant peut notamment :

- permettre de prendre en compte une durée d'exécution et/ou des frais ou travaux supplémentaires ;
- prévoir une poursuite de prestation au-delà de la date du terme fixée par le marché sans avoir pour effet de prolonger le marché au-delà de la durée maximale prévue par la LRMP pour certains types des marchés. Dans ces cas, le marché ne peut être prolongé. Enfin, il n'y a pas signature d'avenant quand le montant dépasse la limite de 15% de la valeur du marché de base.

Or, dans la pratique, plusieurs observateurs constatent que les personnes responsables des marchés publics ne recourent pas parfois à la DGCMP avant de conclure un avenant et ne respectent pas la limitation légale de 15%. Ici encore, la responsabilité de l'Etat est réclamée pour faire respecter les prescrits de l'article 3 du décret portant création et fonctionnement de la DGCMP et des articles 58 LRMP et 194-200 du MDP.

Pour redresser cet état des choses, l'Etat doit aider l'ARMP à intensifier la sensibilisation des PRM et la formation des CGPMP. Du côté des autorités contractantes, il faut les persuader à toujours solliciter l'autorisation à la DGCMP avant de conclure un avenant.

3.5. *Défaut d'exécution conforme, de contrôle et de suivi*

Lors de nos entretiens, beaucoup de nos informateurs ont avoué que beaucoup d'ouvrages exécutés dans le cadre de ce nouveau système des marchés publics demeurent des « réalisations approximatives » par rapport à leurs cahiers de charges.

En effet, les entrepreneurs et leurs ingénieurs profitent de l'ignorance des normes de qualité de la plupart des bénéficiaires des commandes publiques en accomplissant des marchés qui se trouvent techniquement au-dessous des spécifications techniques exigées. Seul

³²Les avenants (art. 58 LRMP et art 194 MP de la LRMP).

Ninja peut tuer Ninja, dit un proverbe japonais, comment un simple agent administratif, un fonctionnaire ou moins encore une population profane de la communauté peut facilement évaluer et déceler des erreurs d'un travail de génie civile ou de prestations intellectuelles spécialisée? Pour remédier à ces faiblesses, il faudrait qu'il y ait un mécanisme de contre-expertise.

A cet effet, le nouveau système préconise aux autorités contractantes de faire appel (dans des tels cas) aux spécialistes du domaine ou aux membres du Bureau technique de contrôle assigné. Mais une question se pose, ces contrôleurs sont-ils intègres? Ne trahiront-ils pas leur expertise au profit d'un pot de vin promis par le titulaire des marchés publics? Ce questionnement nous pousse à aborder la question de la corruption dans le secteur des marchés publics.

IV. La corruption : racine de tous les maux du secteur des marchés publics en RDC

De prime à bord, il sied de retenir que diverses études scrutent le phénomène de la corruption dans les services publics, en général, et dégagent un impact négatif de celle-ci sur la performance des politiques publiques des Etats.

Mais dans toutes ces études³³, on se rend compte qu'il n'est pas aisé

d'identifier les actes de corruption au vrai sens du terme. La raison de l'occultation de ce phénomène paraît cependant simple à comprendre : tous les auteurs de ces actes ont conscience de la gravité réciproque de ces faits, et nul ne peut oser les revendiquer tout haut sans s'en tirer des ennuis. Ce qui justifie les moyens subtils utilisés souvent par ses auteurs, lesquels se manifestent sous forme des dysfonctionnements ou des simples dérapages face à l'exigence du respect des procédures administratives. Ces irrégularités sont à considérer comme un arbre qui cache la forêt. Voyons ci-dessous, à titre d'exemple, quelques cas emblématiques que nous en avons pu recueillir :

4.1. Les marchés passés dans le cadre du projet de réhabilitation des centrales hydroélectriques d'Inga et du réseau de distribution de Kinshasa (PMEDE)

Avant d'entrer dans le vif de cette matière, retenons tout d'abord que le projet de réhabilitation des centrales hydroélectriques d'Inga et du réseau de distribution de Kinshasa (PMEDE) est un projet financé par la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale (BM), la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et le Gouvernement de la RD Congo pour un montant initial total de **301 millions UC**. Il comprend les composantes suivantes : (i) Production; (ii) Transport; (iii) Distribution; (iv) Renforcement des capacités et

³³ Lire GHURA, D.A.D (1998) et TANZI et Davoodi (2000)

Gouvernance; (v) Appui à l'exécution du projet.

