



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **MECANISMES DE GOUVERNANCE DES MARCHES PUBLICS AU BURKINA FASO : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES**

Présenté par

**Etienne LOMPO**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : administration et gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public.

**Directeur** : Dr Mamadou TOE  
Responsable de la filière MSG  
Université Ouaga 2

le 06 avril 2015

Membres de jury:

**Président** : Dr. Danièle Bordeleau,  
Directeur du Département Administration – Gestion.

**Membre** : Professeur Fulbert Amoussouga,  
Professeur titulaire des universités, Ministre à la  
Présidence de la République du Bénin.

**Membre** : Mme Riham Adel, Professeur à  
l'Académie Arabe des Sciences, Alexandrie



## Remerciements

Ravi d'avoir mené à terme ce travail, nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont accordé leur temps et leur attention.

Nos remerciements s'adressent à toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration de ce travail :

- ✓ Tous ceux qui ont su se rendre disponibles afin d'apporter un éclairage précieux pour la réalisation de ce travail de recherche ;
- ✓ Toutes les personnes qui ont participé indirectement à la réalisation de ce mémoire soit pour la collecte des données soit pour leur relecture et leurs critiques constructives ;
- ✓ Tous nos amis, nos collègues, nos frères et sœurs pour leurs soutiens.

Notre reconnaissance s'exprime à l'endroit du Dr. Mamadou TOE, notre Directeur pour le temps qu'il a consacré au suivi de notre travail, ses conseils avisés et sa patience.

Nos derniers remerciements vont particulièrement à l'endroit du Dr. Danièle Bordeleau, Professeur, Directeur du département Administration et Gestion de l'Université Senghor d'Alexandrie qui s'est personnellement investie pour que je sois à l'Université Senghor d'Alexandrie pour suivre cette formation et réaliser ce mémoire. Madame, soyez en profondément remerciée.

## **Dédicace**

**A MES PARENTS, B. APPOLINAIRE ET T. THÉRÈSE**

**A MA CHÈRE ÉPOUSE ABIBA CHRISTINE KOANARI**

**A MES ENFANTS ARIANE, ATECA ET SHEILLA**

## Résumé

Résolument engagé vers l'amélioration de sa gouvernance en général et celle de ses finances publiques en particulier, le gouvernement du Burkina Faso a procédé en 2008, à une réforme d'envergure de son système de passation des marchés publics. A travers les mécanismes de gouvernance qui ont été institués par le nouveau code des marchés publics, l'État burkinabè manifeste sa volonté de promouvoir les principes de transparence, d'éthique, du libre jeu de la concurrence et de l'égalité d'accès à la commande publique. Malgré ces aménagements, le système des marchés publics souffre encore de quelques lacunes qui compromettent son efficacité.

C'est pour apporter quelques réponses à ses insuffisances que nous nous sommes fixé pour objectif général, d'analyser les mécanismes de gouvernance du système dans le but de déceler les faiblesses et de proposer des solutions pour améliorer la performance du système dans son ensemble.

L'analyse des données recueillies par la recherche documentaire, les questionnaires et entrevues réalisées avec les acteurs du système des marchés publics dans la ville de Ouagadougou, révèle que de nombreux efforts ont été fournis pour rendre le système de passation plus conforme aux standards internationaux. Des progrès notables ont été réalisés dans la gouvernance du système tant sur le plan juridique que sur le plan institutionnel. Mais, des déficiences et des irrégularités ont été également identifiées et des propositions formulées pour optimiser la performance du système. Ainsi, avons-nous proposé de professionnaliser la fonction d'achat public en investissant dans la formation académique afin de disposer d'experts spécifiques aux questions de marchés publics, de sécuriser le système par une modernisation conséquente qui privilégie l'échange de données informatisées et promouvoir la participation citoyenne en créant un cadre permanent de concertation entre les différentes parties prenantes et ouvert à la société civile.

## Mot-clefs:

Marchés publics, Transparence, Intégrité, Mécanismes de gouvernance, Bonne gouvernance

## **Abstract**

Firmly committed towards the improvement of its governance in general and that of its public finances in particular, the government of Burkina Faso conducted in 2008 a major reform of its public procurement system. Through the governance mechanisms that have been established by the new procurement code, the Burkinabe government declares its willingness to promote the principles of transparency, ethics, free competition and equal access to public order. Notwithstanding these developments, the public procurement system still suffer some gaps which undermine its effectiveness.

It is to provide some answers to its shortcomings that we have set ourselves the general objective to analyze the governance mechanisms of the system to identify weaknesses and propose solutions to improve the performance of the system as a whole.

The analysis of data collected by documentary research, questionnaires and interviews realized with the actors of the public procurement system in the city of Ouagadougou reveals that many efforts have been made to make the procurement system more in line with international standards. Significant progress has been made in the governance of the system, both legally and institutionally. However, shortcomings were also identified and proposals formulated to optimize the performance of the system. Thus, we suggested to professionalize the public procurement function by investing in academic training in order to have experts regarding specifically the questions of public procurement, to secure the system by a consequent modernization that favors the exchange of computerized data and to promote citizen participation by creating a permanent framework for dialogue between the different stakeholders which will be open to civil society.

## **Key-words**

Public procurement, transparency, integrity, governance mechanisms, Good Governance

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

ARMP	:	Autorité de Régulation des Marchés publics
ASCE	:	Autorité Supérieure du Contrôle d'État
AO	:	Appel d'Offres
Art.	:	Article
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BF	:	Burkina Faso
CAB	:	Cabinet
CAM	:	Commission d'Attribution des Marchés
CCAG	:	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP	:	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCTP	:	Cahier des Clauses Techniques Particulières
Cf.	:	Confère
CIFOEB	:	Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget
CM	:	Conseil des ministres
CMP	:	Code des Marchés Publics
CAD	:	Comité d'Aide au Développement
CR	:	Commission de Réception
CRD	:	Comité de Règlement des Différends
DAF	:	Directeur de l'Administration et des Finances
DAC	:	Dossier d'appel à Concurrence
DAO	:	Dossier d'Appel d'offre
DGCMEF	:	Direction Générale du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers
ENAM	:	École nationale d'Administration et de Magistrature
ENAREF	:	École nationale des Régies Financières
FCFA	:	Francs de la Communauté Financière Africaine
MEF	:	Ministère de l'Économie et des Finances

MP	:	Marché Public
N°	:	Numéro
OCDE	:	Organisation de Coopération d'Aide au Développement
ONU	:	Organisation des Nations Unies
P	:	page
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PME	:	petite et moyenne Entreprise
PNBG	:	Programme National de Bonne Gouvernance
PRGB	:	Plan d'action pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire
PPM	:	Plan de Passation des Marchés
PRES	:	Présidence
PRM	:	Personne Responsable des Marchés
REN-LAC	:	Réseau National de Lutte Anti-corruption
RGMP/DSP	:	Règlementation Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public
SCT	:	Sous Commission Technique
SIMP	:	Système Informatisé Intégré des Marchés Publics
SP	:	Secrétariat Permanent
UEMOA	:	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine



## Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Mot-clefs:.....	iii
Marchés publics, Transparence, Intégrité, Mécanismes de gouvernance, Bonne gouvernance.....	iii
Abstract.....	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Table des matières.....	vii
Table des illustrations.....	ix
Introduction.....	1
<b>1 : PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE DES MARCHES PUBLICS AU BURKINA FASO.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 La réforme du système des marchés publics de 2008 et les questions actuelles.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Position du problème : les obstacles à la transparence et à l'intégrité.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Question de recherche.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4 Hypothèses de recherche.....</b>	<b>8</b>
<b>1.5 Objectif général.....</b>	<b>9</b>
<b>1.6 Intérêts de l'étude.....</b>	<b>9</b>
<b>2 APPROCHES DE GOUVERNANCE ET MARCHES PUBLICS : REVUE DE LA LITTERATURE</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Clarification conceptuelle.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1 La notion de marchés publics.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.2 Les marchés publics, un levier pour le développement.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Concept et approches de la gouvernance.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.1 Notion de gouvernance.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.2 Les approches de la gouvernance.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 La gouvernance dans le contexte des marchés publics : Directives et principes.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4 Complémentarité des approches théoriques de la gouvernance : Application au secteur des marchés publics.....</b>	<b>20</b>
<b>3 CADRE DESCRIPTIF DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRESENTATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DES MARCHES PUBLICS AU BURKINA FASO.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Délimitation du champ d'étude, population et échantillon puis démarche de recherche.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.1 Délimitation du champ d'étude.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.2 Identification de la population cible et choix de l'échantillon.....</b>	<b>24</b>

3.1.3	Démarche de recherche .....	26
3.1.4	Méthode de collecte des données de l'étude .....	26
3.1.5	Traitement des données.....	28
3.1.6	Difficultés rencontrées .....	28
3.2	<b>Gouvernance : cadre légal et institutionnel des marchés publics au Burkina Faso.....</b>	29
3.2.1	Le cadre juridique et normatif.....	29
3.2.2	Le cadre institutionnel.....	29
3.2.3	Les acteurs non institutionnels : la société civile et les médias .....	34
4	<b>PRÉSENTATION DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES MARCHÉS PUBLICS .....</b>	35
4.1	<b>Analyse critique des mécanismes de gouvernance des marchés publics .....</b>	35
4.1.1	Un cadre juridique et institutionnel à améliorer.....	35
4.1.2	Des mécanismes de contrôle et de régulation déficients .....	39
4.1.3	Les pratiques contraires à la réglementation dans la gestion du processus.....	41
4.1.4	De l'état de la corruption dans les marchés publics.....	45
4.2	<b>Perspectives pour une meilleure gouvernance des marchés publics au Burkina Faso</b>	47
4.2.1	Les perspectives pour une meilleure gouvernance juridique et institutionnelle ...	47
4.2.2	Perspectives pour une meilleure gouvernance par la modernisation du système et la lutte contre la corruption.....	50
4.2.3	La dématérialisation et la gouvernance concertée comme gage d'efficacité et de lutte contre la corruption, un passage clé pour l'efficacité des marchés publics.....	50
	CONCLUSION.....	53
	Références bibliographiques.....	55
	Annexes.....	57

## Table des illustrations

### Liste des figures

Figure 1 : Synthèse de la recherche .....	23
Figure 2 : degré de satisfaction générale du cadre juridique .....	37
Figure 3 : niveau d'appréciation du fonctionnement institutionnel .....	43
Figure 4 : Illustration du niveau d'intégrité du système .....	45

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des requêtes traitées par type de prestation et par nature pour l'année 2012 .....	6
Tableau 2 : répartition des enquêtes par structures.....	25
Tableau 3 : Faiblesses et recommandations par organe du cadre institutionnel .....	39
Tableau 4 : Illustration du niveau d'intégrité du système .....	44

## Introduction

Depuis quelques décennies, la bonne gouvernance se présente comme la panacée des maux qui minent le développement à tous les niveaux. C'est dans cette optique que Koffi Annan, l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies affirmait que « La bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement<sup>1</sup>».

La volonté de promouvoir la bonne gouvernance au Burkina Faso a été marquée par son retour à l'État de Droit en 1991. De nombreuses réformes administratives, politiques et économiques ont été opérées en vue d'impulser le développement au profit des populations. La réforme globale de l'administration intervenue en 1998 a eu pour objet la réorganisation et l'amélioration du cadre institutionnel de l'appareil d'État et du service public. L'accent a été mis en particulier vers la réforme de l'État afin de rendre les services plus performants et plus efficaces.

Sur le plan économique et financier les efforts impulsés avec les réformes de 1998 ont été renforcés et matérialisés en 2002, par la mise en œuvre du Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB). Ce plan de renforcement vise entre autres l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques. À ce titre, le défi à relever est l'optimisation de la performance dans la gestion des dépenses qui passent pour l'essentiel par le canal des marchés publics dont l'organisation et le fonctionnement sont peu satisfaisants.

C'est donc dans ce contexte que le système des marchés publics a été réformé en 2008 avec l'aide du projet de réforme des marchés publics de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Pour atteindre les objectifs de transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics, de nombreuses innovations ont été apportées tant sur le plan institutionnel que sur le plan juridique. Le dispositif de gestion prévoit non seulement un mécanisme de régulation distinct de celui du contrôle et de la gestion opérationnelle, mais aussi, implique d'avantage la responsabilisation des ordonnateurs de budget comme autorités contractantes des marchés de leur ressort jusqu'à un certain seuil. La pierre angulaire de ladite réforme est le décret n°2008-173/PRES/PM/du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public (RGMP/DSP).

Ce décret, qui a déjà connu une première modification suite au premier forum des acteurs des marchés publics tenu en 2011, soulève encore des préoccupations quant à sa performance. En effet, le rapport général du deuxième forum des acteurs des marchés publics qui a eu lieu les 18 et 19 septembre 2014 à Ouagadougou a relevé de nombreuses difficultés dans le domaine. Ces insuffisances sont d'ordre structurel, fonctionnel et éthique et les faits les plus visibles se manifestent en termes de retards récurrents dans l'exécution des marchés publics, de mauvaise exécution puis d'inexécution totale ou partielle des contrats ainsi que le défaut de qualité des services effectués ou rendus. Tout cela peut se traduire par des pertes énormes de deniers publics ou d'insatisfaction des besoins collectifs.

---

<sup>1</sup> Version originale: Good governance is the single most important way to end poverty and support development

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes intéressés à ces problèmes à travers le thème suivant : Mécanismes de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso : état des lieux et perspectives. Dans le souci d'apporter des pistes de solution à l'ensemble du système, nous nous sommes posés la question principale suivante : Comment améliorer la gouvernance dans les marchés publics afin de leur garantir plus d'efficacité ? Ainsi, notre travail structuré en quatre (4) parties apporte une contribution à l'optimisation des mécanismes de gouvernance du système des marchés publics.

Dans le plan de travail, le premier chapitre aborde la problématique générale de gouvernance du système. Le contexte de la réforme et les questions auxquelles le système se trouve confronté, constituent les principaux aspects exposés dans cette première partie. Dans le deuxième chapitre nous avons essayé de nous attarder sur le sens des concepts de marchés publics et de gouvernance. Le concept de gouvernance a été élucidé à travers différentes approches afin de comprendre l'importance de sa mise en œuvre de façon générale et dans les marchés publics en particulier.

Notre méthodologie de recherche fait l'objet de la première partie du chapitre 3. Nous y abordons l'ensemble des méthodes et techniques utilisées pour atteindre nos résultats. Dans la seconde partie de ce chapitre nous avons présenté un panorama des mécanismes de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso. Les cadres juridique, institutionnel et opérationnel ont été décrits ainsi que les mécanismes de contrôle et de régulation. Nous présentons dans le chapitre 4 les résultats de notre analyse puis nous formulons des propositions pour une meilleure performance des marchés publics au Burkina Faso.

# **1 : PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE DES MARCHES PUBLICS AU BURKINA FASO**

Dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance, le domaine de la gouvernance économique au Burkina Faso a été marqué au cours de ces dix(10) dernières années par d'importantes réformes au niveau de la programmation budgétaire, la mobilisation des ressources, l'exécution et le contrôle des dépenses publiques. S'agissant de la rationalisation des dépenses, plusieurs mesures allant de la réforme du système de passation des marchés à la lutte contre la corruption et la fraude ont été entreprises. Un nouveau système des marchés publics qui consacre la séparation des fonctions de contrôle et de régulation est entrée en vigueur en 2008 en réponse aux critiques formulées quant à la transparence dans les procédures de passation des marchés.

Ainsi dans ce chapitre premier, nous présenterons d'abord brièvement cette réforme (1.1) et les problèmes auxquels elle est confrontée (1.2). Ensuite nous énonçons la question de recherche (1.3) et les hypothèses formulées (1.4) puis nous terminons ce chapitre en présentant les objectifs de la recherche (1.5) et l'intérêt de l'étude (1.6).

## **1.1 La réforme du système des marchés publics de 2008 et les questions actuelles**

Les pays membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)<sup>2</sup>, ont souscrit à la déclaration de Paris du 02 mars 2005<sup>3</sup> s'engageant ainsi à respecter les nouvelles conditionnalités pour bénéficier de l'aide au développement. Globalement, les conditionnalités se résument à la promotion de la bonne gouvernance politique, sociale et économique. Sur le plan de l'économie, les États doivent consolider leur capacité de gestion des finances publiques et renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés publics. Concernant ce dernier aspect, il s'agit principalement pour chaque pays de se doter d'un nouveau cadre de passation des marchés publics conforme aux normes et aux standards internationaux. Au regard de la disparité des pratiques de passation des marchés publics dans l'espace UEMOA, ainsi que des difficultés rencontrées par pays, il a été décidé de l'harmonisation des systèmes de passation au sein de l'UEMOA. La volonté de l'espace communautaire de réformer son système s'est matérialisée par l'adoption de deux (02) directives, comme socle juridique de la passation des marchés publics dans l'Union. Ce sont : la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et la Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

Après une évaluation de son système de passation en collaboration avec ses partenaires techniques et financiers, en particulier la Banque Mondiale, le Burkina Faso a entrepris de se conformer à cette

---

<sup>2</sup> Les pays membres de l'UEMOA sont: le Benin; le Burkina Faso, la Cote d'Ivoire ; la Guinée ; le Mali, le Niger, le Sénégal ; le Togo

<sup>3</sup> Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement (2005) Programme d'action d'Accra (2008) P.4

nouvelle norme communautaire. Le but visé étant d'une part, d'améliorer le système existant, révélé défaillant, lourd avec des procédures inadaptées aux normes internationales et d'autre part, de promouvoir l'intégrité et la lutte contre la corruption, gage d'une saine gestion des dépenses publiques.

Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement a adopté le décret n°2008-173PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public. Ce décret organisant désormais l'environnement des marchés publics au Burkina Faso est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. A travers ce décret, le gouvernement a mis en place un nouveau dispositif composé de plusieurs organes conformément au principe de la séparation des fonctions d'exécution (l'opérationnel), de contrôle et de régulation des marchés publics préconisé par les directives 4 et 5 de l'UEMOA ci-dessus référées. Les organes structurants de ce nouveau dispositif institutionnel sont :

L'Autorité de Régulation des marchés Publics (ARMP) qui assure la fonction de régulation des marchés publics et des délégations de services publics à travers le Conseil de Régulation (CR), le comité de règlement des Différents (CRD) et le secrétariat permanent ;

La Direction Générale du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers (DGCMEF) qui assure le contrôle a priori des marchés publics et des délégations de service public à travers ses structures centrales et déconcentrées.

Ces aménagements dans la gouvernance des marchés publics burkinabè sont porteurs d'espoir pour l'ensemble des acteurs intervenant dans la passation car ils ambitionnent d'accroître la transparence. De même, conscient qu'il faut sécuriser le nouveau système contre les affres de la corruption, le Burkina Faso a ratifié divers instruments juridiques au plan international, au nombre desquels nous pouvons citer:

- la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ratifiée le 31 mars 2005;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifiée le 31 mars 2005.

Il faut rappeler que le gouvernement a adopté en 2004, une politique nationale de lutte contre la corruption qui vise d'une part à renforcer les mesures réglementaires et juridiques, à rendre les systèmes de surveillance existants et l'application des lois plus efficaces ; et d'autre part à améliorer l'efficacité et la transparence des services publics ainsi que la participation civique dans la lutte contre la corruption.

En ce sens, l'État s'est doté d'un cadre de lutte contre la corruption composé principalement d'institutions étatiques dont l'Autorité Supérieure du Contrôle d'État (ASCE)<sup>4</sup> en assure la coordination technique. L'on peut citer : l'Inspection Générale d'État (IGE), les inspections techniques des services ministériels, la Cour des Comptes (CC), la Coordination Nationale de Lutte contre la Fraude( CNLF), le Comité National d'Éthique, la Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption (HACLCC). Il est également important de signaler l'existence des associations de la société civile

---

<sup>4</sup> Créée par la loi n°32-2007/AN du 29 novembre 2007.

comme le Réseau National de lutte Anti-corruption ( REN-LAC) qui sont très actives dans la lutte. Leur objectif est de sensibiliser sur la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques. A travers, la veille et la participation citoyenne, la société civile renforce les mécanismes de bonne gouvernance.

Par ailleurs, un projet de loi portant prévention et répression du phénomène de la corruption au Burkina Faso a été adopté depuis le 2 octobre 2013 par le Conseil des Ministres et est en cours d'examen au Conseil National de Transition (CNT)<sup>5</sup>.

