

**AUTORITE DE REGULATION
DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

SECRETARIAT PERMANENT

BURKINA FASO
Unité – Progrès – Justice

**ACTES DES PREMIERES JOURNEES DE LA
COMMANDE PUBLIQUE (JCP) 2018**

« La commande publique, un levier stratégique dans l'atteinte des résultats du Plan national de développement économique et social (PNDES) »

TOME 3 : COMMUNICATIONS

SOMMAIRE GENERAL

| | |
|--|----|
| COMMUNICATIONS INTRODUCTIVE AUX PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE (JCP)..... | 2 |
| COMMUNICATION SUR LE THEME 1 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR PUBLIC» | 13 |
| COMMUNICATION SUR LE THEME 2 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR PRIVE » | 37 |
| COMMUNICATION SUR LE THEME 3 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE LA SOCIETE CIVILE»..... | 78 |
| ANNEXES | II |
| Annexes 1 : TDR secteur public | II |
| Annexes 2 : TDR secteur privé | V |
| Annexes 3 : TDR Société civile | IX |

**COMMUNICATIONS INTRODUCTIVE AUX
PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE
PUBLIQUE (JCP)**

Présentée par Tahirou SANOU
Secrétaire Permanent de l'ARCOP

SOMMAIRE 1

| | | |
|------|---|----|
| I. | GENESE ET ORGANISATION | 4 |
| II. | ARCOP : QUEL BILAN, 10 ANS APRES ? | 6 |
| III. | FOCUS SUR LE NOUVEAU DISPOSITIF DE LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 10 |
| IV. | LES PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE : UN OUTIL D'AIDE A LA REGULATION | 12 |

I. GENESE ET ORGANISATION

1. Origine ou fondement

- L'origine de l'ARCOP remonte à l'avènement de la réforme des marchés publics consacrée dans l'espace UEMOA en 2005 à travers deux directives majeures dont la **DIRECTIVE N°05** portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public ;
- En transposition de cette directive, le Gouvernement burkinabè adopte le décret n°2007-243/PRES/PM/MFB du 09 mai 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;
- L'ARMP est rendue opérationnelle en 2008, avec l'installation des membres du Conseil de régulation le 1^{er} juillet 2008.

2. Organisation

Au plan organisationnel et fonctionnel, l'ARMP a été rattachée au Ministre en charge des finances et du budget et bâties autour de trois organes que sont :

1. Le Conseil de régulation,

- 12 membres issus des secteurs publics, privé et la société civile

2. Une commission de règlement amiable des litiges (CRAL)

- 12 membres issus des secteurs publics, privé et la société civile

3. Un Secrétariat Permanent

3. Missions

S'inspirant des objectifs fixés par la DIRECTIVE n° 05, le décret n°2007-243 lui assignait cinq missions essentielles à savoir:

- la définition des politiques;
- la formation et l'information ;

- le maintien du système d'information ;
- la conduite des audits et l'évaluation du système ;
- le règlement non juridictionnel des différends relatifs à la passation et à l'exécution des marchés publics et des délégations de service public ;
- L'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des acteurs de la commande publique.

4. Evolution

Trois réformes successives ont marqué la vie de l'ARMP en 2009-2010, en 2014 et 2017.

En 2009, intervient le décret n°2009-849/PRES/PM/MEF du 24 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP. Rendu effectif en 2010, ce décret opère des changements dans l'organisation et le fonctionnement de l'ARMP dont les plus essentiels se résument comme suit:

- Le rattachement de l'ARMP au cabinet du Premier ministre ;
- La CRAL est renommée Comité de règlement des différends (CRD) ;
- Le cumul de qualité (fonction) de membre de conseil de régulation et CRD.

En 2014, prenant en compte les dispositions des textes consacrant le régime juridique du PPP, le Gouvernement adopte le décret n°2014-554/PRES/PM du 27 juin 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP)

En terme d'innovations, ce décret :

- élargi les missions au PPP,
- rebaptise le CRD en ORAD,
- consacre l'incompatibilité des fonctions de membre de Conseil de régulation et de l'ORAD,
- accorde une voix délibérative au Secrétaire Permanent dans le fonctionnement de l'ORAD,
- institue le recours préalable auprès l'autorité contractante,
- consacre la faculté de retrait des décisions rendues par l'ORD

En 2016-2017, la réforme globale du cadre des marchés publics apporte d'importantes innovation au niveau de l'ARCOP: en effet, cette réforme matérialisée par la loi n°039-2016/AN adopté le 2 décembre 2016 et ses textes d'application intervenus en 2017 consacre :

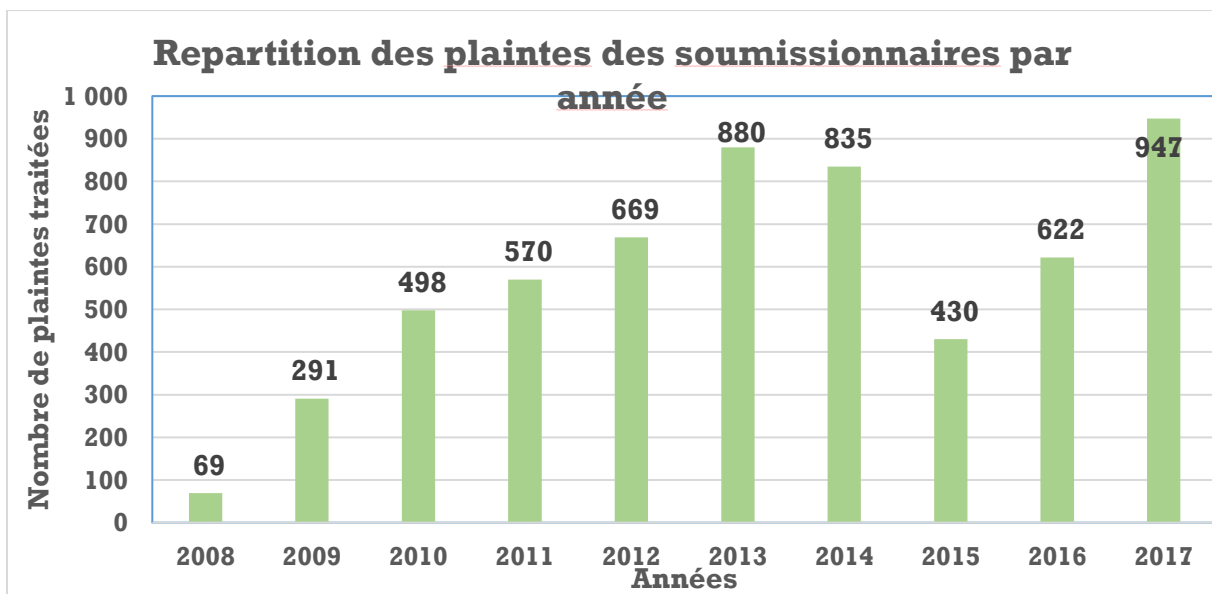
- un fondement législatif à l'ARCOP ;
- renforce son indépendance fonctionnelle ;
- renforce son autonomie financière ;
- Institution de la redevance de régulation
- rebaptise de nouveau l'organe de règlement des différends qui devient ORD et son effectif qui passe de 12 à 24 membres.
- met fin à la participation du Secrétaire permanent au fonctionnement de l'ORD avec voix délibérative

II. ARCOP : QUEL BILAN, 10 ANS APRES ?

1. Quelques chiffres illustratifs des acquis de l'ARMP à l'ARCOP de 2008 à 2017 :

- **En matière de formation et de sensibilisation des acteurs:**
 - 258 sessions de formation/sensibilisations réalisées au profit de 18 867 acteurs ;
 - En 2017, il y a 13 journées de sensibilisation au profit de 3 899 acteurs du privé à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso ;
 - 76 demandes d'appuis techniques traitées.
- **En matière d'audit et d'évaluation du système :**
 - deux (2) audits indépendants des marchés publics réalisés sur 505 autorités contractantes ;
 - exercice 2008 et 2009 ;
 - exercice 2010, 2011 et 2012.

- quatre (4) évaluations de la performance des acteurs de la commande publique ayant couvert 151 autorités contractantes ;
 - une (1) revue analytique du système des marchés public (CPAR) réalisée en 2010.
- En matière de règlement de litige, de conciliation et de sanction :
 - Plaintes : 5 811 plaintes examinées et 5 340 décisions rendues.



- **Conciliation**

- 637 demandes de conciliations traitées et 649 procès-verbaux/décisions de conciliation ou de non conciliation établis ou rendus.

- **Avis de résiliation**

- 1 571 demandes d'avis de résiliation traitées et 1368 avis émis.

- **Dénonciation et sanction**

- 109 dénonciations enregistrées et examinées
- 94 suspensions d'entreprise prononcées.
-

▪ **En matière de réglementation, l'ARCOP a contribué directement à l'adoption de:**

➤ **02 lois :**

- la loi n°020-2016/AN du 22/07/2016 portant allègement des conditions d'exécution des projets, programmes et activités de développement
- la loi n°039-2016/AN du 02/12/2016 portant réglementation générale de la commande publique.

➤ **08 décrets :**

- le décret portant nomination des membres du Conseil de régulation ;
- le décret n°2011-1111/PRES/PM/MEF/MFPTSS du 30 décembre 2011 portant adoption de la stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs des marchés publics ;
- le décret n°2015-1260/PRES-TRANS/PM/MEF du 09 novembre 2015 portant code d'éthique et de déontologie de la commande publique ;
- le décret n°2016-858/PRES/PM/MINEFID du 07/09/2016 d'application de la loi relative à l'allègement des conditions d'exécution des projets, programmes et activités de développement ;
- le décret n°2017-0775/PRES/PM/MINEFID de la 18/08/2017 portant fixation de la taxe de la redevance de régulation de service public et modalités de reversement des ressources ;
- le décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2017-0050/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP) et
- le décret n°2017-0051/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée.

➤ **En outre, elle a :**

- contribué à l'adoption de 19 arrêtés,
- participé à la relecture de 16 textes réglementaires à la demande de diverses administrations publiques ;

- émis des avis sur 18 projets de textes.
- **En matière de maintien du système d'information**
 - Neuf (9) rapports de régulation du système de la commande publique ont produits ;
 - Quatre (4) études réalisées dans le domaine des marchés publics :
 - le partenariat publics-privé,
 - la définition des modalités de contrôle et d'audits indépendants des marchés publics, de leur périodicité et de leur mise en œuvre,
 - la stratégie nationale de lutte contre fraude et la corruption dans les marchés publics et délégations de service publics,
 - la stratégie nationale de renforcement des capacités en marchés publics).
 - Trois (3) plans d'actions proposées au Gouvernement :
 - le plan d'actions pour la définition des modalités de contrôles et d'audits indépendants des marchés publics, de leur périodicité et de leur mise en œuvre ;
 - le plan d'actions de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption dans les MP&DSP.

Le plan d'actions de mise en œuvre des recommandations des audits)

- **En matière d'enquête**
 - Sept (7) missions enquêtes réalisées sur les marchés publics : la région de la Boucle du Mouhoun, le CHR de Tenkodogo, le CHR de Kaya, le CNRST, le MATDS, CEIA International et la SOGEMAB.
- **En matière de communication**
 - Un (1) un film documentaire sur la réforme des marchés publics ;
 - Deux (2) spots publicitaires réalisés et diffusés par la Télévision nationale du Burkina (TNB) sur la corruption et le numéro vert de l'ARCOP ;
 - Un site Web.

▪ **Documents standards élaborés et outils de gestion :**

- Douze (12) dossiers standards nationaux d'acquisition (5 en 2009 et 7 en 2015) ;
- Trois (3) rapports d'évaluation type des offres ;
- Un (1) manuel de procédures types pour les maîtres d'ouvrage délégués ;
- Trois (3) cahiers des clauses administratives générales produits ;
- Deux (2) spécifications techniques standard pour le matériel roulant ;
- Une (1) spécification technique standard de matériel de bureau ;
- Trois (3) spécifications techniques standards pour des équipements informatiques ;
- Un (1) guide de l'autorité contractante élaboré ;
- Un (1) guide d'utilisation des normes qualité en matière de commande publique élaboré.

▪ **Cadre de concertation**

- 4 ateliers d'échanges avec le monde judiciaire ;
- 1 atelier d'échanges avec les acteurs du règlement des différends (soumissionnaires et autorités contractantes) ;
- 2 ateliers d'échanges avec la société civile ;
- 4 ateliers d'échanges avec les journalistes.

III. FOCUS SUR LE NOUVEAU DISPOSITIF DE LA COMMANDE PUBLIQUE

1. Processus d'adoption

- **2011** : Mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer un avant-projet de loi portant réglementation générale des marchés publics ;

- **2011 à 2015:** Maturation de l'avant-projet de loi à travers l'organisation de diverses ateliers dans un processus inclusif avec les acteurs ;
- **2015:** Transmission des projets de texte élaborés au Gouvernement de transition à la suite des travaux d'actualisation ;
- **2016:**
 - Actualisation des projets de textes en prenant en compte les implications de la loi organique n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances, notamment l'institution du budget-programme de l'Etat.
 - Adoption de la loi n°039 par l'Assemblée Nationale le 02 décembre 2016
- **2017:** Adoption de trois décrets et divers arrêtés d'application.

2. Innovations majeures

Le nouveau cadre législatif et réglementaire qui vise une plus grande efficacité de la gestion de la commande publique et une meilleure absorption des ressources financières allouées aux projets d'investissement consacre entre autres innovations :

- l'allègement des procédures (rehaussement des seuils de passation, etc.) ;
- l'allègement du contrôle *a priori* ;
- la clarification du rôle des acteurs ;
- l'allègement de la revue des procédures sur financement extérieur ;
- l'allègement du processus de passation des marchés relatifs aux prestations spécifiques ;
- la définition claire des critères de détermination de l'offre anormalement basse ;
- la définition claire de la notion de défaillance, ainsi que les sanctions y afférentes ;
- la réduction des délais ;
- la définition des infractions et les sanctions y relatives.

IV. LES PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE : UN OUTIL D'AIDE A LA REGULATION

1. Concept et objectifs

L'idée des JCP s'inscrit dans la dynamique d'une quête permanente de l'efficacité de la commande publique fondée sur un dispositif performant de régulation ;

Les JCP se veulent être donc un outil d'aide à une régulation innovante, au service de l'efficacité de la commande publique.

Dès lors, elles ont été imaginées comme une tribune, un cadre de réflexions et de stimulation des acteurs en vue d'améliorer le système national de la commande publique.

2. Format organisationnel

- un forum scientifique qui se veut être un lieu de rencontre entre théoriciens et praticiens de la commande publique pour un partage d'expérience et de réflexion sur les enjeux et les nouvelles problématiques du secteur en vue de propositions de solutions innovantes ;
- une aire d'exposition qui réunit les candidats potentiels de la commande publique, les autorités contractantes, les organes de contrôle et de régulation et les PTF ;
- une nuit de la commande publique qui réunit l'ARCOP et ses principaux partenaires au cours de laquelle les meilleures prestataires et autorités contractantes sont primées.

**COMMUNICATION SUR LE THEME 1 : « LA
COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER
STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR
PUBLIC »**

Présentée par Jean Marie BONKOUNGOU
Consultant en Marché Public

SOMMAIRE 2

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION : | 15 |
| I- LE POIDS DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE NATIONALE | 16 |
| II- LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVE | 23 |
| III- L'INTEGRITE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS..... | 29 |
| RECOMMANDATIONS..... | 35 |

INTRODUCTION

La commande publique constitue un instrument privilégié de politique économique et elle doit, à ce titre, être associée à la réalisation des objectifs de développement de notre pays.

Il est, cependant, difficile de mesurer la portée exacte de cet impact sur l'économie car la rareté des statistiques rend compliquée la tâche et ne permet pas de tirer de grandes conclusions.

Le Plan national de développement économique et social (PNDES) retient la bonne gouvernance comme un défi majeur à relever pour assurer la transformation structurelle de l'économie burkinabè, bonne gouvernance qui passe par une cohérence dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques pour renforcer leur lien avec le budget de l'État et favoriser une réforme efficace de la réglementation des marchés publics.

La commande publique est considérée comme le blocage à la mise en œuvre des divers projets. Sa réforme est alors nécessaire pour qu'elle soit un instrument permettant d'acquérir les biens et services nécessaires à la réalisation des projets dans les délais raisonnables.

Dans tous les cas, les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, quel que soit leur montant, sont soumises à quatre principes fondamentaux:

- l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition;
- la liberté d'accès à la commande publique;
- l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle;
- la transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique.

La commande publique fait intervenir deux principaux acteurs : le secteur public qui exprime ses besoins et le secteur privé chargé de la réalisation des besoins exprimés moyennant le paiement du prix de la prestation. La réglementation générale de la commande publique définit des règles claires pour une gestion transparente des ressources publiques.

Quel rôle devrait jouer chaque acteur notamment le secteur public dans l'atteinte des objectifs de développement.

Dans un premier temps, nous examinerons le poids des marchés publics dans l'économie, ensuite son rôle de promoteur du secteur privé et enfin celui de maintien de l'intégrité du système

I. LE POIDS DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE NATIONALE

Avant d'examiner le poids de la commande publique, il conviendra de cerner la notion du secteur public ou de l'administration publique. Que recouvre cette notion ?

1- L'administration publique

L'administration publique concerne les administrations qui concluent des commandes publiques. Aux termes des dispositions de l'article 3 de la loi n°2016-039/AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique, les autorités contractantes régies par la loi sont :

- les ministères et institutions ;
- les autorités administratives indépendantes ;
- le parlement ;
- les missions diplomatiques et consulaires ;
- les collectivités territoriales ;
- les établissements publics de l'Etat ;
- maîtres d'ouvrage public délégués ;
- les sociétés d'Etat ;
- les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, d'une société d'Etat, d'une société à participation financière publique majoritaire, d'un organisme de droit public ou d'une association formée par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public ;
- les personnes de droit privé, ou des sociétés d'économie mixte, lorsque ces marchés bénéficient du concours financier et/ou de la garantie de l'Etat ou d'une des personnes morales de droit public;

- une coordination ou un groupement de commandes (une centrale d'achat) qui acquiert des fournitures et/ ou des services destinés à des autorités contractantes, ou conclut des accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services destinés à des autorités contractantes ;
- une entité bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs d'exercer une activité de service public qui passe des contrats avec des tiers dans le cadre de cette activité et que l'acte par lequel ce droit est octroyé prévoit que l'entité concernée respecte les dispositions relative à la loi relative à la commande publique.

Sur la base du Rapport d'activités 2016 de l'ARCOP, on pouvait dénombrer, en plus des ministères, institutions et missions diplomatiques :

- 383 Conseils régionaux et mairies;
- 91 Etablissements publics ;
- 20 maitres d'ouvrage public délégués
- 22 sociétés d'Etat.¹.

Bien que les statistiques soient parcellaires car elles ne semblent pas prendre en compte tous les acteurs ci-dessus cités, les marchés publics représentent un poids non négligeable dans les dépenses publiques. L'analyse du poids se fait à travers le volume financier, la nature des contrats et le recours aux procédures de conclusion.

2- Le nombre de contrats et leur volume financier

Les volumes financier et en nombre des marchés publics varient d'une année à une autre pour atteindre son pic en 2014. Le nombre de marchés publics était en moyenne de 8 500 contrats entre 2011 à 2013. Il a atteint son point le plus élevé en 2014 avec plus de 9 900 contrats représentant un volume financier de 441 943 449 208 FCFA.

L'augmentation du volume financier pourrait s'expliquer par l'intégration des Etablissements publics et des Sociétés d'Etat. En effet, on constate que le volume financier des marchés des Etablissements publics est passé de 9 609 316 612 F CFA en 2011 à 32 761 168 623F CFA en 2014. E même, le volume financier des marchés des Sociétés d'Etat est passé de 24 923 178 460 F CFA en 2011 à 52 319 289 425F CFA en 2014.

¹ Rapport d'activités 2016 de l'ARCOP, pages 32 et ss

Par ailleurs, le volume financier des marchés des collectivités territoriales est passé de 9 790 788 217 F CFA en 2011 à 18 360 800 426 F CFA en 2014.

Tous ces chiffres sont à relativiser au regard du nombre des entités contractantes. En effet, en l'absence d'un système d'information intégrant toutes les autorités contractantes, les chiffres semblent insuffisamment exhaustifs.

Tableau N°1 Evolution (en valeur) des marchés publics conclus par catégories d'autorités contractantes 2010 à 2015

| D'AUTORITES CONTRACTANTES | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Ministères et institutions | 259 965 634 552 | 139 813 136 528 | 248 349 073 434 | 159 145 234 137 | 296 596 128 295 | 194 262 446 667 |
| SE | 24 923 178 460 | 21 290 631 100 | 35 114 739 895 | 9 461 995 786 | 52 319 289 425 | 34 557 333 644 |
| MOD | 15 622 921 904 | 21 299 033 475 | 29 681 447 808 | 28 267 422 778 | 29 615 446 047 | 7 297 123 945 |
| EPE | 9 609 316 612 | 8 761 863 012 | 15 601 620 819 | 39 261 953 170 | 32 761 168 623 | 14 759 187 960 |
| Collectivités territoriales | 9 790 788 217 | 11 867 477 354 | 11 871 208 064 | 17 804 187 225 | 18 360 800 426 | 11 944 136 206 |
| Structures déconcentrées | 10 103 450 606 | 11 209 750 333 | 13 619 420 888 | 17 252 260 773 | 12 290 616 392 | 3 658 034 079 |
| TOTAL | 330 015 290 351 | 214 241 891 802 | 354 237 510 907 | 271 193 053 869 | 441 943 449 208 | 266 478 262 501 |

Tableau 2 : Evolution (en nombre) des marchés publics conclus par catégories d'autorités contractantes 2010 à 2015

| CATEGORIES D'AUTORITES CONTRACTANTES | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ministères et institutions | 2 621 | 1 882 | 723 | 449 | 501 |
| Sociétés d'Etat (SE) | 977 | 952 | 359 | 1 548 | 504 |
| Maîtres d'ouvrage délégués (MOD) | 232 | 269 | 266 | 283 | 137 |
| Etablissements publics de l'Etat (EPE) | 984 | 1 044 | 1 328 | 1 285 | 1 005 |
| Collectivités territoriales | 2 177 | 2 124 | 3 865 | 3 559 | 2 858 |
| Structures déconcentrées | 1 981 | 2 154 | 2 401 | 2 779 | 1 600 |
| TOTAL | 8 972 | 8 425 | 8 942 | 9 903 | 6 605 |

Source : ARCOP

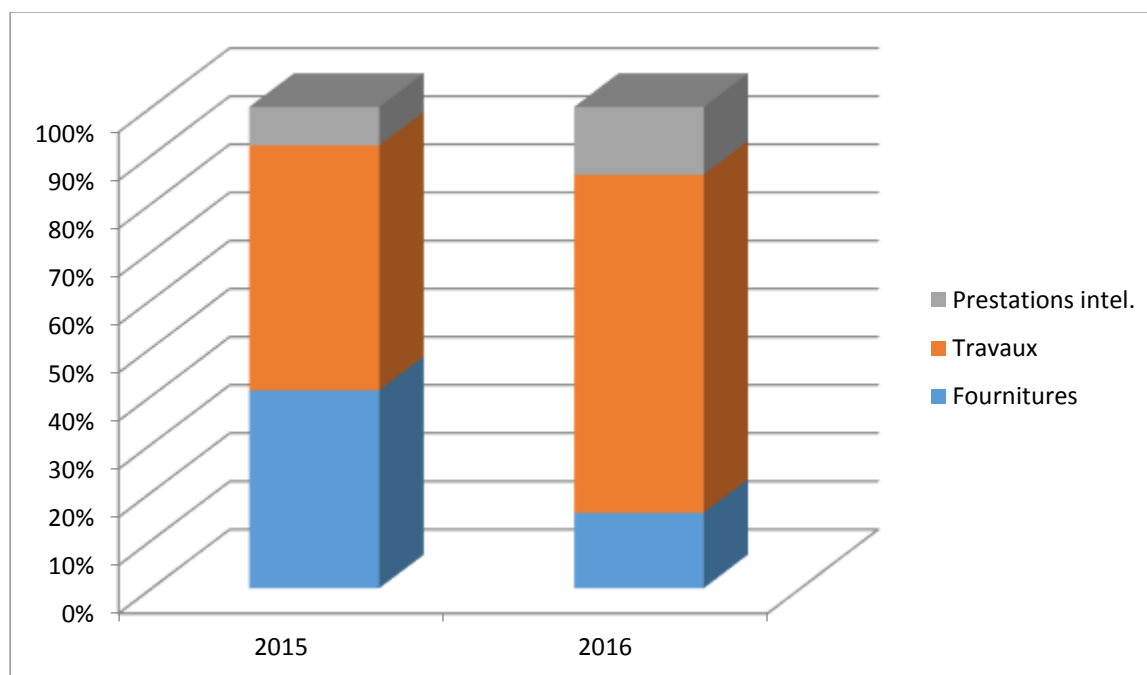
3- Répartition des marchés par nature

La nature des contrats donne une priorité aux infrastructures. En effet, le taux des infrastructures dépassent 50% du montant de la dépense annuelle même si le montant en valeur absolue décroît d'une année à une autre. On constate une baisse sensible des investissements au cours de la période post-insurrectionnelle au niveau du budget de l'Etat. Certains marchés de la période 2014 ont été annulés ou résiliés pour tenir compte des difficultés conjoncturelles.

Tableau 3 : Répartition des marchés par nature

| NATURE DE CONTRAT | MARCHES 2015 | | | MARCHES 2016 | | |
|----------------------------------|--------------|------------------------|------------|--------------|------------------------|------------|
| | Nombre | Montant | Taux | Nombre | Montant | Taux |
| Fournitures et services courants | 286 | 79 927 368 693 | 41,14 | 190 | 21 462 215 777 | 15,66 |
| Prestations intellectuelles | 102 | 15 548 201 001 | 8,01 | 75 | 19 294 238 789 | 14,07 |
| Travaux | 113 | 98 786 876 973 | 50,85 | 71 | 96 331 029 748 | 70,27 |
| TOTAL | 501 | 194 262 446 667 | 100 | 336 | 137 087 484 314 | 100 |

Source : ARCOP



4- Procédures de conclusion des contrats

L'administration publique fait beaucoup appel à des procédures compétitives en passant par une publicité ouverte (avis d'appel d'offres, avis de demande de prix, avis à manifestation d'intérêt) même si le taux n'atteint pas celui exigé par les indicateurs de l'UEMOA en la matière.