Cependant, dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, le rapport d'audit du Bureau d'expertises comptables et de commissariat aux comptes « BEC » avait révélé certains scandales sur les contrats signés par la société nationale d'électricité (SNEL) durant l'exercice 2013 à travers les initiatives de sa Direction d'approvisionnement des marchés³⁴.

Selon ce rapport d'audit, la SNEL avait conclu durant cette année 27 marchés. Lors de l'audit, seuls les dossiers de 24 marchés ont été communiqués et transmis aux auditeurs pour vérification. Parmi ces 24 marchés soumis à l'audit, 21 ont été initiés par la procédure de gré à gré et trois par appel d'offres restreint ! Les diligences mises en œuvre ont permis aux auditeurs de constater que ces marchés ont été attribués aux fournisseurs sans qu'aucune autorisation préalable ne soit donnée par la Direction générale de contrôle des marchés publics (DGCMP). Pis, aucun projet de marchés n'est introduit à la DGCMP en vue de l'obtention de l'avis de non objection ! En remontant en amont de cet exercice budgétaire, les auditeurs ont en outre remarqué que l'obligation de communiquer à la DGCMP tous les marchés potentiels à travers le plan prévisionnel de passation des marchés tant pour les marchés à réaliser sur interventions gouvernementales, sur crédits alloués au

budget, sur fonds propres et même sur financement de bailleurs internationaux n'a pas été respecté conformément à l'article 7 du décret n°10/22 du 02/06/2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics en RDC.

Comme on peut le constater, aucun marché n'a été passé par appel d'offre ouvert (qui est le mode par excellence recommandé par le nouveau système de passation en RDC) au titre de la période sous revue. De surcroît, en lieu et place des contrats formellement écrits, des lettres de commandes sont purement et simplement adressées aux attributaires des marchés, notamment pour des marchés au-dessus des seuils de passation. Ces différents cas de non conformités constituent des manquements graves aux dispositions de l'article 145 du décret 10-22 du 02/06/2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics.

4.2. Les contrats relatifs à l'implantation de la fibre optique en RDC :

Le dossier de l'implantation du réseau de la fibre optique en RDC a coûté des millions au trésor public Congolais, sans aboutir à des bons résultats escomptés suite aux manœuvres de corruption qui se sont manifestées par des violations flagrantes de la procédure passation des marchés publics en RDC. Pour saisir

³⁴ Voir le rapport d'audit du Cabinet BEC pour les marchés publics de l'exercice 2013

l'ampleur de ce phénomène, retournons un peu jusqu'au niveau de la genèse de ce projet.

En effet, la participation de la République Démocratique du Congo aux projets de câbles sous-marins à fibre optique remonte à la deuxième moitié de la décennie 1990 avec les projets Africa One et SAT-3 ; malheureusement, les guerres qui ont secoué le pays vers la fin des années 1990 n'ont pas permis à la RDC d'aller jusqu'au bout de ces projets³⁵.

En décembre 2003, le projet WAFS (West Africa Festoon System) voit le jour à l'initiative de l'opérateur public sud-africain, l'équivalent de la société congolaise des postes et Télécommunication (SCPT). Dès janvier 2004, la RDC adhère au projet. En mars 2009, le constat d'échec est fait alors que le pays avait déjà payé au consortium WAFS onze millions de dollars (11.000.000 USD) sur sa contribution de vingt millions (20.000.000 USD). Le projet WAFS fut un projet régional ; le câble sous-marin comptait partir de Cape Town (Afrique Du sud) à Lomé (Togo) avec des points d'atterrage à Luanda, Moanda, Pointe Noire, Libreville, Limbe au Cameroun, Lagos et Lomé. Le non-respect des engagements de certains pays a été à l'origine de l'échec de WAFS.