Ainsi, l'environnement des marchés publics est, au regard de ce qui précède dans une dynamique institutionnelle et fonctionnelle qui peut garantir toutes les chances de succès et apporter plus de célérité et d'efficacité dans la gestion du système ainsi que la moralisation des acteurs. Cependant, ces réformes semblent n'avoir pas atteint les objectifs visés. En effet, la persistance de certaines défaillances, les plaintes récurrentes des acteurs, les retards d'exécution de certains marchés, le défaut de qualité des commandes publiques ainsi que les actes de corruption de tout genre dénoncés par les acteurs, la société civile et relayés par la presse<sup>6</sup> constituent des indices d'un manque de transparence et d'efficacité dans le système des marchés publics du Burkina Faso.

## **1.2 Position du problème : les obstacles à la transparence et à l'intégrité**

Les nouveaux mécanismes de gouvernance adoptés avec pour objectifs l'atteinte de la transparence et de l'efficacité, ambitionnaient de régler les multiples problèmes qui jalonnent le système des marchés publics. A l'heure du bilan, il est difficile de confirmer l'atteinte de ces différents objectifs. Si la séparation des fonctions a permis une plus grande responsabilisation des acteurs, il reste que de nombreuses insuffisances et de lourds soupçons de corruption pèsent toujours sur le domaine avec les multiples plaintes exprimées par les différents acteurs dans la gestion des dossiers y relatifs.

### *✓ Sur la capacité de gestion et la transparence*

En effet, malgré les efforts de modernisation entrepris depuis 2008, il est un constat aujourd'hui, que de nombreux dysfonctionnements et imperfections emmaillent tout le processus de gestion des marchés publics au Burkina Faso. Ces irrégularités sont relatées dans divers rapports d'audits et études ainsi que dans les médias.

Kafimbou (2009), à travers l'analyse des modes de mise en concurrence et du choix des critères de sélection et d'attribution des marchés publics en situation d'asymétrie d'informations au Burkina Faso a démontré que l'efficacité des procédures reste problématique du fait de l'existence de procédures dérogatoires qui entravent l'équité et la transparence. Déjà, l'audit des marchés publics passés pour les

---

<sup>5</sup> Le CNT est l'organe de gestion politique mis en place après la chute de Blaise COMPAORE et qui a pour mission d'assurer la gestion des affaires de l'État pendant la période de transition.

<sup>6</sup> La corruption est largement répandue au Burkina Faso, aussi bien dans les secteurs publics que privés, Les éditions lePays N° 5164 du 27 juillet 2012.



gestions 2008 et 2009<sup>7</sup> réalisé en 2011 avait mentionné un certain nombre de constats généraux comme la défaillance de l'archivage au niveau des autorités contractantes, la passation de certains marchés sans inscription préalable dans le plan de passation des marchés (PPM), l'approbation des marchés hors délai de validité des offres, la mauvaise qualité des dossiers d'appel d'offres, des pratiques d'évaluation des offres non conformes aux bonnes pratiques internationales, la capacité insuffisante chez la plupart des intervenants du système.

Le rapport annuel d'activité 2012 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du Burkina Faso publié en mai 2013 a relevé que : « dans la phase de passation, 30,45% des requêtes traitées ont infirmé les résultats provisoires des travaux des Commissions d'attribution des marchés publics logées auprès des autorités contractantes. On note également, 14,14% de cas d'annulation de procédures. Si on prend en compte l'annulation des procédures comme étant une infirmation des résultats provisoires, on a un pourcentage de 44,59% ». Cette situation laisse percevoir que les autorités contractantes éprouvent toujours des difficultés pour passer leurs marchés selon les règles de l'art.

Le même rapport, indique une croissance des requêtes enregistrées au niveau du Comité de règlement des différends (CRD). En effet, ce comité a traité en 2012, mille cent soixante-huit (1168)<sup>8</sup> requêtes contre neuf cent soixante-quinze (975) requêtes pour l'année 2011, soit une augmentation de 19,80% ; c'est la preuve que les irrégularités, les violations des textes et les incompréhensions y sont fréquentes. Une analyse sommaire du tableau ci-dessous qui porte sur l'état des recours pour l'année 2012 permet de voir que la transparence des procédures ne semble pas garantie. Les procédures ne paraissent pas justes, équitables et non discriminatoires. Les demandes de résiliation qui viennent en deuxième position en termes de nombre indiquent l'ampleur des difficultés évidentes dans les phases d'exécution des marchés publics. Le nombre de plaintes est assez significatif en ce sens qu'il représente plus de 50% des requêtes et concerne principalement la phase d'analyse et d'attribution.

**Tableau 1 : Répartition des requêtes traitées par type de prestation et par nature pour l'année 2012**

Nature de requête	Type de prestations						Total
	DSP	F	PI	SC	T	PPP	
Plaintes	5	403	59	44	158	0	669
Demandes d'avis de résiliation	0	143	11	8	218	0	380
Demandes de conciliation	2	31	7	8	37	0	85
Dénonciation	0	3	6	2	8	0	19
Auto-saisine du CRD	0	5	0	0	10	0	15
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>585</b>	<b>83</b>	<b>62</b>	<b>431</b>	<b>0</b>	<b>1 168</b>

Source : rapport d'activités de l'ARMP. Mai 2013, p 38

<sup>7</sup> Audit indépendant des marchés passés par les autorités contractantes du Burkina Faso durant les gestions 2008 et 2009 (Compagnie Internationale de Conseil et d'Expertise (CICE – Sénégal).

<sup>8</sup> Rapport 2012 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du Burkina Faso.

On peut également voir sur le site de l'ARMP que de 2013 à 2014, il y a environ 36 entreprises qui ont été suspendues de participation aux marchés publics pour divers motifs. Nous pouvons citer entre autres, la falsification de documents administratifs, déclaration de chiffres d'affaires non reconnus par la direction générale des impôts, usage frauduleux de diplôme ou d'attestation. Certaines d'entre elles ont même été radiées pour non respect des procédures en matière de marchés publics ou non respect des clauses contractuelles<sup>9</sup>. A la date du 31 mars 2014, dix (10) entreprises étaient encore sur la liste des entreprises suspendues.

✓ *La remise en cause de l'intégrité du système*

Dans les marchés publics, la corruption consiste à se détourner des règles de la concurrence et à octroyer le marché à travers des règles non orthodoxes. Selon Shleifer et Vischny (1993), c'est une pratique frauduleuse qui peut se manifester sous plusieurs formes. L'indice de perception de la corruption (IPC) du classement de Transparency International (TI) pour le Burkina Faso au titre de l'année 2012 est de 38 points sur 100. Selon les rapports publiés par le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC), la corruption est un phénomène réel au Burkina Faso et aucune structure publique n'est épargnée (REN LAC 2010).<sup>10</sup> Elle reste très forte dans le domaine des marchés publics et constitue une entrave à l'intégrité et à la transparence du système. (Rapport REN LAC 2013). L'intégrité du système des marchés publics est menacée tout au long du processus de gestion des marchés. Les statistiques présentées par AKOUWERABOU et BAKO dans le rapport de recherche du FR-CIEA n°56/13 relatives à la preuve de l'existence de la corruption dans les marchés publics au Burkina Faso, révèlent que 90,4% des enquêtés estiment que la corruption se pratique à toutes les étapes du processus et quelle que soit la taille du marché. Il en ressort également selon 92,3% des enquêtés que le phénomène prend de plus en plus de l'ampleur. Elle est tantôt initiée par les soumissionnaires tantôt par des agents publics.

Par ailleurs, la commission d'enquête parlementaire sur les marchés publics au Burkina Faso, constituée en janvier 2012 a mis en exergue dans son rapport, des irrégularités qui constituent le domaine de prédilection de la corruption (Rapport commission d'enquête parlementaire 2012). Le rapport 2013 de l'Autorité Supérieure du Contrôle de l'État (ASCE), a relevé des irrégularités portant surtout sur le non-respect de la réglementation en matière de passation de marchés publics, et aussi sur des détournements de deniers publics.

Qu'il s'agisse de défaillances, d'insuffisances techniques ou professionnelles ou encore de faiblesses au niveau de son intégrité, c'est l'ensemble du système de gouvernance des marchés publics qui est mis en cause. Les points de faiblesses sont donc à rechercher tant dans les mécanismes, les dispositions réglementaires que dans le capital humain dont l'ensemble constitue le système de gouvernance. Ces problèmes sont orientés vers la problématique globale de la gouvernance.

<sup>9</sup> La liste des entreprises radiées n'est pas disponible sur le site de l'ARMP

<sup>10</sup> La valeur de l'IPC qui était d'un intervalle de 0 à 10 est passée pour l'année 2012 à un intervalle de 0 à 100.

Il semble évident que le dysfonctionnement des mécanismes de gouvernance laisse une porte ouverte aux comportements déviants et aux abus tels que : La corruption, le trafic d'influence, le favoritisme, le non respect des dispositions réglementaires etc. La mauvaise gouvernance des marchés publics est susceptible de donner lieu à des actes de corruption plus importants en fonction du type, du volume du marché et du statut de l'autorité contractante (AKOUWERABOU et BAKO 2013). Une situation de mauvaise gouvernance effrite le climat de confiance réciproque entre acheteurs publics et privés. Elle sape ainsi les actions de lutte contre la pauvreté, met en péril l'efficacité économique, et compromet dangereusement le développement. Dans ces conditions, l'impact de la commande publique sur le développement social et économique reste problématique.

### **1.3 Question de recherche**

Les points de fragilité et les problèmes de gouvernance des marchés publics ci-dessus énumérés soulèvent des questions par rapport à ce qui peut être fait pour accroître la qualité des mécanismes de gouvernance afin d'améliorer l'efficacité des marchés publics. Il est probable que les solutions à apporter exigent des approches multiformes qui intègrent de nouvelles réalités managériales, fonctionnelles ou organisationnelles comprenant des actions de régulation, de contrôle, de coordination.

Lorsque certains pensent que le problème semble résider dans la mauvaise régulation et dans la faiblesse des institutions, une partie de la solution peut consister à instaurer la transparence par une vision concertée des acteurs, par un strict respect des obligations et/ ou en remédiant tout simplement aux déficits du capital humain et technologique de gestion.

Ainsi, pour mieux cerner les contours de ce problème, la question principale que nous nous posons est la suivante :

- ❖ Comment améliorer la gouvernance dans les marchés publics afin de leur garantir plus d'efficacité ?

Cette question appelle les questions spécifiques suivantes :

- comment s'articulent les mécanismes actuels de gouvernance aux Burkina Faso ?
- quelles sont les forces et les faiblesses de ces mécanismes ?
- comment renforcer l'efficacité de ces mécanismes ?

### **1.4 Hypothèses de recherche**

- ❖ notre hypothèse de recherche suppose de façon implicite que l'optimisation des mécanismes de gouvernance permet d'assurer la transparence de la passation et l'efficacité de l'exécution des marchés publics.

L'efficacité et l'efficience dans les marchés publics passent par l'établissement de règles claires et transparentes, comprises et acceptées par tous les acteurs à tous les niveaux d'une part, mais

également par l'institution de structures performantes dans la gestion, le contrôle et la régulation du domaine.

### **1.5 Objectif général**

- ❖ A travers cette étude, notre objectif général est de contribuer à l'optimisation des mécanismes de gouvernance des marchés publics afin qu'ils constituent des instruments réels de développement socio-économique.

De façon spécifique, la recherche vise un triple objectif à savoir :

- analyser les mécanismes actuels de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso ;
- déterminer les forces et les faiblesses de ces mécanismes ;
- proposer des solutions pour une meilleure gouvernance des marchés publics.

### **1.6 Intérêts de l'étude**

- *Intérêts de l'étude*

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une exigence académique, qui consiste pour chaque étudiant de l'Université Senghor en fin de formation de son Master en développement, de produire un mémoire de fin d'étude sur un thème pertinent de son choix et qui peut apporter une valeur ajoutée au développement.

Notre choix s'est porté sur la problématique générale de la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso pour plusieurs raisons:

La première, est personnelle et professionnelle. En choisissant ce thème, nous avons tout d'abord le souci de renforcer nos compétences et combler les lacunes qui étaient les nôtres pendant notre pratique professionnelle. Nous familiariser avec les mécanismes de gouvernance, maîtriser l'environnement des marchés publics au Burkina Faso peuvent nous permettre d'améliorer notre pratique et éviter les nombreux risques qui jalonnent le domaine et qui constituent de véritables freins à l'efficacité du processus.

La deuxième est en lien avec la recherche. Les enjeux socio- politiques et économiques des marchés publics, pour le développement sont d'une importance capitale, qu'il est nécessaire de veiller à les mettre à l'abri des pratiques néfastes qui pourraient compromettre leur efficacité en s'intéressant à sa problématique de gestion sous l'angle de la gouvernance et non comme un phénomène de surface que l'on pourrait régler par des mesures légères. Les nombreux ouvrages facilement accessibles traitant de la question des marchés publics sont soit des rapports, soit des documents à visée normative qui indiquent ou orientent sur les principes, les pratiques, les procédures et les enjeux. Rarement, la question des marchés publics est traitée sous l'angle de la problématique globale de la gouvernance. Notre recherche vise à contribuer au débat dans ce sens où nous pensons que ce domaine constitue un ensemble et qu'il faille l'appréhender dans une vision intégrée si nous voulons y apporter des solutions idoines.

La troisième est guidée par notre volonté d'apporter notre modeste contribution aux efforts du gouvernement burkinabè en général et du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) en particulier à trouver des solutions optimales pour résoudre ce problème pour lequel, il n'y a pas une solution unique, miracle ou définitive et qui constitue pourtant une préoccupation permanente pour les premiers responsables de l'État et pour les acteurs impliqués.

Le présent chapitre, nous a permis de présenter brièvement le contexte de la mise en œuvre du système des marchés publics en vigueur au Burkina Faso depuis 2008. Nous y avons également présenté les principales préoccupations qui jalonnent le système ainsi que nos motivations autour du thème retenu.

L'objet du chapitre 2, revue de littérature est de nous aider à mieux appréhender les contours de notre étude, d'élucider tout d'abord les concepts clés de gouvernance et de marchés publics et leurs enjeux sur les plans sociaux, économique et politique.

## **2 APPROCHES DE GOUVERNANCE ET MARCHES PUBLICS : REVUE DE LA LITTERATURE**

Traiter de la gouvernance et des marchés publics est un exercice complexe, tant chaque concept pris isolément a été traité par une multitude de spécialistes et à divers niveaux. Dans cette partie consacrée aux aspects théoriques des concepts, nous essayerons d'abord d'explicitier les notions de marchés publics (2.1) puis nous aborderons ensuite l'essence de la gouvernance à travers différentes approches (2.2).

### **2.1 Clarification conceptuelle**

Afin de mieux nous situer dans le contexte complexe des marchés publics, il sied de préciser le ou les sens que la littérature donne au concept de marché publics (2.1.1), avant d'aborder ces enjeux. (2.1.2).

#### **2.1.1 La notion de marchés publics**

Un marché est un contrat entre deux personnes distinctes dotées de la personnalité juridique. Pour remplir leurs fonctions, l'État et ses démembrements, les organismes gouvernementaux<sup>11</sup> doivent acheter auprès d'autres personnes, des marchandises et des services. Ces achats, ou approvisionnements sont généralement désignés sous le nom de marchés publics.

Selon le *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14<sup>e</sup> édition, les marchés publics sont des «contrats écrits conclus par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services ». Les personnes privées couvrent à la fois, les notions d'entrepreneur, de fournisseur et de prestataire de services présents sur le marché.

Selon Yenkes (2010), le marché public est un contrat qui consacre par écrit l'accord de volonté de deux (02) personnes, donc qui exclut de ce fait toute décision unilatérale. Il peut être passé soit avec le public soit avec le privé et doit répondre à un besoin de l'administration. Cette dernière caractéristique indique que l'objet du marché est un élément fondamental qui doit être précisément défini en vue de répondre à un besoin de la personne publique. Même s'il n'est pas expressément souligné dans cette définition, dans la majorité des cas, le marché public donnera lieu au versement d'une somme d'argent. Le poids de la charge qui pèse sur l'acheteur est précisé par la réglementation au Burkina Faso.

Le décret N° 2008 - 173 /PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso, définit les marchés publics comme des « contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux par une autorité contractante avec des entités

---

<sup>11</sup> Les pouvoirs adjudicateurs sont : l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public, et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités, ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public.

privées ou publiques pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

La particularité du droit des marchés publics au Burkina s'illustre par l'utilisation des termes d'achats publics et de commandes publiques en lieu et place du marché public qui est défini comme un type de contrats d'achat public dont le montant est supérieur ou égal à vingt millions de francs CFA. Quant aux contrats dont le montant est compris entre un million et vingt millions de francs CFA sans atteindre ce dernier chiffre, ils sont qualifiés de lettres de commande et ceux dont le montant est inférieur à un million de FCFA sont des bons de commandes.

Il est défini aux points 23 à 28 du décret ci-dessus cité plusieurs types de marchés en fonction de la nature de la prestation sollicitée. Ce sont : les marchés publics de travaux, de fournitures, de services courants, de prestations intellectuelles, les marchés de types mixtes. Ce dernier désigne le marché relevant d'une des quatre(04) catégories mentionnées ci-dessus et pouvant comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie.

Les marchés publics sont passés suivant un processus défini. Celui-ci comporte une succession d'opérations qui se résument en trois principales phases. La première, située en amont des appels d'offres sert à évaluer les besoins, préparer le cahier des charges et choisir la procédure d'adjudication. La deuxième est constituée des opérations liées à l'appel d'offres, à l'évaluation des soumissions et à l'attribution alors que la troisième comprend la gestion des contrats, l'exécution de la commande et le paiement (OCDE 2008).

Dans le cadre de cette étude, nous utiliserons, à la fois, l'achat public, la commande publique ou le marché public, pour désigner, la même réalité, le contrat que la puissance publique (adjudicateur) signe avec un prestataire privé ou public pour satisfaire à son besoin.

Le volume des besoins exprimés donne aux marchés publics une place de choix dans les actions de développement.

### **2.1.2 Les marchés publics, un levier pour le développement**

Tous les États recourent aux marchés publics pour la réalisation de leurs politiques de développement économique durable. Au cours de ces dernières années, la saine gestion des marchés publics est devenue un des critères essentiels utilisés pour évaluer les progrès nationaux en matière de bonne gouvernance. Cela s'expliquerait par le fait que bien menés, les marchés publics permettraient de soutenir concrètement les principes de reddition des comptes, de transparence, de primauté du droit, d'efficience.

Les marchés publics constituent un potentiel considérable pour le développement des pays. Selon une étude menée par l'Association de Promotion des Exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI), en 2010 dans sept (07) pays de l'Afrique de l'ouest<sup>12</sup>, les marchés publics représentent 4,6% du PIB en

---

<sup>12</sup> Ce sont : la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso, le Bénin, le Sénégal le Togo et le Niger.

moyenne et varient pour les budgets nationaux entre 21 à 34%. Ces chiffres montrent la part stratégique que représentent les marchés publics pour la sous région. Au Burkina Faso, selon le CIFOEB (2011) les ressources consacrées aux marchés publics vont de 12 à 35% des budgets de l'État et de ses démembrements.

Ces taux ne sont pas négligeables et constituent pour les acteurs du développement (État, secteur privé et société civile) des enjeux majeurs. Les enjeux dominants sont d'ordre économique, social et politique.

Sur le plan politique, les marchés publics jouent un rôle décisif dans la réussite de l'action gouvernementale. C'est à travers eux, que l'État acquiert, exécute ses travaux et met en œuvre ses projets d'infrastructures au profit du développement. Pour fournir aux populations les services sociaux de base, l'administration doit s'appuyer sur le secteur privé à travers la commande publique. L'efficacité de l'action gouvernementale en dépend car la visibilité de son action politique est largement tributaire des investissements qu'il réalise à travers les marchés publics.

D'un point de vue strictement social, les marchés publics sont un instrument de redistribution du revenu national et de lutte contre le chômage à travers les emplois qu'ils créent. Ils permettent également de mettre à la disposition de la population des infrastructures scolaires, sanitaires et même des vivres.

Pour l'économie, les commandes publiques opérées par le secteur public constituent l'un des éléments budgétaires de la mise en œuvre de la politique économique. Ainsi, la gestion des marchés publics préfigure la production nationale et par ricochet, la croissance économique ainsi que l'emploi et la régulation de la vie sociale et politique du pays (CIFOEB)<sup>13</sup>.

Particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME), l'achat public constitue une source d'activité significative. Les marchés publics se présentent à la fois comme une opportunité et un levier de croissance surtout pour les entreprises locales. En plus à travers la participation et la concurrence, ils peuvent favoriser l'innovation, la recherche et le développement au sein des entreprises.

Au-delà de son impact social, économique et même politique, la stratégie de passation des marchés publics comme le disait en substance Philippe (2011) est en soit un mode de gestion des dépenses publiques qui répond à une organisation particulière et régi par des principes spécifiques.

La commande publique est importante tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. Elle met en jeu une masse importante d'argent entre deux (02) partenaires dont les intérêts sont plus ou moins divergents. Pendant que l'acheteur se positionne pour bénéficier d'un bien ou d'une prestation de meilleure qualité au meilleur prix, le fournisseur, lui, cherche à maximiser son profit dans cette relation. Dès lors, il se pose plus ou moins un conflit d'intérêt entre les parties prenantes et la question qui se pose est de savoir comment établir un climat de confiance réciproque entre les deux? Par ailleurs, le choix du prestataire ou du partenaire de l'État, se fonde sur la base d'une mise en concurrence entre acteurs privés soumis à des conditions et des critères de sélection. Ici aussi se pose la question de

---

<sup>13</sup> Centre d'information de formation et d'étude sur le budget (CIFOEB)



savoir comment établir des bases de concurrence équitable, saine et transparente ? La gestion de ces questions nécessite d'une part l'élaboration de règles claires et précises régissant les relations entre parties prenantes, les conditions et procédures de participation et de sélection et d'autre part, la mise en place d'organes de gestion, de contrôle et d'instance de règlement des conflits ; d'où l'intérêt de la gouvernance dans ce domaine.

## **2.2 Concept et approches de la gouvernance**

La gouvernance est un concept usité dans plusieurs domaines. Sa perception est différente selon les sources et les auteurs. Qu'en est-il exactement et quelles sont ses variantes et ces caractéristiques ?

### **2.2.1 Notion de gouvernance**

Le concept de gouvernance est beaucoup utilisé en français et en anglais avec une signification très variée et pas toujours claire.

La gouvernance se confond parfois avec les concepts de « gouverne » et de « gouvernement ». Selon Bergeron (1977)<sup>14</sup>, la gouverne désigne l'ensemble du système d'organisation et de fonctionnement de la société politique, société désignée anciennement en français par le terme « politie ». Elle renvoie au sens ancien du verbe gouverner qui est de diriger la conduite de quelqu'un ou de quelque chose. L'usage du terme gouverne en science politique permet donc d'évoquer la fonction fondamentale de l'exercice du pouvoir politique, celle de diriger, d'indiquer une orientation ou encore d'arbitrer, de choisir telle voie au détriment d'une autre.

Quant au concept de gouvernement, il est considéré comme une organisation. Le terme désigne dans ce cas, l'ensemble des personnes physiques ou morales qui exercent une autorité de type politique sur un territoire donné. L'expression gouvernement renvoie aussi à l'ensemble des administrations publiques et se confond alors avec le sens du mot français État. Son usage est restreint en français et convient plutôt aux personnes et aux organisations exerçant la gouverne.

Au regard de cette distinction de Bergeron, la gouvernance n'est a priori, ni l'exercice d'un pouvoir, ni une organisation, mais elle désigne plutôt des processus. Elle recouvre l'ensemble des acteurs présents dans une organisation et leurs relations. Selon P. Hugon (2002)<sup>15</sup>, le concept de gouvernance rend compte des « interdépendances entre acteurs qui caractérisent les processus de décision en y intégrant à côté de ceux qui disposent des pouvoirs (décideurs politiques, actionnaires pour les firmes...) les parties prenantes concernées ». Il s'applique à des domaines variés et est utilisé pour décrire le fonctionnement d'une entreprise (corporate governance), pour désigner le processus de décision d'une municipalité (gouvernance locale), d'un État (gouvernance) ou le fonctionnement du

---

<sup>14</sup> Bergeron, G. (1977). La gouverne politique, Paris et Québec, Mouton et Presses de l'Université Laval.

<sup>15</sup> Hugon P. (2002) Gouvernance, in Abraham-Frois G., Caire G. (Dir.), Dictionnaire d'économie. Analyses, auteurs, institutions, politiques économiques, Paris, Sirey, 2e édition

système mondial (gouvernance globale). Kooiman (2000)<sup>16</sup> souligne qu'il existe en effet plusieurs gouvernances: la gouvernance d'entreprise, la gouvernance sociopolitique, la gouvernance vue comme un ensemble de réseaux auto-organisés, la bonne gouvernance, la gouvernance inspirée par le nouveau management public (NMP), etc.

La gouvernance intervient là où il existe plusieurs intérêts en présence et là où les intérêts des acteurs en présence peuvent diverger. La diversité du champ d'application de la gouvernance et les différentes définitions élaborées en fonction des domaines rendent difficile la possibilité d'aborder la question de la gouvernance dans une approche conceptuelle unique.

Pour comprendre les enjeux et les mécanismes en œuvre dans un système de gouvernance, nous visiterons les approches de l'entreprise, des finances et celles en vogue dans le secteur public.

### 2.2.2 Les approches de la gouvernance

Dans cette partie nous aborderons essentiellement les enjeux de la gouvernance à travers quelques approches différentes.

#### ❖ *Approches et enjeux de la gouvernance d'entreprise*

Connue sous le terme générique de « Corporate governance » (CG), la gouvernance d'entreprise se définit comme l'ensemble des règles qui détermine la manière dont une entreprise est gérée et contrôlée.

Selon Charreaux, (1997)<sup>17</sup> « la gouvernance d'entreprise se définit comme l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ». Pour lui, le rôle de la gouvernance d'entreprise est d'ordre disciplinaire et vise à réguler le comportement des dirigeants en définissant des « règles du jeu managérial ». La définition du terme gouvernance qui domine aujourd'hui la littérature financière est celle de Shleifer et Vishny (1997)<sup>18</sup>, basée sur la théorie de l'agence<sup>19</sup>. Selon eux, la gouvernance recouvre l'ensemble des mécanismes qui garantissent aux différents bailleurs de fonds un retour sur investissement, en évitant une appropriation de valeur excessive par le dirigeant et les actionnaires dominants. Sa finalité est de réduire les coûts induits par les conflits d'intérêt et l'asymétrie d'information entre les actionnaires et les dirigeants de l'entreprise. On dit que c'est une forme de pilotage multi parties prenantes (Stakeholders) qui, encadrée par des lois et des règles comptables, maintient en théorie, les intérêts des principales parties prenantes que sont

<sup>16</sup> Kooiman, J. (2000). « Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction », dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>17</sup> Le gouvernement d'entreprise : Corporate governance, Théories et faits, Economica, Paris, 540p

<sup>18</sup> Shleifer A et .R.W. Vishny, A « Survey of corporate governance », *Journal of Finance* ( vol.52 n°2, 1997), page 737-783

<sup>19</sup> La théorie de l'agence est classiquement appliquée en économie pour analyser les relations dans lesquelles le principal (celui qui délègue un pouvoir décisionnel) délègue son pouvoir à un second, l'agent. En raison des divergences d'intérêt entre principaux et agents, des asymétries d'information et du caractère incomplet des contrats, elles sont génératrices de coûts d'agence et donc de pertes de valeur. La fonction des organisations et des mécanismes organisationnels est de réduire ces coûts. Dans la théorie de l'agence, une entreprise est un faisceau de relations d'agence.

les actionnaires majoritaires et les dirigeants, ainsi que ceux des prêteurs (banques), des actionnaires minoritaires, des salariés, des fournisseurs, des clients et autres partenaires comme les conseils sous-traitants et les organisations non gouvernementales (ONG) etc.

De plus en plus la gouvernance se traduit dans l'entreprise à travers les mécanismes et les organes qui sont formées : des assemblées générales qui représentent les catégories des parties prenantes et des organes d'administration et de direction qui prennent habituellement la forme d'un conseil d'administration (CA). Elle se réfère aussi aux relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et les autres parties prenantes. En d'autres termes, elle couvre le rôle et la composition des conseils d'administration et des comités pouvant émaner de ceux-ci.

Au-delà de l'aspect disciplinaire, l'enjeu financier de la gouvernance pour l'entreprise est de garantir un processus durable et efficace de création de valeurs convenables à l'ensemble des parties-prenantes internes et externes et en respect des règlements légaux, des statuts internes et des principes éthiques. En d'autres termes, il s'agit d'améliorer la performance, tout en respectant convenablement les règlements officiels, les normes et statuts établis au titre de ladite gouvernance dans l'entreprise.

Il n'existe pas de modèle unique de gouvernance d'entreprise. Cependant de nombreux principes de bonne gouvernance et de codes de bonne conduite existent et servent de modèles pour l'ensemble des organisations. Ces principes visent les politiques, les processus et les structures utilisées par une organisation pour orienter et contrôler ses activités afin de réaliser ses objectifs et protéger les intérêts des divers groupes.

Selon Alain Fernandez Consultant, formateur, spécialiste de la mesure de la performance et de la conception des systèmes décisionnels<sup>20</sup>, les règles fondamentales de la gouvernance d'entreprise à mettre en œuvre sont :

- ✓ la transparence ;
- ✓ la mise en place d'un processus décisionnel parfaitement efficace, assurant à chaque acteur les pouvoirs et les informations afin d'agir à son niveau ;
- ✓ la mise en œuvre d'un système d'évaluation de la performance suffisamment complet afin d'appréhender synthétiquement la performance, c'est-à-dire dans sa globalité et dans ses détails ;
- ✓ enfin, un pilotage propre à la gouvernance elle-même afin d'en assurer un fonctionnement conforme et durable, accompagné d'audit d'efficacité garantissant la création de valeur dans la durée.

Il en découle que la gouvernance vise à offrir plus d'équilibre et de transparence dans la gestion, dans la répartition des pouvoirs, dans la résolution des conflits et dans la création de la valeur par le contrôle et la transparence qu'elle instaure.

Comme telle, elle peut, à bien des égards, servir de modèle à la gouvernance des marchés publics. Le fonctionnement des sociétés a beaucoup donné à celui des démocraties parlementaires (Cannac et Godet, 2001) et nous pensons qu'il ne sera pas inutile d'adapter dans le contexte des marchés publics,

---

<sup>20</sup> Voir blog, [piloter.org](http://piloter.org) piloter la performance : les enjeux et missions de la gouvernance d'entreprise

les principes de bonne gouvernance et les mécanismes de contrôle développés dans les entreprises privées.

La séparation des tâches, bien connue en matière de prévention des risques et de responsabilisation des acteurs, transposée dans le domaine des marchés publics contribuerait à formaliser les tâches incompatibles.

Bien développé dans l'entreprise, le concept de gouvernance est de plus en plus en vogue dans la pensée politique et administrative.

❖ *Approches et enjeux de la gouvernance publique.*

La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. Ces relations peuvent être de différentes natures: des relations d'autorité – autorité émanant de l'État, mais également du marché en application de dispositions contractuelles –, des relations d'influence et de persuasion, de contrainte, de coercition et de manipulation (Lukes, 2005)<sup>21</sup>. Ici, c'est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire. Selon Lynn, Heinrich et Hill (2001), « la gouvernance du secteur public correspond dans son sens le plus large aux relations entre les décisions prises au nom de la puissance publique et les performances du gouvernement [...]. Ils la définissent comme un régime de lois, de règles, de décisions judiciaires et de pratiques administratives qui contraignent, prescrivent et permettent la fourniture de biens et de services publics. »<sup>22</sup> Pour eux donc, la gouvernance est un ensemble de législations et de normes institutionnelles qui régulent les comportements au niveau national. C'est un processus, un ensemble de mécanismes qui décrivent comment le pouvoir est exercé dans un pays donné.

Selon l'*IT Governance Institute*, la gouvernance a « pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable ». Elle veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. Fuhr Harald, (2000) lui, définit la gouvernance au travers de quatre concepts clés (indicateurs) qui sont la responsabilisation (accountability), la prédictibilité, la participation et la transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces concepts sont également proches de la perception de Kaufman et al (1999) qui ont défini la gouvernance à travers six dimensions : liberté d'expression et la responsabilisation, stabilité politique et absence de violence, efficacité du gouvernement, qualité du cadre de régulation, état de droit et contrôle de la corruption.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

<sup>22</sup> Lynn, L., C. Heinrich et C. Hill (2001). *Improving Governance*, Washington D.C., Georgetown University Press.

<sup>23</sup> <sup>3</sup> Voice and Accountability, Political stability and Absence of violence, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law and Control of corruption

La particularité de la gouvernance publique, réside dans le fait qu'elle accorde une large place à la participation, à la responsabilisation, aux normes et aux règles qui sont important pour nous dans l'orientation vers la recherche des solutions à notre problématique. La vision de la gouvernance publique de Lynn, Heinrich et Hill respecte la structure institutionnelle tout en mettant l'accent sur de nouvelles collaborations entre des acteurs situés à différents niveaux de gouvernement ou issus de différents secteurs (public et privé). Cette définition qui met l'accent sur le caractère réglementaire et l'interaction des acteurs est intéressante en ce quelle nous permet de nous rapprocher le plus des recommandations normatives à mettre en œuvre dans le domaine de notre étude, qui relève du domaine public.

Hors du privé et des États, la gouvernance est aussi un concept que se sont appropriées certaines institutions comme la Banque Mondiale (BM), le Fonds Monétaire International (FMI), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Elles l'abordent avec une approche normative militant en faveur de la qualité de la gouvernance. L'on y parle donc de bonne gouvernance plutôt que de gouvernance.

✓ *La bonne gouvernance vue par les institutions et les organisations*

Là aussi, le concept ne traduit pas toujours la même réalité. La gouvernance paraît dépendre des intérêts et des objectifs de chaque organisme.

Selon la Banque Mondiale<sup>24</sup>, « la bonne gouvernance est la manière avec laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion publique des ressources économiques et sociales en vue du développement ». Cette définition vise essentiellement la saine gestion des affaires publiques

Pour le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), « la bonne gouvernance est l'exercice du pouvoir politique ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins de développement économique et social ». La définition de l'OCDE est axée sur l'exercice et le contrôle du pouvoir politique.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD),<sup>25</sup> définit la bonne gouvernance sur la base de sept caractéristiques principales : « la légitimité politique et l'imputabilité, la liberté d'association et la participation, l'existence d'un système judiciaire fiable, la responsabilisation des bureaucraties, la liberté d'information et d'expression, la gestion efficace et efficiente du secteur public et une coopération avec les organisations de la société civile ». Celle-ci met l'accent sur les droits humains, en particulier les libertés publiques. L'approche de la gouvernance publique permet de considérer les rapports entre divers partenaires (publics et privés) évoluant à des échelles de pouvoirs différents. Elle est d'obédience européenne. .

---

<sup>24</sup> World Bank: «Managing Development-the governance Dimension», Washington, 1996

<sup>25</sup> PNUD: « Public Sector Management Governance and sustainable Human Development», New York, 1995.

Au delà des approches diversifiées, de façon générale l'on peut retenir que la gouvernance l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. Pris dans ce sens, le concept de la gouvernance s'applique aussi bien au système des marchés publics au point que l'on peut même parler de gouvernance des marchés publics.

### **2.3 La gouvernance dans le contexte des marchés publics : Directives et principes.**

Les marchés publics relèvent de plusieurs domaines d'études mais s'intègrent plus dans celui des finances publiques. Dans ce domaine, la gouvernance renvoie à l'utilisation et à la gestion optimale des ressources financières de manière transparente avec intégrité, équité et obligation de rendre compte.

Sans aborder ouvertement le concept de gouvernance dans les marchés publics, plusieurs institutions ont formulé des recommandations, défini des directives et des principes comme gage d'efficacité et de performance dans les marchés publics.

L'Organisation des Nations Unies (ONU), par la Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, passation des marchés publics et gestion, recommande que « chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes appropriés de passation des marchés publics qui soient fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions et qui soient efficaces, entre autres, pour prévenir la corruption ».

De façon spécifique, il s'agit de rechercher à travers le système :

- ✓ le respect des normes juridiques et éthiques ;
- ✓ la transparence: existence d'un système d'information et de communication qui permet au public et à tous les acteurs d'accéder à la connaissance des actions d'intérêt général ;
- ✓ la responsabilisation: définition des responsabilités des acteurs et l'exercice effectif de ces responsabilités par les acteurs;
- ✓ l'efficacité: l'atteinte des résultats ;
- ✓ l'équité : traitement impartial ou juste permettant de traiter de manière unifiée les cas similaires.

Selon l'OCDE, toute politique de bonne gouvernance dans les marchés publics doit s'articuler autour des quatre (04) piliers de base suivants :

- ✓ un cadre juridique régissant la passation des marchés dans le pays,
- ✓ une architecture institutionnelle qui sous-tend le système ;
- ✓ un système fonctionnel et ouvert à la concurrence du marché national ;
- ✓ un système de passation des marchés publics intègre

La théorie économique elle, recommande que : dans un souci d'efficacité de la commande publique et de la bonne utilisation des fonds publics, les marchés publics soient conformes aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, et de transparence des

procédures, dans le respect des dispositions réglementaires. Ces principes fondamentaux ont été transposés et élargies à l'économie et à l'efficacité dans la réglementation des pays membres de l'UEMOA. Il est ainsi précisé à l'article 2 du décret 173-2008/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public du Burkina Faso que : « les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, quel qu'en soit le montant, sont soumises à quatre (4) principes généraux qui sont : l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition, la liberté d'accès à la commande publique puis l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle ainsi que la transparence des procédures et ce à travers la rationalité, la modernité et la traçabilité des procédures.

Les recommandations, indications et principes visent la performance et l'efficacité du système et constituent de ce fait une base fondamentale de bonne gouvernance dans les marchés publics.

#### **2.4 Complémentarité des approches théoriques de la gouvernance : Application au secteur des marchés publics**

Les différentes approches analysées montrent que malgré la diversité des définitions, l'application de la gouvernance dans les différents domaines concoure au même but, celui de pratiquer une bonne gestion afin d'optimiser la performance. Elle s'inscrit aussi bien dans le public que dans le privé, comme un mode de gestion auquel participe une diversité d'acteurs. Tout système de gouvernance comprend divers éléments constitutifs que l'on peut, en simplifiant, regrouper en trois séries de composantes : des structures, des procédures et des comportements. Leurs interactions, leurs modes de fonctionnement et de régulations définissent les systèmes de gouvernance. La gouvernance a un impact positif sur la performance des organisations. Les enjeux recherchés sont dans l'entreprise : la protection des intérêts et l'accroissement de la richesse et pour le secteur public la protection de l'intérêt commun et la saine gestion des affaires au profit du développement. « Le premier objectif de la gouvernance est d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune ; d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère<sup>26</sup> ». (Pierre Calame). Dans le domaine qui nous intéresse dans cette recherche, c'est-à-dire le système des marchés publics, nous entendons par mécanismes de gouvernance, toutes les actions et mesures entreprises au niveau structurel, organisationnel, légal et réglementaire et dont l'objectif est l'optimisation de la performance dans le respect des principes fondamentaux. Le modèle de gouvernance consiste non seulement à décrire fonctionnellement les mécanismes adéquats et à définir les responsabilités des acteurs mais aussi à fixer de manière claire les conditions devant régir les relations entre les parties concernées ainsi que les modes et procédures réglementaires et institutionnelles indiquées. Cela consiste à identifier les risques à toutes les étapes du cycle des marchés publics et à y trouver des solutions. Les objectifs visés sont tout comme dans l'entreprise, la performance et l'efficacité à travers la responsabilisation des acteurs, la transparence des procédures et l'intégrité du système.

---

<sup>26</sup> Pierre Calame, "La Démocratie en miettes", éditions Charles Léopold Mayer/ Éd. Descartes et Cie, 2003.

La transparence s'entend selon l'OCDE (2010) comme étant la conformité de la passation et de l'exécution des marchés publics à la réglementation en vigueur au regard des principes d'économie, d'efficacité, d'équité, de libre concurrence et de traçabilité. Elle définit l'intégrité dans les marchés publics comme une utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conformément à leur destination officielle. Gouverner dans ce cadre, c'est donc établir la transparence et préserver l'intégrité. L'intégrité dans les marchés publics s'étale sur les différentes phases du processus. Elle suppose que la prestation objet du marché répond à un besoin réel, que les fonds ont été affectés aux fins prévues et que la procédure d'attribution s'est déroulée dans la transparence puis que le marché est exécuté conformément aux engagements contractuels.