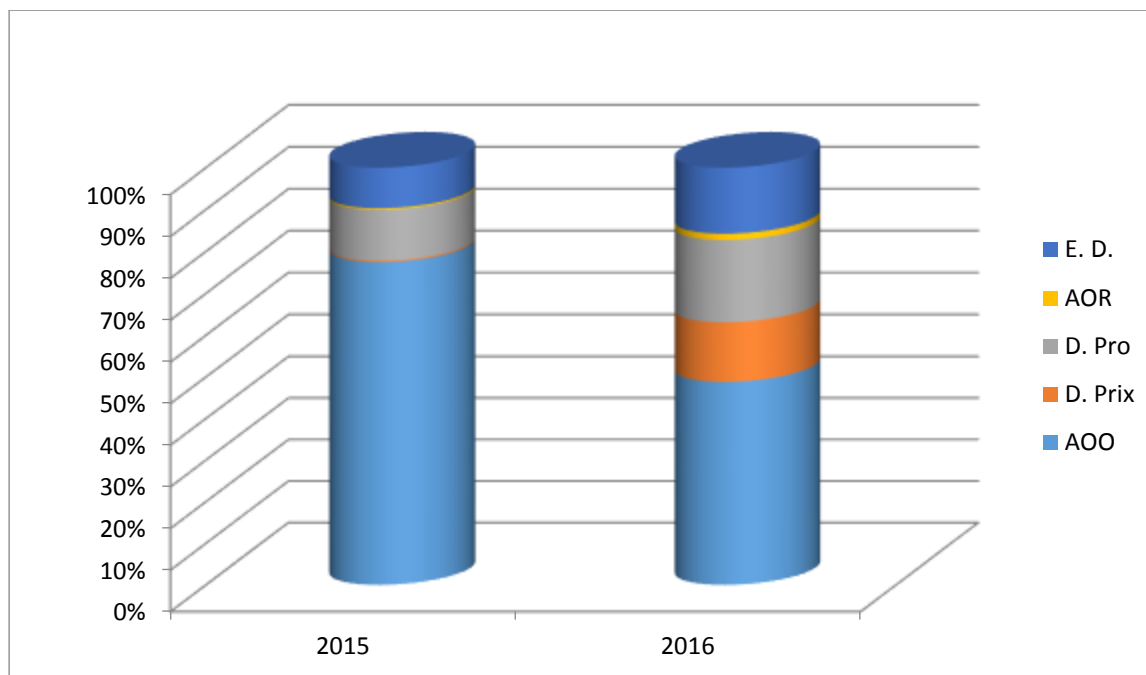
L'on constate cependant, une tendance décroissante du recours à l'appel d'offres ouvert. En effet, son taux est passé de 77,4% en 2015 à 48,81 en 2016.

Le recours aux procédures exceptionnelles semble de plus en plus privilégié. En effet, les marchés par entente directe conclus en 2015 représentaient 9,68% contre 15,77% en 2016 ; tout comme les appels d'offres restreints passent de 0,39% en 2015 à 1,49%.

Tableau 4 : Tableau de répartition des marchés par procédures

| PROCEDURES | MARCHES 2015 | | | MARCHES 2016 | | |
|----------------------------|--------------|-----------------|----------|--------------|-----------------|----------|
| | Nombre | Montant | Taux (%) | Nombre | Montant | Taux (%) |
| Appels d'offres ouverts | 243 | 118 514 058 921 | 77,4 | 164 | 106 140 334 006 | 48,81 |
| Demandes de prix | 51 | 437 080 456 | 0,34 | 48 | 460 970 422 | 14,29 |
| Demandes de propositions | 89 | 15 290 850 128 | 12,16 | 66 | 16 671 440 525 | 19,64 |
| Appels d'offres restreints | 21 | 6 312 494 368 | 0,39 | 5 | 541 199 152 | 1,49 |
| Ententes directes | 97 | 53 707 962 794 | 9,68 | 53 | 13 273 540 209 | 15,77 |
| TOTAL | 501 | 194 262 446 667 | 100 | 336 | 137 087 484 314 | 100 |

Source : ARCOP



Le volume des marchés est étroitement lié à la santé économique du pays. On a constaté une baisse du volume financier des marchés à partir de 2015. Mais il semble remonter à partir de 2017. En effet, sur la base d'une synthèse de cinq (5) ministères², le montant cumulé des contrats s'élève à 287 115 143 560 F CFA, atteignant ainsi le montant cumulé de toutes les administrations en 2015.

II. LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVE

Les Directives relatives à la passation des marchés publics de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les emprunteurs de la BIRD³ et de l'IDA visent, entre autres objectifs, la promotion du secteur privé local. Quatre (4) considérations guident la détermination des règles et procédures de passation des marchés de la Banque mondiale :

- a) la nécessité d'exécuter le projet dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité ;
- b) la volonté de donner à tous les soumissionnaires répondant aux critères d'éligibilité, qu'ils viennent de pays développés ou de pays en développement, les mêmes informations et des chances égales de concourir pour l'obtention des marchés publics ;

² Ministère des infrastructures, Ministère de la santé, Ministère de l'éducation nationale, Ministère chargé de l'agriculture et Ministère chargé de l'eau. Source : DMP/ARCOP

³ Edition 2011

c) la volonté d'encourager les entrepreneurs et les fabricants du pays Emprunteur ; et

d) la transparence dans la passation des marchés.

Par ailleurs, la Directive 04 de l'UEMOA considère : « que toute réglementation en matière de marchés publics doit concourir à la réalisation des objectifs visant à mettre en œuvre une déconcentration et une décentralisation performantes, améliorer la productivité de la dépense publique, *encourager la professionnalisation des acteurs de la commande publique*, renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption, *promouvoir les petites et moyennes entreprises*, favoriser les échanges intracommunautaires, développer la convergence économique à travers le développement des marchés publics et garantir des voies de recours efficaces ».

Le décret n°2017-049/PRES/PM/MINIEFID du 1^{er} février 2017 portant réglementation générale de la commande publique a mis en place des organes dont le rôle est d'assurer une bonne exécution de la fonction « commande publique ».

1. 1 : la fonction commande publique

La fonction première des commandes publiques est de satisfaire les besoins des pouvoirs publics, Parallèlement à cette fonction, on a vu se développer l'idée que les commandes publiques peuvent et doivent être utilisées comme instrument de la politique économique. Si, au niveau du discours politique, l'accent est mis principalement sur la seconde de ces fonctions, il est toutefois essentiel de garder présent à l'esprit le fait qu'en pratique, les administrations ordonnatrices considèrent les marchés publics sous l'angle de la première de leurs fonctions ; l'on constate même que, dans bien des cas, elles sont réticentes à l'utilisation des commandes comme instrument économique.

Il faut reconnaître les limites de l'action qu'il est possible de mener : ce n'est qu'au travers de la première fonction, qui est largement une fonction d'approvisionnement, que l'on pourra tenter d'orienter les commandes pour obtenir un effet économique. Le but essentiel est d'acquérir des biens, de faire réaliser des prestations ou des travaux, la préoccupation économique n'apparaissant comme une idée secondaire.

A la différence des autres dépenses publiques, les commandes publiques ont un effet structurel qui n'est pas négligeable. Considérées dans leur seule fonction d'approvisionnement, sans qu'aucune volonté délibérée d'orienter soit présente, les commandes publiques, par leur existence même, peuvent contribuer à concentrer les secteurs industriels, voire à créer des monopoles ou inversement, à

diversifier l'offre ; dans les marchés d'importance moyenne où la rotation des fournisseurs est fréquente, l'attribution d'une commande peut donner un coup de fouet à une entreprise, tout comme elle peut provoquer la faillite d'une autre.

L'attribution de commandes à des prix anormalement bas peut entraîner les entreprises dans une compétition qui en laissera l'une ou l'autre en ruine ; le groupement de nombreuses commandes en un temps très court risque de créer des capacités excédentaires par les crêtes de production qu'elles auront provoquées, l'octroi systématique de commandes à une même entreprise crée chez celle-ci un marché captif qui, en fin de compte, la rend dépendante de l'Etat ; enfin, le protectionnisme peut conduire à une perte de qualité qui, sur les marchés non captifs, risque de mettre les entreprises nationales à un niveau où elles ne sont plus en mesure de s'opposer à la concurrence étrangère.

2. 2 : les préférences nationales

L'un des rôles de la passation des marchés est de créer un secteur privé concurrentiel pour assurer à long terme. Dans les directives relatives à la passation des marchés publics de tous les partenaires techniques et financiers, il est prévu une clause permettant d'octroyer des préférences aux entreprises nationales ou aux produits du pays de l'emprunteur pour les rendre plus compétitifs.

Les articles 111 à 115 du décret n°2017-049 prévoient les modalités de mise en œuvre d'une clause de préférence communautaire ou locale dans les DAO. « Lors de la passation d'un marché public ou une délégation de service public, une clause de préférence peut être accordée à l'offre conforme aux spécifications techniques du dossier d'appel à la concurrence présentée par une entreprise communautaire ou une entreprise locale pour les appels à la concurrence lancés par les collectivités territoriales si les accords de financement n'en disposent pas autrement. Dans le cas où les accords de financement autorisent la préférence nationale, elles s'appliquent dans le respect des seuils qui y sont fixés. La marge de préférence communautaire ou locale est prévue au dossier d'appel à la concurrence et est quantifiée sous forme d'un pourcentage du montant de l'offre».

« Les entreprises communautaires bénéficient, dans le cas de marchés publics de travaux, d'une marge de préférence de dix pour cent (10%) maximum du montant de leurs offres financières. »

« Dans le cas d'un marché public d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics de l'espace UEMOA, le candidat au marché qui aura prévu de sous-traiter au moins trente pour cent (30%) de la valeur globale du marché à une entreprise, un artisan ou une entreprise artisanale d'un Etat membre de l'espace UEMOA dans lequel le marché est exécuté peut bénéficier d'une marge

de préférence qui ne peut dépasser cinq pour cent (5%), cumulable avec les taux de la préférence définis à l'alinéa 1^{er} ».

Pour les marchés de fournitures, la marge est portée à quinze pour cent (15%) du montant de leurs offres financières à condition que les produits manufacturés ou ouvrés intègrent une valeur ajoutée d'intrants communautaires d'au moins 20%.

Dans tous les cas, la marge de préférence ne s'applique que lorsqu'elle a été prévue dans la convention de financement et définie dans le dossier d'appel d'offres.

L'administration publique devrait intégrer ces points aux différentes négociations d'une part et veiller à ce que les stipulations soient expressément mentionnées dans les appels d'offres internationaux d'autre part.

Le rôle des pouvoirs politiques est de créer les conditions pour avoir des entreprises compétitives. C'est dans ce sens que le gouvernement avait décidé de mettre en place les agréments techniques. Loin d'être un frein au développement de l'Entreprise, il pose les éléments fondamentaux dont devraient avoir une entreprise pour être compétitive. Si les agréments étaient délivrés dans les conditions idoines

3. 3-L'accès des PME à la commande publique

Le projet AMADE (Accès aux Marchés de l'Aide publique au Développement), développé et soutenu par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a réalisé une étude sur l'accès des entreprises locales notamment les Petites et moyennes entreprises (PME) du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, du Mali, du Bénin, du Togo et du Niger à la commande publique, à la demande de son Comité de pilotage du projet, présidé par l'Association de promotion des exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI) et regroupant l'OIF, la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et les agences de développement de la région Alsace (Alsace International) et de la Catalogne (ACCIO).

Cette étude a permis de relever la disparité des définitions des PME dans les différents Etats de l'UEMOA et de formuler des recommandations.

Le Ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso a réalisé, également en 2011, une étude sur l'accès des PME et des artisans aux marchés publics. Cette étude a permis de comprendre les difficultés d'accès des PME et des artisans aux marchés publics et a formulé des recommandations qui épousent celles déjà réalisées par l'AMADE.

Au Burkina, la charte des PME a été adoptée en janvier 2018 et le gouvernement s'est engagé à faire des PME, le véritable levier de la croissance économique au regard du rôle qu'elles jouent dans la création de valeur ajoutée, des emplois et de la lutte contre la pauvreté. Le président de la Confédération générale des entreprises (CGE) recommande qu'annuellement, l'Etat passe 15% de ses commandes publiques aux PME.

L'accès à la commande publique des PME passe par :

- une définition de critères de participation adaptés aux PME notamment les allotissements
- une rationalisation des pièces administratives et des documents de participation exigés
- une adaptation des garanties exigées à la capacité des PME notamment en instituant une déclaration de garantie qui est une garantie sur l'honneur. En cas de mise en œuvre de la responsabilité de l'attributaire du marché, la sanction est de suspension est immédiatement applicable et sera pourrait diminuer considérablement le nombre de recours examinés par l'ORD
- une révision des dispositions concernant les avances à payer pour qu'elles permettent à l'entreprise d'avancer dans les travaux qu'à régler au préalable des impôts.
- La prise en compte des capacités techniques des entreprises nationales dans les critères de qualification par la production d'un agrément technique qui est défini comme une preuve de qualification pour l'exécution de prestations d'une nature déterminée. Les conditions définies ne sont pas parfois par en adéquation avec le secteur privé national. Mais, les conditions doivent être objectivement définies et ne devraient pas être taillées sur la base des capacités d'une entreprise mais sur les besoins réels pour une bonne exécution de la prestation.

4- Des achats plus juridiques qu'économiques

Les dossiers d'appel d'offres prévoient des critères de recevabilité, de conformité, d'évaluation d'une offre et d'attribution des contrats. Dans les dossiers standards, des propositions de critères sont faits pour prendre en compte le caractère économique de l'acquisition. Cependant, on constate que les achats se focalisent les aspects juridiques de l'appel d'offres faisant des marchés publics seulement des acquisitions plus juridiques qu'économiques.

On peut constater que des marchés de fourniture de vivres destinées à l'approvisionnement des cantines scolaires n'étaient pas réalisés au mois d'avril

de l'année scolaire. De même des engrais destiné à soutenir la production agricole n'ont pu être livrés avant la saison hivernale sans que le candidat soit en retard. Les procédures ont été très bien respectées mais l'acquisition arrive à un moment inopportun et cause plus de souci à l'autorité contractante qu'elle ne solutionne son problème.

Le décret 049 portant procédures de passation d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public en son article 73 permet le recours à un appel d'offres restreint pour certains types de biens notamment les biens de production locale ou artisanale. Cependant ni la réglementation ni les dossiers types ne font obligation de recourir à des biens de production locale ou artisanale.

On constate dans le cadre de l'acquisition du mobilier, on peut retrouver dans la réponse à un appel d'offres ouvert des offres de mobilier importé et d'offres de mobilier produit localement sans qu'on ne puisse appliquer une clause de préférence communautaire ou locale pour les entreprises qui les produisent localement.

5- Le recours à des procédures ouvertes

A partir des statistiques présentées ci-dessus, l'autorité contractante semble privilégier les procédures sélectives au détriment des procédures compétitives. En effet, en 2016 plus de 15% des marchés conclus, en volume, ont été par une procédure d'entente directe et une variation à la hausse des marchés conclus par entente directe. Des procédures dérogatoires ont souvent été utilisées sans que le fondement ne puisse être prouvé.

En effet, l'autorité contractante, au regard de la mauvaise qualité de l'exécution des prestations souhaite conclure le contrat avec des entreprises qui ont fait leur preuve avec elle. Cette argumentation traduit l'incapacité d'évaluer les offres avec des critères objectifs malgré l'institutionnalisation des agréments techniques dans tous les domaines y compris les prestations intellectuelles et les fournitures.

L'élaboration des conditions pour l'obtention des agréments techniques devraient être encadrée. On constate que les agréments techniques élaborés sous l'égide de l'Autorité de régulation de la commande publique conduisent à une certification d'une qualification technique sans imposer le paiement de droits au demandeur. Dans les cas des agréments techniques délivrés par les ministères, leur institution viserait plus à recouvrer des recettes de service plus qu'à certifier la qualification des entreprises. En effet, combien d'entreprises disposent-elles d'un agrément technique sans avoir les capacités technique et financière réelle pour l'exécution de marchés ? C'est la raison pour laquelle, les acheteurs publics recourent encore aux deux notions à savoir « marchés similaires » et « agréments techniques ».

6- La promotion sociale par les marchés publics

Les marchés publics constituent un instrument de politique économique et social. Ils devraient aider les personnes publiques à réaliser des politiques que les autorités politiques leur assignent.

L'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'organismes dont les activités sont fondées sur les principes de solidarité et d'utilité sociale. En ce sens, les bénéfices provenant de leur activité économique ne sont pas réalisés dans un but de profit personnel mais dans une optique de réinvestissement en faveur des personnes (et notamment des salariés). Le mode de gestion de ces organismes repose sur des principes de participation et de partage du pouvoir. Le plus souvent, ces structures sont en partie financées par des fonds publics.

L'introduction d'une économie sociale et solidaire permettra aux collectivités territoriales d'appliquer dans la légalité une obligation qui leur est confiée par le Code général des collectivités territoriales. En effet, sur le fondement des dispositions des articles 99 et 100 de la loi n°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales, la Région et la Commune sont chargées de la protection sociale des individus et des groupes.

L'introduction de cette notion permettra aux Collectivités territoriales de réserver certains contrats aux groupes vulnérables. Elle sera étendue aux autres personnes publiques comme l'Etat et les établissements et entreprises publics et permettrait de consacrer certains marchés publics (décoration, construction ou sculpture de statuettes au niveau des ronds-points, tenues scolaires, etc.) aux artisans.

La promotion du secteur privé permet de jeter les bases d'une économie de développement centré sur nos propres ressources. Il y a nécessaire qu'à l'issue de ses opérations d'investissements, on obtienne un bassin d'entreprises viables et contribueront à la promotion de l'économie nationale. Mais les acteurs redoutent les effets néfastes qui accompagnent ces activités.

III. L'INTEGRITE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

La fraude et la corruption compromettent tous les aspects du développement. Le détournement de fonds par le biais d'actes de corruption, de manœuvres frauduleuses, collusoires, coercitives ou obstructionnistes réduit la mesure dans laquelle les pouvoirs publics, les partenaires techniques et financiers peuvent atteindre leurs objectifs qui consistent à réduire la pauvreté, attirer des investissements et encourager une bonne gouvernance. D'où la nécessité de mener une lutte vigoureuse contre ce fléau par la mise en œuvre d'outils efficaces/

1- Le règlement non juridictionnel de différends

Dans la réalisation des objectifs des projets et programmes, les marchés publics constituent un domaine à risques très élevé. Pour minimiser ces risques, la législation a prévu des procédures exceptionnelles pour régler les litiges qui peuvent en résulter. L'Organe de règlement des différends (ORD), instance de recours non juridictionnel a été créé pour régler les différends qui naissent dans la phase de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique.

Les recours contre les décisions des Commissions d'attribution des marchés sont élevés. Le nombre de plainte passe de 430 à 622 soit une augmentation de 44,65%.

En 2015, Les principaux ministères visés par les contestations des procédures sont notamment le MENA, le MEF et le MS. Sur un total de 430 plaintes, 34% sont fondées, 32% non fondées et 24% jugées irrecevables. La catégorie des maîtres d'ouvrages délégués est celle qui n'a pas enregistré de plaintes fondées en 2015.

Quant aux ministères, le MEF et le MENA viennent en tête avec respectivement 9 et 8 plaintes fondées sur un total de 21 et 28 plaintes enregistrées. Au niveau des régions, sur 21 plaintes 12 sont fondées, soit un taux de plaintes fondées de 57%.

D'une façon générale, il faut noter que le taux de plaintes fondées reste élevé. Ce taux serait plus élevé si les plaintes irrecevables étaient examinées au fond.

En 2016, au niveau des ministères, le MS, le MINEFID, le MENA et le MAH totalisent le plus grand nombre de plaintes.

Sur 204 plaintes, 46 sont fondées soit 22,5% des requêtes introduites. Ce taux est largement au-dessus de la norme communautaire qui est de 5% maximum.

Tableau n°: Répartition des requêtes par nature de contrats

| NATURE DES REQUETES | TYPE DE PRESTATION | | | | | | TOTAL |
|------------------------------------|--------------------|----|----|-----|-----|-----|-------|
| | F | PI | SC | T | DSP | PPP | |
| Plaintes des soumissionnaires 2016 | 309 | 82 | 59 | 160 | 6 | 6 | 622 |
| Plaintes des soumissionnaires 2015 | 252 | 45 | 39 | 89 | 3 | 2 | 430 |

Ce constat qui résulte des recours officiels introduits auprès des autorités compétentes sera conforter par les dénonciations incessantes contre la passation et l'exécution des marchés confirmant ainsi que les marchés publics est une activité à risque très élevé de corruption.

4. 2 : les conflits d'intérêt

La passation des marchés publics implique non seulement l'indépendance et l'impartialité des pouvoirs adjudicateurs mais également leur désintéressement. L'article 48 de la loi 039 est relativement clair à ce sujet : " Ne sont pas admises à participer aux commandes publiques, en raison de conflits d'intérêts :

- les entreprises dans lesquelles les agents de l'autorité contractante, de l'entité administrative chargée du contrôle de la commande publique, la personne responsable des marchés ou les membres des commissions d'attribution des marchés ou des sous-commissions techniques et plus généralement, toute personne intervenant dans la procédure de passation, possèdent des intérêts financiers ou personnels directs ou indirects de nature à compromettre la transparence des procédures de passation des marchés publics ou de délégations de service public ;
- les entreprises affiliées aux consultants ayant contribué à préparer tout ou partie des dossiers d'appel d'offres ou de consultation.

L'article du Code d'éthique et de déontologie définit le conflit d'intérêt comme « une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer sur l'exercice impartial et objectif de sa fonction officielle.

« l'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches ou de personnes ou organisations avec lesquelles il a ou a eu des relations notamment d'affaires politiques ou religieuses. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.

« le conflit d'intérêt peut également un candidat ou un soumissionnaire, du fait de ses relations précédentes ou actuelles, avec l'autorité contractante, le maitre d'ouvrage, tout agent ou employé de ces derniers, se trouve dans une position susceptible de lui procurer un avantage de nature à fausser les conditions normales de la concurrence».

L'existence de ce conflit d'intérêts est en tout cas présumée :

- dès qu'il y a parenté ou alliance, en ligne directe, en ligne collatérale, ou de cohabitation légale, entre le fonctionnaire, la personne physique et l'un des candidats ou soumissionnaires ou toute autre personne physique qui exerce pour le compte de l'un de ceux-ci un pouvoir de direction ou de gestion;
- lorsque le fonctionnaire, agent public ou la personne physique est lui-même ou par personne interposée, propriétaire, copropriétaire ou associé actif de l'une des entreprises candidates ou soumissionnaires ou exerce, en droit ou en fait, lui-même ou par personne interposée, un pouvoir de direction ou de gestion.

Cependant, le législateur ne précise pas le degré de parenté.

L'article 54 du Code d'éthique fait obligation à tout agent public impliqué dans la passation des marchés, dans le contrôle et la régulation des marchés publics de faire annuellement une déclaration d'intérêts. Cette déclaration doit mentionner les points suivants :

- la mention d'éventuelles participations de l'agent ou de ses proches dans des sociétés
- les activités exercées par l'agent public pendant une période récente dans le secteur privé
- la présence de proches dans une entreprise privée
- tout autre lien direct ou indirect de l'agent qui pourrait être regardé comme préjudiciable à l'impartialité de l'agent public soumis à l'obligation de déclaration.

Dans l'hypothèse d'un risque avéré de conflit d'intérêts qui peut susciter un doute raisonnable sur son impartialité et son objectivité, l'agent public concerné doit immédiatement s'abstenir d'intervenir dans les différentes procédures de marché public ou de la délégation de service public.

Dans tous les cas, tout agent public qui a cessé d'exercer ses fonctions veille à se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de sa charge antérieure. Même après la cessation de ses fonctions, l'agent public demeure soumis à la confidentialité des informations qu'il a obtenues pendant l'exercice de ses fonctions et s'abstient de donner à quiconque des conseils fondés sur lesdites informations.

Pendant un délai minimum de deux (2) ans à compter de la date de cessation de ses fonctions, l'agent public concerné ne peut participer, seul ou en association avec un ou plusieurs candidats ou soumissionnaires, aux commandes publiques initiées par la personne publique à laquelle il était rattaché.

5. 3 : La corruption dans les marchés publics

La passation des marchés publics a été identifiée comme l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. Du fait qu'elle constitue une interface majeure entre les secteurs public et privé, elle donne aux différents acteurs, publics comme privés, de multiples possibilités de détourner des fonds publics pour en retirer un avantage personnel. Ainsi, d'après l'édition 2005 de l'Enquête auprès des chefs d'entreprise du Forum économique mondial, la corruption à laquelle se livrent les entreprises multinationales dans les pays de l'OCDE est perçue comme plus répandue dans le domaine des marchés publics que dans d'autres domaines à risque comme les services d'utilité collective, la fiscalité, le secteur judiciaire et les trafics d'influence au niveau de l'État.

Au Burkina, le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC) procède, depuis 2008, un rapport sur l'état de la corruption au Burkina Faso. Ce rapport constitue un baromètre de la corruption dans divers secteurs de la vie publique nationale. Le classement 2016 place le secteur des marchés publics au deuxième (2^{ème}) rang de structures après la police municipale. Dans tous les cas, le secteur des marchés publics fait partie du trio de tête des secteurs les plus touchés par la corruption.

Le Burkina s'est doté d'instruments juridiques pour lutter contre la corruption notamment la Loi n° 004-2015/CNT du 3 mars 2015 portant prévention et répression de la corruption au BURKINA FASO.

Cette loi soumet des personnalités à des déclarations de patrimoine au début et en fin de fonction parmi lesquelles le Président et les membres de l'Autorité de régulation de la commande publique, les directeurs généraux et directeurs régionaux des administrations déconcentrées, les directeurs généraux des administrations centrales, les directeurs des affaires financières, les directeurs de la commande publique et les personnes responsables de la commande publique.

Dans le domaine des marchés publics, la loi 039 définit les infractions et les sanctions. Elle définit en son article 2, la corruption en ces termes:

« - le fait pour tout agent public qui, à l'occasion de la préparation, de la négociation, de la conclusion ou de l'exécution d'une commande publique, d'un contrat ou d'un avenant conclu au nom de l'Etat ou des collectivités territoriales, des établissements publics d'Etat ou des sociétés d'Etat, de percevoir ou de tenter de percevoir, directement ou indirectement, à son profit ou au profit d'un tiers, une rémunération ou un avantage de quelque nature que ce soit de la part d'un contractant privé ;

« Le fait pour tout agent public de recourir abusivement à la procédure d'entente directe dans une commande publique conclue au nom de l'Etat ou des collectivités territoriales, des établissements publics d'Etat ou des sociétés d'Etat ;

« Le fait pour toute personne physique ou morale d'accorder ou de proposer une rémunération ou un avantage quelconque par lui-même ou par personne interposée à un agent public en vue de l'obtention d'une commande publique».

Par ailleurs, un code d'éthique et de déontologie de la commande publique a été adopté par le décret n°2015-1260/PRES-TRANS/PM/MEF du 9 novembre 2015 et qui impose des obligations à tous les intervenants dans la chaîne de passation des marchés.

Tout candidat ou soumissionnaire s'abstient de tout acte de corruption sur un agent public à n'importe quelle étape de la commande publique, de proposer ou de donner à l'agent, directement ou indirectement, des avantages, antérieurement ou postérieurement à la procédure de soumission.

Tout candidat ou soumissionnaire informe, le cas échéant, les autorités contractantes et l'Autorité de régulation de la commande publique de tout avantage accordé ou toute promesse faite à toute personne impliquée dans la procédure d'attribution.

Le décret n°2016-514.PRES/PM/MJDHPC du 24 juin 2016 portant fixation du seuil des dons, cadeaux et autres avantages en nature non soumis à déclaration et les modalités de remise à l'autorité publique des dons, cadeaux et autres avantages en nature non soumis à déclaration en son article 2 fixe le seuil des cadeaux. « il est interdit aux agents publics d'accepter un don, un cadeau ou tout autre avantage

en nature à l'exception de l'hospitalité conventionnelle et des cadeaux mineurs dont la valeur ne saurait excéder trente-cinq mille (35.000) F CFA.

Malgré cet arsenal juridique mise en œuvre, la corruption a encore de beaux jours devant elle au Burkina quand on écoute les citoyens s'exprimer à travers les sondages d'opinions et des enquêtes indépendantes.

IV. RECOMMANDATIONS

Pour permettre au secteur public de jouer son rôle de promotion du secteur privé national et de maintien de l'intégrité du système, l'administration publique devrait opérer des réformes dans le comportement des agents et dans la mise en œuvre des outils de répression de la fraude et de la corruption.