En septembre 2008, cinq opérateurs sud-africains (MTN, Neotel,

broaband infraco, vodacom group et telkom south africa) mettent sur pied un nouveau projet: c'est le projet WACS (west africa cable system) succédant à WAFS. Au lendemain de l'échec de WAFS, la société congolaise des postes et télécommunication (SCPT), avec le concours du Ministère en charge des télécommunications, prend contact avec le consortium WACS en vue de son adhésion au projet. Ce n'est qu'en décembre 2009 que cette adhésion est enfin acceptée grâce notamment à l'appui de certains partenaires dont la République du Congo (Brazzaville), la République d'Angola et la République Sud-Africaine (SADEC)³⁶.

Le Projet WACS représentait un investissement de 600 millions de dollars américains. La contribution de la RDC était fixée à 25 millions de dollars. Entre-temps, la SCPT avait pris contact avec un autre projet, le Projet ACE (Africa Coast to Europ) piloté par France Télécom/Orange. L'insuffisance des ressources n'avait pas permis de rester dans les deux projets.

En février 2010, les 11.000.000 USD versés jadis à WAFS sont transférés sur les comptes de WACS. En mai de cette même année, le Gouvernement ajoute aux 11 millions de dollars la somme de 5.944.150 USD. Soit, un total de 16.944.150 USD payés au consortium WACS sur les 25.000.000 dû. Ce paiement

³⁵RDC : les 4 vérités sur le scandale du dossier Fibre optique, www.Deskecho.com, consulté le 05 avril 2019

³⁶ Idem

déclenche la reconnaissance de la RDC par l'équipementier officiel de WACS, et le français Alcatel-Lucent, reconnaissait ainsi la SCPT comme partie au contrat.

4.2.1. Violations du code des marchés publics : source de l'impasse du projet³⁷

Au même moment où démarrait sur le littoral les travaux de pose du câble sous-marin dont l'atterrage à Muanda a lieu le 18 février 2011, des contradictions flagrantes sont nées lors de l'attribution du marché de construction du point d'atterrage à Moanda entre le Ministère de PTT et la SCPT, sur le choix de l'entrepreneur. Selon la loi N°10/010 du 27 Avril 2010 relative aux Marchés Publics en son article 13, cette charge revient à la société commerciale des postes et télécommunications (SCPT). Des fonds mobilisés par la SCPT auprès d'une institution bancaire (BIAC) ont réveillé des appétits gloutons de certains décideurs. L'opinion a assisté à un véritable pugilat entre la tutelle des PTT et le comité de gestion de la SCPT d'alors.

Après conciliation des points de vue par la Présidence de la République, la Commission des marchés publics de la SCPT a attribué le marché de construction de la station (ou le point d'atterrage) de Moanda à un sujet indien. Selon un ingénieur de la SCPT, cet entrepreneur a été créé de toutes pièces, une société bidon dit

l'entreprise Smart ideas trading. Car, le dossier du soumissionnaire n'avait que son numéro de téléphone, son numéro de chambre d'hôtel, une adresse email³⁸ ! Malgré ces irrégularités sur l'identité précise de cette entreprise, 12 millions de dollars USD ont été versé dans ses comptes pour la réalisation du projet. Conséquence, *la passation de ce marché public s'est effectuée sans respect de principes édités par loi relative aux marchés publics.*

Neuf mois après, le dossier de la fibre optique était toujours dans le pipeline, sans que les bienfaits de cette technologie de pointe ne soient mis à la disposition des usagers congolais. L'ADG de la SCPT fut révoqué et le gouvernement, ordonne des poursuites judiciaires, réclame la restitution des fonds détournés à la banque, fait résilier le contrat avec la société SMART. Mais aucune information n'a été révélée sur la hauteur du montant restitué au trésor public et sur la suite de cette affaire. Néanmoins, l'entreprise Smart ideas trading, se tire avec plus de 1,5 million de dollars américains, sans parler du paiement direct du Trésor public pour un montant de 600 mille dollars au titre d'avance et d'autres paiements possibles conformément au bon d'engagement n°035316A d'un montant de 9 millions de dollars. Aucune poursuite n'a été engagée contre elle. Cette entreprise fictive s'est évaporée, du fait qu'on ne retrouvait aucune de ses traces ni à la Société commerciale des postes et télécommunications, encore moins à la

³⁷ Idem

³⁸ Son adresse email fut dreamcomestru@hotmai.com

Direction Générale de Contrôle des marchés publics.

