



**CENTRE D'INFORMATION, D'ETUDE
ET DE FORMATION SUR LE BUDGET**



**RESEAU NATIONAL DE LUTTE ANTI
CORRUPTION**

**ANALYSE DU SYSTEME DE GESTION DES
RESSOURCES PUBLIQUES DE SANTE ET
D'EDUCATION POUR UN CONTROLE CITOYEN
EFFICACE**



UNION EUROPEENNE

2021

Table des matières

<i>Liste de figures</i>	ii
<i>Liste de tableaux</i>	ii
Sigles et abréviations.....	iii
INTRODUCTION.....	1
I. Présentation du cadre réglementaire de mise en œuvre des dépenses publiques.....	4
1.1. La phase préparatoire.....	4
1.2. La phase de passation	7
1.2.1 Les procédures de droit commun	7
1.2.2. Les procédures allégées	14
1.2.3. Les procédures exceptionnelles	18
1.3 La phase d'exécution de la commande publique.....	22
II. Le contrôle de l'exécution de la dépense publique.....	26
2.1. Le contrôle administratif	26
2.2- Le contrôle juridictionnel	27
2.3- Le contrôle parlementaire.....	28
III. Analyse du système de gestion des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé	30
3.1- Présentation du cadre sectoriel de mise œuvre de la politique éducative et sanitaire ...	30
3.1.1- Cadre sectoriel de mise en œuvre de la politique éducative.....	30
3.1.2. Cadre sectoriel de la politique sanitaire	33
3.2. Analyse de la mise en œuvre de la dépense publique de santé et d'éducation.....	36
3.2.1 Analyse des mécanismes de planification de la dépense publique de santé et d'éducation.....	36
3.1.2- Schéma de traçabilité de la dépense publique de la santé et de l'éducation.....	39
CONCLUSION	46
Bibliographie.....	48

Liste de figures

Figure 1: Les étapes de la procédure d'appel d'offre ouvert.....	11
Figure 2: Les étapes de mise en œuvre de la procédure de demande de propositions précédée d'une manifestation	14
Figure 3: Procédure normale d'exécution de la commande publique	26
Figure 4 : Traçabilité des ressources transférées pour la réalisation des infrastructures éducatives et sanitaires.....	40
Figure 5 : Traçabilité des ressources transférées pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires	43
Figure 6 : Traçabilité des ressources transférées pour la réalisation des infrastructures scolaires et sanitaires.....	44
Figure 7 : Traçabilité des ressources transférées pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires	45

Liste de tableaux

Tableau 1 : Mécanisme de la phase préparatoire par intrant scolaires	5
Tableau 2: Mécanisme de la phase préparatoire par intrants sanitaires	6
Tableau 3 : Seuils de passation des marchés publics.....	8
Tableau 4: Récapitulatif des procédures de passation des marchés publics	21

Sigles et abréviations

AN	Assemblée Nationale
AOO	Appel d'Offre Ouvert
ASCE-LC	Autorité Supérieure de Contrôle de l'État et de Lutte Contre la Corruption
CAM	Commission d'Attribution des Marchés
CAMEG	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques et des Consommables médicaux
CCEB	Chef de Circonscription d'Éducation de Base
CEB	Circonscriptions d'Éducation de Base
CGCL	Code des Collectivités Locales
CHR	Centre Hospitalier Régional
CIFOEB	Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget
CM	Centres médicaux sans antenne chirurgicale
CMA	Centres médicaux avec antenne chirurgicale
CSPS	Centres de Santé et de Promotion Sociale
CT	Collectivité Territoriale
DAC	Dossier d'Appel à Concurrence
DAD	Direction des Archives et de la Documentation
DAF	Direction de l'Administration et des Finances
DCPM	Direction de la Communication et de la Presse Ministérielle
DGAP	Direction Générale de l'Approvisionnement et des Produits de santé
DGESS	Direction Générale des Études et des Statistiques Sectorielles
DGOS	Direction Générale de l'Offre des Soins
DGSP	Direction Générale de la Santé Publique
DMP	Direction des Marchés Publics
DMP	Direction des marchés publics
DP	Direction Provinciale
DPEPPNF	Directions Provinciales de l'Éducation Préscolaire, Primaire et Non Formelle
DREPPNF	Direction Régionales de l'Éducation Préscolaire, Primaire et Non Formelle
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRS	Direction Régionale de la Santé
DSITS	Direction des Services Informatiques et de la Télésanté
EBO	Enquête sur le Budget Ouvert
ECD	Équipes Cadres de District
EFTP	Enseignement et la Formation Technique et Professionnelle
ENF	Éducation Non Formel
ENP	Étude Nationale Prospective
FS	Formation Sanitaire
ITSS	Inspection Technique des Services de Santé
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MCD	Médecin Chef du District

MENAPLN	Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MESRSI	Ministère des Enseignements Supérieurs, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation
MJPEJ	Ministère de la Jeunesse, et de la Promotion de l'Entreprenariat des Jeunes
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Délégée
MS	Ministère de la santé
OSC	Organisation de la Société Civile
PGEPC	Projet de gouvernement économique et de participation citoyenne
PNS	Politique Nationale de Santé
PPM	Plan de Passation des Marchés
REN-LAC	Réseau National de Lutte Anti-Corruption
SSP	Soins de Santé Primaires
STD	Service Technique Déconcentré
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Les ressources publiques occupent une place centrale dans le fonctionnement de l'Etat. Elles constituent un intrant majeur de la construction du bien-être social. De l'efficacité et de l'efficience dans leur gestion dépend le mieux-être des populations.

Cependant, le regard qui a été porté sur la gestion des ressources publiques au cours de ces dernières années a été essentiellement focalisé sur le respect des principes internationaux du droit budgétaire.

Au Burkina Faso, les questions qui sont devenues majeures en finances publiques ont été relatives à l'équilibre budgétaire, à la maîtrise des charges, aux problématiques sur la mobilisation des ressources et la consommation des crédits budgétaires, à la réalisation de la soutenabilité du budget, sans que l'on ne s'interroge véritablement sur les rapports entre l'exécution budgétaire et l'amélioration effective du bien-être des populations. Autrement dit, les enjeux de la gestion des ressources publiques se sont centrés sur la recherche d'un cadre juridique et institutionnel idéal d'un point de vue administratif.