Pour permettre au secteur privé national de jouer pleinement son rôle dans la mise en œuvre du PNDES, l'administration publique devrait :

- pour la promotion du secteur privé national :
 - une définition de critères de participation adaptés aux PME notamment les allotissements
 - une rationalisation des pièces administratives et des documents de participation exigés
 - une adaptation des garanties exigées à la capacité des PME notamment en instituant une déclaration de garantie qui est une garantie sur l'honneur. En cas de mise en œuvre de la responsabilité de l'attributaire du marché, la sanction est de suspension est immédiatement applicable et sera pourrait diminuer considérablement le nombre de recours examinés par l'ORD.
 - une révision des dispositions concernant les avances à payer pour qu'elles permettent à l'entreprise d'avancer dans les travaux qu'à régler au préalable des impôts,
 - la prise en compte des capacités techniques des entreprises nationales dans les critères de qualification par la production d'un agrément technique.

- restauration la confiance des acteurs des marchés publics :
 - mise en œuvre des réformes adoptées. Certaines peuvent être mises en œuvre sans beaucoup de difficultés (Les déclarations d'intérêts et de patrimoine) ;
 - par l'application des sanctions parfois pour des cas de fraudes, de corruption et de manœuvres manifestes ne seraient que par l'application des sanctions de premier degré qui sont des mesures conservatoires.
 - Pour extirper la corruption des activités d'acquisition de biens et services, il est nécessaire de mener des actions concertées. En effet, les partenaires techniques et financiers mutualisent leurs informations relatives à la fraude et à la corruption.

Le 9 avril 2010, les dirigeants des principales banques multilatérales de développement (BMD) ont signé un accord d'exclusion mutuelle des entreprises ou des particuliers coupables de pratiques prohibées dans les projets de développement financés par les Banques Multilatérales de Développement (BMD).

En vertu de cet accord, les entités et les particuliers exclus par une BMD peuvent être sanctionnés pour les mêmes actes d'inconduite par les autres banques de développement parties à l'accord, comblant par là-même une lacune qui permettait à une entreprise ou un particulier qui avait été exclu auparavant par une BMD de continuer à obtenir des contrats financés par d'autres BMD.

Il paraît indiqué que ces entreprises qui sont exclues par ses PTF pour leur financement le soit aussi pour les financements sur le budget de l'Etat et de ses collectivités.

**COMMUNICATION SUR LE THEME 2 : « LA
COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER
STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR
PRIVE »**

Présentée par Monsieur Olé Alain KAM
*Juriste financier, Consultant en droit des
affaires et marchés publics*

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| RESUME EXECUTIF | 37 |
| INTRODUCTION GENERALE | 42 |
| PARTIE 1 : LIENS CONCEPTUELS ENTRE DEVELOPPEMENT ET COMMANDE PUBLIQUE..... | 45 |
| PARTIE 2 : ANALYSE DU DISPOSITIF JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL REGISSANT LA COMMANDE PUBLIQUE | 51 |
| PARTIE 3 : LE SECTEUR PRIVE DANS L'EXECUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 62 |
| PARTIE 4 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS POUR UN ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVE DANS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DANS LE CADRE DU PNDES..... | 72 |

RESUME EXECUTIF

Au-delà de sa définition légale retenue dans la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016, la commande publique peut recouvrir deux acceptions : la commande publique vue comme la masse d'achat de biens, de services et de travaux nécessaire au développement économique et social, d'une part, et la commande publique définie comme une des modalités par laquelle l'autorité publique réalise son projet de société visé, en recourant au secteur privé notamment.

La commande publique est l'achat effectué par une collectivité publique. Cet achat peut concerner un bien (équipements), un service (réalisations de prestation d'assistance technique) ou des travaux (constructions d'infrastructures socio-économiques de base). L'ensemble de ces biens, services et travaux reflètent un état des besoins que la collectivité publique entend satisfaire. Et généralement, l'architecture de ces besoins est identifiée dans le plan de développement conçu par l'Etat. Au Burkina, nous retrouvons l'architecture de ces besoins dans le Plan national de développement économique et social (PNDES).

La seconde acception de la commande publique met en avant les procédures et règles définies en vue de l'acquisition des biens et services par la collectivité publique.

Ici, l'Etat pose des principes, érige des règles et définit des procédures, à travers des instruments juridiques (une loi ou un règlement), qui vont s'appliquer à toutes les collectivités publiques qui désirent acquérir des biens et services. Dans cette seconde acception, elle est donc un ensemble de règles, de mécanismes, de procédures utilisés par une personne publique pour acquérir un bien, un service au profit des populations.

Les deux acceptions de la commande publique ne s'excluent pas mais s'articulent, la première étant de l'ordre de la substance (nature et volume) et la seconde étant de l'ordre de la mécanique (procédures, normes, conditions, etc.) ; celle-ci étant au service de celle-là.

Un système de passation des marchés publics performant permet d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services publics. Sur le plan budgétaire, un bon système de passation des marchés permet d'acquérir des biens et services avec efficacité et efficience. La mise en œuvre des principes de transparence, d'égal accès, de liberté d'accès etc. assure une meilleure gestion des finances publiques car les règles édictées permettent de retenir le meilleur candidat au regard de critères qualitatifs et quantitatifs contenus dans les règlements de la concurrence.

Sur un autre plan, l'investissement public par commande de biens, de services et travaux contribue à améliorer la production intérieure brute.

La commande publique a un lien évident avec le développement au regard notamment des ressources injectées dans l'économie par le circuit des marchés, d'une part et de l'investissement réalisé à travers les prestations des entreprises et de la distribution des revenus générés, d'autre part. Cependant, il y a lieu de souligner que mal définie et opérationnalisée, la commande publique agit comme un frein moteur du développement.

Au foisonnement des textes, constaté depuis 2008, a succédé à partir de décembre 2016 une certaine rationalisation avec l'adoption de textes qui ont élevé la commande publique au niveau législatif par suite de l'adoption de la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique. Outre ce texte législatif, ont été adoptés plusieurs règlements qui ont apporté quelques innovations. Celles-ci sont relatives aux procédures et aux nouveaux seuils de passation des marchés (i) à la définition de concepts (ii), à la clarification des rôles des acteurs (iii), la fixation de délais raccourcis pour la passation des marchés et l'exercice des recours (iv), à la définition d'infractions spécifiques à la commande publique, assorties de sanctions (v), à l'ajout de nouveaux motifs au refus d'approuver les marchés, à l'institution du concours architectural (vi). Néanmoins, certaines difficultés persistent malgré l'adoption du nouveau dispositif dont l'impossibilité d'appliquer certaines dispositions pour défaut de textes d'application et l'utilisation plus ou moins systématique lorsque les conditions sont réunies, en matière de prestation intellectuelle, de la procédure de la demande de propositions allégées (article 70). En pratique, avec cette procédure, les autorités contractantes créent, sans le vouloir, des monopoles de fait dans des secteurs de marché ! Une autre difficulté, qui entraîne cette fois la mauvaise connaissance et maîtrise des règles régissant la commande publique, est liée à l'éparpillement des textes relatifs à la commande publique.

Le secteur privé, et principalement les PME/PMI, occupe une place de choix dans la participation et l'exécution de la commande publique. Une analyse des dispositions du décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public relatives aux conditions et modalités de participation aux marchés publics et aux délégations de service public montrent que sont essentiellement visées les entreprises ou sociétés commerciales au sens du droit commercial et du droit des sociétés commerciales.

En plus de cette place, elles jouent un rôle essentiel dans la gouvernance de la commande publique. En effet, en amont d'abord, grâce à leur vigilance et leur connaissance des procédures d'attribution des marchés, elles arrivent à détecter des insuffisances dans les dossiers d'appel à concurrence, les erreurs ou fautes commises dans l'appréciation des offres et propositions soumises en n'hésitant plus à saisir l'organe de règlement des différends de l'ARCOP. En exerçant des recours, lorsqu'elles estiment que la réglementation de la commande publique a été violée,

les entreprises participent à une amélioration de la gouvernance de celle-ci. En aval, ensuite, par la bonne exécution des marchés dont elles sont titulaires elles contribuent à l'atteinte des performances économiques et sociales que les pouvoirs publics ont recherchées par le truchement de la commande publique. Leur contribution aux performances recherchées passe par la livraison des prestations attendues dans les qualités et délais requis. Leur participation aux foras sur la commande publique et leur contributions techniques enrichissent les débats et influencent les réformes proposées pour améliorer le système de passation et de gestion de la commande publique.

S'il est reconnu que le secteur privé joue un rôle important dans la gouvernance de la commande publique, il reste qu'il s'y illustre également négativement. Il n'est plus rare de voir des entreprises qui versent dans le délit du faux et usage de faux en fournissant des documents et pièces falsifiés pour justifier leurs compétences techniques et financières. Outre le faux et l'usage de faux, certaines entreprises s'adonnent au délit d'initié ou encore au trafic d'influence si elles ne corrompent pas tout simplement les autorités contractantes ou les membres des commissions d'attribution des marchés. Il n'est donc pas surprenant que les marchés publics fassent parties du honteux peloton de tête des services perçus comme les plus corrompus dans le rapport 2016⁴ du Réseau national de lutte anti-corrupcion (RENLAC)

D'un autre point de vue, le secteur privé ne rend pas service à la commande publique quand il saisit les organes compétents de dénonciations ou de plaintes fantaisistes dans le but de nuire aux concurrents ou quand il s'abstient de les saisir par négligence, crainte, peur, complicité ou fourberie. Dans tous ces cas, les entreprises privées se rendent complices des mauvaises pratiques qui entachent la passation et l'exécution diligentes de la commande publique.

En plus de ce rôle qui finalement n'honore pas le secteur privé, celui-ci fait face à certaines difficultés, internes et externes, qui constituent des freins aux réponses qu'il peut donner lorsqu'il est sollicité dans la commande publique.

⁴ Rapport sur l'état de la corruption, 2016, RENLAC. Le trio de tête compte respectivement la police municipale, les marchés publics et la douane.

Au titre des difficultés d'ordre interne, on mentionne :

- les difficultés d'accès au financement,
- la corruption,
- la faiblesse de la qualité du capital humain.

Au titre des difficultés d'ordre externe :

- les contraintes réglementaires, il convient de soulever que l'éparpillement et les changements intempestifs de la réglementation ne favorisent pas sa maîtrise parfaite,
- l'exigence de marchés similaires dont la notion reste encore floue, mais en plus l'exiger pour seulement les 3 dernières années constitue une véritable entrave à la participation des nouvelles entreprises et des entreprises ayant peu de références similaires à la commande publique,
- l'exigence de garanties dans la commande publique constitue un autre obstacle non négligeable. On l'a dit, les PME locales, compte tenu de la faiblesse de leur surface financière, font difficilement face à cette exigence. A cette difficulté viennent s'ajouter les impossibilités pour la PME de bénéficier d'une avance de démarrage lorsque le montant du marché est inférieur à 20 millions de FCFA et d'un acompte lorsque le délai d'exécution du marché est inférieur à trois (3) mois !

Cette dernière difficulté pose la question du financement des marchés publics. Le financement peut se faire à trois niveaux : acheteur public (par le versement d'avances et d'acomptes), système bancaire et entreprise titulaire du marché.

Au titre des recommandations, elles sont faites aussi bien à l'endroit des pouvoirs publics que du secteur privé.

Concernant les pouvoirs publics, ils doivent appliquer les mesures qui garantissent et favorisent une large participation des PME à la commande publique en s'abstenant de prendre des mesures qui restreignent l'accès aux marchés publics, d'une part, et en accélérant l'adoption des règlements pour opérationnaliser les avantages accordés aux PME dans le cadre de l'accès des PME à la commande publique dans la loi n°015-2017/AN du 27 avril 2017 portant loi d'orientation de promotion de petites et moyennes entreprises au Burkina Faso, d'autre part. Quant au secteur privé et en particulier les PME, elles doivent prendre conscience du rôle fondamental qui est le leur dans la gouvernance de la commande publique en s'interdisant de poser des actes répréhensibles (corruption, mauvaise exécution des marchés, délit d'initié etc.). Pour cela, elles ont besoin de renforcer leurs capacités humaines, techniques et technologiques et adhérer aux centres de gestion agréés ainsi qu'à la charte des PME afin de bénéficier des avantages qui y sont liés.

INTRODUCTION GENERALE

La modernité d'une administration, fer de lance de l'Etat, réside dans sa capacité à offrir aux citoyens, nationaux ou étrangers, en tout temps et en tout lieu des services publics de qualité, qui répondent à leurs besoins du moment.

L'administration est de plus en plus jugée à l'aune de ses performances. Dans l'exécution de cette tâche, elle se rapproche progressivement des organisations privées (entreprises, organisations non gouvernementales...) dont elle s'inspire des méthodes de fonctionnement.

Que l'on ait à faire à un Etat interventionniste ou simplement gendarme, ce rôle central de l'administration, qui consiste à la définition, la construction, la satisfaction et la sauvegarde de l'intérêt général, reste immuable et primordial. Les pouvoirs publics s'évertuent donc à mobiliser toutes les ressources et tous les instruments à sa disposition, afin d'optimiser son rendement et amplifier l'effet de ses interventions auprès des populations. D'autant plus que l'action administrative s'inscrit presque toujours dans un contexte de raréfaction des ressources, alors même que les besoins des populations augmentent, se diversifient et se complexifient sans cesse. Pour jouer pleinement ce rôle en direction des populations, l'Etat et ses différents démembrements (collectivités locales, établissements publics et entreprises publiques) s'appuient sur leurs ressources budgétaires et leur capacité d'emprunt. Après avoir mobilisé ces différentes ressources, l'Etat doit concrétiser son intervention auprès des populations en vue de satisfaire leurs besoins quotidiens. Et ceci à travers le procédé de la commande publique. C'est ainsi qu'il nous plaise de mener notre réflexion sur le thème, « la commande publique comme levier stratégique de développement économique et social : le rôle du secteur privé », thème défini par l'Autorité de régulation de la commande publique à l'occasion des premières journées de la commande publique (JCP).

La commande publique est un terme générique relatif à l'ensemble des marchés de l'Etat, ou des contrats passés par les acheteurs publics pour satisfaire leurs besoins. Autrement dit, elle désigne toutes les formes d'acquisition de biens, services, prestations au profit des collectivités publiques, notamment le marché public, la délégation de service public et le partenariat public-privé.

Le développement économique et social fait référence à l'ensemble des mutations positives (c'est-à-dire techniques, démographiques, sociales, sanitaires...) que peut connaître une zone donnée. Le développement économique et social nécessite notamment la création de richesses, il est assimilable au progrès, puisqu'il entraîne, généralement une progression du niveau de vie des habitants. On parle d'amélioration du bien-être social. Il n'est pas à confondre avec la notion de croissance économique qui, souvent n'en est qu'un aspect. Des indicateurs de

développement (PNB, PIB, IDH,) sont conçus pour avoir une idée sur le degré et la portée du développement d'un pays à un autre.

Quant au concept de secteur privé, il est relatif à cette partie de l'économie où l'Etat n'intervient pas ou intervient peu ou encore, d'une manière moins influente. C'est le domaine constitué au sens large des entreprises privées, des associations, ou des organisations non gouvernementales (ONG) qui ne dépendent pas directement de l'Etat, de son administration et de ses collectivités territoriales dans la conduite de leurs activités. Ses composants mènent leurs activités, sources de revenus de façon indépendante par rapport à l'Etat contrairement au secteur public où l'Etat est le seul décideur. Le secteur privé au Burkina Faso est dominé par les petites et moyennes entreprises. La PME représente plus de quatre-vingt pour cent du secteur privé du Burkina. Elle est désignée, dans la charte des PME burkinabè comme : « *Toute personne physique ou morale, productrice de biens et/ou de services marchands, immatriculée ou ayant fait sa déclaration d'activités au Registre de commerce et du crédit mobilier ou tout autre registre, totalement autonome, dont l'effectif du personnel est inférieur à cent (100) employés permanents et le chiffre d'affaires annuel hors taxe inférieur à un milliard (1000 000 000) de francs CFA et qui tient une comptabilité régulière. La notion de PME inclut celle de la Petite et Moyenne Industrie (PMI).* »

La thématique de la commande publique regorge tant d'enjeux qu'il nous faut nous interroger sur la question de savoir ce qu'elle est en matière de développement. Que vaut la commande publique dans le chantier de développement ? Et quel peut être le rôle du secteur privé dans ce domaine ?

Le secteur privé semble un contractant privilégié de la puissance publique dans le domaine de la passation et de l'exécution de la commande publique. Ces relations contractuelles ne seront dénuées de toutes contraintes ou obstacles dans la mesure où il s'agit d'un partenariat gagnant-gagnant. Quelles mesures idoines s'avèrent-elles urgentes, nécessaires, et faisables pour un partenariat Etat-secteur privé, continu et efficace dans la réalisation des objectifs de développement économique et social ?

En réponse à ces questions, nous déterminerons d'abord les liens conceptuels entre développement et commande publique (Partie 1). Ensuite, nous analyserons le dispositif juridique et institutionnel régissant la commande publique (Partie 2). Puis nous traiterons de la place et du rôle du secteur privé dans la commande publique (Partie 3) tout en suggérant des mesures appropriées qui sont à même de booster la contribution de ce secteur à la réalisation des objectifs de développement (Partie 4).

En rappel, les résultats attendus du document de la communication sont :

- le lien entre commande publique et développement est clairement établi ;
- les insuffisances du dispositif juridique et institutionnel qui entravent l'épanouissement du secteur privé sont relevées ;
- le rôle du secteur privé dans la bonne gouvernance du secteur de la commande publique notamment en ce qui concerne la bonne exécution des marchés est mis en exergue ;
- les forces et les faiblesses du secteur privé national dans les procédures de passation et d'exécution des contrats sont connues ;
- un diagnostic des mécanismes de financements privés et publics dans l'exécution des contrats est fait ;
- des propositions pratiques, réalistes et réalisables sont faites pour accroître la contribution du secteur privé dans l'atteinte des objectifs de développement du Burkina Faso.

PARTIE 1 : LIENS CONCEPTUELS ENTRE DEVELOPPEMENT ET COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique est à la fois processeur de développement (A) et facteur de développement (B).

I. LA COMMANDE PUBLIQUE, PROCESSEUR DU DEVELOPPEMENT

De notre point de vue, au-delà de sa définition légale retenue dans la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016, la commande publique peut recouvrir deux acceptions : la commande publique vue comme la masse d'achat de biens, de services et de travaux nécessaire au développement économique et social, d'une part (1), et la commande publique définie comme une des modalités par laquelle l'autorité publique réalise son projet de société visé, en recourant au secteur privé notamment (2). Dans cette seconde acception, l'accent est mis sur les règles et procédures que l'autorité publique définit pour acquérir des biens et services.

Dans tous les cas, la commande publique est un processeur de développement.

1. La commande publique comme masse d'achat de biens, de services et de travaux voulue par la collectivité publique

La commande publique est l'achat effectué par une collectivité publique. Cet achat peut concerner un bien (équipements), un service (réalisations de prestation d'assistance technique) ou des travaux (constructions d'infrastructures socio-économiques de base). L'ensemble de ces biens, services et travaux reflètent un état des besoins que la collectivité publique entend satisfaire. Et généralement, l'architecture de ces besoins est identifiée dans le plan de développement conçu par l'Etat. Au Burkina, nous retrouvons l'architecture de ces besoins dans le Plan national de développement économique et social (PNDES). En effet, après avoir effectué une analyse diagnostique de la situation économique et sociale du Burkina Faso, le gouvernement burkinabè a défini des axes stratégiques assortis d'objectifs en vue d'atteindre le développement économique et social en 2020. Par exemple, un des objectifs stratégiques est l'amélioration du cadre de vie, l'accès à l'eau, à l'assainissement et aux services énergétiques de qualité. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les interventions consisteront à porter le taux d'accès à l'eau potable de 71% en 2015 à 79% en 2020, à améliorer l'assainissement, en portant son taux de 18% en 2015 à 34% en 2020. Si l'Etat veut donc améliorer le taux

d'accès à l'eau potable, il devra commander des services et travaux supplémentaires (construction et/ou réparations de forages, accroissement des capacités de l'ONEA à mettre de l'eau potable à disposition des burkinabè etc.).

Cette masse de biens est acquise en vue d'améliorer le bien-être des populations qui auront accès à l'eau potable.

La seconde acception met l'accent sur les procédures observées pour couvrir les besoins identifiés à satisfaire.

2. La commande publique est un mécanisme ou une procédure mise place pour acquérir un bien ou un service

Cette seconde acception de la commande publique met en avant les procédures et règles définies en vue de l'acquisition des biens et services par la collectivité publique.

Ici, l'Etat pose des principes, érige des règles et définit des procédures, à travers des instruments juridiques (une loi ou un règlement), qui vont s'appliquer à toutes les collectivités publiques qui désirent acquérir des biens et services. Ainsi, la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 a défini les quatre (4) principes suivants qui régissent la commande publique :

- l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition ;
- le libre accès à la commande publique ;
- l'égalité de traitement des candidats, la reconnaissance mutuelle ;
- la transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique.

En plus de ces principes cardinaux, la loi distingue trois formes de commande publique : les marchés publics, les délégations de services publics et les partenariats publics privés⁵. Aussi, le décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du

⁵ Les marchés publics sont définis comme « des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux par une Autorité contractante ... avec des entités privées ou publiques pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

La délégation de service public est définie comme un « contrat administratif écrit par lequel une des personnes morales de droit public ou de droit privé ... confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ».

Quant au partenariat public-privé, c'est « un contrat par lequel une autorité publique confie à un partenaire privé, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, la responsabilité de tout ou partie des phases suivantes d'un projet :

- la conception des ouvrages ou équipements nécessaires au service public ;
- le financement ;
- la construction ;

1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public définit les procédures à observer pour passer un achat public, les règles d'exécution de l'achat public par le titulaire du marché et les règles relatives aux incidents d'exécution. Quant au décret n°2017_0050/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de la régulation de la commande publique, il régit notamment les questions relatives aux différends qui peuvent apparaître à l'occasion de la passation ou de l'exécution d'une commande publique.

Bref, la commande publique est donc un ensemble de règles, de mécanismes, de procédures utilisés par une personne publique pour acquérir un bien, un service au profit des populations.

Les deux acceptions de la commande publique ne s'excluent pas mais s'articulent, la première étant de l'ordre de la substance (nature et volume) et la seconde étant de l'ordre de la mécanique (procédures, normes, conditions, etc.) ; celle-ci étant au service de celle-là.

La commande publique, vue sous cet angle, constitue un processeur de développement en ce sens qu'elle consacre la masse d'achats de biens, de services et de travaux à acquérir dans l'optique d'un plus de développement. Elle formate et opérationnalise leur acquisition.

En plus d'être processeur de développement, la commande publique est également un facteur de développement.

II. LA COMMANDE PUBLIQUE COMME FACTEUR DE DEVELOPPEMENT

La commande publique représente une part très importante dans les dépenses publiques des pays en développement. Au Burkina Faso, elle représente environ 25% des dépenses de l'Etat. Selon le rapport 2016 de l'Autorité de régulation de la commande publique, le volume total des marchés conclus par les ministères et institutions en 2016 s'établit à 137, 087 milliards Francs CFA pour 336 procédures lancées⁶. Même si ce chiffre est en baisse comparé aux années 2015 et 2014⁷, il n'en demeure pas moins que ce montant est suffisamment important dans les dépenses totales du budget de l'Etat. Aussi, la bonne utilisation des montants engloutis

-
- la transformation des ouvrages ou des équipements ;
 - l'entretien ou la maintenance ;
 - l'exploitation ou la gestion ».

⁶ Rapport d'activités 2016, ARCOP

⁷ En 2015 et 2014, le montant s'établissait respectivement à 194,262 milliards FCFA et 296,596 milliards FCFA

annuellement dans la commande publique impacte positivement le développement économique (1) et social (2).

1. L'impact de la commande publique sur le développement économique

Un système de passation des marchés publics performant permet d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services publics. Sur le plan budgétaire, un bon système de passation des marchés permet d'acquérir des biens et services avec efficacité et efficience. La mise en œuvre des principes de transparence, d'égal accès, de liberté d'accès etc. assure une meilleure gestion des finances publiques car les règles édictées permettent de retenir la meilleure entreprise au regard de critères qualitatifs et quantitatifs contenus dans les règlements de la concurrence.

Sur un autre plan, l'investissement public par commande de biens, de services et travaux contribue à améliorer la production intérieure brute (PIB). Même si nous n'avons pas pu disposer de statistiques nationales à ce sujet, on sait néanmoins que la commande publique représente 15% du PIB des pays membres de l'UEMOA. On peut, toute chose étant égale par ailleurs, estimer que le rapport entre le PIB et la commande publique au Burkina Faso se situe plus ou moins dans cette proportion. La construction d'infrastructures très coûteuses, comme les hôpitaux, les routes, les ponts, les écoles, les logements sociaux, les bâtiments publics engage les entreprises titulaires des marchés dans la production qui participe à la formation du PIB.

Grâce aux procédures concurrentielles, les entreprises sont tournées constamment dans l'amélioration de leurs méthodes et outils de travail et de production à travers la recherche et l'innovation en vue de capter des parts de marchés indispensables à leur survie. La commande publique ainsi contribue pour une large part à la compétitivité des entreprises. Celles-ci sont « contraintes » d'assurer le meilleur service possible conformément aux critères de performance définies dans les cahiers de charge. Toute chose qui concourt à l'amélioration de la qualité des prestations offertes par ces entreprises grâce notamment à la valeur ajoutée qu'elle apporte dans ces services offerts.

Par l'activité créée par la commande publique, les entreprises titulaires des marchés paient des taxes et impôts à l'Etat et autres collectivités publiques contribuant ainsi au renflouement des deniers publics.

La commande publique permet aux entreprises bénéficiaires de recruter du personnel et à travers le paiement des rémunérations de ce personnel employé, non seulement de lutter contre le chômage, mais aussi de participer à la redistribution des revenus engrangés.

Enfin, la commande publique contribue à l'atteinte des objectifs de développement dans les délais prescrits notamment par l'utilisation de procédures rapides et dérogatoires dans des cas bien précis⁸.

Outre le développement économique, la commande publique impacte également le développement social.

2. L'impact de la commande publique sur le développement social

A travers la commande publique et ses instruments de mise en œuvre, les pouvoirs publics satisfont les besoins sociaux de la population. Au Burkina Faso, le gouvernement est confronté aux besoins croissants d'investissement aussi bien dans les domaines des infrastructures, en matière de structures sanitaires et scolaires, que dans les aménagements agricoles, dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement, etc. La commande publique permet de réaliser ces objectifs ou l'accomplissement de ces différents besoins au grand bonheur de la population. Les pouvoirs publics mobilisent à cet effet toutes les ressources et tous les instruments à sa disposition, afin d'optimiser son rendement et amplifier l'effet de ses interventions auprès des populations. D'autant que l'action administrative s'inscrit presque toujours dans un contexte de raréfaction des ressources, alors même que les besoins des populations augmentent, se diversifient et se complexifient sans cesse.

Les entreprises mettant en œuvre les commandes publiques obtenues mettent à disposition des services variés pouvant répondre à une panoplie de besoins :

- services alimentaires, entretien ménager : l'acquisition des céréales ; les restaurations universitaires, secondaires et primaires.
- gestion des matières résiduelles nécessaire à un environnement sain.