4.2.2. Des violations persistantes relatives à l'attribution du marché.

Après avoir constaté la faillite du premier attributaire de ce marché (Smart ideas trading), l'opinion publique a espéré que le maître d'ouvrage tirerait cette fois une bonne leçon en la matière, et parvenir ainsi à mieux sélectionner les candidats en procédant par l'appel d'offre ouvert en vue de choisir l'offre économique avantageuse sous le strict respect des dispositions légales et réglementaires qui régissent les marchés publics en RDC.

Contre toute attente, un autre coup de théâtre fut monté : En février 2012, le marché est attribué sans passer par l'appel d'offre à l'entrepreneur DORECO sans le moindre respect de la procédure des marchés publics par l'ADG *nouvellement nommé* à la tête de la SCPT. Rien d'étonnant, ainsi va le Congo ; *si tôt nommé, si tôt violé la procédure !* Pis encore, cette nouvelle entreprise DORECO est aussi fictive comme la première, n'ayant aucune référence dans le registre du commerce en RDC, tout comme à l'étranger !

Comme si cela ne suffisait pas de se voir arbitrairement attribué un marché si important et sans qualité, DORECO à son tour prétend avoir constaté que la cabane érigée par l'entreprise Smart ideas trading n'est pas conforme aux

normes et aux exigences de l'équipementier officiel de WACS Alcatel-Lucent ; il sollicitant un avenant, et le marché conclu avec lui est évalué à 4,7 millions de dollars, mais dont les paiements finaux avoisinent 7 millions de dollars avec des travaux supplémentaires sur la base d'une procédure de commande non conforme aux normes réglementaires. Le montant final de ces travaux n'a pas été révélé par le Ministère des Finances !

Après des nombreuses difficultés dues aux tentatives de changement des entreprises, le 8 juillet 2013, la RDC est connectée au câble à fibre optique, mais une grande partie du territoire attendent encore et se demande quand sera l'aboutissement de ce projet qui vise de relier par câble tout le territoire ?

Une cérémonie est organisée en grande pompe par le chef de l'Etat, Joseph Kabila, à la station d'atterrage de la fibre optique à Moanda, dans le Bas-Congo ; cependant en ce qui concerne la qualité de ce produit, tous les opérateurs et les bénéficiaires témoignent majoritairement que ce produit n'est pas à mesure répondre aux défis qui l'attendent. A cet effet, nombreux sont les observateurs qui affirment que la connexion à la fibre optique a été un fiasco. La conséquence en est que des millions de dollars américains y ont été engloutis sans un impact positif jusqu'à ce jour et les bénéficiaires Congolais peinent à espérer de voir quand

ils seront concrètement connectés du réseau à haut débit par voie de la fibre optique³⁹.

4.3. La réhabilitation des bâtiments de la Primature et la construction du nouvel hôtel du gouvernement

En 2012, le gouvernement nouvellement nommé cette année avait entrepris une procédure de gré à gré pour la réhabilitation des bâtiments de la primature sans pouvoir demandé à la direction générale de contrôle des marchés publics l'autorisation préalable comme l'exigent les dispositions de la loi relative aux marchés publics que nous venons d'évoquer ci-haut. Malgré les alertes et la dénonciation de certains parlementaires qui constataient que des tels actes au sommet du gouvernement ne donnent pas un bon exemple aux autres membres de l'équipe gouvernementale, au risque d'être considérés comme un leitmotiv, le spectacle qui leurs a été livré fut celui d'un chien qui aboie et la caravane passe.