Il en résulte une quête sans fin de dispositifs techniques, les uns plus sophistiqués que les autres, aboutissant progressivement à un schéma et à des pratiques en matière budgétaire dont la compréhension échappe aux citoyens.

La polarisation de la problématique des finances publiques autour d'un « idéal technique », celui qui offrirait le modèle parfait pour l'exécution budgétaire et le contrôle « administratif » de la gestion financière, a fini donc par isoler de la mise en œuvre de la gestion des ressources publiques, l'un de ses aspects essentiels qu'est la participation citoyenne. L'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'État et de ses démembrements relèvent de plus en plus d'un exercice technique peu accessible au citoyen. Les causes de cette fracture entre citoyen et les finances publiques sont à rechercher dans une crise de lisibilité des dispositifs de gestion des finances publiques, induite par la complexité des procédures, des concepts usités et la multiplicité des acteurs.

Pourtant, le droit des finances publiques est par essence « citoyen »¹, puisqu'il concerne le devenir de recettes, provenant essentiellement du citoyen (les impôts), et de dépenses à des fins de service public essentiellement à destination du citoyen.

¹ « Finances publiques citoyennes » Xavier Cabannes, Jean-François Boude, 2017.

D'ailleurs, la participation des citoyens à la formulation, la mise en œuvre et le contrôle des politiques et programmes publics, est largement admis aujourd'hui comme une condition clé pour le développement durable. Depuis quelques temps, des institutions comme la Banque mondiale, l'Organisation Internationale du Travail ou l'Union Européenne essaient avec leurs partenaires, de mettre au point et de diffuser des approches pour la mise en œuvre d'un contrôle citoyen de l'action publique².

Promouvoir la bonne gouvernance, accroître l'efficacité de la politique publique et renforcer les moyens d'action des citoyens constituent les principaux objectifs de cette approche.

L'étude sur le **système de gestion des ressources publiques de santé et d'éducation au Burkina Faso** traduit cette dynamique dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Accroître la participation citoyenne à la lutte contre la corruption et à la redevabilité publique à travers une plateforme d'information anti-corruption ».

Elle est commanditée par le Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget (CIFOEB) en collaboration avec le Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC), avec l'appui financier de l'Union européenne (UE) à l'effet **d'offrir plus de possibilité au contrôle citoyen de l'action publique**.

L'idée est de contribuer à la construction d'un cadre favorable à l'émergence et à l'expression d'une réelle capacité citoyenne à contrôler l'action publique dans sa globalité. Cependant, pour une meilleure efficacité, l'étude s'est focalisée sur le système de gestion des ressources financières, en particulier sur la gestion de la dépense publique faisant l'objet de commande publique en lieu et place d'une analyse du système de gestion de la globalité des ressources (humaine, matérielles, énergétiques, financières etc.) employées dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ce cadrage tient du fait que la dépense publique est l'un des domaines du système de gestion des ressources publiques les plus exposés à la mauvaise gouvernance. Il tient de la sensibilité du citoyen pour la dépense publique au regard de son caractère décisif dans la production du service public au profit de celui-ci. Enfin, cette considération du périmètre de l'étude se veut une garantie d'exploitabilité des résultats.

² Le projet de gouvernement économique et de participation citoyenne (PGEPC) est un projet financé par la Banque mondiale à hauteur de 30 millions de dollars américain a pour objectif d'aider à la transparence et à l'efficacité dans la gestion des ressources publiques ; d'encourager la participation citoyenne au Burkina Faso ; La « Participation citoyenne et contrôle citoyen du processus budgétaire national et local » est le second programme opérationnel du Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget (CIFOEB) inscrit dans son nouveau plan stratégique 2016-2025 .

Concrètement, il s'agit de clarifier pour le citoyen le processus de mise en œuvre de la dépense publique et d'examiner à son profit le schéma de mise en œuvre des opérations budgétaires à l'effet de lui offrir des éléments d'informations appropriées pour à la fois dynamiser son intérêt et renforcer sa capacité opérationnelle en matière de suivi-citoyen des dépenses publiques.

L'objet de l'étude est en lien avec la recherche d'une efficacité et d'une efficience dans la gestion des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé. L'analyse du système de gestion des ressources publique dans les secteurs de l'éducation et de la santé est d'une importance particulière en ce sens que lesdits secteurs constituent des secteurs sociaux par excellence. De ce fait, les besoins d'un contrôle citoyen y sont encore plus importants, étant entendu que les effets d'éventuelles contreperformances dans la gestion de la dépense publique notamment dans l'acquisition des intrants et dans la réalisation des infrastructures sont directement ressentis par les populations.

L'approche méthodologique prend en considération une présentation du cadre réglementaire de mis en œuvre des dépenses publiques (I), le contrôle de l'exécution de la dépense publique (II) avant de conclure sur l'analyse à proprement parlé du système de gestion de la dépense publique dans lesdits secteurs (III). Il s'agit donc d'apprécier les outils, les procédures et les résultats de chaque acteur en les confrontant aux attentes du citoyen afin d'enrichir le mécanisme de contrôle citoyen de l'action publique.

I. Présentation du cadre réglementaire de mise en œuvre des dépenses publiques

Le processus de mise en œuvre de la dépense publique obéit à la fois à la réglementation relative à la commande publique en occurrence la loi N° 039-2016 /AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique et ses décrets d'application. En plus de ces textes régissant le secteur de la commande publique, toute opération budgétaire prend en considération les principes et règles établis par la loi organique n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

En règle générale, la dépense publique se met en œuvre de deux manières : la procédure normale et la procédure simplifiée.

La procédure simplifiée est une dérogation de la procédure normale en ce sens que les quatre phases d'exécution de la dépense publique sont observées simultanément. Elle s'applique dans le cas des débloques de ressources, les frais de missions, les transferts courants, les salaires, etc. Contrairement à la procédure normale, en procédure simplifiée, les dépenses sont exécutées avant la preuve du service fait.

Le reste de cette section sera consacré à l'exécution des dépenses en procédure normale notamment l'exécution des marchés publics.