⁸ Malheureusement, on peut regretter que ces délais ne sont pas toujours respectés. En effet, une des insuffisances des procédures de marchés publics identifiées par l'ARCOP pour l'année 2016 est le non-respect des délais à plusieurs niveaux de la procédure. Ainsi, au niveau de la validation des dossiers d'appels à concurrence et des résultats des marchés, la Direction Générale du Contrôle des Marchés et des Engagements Financiers (DG-CMEF) prend plus de temps pour réagir sur les dossiers, et les personnes responsables des marchés publics ne font pas diligence dans le traitement des dossiers rejetés. Il s'écoule un délai moyen de 29 jours dans cette procédure, alors que l'UEMOA préconise 14 jours.

L'ARCOP note également que l'autorité contractante, la DG-CMEF, et l'autorité d'approbation ne font pas diligence au processus de signature des contrats. Il s'écoule un délai moyen de 27 jours dans ce processus, pour 17 jours fixés par l'UEMOA.

Les délais de notification des contrats approuvés aux titulaires seraient de 14 jours, alors que l'UEMAO préconise 7 jours.

- services d'imprimerie, ameublement de bureau, équipements informatiques, bref l'ensemble des instruments nécessaires au fonctionnement de l'administration. , etc.

Lorsque l'entreprise génère des surplus, ils sont directement réinvestis dans la collectivité au bénéfice des personnes et de la mission sociale de l'entreprise.

L'importance de la commande publique vient du fait qu'elle permet ainsi aux entreprises qui arrivent à décrocher des contrats publics de s'agrandir et de se perfectionner, et ainsi de recruter plus d'employés. Elle contribue par le truchement du secteur privé à la création de l'emploi. Les entreprises privées attributaires de ces marchés paient les impôts et différentes taxes à l'Etat comme nous l'avons relevé précédemment. Ces impôts et taxes perçus, qui renflouent le budget, seront affectés à la satisfaction des besoins sociaux, et par là, à l'intérêt général.

La commande publique a, comme nous l'avons vu, un lien évident avec le développement au regard notamment des ressources injectées dans l'économie par le circuit des marchés, d'une part et de l'investissement réalisé à travers les prestations des entreprises et de la distribution des revenus générés, d'autre part. Cependant, il y a lieu de souligner que mal définie et opérationnalisée, la commande publique agit comme un frein moteur du développement.

Elle est opérationnalisée à travers un cadre juridique et institutionnel que nous passons succinctement en revue.

PARTIE 2 : ANALYSE DU DISPOSITIF JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL REGISSANT LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans cette partie, nous décrivons le dispositif institutionnel et juridique en place depuis l'adoption de la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique (A) avant d'en faire une analyse critique (B).

I. DESCRIPTION SOMMAIRE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Cette description concerne d'abord le dispositif normatif (1) et ensuite le dispositif institutionnel (2).

1. Le dispositif normatif

Au foisonnement des textes, constaté depuis 2008, a succédé à partir de décembre 2016 une certaine rationalisation avec l'adoption de textes qui ont élevé la commande publique au niveau législatif par suite de l'adoption de la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique. Outre ce texte législatif, ont été adoptés plusieurs règlements parmi lesquels on retiendra :

- le décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public,
- le décret n°2017_0050/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de la régulation de la commande publique,
- le décret n°2017_0051/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée,
- l'arrêté n°2017_389/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant adoption du référentiel des délais de passation des marchés publics et des délégations de service public,

- l'arrêté n°2017_391/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant modalités d'immatriculation des marchés publics et des conventions de délégations de service public,
- l'arrêté n°2017_394/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant conditions et modalités de mise en régie des marchés publics,
- l'arrêté n°2017_393/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant procédure d'élaboration des plans annuels de passation des marchés public et des délégations de service public, composition et fonctionnement des comités chargés de leur examen,
- l'arrêté n°2017_392/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant fixation des pièces administratives exigées des candidates aux marchés publics et modalités de fonctionnement des commissions d'attribution des marchés, des commissions de sélection des candidats aux délégations de service public et des commissions de réception,
- l'arrêté conjoint n°2017_042/MDENP/MINEFID du 11 septembre 2017 modifiant l'arrêté conjoint n°2016-040/MDENP/MINEFID du 10 novembre 2016 portant fixation des conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait de l'agrément technique en matière informatique,
- l'arrêté n°2017_198/MINEFID/CAB du 12 juin 2017 portant fixation des seuils de contrôle a priori de l'organe de contrôle de la commande publique.

A côté de ce dispositif, on peut mentionner les textes suivants :

- la loi n° 015-2017/AN du 27 avril 2017 portant loi d'orientation de promotion des petites et moyennes entreprises au Burkina Faso,
- la loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso,
- le décret 2015-1260/PRES-TRANS/PM/MEF du 09 novembre 2015 portant code d'éthique et de déontologie de la commande publique.

2. Le dispositif institutionnel

Ce dispositif comprend :

a) **Des organes de gestion :**

- La Personne Responsable des Marchés (PRM) : elle est chargée de tous les actes matériels liés à la passation des marchés.

- Le gestionnaire de crédits : il définit les besoins, élabore, met en œuvre le contrat et assure le suivi administratif de l'exécution des marchés
- La CAM : elle est chargée des opérations d'ouverture, d'examen et d'évaluation des offres des candidats et de proposition des attributaires provisoires des marchés.
- Les autorités d'approbation : elles sont les ordonnateurs des budgets et elles signent les contrats
- Les commissions de réceptions : elles réceptionnent les prestations effectuées par les titulaires des marchés.

b) De l'autorité de contrôle

La fonction de contrôle *a priori* des marchés est exercée par une structure du ministère chargé du budget, en l'occurrence, la direction générale du contrôle des marchés et des engagements financiers. Placée auprès de chaque ordonnateur, la structure administrative de contrôle est chargée de contrôler l'application de la réglementation des marchés publics et des délégations de service public. Son pouvoir de contrôle n'est pas exclusif des contrôles pouvant être exercés par les autres corps de contrôle de l'Etat comme l'inspection des finances ou encore l'autorité supérieure de contrôle de l'Etat et de lutte contre la corruption.

En relation avec l'ARCOP, cette structure exerce également des fonctions de conseil, de formation et d'informations des acteurs de la commande publique.

c) De l'autorité de régulation

Les fonctions de régulation sont exercées par l'Autorité de régulation de la commande publique. A ce titre, l'ARCOP :

- définit les politiques en matière de marchés publics et de délégations de service public,
- la formation et la sensibilisation dans le domaine des marchés publics et de délégations de service public,
- le maintien du système d'information,
- la conduite des audits et enquêtes,
- assure la discipline et le règlement non juridictionnel des différends.

II. ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans cette analyse critique, nous exposerons d'abord les principales innovations introduites dans le nouveau dispositif adopté en 2016 et 2017 (1) pour ensuite montrer, qu'en dépit de ces innovations, persistent encore quelques insuffisances qui pourraient entraver une meilleure performance du dispositif (2).

1. Les principaux changements apportés par le nouveau dispositif

Ces changements sont relatifs aux procédures et aux nouveaux seuils de passation des marchés (i) à la définition de concepts (ii), à la clarification des rôles des acteurs (iii), la fixation de délais raccourcis pour la passation des marchés et l'exercice des recours (iv), à la définition d'infractions spécifiques à la commande publique, assorties de sanctions (v), à l'ajout de nouveaux motifs au refus d'approuver les marchés, à l'institution du concours architectural (vi).

a) **Procédures et nouveaux seuils de passation des marchés**

Concernant les procédures, on note l'introduction de nouvelles procédures de passation des marchés de prestations intellectuelles : la demande de propositions allégée et la consultation de consultants. Ces procédures ont été introduites pour faciliter la passation des marchés de prestations intellectuelles de faibles montants. **La procédure de demande de propositions allégée** est utilisée pour la passation de marchés de prestations intellectuelles dont le montant prévisionnel est supérieur ou égal à 10 millions mais strictement inférieur à 30 millions et **la procédure de consultation de consultants** est utilisée pour la passation des marchés de prestations intellectuelles dont le montant prévisionnel est inférieur à 10 millions.

Ces procédures devraient permettre de résoudre les difficultés que rencontrent les autorités contractantes obligées de suivre une procédure lourde et longue pour la conclusion des marchés de prestations intellectuelles de montant peu élevés. Surtout la consultation de consultants est une procédure très simplifiée par laquelle le président de la commission d'attribution des marchés consulte au moins trois consultants par écrit et le meilleur consultant est retenu à l'issue d'un processus similaire à celui de la demande de cotations.

Les seuils des marchés ont connu un relèvement à propos de la procédure de demande de prix et de celle de l'appel d'offres selon la nature du marché et selon l'autorité contractante. On note pour la première fois également l'introduction de seuils de passation dans les procédures de passation des marchés de prestations intellectuelles.

Les seuils de passation des marchés de travaux, de fournitures, d'équipement et de services courants :

➤ **la procédure d'appel d'offres ; marchés de travaux :**

- Ministère, Institutions, collectivités territoriales, EPE et Autorités administratives indépendantes marchés dont le montant estimatifs > 75 millions,
- Sociétés d'Etat montant estimatif > 100 millions

➤ **la procédure d'appel d'offres ; marchés de fournitures :**

- Ministère, Institutions, collectivités territoriales, EPE et Autorités administratives indépendantes utilisent la procédure lorsque le montant estimatifs du marché \geq 50 millions,
- Sociétés d'Etat montant estimatif \geq 75 millions

➤ **la procédure de demande de prix marchés travaux:**

- Ministère, Institutions, collectivités territoriales, EPE et Autorités administratives indépendantes utilisent cette procédure lorsque le montant estimatif du marché est supérieur ou égal à 10 millions mais strictement inférieur à 75 millions ;
- Les Sociétés d'Etat utilisent cette procédure lorsque que le montant estimatif du marché est supérieur à 10 millions mais strictement inférieur à 100 millions.

➤ **la procédure de demande de prix ; marchés de fournitures, d'équipement et de services courants**

- les Ministère, Institutions, collectivités territoriales, EPE et Autorités administratives indépendantes utilisent la procédure lorsque le montant estimatif du marché est supérieur ou égal à 10 millions mais strictement inférieur à 50 millions,
- les sociétés d'Etat utilisent la procédure lorsque le montant estimatif du marché est supérieur à 10 millions mais strictement inférieur à 75 millions.

➤ **La procédure de demande de cotations**

Toutes les autorités contractantes utilisent la procédure de demande de cotations pour passer les marchés publics lorsque le montant estimatif du marché est strictement inférieur ou égal à dix (10 000 000) FCFA.

Pour ce qui est des prestations intellectuelles, désormais, il existe trois procédures concurrentielles de passation des marchés de prestations intellectuelles :

- La procédure de demande de propositions : elle est utilisée pour passer les marchés de prestations intellectuelles lorsque le montant estimatif est supérieur ou égal à 30 000 000 FCFA ;
- La procédure de demande de propositions allégée est utilisée pour passer les marchés de prestations intellectuelles dont le montant prévisionnel est supérieur ou égal à 10 000 000 FCFA mis strictement inférieur à 30 000 000 FCFA

Il existe désormais trois (3) catégories de procédures de passation des marchés publics :

- **Procédures de droit commun** (appel d'offres ouvert, demande de propositions)
- **Procédures allégées** (demande de prix, demande de cotations, demande de propositions allégée, consultation de consultants)
- **Procédures exceptionnelles** (procédure d'entente directe et procédure d'appel d'offres restreinte).

b) Définition de concepts

S'agissant de la définition des concepts, elle apporte de la précision et de la clarté dans l'application de la réglementation relative à la commande publique. Il en est ainsi des concepts de « **offre anormalement basse** » et « **entreprise défaillante** » qui ont de tout temps existé dans la réglementation mais qui n'avaient jamais été définis.

Selon la nouvelle réglementation, dans une procédure, l'**offre anormalement basse ou élevée** est celle qui s'écarte en plus ou en moins de 15% de la moyenne arithmétique des montants corrigés des offres techniques conformes affectées des coefficients de pondération précisés dans les dossiers standards ou du montant prévisionnel. Cette décision fait suite aux nombreux cas d'offres anormalement basses connus par l'organe de règlement des différends et qui ont révélé l'inefficacité de la démarche jadis suivie pour résoudre les cas qui se posaient.

Toujours selon cette réglementation, **l'entreprise défaillante** est le titulaire d'une commande publique, responsable, au cours des deux dernières années d'une inexécution partielle ou totale, d'une mauvaise exécution ou d'une exécution tardive ou dont deux contrats ou conventions ont été résiliés à son tort exclusif. La définition de ce concept se justifie par le fait qu'une liste desdites entreprises doit être dressée. Toutes les entreprises qui y figureront ne pourront pas, pendant un certain délai, être consultées dans le cadre ni d'une procédure restreinte, ni d'une procédure d'entente directe. Elles pourront même être suspendues à la participation de la commande publique.

c) Clarification du rôle des acteurs

Pour ce qui est de la **clarification des rôles**, la nouvelle réglementation de la commande publique responsabilise seule la personne responsable des marchés publics pour la mise en œuvre du plan de passation des marchés publics. En effet, dans l'ancien décret 2008-173 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public, la mise en œuvre du plan était partagée entre le gestionnaire de crédits qui élaborait le dossier d'appel à concurrence et le transmettait à la personne responsable des marchés pour finalisation. Désormais, il appartient à la personne responsable des marchés d'élaborer le dossier d'appel en concurrence sur la base des besoins exprimés par les services bénéficiaires en collaboration des services techniques.

d) Fixation de délais raccourcis pour la passation des marchés et l'exercice des recours

Pour la passation des marchés, désormais sont fixés des délais (délais impartis aux acteurs). Ainsi, on a les délais suivants :

- délai accordé aux autorités contractantes (AC) : les AC disposent de 3 à 5 jours ouvrables du jour d'ouverture pour analyser les offres, délibérer. La transmission des résultats du dépouillement à la DGCMEF y est comprise.
- quant à la Direction générale du contrôle des marchés et des engagements financiers, (DGCMEF), celle-ci dispose de 3 jours ouvrables pour donner son avis de conformité.
- le délai de recours contre les résultats est désormais de 2 jour ouvrables, le recours peut être gracieux dans quel cas il est facultatif ou être porté directement devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD).
- l'ORD dispose de d'un délai 3 jours ouvrables y compris la notification de la décision pour vider la requête.

Le **raccourcissement des délais** se justifie par le fait que les délais de passation des marchés étaient très longs. Pour certaines procédures, les délais pouvaient atteindre 6 mois et ne permettaient aux autorités contractantes d'exécuter efficacement leurs projets, programmes et activités de développement.

Dans un souci de préserver la célérité dans les procédures de commande publique, le recours préalable devant l'autorité contractante est dorénavant une faculté et non une obligation pour les candidats et les soumissionnaires. Ceux-ci peuvent donc saisir directement l'ARCOP sans se voir opposé une irrecevabilité pour défaut de recours préalable. De même, tenant compte des conséquences découlant des lourdeurs des procédures contentieuses devant les juridictions administratives, des délais ont été fixés ainsi qu'il suit:

- Quinze jours(15) pour saisir les juridictions;
- Trente jours (30) pour les juridictions (premier et second degré) pour rendre leur décision;
- Cinq jours (5) pour les parties d'exercer des voies de recours.

e) Définition d'infractions spécifiques à la commande publique

L'autre innovation concerne la **définition d'infractions spécifiques à la commande publique**, assorties de sanctions. Pour moraliser le comportement des acteurs et assainir le secteur de la commande publique, une dizaine d'infractions pénales assorties de sanctions ont été clairement définies. Il s'agit notamment des infractions :

- de corruption,
- de favoritisme,
- d'abus d'autorité,
- d'octroi d'avantages injustifiés.

f) Introduction de nouveaux motifs pouvant justifier le refus d'approbation des marchés

Un changement a trait à l'introduction de **nouveaux motifs pouvant justifier le refus d'approbation des marchés**. En effet, l'autorité d'approbation peut refuser d'approuver un marché dans les nouveaux cas suivants :

- violation flagrante des règles de la commande publique ;
- la disparition du besoin.

Ces deux cas s'ajoutent à l'absence ou insuffisance de crédits, le dépassement du délai de validité des offres qui existaient déjà dans l'ancien décret 2008-173.

g) Institution du concours architectural

Dans les nouveautés également introduites, on ne saurait passer sous silence l'intégration par le décret 2017-049/PRES/PM/MINEFID du **concours architectural** dans la passation des marchés de construction de bâtiment lorsque cela est motivé par des raisons esthétique, technique, culturel ou financier. Le concours architectural est obligatoire lorsque le montant prévisionnel du marché atteint 700 000 000 FCFA. Le concours architectural est justifié par le fait qu'il est prévu dans la loi portant statut des architectes et est présent dans la réglementation de la commande des pays de l'UEMOA.

2. La persistance de certaines insuffisances et difficultés

Une des difficultés réside dans **l'impossibilité d'appliquer certaines dispositions pour défaut de textes d'application**. Au nombre de ces dispositions non applicables pour le moment, on pourra citer l'article 2 du décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, qui prévoit la possibilité pour les autorités contractantes de conclure des contrats-cadres ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée. Sauf erreur, la technique du contrat-cadre n'a pas encore été utilisée au regard notamment de ses contours imprécis et des risques de confusion qu'il pourrait y avoir avec d'autres techniques qui lui sont proches (marchés à commande et marchés de clientèle)

Une autre insuffisance que l'on pourrait mettre en avant est **l'utilisation plus ou moins systématique lorsque les conditions sont réunies, en matière de prestation intellectuelle, de la procédure de la demande de propositions allégées** (article 70). Cette procédure est utilisée pour les marchés de prestations intellectuelles dont le montant prévisionnel est égal ou supérieur à dix millions (10.000.000) de francs CFA TTC et strictement inférieur à trente millions (30.000.000) de francs CFA TTC. Elle a été intégrée dans la prestation intellectuelle, pour semble-t-il, « *faciliter la passation des marchés de prestations intellectuelles de faibles montants* ». Outre la brièveté du délai (10 jours maximum) de dépôt des expressions d'intérêts des candidats et soumissionnaires, au stade de la manifestation d'intérêts sont évaluées l'expérience et les qualifications des consultants, et le consultant le plus qualifié et expérimenté, sera sélectionné pour soumettre une proposition technique et financière. Comme dans cette procédure, ne sont évaluées que « l'expérience et les qualifications des consultants », il va sans dire que le soumissionnaire le plus qualifié sera retenu. En pratique, le même soumissionnaire sera chaque fois retenu lorsque la demande de proposition allégée concernera chaque fois le même objet. À la longue, on crée, ainsi sans le vouloir, des monopoles de fait dans des domaines bien précis où un nombre limité de soumissionnaires peuvent se prévaloir du plus grand nombre de références techniques, d'expériences et de qualifications, limitant également le nombre de concurrents et par voie de conséquence augmentant les risques sur la qualité des prestations. Les entreprises nouvelles ou celles n'ayant que très peu de qualifications techniques, peuvent regretter de ne jamais pouvoir obtenir de marchés par le biais de cette procédure⁹, même si elles présentent les meilleures offres possibles.

Une autre difficulté, qui entraîne cette fois la mauvaise connaissance des règles régissant la commande publique, est liée à **l'éparpillement des textes relatifs à la commande publique**. En effet, outre la loi 039/2016 et ses textes d'application, il existe plusieurs règlements d'application très importants que nous avons relevés précédemment. Si en général, les acteurs du secteur privé connaissent la loi et ses décrets d'application, ils méconnaissent cependant les arrêtés d'application qui pourtant recèlent des règles importantes pour qui veut prendre part à la compétition relative à la commande publique. Il en est ainsi de l'arrêté n°2017_392/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant fixation des pièces administratives exigées des candidates aux marchés publics et modalités de fonctionnement des commissions d'attribution des marchés, des commissions de sélection des candidats aux délégations de service public et des commissions de réception.

⁹ Elles peuvent se regrouper pour renforcer leurs qualifications techniques, mais même dans ce cas, le marché n'est pas gagné d'avance !

Il en est ainsi également des différents cahiers de charges (CCAG, CCAP, CCTG, CCTP)¹⁰ qui contiennent des règles très précises, pour la plupart méconnues, des entreprises et parfois des autorités contractantes.

Parmi les critiques que l'on fait aux nouveaux textes figure **la non application du concept de « l'offre anormalement basse »** concernant les marchés de prestations intellectuelles au motif qu'ici l'élément prédominant n'est pas quantifiable ! Cependant, certaines prestations intellectuelles comportent bien des éléments quantifiables comme c'est le cas dans les marchés de suivi et de contrôle des travaux ou encore en matière de formation. Dans tous cas, on peut quantifier la prestation au travers notamment la définition des quantités nécessaires pour atteindre les résultats attendus.

Une autre critique pourrait être faite concernant les **délais impartis aux autorités contractantes et à la DGCMEF dans la phase de passation des marchés**. Ce sont des délais très courts. En rappel, les AC disposent de 3 à 5 jours ouvrables du jour d'ouverture pour analyser les offres et délibérer et ce, y compris la transmission des résultats du dépouillement à la DGCMEF. Celle-ci dispose de 3 jours ouvrables pour donner son avis de conformité ! On peut émettre des réserves sur le réalisme de ces nouveaux délais notamment ceux accordés aux autorités contractantes et à la DGCMEF qui, dans la réalité, peinent à les respecter ! Du reste, la réglementation n'a pas prévu de conséquences à tirer face au non-respect de ces délais dans la phase de passation du marché.

¹⁰ Cahier de clauses administratives générales, cahier des clauses administratives particulières, cahier des clauses techniques générales et cahier de clauses techniques particulières.

PARTIE 3 : LE SECTEUR PRIVE DANS L'EXECUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Ce n'est un secret de polichinelle que d'affirmer que les marchés publics commandés par les collectivités publiques intéressent en premier chef le secteur privé. C'est donc dire que le secteur privé est le premier destinataire de la commande publique car c'est lui qui potentiellement est préparé à disposer des ressources techniques, humaines et financières pour répondre y efficacement.

Nous analyserons sa place et son rôle dans la commande publique (A), avant d'exposer sur ses faiblesses (B). Un dernier point (C) sera consacré à la question du financement de la commande publique.

I. PLACE ET ROLE DU SECTEUR PRIVE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

Avant tout, il convient de signaler le secteur privé burkinabè est constitué, à l'instar des autres pays de l'UEMOA, d'entreprises formelles et d'entreprises informelles. Seules les premières nous intéresseront car ce sont elles qui peuvent participer aux appels à concurrence ouverts dans le cadre de la commande publique¹¹. Dans cette catégorie, les Petites et Moyennes Entreprises/Industries (PME/PMI) retiendront notre attention car elles constituent plus de 80%¹² des entreprises privées burkinabè. Ces PME/PMI occupent une place de choix dans la commande publique avec un rôle déterminant dans l'avènement d'une gouvernance vertueuse de la commande publique (1). Cependant, à l'inverse, certaines PME/PMI s'illustrent parfois par leur incurie, leur complicité et duplicité dans la commande publique (2).

¹¹ Les entreprises informelles, bien que constituant la majorité des entreprises burkinabè, ne peuvent prendre part à la compétition aux marchés publics car elles ne disposent pas des documents juridiques (registre de commerce) administratifs (attestations de situation fiscale et cotisante) indispensables pour la soumission aux marchés.

¹² « *Les modalités d'accès des PME à la commande publique* », Rapport Final, Ministère de l'économie et des finances, novembre 2013. Selon ce rapport d'études, « *Au Burkina Faso, les PME représentent plus de 82 % de l'ensemble des entreprises* ».

1. Place et rôle des PME/PMI dans l'avènement d'une gouvernance vertueuse de la commande publique

Le secteur privé, et principalement les PME/PMI, occupe une place de choix dans la participation et l'exécution de la commande publique. S'il est vrai que des entités publiques et des organisations non gouvernementales ainsi que des associations sont quelques fois autorisées à concourir à la commande publique, il reste que cette participation est très marginale par rapport à celle du secteur privé. La compétition concerne d'abord et avant tout le secteur privé et en particulier, au Burkina Faso, les PME/PMI. En effet, ce sont elles qui, la plupart du temps, disposent des compétences techniques (qualifications et expertises), des ressources humaines expérimentées et des ressources financières. Une analyse des dispositions du décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public relatives aux conditions et modalités de participation aux marchés publics et aux délégations de service public montrent que sont essentiellement visées les entreprises ou sociétés commerciales au sens du droit commercial et du droit des sociétés. En effet, il faut pouvoir justifier des capacités juridiques, techniques et financières (article 34, alinéa 1). Il faut être à jour de ses obligations fiscales, parafiscales et sociales (article 34, alinéa 2). Les personnes, physiques et morales, « *qui font l'objet d'une procédure de déclaration de faillite, de cessation d'activités ou de liquidation de biens ou qui sont en état de faillite, de cessation d'activités ou de liquidation de biens* » (article 35, alinéa 1 et 2), ne sont pas admises à participer à la commande publique. Les entreprises privées au sens du droit des sociétés sont visées par ces dispositions¹³. L'article 37, alinéa 10, prescrit une mesure de faveur, en faveur des entreprises naissantes en leur permettant de produire, au titre des justificatifs des performances techniques, les pièces relatives aux expériences professionnelles du personnel d'encadrement établissant une expérience dans des prestations identiques ou similaires. Enfin, dans la définition des capacités techniques et financières, le dernier alinéa de l'article 39 interdit aux autorités contractantes de prendre des dispositions discriminatoires visant à faire obstacle à l'accès des PME à la commande publique.

Les entreprises du secteur privé occupent donc une place de premier plan dans la commande publique. En plus de cette place, elles jouent un rôle essentiel dans la gouvernance de la commande publique.

¹³ Même s'il est désormais prévu que les entreprises publiques peuvent participer à la commande publique avec des soumissionnaires privés sous trois conditions :

- o qu'elles jouissent d'une autonomie juridique et financière ;
- o qu'elles soient gérées selon les règles du droit commercial ;
- o qu'elles ne soient pas sous la tutelle de l'autorité contractante.

En effet, en amont d'abord, grâce à leur vigilance et leur connaissance des procédures d'attribution des marchés, elles arrivent à détecter des insuffisances dans les dossiers d'appel à concurrence, les erreurs ou fautes commises dans l'appréciation des offres et propositions soumises en n'hésitant plus à saisir l'organe de règlement des différends de l'ARCOP. Elles saisissent donc de plus en plus cet organe pour défendre leurs droits. Par exemple, les différents recours exercés par les entreprises ont connu une hausse entre 2015 et 2016. Selon le rapport 2016 de l'ARCOP, « *le nombre de motifs relatifs aux règles de participation et de capacité des candidats, est passé de 154 en 2015 à 237 en 2016. En ce qui concerne les autres motifs, l'observation des chiffres confirme la tendance à la hausse, avec 191 cas de litige liés au respect des prescriptions du DAC¹⁴ en 2015 et 207 cas en 2016. Il en est de même du motif lié à l'évaluation des offres dont le nombre de cas a connu une croissance, en évoluant de 45 cas en 2015 à 75 cas en 2016* ». Quand les recours sont fondés, l'ORD corrige la violation alléguée. En exerçant des recours, lorsqu'elles estiment que la réglementation de la commande publique a été violée, les entreprises participent à une amélioration de la gouvernance de celle-ci.

En aval, ensuite, par la bonne exécution des marchés dont elles sont titulaires elles contribuent à l'atteinte des performances économiques et sociales que les pouvoirs publics ont recherchées par le truchement de la commande publique. Leur contribution aux performances recherchées passe par la livraison des prestations attendues dans les qualités et délais requis. En effet, une mauvaise exécution ou une exécution tardive impactent négativement l'achat effectué. Il en est ainsi de la livraison d'infrastructures qui se dégradent aussitôt que surviennent les premières intempéries. Cette dégradation, en plus de ce qu'elle constitue une perte pour l'Etat, empêche la satisfaction des besoins des populations qui sont *in fine* les premières bénéficiaires de ces infrastructures. A contrario, leur bonne exécution assure la satisfaction de ces besoins.