Qui a bu, dit-on, boira ; en 2014, il y eut remix du même spectacle. En effet, lors de la prise de décision gouvernementale pour la construction d'un nouvel immeuble au profit de l'hôtel du gouvernement, ce dossier ne fit point l'objet d'un appel d'offres international, moins

encore la demande d'une autorisation préalable auprès de la Direction générale de contrôle des marchés publics ! L'attribution de ce marché qui a engloutit plus de 400 millions de dollars se fit encore une fois, sans le moindre respect des dispositions légales qui exigent d'inscrire tout projet des marchés publics dans le plan de passation, et aussi de soumettre tout projet, dont le montant dépasse le seuil règlementaire à la revue préalable de la DGCMP.

4.4. Le Dossier du parc-agro industriel de BUKANGA-LONZO

En 2013, le gouvernement avait lancé son Plan national d'investissement agricole doté théoriquement d'un budget de 5,7 milliards de dollars⁴⁰. L'objectif déclaré du plan était de lutter contre la sous-nutrition et l'insécurité alimentaire, de réduire les importations alimentaires et d'assurer une croissance économique durable⁴¹.

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement avait adopté une double stratégie, censée soutenir les exploitations familiales et les grandes entreprises agroalimentaires⁴². Affirmant que la RDC dispose de 75 millions d'hectares de terres agricoles disponibles, dont seulement 10

³⁹ Le potentiel, *Connexion à la fibre optique, un projet mort-né*

⁴⁰ République Démocratique du Congo. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, *Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) 2014 – 2020*. Septembre 2013.

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cng146463.pdf> (visité le 26 novembre 2018).

⁴¹ Oakland Institute, parcs agro-industriels en RDC : Tirer les leçons de la débâcle de BUKANGA LONZO, <https://www.oaklandinstitute.org> (visité le 22 avril 2019)

⁴² *ibid.*

millions sont actuellement utilisés,⁴³ le gouvernement tient à attirer les agro-industries et les investisseurs pour développer la production agricole à grande échelle⁴⁴. C'est dans ce contexte que la RDC s'est engagée en 2014 dans un plan visant à créer 22 parcs agro-industriels d'une superficie comprise entre 1 000 ha et 150 000 ha sur l'ensemble du pays, soit plus de 1,5 million d'hectares au total⁴⁵. La même année, le premier de ces parcs était lancé à titre de projet pilote à Bukanga Lonzo.

4.4.1. Violation du code des marchés publics : source de l'impasse du Projet pilote

Alors que toute l'opinion publique attendait voir le gouvernement lancé un appel d'offres international à travers ce processus pour optimiser ses chances d'obtenir les meilleurs entrepreneurs du domaine, le gouvernement avait surpris tout le monde en annonçant subitement l'attribution de ce projet pilote de BUKANGA LONZO à une firme sud-africaine (Africom Commodities (A.C.)) sous le mode de passation de gré à gré ! Malgré l'indignation des organisations non gouvernementales, de la Banque mondiale, de la Banque Africaine pour le développement et des autres partenaires en RDC, le Gouvernement avait alloué, tambours battant, à cette firme sud-africaine, *92 millions de dollars de fonds*

publics pour la mise en œuvre du fameux parc. La compagnie qui en fut créée portant le nom de « *la Société d'exploitation du Parc Agro-Industriel de Bukanga Lonzo SA (SEPAGRI SA)* ».

Vu que les objectifs formulés pour la production de ce projet furent non seulement ambitieux, mais agrémentés par une très forte médiatisation, tout le monde se contenta de fermer les yeux contre ces irrégularités sur le mode de passation en espérant que les résultats de ce projet vont soulager tant soit peu la population qui s'enfonce dans l'extrême pauvreté. En outre, lorsqu'on a considéré que les fonds investis viennent des ressources propres du trésor public Congolais pour soutenir des tels projets du domaine agricole, quoi de plus normal que de laisser un peu tranquillement le gouvernement poursuivre son prétendu rêve d'assurer une autosuffisance alimentaire à son peuple.

Aux termes du contrat, la SEPAGRI devait utiliser 80 000 ha de terres pour la production agricole. La production a commencé avec le maïs en 2014 et devait s'étendre à d'autres produits (manioc, soja, légumes), ainsi qu'à l'élevage (en utilisant comme aliment le maïs produit)⁴⁶.