Le processus de mise œuvre des marchés publics qui donnent lieu à des acquisitions de biens et services se déroule en trois (3) phases :

- la phase préparatoire ou de planification consacrée à l'identification et à définition des caractéristiques techniques des biens objet du marché.
- la phase de passation pendant laquelle l'autorité contractante sélectionne un prestataire en vue de la signature d'un contrat d'acquisition de biens ou services
- la phase d'exécution au cours de laquelle le contrat connaît son exécution a proprement parlé.

1.1. La phase préparatoire

La phase préparatoire de la mise en œuvre de la dépense publique faisant objet de commande publique est fonction des spécificités de chaque secteur.

- **Au niveau de l'éducation**

Pour le secteur de l'éducation, la phase de préparatoire suit la nature de chaque intrant scolaire comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 1 : Mécanisme de la phase préparatoire par intrant scolaires

Mécanisme de la phase préparatoire par intrants scolaires				
N° d'ordre	Intrant scolaire	Opérations	Acteurs	Observations
1	Infrastructures scolaires	Identification des sites	DGESS/MENAPLN STD de l'éducation CT	L'identification est faite sur la base de la carte éducative
		Validation des sites de réalisation	DGESS/MENAPLN STD de l'éducation CT	Rencontre de validation
		Définition du plan type	MENAPLN	
		Changement de site	DP/DGESS	Dans le cadre de l'exécution des ressources transférées, les changements de site fait l'objet d'une autorisation
2	Fournitures scolaires	Actualisation des effectifs	CCEB/ Directeurs d'école	
3	Manuel scolaires	Actualisation des effectifs	CCEB/ Directeurs d'école	
4	Cantine scolaires	Actualisation des effectifs	CCEB/ Directeurs d'école	

Source : CIFOEB, 2021

La création d'une école primaire publique tient compte des critères ci-après :

- la population de la localité : cent cinquante (150) habitants au moins ;
- la population scolarisable de la localité : au moins vingt (20) enfants ;
- l'aire de recrutement : au moins un rayon de 2 km.

Toutefois, les villages ou zones enclavés ou séparés des autres par une barrière naturelle peuvent déroger à ces critères.

L'autorisation d'ouverture d'un établissement d'éducation et d'enseignement du préscolaire, du primaire, de l'ENF est accordée par arrêté du Gouverneur de la région sur proposition de la commission sur la base de la carte éducative régionale

S'agissant de l'enseignement post-primaire et du secondaire (général et EFTP), les ouvertures sont autorisées par arrêté du ministre en charge de l'éducation sur proposition de la commission de la carte éducative nationale.

Pour la normalisation d'un établissement d'éducation et d'enseignement, les conditions suivantes doivent être remplies :

- ✓ existence effective de salles de classe complémentaires conformes aux normes ;
- ✓ existence d'équipements et de mobilier requis ;

- ✓ disponibilité du personnel requis.

La normalisation d'un établissement d'éducation et d'enseignement est autorisée par arrêté du Gouverneur sur proposition du directeur régional. L'autorisation de normalisation est rendue publique avant la rentrée administrative de chaque année scolaire.

Les changements de site de construction d'infrastructures d'un établissement d'éducation et d'enseignement n'interviennent que dans les cas de force majeure (double programmation, autres réalisations sur le site, nuisances, catastrophes naturelles, conflits sociaux, etc.).

L'initiateur de la requête d'un changement de site est le Directeur provincial concerné. La demande est adressée au Directeur Général des Etudes et des Statistiques Sectorielles avec ampliation à la direction régionale et à la mairie.

- **Au niveau de la santé**

Pour le secteur de la santé, cette phase préparatoire est également fonction de la nature des intrants sanitaires tel que présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2: Mécanisme de la phase préparatoire par intrants sanitaires

N° d'ordre	Intrants sanitaire	Opérations	Acteurs
1	Formations sanitaires (CSPS, Maternité, Dépôt MEG, etc.)	Identification des sites	Équipe cadre du District sanitaire CT
		Validation des sites de réalisation	DGESS
		Définition du plan type des CSPS Norme pour autres FS	DIEM
2	Consommables médicaux	Identification des besoins	COGES
3	Gratuités	Identification des besoins	Formation sanitaire et centralisée au niveau des CISSE pour les CSPS et des SPIH ce qui des CHR/CHU

Source : CIFOEB, 2021

La création d'une formation sanitaire (FS) répond à trois critères essentiels :

- Population : le site d'implantation devra disposer d'au moins 1500 hbt et l'aire sanitaire d'au moins 5000 hbts
- Distance : le site d'implantation doit être équidistant des autres localités de l'aire sanitaire dans un rayon de 5 km
- Fréquentation qui découle naturellement des deux autres critères définis.

Toutefois, la réalisation d'une infrastructure sanitaire nécessite les avis techniques et administratifs des services techniques et des autorités locales.

Les changements de site sont également possibles et dans ce cas, le maire initie une correspondance, toutefois cela nécessitera l'avis des techniciens tels que le MCD et le DRS. La décision est donnée par le ministère de la santé et plus précisément la DGESS. Ces changements interviennent également dans les cas de force majeure (double programmation, autres réalisations sur le site, etc.).

1.2. La phase de passation

La phase de passation est fonction de la procédure de passation à appliquer conformément à la nature et le montant de la prestation. Les procédures de passation des marchés publics peuvent donc se définir comme étant l'ensemble des procédés suivant lesquels une autorité contractante, choisi un prestataire en vue de la signature d'un contrat duquel résultera une acquisition de biens, de travaux, et de services.

Neuf (9) procédures de passation sont définies par la réglementation des marchés publics en vigueur. Elles sont organisées en trois (3) groupes.

1.2.1 Les procédures de droit commun

La procédure de droit commun est celle qui s'applique en l'absence d'une particularité donnée. Le « droit commun » s'entend du « caractère ordinaire, habituel ou logique » de la démarche, autrement dit, ce qui a cours en situation normale.