Au cours de l'exécution du marché, elles peuvent encore, grâce aux recours exercés, amener l'ORD ou le juge administratif à les rétablir dans leurs droits contribuant ainsi au respect des règles relatives à la commande publique. Il en est de même quand elles font des dénonciations.

Par ailleurs, le secteur privé est par moment appelé à participer aux foras concernant les marchés publics. Il en a été ainsi lors des foras des acteurs des marchés publics organisés en 2011 et 2013. Sa participation et ses contributions techniques lors de ces foras enrichissent les débats et influencent les réformes proposées pour améliorer le système de passation et de gestion de la commande publique.

¹⁴ Dossier d'appel d'offres.

Enfin, lorsqu'elles sont associées au processus d'élaboration de nouveaux textes en matière de commande publique, elles apportent là également leur expérience et expertise qui permettent à notre pays de se doter de textes censés garantir les intérêts des parties prenantes à la commande publique.

Malheureusement, le secteur privé peut aussi s'illustrer négativement dans l'exécution de la commande publique à travers notamment des pratiques malsaines.

2. Le rôle négatif du secteur privé dans la commande publique

S'il est reconnu que le secteur privé joue un rôle important dans la gouvernance de la commande publique, il reste qu'il s'y illustre également négativement.

En voulant coûte que coûte participer à une procédure d'appel à concurrence afin d'espérer gagner le marché, il n'est plus rare de voir des entreprises qui versent dans le délit du faux et usage de faux en fournissant des documents et pièces falsifiés pour justifier leurs compétences techniques et financières. Ainsi, on retrouve des entreprises qui fournissent de fausses références techniques et financières fabriquées de toute pièce dans le seul but de gagner le marché qui devient une hantise pour elles. Par exemple, dans le rapport d'activités 2016 de l'ARCOP, 42% des motifs des requêtes traitées en matière de discipline concernent la production de chiffres d'affaires non authentiques !

Dans la même veine, on retrouve des entreprises qui poussent l'outrecuidance en allant jusqu'à fabriquer des preuves de références similaires. Aussi, certaines, notamment dans le secteur du BTP, s'illustrent négativement dans la falsification des diplômes.

Outre le faux et l'usage de faux, certaines entreprises s'adonnent au délit d'initié ou encore au trafic d'influence si elles ne corrompent pas tout simplement les autorités contractantes ou les membres des commissions d'attribution des marchés. Il n'est donc pas surprenant que les marchés publics fassent parties du honteux peloton de tête des services perçus comme les plus corrompus dans le rapport 2016¹⁵ du Réseau national de lutte anti-corruption (RENLaC).

Des soumissionnaires évincés d'une procédure, après avoir saisi l'organe de règlement des différends de l'ARCOP, vont parfois jusqu'à affirmer qu'ils sont

¹⁵ Rapport sur l'état de la corruption, 2016, RENLaC. Le trio de tête compte respectivement la police municipale, les marchés publics et la douane.

convaincus que cet organe a été corrompu par leurs adversaires afin de leur rendre une décision favorable.

En la matière, la preuve étant difficile à apporter, nous nous contentons de relever ces faits et bruits de couloir qu'il nous est donné d'entendre en tant qu'acteur de la commande publique.

D'un autre point de vue, le secteur privé ne rend pas service à la commande publique quand il saisit les organes compétents de dénonciations ou de plaintes fantaisistes dans le but de nuire aux concurrents ou quand il s'abstient de les saisir par négligence, crainte, peur, complicité ou fourberie. Dans le premier cas, on note que l'organe de règlement des différends reçoit parfois des plaintes ou dénonciations fantaisistes. Certaines entreprises s'adonnent à ce jeu pour empêcher ou retarder l'attribution d'un marché à un concurrent ou pour nuire à sa réputation ou à celle d'un acteur de la chaîne des marchés ou encore par simple jalousie. Dans le second cas, les entreprises s'abstiennent d'exercer un recours ou de dénoncer par craintes d'éventuelles représailles des autorités contractantes ou des commissions d'attribution des marchés. D'autres encore, en complicité avec leurs concurrents, s'abstiennent de dénoncer des cas de mauvaises pratiques en espérant le retour de la manivelle de la part de ces derniers lorsqu'elles-mêmes se retrouveront dans la même situation qu'elles refusent de dénoncer.

Dans tous ces cas, les entreprises privées se rendent complices des mauvaises pratiques qui entachent la passation et l'exécution diligentes de la commande publique.

En plus de ce rôle qui finalement n'honore pas le secteur privé, celui-ci fait face à certaines difficultés qui constituent des freins aux réponses qu'il peut donner lorsqu'il est sollicité dans la commande publique.

II. FAIBLESSES DU SECTEUR PRIVE DANS LA REPONSE A LA COMMANDE PUBLIQUE

Les faiblesses du secteur privé dans la réponse à la commande publique sont d'ordre interne (1) et externe (2).

1. Les faiblesses d'ordre interne

Ce sont des faiblesses qui sont propres au secteur privé. Selon le rapport des enquêtes menées par le Forum économique mondial (FEM 2015), au Burkina Faso, le secteur privé a identifié les contraintes suivantes, par ordre d'importance en lien avec la commande publique : (i) l'accès au financement, (ii) la corruption, (iii) la qualité du capital humain.

S'agissant de l'accès au financement, on notera que face au besoin de disposer de ressources financières nécessaires pour accéder à certains marchés publics, la plupart des entreprises burkinabè n'ont pas la surface financière nécessaire pour y répondre. Ce qui limite l'accès de certaines PME à la commande publique notamment quand il s'agit de fournir des garanties pour bénéficier d'avances de démarrage ou pour garantir la bonne exécution des prestations.

Quant à la corruption, nous l'avons dit, elle est acceptée par certaines entreprises. Quand elles n'en sont pas les initiatrices, elles cèdent à l'initiative venant des autres acteurs de la commande publique. Et malheureusement, il n'est plus rare d'entendre des acteurs du secteur privé soutenir que « *sans corruption il est impossible d'obtenir de nos jours un marché* ». Or, il existe bel et bien des entreprises qui obtiennent des marchés sans passer par la corruption. Nonobstant cette réalité, plusieurs entreprises préfèrent développer des stratégies de corruption pour gagner les marchés au lieu de développer des réflexions sur les stratégies de positionnement et d'obtention des marchés. L'une des conséquences du développement du phénomène est la réduction des parts des marchés (la plupart étant gagnée par celles qui s'adonnent à la corruption) ou même l'impossibilité d'accéder aux marchés publics pour certaines catégories d'entreprises. L'autre conséquence, et non des moindres, est les risques de mauvaise exécution des marchés obtenus par le biais de la corruption.

Concernant la faiblesse de la qualité du capital humain, il faut reconnaître que le secteur privé dans son ensemble souffre de l'absence d'une main d'œuvre qualifiée abondante. Les entreprises intervenant dans les marchés regorgent du personnel qui n'est pas suffisamment outillé au métier des marchés publics. Il n'est donc pas rare de voir des entreprises formuler mal leurs offres/propositions ou mal exécuter les marchés obtenus pour défaut de maîtrise des règles régissant la commande publique. En outre, les ouvriers locaux recrutés sur les chantiers ne

disposent pas toujours des qualifications requises pour suivre l'évolution technique et technologique de leur secteur d'activités. Les stages de recyclages qui devraient accompagner leurs activités sont quasi-inexistants.

A côté de ces faiblesses qu'on pourrait qualifier de principales, il convient de noter également :

- l'incapacité à couvrir les quantités demandées conformément aux contrats ;
- le non-respect des délais de livraison des commandes lié souvent à l'indisponibilité d'ouvriers qualifiés déjà évoquée;
- la hausse plus ou moins constante du prix des matières premières qui se répercute sur les coûts de production et met les PME dans une situation où elles ont les offres les moins avantageuses économiquement.

2. Les faiblesses d'ordre extérieur

Ce sont des contraintes qui sont imposées par l'environnement des marchés publics. Il s'agit essentiellement des contraintes administratives et réglementaires.

Pour ce qui est des contraintes administratives, il y a lieu de signaler que la production des pièces administratives reste pour beaucoup d'entreprises un obstacle à leur participation à la commande publique. Conjugée aux frais de préparation des soumissions (achat de dossiers, rédaction des offres/propositions etc.), la production de ces pièces constitue un coût de transaction que ne peuvent supporter plusieurs PME.

Sur les contraintes réglementaires, il convient de souligner que l'éparpillement et les changements intempestifs de la réglementation ne favorisent pas sa maîtrise parfaite. Si les principes essentiels des marchés publics ne connaissent pas d'évolution, il n'en est pas de même des procédures et des règles dans ce domaine. Ainsi les seuils de passation des marchés publics ont connu des évolutions successives entre 2008 et 2017. Les procédures ont également emboîté le pas. De nouvelles règles apparaissent qui ne sont pas maîtrisées par les entreprises (la réduction du délai d'attente, clause de stands till, les règles relatives à la détermination de l'offre anormalement basse, l'institution de la clause de performance etc.).

Dans ce domaine, une autre contrainte est liée à l'exigence de marchés similaires sur les trois dernières années¹⁶. Les « Instructions aux soumissionnaires »

¹⁶ Que signifie concrètement « marché similaire » ? Cette expression n'est généralement pas définie dans les dossiers d'appel à concurrence de sorte qu'il est laissé à chaque autorité contractante et chaque commission d'attribution des marchés de lui donner un contenu. Ce qui pourrait constituer une prime à l'arbitraire.

soumettent les candidats à la présentation de marchés similaires pour justifier de leur capacité technique et financière. Cette stipulation du dossier d'appel à la concurrence est un véritable frein au développement des entreprises naissantes. Si les dossiers-types, issus du décret n°2003-269/PRES/PM/MFB avaient prévu un seuil à partir duquel on peut exiger les marchés similaires, les dossiers-types issus de la transposition des dispositions du décret n°2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008, aujourd'hui reprises dans le décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, ne mentionnent plus une telle limitation. Même pour une simple demande de prix, il est exigé de marchés similaires.

Cette stipulation, si elle n'est pas bien appliquée, va contredire les dispositions du dernier alinéa de l'article 39 du décret n°2017_0049 qui dispose que *« dans la définition des capacités techniques et financières requises, il est interdit de la part des autorités contractantes de prendre des dispositions discriminatoires, notamment celles visant à faire obstacle à l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique. »*

L'introduction dans la rédaction des dossiers d'appel à concurrence de la notion de marchés similaires constitue un véritable frein à l'accès aux marchés publics pour les entreprises naissantes malgré les dispositions de l'article 37, dernier alinéa du décret n°2017_0049 selon lesquelles *« En ce qui concerne les entreprises naissantes, elles sont autorisées à produire en guise de justificatifs des performances techniques, les pièces relatives aux expériences professionnelles du personnel d'encadrement établissant une expérience dans des prestations identiques ou similaires à condition qu'elles justifient de capacités financières et logistiques pour l'exécution du marché conformément aux dispositions du dossier d'appel à concurrence »*.

Dans la même veine, le fait d'exiger en plus que ces marchés similaires doivent dater des trois dernières années constituent une véritable restriction à la concurrence pour les entreprises. La clause, encore une fois, est une entrave à la participation des nouvelles entreprises et des entreprises ayant peu de références similaires à la commande publique¹⁷ !

Par ailleurs, l'exigence de garanties dans la commande publique constitue un obstacle non négligeable. On l'a dit, les PME locales, compte tenu de la faiblesse de leur surface financière, font difficilement face à cette exigence. À cette difficulté viennent s'ajouter les impossibilités pour la PME de bénéficier d'une avance de démarrage lorsque le montant du marché est inférieur à 20 millions de FCFA¹⁸ et

¹⁷ Il en est de même pour l'exigence du chiffre d'affaires sur les trois dernières années.

¹⁸ C'est le dernier alinéa de l'article 165 du décret n°0049_2017 qui prévoit cette impossibilité dommageable pour la PME.

d'un acompte lorsque le délai d'exécution du marché est inférieur à trois (3) mois !¹⁹

Cette difficulté nous permet d'aborder la question des mécanismes existants pour financer la commande publique.

III. MECANISMES DE FINANCEMENT DES CONTRATS DE COMMANDE PUBLIQUE

Les marchés publics peuvent faire l'objet de financement à trois niveaux : le financement par l'administration publique ou acheteur public (1), le financement par le système financier (2) et le financement par l'entreprise elle-même (3).

1. Le financement par l'administration publique

L'article 164 du décret n°0049_2017 prévoit la possibilité pour l'autorité contractante de financer le marché en vue de faciliter son exécution et d'assurer l'égalité d'accès aux marchés aux opérateurs économiques disposant d'une trésorerie insuffisante. Deux types de financement sont prévus, d'une part, l'avance et d'autre part, l'acompte. L'article 164 dispose que : « *Les marchés donnent lieu à des paiements soit, à titre d'avances ou d'acomptes soit, à titre de règlement partiel, définitif ou pour solde du marché* ».

L'avance constitue une technique de préfinancement d'un marché public. Il s'agit en pratique d'un versement effectué par l'acheteur public au titulaire d'un marché public avant le début d'exécution des marchés. Même si elle constitue quelque peu une entorse à la règle de comptabilité publique du « service fait » selon laquelle le paiement des prestations ne peut intervenir qu'après réception des prestations, elle se présente comme une bouffée d'oxygène pour les entreprises qui sont confrontées aux difficultés de trésorerie pour commencer l'exécution de leur prestation. Son versement constitue à n'en point douter une contribution efficace à la bonne exécution de la commande publique même si on peut regretter que le droit burkinabè de la commande publique dispense l'autorité contractante de la verser pour des marchés dont le montant est inférieur à 20 millions FCFA !

A la différence des avances, les acomptes sont versés pour les prestations réalisées en cours d'exécution du marché. L'acompte rémunère un service fait. Il en résulte que le montant de l'acompte ne doit pas excéder celui de la prestation correspondante effectivement réalisée au titre du marché.

¹⁹ Cf article 167 du décret précité.

Une autre forme de financement du marché par l'administration publique demeure les exonérations consenties sur les marchés publics notamment lorsque le marché est financé sur des ressources extérieures. L'exonération constitue en réalité une dépense supportée par l'Etat. Elle vient soulager la trésorerie des entreprises en mettant à la charge de l'Etat la dépense liée au financement du marché.

2. Le financement par le système financier

Les banques, les établissements financiers et les institutions de micro finance participent au financement des marchés publics.

Elles accordent à la demande des entreprises des garanties appelées engagement par signature soit pour couvrir une avance de démarrage pour exécuter un marché public soit pour couvrir la mauvaise exécution des marchés (garantie de bonne exécution). La garantie peut également être accordée sous la forme de crédit.

Les marchés publics peuvent aussi être financés grâce à des concours financiers que les entreprises sollicitent auprès du système financier moyennant notamment le nantissement de ces marchés. Aussi, les banques peuvent accorder des avances sur facture pour soulager les trésoreries des entreprises lorsque celles-ci ont accompli des prestations qui tardent à être réglées par l'acheteur public.

3. Le financement par l'entreprise elle-même

L'entreprise elle-même peut être son propre financeur pour peu qu'elle dispose de la trésorerie suffisante pour faire face à l'exécution des marchés. C'est le cas par exemple, lorsque le marché ne prévoit pas d'avance de démarrage (ou lorsqu'il le prévoit l'entreprise s'abstient de la demander) ou d'acompte. Dans ces cas, lorsqu'elle ne recourt pas au système financier, elle utilise ses fonds propres pour réaliser les prestations demandées. Lorsqu'elle ne dispose pas suffisamment de fonds propres pour faire face à ses obligations contractuelles (vis-à-vis de ses fournisseurs ou ses propres prestataires), elle est amenée à négocier des clauses contractuelles avec ses fournisseurs, ouvriers et prestataires. En général, ces clauses font coïncider les délais de règlement des factures clients (acheteur public) et ceux des factures fournisseurs et prestataires. C'est une technique contractuelle qui lui permet de supporter dans des proportions raisonnables les retards de paiement de l'acheteur public et de ne pas se retrouver en difficulté de paiement devant ses propres créanciers.

PARTIE 4 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS POUR UN ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DU SECTEUR PRIVE DANS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DANS LE CADRE DU PNDES

La commande publique, suivant ses deux acceptations, soit en tant que réponse à la masse d'achat de biens, de services et de travaux voulue par la collectivité publique ou le mécanisme ou la procédure de l'acquisition desdits biens, services ou travaux contribue *in fine* au développement économique et social de la société. Elle s'opérationnalise à travers le cadre juridique et institutionnel composé d'une panoplie de textes éparpillés et de plusieurs acteurs dont des organes de gestion, de contrôle et de régulation. Elle comporte plusieurs innovations comme l'introduction de nouvelles procédures, le rehaussement des seuils de passation etc. qui vont certainement à accélérer le processus de passation des marchés qui est désormais encadré dans des délais précis.

Il ressort de la mise en œuvre de la commande publique des insuffisances relatives entre autres à l'impossibilité d'appliquer certaines dispositions pour défaut de textes d'application, à la mise à l'éparpillement des textes rendant difficile la connaissance et la maîtrise des règles et procédures y relatives,.

Dans tous les cas, il ressort que le secteur privé est le partenaire privilégié de l'Etat dans l'opérationnalisation de la commande publique à travers le rôle positif qu'il est appelé à jouer et à renforcer. Malheureusement, il ressort que ce dernier, composé pour la plupart de PME, se caractérise par un certain nombre faiblesses internes et externes.

C'est pour y remédier que le PNDES affirme que « *Les défis critiques pour l'affirmation du secteur privé en tant qu'acteur dynamique du processus de transformation structurelle sont donc : (i) l'amélioration de l'environnement des affaires pour créer les conditions de développement des entreprises privées et attirer les investisseurs, (ii) la réduction des obstacles qui entravent sérieusement, le développement du secteur privé et (iii) l'amélioration de la compétitivité des entreprises.* »

Suivant l'orientation du PNDES, nous proposons des mesures ou des recommandations pouvant permettre au secteur privé de jouer un rôle moteur dans la gouvernance et la performance de la commande publique afin que celle-ci soit un véritable levier dans l'atteinte des objectifs de développement du PNDES. Ces mesures et recommandations sont adressées à la fois aux pouvoirs publics (A) et au secteur privé (B).

I. A L'ENDROIT DES POUVOIRS PUBLICS

- Améliorer l'expression des besoins - et les actualiser quand cela est nécessaire - à travers une meilleure définition des termes de références et des spécifications/caractéristiques techniques des biens, pour permettre au secteur privé de fournir des prestations adaptées aux besoins exprimés : cela nécessite une bonne maîtrise des besoins et la capacité à pouvoir les définir.
- Actualiser si besoin et rendre opérationnels les critères et conditions d'exercice de la profession d'expert définis dans le décret n°2013-010 PRES/PM/MICA/MEF/MFPTSS portant définition des domaines, sous-domaines et services de compétence de l'Expertise nationale.
- Accélérer l'adoption des règlements pour opérationnaliser les avantages accordés aux PME dans le cadre de l'accès des PME à la commande publique dans la loi n°015-2017/AN du 27 avril 2017 portant loi d'orientation de promotion de petites et moyennes entreprises au Burkina Faso (article 24 à 27) : par exemple, l'article 27 de cette loi prévoit que « *Afin de protéger les PME contre les retards de paiement lors de l'exécution des marchés publics, l'Etat veille à ce que les autorités contractantes procèdent au paiement des créances dans des délais précis selon des conditions et modalités définies par voie réglementaire.* » Si cette mesure est opérationnalisée, elle contribuerait sans nul doute à prendre en charge une bonne partie des difficultés de financement des marchés publics que nous avons relevées précédemment
- Procéder à un meilleur encadrement de l'utilisation de la procédure de demande de proposition allégée : cela pourrait être par exemple de mettre l'accent sur la qualification des experts présentés et non plus seulement sur la qualification du consultant.
- Supprimer les entraves juridiques et administratives à la participation des entreprises à la commande publique.
- Créer et/ou accélérer la mise en place du guichet unique des marchés afin de faciliter l'obtention en un lieu unique des documents administratifs demandés aux soumissionnaires.
- Développer la technique de l'affacturage dans la commande publique à travers l'élaboration d'une réglementation dans ce domaine et la promotion de société d'affacturage : l'affacturage (aussi appelé factoring) est la convention par laquelle un établissement spécialisé, appelé le factor (ou affactureur), qui est souvent en pratique un établissement de crédit, accepte de régler les créances qu'une entreprise détient sur ses clients, en

contrepartie du transfert à son profit de ces créances et d'une rémunération, consistant en commissions et agios. Le factor paie ainsi l'entreprise de manière anticipée et se charge du recouvrement des créances ainsi transmises auprès des débiteurs, au risque de devoir supporter l'éventuelle insolvabilité de ces derniers.

Ainsi, l'affacturage offre aux entreprises l'assurance d'un paiement rapide et sûr de leurs factures clients. Concrètement, il leur permet de déléguer la gestion des tâches administratives liées à la facturation. L'entreprise, en cédant ses créances au factor, se décharge en effet des problématiques de suivi, de recouvrement ou encore de relance.

- D'une manière générale, accélérer la mise en œuvre des mesures générales d'accompagnement et de soutien aux PME prévues dans la Charte des PME, par l'adoption des règlements d'application.
- Multiplier les actions de renforcement des capacités des acteurs de la commande publique : l'évolution rapide de la réglementation en la matière doublée de la faiblesse des ressources humaines des entreprises nécessitent une mise à jour des compétences et connaissances ; d'où la nécessité d'accroître les actions de formation. Par exemple, il ne serait pas inintéressant d'encourager les fonds nationaux existants (fonds d'appui à la formation professionnelle) à soutenir le renforcement des capacités des acteurs de la commande publique.
- Appliquer avec rigueur et détermination les sanctions prévues par la réglementation de la commande publique pour les acteurs (entreprises et acheteurs publics) qui se sont rendus coupables des violations des dispositions édictées en la matière : une des plaies de la persistance des mauvaises exécutions des marchés réside dans la non application systématique des sanctions prévues. Il faut que les autorités compétentes appliquent sans complaisance et de manière systématique les sanctions prévues afin de décourager les mauvaises graines qui nuisent à l'atteinte des objectifs de la commande publique. L'artisanal juridique existe dorénavant avec l'adoption de la loi 039-2016. Il suffit de l'appliquer maintenant !
- Introduire une économie sociale et solidaire dans les marchés publics²⁰ : les marchés publics constituent un instrument de politique économique. Ils devraient aider les personnes publiques à réaliser des politiques que les autorités politiques leur assignent. L'introduction d'une économie sociale et solidaire permettra aux collectivités territoriales d'appliquer dans la légalité une obligation qui leur est confiée par le Code général des collectivités

²⁰ Cette recommandation a été formulée dans le cadre de l'étude, « Les modalités d'accès des PME à la commande publique », Rapport Final, Ministère de l'économie et des finances, novembre 2013.

territoriales. En effet, sur le fondement des dispositions des articles 99 et 100 de la loi n°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales, la Région et la Commune sont chargées de la protection sociale des individus et des groupes. L'introduction de cette notion permettra aux Collectivités territoriales de réserver certains contrats aux groupes vulnérables. Elle sera étendue aux autres personnes publiques comme l'Etat et les établissements et entreprises publics et permettrait de consacrer certains marchés publics (décoration, construction ou sculpture de statuettes au niveau des ronds-points, tenues scolaires, etc.) aux artisans.

II. A L'ENDROIT DU SECTEUR PRIVE

- Investir davantage dans la formation de son personnel afin de répondre aux défis de la compétitivité et de l'innovation.
- Améliorer la qualité de ses productions par la recherche, l'innovation à travers le développement de partenariats national et international.
- Etre un défenseur du respect de la réglementation de la commande publique en n'hésitant pas à saisir les autorités compétentes pour dénoncer tout fait de nature à porter atteinte à l'application de cette réglementation.
- Ne pas céder aux sirènes de la corruption et les dénoncer en cas de survenance.
- Aller vers une intégration verticale des activités des entreprises afin d'être productrices d'une partie ou de la totalité de leurs matières premières à l'effet de réduire autant que possible les coûts de production et donc de présenter des offres économiquement plus avantageuses²¹.
- Créer une association professionnelle (et non un ordre professionnel) des acteurs des marchés publics dont l'objectif sera d'encourager les membres à adopter les bonnes pratiques en la matière (à travers des séminaires de formation, des rencontres d'échanges, l'élaboration d'un code de déontologie etc.) et de défendre la prise en compte des intérêts des membres lors de la révision ou adoption des textes régissant la commande publique.
- Adhérer à un Centre de Gestion Agréé qui peut accompagner les entreprises dans la gestion (financière et comptable), mais aussi et surtout dans le montage des dossiers de demande de financement, pour les formations et l'information juste.

²¹ Ibidem.

- Adhérer à la charte des PME afin de bénéficier des avantages qui y sont accordés.
- Initier un espace de dialogue et de concertation permanent entre les acteurs public et privé de la commande publique : ce sera un espace d'échanges, de partage d'informations et de bonnes pratiques afin d'améliorer les performances attendues de la commande publique dans l'atteinte des objectifs de développement.

REVUE DOCUMENTAIRE SOMMAIRE

- la loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique ;
- la loi n°015-2017/AN du 27 avril 2017 portant loi d'orientation de promotion de petites et moyennes entreprises au Burkina Faso ;
- le décret n°2017_0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2017_0051/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée ;
- la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMO ;
- le décret n°2013- 010 PRES/PM/MICA/MEF/MFPTSS portant définition des domaines, sous-domaines et services de compétence de l'Expertise nationale
- la Charte des PME au Burkina Faso, 2018
- Plan national de développement économique et social 2016-2020;
- Forum économique mondial (FEM 2015) ;
- Rapport d'activités 2016, ARCOP ;
- Formulation d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs public et privé en matière des marchés publics (CAERD, 2009 au profit du MEF, BF) ;
- Modalité d'accès des artisans et des PME à la commande publique (IFC Afrique, 2013 au profit du MEF, BF) ;
- Participation des PME locales aux marchés publics dans l'UEMOA (Projet AMADE, CCI-BF, 2011) ;
- Accès à la commande publique en Afrique de l'Ouest, recommandations en faveur des PME, OIF, 2012) ;
- Accès des PME aux marchés publics : une analyse économique (Stéphane Saussier, thèse de doctorat, Paris, 2005) ;
- Les modalités d'accès des PME à la commande publique, Rapport Final, Ministère de l'économie et des finances, novembre 2013.