Malheureusement, l'ironie du sort ne tarda pas à se révéler ; tous ces partenaires avaient négligé la pertinence de

⁴³*ibid.* p vi; voir aussi République Démocratique du Congo. Agence Nationale pour la Promotion des Investissements

⁴⁴*ibid.*

⁴⁵ Parc Bukanga Lonzo. *Op. cit.*

⁴⁶ Vidéo du parc Bukanga Lonzo. <https://youtu.be/X3TdZU6FRC0> (visité le 26 novembre 2018).

l'adage qui dit, « qui commence mal, finit mal ! » la violation de la procédure dès l'amorce de ce projet révélait déjà ce que sera sa fin. Dans moins de douze mois, tous les signaux des activités de ce parc étaient déjà au rouge et l'irréparable était effectivement en route : la fameuse *SEPAGRI SA* fait naufrage ! Le personnel sud-africain quittait le pays, alors que les travailleurs locaux étaient licenciés ! Comme une éclaircie, le projet pilote de Bukanga Lonzo s'est effondré totalement en 2017 ; la quasi majorité de la population Congolaise n'a eu que le temps d'entendre parler de ce projet à travers les médias sans pour autant goûter une de ses semences. En somme, ce projet a englouti près de cent millions de dollars américains du trésor public en toute impunité dans moins d'un espace de trois ans. Pis encore, en juin 2018, la firme Africom vint engager une action en justice contre la RDC devant la Cour internationale d'arbitrage de Paris pour non-paiement de ses dépenses ! Mais, pour quel résultat a-t-on déboursé tous ces millions de dollars des contribuables Congolais ? Quelle est la cause de cette débâcle ?

La débâcle si prompt du projet pilote de Bukanga lonzo a particulièrement suscité la consternation dans les milieux financiers nationaux et internationaux. On scrutant les différents rapports publiés à ce sujet, on peut identifier plusieurs biais en allant de la phase de conception de ce projet pilote jusqu'à sa mise en œuvre.

Selon la position officielle des experts du gouvernement, la faillite de ce projet est due à l'état du mauvais du sol de ce site qui n'est pas propice de produire les maïs, le manioc, ainsi que d'autres produits visés pour la culture dans ce parc. On exploitant la piste de cet argumentaire, on peut s'apercevoir comment l'Etat Congolais s'accuse d'avoir amorcé en toute précipitation ce projet sans pouvoir respecté toutes les étapes requises pour la conclusion d'un tel projet de grande envergure. Si l'on avait pris soin de bien identifier ce projet par des études de pré faisabilité, par son insertion dans le plan de passation des marchés publics, par le lancement d'appel d'offres international ouvert, par l'observance des mécanismes de pré-qualification des soumissionnaires et d'attribution objective de ce projet, on allait pas finir dans ce chaos. Mais, qui peut accepter de passer à travers tous ces garde-fous établis par le nouveau code des marchés publics, s'il a la mauvaise intention de détourner les fonds qui y sont investis ? De ce fait, il est tout à fait normal de voir les autorités contractantes véreuses chercher des voies de contour pour s'écarter des dispositifs légaux. Les violations persistantes de la procédure de passation ne sont pas des actes anodins, mais bien plus une stratégie de maintenir la corruption dans ce secteur. Cette situation se trouve dans une bonne posture avec le phénomène d'usurpation et d'excès de pouvoir qui caractérisent depuis longtemps le mental des gouvernants Congolais ! Une fois investi dans les postes de responsabilité publique, on se fait souvent passer pour

quelqu'un qui se trouverait au-dessus des lois du pays, alors qu'on devait plutôt être en ce moment un modèle sur le respect de la législation nationale.

Voilà pourquoi l'épineux problème de la corruption dans les marchés publics se trouve au centre de tous les déboires que nous connaissons en matière de la mise en œuvre des politiques de développement en RDC. Il y a usurpation, confusion et excès de pouvoir par les autorités publiques par ce que ces dernières sont incessamment en quête des intérêts égoïstes qui ne sont pas compatibles à l'intérêt général.