L'impact des marchés publics sur les finances ainsi que son importance dans l'économie justifient que celle-ci s'appuie sur un corps de règles claires, simples et compréhensibles par tous, d'une part, et sur un cadre professionnel compétent, sain et motivé, d'autre part.

Nous retenons aux termes de ce chapitre 2 qui nous a permis d'effectuer un tour d'horizon de la littérature sur les différentes approches de la gouvernance, que les mécanismes de gouvernance sont complémentaires entre eux. Les objectifs sont partout in fine les mêmes. Promouvoir la transparence, susciter la participation, responsabiliser et optimiser la performance. Cependant, il faut s'avoir construire pour chaque structure, chaque organisme ou chaque entité, les mécanismes de gouvernances adéquats qui soient compris et acceptés par toutes les parties prenantes.

Au regard de la diversité des indicateurs de bonne gouvernance fournis par la littérature, nous retiendrons pour le cas de notre étude, les 4 piliers suivants définis par l'OCDE comme indicateurs qualitatifs de la gouvernance des marchés publics à savoir :

- ✓ L'existence d'un cadre juridique régissant la passation des marchés dans le pays,
- ✓ L'existence d'une architecture institutionnelle qui sous-tend le système ;
- ✓ L'existence d'un système fonctionnel et ouvert à la concurrence du marché national ;
- ✓ L'existence d'un système de passation des marchés publics intègre ;

A ces piliers, il faut ajouter, le respect des principes et les capacités professionnelles et techniques des acteurs à gérer le système.

Ainsi, nous nous intéresserons au caractère fonctionnel du dispositif juridique et institutionnel, à l'efficacité des systèmes de contrôles et d'audits, à l'efficacité des mécanismes d'appel et d'accès à l'information ainsi que les mesures de promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

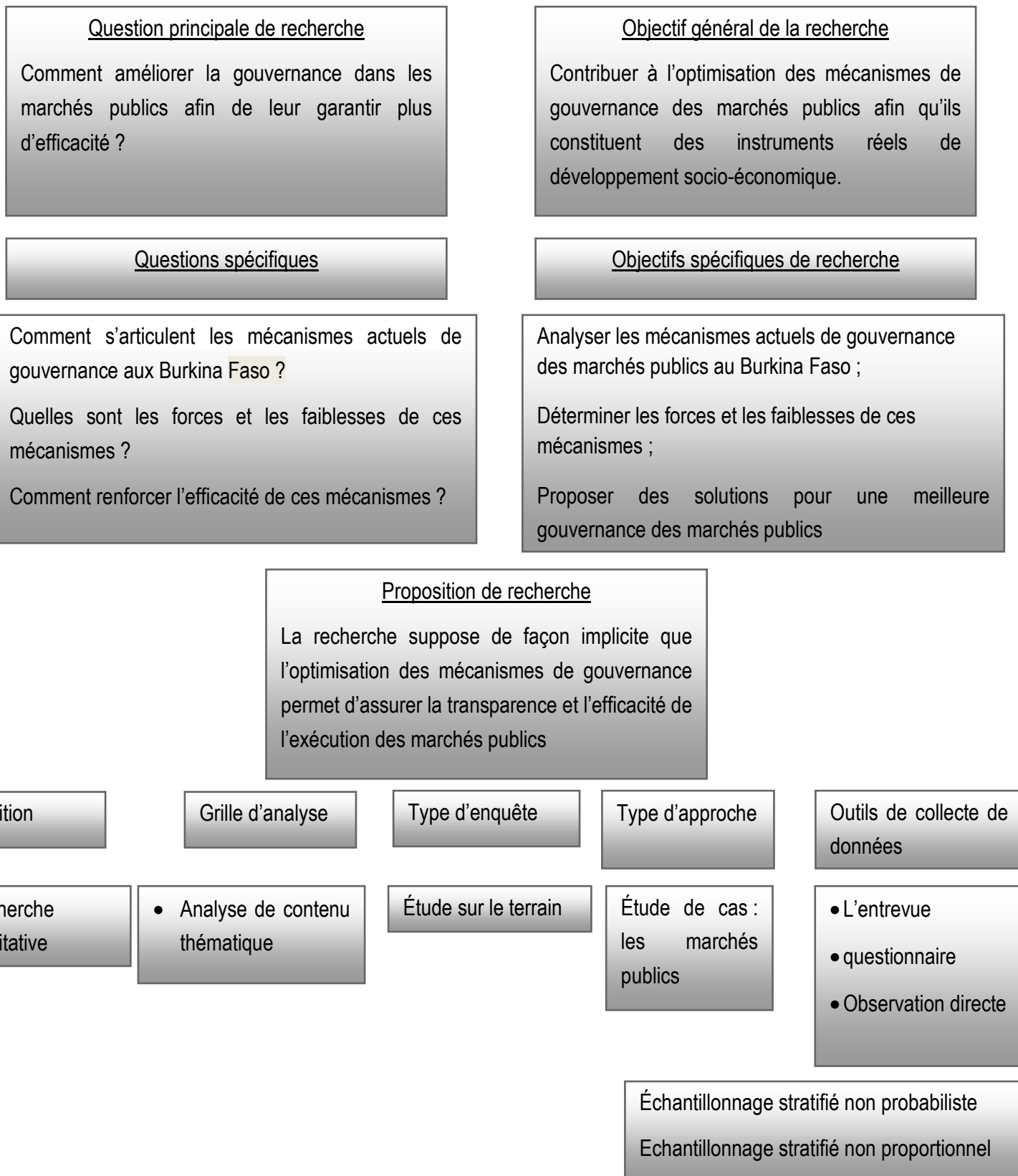


### **3 CADRE DESCRIPTIF DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRESENTATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DES MARCHES PUBLICS AU BURKINA FASO**

Après avoir donné quelques définitions et approches de la gouvernance et des marchés publics, il semble indispensable, eu égard à la complexité, à la polysémie des concepts, et au vaste domaine qu'englobent les marchés publics, d'opérer un choix qui nous permette d'orienter notre étude. Dans ce chapitre, nous cadrerons tout d'abord les délimitations de notre recherche et la démarche adoptée ainsi que les méthodes de recueil de données retenues. Ensuite nous présenterons les mécanismes de gouvernance des marchés publics du Burkina Faso.

Avant de présenter notre méthodologie de recherche, nous présentons en rappel une synthèse de notre problématique générale de recherche.

**Figure 1 : Synthèse de la recherche**



### **3.1 Délimitation du champ d'étude, population et échantillon puis démarche de recherche**

A travers cette première partie (3.1), nous précisons les délimitations de notre étude puis nous allons décrire notre démarche méthodologique, nos outils de collecte de données et les difficultés rencontrées avant de présenter le cadre de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso (3.2).

#### **3.1.1 Délimitation du champ d'étude**

La délimitation du champ d'étude se situe à 2 niveaux. Il s'agit en effet de préciser ici à la fois le domaine du champ d'application de la réglementation que nous avons retenu pour notre étude et les aspects qui seront pris en compte dans ce cadre pour notre analyse.

Il nous a paru matériellement impossible de traiter l'ensemble du domaine d'application du droit des marchés publics et des délégations de service public précisé par les articles 5,6,7,et 8 du décret 2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso. Le travail aurait été d'une ampleur considérable. Aussi avons-nous choisi, pour l'analyse des capacités du système des marchés publics l'entité "État" qui ne concerne que les départements ministériels. Ils nous paraissent être représentatifs de l'ensemble du champ d'application de la réglementation. Il faut relever que les départements ministériels sont toujours pionniers dans l'application des réformes, regroupent le plus grand nombre du personnel et absorbent le maximum des crédits du budget à travers les marchés publics. En outre, ces structures sont les plus suivies et observées.

Ainsi, sont exclus de notre champs d'étude, les collectivités territoriales, les établissements publics, les agences et personnes morales assimilées à la qualité d'organisme de droit public, les sociétés d'État, les sociétés à participation financière publique majoritaire et les associations formées par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public.

Aussi, notre recherche ne s'est spécifiquement orientée vers la dichotomie, marché publics- corruption. Nous avons simplement voulu porter notre attention sur les capacités du système des marchés publics à atteindre une bonne gouvernance. Par capacités, il faut entendre « l'aptitude des individus, des organisations et des collectivités à gérer leurs affaires avec succès » (CAD –OCDE). La capacité englobe selon l'OCDE, trois(03) niveaux interdépendants : individuel, organisationnel et institutionnel. Il s'agit globalement pour nous d'analyser la qualité de la réglementation, les capacités professionnelles et techniques à même de gérer les risques pour l'intégrité et la transparence.

#### **3.1.2 Identification de la population cible et choix de l'échantillon**

Cette rubrique présente la population et l'échantillon ainsi que les raisons qui guident leurs choix.

Afin de recueillir des informations exploitables en termes d'impacts sur la gouvernance des marchés publics en général et pour circonscrire convenablement notre champ d'étude à la perception des

acteurs du système au niveau central, dans les ministères, nous avons retenu comme population cible, essentiellement les différents acteurs du système des marchés publics. Ce sont : les acteurs publics, (régulateurs, contrôleurs, gestionnaires), les acteurs du secteur privé (soumissionnaires, attributaires, titulaires) et les organisations de la société civile chargées de la lutte contre la corruption. Tous interviennent dans le cadre des marchés publics lancés par l'ensemble des vingt six (26) Ministères que comprend le gouvernement du Burkina Faso. Pour l'ensemble de ces ministères, toutes les opérations de passation des marchés publics se passent dans la ville de Ouagadougou, excepté quelques réceptions qui peuvent se dérouler dans une autre localité. Sur les 26 ministères nous avons pu enquêter dans 11 ministères.

Notre unité d'échantillonnage est toute personne qui intervient dans le cadre des marchés publics soit comme représentant de l'État, soit comme membre du secteur privé ou encore comme actif de la société civile.

Ne pouvant pas avoir une liste exhaustive de l'ensemble de notre population cible, nous avons donc utilisé une méthode d'échantillonnage non probabiliste à savoir l'échantillonnage de convenance pour l'administration de nos entrevues. Cette méthode consiste à choisir les individus les plus accessibles et les plus disponibles.

Ainsi, en utilisant la base de notre connaissance professionnelle et en retenant les agents des structures de contrôle (Direction Générale du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers ; Direction du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers) de régulation (Autorité de Régulation des Marchés Publics ; Comité de Règlement des Différents) des organes opérationnels (Personne Responsable des Marchés ; Direction de l'Administration et Finances ; Commissions), du secteur privé (soumissionnaires et attributaires) puis de la société civile (Ren Lac) nous avons pu toucher quatre vingt douze (92) acteurs des marchés publics dans la ville de Ouagadougou. De ce nombre, nous avons pu obtenir dans le temps de l'enquête (68) guides d'entretien exploitables, soit un taux de réponse d'environ 74 % qui nous paraît acceptable du point de vue de notre étude. Les personnes interrogées ont été soit des responsables, (directeurs, responsables d'entreprise), des chefs de service ou des agents du fait de leurs contacts permanents avec la question des marchés publics. Le tableau suivant donne un aperçu du nombre de personnes par structures touchées.

**Tableau 2 : répartition des enquêtés par structures**

Échantillonnage	ARMP	DGCMEF/DCMEF	DAF/DMP	fournisseurs	Société civile	UEMOA	Total
Nombre	6	12	28	16	04	02	68
pourcentage	8,82%	17,65%	41,18%	23,53%	5,88	2,94	100%

Notre souci était, en fait, d'avoir des avis suffisamment représentatifs de la problématique soulevée.

### **3.1.3 Démarche de recherche**

En raison de la nature de notre sujet et des objectifs à atteindre, notre orientation dans la présente recherche sera mixte mais privilégiant la recherche qualitative pour plusieurs raisons. D'abord pour sa souplesse et son ouverture. La méthode qualitative nous offre d'une part une certaine latitude pour adapter les outils, guides d'entretien en fonction de nos interlocuteurs / interviewés et selon les réponses et d'autre part elle offre l'avantage non seulement d'avoir des réponses argumentées, mais d'explorer plus largement les aspects des questions qui touchent à notre problématique. La méthode quantitative nous permettra de prendre en compte les avis qui seront exprimés. Cependant cette démarche sera associée aussi à une recherche documentaire pour nous aider à mieux construire notre cadre théorique et à mieux appréhender la complexité de notre domaine d'étude

### **3.1.4 Méthode de collecte des données de l'étude**

Nous avons choisi en fonction de notre démarche qualitative d'utiliser la recherche documentaire, les approches d'observation et d'entretien appuyé par des questions fermées pour recueillir les informations nécessaires.

#### La recherche documentaire

Nous avons commencé la recherche documentaire sur le cadre théorique par l'exploitation des différents ouvrages généraux et spécifiques afin de mieux appréhender les contours des notions en relation avec notre thème d'étude. Nous nous sommes intéressés en général au cadre théorique de la gouvernance, la gouvernance en général et la bonne gouvernance des finances publiques. La littérature est abondante dans le domaine de la gouvernance car celui-ci n'échappe à aucun champ d'étude. Mais en particulier notre regard s'est orienté plus vers la gouvernance financière, la gouvernance publique et la bonne gouvernance où nous avons essayé de tirer le maximum d'informations sur les publications de plusieurs auteurs tant sur le plan international que sur le plan régional et national. Dans le contexte des marchés publics, ce sont les fondements théoriques, les exemples de bonnes pratiques de gouvernance reconnues universelles et les recommandations de l'UEMOA qui ont fait l'objet de notre préoccupation en ce sens qu'elles nous permettent de mieux appréhender l'environnement international des marchés publics pour apprécier la conformité du cadre national. L'accent a été mis particulièrement sur la législation en matière de marchés publics dans le cadre communautaire de l'UEMOA et du Burkina Faso. A ce titre, les directives communautaires de régulations et de contrôle, le code des marchés publics du Burkina Faso, les publications, rapports et résultats d'études en lien avec la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics ont été consultés. En ce qui concerne les rapports, il s'agit notamment de ceux d'évaluation, d'audits commandités par l'UEMOA, des rapports annuels du Réseau National de lutte anti-corruption (Ren-Lac), des rapports de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) du Burkina Faso. Nous avons exploité les thèses et les mémoires produits sur la question générale des marchés publics, ainsi que des articles portant sur l'intégrité des marchés publics et son corolaire qui est la corruption. Les bibliothèques de l'Université

Senghor d' Alexandrie, de l'École Nationale des Régies Financières (ENAREF) et de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), de Ouagadougou au Burkina Faso, nous ont été d'une importance capitale dans cette recherche.

Cependant, nous n'avons pas trouvé d'ouvrages dont le titre combine les deux notions principales de notre étude à savoir, la gouvernance et les marchés publics.

#### L'approche par observation

Cette partie est constituée d'une part de nos observations directes tirées de notre expérience professionnelle de trois (3) ans en tant que responsable du service de la commande publique à la Direction de l'Administration et des Finances du Ministère de la Communication du Burkina Faso et d'autre part des observations que nous avons pu réaliser dans le cadre de cette recherche à travers les entretiens avec les acteurs interviewés.

Du point de vue de la pratique notre expérience personnelle nous a permis de nous familiariser avec la réglementation des marchés publics au Burkina Faso et de nous mettre en relation avec divers acteurs intervenants dans la chaîne de passation des marchés. Les difficultés liées à la maîtrise de la complexité du système des marchés publics constituent une des raisons qui nous ont motivé à retenir ce thème dans le but d'approfondir nos connaissances personnelles sur le sujet pour ainsi être plus efficient.

Dans le cadre de la recherche, en tant qu'observateur, nous avons pu constater directement la composition, le fonctionnement de certains organes en situation concrète comme celui du Comité de Règlement des Différents (CRD), organe de l'ARMP, de celui des Commissions d'attribution des Marchés (CAM) et de celui des Commissions de réception (CR) de quelques ministères. Nos entretiens nous ont conduit dans les structures de régulation, de contrôle où nous avons pu observer les ressources humaines impliquées dans ce système. Nous avons pu également toucher du doigt les réalités de travail et observer quelques difficultés vécues par les acteurs.

#### L'approche par entretien

Pour être pragmatique dans notre démarche et pour répondre à notre question de recherche, nous avons utilisé l'entretien comme principal outil de collecte de nos données. Ceci pour compléter notre recherche documentaire et nos observations par des entretiens directs avec certains acteurs qui, de par leurs activités sont en lien avec le domaine des marchés publics et dont l'expérience personnelle peut se révéler bénéfique pour notre étude. Nous avons élaboré des questionnaires auto-administrés pour lesquels les interviewés répondent par eux même et par écrit puis des questionnaires d'interview qui nous ont permis de poser les questions à l'interviewé et de noter les réponses. L'intérêt de cette dernière catégorie, qui se présente sous la forme d'un guide d'entretien, c'est qu'il nous permettait de relancer les questions pour obtenir le maximum d'informations.

A travers cette démarche, nous avons cherché à explorer auprès des acteurs directement impliqués dans le système des marchés publics burkinabè leurs perceptions sur l'arsenal juridique et institutionnel

de l'achat public au Burkina Faso. Quelles appréciations font-ils de la coordination et du fonctionnement actuel des structures de régulation, de contrôle et de passation des marchés publics ? Quelles sont les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions ou dans leurs interactions avec les autres partenaires du système ? Le dernier volet de nos questionnaires, visait d'une part à recueillir auprès de nos enquêtés, leurs perceptions sur la corruption dans les marchés publics en général et sur leur rayon d'action en particulier, et d'autre part, à mobiliser leurs apports en terme de propositions pour la lutte contre la corruption dans les marchés publics et l'amélioration de l'encadrement, de l'intégrité et de la transparence, gage d'une bonne gouvernance du système. Notons pour finir que notre questionnaire contenait à la fois des questions ouvertes et des questions fermées. Nous avons également utilisé l'échelle de Likert pour mesurer le degré d'appréciation générale des acteurs par rapport à la réglementation en générale, au fonctionnement et la gestion puis à l'intégrité du système.

### **3.1.5 Traitement des données**

Pour traiter nos données nous avons eu recours à la méthode d'analyse de contenus qui a consisté pour nous à procéder au regroupement des éléments essentiels des entretiens en rapport avec le centre d'intérêt de notre thème. Cette méthode nous a permis de nous familiariser avec l'environnement des marchés publics et à mieux cerner les contours de notre problématique. Ensuite nous avons procédé à l'interprétation des données.

Les données relatives à la revue documentaire ont été examinées en vue de renforcer notre analyse critique dans le domaine. Les résultats de cette analyse critique seront abordés dans le chapitre 4.

### **3.1.6 Difficultés rencontrées**

L'indisponibilité de certains acteurs et le caractère confidentiel et sensible de notre domaine d'étude ont constitué pour nous des freins dans la collecte des données. En effet, nos entretiens se sont déroulés entre le 26 décembre 2014 et le 7 janvier 2015 dans la ville de Ouagadougou au Burkina Faso. Cette période déjà entrecoupée par les fêtes de fin d'année est généralement très chargée car elle correspond à la période de la clôture des opérations budgétaires. Nous n'avons pas pu rencontrer certains DMP et DAF très préoccupés par leurs derniers dossiers. Certains agents n'ont pas pu nous accorder plus de temps pour les mêmes raisons. Le manque de temps, ne nous a pas permis aussi d'augmenter le nombre des enquêtés auprès des acteurs privés.

Bien que ce soit un domaine public où la transparence et l'accès à l'information devraient être les principales caractéristiques, les questions touchant les marchés publics sont aujourd'hui traitées avec beaucoup de précautions et de méfiance rendant ce domaine difficilement accessible en termes d'informations. Le caractère sensible et confidentiel que les acteurs font du domaine ne nous ont pas permis d'obtenir l'ouverture attendue face aux questions liées particulièrement à l'intégrité et de la

corruption. Nous avons très souvent observé des réticences ou des retentions d'informations. Très peu de nos enquêtés ont été prolixes sur ces aspects.