**COMMUNICATION SUR LE THEME 3 : « LA
COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER
STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE LA SOCIETE
CIVILE»**

Présentée par : *Toubriyant LENGANE et
Maturin KONE*

SOMMAIRE 3

| | |
|--|-----|
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS | 80 |
| LISTE DES TABLEAUX | 83 |
| INTRODUCTION | 86 |
| 1- COMMANDE PUBLIQUE, LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL | 89 |
| 2- EXPERIENCES PRATIQUES DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE | 99 |
| 3- ROLES DE LA SOCIETE CIVILE ET GOUVERNANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 105 |
| 4- CONCLUSION | 113 |

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|----------------|---|
| AN | Assemblée nationale |
| ACBF | Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique |
| AEPA | Adduction en eau potable et l'assainissement |
| APEX-CI | Association pour la promotion des exportations de Côte d'Ivoire |
| ASFP | Annuaire statistique des finances publiques |
| ARCOP | Autorité de régulation de la commande publique |
| AOO | Appel d'offres ouvert |
| AOR | Appel d'offres restreint |
| CAM | Commission d'attribution des marchés publics |
| CHFP | Cadre Harmonisé des Finances publiques |
| CIFOEB | Centre d'information, de formation et d'étude du budget |
| CCCB | Comités citoyens de contrôle du budget |
| CGD | Centre pour la Gouvernance démocratique |
| CNOSC | Conseil national des organisations de la société civile |
| CT | Collectivité territoriale |
| DAC | Dossier d'appel à concurrence |
| DAO | Dossier d'appel d'offres |

| | |
|----------------|--|
| DGCMEF | Direction générale du contrôle des marchés publics et des engagements financiers |
| DGEP | Direction générale de l'économie et de la planification |
| DGI | Direction générale des impôts |
| DGTCP | Direction générale du trésor et de la comptabilité publique |
| DP | Demande de prix |
| DPR | Demande de proposition |
| ED | Entente directe |
| EPE | Etablissement public de l'Etat |
| FCFA | Francs de la communauté française |
| GERDDES | Groupe d'études et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social |
| DP | Demande de prix |
| DPR | Demande de proposition |
| ED | Entente directe |
| EPE | Etablissement public de l'Etat |
| FBCF | Formation brute du capital fixe |
| IBO | Indice du budget ouvert |
| IAP | Instrument automatisé de prévision |
| MINEFID | Ministère de l'économie, des finances et du développement |

| | |
|--------------|--|
| MOD | Maîtrise d'ouvrage délégué |
| MP | Marchés publics |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économique |
| ODD | Objectif de développement durable |
| ONG | Organisation non gouvernemental |
| OSC | Organisation de la société civile |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PM | Premier ministre |
| PME | Petite et moyenne entreprise |
| PNDES | Plan national de développement économique et social |
| PPP | Partenariat public privé |
| PRES | Présidence |
| PREV | Prévision |
| REC | Recouvrement |
| RG | Recette générale |
| RIJ | Réseau d'initiatives de journalistes |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest africaine |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1- Recettes de la vente des DAC (en millions F CFA) | 91 |
| Tableau 2- Contribution des investissements de la commande publique au PIB.. | 95 |
| Tableau 3- La part en valeur des travaux dans la commande publique..... | 96 |
| Tableau 4- Evolution des dépenses publiques par nature de dépenses (en milliards F CFA) | 96 |
| Tableau 5- Situation des nombres et montants des commandes publiques par procédure sur la période 2008-2016 | 98 |
| Tableau 6- Evolution en valeur des MP conclus par catégorie d'autorités contractantes sur la période 2010-2015..... | 99 |

INTRODUCTION

Cadre d'opérationnalisation par excellence des politiques publiques, le budget de l'Etat est mis en œuvre pour atteindre des objectifs et résultats de développement socio-économiques. Principal instrument de mise en œuvre du budget, la commande publique représente l'ensemble des contrats passés par l'administration publique pour satisfaire ses besoins. Il s'agit précisément de « toutes les formes d'acquisition de biens, de services ou de prestations au profit des collectivités publiques, notamment le marché public, la délégation de service public et le partenariat public-privé »²².

Pour l'atteinte des objectifs escomptés par les politiques publiques dans le cadre d'une bonne conduite de la politique budgétaire de l'Etat, il est indispensable qu'il y ait une bonne gestion budgétaire. Celle-ci repose sur les bonnes pratiques de gouvernance à tous les niveaux de la sphère publique, la relation entre bonne gouvernance et de meilleurs résultats économiques et sociaux étant de plus en plus établie dans le cadre de plusieurs écrits et travaux. Elément primordial de la bonne gouvernance budgétaire, la transparence budgétaire consiste à « faire connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires » (OCDE, 2002). Elle se veut un facteur d'efficacité des finances publiques qui accroît la confiance dans le marché et crée les conditions propices de développement socio-économique durable.

La promotion de la croissance économique et du développement durable exige de tout Etat recherchant l'efficacité ; d'être en mesure de mobiliser des recettes, d'emprunter avec prudence, de planifier, d'exécuter et de suivre les dépenses publiques de manière efficace et efficiente, tout en s'inscrivant dans une logique de transparence et d'imputabilité. La gestion saine des finances publiques contribue à ces résultats grâce à ses éléments de transparence, de participation, de réactivité, de supervision, d'obligation à rendre compte et de prévisibilité. Il s'agit là d'éléments de bonne gouvernance financière, constituant un préalable pour le développement économique et social d'une nation.

Le consentement à l'impôt étant le cœur même de la démocratie et de la souveraineté d'un pays, il est important que les acteurs du secteur privé, les Organisations non gouvernementales (ONG), les citoyens et les Organisations de la société civile (OSC) participent activement au processus de gestion des politiques publiques. En effet, ces acteurs jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques, en faisant connaître leurs préoccupations et leurs priorités à travers un dialogue constant avec les gouvernants.

²² Article 2 de la loi n°39-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique

Spécifiquement en ce qui concerne la société civile, elle est appelée à jouer un rôle primordial dans l'amélioration de la gouvernance et ceci vaut pour suivre les mécanismes de mise en œuvre du budget, notamment la commande publique, et pour tirer l'alarme et les leçons du processus de mise en œuvre du Plan national de développement économique et social (PNDES) au Burkina Faso. Le gouvernement n'atteindra pas ses objectifs de développement durable, sans un engagement actif de la société civile dans le processus de gestion des politiques publiques en général, et de la commande publique en particulier. Les organisations de la société civile burkinabè ont déjà une culture de suivi des dépenses publiques et interviennent à divers niveaux pour promouvoir une plus grande transparence budgétaire. C'est particulièrement le cas pour des OSC comme le Centre d'information, de formation et d'études sur le budget (CIFOEB), le Réseau national de lutte contre la corruption (RENLAC), le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) et bien d'autres.

La valeur ajoutée de l'engagement de la société civile en matière de gouvernance et de bonne gestion de la commande publique réside dans le fait qu'il devrait avoir moins de corruption et de fuites dans la gestion des dépenses publiques. Grâce à l'action citoyenne, la commande publique ne serait plus otage d'intérêts particuliers. Cette situation devrait jouer positivement dans tous les compartiments du Gouvernement, tant au niveau national qu'au niveau décentralisé, de manière à offrir des services publics plus efficaces en raison du fait que les acteurs publics, à tous les niveaux qu'ils soient dans la chaîne de la commande publique, prennent des décisions et font des transactions avec plus d'intégrité. A ce sujet, l'étude de Paolo Mauro montre « qu'un pays qui améliore sa position par rapport à l'indice de corruption, par exemple de 6 à 8 (0 étant le plus corrompu, 10 le moins) connaîtra une augmentation de 4 pour cent de son taux d'investissement et une augmentation de 0,5 pour cent de son taux de croissance du PIB annuel par habitant »²³.

Une meilleure transparence et gouvernance de la commande publique permet d'améliorer les réponses des institutions étatiques face aux demandes des citoyens. Toute chose qui renforce les capacités pour la responsabilité (ou la veille) sociale. Plus les citoyens sont informés de l'efficacité de l'allocation des dépenses publiques, plus ils demanderont une reddition des comptes aux dirigeants et plus ces derniers ressentiront la pression sociale de satisfaire leurs demandes au risque de se voir sanctionner, notamment dans les urnes.

La présente communication s'inscrit dans l'objectif général de la première édition des journées de la commande publique qui vise à situer le rôle de la société civile dans la commande publique, en tant que levier de développement, à travers le renforcement du contrôle citoyen de la gestion des finances publiques et de la bonne gouvernance dans le secteur de la commande publique. Plus précisément,

²³ Paolo Mauro, "Corruption : causes et conséquences, et ordre du jour pour de nouvelles recherches" in Finance & Développement (Vol. 35, No. 1, Mars 1988) p. 12.

elle indique aux organisations de la société civile, les possibilités d'intervention dans le contrôle des politiques de développement, notamment en faisant un suivi rigoureux de la contractualisation, du financement et de la réalisation des projets sociaux d'envergure du Plan national de développement économique et social (PNDES) financés sous forme de marchés publics, de délégations de service public et de Partenariats public privés (PPP).

Les résultats attendus de cette action sont de trois (03) ordres. Il s'agit, de manière spécifique, (i) d'établir le lien conceptuel entre la commande publique et le développement économique et social ; (ii) d'analyser des cas pratiques sur la contribution de la société civile à la bonne gouvernance de la commande publique et (iii) de formuler des propositions pour renforcer le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance de la commande publique en vue de l'atteinte des résultats du PNDES.

Aussi, la communication est-elle articulée en quatre (04) grandes sections. Dans une première section, les liens conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social sont établis et analysés. Dans la seconde section, les rôles et pratiques de la société civile pour une amélioration de la gestion de la commande publique sont examinés. La troisième section indique les possibilités de renforcement du rôle de la société civile dans la gouvernance de la commande publique et la quatrième partie porte sur la conclusion.

I. COMMANDE PUBLIQUE, LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Cette première partie consiste à établir le lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social. Pour ce faire, la thématique est abordée sous deux (02) angles, à savoir : (i) démontrer dans un premier temps que la commande publique est un vecteur de développement économique et social et (ii) dans une seconde partie, montrer à travers des analyses précises, le lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social.

1.1- La commande publique, comme vecteur de développement économique et social

Cette section est abordée à travers cinq (05) sous points à savoir : (i) l'effet multiplicateur de la dépense publique du fait de la commande publique, (ii) la contribution à la mobilisation de la recette publique, (iii) la commande publique comme vecteur de création d'entreprises et d'emplois, (iv) la prise en compte du développement durable et (v) la contribution à la croissance économique.

1.1.1- Effet multiplicateur de la dépense publique du fait de la commande publique

Un effet multiplicateur résulte de la constatation de ce que, dans un système donné, une variation initiale d'un élément situé à l'entrée (« input » ou « intrant ») provoque par l'intermédiaire d'entraînements successifs, une variation finale plus importante d'un ou plusieurs autres éléments situés en sortie (« outputs » ou « extrants »).

Ainsi en sciences économiques, la variation du montant d'une dépense peut avoir un effet multiplicateur sur le revenu national ou l'activité économique générale. En généralisant le propos, on peut dire que, dans une économie, la variation de l'une des composantes de la demande (initiée par une variation de la dépense publique, de l'investissement, de l'octroi du crédit, des salaires, etc.) provoque une variation plus élevée du revenu national.

En effet, par exemple lorsque le revenu national baisse, que les dépenses privées diminuent, l'Etat, à travers des commandes publiques importantes, peut soutenir l'économie en procédant à une augmentation de la dépense publique. Cette injection soutient la demande effective qui influe à son tour sur le niveau de production, et par voie de conséquence sur l'emploi. Les sommes importantes

injectées dans la commande publique (**ex 137,087 milliards F CFA en 2016**), contribuent énormément à soutenir l'activité économique.

A contrario, lorsque l'économie est en surchauffe et que le revenu s'emballe et que les prix montent de manière excessive ou que l'investissement dépasse les possibilités d'épargne, l'Etat peut jouer sur des éléments à sa portée comme la commande publique pour réduire la pression en limitant ses dépenses. Il s'agirait dans ce cas, de réduire le rythme de la commande publique pour freiner la dépense publique.

1.1.2- Contribution à la mobilisation des recettes publiques

Les recettes publiques concernées dans cette section sont les recettes engrangées au titre des enregistrements des contrats issus de la commande publique et de celles mobilisées au titre de la vente des Dossiers d'appel à concurrence (DAC).

1.1.2.1- Recettes issues des enregistrements des contrats de la commande publique

Selon la réglementation sur la commande publique, tout attributaire d'une commande publique d'un montant supérieur ou égal à un (01) million F CFA doit obligatoirement enregistrer le contrat auprès des services des impôts. Cela permet d'engranger des recettes au profit du budget de l'Etat. Ces recettes peuvent atteindre des montants non négligeables. Ainsi ; pour une prévision de recouvrement de **33 milliards F CFA** en 2017 au titre des autres droits d'enregistrement constitués essentiellement des recettes liées à l'enregistrement des contrats de la commande publique, la somme de **30,84 milliards F CFA** a été recouvrée (DGI, 2017).

1.1.2.2- Recettes issues de la vente des dossiers d'appel à concurrence

Les Dossiers d'appel à concurrence (DAC) élaborés, sauf stipulation contraire liée à la source de certains financements, sont vendus aux soumissionnaires selon des seuils bien règlementés. Les ressources générées par ces ventes sont reversées au budget de l'Etat et contribuent ainsi à l'amélioration des recettes budgétaires. Ainsi, sur la période 2013-2016 comme l'indique le tableau 1, la vente des DAC a rapporté au budget de l'Etat, la somme de **2,27 milliards F CFA** sur des prévisions de **3, 75 milliards F CFA**.

Aussi, les entreprises constituées et particulièrement celles qui participent à la commande publique, payent à l'Etat des impôts et taxes qui contribuent à l'amélioration des recettes propres. En effet, ces entreprises, en important des matériels et autres biens non exonérés, objets de la commande publique, payent des droits de douane. Elles payent également des droits sur les bénéfices engrangés du fait des activités menées. Toute chose qui améliore les recettes du budget de l'Etat.

Tableau 1- Recettes de la vente des DAC (en millions F CFA)

| Années | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Prév. | Rec. | Prév. | Rec. | Prév. | Rec. | Prév. | Rec. |
| DAC Etat | 500 000,0 | 341 392,5 | 500 000,0 | 280 782,5 | 500 000,0 | 325 360,8 | 560 000,0 | 210 910,0 |
| DAC SE | 200 000,0 | 123 649,8 | 200 000,0 | 96 526,9 | 150 000,0 | 88 079,2 | 150 000,0 | 74 393,8 |
| DAC EPE | 175 000,0 | 86 148,1 | 120 000,0 | 73 395,6 | 100 000,0 | 43 631,8 | 100 000,0 | 37 931,8 |
| DAC CT | 50 000,0 | 54 841,0 | 90 000,0 | 85 000,0 | 90 000,0 | 93 799,0 | 90 000,0 | 149 449,2 |
| MOD | - | - | 60 000,0 | 43 697,5 | 50 000,0 | 23 647,5 | 50 000,0 | 40 695,0 |
| Total | 925 000,0 | 606 031,4 | 970 000,0 | 579 402,5 | 890 000,0 | 574 518,2 | 950 000,0 | 513 379,8 |

Source : *Rapports ARCOP des années concernées*

1.1.2.3- Vecteur de création d'entreprises et d'emplois

En rappel, selon l'article 2 de la loi n°039-2016/AN portant réglementation générale de la commande publique, la commande publique est définie comme « toutes les formes d'acquisition de biens, de services ou de prestations au profit des collectivités publiques, notamment le marché public, la délégation de service public et le partenariat public-privé ».

Selon l'article 34 alinéa 2 du décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, pour être attributaire d'un marché public ou d'une délégation de service public, tout soumissionnaire doit justifier qu'il est à jour de toutes ses obligations légales à l'égard des administrations fiscales, parafiscales et sociales de son pays d'établissement ou de base fixe. Au Burkina Faso, pour se conformer à ces dispositions et donc à ces préalables pour être attributaire d'une commande publique, des grandes, moyennes et petites entreprises sont donc régulièrement constituées et prennent part à la commande publique. Toute chose qui favorise la création d'entreprises et par ricochet d'emplois dans la mesure où ces entreprises engagent du personnel pour assurer leur fonctionnement.

Aussi, la commande publique est tout d'abord une source d'activités significatives pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et une opportunité pour se développer. Ainsi, les avantages retirés d'une plus grande participation des PME aux marchés publics sont vitaux pour le pays. La commande publique offre un levier de croissance important aux PME locales, créatrices d'emplois. En retour, leur participation permet d'assurer une indépendance nationale.

La commande publique est également un facteur de développement et de renforcement de la compétitivité des PME. A l'image de leurs retombées dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et dans les pays émergents, la commande publique favorise l'innovation, la recherche et le développement au sein des PME.

La commande publique peut aussi être un instrument de transformation d'une partie du secteur informel. Dès lors, la commande publique en tant qu'investissement dans le savoir-faire des entreprises locales, est une modalité d'intervention appropriée pour le développement.

1.1.3- Prise en compte du développement durable dans la commande publique

L'objectif du développement durable est de définir des schémas viables qui concilient les trois (03) aspects écologique, social et économique des activités humaines : « trois piliers » à prendre en compte par les Etats comme par les entreprises et les individus. La finalité du développement durable est de trouver un équilibre cohérent et viable à long terme entre ces trois enjeux. C'est, en bref, comme l'a souligné Michel Prieur, Professeur émérite à l'Université de Limoges, lors d'une conférence sur le développement durable une « conciliation magique » qui doit être opérée entre la protection et la mise en valeur de l'environnement et le développement économique et social.

A ces trois piliers s'ajoute un enjeu transversal, indispensable à la définition et à la mise en œuvre de politiques et d'actions relatives au développement durable : la gouvernance. En effet, la gouvernance consiste en la participation de tous les acteurs (citoyens, entreprises, associations, élus...) au processus de décision ; elle est de ce fait une forme de démocratie participative. Le développement durable n'est pas un état statique d'harmonie, mais un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources naturelles, le choix des investissements, l'orientation des changements techniques et institutionnels sont rendus cohérents avec l'avenir comme avec les besoins du présent.

La loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant règlement de la commande publique prend en compte ces préoccupations relatives à la bonne gestion des ressources financières et économiques, au bien-être social et à la protection de l'environnement.

Concernant l'économie, la loi affirme clairement le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition. En matière sociale, la loi affirme clairement la liberté d'accès à la commande publique ainsi que l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle. Pour ce qui est de la gouvernance, la loi a consacré beaucoup d'articles en la matière : il s'agit entre autres de :

- l'article 13 qui consacre la séparation des organes de contrôles et de régulation de la commande publique ;
- l'article 14 qui consacre l'indépendance de l'ARCOP ;
- les articles 20 et 21 qui obligent tout acheteur public à publier des avis généraux recensant les marchés publics et délégations de service public à passer ;
- l'article 39 qui permet à tout soumissionnaire de faire un recours contre les décisions en matière de passation de marchés publics ;
- l'article 47 qui fait interdiction à l'ARCOP de participer aux travaux des CAM à l'exception de ceux organisés en son propre sein ;
- l'article 48 qui attire l'attention de tout acheteur public sur les conflits d'intérêt dans la commande publique ;
- l'article 50 qui évoque la lutte contre la corruption et la fraude dans le cadre des procédures de passation des marchés publics ;
- les articles 50 à 57 relatifs aux sanctions pour chaque acteur de la chaîne de la commande publique.

1.1.4- Contribution à la croissance économique

Il est reconnu qu'un système solide de passation de la commande publique améliore la gestion transparente, efficace et efficiente des dépenses publiques et la promotion du développement du secteur privé, gage du développement économique et social. En effet, la commande publique permet à l'acheteur public de satisfaire ses besoins de fonctionnement et d'investissement. Par ailleurs, les cocontractants de l'administration sont constitués d'entreprises qui participent à la commande publique. En conséquence, du fait des marchés gagnés et la redistribution des revenus à travers le paiement des salaires, le fonctionnement et le réinvestissement qu'elles font, ces entreprises animent la vie économique du pays et contribuent à la croissance économique.

En payant des impôts et taxes pour le budget de l'Etat qui à son tour utilise ces ressources pour faire de l'investissement, elles contribuent à la création de richesses, à l'amélioration du Produit Intérieur Brut (PIB) donc à la croissance économique. Ne dit-on pas que le secteur privé est le moteur de la croissance économique. En effet, le Plan national de développement économique et social (PNDES) fait du développement du secteur privé, un élément clé pour impulser la croissance économique au Burkina Faso. L'environnement des affaires est amélioré pour permettre par exemple aux Petites et moyennes entreprises (PME) de se créer et se développer. L'Etat envisage mettre un fonds en place pour permettre à ce secteur de se développer et de mieux s'épanouir.

1.2- Analyse du lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social

Les analyses dans cette section portent d'une part sur la part des investissements dans le PIB et d'autre part, sur la contribution de la commande publique à l'économie nationale.

1.2.1- Part des investissements issus de la commande publique dans le PIB

La contribution des investissements issus de la commande publique au PIB est cernée à travers (i) les données de la Formation brute du capital fixe (FBCF), (ii) la part en valeur des investissements réalisés et (iii) l'évolution de la dépense publique par nature de dépense.

1.2.1.1- Selon les données de la Formation brute du capital fixe

La contribution des investissements à la croissance économique, et donc au développement, est cernée à travers l'agrégat Formation brute du capital fixe (FBCF). C'est l'agrégat macroéconomique qui mesure, en comptabilité nationale, l'investissement (acquisition de biens de production) en capital fixe des différents agents économiques résidents. Ces investissements publics sont réalisés à travers le système de la commande publique qui permet d'attribuer des marchés aux soumissionnaires. En effet, au regard des données du tableau 2 ci-dessous, il ressort que les investissements publics contribuent à la croissance du Produit intérieur brut (PIB)²⁴.

²⁴ Certes les valeurs de la FBCF évoquées ici ne sont pas le seul fait des investissements publics, donc de la commande publique, mais elles sont essentiellement constituées des investissements du secteur public.

Tableau 2- Contribution des investissements de la commande publique au PIB

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PIB courant (prix du marché) | 3 747,97 | 3 951,81 | 4 447,57 | 5 060,32 | 5 700,58 | 5 902,38 | 6 119,57 | 6 162,49 | 6 787,51 |
| FBCF (valeur marchande) | 362,70 | 427,21 | 515,15 | 800,70 | 955,70 | 903,51 | 850,22 | 804,29 | 910,02 |
| Taux | 9,68% | 10,81% | 11,58% | 15,82% | 16,76% | 15,31% | 13,89% | 13,05% | 13,41% |

Source : IAP- DGEF

NB : le PIB courant en valeur est définitif de 2008 à 2011, estimé entre 2012 et 2013 et projeté de 2014 à 2016

De 2008 à 2012, cette contribution est allée de façon croissante avant de connaître une baisse entre 2013 et 2016. Nonobstant cette situation, on constate que ces contributions importantes au PIB, démontrent qu'il existe bel et bien un lien pratique entre la commande publique et le développement économique et social.

Par ailleurs, selon une étude diligentée par l'Association pour la promotion des exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI), les marchés publics (MP) représentent pour les sept (07) pays membres de l'UEMOA étudiés en 2010, **1 559 milliards F CFA**, soit **4,6%** du PIB en moyenne, de 21 à 34 % des budgets nationaux²⁵.

Ces résultats permettent toutefois de mettre en évidence la part stratégique que représente la commande publique dans le développement de la sous-région en général et des pays de l'Union en particulier.

1.2.1.2- Part en valeur des investissements publics

De l'analyse des statistiques de l'ARCOP de 2010 à 2016 selon le tableau 3 ci-dessous, la situation des ressources financières consacrées aux investissements publics qui créent la croissance économique, indique que la somme de **853 500 585 290 F CFA** a été dépensée à travers la commande publique au titre des investissements. Ces chiffres montrent bien que les investissements sont dominants dans la commande publique, toute chose qui favorise la croissance économique, donc le développement économique et social.

²⁵ Les données collectées sont hétérogènes car dans certains pays, ont été recensés les MP issus du budget national, d'autres sont issues des budgets qui intègrent l'aide budgétaire générale et sectorielle des partenaires techniques et financiers. De plus, certaines de ces données englobent les contrats issus des projets financés par les partenaires en question.

Tableau 3- La part en valeur des travaux dans la commande publique

| Année | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|
| Marchés de travaux (mia F CFA) | 163,31 | 62,68 | 139,48 | 86,49 | 206,41 | 98,78 | 96,33 |
| Total marchés (mia F CFA) | 259,965 | 139,23 | 247,53 | 159,145 | 296,6 | 194,262 | 137,09 |
| Part | 62,8% | 45,0% | 56,3% | 54,3% | 69,6% | 50,8% | 70,3% |

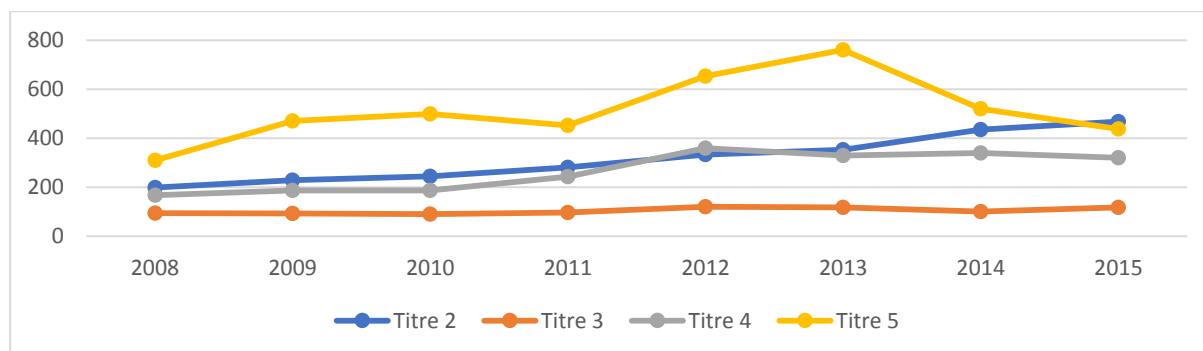
Source : Rapports ARCOP

1.2.1.3- Evolution de la dépense publique par nature de dépense

Au regard des données du tableau 4 et du graphique ci-dessous, on constate que les dépenses du titre 5 relatives aux investissements publics, sont les plus importantes à travers la commande publique en dehors de l'année 2015 où les dépenses de personnel étaient les plus élevées. Toute chose qui signifie que la dépense publique sur la période sous revue, par ricochet la commande publique au Burkina Faso, porte en priorité sur les dépenses d'investissement qui sont sources de croissance économique et donc de développement économique et social.

Tableau 4- Evolution des dépenses publiques par nature de dépenses (en milliards F CFA)

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Titre 2-Personnel | 198,83 | 229,75 | 245,44 | 281,37 | 333,69 | 353,67 | 436,08 | 468,92 |
| Titre 3- Fonctionnement | 94,25 | 93,5 | 90,74 | 97,14 | 120,69 | 118,1 | 101,68 | 117,79 |
| Titre 4- Transferts courants | 167,7 | 186,82 | 187,26 | 244,08 | 360,28 | 330,16 | 340,12 | 320,9 |
| Titre 5- Investissements | 310,03 | 470,86 | 500,01 | 453,01 | 654,65 | 761,88 | 520,46 | 438,14 |
| Total | 770,81 | 980,93 | 1023,45 | 1075,6 | 1469,31 | 1563,81 | 1398,34 | 1345,75 |



Source : ASFP, 2015

Le tableau 4 indique clairement que la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales de marchés publics représente en moyenne 42,8% sur la période 2008-2015, suivi des dépenses de personnel avec une part moyenne de 26,3% et des dépenses de transferts courants pour une part de 21,9%. Les dépenses de fonctionnement ferment la marche avec une moyenne de 8,9% sur la période considérée.

1.2.2- Contribution de la commande publique à l'économie nationale

La contribution de la commande publique à l'économie nationale est cernée à travers (i) les types de procédures de la commande publique et (ii) les catégories d'autorités contractantes.