Suivant la nature de la prestation à réaliser, on distingue deux procédures de droit commun dans le cadre de la mise en œuvre des marchés publics :

- L'appel d'offre ouvert (AOO) pour les marchés de fournitures, travaux et services courants
- La demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt (DPro) pour les marchés de prestations intellectuelles

a. L'appel d'offre ouvert

L'Appel d'offre ouvert est une procédure de mise en concurrence par laquelle l'autorité contractante choisit l'offre conforme évaluée la moins disant, sans négociation, au regard des critères objectifs portés préalablement à la connaissance des candidats dans un dossier dit dossier d'appel d'offres.

L'Appel d'offre ouvert ne s'applique qu'aux marchés de travaux, fournitures (y compris équipements) et services courants. Cette application a cependant un caractère facultatif ou obligatoire selon le seuil de passation qui lui-même varie avec l'objet des prestations à réaliser et la qualité de l'autorité contractante concernée.

Pour ce qui concerne, les autorités contractantes (Ministère, institutions, collectivités territoriales, les Etablissements publics, autorités administratives dépendantes, les organismes publics) autres que les sociétés d'Etat, les seuils de passation sont les suivants :

Tableau 3 : Seuils de passation des marchés publics

Nature de la prestation	
Travaux (construction d'infrastructures etc.)	Fournitures, équipements et services courants
Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 75 000 000 TTC	Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 50 000 000 TTC

Source : CIFOEB, 2021 à partir du Décret N°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public

La mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offre ouvert débute par l'élaboration d'un dossier dit « *d'appel d'offre* » en tant que document qui sert de base à la préparation des offres des soumissionnaires, à l'attribution du marché et à l'exécution du contrat. L'objet d'un dossier d'appel d'offre est d'informer les personnes physiques ou morales susceptibles de manifester un intérêt pour la réalisation de la prestation, de présenter les renseignements nécessaires à l'élaboration d'offres satisfaisantes, et fixer de façon ex ante et complète les règles qui prévaudront à la sélection de l'attributaire. Au terme de l'arrêté 2017-389/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant référentiel des délais de passation des marchés publics, il est imparti vingt (20) jours à la personne responsable des marchés pour l'élaboration du DAO.

Une fois le DAO élaboré, l'autorité contractante procède à la publication d'un avis d'appel d'offre. L'intérêt de cette publication est de garantir la mise en œuvre du principe du libre accès à la commande publique. En effet, le principe de « *liberté d'accès à la commande publique* » exige des personnes devant passer un contrat de marchés publics de permettre à tous les entreprises susceptibles de vouloir répondre au besoin de pouvoir faire acte de candidature. L'obligation de mise en concurrence est donc une des expressions directes de la liberté d'accès à la commande publique et la publicité, organisée par les autorités contractantes pour faire connaître leurs besoins, un instrument de cette cause. La publicité est un élément fondamental

dans la mise en œuvre des procédures de passation de la commande publique. Elle remplit au moins trois fonctions :

- elle est la garantie que les personnes techniquement compétentes donc recherchées, ou intéressées par le marché, ont été informées et par cela, mises en capacité de jouir de leur droit d'accès à la commande publique ;
- elle participe à la mise en œuvre concrète de l'environnement concurrentiel recherché, par ricochet de l'efficacité économique, de par la pluralité des candidatures qu'elle suscite ;
- elle se prête comme instrument de la transparence chère à la bonne gouvernance économique et financière.

Le délai de publication est de 30 jours calendaire minimum pour l'appel d'offre ouvert. Cependant, en cas d'urgence dûment motivée ne nécessitant pas une intervention immédiate, le délai indiqué ci-dessus peut être ramené à 15 jours maximum et 07 jours minimum. Dans ce cas, on parle d'appel d'offres accéléré. La décision de recourir à la procédure d'urgence ou appel d'offres accéléré est autorisée par l'ordonnateur du budget concerné. Cette urgence ne doit pas cependant résulter du fait ou de la négligence de l'autorité contractante elle-même.

L'avis d'appel d'offre, fait connaître au moins les éléments ci-après :

- l'autorité contractante ;
- l'objet du marché ;
- la source de financement ;
- le lieu et les conditions de consultation ou d'acquisition du dossier d'appel d'offre ;
- la date de signature de l'autorité habilitée ;
- le lieu et la date limite de réception des offres ;
- le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;
- le délai d'exécution, les justifications à produire concernant les qualités et capacités exigées des candidats le lieu ;
- date et heure fixées pour l'ouverture des offres.

Dès la parution de l'avis d'appel d'offres, le dossier d'appel d'offre est mis à la disposition des différents candidats contre paiement s'il y a lieu pour étude et production de leurs offres.

L'opération de réception des offres se déroule à compter de la parution de l'avis jusqu'à la date limite de dépôt des offres qui coïncide avec la date limite d'ouverture des plis.

Une offre est un ensemble d'éléments techniques et financiers contenu dans un dossier de soumission. Les offres sont accompagnées d'un acte d'engagement du soumissionnaire qui est signé par ce dernier ou son représentant dûment habilité. L'offre du soumissionnaire est contenue dans un pli (enveloppe) comprenant les renseignements relatifs à la candidature sous la forme d'offre technique et d'offre financière.

Les plis sont obligatoirement ouverts au lieu, date et heure indiqués dans le dossier d'appel d'offre en présence des membres et des observateurs de la commission d'attribution des marchés (CAM) ainsi que des soumissionnaires ou leurs représentants qui le désirent.

L'évaluation et l'attribution du marché se font sur la base de critères techniques et financiers énoncés dans le dossier d'appel d'offre. La règle d'attribution est **l'offre conforme évaluée la moins disant**. L'analyse et l'évaluation des offres sont confiées à une sous-commission technique, qui produit de manière strictement confidentielle, un rapport qui sert de base pour la proposition d'attribution du marché. La méthode d'évaluation utilisée est soit une évaluation simple de conformité, soit une évaluation complexe.