Dans le cadre de cette étude, nous venons d'éclairer ci-haut comment les acteurs impliqués dans ce secteur violent les nouvelles procédures de passation à travers toutes les phases du cycle des marchés publics en RDC. La persistance de ces dérapages n'indique pas que ces praticiens sont incapables d'intérioriser les innovations praxéologiques introduites dans leur secteur ! Ce qui est à la source de toutes ces violations, c'est bel et bien l'instinct de corruption qui s'est ancré dans leur culture gestionnaire et les empêche, à cet effet, de se conformer à l'orthodoxie de la réglementation. Les gros intérêts financiers qui passent par ce secteur ne peuvent que stimuler l'indélicatesse dans le chef des dirigeants peu honnêtes à perpétuer ces mauvaises pratiques. Comme on le dit, « Le loup change continuellement sa peau, mais jamais ses vices » ; les maux et les antivaleurs qui gangrènent la sphère

des marchés publics au Congo ne datent pas d'aujourd'hui ; ils ont eu le temps de s'enraciner dans le mental de ces agents, qui se trouvent en outre réconfortés par un environnement encourageant quasiment l'impunité!

A notre question de vouloir comprendre pourquoi la corruption persiste dans ce secteur, en dépit du contexte actuel de la réforme, beaucoup de nos enquêtés ne nous ont-ils pas relaté combien ce secteur des marchés publics se trouve ramifié entre les autorités du pays dans le but de protéger leurs intérêts égoïstes ? Les autorités politiques, épaulées par les hauts fonctionnaires de l'administration publique et judiciaire se partagent souvent la rente de ces vices, au cas d'une tentative de dénonciation ou des poursuites judiciaires.

En conséquence, malheur à celui qui oserait de lutter vainement contre cette machine de prédation ! La corruption dans le secteur des marchés publics devient donc comme un invincible monstre que nul ne sait comment raser ses tentacules.

Conclusion

À travers cet article, nous venons de dénicher les récurrents dérapages enregistrés dans l'agir des praticiens du secteur des marchés publics sous le contexte actuel de la réforme. Même s'il y a lieu de croire que ces mauvaises pratiques résultent du profil bas dans la majorité des acteurs, nous avons curieusement remarqué que celles-ci surviennent surtout dans le cas des marchés faisant appel aux grands enjeux

financiers ! Cette incidence nous inspire que ce phénomène est dû à l'instinct de corruption qui taraude le mental de ces agents.

Ainsi, pour assouvir leur convoitise, ces derniers se livrent aux méthodes de camouflage, soit en enjambant certaines étapes de la procédure, soit en manipulant ou en occultant certaines informations essentielles, ou soit encore en procédant par omission de certains actes qui garantissent l'intégrité des opérations. Toutes ces mauvaises pratiques ne peuvent évidemment avoir pour but que de dissimuler leurs actions de corruption.

Références bibliographiques

A. Textes légaux et règlementaires

1. La loi N°10/ 010 du 27 avril 2010 relative des marchés publics ;
2. Le Décret n° 10/21 la 02/06/2010 portante création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés ;
3. Le Décret n° 10/22 du 02/06/2010 portant manuel des procédures de la loi relative aux marchés publics ;
4. Le Décret n° 10/27 du 28/06/2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics ;
5. Le Décret n° 10/32 du 28/12/2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics ;
6. Le Décret 10/33 du 28/12/2010 fixant les modalités d'approbation des marchés publics et des délégations de service public ;
7. Le Décret n° 10/34 du 28/12/2010 fixant les seuils de passation, de contrôle, de l'approbation des marchés publics ;

B. Rapports annuels et rapports d'audit

1. ARMP, Rapport Annuel 2014
2. ARMP, Rapport Annuel 2015
3. ARMP, Rapport Annuel 2016
4. BEC SARL, Rapport d'audit définitif de conformité des marchés publics pour le compte de l'ARMP au titre de l'exercice 2013, Kinshasa, 2016.