1.2.2.1 Commande publique selon les types de procédures

L'analyse du tableau 5 ci-dessous montre l'importance économique de la commande publique à travers les différentes procédures. En effet, sur la période 2008-2016, ce sont au total **9 005** dossiers de commande publique qui ont été attribués aux soumissionnaires pour un montant total de **1 824,25 milliards F CFA**. A noter que ces statistiques ne prennent pas en compte les demandes de cotation, les commandes publiques au niveau régional, provincial et communal des sociétés d'Etat et des établissements de l'Etat (EPE).

Tableau 5- Situation des nombres et montants des commandes publiques par procédure sur la période 2008-2016

| Année | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|--------------|------------|--------------|------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur | Nbre | Valeur |
| AOO | 524 | 81,89 | 362 | 190,66 | 487 | 221,82 | 1026 | 106 | 902 | 182 | 395 | 116,69 | 236 | 244,91 | 243 | 118,51 | 164 | 106,14 |
| DP | 21 | 0,35 | 33 | 2,18 | 387 | 2,07 | 1247 | 5,61 | 616 | 3,53 | 135 | 1,42 | 13 | 0,12 | 61 | 0,44 | 48 | 0,46 |
| DPR | 97 | 9,19 | 69 | 20,01 | 73 | 8,52 | 192 | 6,79 | 172 | 16,39 | 78 | 6,89 | 77 | 11,2 | 89 | 15,29 | 66 | 16,67 |
| AOR | 66 | 19,95 | 88 | 31,9 | 55 | 15,49 | 50 | 14,94 | 80 | 19,43 | 49 | 17,21 | 66 | 29,75 | 21 | 6,31 | 5 | 0,54 |
| ED | 68 | 9,32 | 102 | 24,97 | 49 | 12,07 | 106 | 5,91 | 114 | 26,18 | 66 | 16,93 | 57 | 10,62 | 97 | 53,71 | 53 | 13,27 |
| Total | 776 | 120,7 | 654 | 269,72 | 1051 | 259,97 | 2621 | 139,25 | 1884 | 247,53 | 723 | 159,14 | 449 | 296,6 | 511 | 194,26 | 336 | 137,08 |

Sources : ASFP/MINEFID 2015, rapport d'activités 2016 ARCOP

AOO = Appel d'offre ouvert

DP = Demande de prix

DPR = Demande de proposition

AOR = Appel d'offre restreint

ED = Entente directe

1.2.2.2- Commande publique par catégories d'autorités contractantes

En prenant en compte l'évolution en valeur des marchés publics par catégorie d'autorités contractantes de 2010 à 2015 dans le tableau 6 ci-dessous, l'ensemble de la commande publique passée s'élève à la somme de **1 878, 12 milliards F CFA**.

Tableau 6- Evolution en valeur des MP conclus par catégorie d'autorités contractantes sur la période 2010-2015

| Année | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Ministères et institutions | 259,97 | 139,81 | 248,35 | 159,15 | 296,60 | 194,26 | 1 298,14 |
| Services extérieurs | 24,92 | 21,30 | 35,11 | 9,46 | 52,32 | 34,56 | 177,67 |
| Maitrise d'ouvrage délégué | 15,62 | 21,30 | 29,69 | 28,27 | 29,62 | 7,30 | 131,80 |
| Etablissements publics Etat | 9,61 | 8,76 | 15,60 | 39,26 | 32,76 | 14,76 | 120,75 |
| Collectivités territoriales | 9,79 | 11,87 | 11,87 | 17,80 | 18,36 | 11,94 | 81,63 |
| Services déconcentrés Etat | 10,10 | 11,21 | 13,62 | 17,25 | 12,29 | 3,66 | 68,13 |
| Total | 330,01 | 214,25 | 354,24 | 271,19 | 441,95 | 266,48 | 1 878,12 |

Sources : Rapports ARCOP

Ces masses importantes d'argent injectées dans l'économie sur la période 2010-2015, ont contribué à conforter l'économie, réduire la pauvreté sur le plan national et en particulier au niveau des entreprises bénéficiaires et assurer des avancées en matière de développement dans le pays.

II. EXPERIENCES PRATIQUES DES ORGANISATION DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE

La mission de contrôle citoyen est assurée par les citoyens dans une démarche dénommée "Contrôle citoyen de l'action publique" (CCAP). C'est une démarche orientée vers l'obligation de rendre des comptes et qui repose sur l'engagement civique : ce sont les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société civile qui veillent directement ou indirectement à obliger des détenteurs du pouvoir à rendre des comptes. Le concept de CCAP renvoie à « toutes les initiatives prises par la société civile pour « contrôler » l'action des gouvernements et des collectivités afin de susciter chez eux un réflexe plus poussé de rendre compte. Plusieurs organisations de la société civile, connus sous la bannière d'Organisations de la Société Civile intervenant dans le domaine des Finances Publiques (OSC-FP), se sont engagées dans le travail de contrôle citoyen axé sur la transparence budgétaire.

2.1- Place de la société civile

Depuis la création de l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP) en 2007, la société civile a toujours été considérée comme un de ses partenaires privilégiés pour l'atteinte de ses objectifs, notamment en matière de gouvernance financière et de transparence budgétaire.

En matière des finances publiques, la bonne gouvernance consiste en la réalisation des services publics par « des dépenses publiques accessibles, transparentes et responsables et qui financent les priorités gouvernementales, sans gaspillage ou corruption ». Il est ainsi dans l'ordre des choses que tous ceux qui sont investis d'une responsabilité soient appelés à en rendre compte. Cette obligation de rendre compte se réfère au concept de redevabilité.

Cependant, une condition préalable au principe de redevabilité est la transparence budgétaire et la participation citoyenne. Ainsi donc en tant que partenaire privilégié de l'ARCOP, la mission des OSC a toujours été d'exiger du gouvernement de rendre compte de la gestion des ressources publiques en général, et en particulier, de la gestion de la commande publique.

En tant qu'institution de promotion de l'égalité des chances en matière de passation des marchés, l'ARCOP à travers les formations et les appuis qu'elle apporte à ses dernières, attend que la société civile fasse une promotion des vertus soutenues par elle à savoir une promotion de la bonne gouvernance financière dans le cadre de la commande publique, gage d'un développement économique vertueux. La place de la société civile aux côtés de l'ARCOP est d'être son relais sur le terrain afin de promouvoir les valeurs de bonne gouvernance dans la commande publique.

2.2- La contribution des Organisations de la Société Civile à la transparence dans la gestion des finances publiques

Selon l'article 2 de la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso, « les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques ».

Par ailleurs selon l'article 6 de la même loi, la réglementation applicable aux marchés publics et aux délégations de service public doit être conforme à la loi de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales. Les OSC ont donc toute la latitude d'exiger la transparence dans la gestion des finances

publiques et en particulier dans la procédure de passation de la commande publique. Elles le font en dénonçant tout ce qui peut saper la transparence dans la commande publique.

Sur cette base, les OSC membres du cadre de concertation à travers les rapports qu'elles publient, dénoncent déjà les cas d'insuffisance ou parfois de manque de transparence dans les procédures de passation de la commande publique. En la matière, leur compétence sont reconnues et constituent des sources importantes pour les services publics de lutte contre la fraude, le faux et la corruption.

Par ailleurs, la participation des OSC aux cadres de concertation avec l'exécutif a permis d'avoir aussi une transparence autour des réformes en matière de finances publiques et de passation des marchés et d'y faire porter les opinions de la société civile.

2.3- La participation des OSC aux cadres de concertation finances publiques

La création d'un cadre de concertation des Organisation de la société civile (OSC) intervenant dans le domaine des finances publiques, a été rendu nécessaire afin d'assurer en leur sein, une synergie de points de vue et d'actions.

Aussi, le Réseau National de Lutte contre la corruption (RENLAAC), le Centre d'information, de formation et d'étude sur le budget (CIFOEB) et le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) sont-ils associés aux travaux pour le compte des OSC dans le cadre du dispositif de mise en œuvre et de pilotage de la Politique du secteur gouvernance économique (PSGE). Dans le cadre de leur partenariat avec le Ministère de l'économie, des finances et du développement (MINEFID), ces OSC font régulièrement des contributions et des prises de position par rapport à la mise en œuvre des différentes politiques du ministère.

En outre, des OSC ont été désignées pour représenter leurs paires dans les espaces de dialogue avec le gouvernement, notamment : (i) le Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP) devenu, le cadre général d'organisation des appuis budgétaires et (ii) l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP).

2.4- La promotion du budget participatif

Selon Uribatam de Souza « Le budget participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques. Le citoyen ne limite pas sa participation au vote, mais va au-delà... ». De cette définition, il faut retenir qu'il s'agit d'un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi budgétaire

mettant les citoyens au centre du processus de décision. Ils décident de l'allocation des ressources, de la priorisation des besoins (politiques sociales). Ils font le contrôle de l'exécution des dépenses et le contrôle de qualité des livrables des marchés publics.

Les principales caractéristiques du budget participatif sont :

- l'inclusion et la participation : tous les acteurs participent au processus de décision (accent mis sur les groupes les plus vulnérables) ;
- l'équité : accès équitable à tous les groupes au processus de décision, aux ressources et aux services sociaux (dimension genre) ;
- la redevabilité : l'obligation de rendre compte de l'élu aux citoyens et le droit du citoyen à suivre et s'informer des décisions de l'élu ;
- la transparence : les élus doivent rendre compte aux citoyens des décisions qu'ils prennent par des moyens adaptés et efficaces ;
- la durabilité : les élus et les citoyens doivent avoir une perspective de long terme en ce qui concerne le budget (besoins actuels et futurs) ;
- l'efficacité et l'efficience : le souci de pouvoir financer les besoins prioritaires de la population doit guider les élus (partenariat OSC)
- l'engagement civique : confiance mutuelle entre les élus et les citoyens (concertations régulières entre OSC et élus).

Le budget participatif vise la prise en compte réelle des préoccupations de la population à travers la participation citoyenne au processus budgétaire local. En cela il constitue, selon le CIFOEB, un mécanisme de participation citoyenne dans les politiques locales. Une expérience pilote du budget participatif a été conduite à Koudougou et Ouahigouya entre 2010 et 2012.

Dans le cadre de la mise en œuvre du budget participatif, la participation citoyenne à la définition des priorités d'allocations budgétaires a connu une amélioration avec la mise en place et le fonctionnement effectif d'un comité citoyen en 2010. La transparence budgétaire s'est améliorée avec l'implantation de panneaux d'information et de publication des documents budgétaires dans des endroits publics des communes pilotes²⁶ ainsi que la redevabilité des décideurs, avec la participation effective des autorités communales aux sessions des comités. En effet, les rencontres des comités ont été des cadres de concertation où le maire et son staff sont interpellés sur les problèmes de développement au niveau local. Par ailleurs, des ateliers bilan public ont été organisés annuellement, le maire et le bureau municipal rendant compte, pour une première, à la population de la gestion

²⁶ Telles que au niveau des services de la mairie et du Conseil régional

des affaires locales. De solides partenariats entre les principaux partenaires de promotion de la bonne gouvernance financière locale dans les communes pilotes ont été noués.

L'encadrement du comité de suivi budgétaire du CCCB-BF/Koudougou par le CIFOEB lui a permis de mener son plaidoyer sur le thème « doter les écoles en fournitures et kits scolaires en quantité et en qualité ». Ce plaidoyer a eu deux résultats importants : (1) l'engagement de la mairie à diligenter chaque année la commande publique des fournitures scolaires au profit des écoles et (2) l'engagement de la mairie à revoir la composition du comité de réception afin d'assurer la qualité des fournitures scolaires livrés par les fournisseurs.

De plus, les OSC participent plus activement aux sessions du conseil municipal à travers une présentation par l'animateur du budget participatif et de l'analyse du budget et des propositions des OSC. Les Comités de coordination du budget participatif font régulièrement des analyses sur le budget communal et des propositions de réaffectation des ressources budgétaires dans les secteurs sociaux à l'endroit des autorités communales. Les fonds destinés à la prise en charge des maîtres accompagnateurs des élèves pour les examens scolaires au primaire ont été effectivement utilisés. Ces fonds avaient par exemple été réorientés vers d'autres lignes budgétaires par la mairie de Koudougou. Certains opérateurs privés ont pris conscience de l'importance de faire répertorier leurs interventions en matière de financement de l'éducation au niveau des services compétents. Ils informent et/ou impliquent désormais les comités ou les services techniques dans leurs interventions futures.

2.5- La promotion de la redevabilité sociale et du contrôle des dépenses publiques

Le CIFOEB a élaboré et mis en œuvre depuis avril 2013 un projet de redevabilité sociale et de contrôle des dépenses publiques dans le domaine de l'éducation de base dans vingt-neuf (29) communes du Burkina Faso. Ce suivi citoyen a été étendu en juillet 2014 aux domaines de la santé et de l'Adduction en eau potable et l'assainissement (AEPA) et à vingt-un (21) nouvelles communes. Des Comités citoyens de contrôle du budget (CCCB) ont été mis en place dans les 50 communes d'intervention.

Les objectifs des CCCB sont :

- suivre les allocations budgétaires dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'AEPA ;
- identifier les défaillances dans la gestion des ressources budgétaires allouées à l'éducation, à la santé et à l'AEPA ;

- améliorer la gestion des ressources budgétaires allouées à l'éducation, à la santé et à l'AEPA ;
- rendre transparente la gestion des ressources budgétaires transférées dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'AEPA ;
- contribuer à une meilleure répartition des infrastructures scolaires, sanitaires et hydraulique au niveau des communes ;
- faire une meilleure interpellation des autorités locales sur les défaillances du budget dans les domaines d'intervention ;
- améliorer les indicateurs de l'éducation, de la santé et d'AEPA dans la commune.

Les capacités des CCCB sont renforcées dans plusieurs domaines de la gestion des finances publiques dont le processus de passation des marchés publics et le rôle des OSC dans le suivi des marchés publics dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'AEPA.

Le travail des comités de contrôle citoyen avec l'appui de l'équipe du CIFOEB a permis de soulever un certain nombre de difficultés dans la gestion des domaines ciblés au niveau des communes. Au titre de ces problèmes, il s'agit principalement des insuffisances de ressources pour la construction de nouvelles salles de classes et la mauvaise répartition des infrastructures scolaires, de l'insuffisance de logements pour enseignants dans certaines communes. L'épineux problème des difficultés liées à la gestion des marchés publics (entrepreneurs qui n'exécutent pas les marchés conformément aux cahiers de charges, qualité douteuse des fournitures scolaires et des infrastructures livrées, laxisme des Commissions communales de réceptions des livrables des marchés publics, non coordination des actions aux niveaux central et locales...) est souvent débattu et des propositions de solutions sont faites en vue d'améliorer la situation.

Si fait, ces CCCB ont permis une plus forte exigence de la qualité des livrables des marchés publics plus particulièrement dans le domaine de l'éducation, une redevabilité des autorités locales sur la gestion des ressources allouées à l'éducation, à la santé et à l'AEPA à l'endroit des autres acteurs et une interpellation beaucoup plus aisée des autorités locales sur tout problème de l'éducation, de la santé et de l'AEPA au niveau de chaque commune d'intervention. Une documentation des problèmes liés aux domaines de l'éducation, de la santé et de l'AEPA au niveau local aide à alimenter le plaidoyer au niveau central.

Le CIFOEB dans sa quête permanente de bonne gouvernance dans la gestion des budgets publics, a mis en place une cinquantaine de comités de contrôle citoyen du budget dans environ cinquante (50) communes du Burkina Faso. En outre, au niveau central, le Centre travaille à fédérer les interventions des Organisations de

la société civile intervenant dans le domaine des finances publiques à travers la mise en place d'une plateforme ou d'un cadre de concertation des OSC intervenant dans le domaine des finances publiques.

Cette plateforme dont le secrétariat permanent et la présidence sont assurés par la Direction Exécutive du CIFOEB est animée par les huit (08) organisations membres que sont le CIFOEB, le RENLAC, le SPONG, le CGD, le LC, le GERDDES, le CNOSC et le RIJ.

De manière plus globale, le CIFOEB est chef de file de la société civile, organisée sous la forme d'une coalition, pour le suivi de la gestion des finances publiques qui est l'instrument de mise en œuvre de la politique sociale et économique du Gouvernement burkinabé.

III. ROLES DE LA SOCIETE CIVILE ET GOUVERNANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1- La gouvernance de la commande publique en général

La commande publique, entendue au sens de marchés publics, de délégations de service public et de contrats de partenariat public privé, représente aujourd'hui des montants considérables, évalués à presque 13,4% en moyenne du PIB sur la période 2008-2016 au Burkina Faso. Si la commande publique doit viser la meilleure performance possible en termes de coûts et de services, elle est régulièrement montrée du doigt pour son inefficacité, en termes de lourdeurs administratives et de nids de corruption. De fait, les gains liés à sa meilleure gestion ainsi qu'une possibilité d'implication des OSC dans ce processus pourraient être substantiels. L'objet de cette section est de proposer des moyens d'actions possibles, dans le cadre de changements réglementaires en cours au niveau de l'UEMOA, pour renforcer l'efficacité de la commande publique et la contribution citoyenne des OSC à sa meilleure gouvernance.

3.1.1- Les asymétries d'information en matière de commande publique

Les contrats par lesquels s'établit la commande publique sont sujets aux asymétries d'information (l'entreprise connaît mieux ses coûts et l'environnement économique que la partie publique) et à l'incomplétude contractuelle (il est impossible de prévoir tous les événements pouvant survenir durant l'exécution du contrat). Dès lors, l'analyse économique recommande d'utiliser autant que possible les forces concurrentielles dans la phase de sélection des partenaires et de mettre en place des mécanismes incitatifs pour constituer de véritables engagements des parties.

Les directives UEMOA du nouveau Cadre harmonisé des finances publiques (CHFP) concernant les marchés publics et les contrats de Partenariat public-privés (PPP), élaborées en 2009 et qui ont été transposées dans l'ordonnancement juridique interne du pays, confèrent à la puissance publique davantage de flexibilité pour négocier avec les entreprises tant dans la phase de sélection que dans la phase d'exécution (renégociations). Cette évolution paraît positive et économiquement justifiée. Toutefois, il est indispensable de l'accompagner de modalités précises d'encadrement.

Pour les projets de grande envergure, il est recommandé de procéder à une évaluation préalable comparative afin de déterminer quel est l'outil de la commande publique le plus adéquat pour répondre aux besoins des autorités publiques. Le comité en charge de cette évaluation préalable réaliserait aussi les évaluations a posteriori pour en tirer des enseignements sur les différents outils et procédures.

Les travaux de recherche existants sur la commande publique suggèrent que l'externalisation des travaux publics à réaliser a des effets mitigés en termes de qualité de service ou de coûts. Toutefois, ce n'est pas tant la décision d'externaliser que le mode d'externalisation et surtout sa mise en œuvre qui pose des problèmes. Le partage du risque inscrit dans le contrat est une question centrale.

3.1.2- La gouvernance des contrats publics

Les contrats de commande publics sont généralement conclus à l'issue d'un processus concurrentiel. Ils induisent un enjeu de gouvernance et de compétence dans toutes les phases du contrat : sélection, suivi de l'exécution du contrat, clôture. La difficulté pour la puissance publique est qu'elle ne peut observer directement les performances de l'entreprise (asymétrie d'information), mais aussi qu'elle ne peut prévoir tous les aléas auxquels sera soumis le contrat durant sa réalisation.

Dans le cadre de la gestion de la commande publique, les difficultés commencent au moment de la sélection des entreprises, généralement par appel d'offres. Ces difficultés sont principalement liées à : (i) un risque de collusion lorsque les marchés sont concentrés ; (ii) un risque de « malédiction du vainqueur » (lorsque la meilleure offre émane du partenaire le plus optimiste et non du plus efficace) ; (iii) un risque de recevoir des offres anormalement basses afin d'être retenu²⁷, avec l'idée de renégocier ensuite le contrat et (iv) un risque de corruption.

Dans un tel contexte, introduire une phase de négociation entre les contractants serait positif. D'un point de vue théorique, les coûts de transaction ex ante que

²⁷ Toutefois, la nouvelle réglementation permet de surmonter la préoccupation de l'offre anormalement basse

gènèrent les procédures négociées devraient permettre d'établir des contrats plus complets, donc plus robustes à la renégociation. De même, il serait utile de rendre obligatoire pour la partie publique la fourniture et la publication en ligne de deux rapports synthétiques sur l'analyse des offres avant et après la clôture des négociations. La société civile pourrait exiger l'application d'une telle démarche, en termes d'amélioration de l'accessibilité de la population aux informations sur la commande publique.

3.1.3- L'information sur les entreprises concurrentes

Les textes sur les marchés publics offrent la possibilité d'exclure une entreprise soumissionnaire en cas de défaillance sur un contrat passé. Dans son rapport annuel, l'ARCOP a commencé à publier la liste des entreprises défaillantes. Cette disposition est de nature à inciter les entreprises à respecter leurs engagements contractuels et peut éviter les comportements stratégiques visant, par exemple, à remporter un marché par sous-estimation des coûts. Elle est d'autant plus importante pour la partie publique que le contrat est complexe et donc que la probabilité de devoir renégocier est grande.

Cependant, des efforts devront être fournis pour rendre plus facilement accessible aux pouvoirs adjudicateurs l'information sur la réputation des entreprises et pour rendre objective et vérifiable cette information afin que les collectivités qui l'utiliseraient ne se trouvent pas en difficulté (leur décision d'exclusion pourrait être contestée comme non fondée et restreignant la concurrence).

Sans nécessairement organiser l'exclusion temporaire des entreprises aux appels d'offres, la centralisation et le partage facilité de l'information sur les performances des entreprises sur les cinq (05) dernières années par exemple, par le biais d'une plateforme nationale dédiée, pourrait renforcer l'efficacité de la commande publique. Les services des impôts devraient fortement contribuer à constituer et renseigner une telle plateforme.

La société civile pourrait s'impliquer dans un tel processus en apportant des informations en la matière à sa disposition.

3.1.4- La dématérialisation des procédures de passation des marchés publics

La dématérialisation des marchés (la possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plateforme en ligne sur Internet) permet de diffuser plus rapidement et plus largement l'information. Elle concerne actuellement par exemple 11% des marchés en France.

Au Burkina Faso, le processus de dématérialisation fait partie des réformes majeurs en matière de passation de la commande publique. Les OSC devraient s'impliquer et faire des plaidoyers pour sa mise en œuvre effective.

3.1.5- Le renforcement de la transparence en matière de passation des marchés

La phase de sélection du partenaire est d'autant plus difficile que la partie adjudicatrice ne peut pas toujours se limiter à un appel d'offres au moins-disant en prix, sans négociation voire sans « dialogue compétitif ». Une étude menée par l'OCDE note les insuffisances des marchés publics en matière de transparence. En particulier, l'information sur les avenants aux contrats et le suivi des dépenses dans les marchés publics est difficile d'accès dans un grand nombre de pays. Ce constat vaut pour tous les outils de la commande publique.

Or, la transparence est clé à tous les stades de la commande publique pour assurer la liberté d'accès (possibilité d'avoir librement connaissance des besoins émis par la personne publique) et l'égalité de traitement (interdiction de toute discrimination qui concerne tous les stades de la procédure). La renégociation des contrats après leur signature et leur exécution doivent aussi pouvoir être suivis par les contribuables qui les financent. Si la transparence a un coût immédiat, tant pour les pouvoirs publics que pour les opérateurs privés, elle est essentielle au respect des principes qui sont à la base du système de commande publique et est indispensable pour la mesure de sa performance. L'enjeu est alors de permettre une diffusion large et rapide de l'information concernant les phases d'attribution et d'exécution de tous les contrats liés à la commande publique.

Une plus grande transparence de la commande publique est la contrepartie indispensable de procédures d'attribution plus flexibles et de la possibilité accrue de renégocier les contrats. Au-delà des évolutions, les pouvoirs adjudicateurs devraient être tenus de publier systématiquement des données sur la commande publique, particulièrement sur les raisons de leurs choix. En effet, dès lors que c'est l'offre économiquement la plus avantageuse qui est retenue, en application du ou des critères annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation, il est utile d'informer les candidats malheureux ainsi que les parties prenantes des raisons qui ont poussé l'autorité publique à retenir une offre plutôt qu'une autre.

Les OSC devraient accompagner l'Etat en la matière en encourageant les bonnes pratiques en la matière et en dénonçant les mauvaises pratiques.

3.1.6- L'accessibilité à l'information sur la commande publique

L'information budgétaire en général, et particulièrement sur la commande publique, est souvent empreinte de termes techniques, difficilement accessibles à tous les acteurs. En travaillant à simplifier l'information budgétaire, les OSC peuvent davantage s'impliquer dans la gestion de la commande publique pour sa plus grande efficacité.

L'évaluation réalisée en 2015 par IBP montre que le Gouvernement du Burkina Faso a réalisé des progrès importants par rapport à la mise à la disposition du public des informations budgétaires. En effet, l'indice sur le budget ouvert est ressorti à 43 points en 2015 contre 23 en 2012, soit une progression de 20 points. Toutefois, l'évaluation faite par le CGD en 2017 montre que ces efforts n'ont pas été poursuivis, ramenant le pays en arrière en matière d'accessibilité à l'information budgétaire (24 points sur 100).

De plus, il ressort globalement que le Gouvernement du Burkina Faso met à la disposition du public des informations budgétaires limitées. En effet, la note de 43 obtenu par le Burkina Faso en 2015 est plus faible que la moyenne de 45 pour les pays de la sous-région.

Améliorer l'accessibilité du public aux informations sur la commande publique par exemple à travers l'établissement de partenariats de collaboration, le renforcement des capacités des acteurs pour une meilleure compréhension des informations sur les marchés publics ainsi que l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes de simplification de ces informations et d'implication des citoyens dans le processus budgétaire. Ces actions devraient aider à impliquer davantage les populations dans le suivi-évaluation de l'exécution de la commande publique.

3.1.7- La publication des dossiers

En général, pour publier les informations relatives à la commande publique, les voies et canaux de communication les plus usités sont le plus souvent la revue des marchés publics. L'utilisation des autres instruments de communication (radios locales, presses écrites...) pourraient aider à une meilleure diffusion des informations concernés.

3.2- Propositions pour le renforcement du rôle de la Société civile en matière de gouvernance de la commande publique

La bonne gouvernance en matière de commande publique favorise la transparence dans les procédures de passation des marchés publics, l'égalité de traitement des soumissionnaires, la lutte contre la corruption, la mise en place d'outils performants de pilotage ainsi que de mesures d'efficacité des acquisitions, l'évaluation et la confiance réciproque entre acheteur public et fournisseur privé. Toute chose qui favorise le développement économique et social.

Par conséquent, pour renforcer le rôle de la société civile dans la gouvernance de la commande publique, les propositions et recommandations sont faites.

3.2.1- Faire des appels à propositions

L'objectif général de l'appel à propositions vise en particulier à renforcer le contrôle citoyen de la gestion de la commande publique ainsi que les capacités d'analyse de leur impact sur la vie économique et social par la société civile. Il permettra de contribuer à la qualité du débat public et au dialogue dans le domaine de la bonne gouvernance de la commande publique, favorisant ainsi le financement efficient et la mise en œuvre du PNDES dans le but d'accélérer le développement économique et social. Afin d'éclairer les décisions des acteurs publics et privés au Burkina Faso et influencer les politiques, l'appel à propositions permettra de renforcer la transparence et le contrôle citoyen de la commande publique, afin d'augmenter l'offre et la qualité d'informations pertinentes mise à disposition du public. L'objectif ultime étant de contribuer à la transformation structurelle de l'économie et à la réduction de la pauvreté.

En particulier, l'appel à propositions devrait viser à :

- renforcer les capacités des différentes OSC en matière d'analyse de la commande publique ;
- renforcer la transparence dans la commande publique ;
- conduire des études prospectives dans le domaine de la bonne gouvernance de la commande publique.