### **3.2 Gouvernance : cadre légal et institutionnel des marchés publics au Burkina Faso**

Dans cette partie nous ferons une présentation du cadre de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso afin de mieux comprendre sa structuration et son fonctionnement

La gouvernance des marchés publics du Burkina Faso repose d'une part au plan matériel sur un cadre juridique et normatif qui lui, renvoie aux textes qui circonscrivent et régissent le domaine des marchés publics et d'autre part sur un plan institutionnel ou procédural basé sur des organes avec des attributions différentes.

#### **3.2.1 Le cadre juridique et normatif**

Le cadre juridique de la réglementation des marchés publics burkinabè s'inspire au plan international de la loi type CNUDCI<sup>27</sup>, de l'OCDE et des directives 04 et 05 de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), citées ci dessus.

Sur le plan national, le Burkina Faso a adopté en 2008 un nouveau code des marchés publics composé de deux (02) principaux décrets qui sont en rappel :

- ✓ le décret n°2008-173 /PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso et son modificatif, le décret 2012-123/PRES/PM/MEF du 02 mars 2012.
- ✓ le décret n°2008-374/PRES/PM/MEF du 02 juillet 2008 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Ces différents décrets sont complétés par des arrêtés et des circulaires qui s'appliquent à des questions spécifiques. Selon la nature on distingue les types de textes suivants dans les marchés publics.

Directives	Décrets	Arrêtés	Circulaires	Notes	CCAP/CCAG/CCAT	Dossiers types	contrats types
------------	---------	---------	-------------	-------	----------------	----------------	----------------

#### **3.2.2 Le cadre institutionnel**

Il comprend les structures administratives et des organes opérationnels auxquels les textes confèrent des compétences diverses dans la chaîne des marchés publics. Ils se regroupent autour des fonctions de régulation, de contrôle et des fonctions opérationnelles de passation. Au terme de l'article 14, les organes et personnes intervenant dans la chaîne de passation et de gestion des marchés publics et des délégations de service public sont : la Personne Responsable du Marché (PRM), les Commissions

<sup>27</sup> Loi type de la CNUDCI sur la passation des Marchés publics, adoptée le 1<sup>er</sup> juillet 2011 en remplacement de la loi type de 1994.



d'Attribution des Marchés (CAM) ; les Commissions de Réception (CR) ; la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics et des Engagements Financiers (DGCMP); l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

❖ Les Mécanismes de régulation et de contrôle

L'existence de système de contrôle interne et externe efficace constitue une condition fondamentale pour la transparence et l'efficacité dans les marchés publics. Aussi, ces contrôles doivent être assortis de sanctions pour les irrégularités ou les enfreintes à la réglementation. Pour éviter les abus il est nécessaire d'établir des voies de recours bâties sur une solide régulation. Les principales structures qui exercent ces fonctions sont l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), pour le mécanisme de régulation et la Direction générale du Contrôle des Marchés Publics et des Engagements Financiers (DGCMEF)

✓ La structure de régulation : l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) créée par décret<sup>28a</sup> pour missions d'assurer la régulation, le suivi et l'évaluation du système de passation des marchés publics et des délégations de service public. A ce titre, elle est chargée entre autres de la rédaction des politiques de marchés publics, de l'élaboration et de la diffusion des textes relatifs au bon fonctionnement du système des marchés publics. Dans le cadre de la gestion des conflits qui naissent entre les acteurs, l'ARMP assure le règlement non juridictionnel des litiges et prononce des sanctions à l'encontre des candidats, soumissionnaires, attributaires et titulaires ou agents publics auteurs de violation de la réglementation. Dans le cadre du renforcement des capacités organisationnelles et des compétences techniques et professionnelles, l'ARMP est chargée de conduire des audits et enquêtes, d'évaluer périodiquement la conformité et la performance du système, de sensibiliser, d'informer et de former les acteurs en matière de passation des marchés.

L'ARMP comprend le Conseil de régulation (CR), le Secrétariat permanent de l'Autorité de régulation (SP) et la Commission de règlement des différends (CRD). Le conseil de régulation comprend douze (12) membres. Sa composition est tripartite et paritaire (représentant du secteur public, du secteur privé et de la société civile). Le CRD lui, est composé de cinq (5) membres et se réunit statutairement au moins deux (2) fois par semaine.

Il est reconnu au terme de l'article 168 du décret n°2008- 173 ci-dessus cité, la possibilité pour les différents acteurs, de faire valoir leurs droits lorsqu'ils estiment être lésés dans une quelconque mesure. Les recours sont adressés soit à une instance juridictionnelle soit à une instance non juridictionnelle. L'institution du Comité de règlement des différends (CRD) de l'ARMP répond à la deuxième exigence et constitue une condition essentielle de promotion de l'intégrité. Ce recours peut porter sur des plaintes

---

<sup>28</sup> Décret n° 2007- 243 PRES/PM/MFB du 9 mai 2007 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics.

des candidats ou des litiges entre organes de l'administration pendant la phase de passation. A l'exécution, il pourrait s'agir de conciliation ou de résiliation. Le CRD peut aussi recevoir des dénonciations ou même s'autosaisir en matière disciplinaire.

Le CRD met en œuvre le mécanisme d'arbitrage et de sanction. Il assure le recours non juridictionnel. Il reçoit les requêtes, convoque et écoute les parties puis rend des décisions. A défaut d'un règlement amiable devant l'Autorité de régulation des marchés publics, le règlement contentieux peut être recherché soit devant un tribunal arbitral, soit devant la juridiction administrative compétente.

Pour améliorer davantage le fonctionnement de l'ARMP, le Conseil des Ministres du 7 mai 2014 a pris un décret portant réorganisation de l'ARMP et de son organe de règlement des différends. Ce décret consacre le changement de dénomination de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) en Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP). L'adoption de ce texte permet, selon le Conseil des ministres, la mise en place d'un dispositif administratif plus cohérent, conforme aux directives de l'Union économique et monétaire ouest africaine. Au cours de nos enquêtes, nous avons pu constater que le processus de réorganisation est en cours.

- ✓ La structure de contrôle : la Direction Générale du Contrôle des marchés publics et des Engagements financiers (DGCMEF)

Le Petit Robert présente le contrôle comme le fait d'examiner une opération de façon à pouvoir établir si elle est conforme à ce qu'elle doit être ou si elle ne fonctionne pas correctement. Au regard de cette définition l'on peut retenir que le contrôle des marchés publics est la vérification de la conformité des opérations et pratiques en rapport avec les normes réglementaires et procédurales. On distingue le contrôle a priori et celui a posteriori.

Le mécanisme de contrôle des marchés publics s'exerce a priori dans une visée préventive et a posteriori dans le but de dénoncer les anomalies. Le contrôle a priori est essentiel dans tout système pour détecter les risques et corriger les insuffisances. Il est d'autant plus important qu'il intervient avant et consiste à vérifier la régularité, la conformité et la moralité de la commande publique.

Selon l'article 35 du décret n°2008 -173/PRES/PM/MEF, du 16 avril 2008, les fonctions de contrôle a priori sont spécifiquement attribuées à la Direction Générale du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers (DGCMEF). Celle-ci est une structure administrative centrale du Ministère de l'Économie et des Finances. Elle a pour mission, le contrôle a priori des marchés publics et des engagements financiers.

A ce titre, elle est chargée d'une part d'assurer le contrôle de l'application de la législation et de la réglementation des marchés publics et d'autre part d'assurer en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la formation, la sensibilisation et le conseil de l'ensemble des acteurs intervenant dans la chaîne des marchés publics. Tout comme l'ARMP, elle assure aussi la collecte des données et des informations relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics et des délégations de service publics.

Son contrôle commence dans le cadre de ses attributions en terme de contrôle a priori des contrats de marché dès la phase de planification. Une étape ne peut être validée qu'après avis de la DGCMEF. La validation d'une étape se matérialise par le visa de la DGCMEF. Ce visa donne quitus à l'autorité contractante de poursuivre la procédure.

Au contrôle a priori s'ajoute le contrôle a posteriori qui, lui, intervient après l'exécution du marché public. Il vise à s'assurer du respect de la réglementation et d'examiner la matérialité et le service fait. Il vise aussi à dénoncer les irrégularités passées en vue d'en éviter la répétition. Il ne peut en effet ni modifier l'opération exécutée ni revenir à la situation antérieure. Il est mené par plusieurs structures dont l'Inspection Générale de l'État (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF) et les Inspections Techniques des ministères (IT). Dans le contrôle a posteriori interviennent aussi d'autres structures externes comme la Cour des Comptes et l'Assemblée Nationale (AN).

#### ❖ Le cadre opérationnel

La fonction opérationnelle des marchés publics est assurée par divers organes. Ici, nous présenterons les acteurs publics qui interviennent dans la préparation, la passation, l'exécution et l'approbation des opérations de la commande publique dans les ministères tout en déclinant succinctement le rôle de chacun d'eux.

#### ✓ L'autorité contractante

Chaque structure administrative habilitée à passer des marchés publics est une autorité contractante tel que définit au point 4 du décret 173 -2008/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso qui dit que l'autorité contractante est « la personne morale de droit public ou de droit privé à savoir, l'État, les sociétés d'État, les sociétés à participation publique majoritaire, les organismes de droit public, les personnes privées agissant en vertu d'un mandat au nom et pour le compte d'une personne publique, signataire d'un marché public ou d'une délégation de service public ».

Pour l'État, objet de notre étude, ce sont les ministères qui constituent les autorités contractantes. Ils sont dirigés par des ministres du gouvernement qui reçoivent délégation de signature et d'approbation des contrats relevant de leurs compétences selon des modalités fixées. Ils sont des autorités d'approbation. Ils approuvent les propositions d'attribution issues des travaux des Commissions d'attribution des marchés (CAM) et les contrats conclus.

#### ✓ La personne responsable des marchés

L'autorité contractante mandate une personne responsable du marché chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et de suivre l'exécution des marchés et délégations de service public.

La personne responsable du marché est chargée de tous les actes matériels liés à la procédure de passation, partant de la définition des besoins concrétisés par les plans de passation des marchés et délégations de service public jusqu'à l'approbation du choix du cocontractant et du suivi de l'exécution.

La personne responsable des marchés est désignée pour les ministères par le Ministre de tutelle et placé auprès du secrétariat général.

Aujourd'hui, au regard de l'importance des contrats passés par certains départements ministériels, la personne responsable des marchés est érigée en direction de service. Celles-ci sont dirigées par des Directeurs des Marchés Publics (DMP).

✓ La commission d'attribution des marchés (CAM)

Au sein de chaque maître d'ouvrage central ou autorité contractante, est créée une Commission d'attribution des marchés (CAM) publics avec pour fonction principale de procéder à l'ouverture des plis, d'effectuer l'examen des candidatures, d'évaluer les offres ou proposer des candidats ou soumissionnaires et de proposer l'attributaire provisoire du marché. Sa composition est précisée par l'article 19 du décret n°2008 -173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 ci-dessus cité. Présidée par la PRM ou le DMP, la CAM se compose des membres représentants de diverses structures, de spécialistes et les bénéficiaires. La Direction de l'Administration et des Finances (DAF) en tant que membre assure la fonction de rapporteur. La séance de travaux de CAM connaît aussi la participation d'observateurs comme la DGCMEF. Il est exigé de cette CAM, toutes les garanties de professionnalisme et d'indépendance. Ses membres sont par ailleurs tenus au principe de confidentialité des débats engagés lors des séances de travaux.

✓ Les commissions de réception

Les travaux réalisés ou les fournitures livrées, à l'issue de l'exécution des marchés publics d'un montant égal ou supérieur à un million de FCFA TTC sont réceptionnés par une Commission de Réception (CR).

Elle se compose d'un président, d'un rapporteur, des membres et des observateurs. En dehors des acteurs habituels, l'on constate ici la présence du service bénéficiaire qui constate avec le technicien compétent dans le domaine, la qualité et la quantité des fournitures livrées conformément aux spécifications du dossier d'appel d'offre accepté par la CAM. A ce niveau particulièrement, la présence du représentant du service patrimoine, vise l'identification du bien en vue de sa codification et son enregistrement au livre journal du patrimoine.

La réception donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal de réception signé par les membres présents. Ce procès-verbal matérialise le transfert de propriété au profit de l'Administration.

Toutefois, en ce qui concerne les bons de commande et les marchés à ordres de commande, les attestations de service fait et/ou les bordereaux de livraison tiennent lieu de procès-verbaux de réception. Notons aussi que les contrats de fournitures courantes donnent lieu à une réception unique constatée après la livraison des biens. Ceux de travaux et d'équipement donnent lieu à une double réception provisoire et définitive<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Articles 28 et 30 du décret n°173-2008/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso.

### **3.2.3 Les acteurs non institutionnels : la société civile et les médias**

La participation de la société civile est un indicateur de bonne gouvernance dans les affaires. Hormis la présence formelle de la société civile au sein de l'ARMP, il n'existe pas d'autres implications directes de la société civile dans la gouvernance des marchés publics. Cependant, il existe des acteurs de la société civile qui mènent des actions de formation et de sensibilisation comme le CIFOEB, des actions d'audits et de lutte contre la corruption comme le Ren Lac. La presse quant à elle, mène des actions de dénonciation. Elle publie et critique non seulement les mauvaises pratiques mais aussi l'insuffisance des mesures prises par le gouvernement pour y faire face. A ces structures, il faut ajouter la participation encore minime de certaines personnes individuelles qui n'hésitent pas à dénoncer dans la presse des irrégularités constatés dans le fonctionnement du système.

Nous pouvons constater à travers le cadre juridique et institutionnel présenté ci-dessus, que le système des marchés publics burkinabè répond dans son organisation à l'architecture recommandée par l'OCDE et l'UEMOA. Les mécanismes de gouvernance en terme de contrôle et de recours sont institués et assumés par des instances différentes. La responsabilisation des acteurs est déclinée à travers l'organisation des structures de gestion. Les acteurs internes et externes qui interviennent dans le cadre des marchés publics sont distincts et bien définis.

## **4 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS ET PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES MARCHÉS PUBLICS**

Les données recueillies et analysées présentent une image d'un système de gouvernance conforme aux standards internationaux mais assez fragile du fait de la faiblesse des mécanismes d'une part et du manque de compétences et d'éthique des acteurs d'autres part. Dans ce chapitre nous présenterons les résultats obtenus (4.1) et nos propositions en termes de perspectives en vue d'optimiser la performance (4.2).

### **4.1 Analyse critique des mécanismes de gouvernance des marchés publics**

Il s'agit ici de faire une présentation sommaire des résultats à travers une analyse critique qui s'articule autour des mécanismes de gouvernance des marchés publics que sont : le cadre juridique et institutionnel, les mécanismes de régulation et de contrôle ainsi que le droit au recours et l'application des sanctions, la transparence des procédures et l'intégrité du système.

Mais avant, précisons que la question de la gestion du système comme une forme de gouvernance a été abordée. Dans ce sens, certains des interviewés, définissent la gouvernance des marchés publics comme étant l'ensemble des dispositions prises et articulées de façon judicieuse pour garantir aux marchés publics, une saine gestion, probe et efficace. Pour d'autres, la gouvernance dans ce domaine consiste à élaborer des textes juridiques clairs et précis qui encadrent le domaine et qui définissent le rôle des intervenants. Par ailleurs, ils s'accordent tous pour dire que la gouvernance commence par le fait de disposer d'agents et de cadres qualifiés et compétents doter des ressources matériels nécessaires. Ils accordent une importance capitale à la gouvernance dans les marchés publics et justifient qu'elle conduit à la performance. Pour eux, une bonne gouvernance dans ce domaine permet d'éviter les risques, de les déceler pour y apporter une solution appropriée

#### **4.1.1 Un cadre juridique et institutionnel à améliorer**

La volonté de promouvoir la bonne gouvernance des marchés publics s'est consolidée avec les réformes de 2008. Néanmoins des faiblesses persistent et nuisent au bon fonctionnement du système donc compromettent l'efficacité du système.

##### **❖ Sur le plan juridique**

Le système des marchés publics est régi par un ensemble de textes qui en constitue son cadre de référence. Notre enquête révèle que ces textes bien qu'encadrant le champ d'application des marchés publics sont relativement volumineux et diversifiés pour être facilement compris et assimilés par tous les acteurs.

- Forces

Pour la majorité des personnes interrogées, l'existence d'un corps de textes réglementaires et l'affirmation des principes fondamentaux dans la réglementation manifestent d'une réelle volonté de se conformer aux exigences de bonne gouvernance dans les marchés publics. Le code des marchés publics de 2008 est précis sur son champ d'application et offre l'avantage de la séparation des fonctions permettant ainsi une responsabilisation efficace des acteurs et une imputabilité des résultats. Il y prévoit l'application de procédures transparentes à travers divers mécanismes comme la régulation, le contrôle. L'existence des voies de recours et de sanction sont des dispositions efficaces pour établir une relation de confiance entre le secteur public et le privé.

Toutefois, l'on relève des insuffisances dans l'organisation des textes et leur application. Ces insuffisances se situent au niveau de l'éparpillement des dispositions juridiques et réglementaires régissant le domaine de la commande publique et au niveau de la lecture divergente de nombre de ces dispositions. A cela s'ajoute aussi la question du biais que pose la méthode d'évaluation de l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse.

- Faiblesses

En effet, Il ressort des enquêtes que les textes qui constituent le code des marchés publics sont nombreux, diversifiés et très instables car ils y subissent de fréquentes révisions ou modifications. L'évolution des textes entraîne une complexité du dispositif. Pour les acteurs, cette situation ne favorise pas la maîtrise de la réglementation et entraîne soit des confusions soit des conflits d'interprétation. Le jeu des interprétations peut conduire à une dilution des responsabilités. Ainsi, un agent non à jour de l'évolution des textes pourrait utiliser des textes erronés dans l'élaboration des dossiers, la passation des marchés ou même la rédaction des contrats. Ce risque de mauvaise interprétation est surtout très élevé chez les candidats, les soumissionnaires qui, dans la majorité manquent de temps pour lire la réglementation. Certains même ne sont pas bien formés pour comprendre la teneur des textes. Un responsable que nous avons interrogé à l'ARMP impute à cette situation le nombre élevé de plaintes non fondées qu'enregistre le comité de règlement des différends. La multiplicité et la dispersion des textes appellent à une réorganisation conséquente de ceux-ci pour faciliter la compréhension des utilisateurs car l'impact négatif que cela peut porter sur la stricte application et le respect scrupuleux de la réglementation est évident.

Sur le contenu, c'est principalement, l'absence de critères précis pour retenir l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse comme le recommande la réglementation à l'article 102 du décret 2008- 173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public<sup>30</sup> qui a été relevée par tous les acteurs et principalement les membres des commissions d'attribution des marchés. Les offres techniquement conformes sont

---

<sup>30</sup> Article 102 : L'attribution du marché se fait sur la base de critères financiers et techniques, mentionnés dans le dossier d'appel à concurrence, afin de déterminer l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse

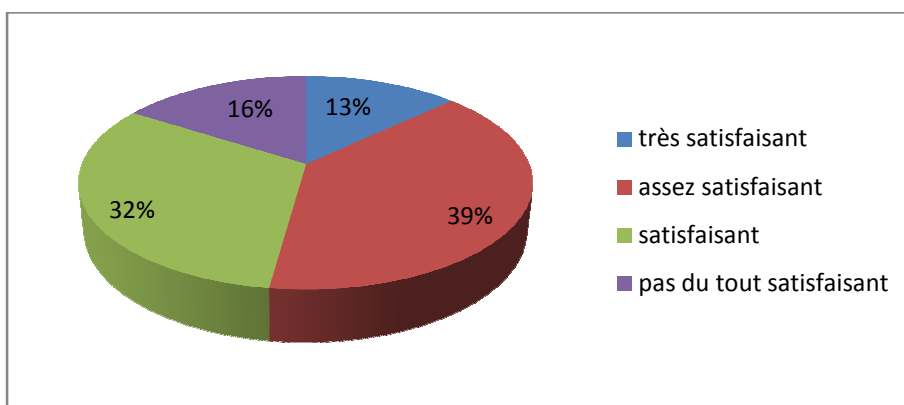
soumises, soit à une évaluation simple soit à une évaluation complexe pour déterminer l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse.