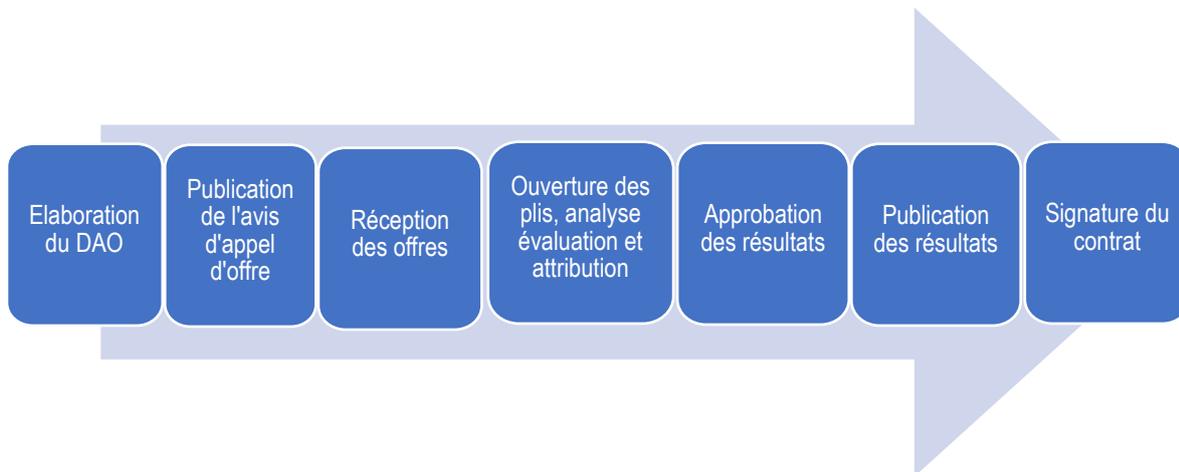
Pour l'évaluation simple de conformité, l'appréciation de la conformité se fait sur la base des preuves fournies par le soumissionnaire (prospectus, d'échantillons, de dessins, ou données comprenant une description détaillée des principales caractéristiques techniques et de performance des prestations ou des biens) pour justifier que les fournitures ou les services sont conformes aux spécifications techniques du dossier d'appel d'offres.

Pour l'évaluation complexe, en plus de l'évaluation de conformité décrite ci-dessus, d'autres critères, notamment le coût des pièces de rechange, le coût de fonctionnement et d'entretien pendant la durée de vie des équipements, la performance et le rendement des équipements, les avantages au plan de la formation offerte, les coûts d'utilisation, la rentabilité, la qualité, la valeur technique, le service après-vente et l'assistance technique, le délai d'exécution, le calendrier de paiement, les exigences de standardisation, l'emploi, l'environnement peuvent être pris en compte.

L'évaluation financière permet de déterminer le coût de chaque offre et de comparer les offres entre elles. Une fois l'attribution provisoire effectuée, les résultats des travaux de la CAM sont transmis à l'autorité compétente pour approbation avant publication.

La passation prend fin avec la signature du contrat avec l'attributaire définitif.

Figure 1: Les étapes de la procédure d'appel d'offre ouvert



Source : CIFOEB, 2021

b. La demande de proposition précédée d'une manifestation de prix

La demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt, est la procédure de droit commun pour la passation des marchés de prestations intellectuelles. Elle est obligatoire pour tout marché de prestation intellectuelle dont le montant prévisionnel est supérieur ou égal à **30 000 000 FCFA TTC**

Contrairement à l'Appel d'offres ouvert, elle s'opère toujours en deux séquences. Une première séquence, appelé manifestation d'intérêt, permet de sélectionner un groupe de candidats parmi les plus qualifiés pour les soumettre ensuite à l'exercice final de la compétition qui est la demande de proposition à proprement dit.

La liste des candidats présélectionnés à l'issue de la manifestation d'intérêt n'excède pas six (6) consultants. Au cours de la phase « demande de proposition » la sélection est effectuée sur la base d'un dossier de consultation qui comprend entre autres les termes de référence, la lettre d'invitation, les critères de sélection et leur mode d'application détaillé. Il n'est pas demandé de garantie de soumission pour les prestations intellectuelles.

La sélection du consultant est faite selon l'une des méthodes suivantes indiquée dans le dossier de demande de propositions :

- la méthode de la qualité technique / coût ;
- la méthode de la qualité technique uniquement ;
- la méthode du moindre coût ;
- la méthode du budget déterminé.

i) La méthode de la qualité technique/coût

Dans cette méthode de sélection, les propositions sont remises sous deux enveloppes séparées (proposition technique et proposition financière). Dans un premier temps, seules les enveloppes techniques sont ouvertes et notées sur 100. Les propositions techniques dont la note est inférieure au seuil minimum fixé dans le dossier de demande de propositions sont écartées dès ce stade. Autrement dit, les soumissionnaires dont la note technique est inférieure à cette note éliminatoire sont réputés techniquement non aptes à mener la prestation.

L'ouverture des enveloppes financières est donc effectuée uniquement pour les soumissionnaires ayant obtenu une note technique supérieur ou égale au seuil minimum tel qu'indiqué ci haut (propositions techniques conformes).

Pour la notation financière, la proposition la moins-disant obtient la note de 100 points sur 100 et les autres se voient attribuer une note inversement proportionnelle à leur montant, par rapport au moins-disant :

La formule de notation est la suivante :

$$NF_x = (M_{min} * 100) / M_x$$

Dans cette formule, NF_x représente la note financière de l'entreprise X, M_x le montant de sa proposition et M_{min} le montant minimum parmi les offres ayant passé avec succès l'étape de l'évaluation technique.

La proposition retenue est celle obtenant la meilleure moyenne pondérée technico-financière sur la base des coefficients de pondération préalablement indiqués dans le dossier de consultation. En tout état de cause, les coefficients pondérateurs doivent être de sorte à faire prévaloir pour la note technique sur la note financière.

ii) la méthode de la qualité technique uniquement

Dans le cadre de cette méthode de sélection, marché est attribué au prestataire dont la proposition technique obtient la meilleure note, sans besoin d'une pondération technico-financière.

Les propositions financières peuvent être soumises en même temps que la proposition technique (dans ce cas, sous enveloppe séparée) ou ultérieurement à l'occasion de la négociation du marché. Cette méthode peut être utilisée pour des missions complexes ou à forts enjeux techniques. Dans les faits, il est conseillé aux autorités contractantes d'utiliser cette méthode avec précaution car elle comporte un risque de surenchère technique et nécessite une très bonne connaissance des prix du marché de la part de l'autorité contractante pour mener convenablement les négociations financières.

iii) La méthode du moindre coût

Lorsque la méthode du « *moindre coût* » est appliquée, le marché est attribué à la proposition conforme la moins élevée financièrement c'est-à-dire, la proposition financièrement la moins coûteuse parmi les propositions ayant obtenu une note technique supérieure ou égale à la note éliminatoire.