3.2.2- Développer des capacités de formation des acteurs de la société civile

Les Organisations de la société civile en sensibilisant leurs adhérents et par-delà la population sur les questions de transparence, de corruption etc..., véhiculent des messages très importants à leur endroit. Au regard du caractère très technique

du domaine de la commande publique, il serait bon que les OSC aient en leur sein, des capacités pour assurer elles-mêmes des formations sur les aspects gouvernance de la commande publique. L'ARCOP pourrait les y aider en procédant à l'image du bassin des formateurs sur la commande publique, à la création d'un bassin des OSC pour former sur la gouvernance de la commande publique.

3.2.3- Développer des capacités pour améliorer la réglementation sur la commande publique

Une des missions de l'ARCOP consiste à améliorer la réglementation de la commande publique de nature à garantir le respect des principes d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition, de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ainsi que sur d'autres réformes relatives à l'amélioration de la commande publique au Burkina Faso. Les OSC devraient aussi travailler dans ce sens afin de faire des propositions pour appuyer l'ARCOP dans l'accomplissement de cette mission.

3.2.4- Organiser des journées portes ouvertes annuelles sur la gouvernance dans la commande publique

Les OSC pourraient également organiser des journées portes ouvertes chaque année uniquement sur la gouvernance de la commande publique afin de toucher le maximum de personnes et faire de la sensibilisation à grande échelle sur les questions de gouvernance de la commande.

3.2.5- Organiser une conférence annuelle sous régionale sur la commande publique

En organisant des conférences avec d'autres OSC de la sous-région, les OSC pourraient bénéficier de partage d'expériences afin de mieux contribuer à la gouvernance sur la commande publique au Burkina Faso. Ces conférences auraient pour objet d'échanger sur les bonnes pratiques en matière d'intégrité sur la commande publique.

3.2.6- Instaurer un cadre de concertation sur la gouvernance de la commande publique

Les OSC pourraient au regard de la spécificité et de l'importance du domaine, réfléchir à la mise en place d'un cadre de concertation avec les acteurs de la chaîne de la commande publique sur la gouvernance de la commande publique en collaboration avec l'ARCOP.

3.2.7- Elaborer des rapports alternatifs sur la gouvernance des marchés publics

Il s'agit ici pour les OSC, d'élaborer un rapport alternatif annuel sur les questions de gouvernance de la commande publique afin d'accompagner l'ARCOP dans sa mission d'assurer la bonne gouvernance dans la gestion de la commande publique.

3.2.8- Développer les mécanismes d'alerte de l'ARCOP

La procédure de négociation doit s'accompagner d'une information transparente avant et après négociation. En phase d'exécution, les avenants aux contrats les plus importants doivent pouvoir être contestés sans pour autant paralyser le processus en facilitant la multiplication des recours futiles. D'où l'importance de renforcer les mécanismes d'alerte de l'ARCOP par les OSC travaillant dans ce domaine, au-delà du numéro vert mis à disposition des citoyens. L'idée est de pouvoir permettre aux OSC de dénoncer avant, pendant et après la passation ou l'exécution d'une commande publique, les cas de mauvaises gestions constatées. Pour cela, il serait possible d'autoriser les membres des OSC à prendre part aux différentes Commissions d'attribution des marchés (CAM), ne serait-ce qu'à titre d'observateurs. Ce procédé devrait pouvoir dissuader davantage les différents acteurs.

3.2.9- Améliorer le plaidoyer pour une plus grande auto saisine de l'ARCOP

S'il est utile de permettre aux OSC de dénoncer davantage les situations de mauvaise gouvernance en matière de passation de marchés publics, il est encore plus utile de permettre à l'ARCOP de développer ses capacités d'auto saisine. Même si la loi prévoit cette modalité, elle est faiblement appliquée dans la pratique. A ce sujet, les OSC pourraient davantage faire du plaidoyer pour que le Comité de règlement des différends s'autosaisisse et statue sur les irrégularités, les fautes et les infractions constatées sur le fondement des informations recueillies dans l'exercice de sa mission ou de toute information communiquée par des autorités contractantes, des candidats ou des tiers.

CONCLUSION

Elle est articulée autour des principaux résultats de l'analyse (i), des propositions faites pour renforcer le rôle de la société civile (ii), des recommandations (iii), des actions éventuelles à mettre en œuvre (iv) et de l'ouverture du sujet (v).

4.1- Principaux résultats d'analyse

Aux termes de la communication, on peut retenir qu'il existe un lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social.

En effet, à travers la commande publique, il a été démontré que la dépense publique engendrée :

- à un effet multiplicateur ;
- contribue à la croissance économique ;
- contribue au développement économique et social ;
- est consacrée en grande partie aux dépenses d'investissement ;
- stimule la création d'entreprises et d'emplois ;
- favorise l'innovation et la recherche des entreprises ;
- contribue à améliorer la recette publique ;
- tient compte du développement durable à travers la prise en compte de ses trois (03) piliers que sont l'environnement, le social et l'économie.

4.2- Propositions faites pour renforcer le rôle de la société civile

Afin d'assurer le développement économique à travers la commande publique, il est très important au regard des enjeux économiques, d'assurer une bonne gouvernance en la matière. Par conséquent, l'accompagnement de partenaires très importants comme les OSC au regard du rôle qu'elles jouent, s'avère capital pour l'ARCOP dans l'atteinte de ses objectifs pour une bonne gouvernance de la commande publique. À ce sujet, des propositions sont faites pour renforcer le rôle desdites OSC :

- procéder à des appels à proposition dans le domaine de la gouvernance de la commande publique ;

- développer des capacités de formation des acteurs de la société civile ;
- développer des capacités pour améliorer la réglementation sur la commande publique de nature à garantir le respect des principes d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition, de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ainsi que sur d'autres réformes relatives à l'amélioration de la commande publique au Burkina Faso ;
- organiser des journées portes ouvertes annuelles sur la gouvernance dans la commande publique ;
- organiser une conférence annuelle sous régionale une fois par an pour échanger sur les bonnes pratiques en matière d'intégrité sur la commande publique ;
- élaborer des rapports alternatifs sur la gouvernance des marchés publics au Burkina Faso ;
- instaurer un cadre de concertation sur la gouvernance de la commande publique au Burkina Faso.

En guise de recommandations et de mesures d'actions éventuelles à mettre en œuvre :

4.3- Recommandations

- mettre en place un bassin de formateurs des OSC à l'image de celui sur la commande publique en matière de gouvernance de la commande publique ;
- mettre en place un cadre de concertation tripartite (OSC, PTF et Gouvernement) sur la commande publique en matière de gouvernance de la commande publique ;
- élaborer un plan stratégique de renforcement des capacités des OSC en matière de commande publique ;
- concevoir des spots publicitaires télé sur la gouvernance de la commande publique ;
- procéder à des appels à proposition.

4.4- Actions éventuelles à mettre en œuvre

- poursuivre la formation des OSC sur la loi portant réglementation de la commande publique et ses textes d'application ;
- traduire la loi et autres textes d'application de la commande publique en langue nationale ;
- appuyer les OSC pour l'élaboration de rapport alternatif sur la commande publique ;
- à l'image du budget citoyen, élaborer un document citoyen en matière de gouvernance de la commande publique ;
- concevoir des brochures sur la gouvernance de la commande publique.

4.5- Ouverture du sujet

- réfléchir sur comment impliquer les leaders d'opinion et les religieux dans l'accompagnement de l'ARCOP en matière de gouvernance dans la commande publique ;
- communication sur la gouvernance dans la commande publique au profit des élèves et étudiants ;
- introduction d'un module sur la commande publique dans les programmes scolaires et universitaires ;
- secteur privé et gouvernance dans la commande publique.

ANNEXES

ANNEXES 1 : TDR SECTEUR PUBLIC

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le Gouvernement a adopté en Conseil de ministres en sa séance du 20 juillet 2016, le Plan national de développement économique et social (PNDES) qui est le cadre de référence en matière de développement du Burkina Faso 2016-2020.

La commande publique étant l'un des instruments principaux de mise en œuvre des politiques, il est entrepris une réforme de la réglementation de la commande publique à travers l'adoption de la loi n° 039-2016/AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique et trois décrets d'application que sont :

- le décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2017-0050/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique ;
- décret n°2017-0051/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée.

Ces réformes visent l'allègement des procédures, la réduction des délais de passation des marchés, la promotion des petites et moyennes entreprises et le renforcement de la bonne gouvernance dans le secteur de la commande publique.

Pour une bonne exécution de la dépense publique, dans la logique du budget-programme, notamment des budgets d'investissement des entités publiques, en vue d'atteindre les résultats du PNDES, le nouveau cadre législatif et réglementaire se doit d'être accompagné par des acteurs publics animés d'une vision. Cette nouvelle vision devra privilégier la recherche de l'efficacité et de l'intégrité du processus de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique.

Ainsi, l'organisation des Journées de la commande publique, une première au Burkina Faso, permettra de fédérer les réflexions des acteurs en vue d'une meilleure articulation entre commande publique et développement dans notre pays.

II. OBJECTIFS

1- Objectif général

La communication sur le thème « *la commande publique comme levier stratégique de développement économique et social : rôle du secteur public* » a pour objectif de situer le rôle du secteur public dans la commande publique en tant que levier de développement.

2- Objectifs spécifiques

- établir le lien conceptuel entre la commande publique et le développement ;
- établir la relation entre la bonne gouvernance de la commande publique et le développement ;
- analyser la contribution du secteur public à l'efficacité de la commande publique dans un contexte de gestion axée sur les résultats ;
- faire des propositions pour renforcer le rôle clef du secteur public dans l'atteinte des résultats du PNDES et ce dans le cadre de la commande publique.

III. RESULTATS ATTENDUS

Les résultats attendus sont :

- les participants sont imprégnés des liens entre commande publique et développement ;
- la relation entre la bonne gouvernance de la commande publique et le développement est clairement établie ;
- le rôle du secteur public est clairement mis en exergue pour une meilleure efficacité la commande publique ;
- des propositions concrètes, réalistes et réalisables sont faites pour renforcer le rôle clef du secteur public dans l'atteinte des résultats du PNDES.

IV- OBLIGATIONS DU CONSULTANT

Le Consultant prendra toutes les dispositions nécessaires pour la bonne exécution de la mission qui lui sera confiée. Il aura l'entière responsabilité de sa réussite. Il devra s'engager à exécuter son contrat dans le respect des TDR.

Il devra remettre au Secrétariat permanent de l'ARCOP, au plus tard une semaine avant la tenue des JCP, les documents ci-après :

- sa communication d'une vingtaine de pages,
- sa communication sur présentation power point,
- le résumé de sa communication d'une page maximum.

Ces trois documents sont remis sous format électronique (word, PDF et power point) et sur support papier.

Le temps réservé à la communication ne saurait excéder 30 minutes.

V- DATE, LIEU ET DEROULEMENT DE L'ACTIVITE

La communication se déroulera à **BOBO-DIOULASSO** du **12 au 14 juillet 2018**.

ANNEXES 2 : TDR SECTEUR PRIVE

IV. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le Gouvernement a adopté en Conseil de ministres en sa séance du 20 juillet 2016, le Plan national de développement économique et social (PNDES) qui est le cadre de référence en matière de développement du Burkina Faso 2016-2020.

La commande publique étant l'un des instruments principaux de mise en œuvre des politiques, il est entrepris une réforme de la réglementation de la commande publique à travers l'adoption de la loi n° 039-2016/AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique et trois décrets d'application que sont :

- le décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2017-0050/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique ;
- décret n°2017-0051/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée.

Ces réformes visent l'allègement des procédures, la réduction des délais de passation des marchés, la promotion des petites et moyennes entreprises et le renforcement de la bonne gouvernance dans le secteur de la commande publique.

En effet, la commande publique présente des enjeux politiques, économiques et stratégiques énormes au plan du développement national et international. A titre illustratif, au niveau international, la Banque Mondiale estime en moyenne à 13% la part des marchés publics dans le PIB mondial (rapport 2013). Au Burkina Faso, les marchés publics représentent annuellement environ 25% du PIB du pays (rapport ARMP 2013). C'est donc dire que la commande publique est un levier majeur de développement.

Afin de permettre au secteur privé de jouer pleinement son rôle dans cette dynamique nationale de développement, l'Autorité de régulation de la

commande publique (ARCOP), à travers la première édition des Journées de la commande publique (JCP), entend fédérer les réflexions des différents acteurs et faire du secteur privé un partenaire privilégié de développement.

V. OBJECTIFS

3- Objectif général

La communication sur le thème « *la commande publique comme levier stratégique de développement économique et social : rôle du secteur privé* » a pour objectif principal de définir la place et le rôle du secteur privé dans la promotion d'un secteur national de commande publique, facteur de compétitivité des entreprises et de développement national.

4- Objectifs spécifiques

De façon plus spécifique, il s'agira notamment :

- d'établir le lien conceptuel entre commande publique et développement ;
- de relever les entraves et insuffisances du dispositif (institutionnel, juridique...) à l'épanouissement du secteur privé dans la gestion, le contrôle et la régulation de la commande publique ;
- de faire ressortir le rôle du secteur privé dans la bonne gouvernance du secteur de la commande publique notamment en ce qui concerne la bonne exécution des marchés ;
- de ressortir les forces et les faiblesses du secteur privé national dans les procédures de passation et d'exécution des contrats ;
- de passer en revue les mécanismes de financements privés et publics dans l'exécution des contrats ;

- de faire des propositions pour renforcer la contribution du secteur privé dans l'atteinte des résultats du PNDES par le truchement de la commande publique.

VI. RESULTATS ATTENDUS

Les résultats attendus sont :

- le lien entre commande publique et développement est clairement établi ;
- les insuffisances du dispositif juridique et institutionnel qui entravent l'épanouissement du secteur privé sont relevées;
- le rôle du secteur privé dans la bonne gouvernance du secteur de la commande publique notamment en ce qui concerne la bonne exécution des marchés est mis en exergue ;
- les forces et les faiblesses du secteur privé national dans les procédures de passation et d'exécution des contrats sont connues ;
- un diagnostic des mécanismes de financements privés et publics dans l'exécution des contrats est fait ;
- des propositions pratiques, réalistes et réalisables sont faites pour accroître la contribution du secteur privé dans l'atteinte des objectifs de développement du Burkina Faso.

IV- OBLIGATIONS DU CONSULTANT

Le Consultant prendra toutes les dispositions nécessaires pour la bonne exécution de la mission qui lui sera confiée. Il aura l'entière responsabilité de sa réussite. Il devra s'engager à exécuter son contrat dans le respect des présents termes de référence (TDR).

Il devra remettre au Secrétariat permanent de l'ARCOP, au plus tard une semaine avant la tenue des JCP, les documents ci-après :

- sa communication d'une vingtaine de pages,
- sa communication sur présentation power point,
- le résumé de sa communication d'une page maximum.

Ces trois documents sont remis sous format électronique (word, PDF et power point) et sur support papier.

Le temps réservé à la communication ne saurait excéder 30 minutes.

V- DATE, LIEU ET DEROULEMENT DE L'ATELIER

La communication se déroulera à BOBO-DIOULASSO du **12 au 14 juillet 2018**.

ANNEXES 3 : TDR SOCIETE CIVILE

I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le Gouvernement a adopté en Conseil de ministres en sa séance du 20 juillet 2016, le Plan national de développement économique et social (PNDES) qui est le cadre de référence en matière de développement du Burkina Faso 2016-2020.

La commande publique étant l'un des instruments principaux de mise en œuvre des politiques, il est entrepris une réforme de la réglementation de la commande publique à travers l'adoption de la loi n° 039-2016/AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique et trois décrets d'application que sont :

- le décret n°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2017-0050/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique ;
- décret n°2017-0051/PRES/PM/MINEFID du 1^{er} février 2017 portant réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée.

Ces réformes visent l'allègement des procédures, la réduction des délais de passation des marchés, la promotion des petites et moyennes entreprises et le renforcement de la bonne gouvernance dans le secteur de la commande publique.

Afin de permettre à la société civile de jouer pleinement son rôle de veille dans la chaîne de passation et d'exécution de la commande publique, il s'avère nécessaire de réfléchir sur sa contribution à l'atteinte des résultats du PNDES dans le cadre de commande publique.

II- OBJECTIFS

1- Objectif général

La communication sur le thème « *la commande publique comme levier stratégique de développement économique et social : rôle de la société civile* » a pour objectif de situer le rôle de la société civile dans la commande publique en tant que levier de développement.

2- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de la communication sont :

- établir le lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social ;
- relever des cas pratiques sur la contribution de la société civile à la bonne gouvernance de la commande publique ;
- formuler des propositions pour renforcer le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance de la commande publique en vue de l'atteinte des résultats du PNDES ;
- mettre en exergue le contrôle citoyen de la société civile dans la gestion de la commande publique.

III- RESULTATS ATTENDUS

Les résultats attendus sont :

- le lien conceptuel et pratique entre la commande publique et le développement économique et social est établi ;
- des cas pratiques sur la contribution de la société civile à la bonne gouvernance de la commande publique sont analysés ;
- des propositions sont formulées pour renforcer le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance de la commande publique ;
- le contrôle citoyen de la société civile dans la gestion de la commande publique est mis en relief.

IV- OBLIGATIONS DU CONSULTANT

Le Consultant prendra toutes les dispositions nécessaires pour la bonne exécution de la mission qui lui sera confiée. Il aura l'entière responsabilité de sa réussite. Il devra s'engager à exécuter son contrat dans le respect des présents termes de référence (TDR).

Il devra remettre au Secrétariat permanent de l'ARCOP, au plus tard une semaine avant la tenue des JCP, les documents ci-après :

- sa communication d'une vingtaine de pages,

- sa communication sur présentation power point,
- le résumé de sa communication d'une page maximum.

Ces trois documents sont remis sous format électronique (word, PDF et power point) et sur support papier.

Le temps réservé à la communication ne saurait excéder 30 minutes.

V- DATE, LIEU ET DEROULEMENT DE L'ATELIER

La communication se déroulera à **BOBO-DIOULASSO** du **12 au 14 juillet 2018**.

TABLE DES MATIERES GENERALE

| | |
|---|-----------|
| COMMUNICATIONS INTRODUCTIVE AUX PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE (JCP)..... | 2 |
| I. GENESE ET ORGANISATION..... | 4 |
| 1. ORIGINE OU FONDEMENT | 4 |
| 2. ORGANISATION | 4 |
| 3. MISSIONS | 4 |
| 4. EVOLUTION | 5 |
| II. ARCOP : QUEL BILAN, 10 ANS APRES ? | 6 |
| 1. QUELQUES CHIFFRES ILLUSTRATIFS DES ACQUIS DE L'ARMP A L'ARCOP DE 2008 A 2017 : .. 6 | |
| III. FOCUS SUR LE NOUVEAU DISPOSITIF DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 10 |
| 1. PROCESSUS D'ADOPTION | 10 |
| 2. INNOVATIONS MAJEURES..... | 11 |
| IV. LES PREMIERES JOURNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE : UN OUTIL D'AIDE A LA REGULATION | 12 |
| 1. CONCEPT ET OBJECTIFS | 12 |
| 2. FORMAT ORGANISATIONNEL | 12 |
| COMMUNICATION SUR LE THEME 1 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR PUBLIC» | 13 |
| I. LE POIDS DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE NATIONALE ... | 16 |
| 1- L'ADMINISTRATION PUBLIQUE | 16 |
| 2- LE NOMBRE DE CONTRATS ET LEUR VOLUME FINANCIER | 17 |
| 3- REPARTITION DES MARCHES PAR NATURE | 20 |
| 4- PROCEDURES DE CONCLUSION DES CONTRATS | 22 |

| | | |
|------|---|----|
| II. | LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVE | 23 |
| 1. | 1 : LA FONCTION COMMANDE PUBLIQUE | 24 |
| 2. | 2 : LES PREFERENCES NATIONALES | 25 |
| 3. | 3-L'ACCES DES PME A LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 26 |
| 4- | DES ACHATS PLUS JURIDIQUES QU'ECONOMIQUES..... | 27 |
| 5- | LE RECOURS A DES PROCEDURES OUVERTES..... | 28 |
| 6- | LA PROMOTION SOCIALE PAR LES MARCHES PUBLICS | 29 |
| III. | L'INTEGRITE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS | 29 |
| 1- | LE REGLEMENT NON JURIDICTIONNEL DE DIFFERENDS | 30 |
| 4. | 2 : LES CONFLITS D'INTERET..... | 31 |
| 5. | 3 : LA CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS | 33 |
| IV. | RECOMMANDATIONS | 35 |

COMMUNICATION SUR LE THEME 2 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE DU SECTEUR PRIVE »

| | | |
|-----|--|----|
| I. | LA COMMANDE PUBLIQUE, PROCESSEUR DU DEVELOPPEMENT | 45 |
| 1. | LA COMMANDE PUBLIQUE COMME MASSE D'ACHAT DE BIENS, DE SERVICES ET DE TRAVAUX VOULUE PAR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE | 45 |
| 2. | LA COMMANDE PUBLIQUE EST UN MECANISME OU UNE PROCEDURE MISE PLACE POUR ACQUERIR UN BIEN OU UN SERVICE | 46 |
| II. | LA COMMANDE PUBLIQUE COMME FACTEUR DE DEVELOPPEMENT..... | 47 |
| 1. | L'IMPACT DE LA COMMANDE PUBLIQUE SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE | 48 |
| 2. | L'IMPACT DE LA COMMANDE PUBLIQUE SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL..... | 49 |
| I. | DESCRIPTION SOMMAIRE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 51 |
| 1. | LE DISPOSITIF NORMATIF..... | 51 |
| 2. | LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL..... | 52 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| II. | ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 54 |
| 1. | LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTES PAR LE NOUVEAU DISPOSITIF | 54 |
| 2. | LA PERSISTANCE DE CERTAINES INSUFFISANCES ET DIFFICULTES | 59 |
| I. | PLACE ET ROLE DU SECTEUR PRIVE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE | 62 |
| 1. | PLACE ET ROLE DES PME/PMI DANS L'AVENEMENT D'UNE GOUVERNANCE VERTUEUSE DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 63 |
| 2. | LE ROLE NEGATIF DU SECTEUR PRIVE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE | 65 |
| II. | FAIBLESSES DU SECTEUR PRIVE DANS LA REPOSE A LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 67 |
| 1. | LES FAIBLESSES D'ORDRE INTERNE | 67 |
| 2. | LES FAIBLESSES D'ORDRE EXTERIEUR..... | 68 |
| III. | MECANISMES DE FINANCEMENT DES CONTRATS DE COMMANDE PUBLIQUE | 70 |
| 1. | LE FINANCEMENT PAR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE | 70 |
| 2. | LE FINANCEMENT PAR LE SYSTEME FINANCIER | 71 |
| 3. | LE FINANCEMENT PAR L'ENTREPRISE ELLE-MEME | 71 |
| I. | A L'ENDROIT DES POUVOIRS PUBLICS | 73 |
| II. | A L'ENDROIT DU SECTEUR PRIVE | 75 |
| | COMMUNICATION SUR LE THEME 3 : « LA COMMANDE PUBLIQUE COMME LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : ROLE LA SOCIETE CIVILE» | 78 |
| I. | COMMANDE PUBLIQUE, LEVIER STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL..... | 89 |
| 1.1- | LA COMMANDE PUBLIQUE, COMME VECTEUR DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL | 89 |
| 1.1.1- | Effet multiplicateur de la dépense publique du fait de la commande publique | 89 |
| 1.1.2- | Contribution à la mobilisation des recettes publiques | 90 |
| 1.1.2.1- | Recettes issues des enregistrements des contrats de la commande publique | 90 |

| | |
|--|------------|
| 1.1.2.2- Recettes issues de la vente des dossiers d'appel à concurrence..... | 90 |
| 1.1.2.3- Vecteur de création d'entreprises et d'emplois | 91 |
| 1.1.3- Prise en compte du développement durable dans la commande publique | 92 |
| 1.1.4- Contribution à la croissance économique | 93 |
| 1.2- ANALYSE DU LIEN CONCEPTUEL ET PRATIQUE ENTRE LA COMMANDE PUBLIQUE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL..... | 94 |
| 1.2.1- Part des investissements issus de la commande publique dans le PIB | 94 |
| 1.2.1.1- Selon les données de la Formation brute du capital fixe | 94 |
| 1.2.1.2- Part en valeur des investissements publics..... | 95 |
| 1.2.1.3- Evolution de la dépense publique par nature de dépense | 96 |
| 1.2.2- Contribution de la commande publique à l'économie nationale | 97 |
| 1.2.2.1 Commande publique selon les types de procédures | 97 |
| 1.2.2.2- Commande publique par catégories d'autorités contractantes | 99 |
| II. EXPERIENCES PRATIQUES DES ORGANISATION DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE..... | 99 |
| 2.1- PLACE DE LA SOCIETE CIVILE | 100 |
| 2.2- LA CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE A LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES..... | 100 |
| 2.3- LA PARTICIPATION DES OSC AUX CADRES DE CONCERTATION FINANCES PUBLIQUES..... | 101 |
| 2.4- LA PROMOTION DU BUDGET PARTICIPATIF..... | 101 |
| 2.5- LA PROMOTION DE LA REDEVABILITE SOCIALE ET DU CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES | 103 |
| III. ROLES DE LA SOCIETE CIVILE ET GOUVERNANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 105 |
| 3.1- LA GOUVERNANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN GENERAL..... | 105 |
| 3.1.1- Les asymétries d'information en matière de commande publique | 105 |
| 3.1.2- La gouvernance des contrats publics | 106 |
| 3.1.3- L'information sur les entreprises concurrentes | 107 |
| 3.1.4- La dématérialisation des procédures de passation des marchés publics | 107 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.5- Le renforcement de la transparence en matière de passation des marchés.... | 108 |
| 3.1.6- L'accessibilité à l'information sur la commande publique..... | 109 |
| 3.1.7- La publication des dossiers..... | 109 |
| 3.2- PROPOSITIONS POUR LE RENFORCEMENT DU ROLE DE LA SOCIETE CIVILE EN MATIERE DE GOUVERNANCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 110 |
| 3.2.1- Faire des appels à propositions | 110 |
| 3.2.2- Développer des capacités de formation des acteurs de la société civile | 110 |
| 3.2.3- Développer des capacités pour améliorer la réglementation sur la commande publique | 111 |
| 3.2.4- Organiser des journées portes ouvertes annuelles sur la gouvernance dans la commande publique | 111 |
| 3.2.5- Organiser une conférence annuelle sous régionale sur la commande publique | 111 |
| 3.2.6- Instaurer un cadre de concertation sur la gouvernance de la commande publique | 111 |
| 3.2.7- Elaborer des rapports alternatifs sur la gouvernance des marchés publics.... | 112 |
| 3.2.8- Développer les mécanismes d'alerte de l'ARCOP | 112 |
| 3.2.9- Améliorer le plaidoyer pour une plus grande auto saisine de l'ARCOP..... | 112 |
| 4.1- PRINCIPAUX RESULTATS D'ANALYSE..... | 113 |
| 4.2- PROPOSITIONS FAITES POUR RENFORCER LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE | 113 |
| 4.3- RECOMMANDATIONS | 114 |
| 4.4- ACTIONS EVENTUELLES A METTRE EN ŒUVRE | 115 |
| 4.5- OUVERTURE DU SUJET..... | 115 |

ANNEXESII

Annexes 1 : TDR secteur public II

Annexes 2 : TDR secteur privé V

Annexes 3 : TDR Société civile IX