L'imprécision de cette disposition conduit à des évaluations non objectives, non conformes et donc à des attributions non transparentes qui compromettent dangereusement l'efficacité des marchés publics. Pour de nombreux enquêtés, le problème majeur des attributions se trouvent à ce niveau. . Le risque de tomber dans la subjectivité fait que dans la pratique les autorités contractantes recourent à l'évaluation simple même dans l'hypothèse où il serait indiqué de recourir à l'évaluation complexe. Sur cette base, l'on peut retenir un candidat parce qu'il est moins disant ou propose le prix le plus bas alors qu'il n'est pas celui qui propose l'offre la plus avantageuse du point de vue économique pour l'État. C'est ainsi que certains candidats livrent des biens ou services de mauvaise qualité. D'autres aussi se retrouvent dans l'impossibilité d'exécuter les prestations parce qu'ils ont proposé des prix assez bas juste pour être attributaires du marché. Un tel cas constitue sans aucun doute une entrave au principe de l'économie et de l'efficacité. Il est donc urgent de clarifier les notions de critères d'évaluation.

Dans le contexte des faiblesses relevées, il est fort probable que dans la pratique l'on se retrouve avec des dossiers mal élaborés, des procédures bafouées et donc une gestion approximative et complaisante du processus. Cette situation ne garantit pas une saine concurrence et un respect strict de la réglementation par tous les intervenants.

Le graphique suivant donne une vue du degré de satisfaction du cadre juridique exprimée par les acteurs interrogés.

**Figure 2** : degré de satisfaction générale du cadre juridique



Source : notre enquête Janvier 2015

D'une manière générale, malgré les insuffisances partagées par les enquêtés, l'appréciation du cadre juridique s'avère largement positif. 84% des enquêtés disent être satisfaits de la réglementation en vigueur et seulement 16% soutiennent le contraire.

❖ Sur le plan de la capacité institutionnelle et organisationnelle

L'état des lieux à ce niveau est important en ce sens qu'il nous permet de juger de la capacité des acteurs à appliquer la réglementation en vigueur. L'efficacité du système est largement tributaire de



l'organisation, du fonctionnement des institutions et de la capacité des acteurs qui les animent. Si la mise en place effective des organes prévus dans le code des marchés publics constitue des signes de satisfaction, il reste que ceux-ci souffrent d'un manque considérable de ressources humaines qualifiées et compétentes. Les organes manquent aussi de ressources matérielles adéquates et modernes.

- Forces

L'organisation institutionnelle mise en place pour la gouvernance des marchés publics offre un panorama clair et précis des organes et du rôle des acteurs, ce qui permet à chaque structure de s'acquitter convenablement de ses missions et tâches. En plus des organes de régulation et de contrôle, la création des personnes responsables auprès des autorités contractantes constitue un progrès en ce qui concerne la professionnalisation des achats et la responsabilisation des autorités contractantes. La création des personnes responsables des marchés consolide la gestion des procédures au niveau des ministères. Par ailleurs, la récente déconcentration des services de contrôle a priori auprès des ministères permet le rapprochement des structures en termes d'accès et de communication puis renforce la collaboration, la communication entre acteurs. En outre, cela contribue à réduire les délais de traitement des dossiers et rend l'administration plus performante.

Pour la plupart des personnes interviewées, il ressort que toutes les structures prévues à l'article 14 du décret 2008-173/PRES/PM/MEF ci-dessus cité sont effectives, fonctionnelles et constituent les piliers incontournables pour le fonctionnement de la commande publique. Cependant, leur fonctionnement reste entravé par diverses insuffisances.

- Faiblesses

Les faiblesses communes à l'ensemble des organes du système des marchés publics et particulièrement pour les organes opérationnels (PRM, DAF, CAM, CR) sont essentiellement, le manque ou l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et compétentes, le manque ou l'insuffisance de matériel technique et technologique adéquat. Le processus de modernisation est handicapé par le manque de matériel informatique. La complexité du système requiert des compétences alors que, la plupart du personnel ayant en charge la gestion des MP n'ont pas reçu de formation conséquente ou professionnelle. Ils ont soit suivi les modules de cours administrés dans les écoles de formation comme l'ENAREF et L'ENAM, soit ont été formés sur le tas, dans la pratique. Cette situation peut expliquer les nombreuses insuffisances constatées dans les différentes phases du processus de passation : mauvaise prévision des besoins, mauvaise élaboration des DAC, mauvais contrôle et manque de suivi dans l'exécution des MP. Le capital humain reste alors un défi à relever pour renforcer la célérité et l'efficacité du traitement des dossiers.

Le tableau suivant retrace les faiblesses et les recommandations relevées par les interviewés en ce qui concerne l'ARMP et la DGCMEF.

**Tableau 3 : Faiblesses et recommandations par organe du cadre institutionnel.**

Cadre institutionnelle	faiblesses	recommandation
<p><b>ARMP</b></p>	<p><i>En matière de régulation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manque d'indépendance ;</li> <li>✓ insuffisance dans l'accomplissement de ses missions de sensibilisation, d'information et de formation</li> <li>✓ manque et insuffisance de moyens pour réaliser de façon permanente les audits et enquêtes du système des marchés publics.</li> </ul> <p><i>En matière de discipline et de sanction</i></p> <p>Il est reproché au CRD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ manque de dispositif pour décourager et sanctionner les requêtes de complaisance ;</li> <li>✓ lenteur dans le traitement des requêtes et la matérialisation des actes de conciliation ;</li> <li>✓ manque de sous commission spécialisée par type de marché;</li> <li>✓ manque de référentiel décisionnel (inconstance dans le traitement de certaines questions) ;</li> <li>✓ manque de suivi dans l'exécution des décisions rendues ;</li> <li>✓ Manque de renouvellement des membres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ doter l'ARMP en moyens financier, matériel et humains suffisant</li> <li>✓ optimiser le dispositif d'audit</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ revoir le coût des demandes de plaintes à la hausse et prendre des mesures pour sanctionner les abus.</li> <li>✓ observer une neutralité pendant le règlement</li> <li>✓ établir des pré-imprimés pour les procès-verbaux en matière de conciliation</li> <li>✓ créer des sous comités spécialisés par type de marché</li> <li>✓ établir une liste de jurisprudence</li> <li>✓ Suivre et rendre exécutoire les décisions rendues.</li> </ul>
<p><b>DGCMEF</b></p>	<p><b>Contrôle à priori</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Insuffisance quantitatives et qualitatives des contrôles</li> <li>✓ Existence de contrôles redondants</li> <li>✓ instabilité et non exhaustivité du SIMP</li> <li>✓ insuffisances de ressources humaines qualifiées</li> <li>✓ lenteur dans les différentes publications.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Renforcer les capacités de gestion de la DGCMEF</li> <li>✓ Optimiser le dispositif de contrôle</li> </ul>

Source : notre enquête de terrain

#### 4.1.2 Des mécanismes de contrôle et de régulation déficients

Dans cette partie, il s'agit de présenter de façon spécifique les faiblesses relevées concernant les structures de contrôle et de régulation ainsi que le mécanisme de recours et de sanction.

- Les faiblesses dans le mécanisme de contrôle

Les informations recueillies auprès de nos enquêtés indiquent que plusieurs lacunes subsistent au niveau du contrôle du processus de passation des marchés publics. Le déficit d'indépendance, la lourdeur administrative et la lenteur dans le traitement des dossiers ainsi que les insuffisances des contrôles à priori et le manque de coordinations dans les nombreux contrôles a posteriori sont les faiblesses qui caractérisent le mécanisme de contrôle des MP.

Le déficit d'indépendance des structures vis-à-vis de leurs autorités de tutelle : la DGCMEF et l'IGF sont rattachés au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Le contrôle administratif qu'opèrent ces organes reste limité. Leur travail est entravé par la possibilité que possède le politique d'intervenir au niveau des rapports qu'ils rendent.

Il y a une forte mobilisation autour du contrôle a posteriori que du contrôle a priori. Si ce mécanisme est nécessaire pour dénoncer les infractions, il serait plus indiqué de renforcer le contrôle a priori qui a une fonction préventive. Cela permettra de réduire les nombreux risques et par la même faciliter le contrôle a posteriori. Une meilleure coordination des unités de contrôle contribuera à l'efficacité de leurs actions, donc à l'efficacité des marchés publics.

La principale faiblesse demeure celle de la ressource humaine. La nature technique de certains marchés nécessite des compétences pointues pour assurer le contrôle à toutes les étapes. Le facteur temps n'est pas toujours rigoureusement respecté entraînant de ce fait des blocages et des lenteurs. Cela ne relève pas forcément d'une négligence mais se justifie, selon un Directeur du contrôle et des engagements financier d'un ministère que nous avons rencontré, par d'une part, le nombre et la complexité des dossiers et d'autre part, par le souci de mener une analyse approfondie. Le manque de compétence ne permet pas la vérification efficace des dossiers complexes et techniques. Souvent, les contrôles ne se limitent ici qu'à la forme et aux procédures et non à la qualité. Il se pose donc la question de l'efficacité des contrôles car, si le contrôle a priori contribue à réduire les marges d'erreurs, il reste que le nombre de plaintes recueilli par le CRD est toujours élevé en moyenne 1000/ an ( rapport ARMP 2013).

Enfin, la non capitalisation des observations et l'absence d'un manuel de procédure de contrôle handicap l'harmonisation des contrôles. L'élaboration d'un manuel de procédure commun permettra d'aboutir à une normalisation, simplification, cohérence et à une transparence dans le contrôle.

- Les faiblesses dans les mécanismes de recours et l'application des sanctions

Tout comme la DGCMEF, l'ARMP manque d'indépendance car elle est rattachée au Premier Ministère qui influence très souvent ces décisions. Au-delà du manque de personnel compétent et spécialisé par domaine, l'ARMP éprouve des difficultés à assumer convenablement les mécanismes disciplinaires et de sanction.

S'agissant des recours, l'étude a montré que dans la pratique le mécanisme de recours souffre d'abus, de manque d'objectivité et d'impartialité. Selon certains membres du CRD et des CAM l'absence d'un dispositif de détection et de sanction des plaintes et recours de complaisance créent de nombreux blocages. Cela se justifie par le caractère dérisoire de la somme à verser pour déposer sa plainte. Les recours de complaisance constituent un frein à la mise en œuvre d'un mécanisme de recours équitable et efficace. Il apparaît nécessaire donc de relever le montant de la caution sans exagérer et de prévoir une sanction afin de dissuader les éventuels plaignants.

La crédibilité du CRD et l'efficacité des décisions qu'il prend sont compromises par le manque de mécanisme pour le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des décisions rendues alors que ces décisions sont exécutoires.

L'inefficacité des sanctions a été unanimement relevée. Sur ce plan, pour la plupart des personnes rencontrées, le problème des sanctions se situe à trois (03) niveaux. Il y a tout d'abord le manque de dispositif de répressions pour certains abus. C'est le cas des plaintes récurrentes de complaisance au niveau du CRD. C'est aussi l'exemple des propositions conscientes de prix anormalement bas et c'est également la situation de certains agents qui bloquent volontairement l'exécution d'un dossier pour des raisons inavouées. En dehors de la résiliation, il n'existe pas de sanction à l'encontre d'un titulaire de marché qui n'exécute pas ses prestations à temps et qui de surcroît se met dans l'impossibilité de l'exécuter. Ensuite, il y a la faiblesse de certaines dispositions répressives. Ici l'on peut relever le cas des pénalités de retard qui sont de l'ordre de 1/1000 ou 1/2000. Pour certains fournisseurs, cette pénalité est dérisoire et ne saurait les contraindre à respecter les délais contractuels. Enfin, les décisions de sanctions prises conformément aux articles 157 à 161 et de 162 à 165<sup>31</sup> ne sont pas pour la plupart suivies d'effets. Il y a une sorte d'impunité qui n'est pas de nature à dissuader les comportements malveillants ou encore à réparer le préjudice subit. Il est évident qu'une sanction non appliquée n'est pas dissuasive et peut inciter la répétition.

#### **4.1.3 Les pratiques contraires à la réglementation dans la gestion du processus**

De nombreuses pratiques qui constituent des entraves ou des atteintes à l'intégrité des marchés publics ont été relevées au cours de notre enquête. Celles ci se manifestent sur l'ensemble des phases du processus des MP, depuis la phase de détermination des besoins, jusqu'à la phase de réception.

##### *La phase de planification et d'élaboration des dossiers d'appel d'offres*

Les insuffisances relevées sont :

- la mauvaise estimation des besoins
- l'insuffisance de publicité des plans de passation des marchés publics (PPM) et des Avis ;

La non publication régulière des plans et avis ne place pas tous les soumissionnaires au même niveau d'information et ne leur donne pas les mêmes chances. Ce qui constitue une violation des articles 54 à 56 portant sur la publicité des PPM et des Avis.

- le non respect des délais de publicité : elle biaise la concurrence car elle ne laisse pas suffisamment de temps aux concurrents pour apprêter leurs dossiers ;
- la mauvaise élaboration des DAC

Les insuffisances dans le respect des règles d'égal accès à l'information et à la concurrence sont donc des entraves à la transparence et il s'avère donc urgent de trouver des solutions idoines à ce problème.

---

<sup>31</sup> Les articles 157 à 161 prévoient les sanctions des irrégularités imputables à l'administration et aux agents. Ceux de 161 à 165 les sanctions applicables aux soumissionnaires, attributaires et titulaires de marchés.

### *La phase de passation*

La phase de passation commence avec la publication de l'avis d'appel à concurrence et s'achève dans le cas du Burkina Faso avec l'approbation du contrat. Elle comprend l'achat du dossier d'appel d'offre, le dépôt des plis et l'analyse des offres, l'attribution provisoire du marché, la publication provisoire des résultats, la notification d'attribution au prestataire retenu, l'élaboration et la signature du contrat, le contrôle a priori dudit contrat par la DGCMEF, l'approbation par l'autorité contractante.

A ce niveau l'étude a montré qu'il existe un manque d'objectivité dans les travaux des CAM liée à l'insuffisance de capacités des acteurs d'une part et aux pratiques délibérées de non respect à la réglementation d'autre part.

Selon les enquêtés du CRD, les membres des commissions éprouvent de sérieuses difficultés dans l'analyse des dossiers. On note :

- la non maîtrise des procédures par les membres de CAM
- la non maîtrise du système d'évaluation complexe
- la non maîtrise du concept de l'offre conforme évaluée économiquement la plus conforme avantageuse conformément à l'article 102 du décret 2008- 173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public<sup>32</sup>

Ces difficultés mettent à mal l'objectivité et l'efficacité de l'analyse des offres. La qualité des travaux des CAM est souvent empreinte d'irrégularités et nous avons pu le constater dans les travaux de CAM où nous avons participé. Le manque de qualification entraîne le non respect des procédures et les "évaluations superficielles" ou complaisantes. Il a été aussi relevé pendant les travaux, l'impartialité dans l'analyse des offres. En effet, les membres de la commission ont tendance à aider ou protéger ceux qu'ils connaissent. L'influence de l'autorité contractante y a aussi un impact négatif sur l'indépendance de la commission etc.

La seconde difficulté est exclusivement imputable aux soumissionnaires et porte sur la qualité des offres. Elle se caractérise par la non production de pièces administratives requises ou la production de pièces non valides ou encore d'informations fausses. Nos observations directes nous ont permis de constater le non respect des spécifications techniques, la falsification des pièces administratives, la falsification des documents liés au matériel, la falsification des curriculum vitae, de diplômes et autres documents liés au personnel. Les manœuvres de complicité avec d'autres structures paraissent bien visibles dans certains dossiers. Selon un membre de la CAM que nous avons rencontré, « il n'est pas rare de rencontrer dans les offres des candidats des documents certifiés conformes par des structures administratives non habilitées. Il en va ainsi des marchés similaires ou des procès verbaux de réceptions qui sont certifiés par la police nationale alors même qu'ils comportaient des erreurs grossières. La pratique du recours au faux dans ce domaine prend de plus en plus des proportions inquiétantes »

---

<sup>32</sup> Article 102 : L'attribution du marché se fait sur la base de critères financiers et techniques, mentionnés dans le dossier d'appel à concurrence, afin de déterminer l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse

### La phase d'exécution

Comme le disait, M. Bachir Rachdi (2009) « Passé dans la transparence, ne veut pas dire que le marché va être exécuté dans la transparence ou que ce qui a été défini va être respecté. »<sup>33</sup> Cela sous-entend, qu'il faut accorder à cette étape une attention particulière pour garantir le respect de l'exécution des contrats. Dans la réglementation burkinabè, cette étape commence avec l'élaboration de l'ordre de service de commencer les travaux, après que l'autorité contractante ait approuvé le contrat et se termine avec les opérations de réception des prestations objet du contrat.

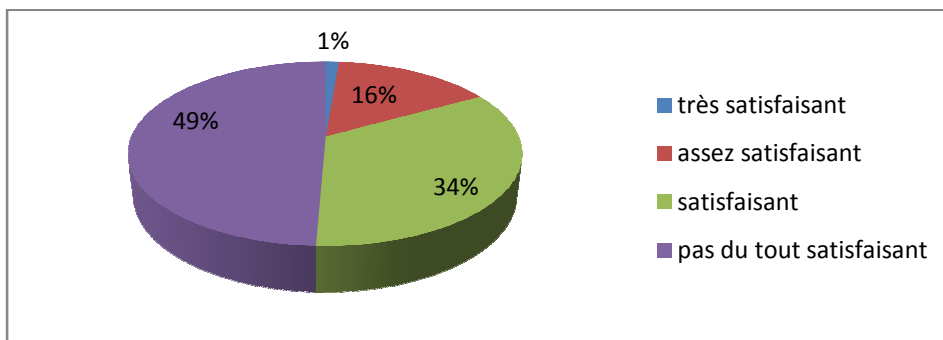
Notre recherche a révélé que cette phase même si elle est bien encadrée pour sa mise en œuvre par les textes en la matière fait très souvent parler d'elle. Les situations désastreuses que l'on rencontre sont, les retards d'exécution, l'exécution partielle ou souvent même d'inexécution mettant ainsi en péril le principe de l'économie tant recherché et la crédibilité de la gouvernance.

Selon certains responsables que nous avons rencontrés, les difficultés qui conduisent à cette situation sont entre autres : le manque ou l'insuffisance de suivi- contrôle de l'administration; la mauvaise estimation des délais d'exécution, le retard de l'autorité contractante dans l'exécution de ses obligations, l'indisponibilité de crédits etc.

Pour les titulaires de marchés, il a été relevé l'incapacité technique et ou financière du titulaire, Une incapacité souvent due à une mauvaise évaluation financière et un manque de civisme de la part de certains titulaires. « L'essentiel pour certains est d'être attributaire pour bénéficier du prêt en banque », nous dit un directeur de l'administration et des finances que nous avons interrogé.

Les difficultés institutionnelles et opérationnelles sont nombreuses et semblent justifier la non satisfaction des acteurs de la gestion du système comme l'indique la figure suivante.

**Figure 3 : niveau d'appréciation du fonctionnement institutionnel**



Source : notre enquête janvier 2015

Contrairement au cadre juridique, au regard des réponses d'appréciation, le cadre opérationnel ne répond pas entièrement aux attentes des acteurs. Plus de la moitié (51%) estime qu'elle n'est pas satisfaite de la gestion du système et de l'application du respect des textes. Cet avis est surtout exprimé par les fournisseurs. En plus d'évoquer les insuffisances relatives à la méconnaissance des textes par

<sup>33</sup> Colloque national de gestion des marchés publics du Maroc, état des lieux et perspectives 20-21 avril 2009 p 65

les agents publics, certains avancent l'existence de pratiques discriminatoires délibérément posées par les représentants de l'administration.

La méconnaissance des textes réglementaires a pour conséquence, la mauvaise planification des opérations de passation, la mauvaise élaboration des DAO et les analyses biaisées ou complaisantes des dossiers de soumission. La résultante de ces insuffisances conduit très souvent à des annulations ou à des recours entraînant pour chacun des acteurs, des pertes en termes de temps et des pertes économiques surtout pour les fournisseurs. Le second point qui justifie l'insatisfaction de nos interviewés vis-à-vis du cadre institutionnel sont relatives aux pratiques discriminatoires entraînant la rupture de l'égalité de traitement entre les candidats et celles compromettant la transparence. A ce titre il a été cité les situations suivantes : la gestion discriminatoire de certaines informations ; la complicité des agents avec certains soumissionnaires, le non respect des critères d'évaluation contenus dans les DAO, l'attribution de marchés publics à des entreprises en situation irrégulières et l'influence de certains responsables dans le processus de passation.