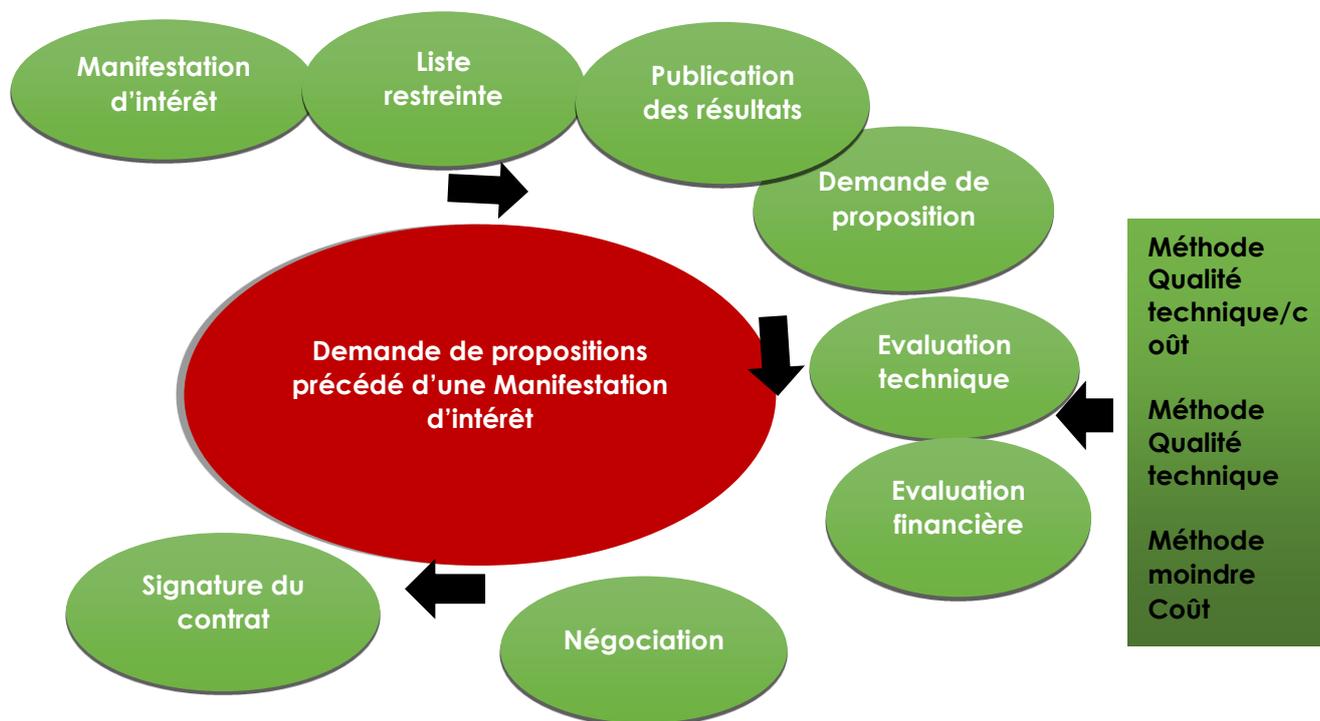
Cette méthode de sélection n'est intéressante qu'en cas de prestations standards, de montant limité et comportant un faible enjeu.

iv) la méthode du budget déterminé

Un budget plafond est indiqué dans la demande de propositions. La proposition technique ayant obtenu la meilleure note est retenue sous réserve que la proposition financière soit inférieure ou égale au plafond.

Le budget plafond doit être déterminé de manière pertinente (ni surestimé ni sous-estimé, sur la base d'une détermination fine des moyens nécessaires – hommes-mois/jours - et des prix du marché). Sous cette réserve importante, cette méthode est utilisée normalement dans le cas de petites études et de missions.

Figure 2: Les étapes de mise en œuvre de la procédure de demande de propositions précédée d'une manifestation



Source : CIFOEB, 2021

1.2.2. Les procédures allégées

Les **procédures allégées** sont un ensemble de procédures aménagés en dérogation des procédures de droit commun pour prendre en compte le besoin de rationalité du processus d'achat. Comme sa dénomination l'indique, une procédure allégée est moins contraignante (publicité, concurrence) que la procédure de droit commun de laquelle elle découle. Son intérêt se trouve dans ce soulagement qu'elle apporte sans trahir l'armature de la procédure de droit commun correspondante

Deux (2) critères sont pris en compte dans la formulation des procédures dites allégées : la nature et du l'étendue (seuil) du besoin.

Ainsi, selon la nature de la prestation à réaliser, on peut repartir les procédures allégées en deux sous-groupes qui se portent chacune à la suite de l'une des procédures de droit commun établi.

Pour les besoins en fournitures, travaux et service courant on a :

- la demande de prix ;
- la demande de cotation formelle ;

- et la demande de cotation non formelle.

Pour les besoins en prestation intellectuelle on a :

- la demande de propositions allégées ;
- la consultation de consultants.

a. La demande de prix

La **demande de prix** est une procédure de mise en concurrence accélérée aménagée pour les marchés de travaux, fournitures et services courants dont le montant prévisionnel est supérieur ou égale à dix millions (**10 000 000**) **FCFA TTC** mais strictement inférieure aux seuils de l'appel d'offre ouvert.

La demande prix se distingue de l'appel d'offre ouvert par la relative brièveté de la publicité (dix (10) jours minimums en lieu et place de 30 jours), l'absence de la sous-commission technique, et la consistance de dossier d'appel à concurrence.

Son mécanisme de mise en œuvre est le suivant :

- élaboration du dossier de demande de prix ;
- publication de l'avis de demande de prix ;
- réception des offres ;
- ouverture des plis-examen et évaluation des offres- attribution du marché ;
- approbation des résultats ;
- publication des résultats ;
- signature du contrat.

b. La demande de cotation

La **demande de cotation** est une procédure de mise en concurrence simplifiée pour les marchés de travaux, fournitures, services courants dont le montant prévisionnel est strictement inférieur à dix millions (**10 000 000**) **FCFA TTC**.

L'obligation de publicité induite par le principe du libre accès à la commande publique n'est ici pas de mise. La concurrence est organisée par l'autorité contractante sur sa propre discrétion en ce sens que seuls participent au processus, les candidats que l'autorité contractante a décidé

de consulter. Cependant le nombre de prestataires qualifiés à impliquer dans le processus ne peut être inférieur à trois (3).

La formalité de constitution d'une commission d'attribution des marchés n'est pas exigée. Les propositions de prix (facture proforma, cahier de prescription technique) faites sous plis fermés sont examinés par un comité restreint composé de la personne responsable des marchés, le gestionnaire de crédits et le service bénéficiaire qui attribuent le marché au soumissionnaire ayant proposé l'offre conforme évaluée la moins disant.

Au regard des risques de surfacturation considérable que la procédure draine du fait de l'absence d'une concurrence parfaite, le contrôle du prix est requis. Il s'effectue par l'organe chargé du contrôle a priori de la commande publique sur la base de la mercuriale ou tout référentiel adéquat.

D'une manière pratique les modalités de mise en œuvre de la demande de cotation sont les suivantes :

- définition des besoins à travers un cahier de prescriptions techniques ;
- transmission des lettres d'invitation à soumissionner à trois(03) prestataires qualifié au moins ;
- réception des offres ;
- ouverture des plis, examen et évaluation des offres, attribution ;
- annonce des résultats aux soumissionnaires ;
- signature du contrat.

Lorsque le montant de l'acquisition est inférieur à un million (**1 000 000**) **FCFA TTC**, il peut être recouru à la procédure de demande de cotation non formelle qui ne nécessite pas de formalités écrites. Dans ce cas, la personne responsable des marchés consulte de manière non formelle au moins trois (03) prestataires qualifiés et retient l'offre la moins disant.

c. La demande de propositions allégées (DPA)

La DPA est la procédure utilisée pour la passation des 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. La personne responsable des marchés élabore les termes de référence conformément aux dispositions des

articles 77 et 78 du décret 2017-0049, et publie un avis de manifestation d'intérêt dans la revue des marchés publics.

Le délai minimum de dépôt des manifestations d'intérêt est de dix (10) jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis. Les manifestations d'intérêt reçues incluant les informations sur l'expérience et les qualifications des consultants seront évaluées et comparées par la commission d'attribution des marchés, et le consultant le plus qualifié et expérimenté, sera sélectionné. Les résultats de la manifestation d'intérêt sont publiés dans la revue des marchés publics.

Seul le consultant retenu doit être invité à remettre une proposition technique et financière puis, à condition que cette proposition soit conforme et acceptable, être invité à négocier le marché. Si les négociations avec le consultant sélectionné échouent, les négociations seront engagées avec le consultant classé deuxième.

Ses étapes de mise en œuvre sont semblables à celle de la demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt.

d. La consultation de consultants.

La procédure de consultation de consultants est utilisée pour la passation des marchés de prestations intellectuelles dont le montant prévisionnel est strictement inférieur à **dix millions (10 000 000)** de francs CFA TTC. Cette procédure s'applique aussi bien aux firmes de consultants qu'aux consultants individuels. Toutefois, on ne peut consulter à la fois des firmes de consultants et des consultants individuels.

La personne responsable des marchés adresse une lettre d'invitation accompagnée des termes de références à au moins trois (3) consultants du domaine concerné qu'il aura identifié. Les consultants soumettent à la fois les propositions techniques et financières dans un délai de cinq (5) jours calendaires minimum. Les propositions techniques sont examinées par un comité restreint composé de la personne responsable des marchés, du gestionnaire de crédits, du service bénéficiaire et du service technique compétent.

Les consultants dont les propositions techniques auront atteint le score minimal requis verront leurs propositions financières ouvertes et évaluées. Le consultant ayant la proposition financière évaluée la moins disante est retenu pour la négociation et la signature du contrat. En cas de négociation non concluante, le consultant dont la proposition financière est classée deuxième est invité à négocier le contrat.

A l'issue de la négociation, le projet de contrat accompagné de la fiche synthétique de l'évaluation des propositions et les copies des propositions techniques et financières des consultants est transmis pour visa à la structure chargée du contrôle de la commande publique.

1.2.3. Les procédures exceptionnelles

Les procédures exceptionnelles de passation des marchés publics sont des procédures, aménagées en dérogation de certains principes fondamentaux de la commande publique, pour des cas particuliers de besoins, pour lesquels l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition est incompatible avec le respect du principe « la liberté d'accès à la commande publique ».

De par leurs caractères exceptionnels, le recours à ces procédures est subordonné à une autorisation expresse d'une autorité établie à cet effet. Cette manœuvre vise à préserver ces procédures exceptionnelles d'un usage abusif et les finances publiques des effets néfastes qui seraient la conséquence logique et directe de cet abus.

a. L'appel d'offre restreint

La procédure d'appel d'offres restreints est une procédure pour laquelle seuls peuvent remettre des offres, les candidats que l'autorité contractante a décidé de consulter. Le nombre de candidats admis à soumissionner, d'un minimum de trois (3), doit assurer une concurrence réelle.

Toutefois, lorsque le nombre d'entreprises exerçant dans le domaine est inférieur à trois (3), l'autorité contractante peut consulter les deux (2) entreprises.

Pour la suite de l'opération, Il est procédé de manière identique comme en matière d'appel d'offres ouvert.

Cependant, il ne peut être recouru à la procédure de l'appel d'offres restreint que dans les cas suivants :

- Lorsque les biens, les travaux ou les services courants objet du marché par leur nature spécifique, ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre limité de fournisseurs, d'entrepreneurs ou de prestataires de services susceptibles d'offrir les prestations sollicitées ;
- Lorsque, les acquisitions, objet du marché, sont des biens de production locale ou artisanale.

Dans la mise en œuvre d'un appel d'offre restreint l'autorité contractante consulte les entreprises au regard de leurs références techniques. Les candidats à un appel d'offres restreint ne doivent pas figurer sur la liste des fournisseurs défaillants. Dans tous les cas, ils doivent apporter la preuve de leur compétence à exécuter les prestations sollicitées.