Le taux de satisfaction qui tend vers le 1/3 de l'ensemble des avis montre que le système a besoin de plus de performance. Le pourcentage de ceux qui estiment être très satisfaits du cadre opérationnel tend vers zéro (1%) et ne concerne que les avis de quelques personnes responsables des marchés. Il faut noter qu'à cela s'ajoutent les insuffisances institutionnelles soulignées plus haut dans le tableau des faiblesses institutionnelles.

Au-delà des insuffisances et points de fragilité que nous avons présentés ci-dessus, notre recherche a également consisté à déterminer le niveau d'appréciation de l'intégrité du système dans son ensemble.

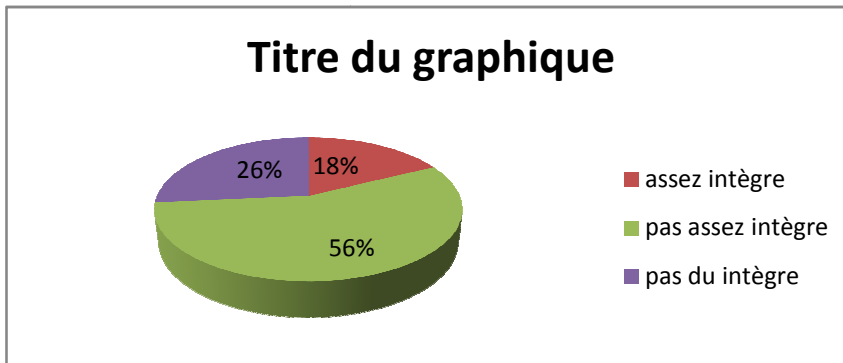
Le tableau suivant indique pour l'ensemble du système les avis de nos enquêtés sur le niveau d'intégrité du système réparti entre, assez intègre, pas assez intègre et pas du tout intègre. L'analyse des résultats montre que les deux (02) dernières catégories du tableau regroupent environ 82% des enquêtés qui estiment que le système n'est pas assez intègre ou pas du tout intègre. La perception au niveau collectif est purement insignifiante puisqu'il n'y a que 18 % qui estiment que le cadre des marchés publics est assez intègre.

**Tableau 4** : Illustration du niveau d'intégrité du système

Niveau	effectif	pourcentage
assez intègre	12	18
pas assez intègre	38	56
pas du tout intègre	18	26
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>100</b>

Source : résultats de notre enquête de terrain janvier 2015

On peut aussi observer le niveau d'intégrité du système à travers le graphique suivant :

**Figure 4 :** Illustration du niveau d'intégrité du système

Source : résultats de notre enquête de terrain janvier 2015

Il ressort de l'avis de nos enquêtés que le manque de transparence est largement significatif pour l'ensemble du système et représente environ 82%. Ce qui signifie que les opérations de passations des marchés ne se passent pas toujours dans le respect de la réglementation et des principes d'intégrité. Ce qui se justifie par les résultats d'appréciation du cadre institutionnel et de la perception de la corruption dans le domaine.

#### 4.1.4 De l'état de la corruption dans les marchés publics

Peut-on qualifier les insuffisances et les irrégularités constatées comme des pratiques de corruption ?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple qu'il paraît, du fait que la corruption ne se déclare pas, il faut la déceler et la prouver. Faute de preuves pour tout les cas, J.P.Olivier de SARDAN<sup>34</sup>, regroupe les indices de corruption sous le vocable de " complexe de corruption". Il définit le complexe de corruption comme : *«un ensemble de pratiques illicites, techniquement distinctes de la corruption mais qui ont toutes en commun d'être associées à des fonctions étatiques, paraétatiques ou bureaucratiques, d'être en contradiction avec l'éthique du « bien public » ou « du service public », de permettre des formes illégales d'enrichissement, et d'user et d'abuser à cet effet de pouvoir»*. (De SARDAN, 1998)

Nos entrevues dans ce sens sont restées peu fournies en réponses et concrètement en terme de preuve réelle de la part de nos enquêtés. Mais si l'on considère la définition de Olivier de Sardan nous pouvons affirmer que les irrégularités ci-dessus présentées en sont une manifestation. Cependant au regard des réponses enregistrées sur l'appréciation générale du degré d'intégrité du système, nous pouvons penser que les insuffisances, les erreurs volontaires et involontaires, les pratiques anti-concurrentielles etc. peuvent constituer des risques de corruption.

Par contre dans la recherche documentaire, les exemples sont abondants et montrent que la corruption est bien perceptible dans les marchés publics au Burkina Faso.

<sup>34</sup> Jean Pierre Olivier De SARDAN : L'économie morale de la corruption en Afrique, Politique Africaine, n° 63, Octobre 1996



Les études menées par le Réseau Africain d'Évaluation par les Pairs (REAP) et confortées par les entretiens de la Mission d'Évaluation du Pays (MEP) avec les différentes parties prenantes montrent unanimement que la corruption au Burkina Faso est tentaculaire et affecte tous les domaines de la gouvernance (secteur public, secteur privé et société civile). Par ailleurs, elle est devenue un fléau dont l'ampleur est grandissante au fil des années, malgré l'existence d'une batterie de dispositifs de lutte contre ce phénomène (RAPPORT MAEP 2008)<sup>35</sup>.

A la suite de Transparency International, depuis 2000 les rapports produits par le Réseau National de Lutte Anticorruption (REN-LAC) sur la prévalence de la corruption dans les différents secteurs de la vie socio-économique du Burkina Faso, montrent que la situation est loin d'être réjouissante. En dépit des efforts, les résultats de la lutte contre la corruption sont en deçà des attentes<sup>36</sup> (Assises nationales sur la corruption. 2011).

Le niveau de la corruption est en augmentation sur les deux dernières années. L'administration publique et parapublique présente une mauvaise image. Les marchés publics occupent la 4ème place dans le rang des services ou des structures les plus corrompus (REN-LAC 2013).

Le rapport 2013 de l'Autorité Supérieure du Contrôle de l'État (ASCE), a relevé des irrégularités portant surtout le non-respect de la réglementation en matière de passation de marchés publics, et des détournements de deniers publics.

Au regard de ce qui précède, il est indéniable qu'il existe une corrélation entre corruption et marchés publics au Burkina Faso. Il faut noter que même si la corruption n'est pas précisément indiquée par nos enquêtes, ceux-ci estiment qu'elle existe et la considèrent comme un fait condamnable et répréhensible, et qu'il faille éradiquer.

De façon générale, s'agissant de la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso, les acteurs s'accordent à reconnaître que le système national des marchés publics burkinabé en vigueur s'est considérablement amélioré en terme de gouvernance et tend à se conformer aux normes communautaires de l'UEMOA et à celles internationalement reconnues. Cela est observable tant sur le plan du cadre juridique que dans l'organisation des institutions. Cependant, notre étude a aussi montré en plus de l'inobservance des textes, que les mécanismes comportent aussi des faiblesses managériales et des insuffisances fonctionnelles et organisationnelles auxquelles il faut impérativement trouver des solutions.

---

<sup>35</sup> Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs : rapport d'évaluation pays N° 9 P 389

<sup>36</sup> Assises Nationales sur la corruption au Burkina Faso, tenues du 19 au 21 décembre 2012, sous le thème général « Lutte contre la corruption au Burkina Faso : quelles actions fortes et concrètes pour des avancées décisives ? »

## **4.2 Perspectives pour une meilleure gouvernance des marchés publics au Burkina Faso**

L'analyse des mécanismes de gouvernance a montré des avancées significatives mais aussi des points de faiblesses qu'il convient de combler ou de renforcer. Dans le point suivant nous formulons des pistes de solutions pour l'optimisation de la gouvernance et pour plus d'efficacité dans les marchés publics.

### **4.2.1 Les perspectives pour une meilleure gouvernance juridique et institutionnelle**

L'étude a montré que le système des marchés publics gagnerait en efficacité si l'on y apportait quelques améliorations tant au niveau normatif qu'au niveau matériel. Améliorer la capacité de gestion des acteurs par des textes judicieusement exploitables et une organisation soutenue par des compétences bien formées, éthiques et conscientes. Nous aborderons les perspectives envisageables sur le double plan, formel et informel puis nous proposerons la dématérialisation et la gouvernance concertée comme mécanismes de gouvernance pour optimiser la performance du système.

- ✓ Renforcer le cadre juridique et faciliter l'assimilation des textes

Il s'avère nécessaire de relire les textes pour apporter des solutions aux difficultés survenues dans sa mise en œuvre et renforcer les mécanismes de contrôle et de régulation

La principale préoccupation qui mérite d'être immédiatement résolue est la relecture du décret 2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public pour y apporter des éclaircissements au contenu de l'article 102 dudit décret portant sur les critères d'évaluation des offres. Il s'agit précisément de faciliter la compréhension en levant l'équivoque permanent et les interprétations diverses que les acteurs se font de la notion de « l'offre évaluée conforme, économiquement la plus avantage » qui dans la pratique est toujours considérée comme « l'offre la moins disant ». Pour palier cette difficulté, il pourrait par exemple être proposé un encadrement d'une moyenne des prix proposés de l'ordre de 20% si celle-ci entre dans les proportions de l'enveloppe financière. En termes concrets, seraient considérées comme offres anormalement basses et éliminées celles inférieures à 20 % de la moyenne des offres.

Pour lever les différentes zones d'ombres de la réglementation, l'ARMP doit élaborer et diffuser des notes explicatives, des manuels de procédure allégés clairs et compréhensibles par tous les acteurs.

La relecture des textes réglementaires pourra également permettre d'incorporer des dispositions qui tiennent compte de la valeur et du coût de vie d'une prestation en précisant, les délais d'achèvement de tous les aspects du processus, et l'indemnisation en cas de retard provoqué ou d'annulation d'un processus pour des raisons non fondées. L'indemnisation que nous proposons sera une forme de sanction pécuniaire que versera l'auteur des faits ci-dessus cités aux personnes lésées dans le cadre contractuel. En exemple, l'administration sera contrainte de verser aux différents soumissionnaires un certain montant en compensation des préjudices qu'elle aurait causé en annulant volontairement un marché qui a connu un début de processus. Concernant les entreprises, on pourra déjà leur appliquer

des pénalités pour une plainte non fondée qui a fait trainer le processus. Cela se traduira par une plus grande responsabilisation des acteurs et un sérieux dans le traitement des dossiers.

L'application de cette disposition pourra s'étendre aussi, aux cas des résiliations provoquées par des titulaires indécents. En effet selon l'ARMP environ 92% des résiliations sont le fait des titulaires de marchés. Renforcer les amendes pour sanctionner ce mauvais comportement contribuera à moraliser les prestataires.

Une des principales actions à mener est de renforcer et de veiller à l'application stricte de la réglementation. Une chose est d'avoir des textes clairs et précis, pouvoir ou vouloir les appliquer en est une autre. L'étude a d'ailleurs montré que l'essentiel des difficultés liées à la gouvernance des marchés publics découlent de l'inobservance des textes réglementaires en la matière. C'est pourquoi, nous suggérons une application rigoureuse des sanctions prévues aux articles 155 et suivants du décret 2008 ci-dessus cité et qui s'appliquent aussi bien aux autorités contractantes qu'aux prestataires pour toutes les fois où ils se seront écartés des dispositions sans autorisation. A ce niveau, nous avons relevé que les soumissionnaires étaient passés maîtres dans la production du faux. Ce problème pourrait être résolu en y prévoyant de fortes amendes sans préjudice des sanctions déjà prévues aux articles 155 et suivants à l'encontre des éventuels contrevenants aux prescriptions du dossier d'appel d'offres. De telles amendes pourraient à n'en point douter décourager certaines velléités de production ou d'utilisation de faux.

Pour mettre l'accent sur la sanction, nous proposons :

- l'édition d'un recueil des textes répressifs dans le domaine des marchés publics et l'élaboration d'un guide pratique sur les sanctions y afférentes pour faciliter l'application desdites sanctions
  - l'élaboration d'une stratégie d'Information, d'Éducation et de Communication (IEC) sur le système des marchés publics avec un volet important sur la sanction pour informer, former et sensibiliser les acteurs aussi bien les intervenants du système ainsi que les autorités de sanction
- ✓ renforcer le professionnalisme des acteurs du secteur public

La professionnalisation s'entend à court terme par le développement des stratégies de renforcement des capacités des acteurs qui occupent déjà les structures de gestion, de contrôle et de régulation. Organiser des recyclages permanents au profit de ces agents à travers des formations continues pour leur permettre de suivre la dynamique des réformes réglementaires et les nouvelles techniques de gestion.

Nous proposons qu'il soit ouvert au sein de l'ARMP un cadre d'échange hebdomadaire ou mensuel en vue de partager avec les acteurs les motifs des plaintes enregistrées au cours de la période et de motiver les solutions apportées ou à apporter. Sous forme d'atelier, ce cadre ouvert aux acteurs servira de formation informelle et pourra permettre à tous les intervenants du système de connaître les mauvaises pratiques à éviter ainsi que les sanctions prévues à l'encontre des auteurs de ces mauvaises pratiques. Les appréhensions seront levées sur certaines insuffisances. Ce sera l'occasion

d'éduquer les acteurs sur les enjeux d'une bonne gouvernance du système. A travers sa dimension didactique ce cadre sera comme une forme d'école de "benchmarking".

Nous entendons par professionnalisation dans le long terme, le développement d'un corpus de compétences dédiées à la filière des marchés publics. C'est un domaine assez complexe et technique qui requiert une formation à la fois juridique, économique et administrative assez élaborée. En effet, les cours de gestion des marchés publics dispensés dans les écoles de formation comme l'École Nationale des Régies Financières (ENAREF), l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sont insuffisants pour permettre aux professionnelles qui en sortent de maîtriser les contours des marchés publics. Un corps spécifique avec une formation de base conséquente pourra permettre de réduire au maximum les situations d'irrégularité et d'assurer une saine gestion du domaine. Ainsi donc, l'ouverture au sein d'une des écoles professionnelle d'une filière de formation spécialisée en marchés publics avec un programme plus pointue s'avère indispensable. Cela permettra de mettre à la disposition des administrations une organisation d'hommes qui assurent la maîtrise de l'ensemble du processus, de l'analyse des besoins et de leur expression à la mesure de la satisfaction des utilisateurs. La disponibilité d'une telle filière avec la possibilité des inscriptions sur titre ( inscrit à ses propres frais) sera bénéfique d'une part par l'augmentation du nombre des compétences formées et d'autre part par la possibilité qu'elle offre aussi bien au secteur public qu'au secteur privé d'avoir sur le marché de l'emploi du personnel qualifié.

Aussi, l'ARMP pourra développer un module sur les marchés publics qui sera institué et mis en œuvre dans les programmes d'enseignement de toutes les universités et écoles professionnelles afin de permettre à chaque cadre de se doter des notions de bases nécessaires pour une initiation dans le domaine.

Au regard de la complexité des marchés publics et du nombre élevé de textes disponibles, nous proposons à l'ARMP d'élaborer et de mettre à la disposition des autorités contractantes, un guide de procédure facile à exploiter afin de conduire et d'orienter les utilisateurs sur l'essentiel du processus des marchés publics.

L'offre de formation ne saurait se limiter aux seuls cadres de l'administration ; elle doit aussi s'étendre aux partenaires privés qui dans la majorité ne sont pas bien nantis en personnel et ne sont nécessairement pas des professionnels avertis.

- ✓ Le renforcement des capacités des opérateurs privés

Le signe d'un besoin de renforcement des capacités des prestataires est évident. Nombreux sont les prestataires qui remplissent les soumissions, prennent les engagements sans savoir exactement les stipulations des textes réglementaires et à quoi ils s'engagent. Une telle situation constitue un risque qui nécessite d'être évité voire enrayé. Il est donc nécessaire de faire évoluer la compétence du secteur privé pour la rendre apte à mieux utiliser la réglementation. Un adage populaire dit, qu'on ne collabore mieux que lorsqu'on se comprend.

Des campagnes de formations à l'intention des opérateurs privés doivent être organisées et intensifiées dans le sens de renforcer, d'encourager et de faire émerger un secteur privé qualifié et compétent qui participe en toute connaissance de cause.

Le développement d'un corps professionnel des acteurs et l'amélioration continue des compétences de ceux-ci, contribuera à accroître les niveaux de responsabilité des acteurs, d'intégrité et d'efficacité dans le processus de passation des marchés publics.

#### **4.2.2 Perspectives pour une meilleure gouvernance par la modernisation du système et la lutte contre la corruption**

- ✓ Renforcer le processus de modernisation de la gestion des marchés publics et les capacités technologiques de gestion du système

Il y a un besoin urgent d'optimiser l'utilisation actuelle des technologies d'information, de communication et l'Internet en ce qui concerne le soutien, le développement et la gestion du processus de passation des marchés publics. Informatiser l'ensemble des services administratifs en les équipant de matériels adéquats de gestion. Optimiser et stabiliser le potentiel du logiciel du système intégré des marchés publics (SIMP2). L'utilisation généralisée et efficace de ce logiciel contribuera à la modernisation progressive et à la simplification des procédures de passation dans le but d'obtenir plus de célérité dans le traitement des dossiers.

Développer sur le site de la DGCMEF, un espace dédié aux fournisseurs pour leur permettre de suivre le circuit de leur dossier une fois qu'ils sont attributaires d'un marchés sans être obligés de se rendre dans les administrations pour se renseigner. Sur le même espace, ils pourront poser en cas de besoin leur problème ou émettre des suggestions.

L'ARMP doit se doter d'une application pour la production des statistiques et le suivi de la mise en œuvre des actes du CRD et réserver tout comme la DGCMEF, un espace fournisseurs afin qu'ils puissent poser leur problèmes ou faire des suggestions en vue d'améliorer le système.

#### **4.2.3 La dématérialisation et la gouvernance concertée comme gage d'efficacité et de lutte contre la corruption, un passage clé pour l'efficacité des marchés publics**

- ✓ La dématérialisation des processus

Dans le long terme, la modernisation du système des marchés publics avec l'utilisation des TIC, doit conduire à une dématérialisation coordonnée et progressive des procédures et une mise en place à terme de la passation des marchés en ligne.

Le décret 2008- 173/PERS/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public définit la dématérialisation comme: la création, l'échange, l'envoi, la réception ou la conservation d'informations ou de documents par des moyens électroniques

ou optiques, ou des moyens comparables, notamment, mais non exclusivement, l'Échange de Données Informatisées (EDI) ou la messagerie électronique.

Simplement vu, la dématérialisation correspond à une technique d'échange électronique d'informations structurées et normalisées entre partenaires distincts et indépendants, c'est-à-dire un moyen de communication entre des personnes différentes, sans intervention manuelle. C'est l'échange de documents numérisés sous la forme d'un système structuré.

La dématérialisation des procédures de passation de marchés publics comporte plusieurs enjeux. En dehors de la rapidité dans la transmission électronique des offres, le recours à un tel système permet d'une part d'élargir la concurrence et de réaliser des économies substantielles et d'autre part de favoriser la transparence.

Sur le plan économique, la dématérialisation met fin au support papier. Cela génère une réduction des coûts spécifiques à la phase de passation, dont chacune des parties peut bénéficier. L'autorité contractante comme les prestataires a la possibilité de contracter, pour des coûts nettement inférieurs à ceux relatifs au mode classique de passation qui nécessite plus de charge financière pour chacun des deux.

La forme dématérialisée de passation favorise la transparence des procédures dans le sens où elle renforce le contrôle juridique et réduit les risques de faux, de falsification et d'ententes soit entre candidats soit entre candidats et membres de la CAM. La transparence peut également s'obtenir dans le respect du cadre légal et réglementaire bien déterminé et sécurisé.

#### ✓ La gouvernance concertée

Il est nécessaire de renforcer la contribution de la société civile dans l'assainissement des marchés publics en :

- accordant aux OSC une meilleure implication dans le processus décisionnel ;
- accordant la possibilité aux OSC de commanditer des audits des marchés publics,
- donnant les moyens de lutte contre la corruption par la sensibilisation, la dénonciation, la formation et l'information ;
- traitant effectivement les cas de dénonciations avérés ;

La formalisation d'un cadre de concertation régulier des OSC impliquées dans le processus des marchés publics.

Vu que la participation de la société civile est insignifiante dans les mécanismes institutionnels de la gouvernance des marchés publics, et vu que la lutte contre la corruption est un combat qui concerne l'ensemble des composantes de la nation, nous proposons la création d'un cadre de concertation permanent pour une gouvernance concertée. Une gouvernance concertée, se définit comme un « dispositif de co-construction des décisions publiques, associant les représentants des différentes parties prenantes » Celle-ci implique pour l'État, une ouverture de ses prérogatives aux autres acteurs, un partage de responsabilités et une démarche de complémentarité. La gouvernance concertée vise la

recherche permanente d'un consensus dans un espace structuré, permettant à tous les acteurs concernés de mettre en commun leurs efforts pour résoudre les problèmes posés. Appliquée au système des marchés publics, la gouvernance concertée permettra d'accroître les échanges de vision et d'obtenir un système plus proche des attentes de tous.

La gouvernance concertée que nous proposons est une démarche stratégique soutenue visant à associer le plus grand nombre d'instances et d'acteurs à la gestion concertée de la problématique du système des marchés publics. L'État à travers les corps de contrôle et de régulation, les autorités d'approbation, les agents opérationnels d'une part et les opérateurs privés puis la société civile ainsi que les bailleurs de fonds d'autre part. Il s'agit là, de promouvoir et de mettre en œuvre le dialogue autour de la question publique des marchés publics pour optimiser ainsi sa performance.

A l'heure où il est de plus en plus question de partenariat public-privé comme mode de gestion des contrats publics, il est impérieux que soit maîtrisé d'abord la problématique générale des marchés publics.

## CONCLUSION

Notre étude se proposait de contribuer à l'optimisation de la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso en déterminant les forces et les faiblesses des mécanismes existants et en proposant des pistes d'optimisation. Pour y parvenir, nous avons adopté une démarche méthodologique qui nous a permis d'explorer les mécanismes de gouvernance et de faire une lecture critique du système à travers la recherche documentaire et les données recueillies. La revue de la littérature a constitué pour nous une base essentielle pour comprendre les enjeux d'une bonne gouvernance pour les organisations en général et pour les marchés publics en particulier. Définie comme l'ensemble des mécanismes, des actions par lesquels les individus et les institutions tant privées que publiques gèrent leurs affaires communes, la bonne gouvernance se présente comme le mécanisme idoine à promouvoir de façon permanente pour impulser la performance dans les marchés publics. Elle impose le respect des règles, une plus grande responsabilisation des acteurs, une transparence accrue dans la mise en œuvre de contrôle et la reddition des comptes. Dans ce cadre, il s'agit donc de poser des règles et de garantir leur bonne application par des mécanismes de contrôle et de surveillance internes et externes soutenues par des institutions performantes et des ressources humaines compétentes.

L'analyse du système de gouvernance des marchés publics du Burkina Faso montre que sur le plan juridique et institutionnel, le système des marchés publics est aménagé pour garantir la transparence donc pour favoriser la performance. Un cadre juridique bien étoffé consacre la séparation des fonctions et définit les règles et procédures essentielles permettant la responsabilisation accrue des acteurs et favorisant la transparence est appliqué. Le code des marchés publics de 2008 exprime la volonté des pouvoirs d'inscrire la passation des marchés dans une logique de gouvernance qui soit garante des principes fondamentaux de la commande publique. Ces principes sont affirmés dès l'article 02 du décret 2008- 173. L'étude a également révélé qu'avec le dispositif de gouvernance actuelle, le renforcement de la transparence et de l'efficacité dans la passation ainsi que le contrôle sont favorisés par des mécanismes internes et externes formels. L'allègement des procédures par la déconcentration du contrôle et son rapprochement des organes de passation facilite l'accès à la commande publique et favorise la célérité dans le traitement des dossiers. Aussi l'institution du droit de recours offert aux acteurs en cas de non satisfaction ou de contestation ainsi que la mise en œuvre d'un comité de règlement des différends crédibilisent davantage le système et permet de créer un climat de confiance entre partenaires, gage d'une bonne collaboration. Le dispositif de sanction des éventuels contrevenants à la réglementation permet non seulement la dissuasion mais aussi la répression et la réparation des préjudices causés.

Cependant, malgré ces mécanismes significatifs, l'étude révèle que de façon générale le système pose encore des difficultés aux acteurs et comporte des dysfonctionnements systémiques. Il s'agit notamment de la complexité, de la diversité des textes et l'insuffisance de leur contenu. Sur le plan institutionnel, l'absence d'indépendance des organes institutionnels, la faible participation de la société civile, l'insuffisance des mécanismes de contrôle et de régulation. L'inefficacité des mécanismes de



sanction et surtout la faible capacité de Gestion des Ressources Humaines constituent une insuffisance considérable qui compromet l'atteinte des objectifs d'efficacité et d'efficience.

Les marchés publics sont un instrument de mise en œuvre des politiques de développement. Ils sont porteurs d'enjeux considérables sur le plan social, économique et politique. Il importe donc au-delà du cadre juridique et institutionnel que l'État doit améliorer, de renforcer de façon conséquente les capacités managériales et la probité de tous les acteurs. La professionnalisation et la modernisation du système constituent des gages pour assurer l'intégrité et la transparence dans le domaine. L'optimisation de la performance passe aussi par le renforcement des mécanismes de suivi- contrôle et de sanction. Dans une vision de gestion intégrée et concertée, une plus grande ouverture du système à la participation et au contrôle de la société civile s'impose comme une nécessité de bonne gouvernance. La société civile est une force porteuse de contributions positives dans le domaine de la gestion publique et de la lutte contre la corruption.

Nous pensons pour terminer, que la condition la plus importante de toute stratégie publique de bonne gouvernance est l'affirmation sans restriction de la volonté du gouvernement. Nous en appelons donc celui-ci à prendre des engagements forts et crédibles en indiquant sa détermination politique à respecter et à faire respecter les normes et les réglementations en appliquant les sanctions.

## Références bibliographiques

- Accardo C. (2001) : *la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics*. 2001 Mémoire D.E.A de droit des affaires publics-Université de Paris X- Nanterre.
- Akouwerabou B. Denis & Bako Parfait. (2013). *Marchés Publics et Petites et Moyennes Entreprises au Burkina Faso : Quelle Gouvernance ?* Rapport de Recherche du FR-CIEA N° 56/13 Université Ouagadougou II /Ouagadougou, Burkina Faso
- Autorité de Régulation des Marchés Publics du Burkina Faso : *rapport d'activité 2011*
- Autorité de Régulation des Marchés Publics du Burkina Faso. (2013). *Rapport d'activité 2012*
- Autorité de Régulation des Marchés Publics. (2011). *Audit indépendant des marchés passés par les autorités contractantes durant les gestions 2008 et 2009. Rapport de synthèse définitif.*
- Bergeron, G. (1977). *La gouverne politique*, Paris et Québec, Mouton et Presses de l'Université Laval.
- Calame P. (2003). *"La Démocratie en miettes"*, éditions Charles Léopold Mayer/ Éd. Descartes et Cie.
- Cannac Y et Godet M. (2001), *La bonne gouvernance : l'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique* », *Futuribles*, n° 265, juin, p
- Charreau G. ( 1997). *Le gouvernement d'entreprise : Théories et faits*, Economica, Paris,540p
- De SARDAN P.O. (1996): *L'économie morale de la corruption en Afrique*, *Politique Africaine*, n° 63,
- Décret n° 2007- 243 PRES/PM/MFB du 9 mai 2007 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics ;
- Décret n°2008-173 /PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service publics au Burkina Faso et son modificatif, le décret 2012-123/PRES/PM/MEF du 02 mars 2012
- Décret n°2008-374/PRES/PM/MEF du 02 juillet 2008 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage déléguée
- Delavallade C.(2007) *lutte contre la corruption au Burkina Faso et réforme de la gestion budgétaire* *Afrique contemporaine* 3/2007 (223-224), P271-288
- Henckes J. Y.et al (2010), *Précis de droit des marchés publics* 278 P
- Hugon P. (2002) *Gouvernance*, in Abraham-Frois G., Caire G. (Dir.), *Dictionnaire d'économie. Analyses, auteurs, institutions, politiques économiques*, Paris, Sirey, 2e édition
- Kafimbou, B. H. (2009). *Procédure optimale d'attribution des marchés publics en présence d'asymétrie d'information au Burkina Faso*. Document de politique économique DESS HE-GPE, UFR/SEG-CIRES, Université de Cocody. p.21
- Kooiman, J. (2000). *Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction*, dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Lynn, L., C. Heinrich et C. Hill (2001). *Improving Governance*, Washington D.C., Georgetown University Press

MAEP : *rapport d'évaluation pays N° 9 P 389*

OCDE (2007), *l'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z* ISBN978-92-64-02742-7,194p

OCDE (2010) : *La passation des marchés publics dans les États membres de l'UE. Présentation applicable aux marchés dont le montant est inférieur aux seuils européens et relatif à des secteurs non couverts par les règles détaillées des directives européennes.*- document SIGMA n°45

ONU (1995) : *Loi type de la CNUCDI sur la passation des marchés publics de bien, de travaux – guide pour l'incorporation dans le droit interne*

PNUD. (1995). *Public Sector Management Governance and sustainable Human Development*, New York.

Projet AMADE APEXI (2010) : *l'accès à la commande publique en Afrique de l'ouest, recommandations en faveur des PME en Afrique de l'ouest*

Réseau national de lutte anticorruption (2011). *Les présomptions de corruption dans les marchés publics au Burkina Faso*

Réseau National de lutte Anticorruption. (2011). *Rapport sur l'état de la corruption au Burkina Faso*

Shleifer A et .R.W. Vishny, A.(1997), *Survey of corporate governance*, journal of finance (vol.52 n°2, 1997), page 737-783

UEMOA (2010). *Rapport de surveillance multilatérale des marchés publics et des délégations de services publics dans l'espace UEMOA*

Voir blog, [piloter.org](http://piloter.org) *piloter la performance : les enjeux et missions de la gouvernance d'entreprise*

World Bank: *Managing Development-the governance Dimension*, Washington, 1996R

## **Annexes**

### **❖ Annexe 1 : Guides d'entretiens et questionnaire d'enquête**

#### **I- Guide d'entretien à l'adresse des responsables de l'ARMP**

Le présent guide s'inscrit dans le cadre des travaux de recherche de Monsieur Etienne LOMPO, étudiant à l'Université Senghor d'Alexandrie. Il vise à recueillir le point de vue général de l'interviewé sur la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso. Les renseignements que vous donnerez ne seront pas nominatifs et ne vous porteront aucun préjudice. Ils seront exploités dans le cadre strict de la rédaction du mémoire et dans la plus grande confidentialité

1 Qu'entendez-vous par gouvernance des marchés publics ?

-----  
-----  
-----

2 Quelle présentation générale pouvez- vous faire de la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso ?

-----  
-----  
-----

3 Quels sont les différents mécanismes mis en œuvre dans la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso ?

-----  
-----  
-----

4 Aujourd'hui, quel diagnostic peut-on faire du cadre des marchés publics au Burkina Faso ?

-----  
-----  
-----

5 Quelles sont les faiblesses actuelles de la gouvernance des marchés publics (juridiques, institutionnelles, opérationnelles)

-----  
-----  
-----

6 Quels sont alors les axes d'amélioration que vous proposez ?

-----  
-----  
-----

7 De façon spécifique, de quels moyens dispose l'ARMP pour garantir une saine gestion des marchés publics au Burkina Faso

-----  
-----  
-----

8 Quelles sont les limites objectives de l'ARMP dans sa fonction de régulation des marchés publics ?

-----  
-----  
-----  
9 Pensez- vous qu'il faille impliquer d'avantage la société civile dans le processus des marchés publics ?

-----  
-----  
-----  
10 Si oui selon vous quel peut être son rôle et à quel (s) niveau (x) doit- elle intervenir ?

-----  
-----  
-----  
11 Comment instaurer une saine gestion des marchés publics dans les ministères?

**II- Guide d'entretien à l'adresse des agents opérationnels des ministères  
(DAF/PRM/DMP/AGENTS)**

**Le présent guide s'inscrit dans le cadre des travaux de recherche de Monsieur Etienne LOMPO, étudiant à l'Université Senghor d'Alexandrie. Il vise à recueillir le point de vue général de l'interviewé sur la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso. Les renseignements que vous donnerez ne seront pas nominatifs et ne vous porteront aucun préjudice. Ils seront exploités dans le cadre strict de la rédaction du mémoire et dans la plus grande confidentialité**

1 Quelle présentation générale pouvez- vous faire de la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso ?

-----  
-----  
-----

2 En tant que praticien, quelle appréciations faites vous de la réglementation générale des marchés publics au Burkina Faso ?

-----  
-----  
-----

3 Quelles difficultés particulières rencontrez- vous dans l'application de la réglementation sur le terrain ?

-----  
-----  
-----

4 Quelle appréciation faites- vous du rôle de la DGCMEF dans le processus des marchés publics ?

-----  
-----  
-----

5 Quelles améliorations souhaiteriez- vous voir s'opérer au niveau de la DGCMEF ?

-----  
-----  
-----

6 Quelles appréciations faites- vous de l'ARMP ?

-----  
-----  
-----

7 Quelles suggestions faites –vous pour améliorer le fonctionnement du CRD ?

-----  
-----  
-----

8 Les agents publics sont cités comme les premiers responsables de la corruption dans les marchés publics, quelle est votre opinion ?

-----  
-----  
-----

9 Quelles sont vos propositions pour l'amélioration du système de gestion des marchés publics ?

-----  
-----  
-----

10 que préconisez- vous pour lutter contre la corruption dans les marchés publics ?

-----  
-----  
-----



**III- - Questionnaire d'enquête à l'adresse des Fournisseurs/ entrepreneurs et prestataires de services**

**Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre des travaux de recherche de Monsieur Etienne LOMPO, étudiant à l'Université Senghor d'Alexandrie. Il vise à recueillir le point de vue général de l'interviewé sur la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso. Les renseignements que vous donnerez ne seront pas nominatifs et ne vous porteront aucun préjudice. Ils seront exploités dans le cadre strict de la rédaction du mémoire et**

- 1- Selon vous le secteur des marchés publics au Burkina Faso est t-il bien organisé ?  
Oui   
Non
- 2- Avez- vous en votre possession le code des marchés publics du Burkina Faso ?  
Oui   
Non
- 3- La réglementation en vigueur est t'elle conforme aux standards internationaux ?  
Oui   
Non   
Si non quelles sont ces insuffisances
- 4- Le code des marchés publics est –il clair et facile à comprendre ?  
Oui   
Non
- 5- En l'état actuel de la réglementation, quelles sont les dispositions que vous souhaitez voir améliorer ? Le champ d'application de la réglementation ; les modes et procédures de passation ? le système de contrôle etc. ?  
.....  
.....  
.....
- 6- Quelles sont les principales entités en charges de la gestion des marchés publics que vous connaissez ?  
.....  
.....  
.....
- 7- Quelle appréciation faites- vous de la DGCMEF, son avènement, son fonctionnement et son indépendance ? Ces forces et faiblesses ?

8- Quelle appréciation faites- vous de l'ARMP ? Son avènement, son fonctionnement et son indépendance ? Ces forces et faiblesses ?

-----  
-----  
-----

9- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?

Avec l' ARMP-----

-----  
-----

Avec la DGCMEF -----

-----  
-----

Avec les agents DAF/DMP ? -----

-----  
-----

Avec les CAM ?-----

-----  
-----

Avec les Commissions de réception ? -----

-----  
-----

10- Quelles sont les insuffisances que vous constatez généralement dans la passation des marchés publics au niveau des ministères ? (phase préparatoire, phase de passation et phase d'exécution)

-----  
-----  
-----

11- Au niveau des ressources humaines, pensez-vous que les agents ont une connaissance suffisante de la réglementation en matière de passation des marchés publics ?

OUI

Non

12- Quel serait selon vous le degré de compétence des agents en charges de la passation des marchés dans les ministères ?

Très compétents

Compétents

Incompétents

13- L'existence d'un plan de passation des marchés est-il une garantie de transparence ?

Oui

Non

Pourquoi ? -----

14- Selon-vous, le phénomène de la corruption dans les ministères s'améliore t-il ? ou s'aggrave t-il ?

-----  
-----  
-----

15- Quelles sont vos propositions pour améliorer le système de gouvernance des marchés publics ?

-----  
-----  
-----

❖ **Annexe 2 : Liste de quelques références des textes du cadre juridique et réglementaire des marchés publics au Burkina Faso.**

*1 – Les décrets*

- Le décret n° 2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant Réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public et son modificatif ;
- Le Décret N°2008-374/PRES/PM/MEF/ du 2 juillet 2008 portant Réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée. Ses dispositions s'appliquent à l'étude, à la réalisation de tous les ouvrages de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements industriels destinés à leur exploitation ;
- Décret N°2007 -243 PRES/PM/MFB du 09 mai 2007 portant création, attributions organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret N°2009 -849 PRES/PM/MMEF du 09 mai 2007 portant attributions organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

*2 – Les arrêtés*

- L'arrêté n°2008-150/MEF/CAB du 13 juin 2008 portant composition et modalités de fonctionnement du Comité chargé de l'examen des Plans de passation des marchés publics et des délégations de service public ;
- L'arrêté n°2008-151/MEF/CAB du 13 juin 2008 portant modalités d'immatriculation des marchés publics ;
- L'arrêté n°2008-152/MEF/CAB du 13 juin 2008 portant délégations de signature aux ministres et aux présidents d'institution, administrateurs de crédits ;
- L'arrêté n°2008-153/MEF/CAB du 13 juin 2008 portant fixation des conditions de mise à disposition de dossiers d'appel à la concurrence et des cahiers de charge des contrats de gré à gré ;
- L'arrêté n°2008-154/MEF/CAB du 13 juin 2008 portant fixation des pièces administratives exigées des candidats aux marchés publics et fonctionnement des commissions d'attribution des marchés, des commissions de sélection des candidats de service public et des commissions de réception ;
- L'arrêté n°2008-236/MEF/CAB du 7 août 2008 portant composition, attributions et fonctionnement du Comité chargé de l'examen des requêtes de remise de pénalités et des intérêts moratoires ;
- L'arrêté n°2008-237/MEF/CAB du 7 août 2008 portant composition, attributions et fonctionnement du Comité chargé de l'examen des demandes d'autorisation pour la conclusion d'un contrat de gré à gré ;

- L'arrêté n°2008-239/MEF/CAB du 14 août 2008 portant nomination des membres des sous commissions techniques.
- L'arrêté n°2010-247/MEF/CAB du 05 juillet 2010 portant fixation des pièces administratives exigées des candidats aux marchés publics et fonctionnement des commissions d'attribution des marchés, des commissions de sélection des candidats de service public et des commissions de réception ;
- L'arrêté n°2009-253/MEF/CAB du 14 juillet 2009 portant approbation des cahiers des charges administratives générales applicables aux marchés publics d'équipements, de fourniture et de services courants ;
- L'arrêté n°2009 - 254/MEF/CAB du 14 juillet 2009 portant approbation des cahiers des charges administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;
- L'arrêté n°2009 - 255/MEF/CAB du 14 juillet 2009 portant approbation des cahiers des charges administratives générales applicables aux contrats de prestations intellectuelles rémunérés au temps passé et Cahier des Clauses générales applicables aux contrats de prestations intellectuelles rémunérés au forfait.
- L'arrêté conjoint n° 2010- 214/MEF/MHU du 09/06/2010 portant conditions d'octroi et de retrait des agréments en matière de maîtrise d'ouvrage publique déléguée relative au travaux de bâtiments(TB) ;
- L'arrêté conjoint n° 2010- 33/MEF/MAHRH du 09/06/2010 portant conditions d'octroi et de retrait des agréments en matière de maîtrise d'ouvrage déléguée relative aux travaux d'hydrauliques et travaux d'aménagement hydro agricole (TH) ;
- L'arrêté conjoint n° 2010- 231/MEF/MID du 24/06/2010 portant conditions d'octroi et de retrait des agréments en matière d'ouvrage publique déléguée aux travaux de routes et d'ouvrages d'art (TR)

### *3 – Les circulaires*

- La circulaire n°2008-563/MEF/SG/CNCS du 3 juillet 2008 relative à la mise en application du décret n°2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 relative à la RGMPDSP ;
- La circulaire n°2008-0611/MEF/SG/CNCS du 15 juillet 2008 relative à l'application de l'arrêté portant nomination des membres des sous commissions techniques ;
- La circulaire n°2008-0638/MEF/SG/CNCS du 25 juillet 2008 relative à la mise en place des Personnes Responsables des Marchés ;