Le recours à la procédure d'appel d'offres restreint au niveau des ministères est autorisé par le ministre ordonnateur de budget après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales le recours est autorisé par :

- le Conseil régional ou par un membre dudit conseil désigné par le Conseil régional suivant un seuil défini par une délibération du Conseil régional après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique pour les marchés passés par la Région.
- le Conseil municipal ou par un membre dudit conseil désigné par le Conseil municipal suivant un seuil défini par une délibération du Conseil municipal après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique pour les marchés passés par les communes. En aucun cas ledit membre ne peut être le maire de la commune concernée.

Pour les marchés de prestations intellectuelles, l'appel d'offre restreint prend la dénomination de consultation restreinte. Cependant les conditions et modalités de mise en œuvre reste inchangées.

b. La procédure d'entente directe ou de gré à gré

L'entente directe ou gré à gré est la procédure pour laquelle l'autorité contractante engage les discussions qui lui paraissent utiles avec un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de services sans mise en concurrence et propose à l'autorité compétente l'attribution du marché au soumissionnaire qu'elle a retenu.

Le marché peut être passé par entente directe dans l'un des cas suivants :

- Extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que l'autorité contractante doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- Catastrophe naturelle renvoyant au déchaînement des forces de la nature entraînant d'importants dégâts et tout autre évènement analogue imprévisible, indépendant de la volonté de l'autorité contractante et qu'elle ne peut surmonter en dépit de sa diligence

et ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les conditions d'appel à la concurrence nécessitant une intervention immédiate et lorsqu'elle n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de l'urgence ;

- Lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- Lorsque les marchés ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques ou s'il y a une nécessité de continuer avec le même prestataire ou pour des raisons artistiques ;
- Lorsque les prestations requièrent la sélection d'un consultant particulier en raison de sa qualification unique ou de la nécessité de continuer avec le même prestataire.
- Lorsque les prix unitaires des biens sont réglementés ou font l'objet d'une tarification et que le montant du contrat est strictement inférieur **à deux cent cinquante millions (250 000 000) de francs CFA toutes taxes comprises ;**
- Lorsque la procédure de demande de cotation est infructueuse ;
- Pour les prestations spécifiques dont la liste et les modalités de mise en œuvre sont données par arrêté du ministre en charge du budget (carburant, médicament essentiels et génériques, prestation artistique, ...) ³

Le marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services ne figurant pas sur la liste des fournisseurs défaillants et qui s'engagent à se soumettre à un contrôle de ses prix spécifiques par l'autorité contractante. En raison de l'absence de concurrence, la procédure d'entente expose le marché à un risque de surfacturation. Pour pallier cela, le marché par entente directe précise les obligations comptables auxquelles le titulaire du marché est soumis, et notamment l'obligation de présenter ses bilans, comptes de résultats, ainsi que sa comptabilité analytique d'exploitation ou, à défaut de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient.

Le recours à la procédure par entente directe au niveau des ministères et des collectivités est motivé et soumis à l'autorisation de l'autorité compétente après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique. De façon précise :

³ Arrêté 2017-077/MINEFID/CAB portant détermination des prestations spécifiques et procédures applicables

- Les marchés à passer par entente directe au niveau des ministères sont autorisés par le ministre ou président d'institution, ordonnateur de budget après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique, lorsque le montant est **strictement inférieur à cinq cent millions (500 000 000) de francs CFA TTC**.
- Les marchés à passer par entente directe d'un montant **supérieur ou égal à cinq cent millions (500 000 000) de francs CFA TTC** sont soumis à l'autorisation préalable du Conseil des ministres après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique et l'accord de principe du ministre ordonnateur de budget concerné.
- Les marchés à passer par entente directe dans les régions et les communes sont respectivement autorisés par le Conseil régional ou par un membre dudit conseil désigné par le Conseil régional suivant un seuil défini par une délibération du Conseil régional et le Conseil municipal ou par un membre dudit conseil désigné par le Conseil municipal, suivant un seuil défini par une délibération du Conseil municipal, dans chacun des cas après avis de la structure chargée du contrôle de la commande publique. Le membre dont il est question, ne peut être l'ordonnateur du budget de la collectivité (président du conseil régional et maire).

Tableau 4:Récapitulatif des procédures de passation des marchés publics

Groupe	Types de procédure de passation	Montants
Les procédures de droit commun	L'appel d'offre ouvert	- Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 75 000 000 TTC (infrastructures) - Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 50 000 000 TTC (fournitures)
	La demande de proposition précédée d'une manifestation de prix.	-Montant prévisionnel est supérieur ou égal à 30 000 000 FCFA TTC
Les procédures allégées	La demande de prix	-Montant prévisionnel est supérieur ou égale à dix millions (10 000 000) FCFA TTC
	La demande de cotation formelle	Montant prévisionnel est strictement inférieur à dix

Groupe	Types de procédure de passation	Montants
		millions (10 000 000) FCFA TTC.
	La demande de cotation non formelle	Montant de l'acquisition est inférieur à un million (1 000 000) FCFA TTC
	La demande de propositions allégées (DPA)	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.
	La consultation de consultants	Montant prévisionnel est strictement inférieur à dix millions (10 000 000) de francs CFA TTC
Les procédures exceptionnelles	L'appel d'offre restreint	- Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 75 000 000 TTC (infrastructures) - Montant prévisionnel de la prestation supérieur ou égal à 50 000 000 TTC (fournitures)
	La procédure d'entente directe ou de gré à gré	Montant du contrat est strictement inférieur à deux cent cinquante millions (250 000 000) de francs CFA TTC

Source : CIFOEB, 2021 à partir des données du Décret d'application n°2017-0049 du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public

1.3 La phase d'exécution de la commande publique

La passation d'un marché public se concrétise par la signature d'un contrat avec le prestataire sélectionné. Cette signature constitue l'engagement de la dépense concerné et la première étape de l'exécution de la commande publique.

La procédure normale est la procédure de droit commun en matière d'exécution d'une dépense publique. Elle se met en œuvre en quatre (4) étapes réparties entre une phase dite administrative de la dépense et une phase dite comptable

a. La phase administrative de la dépense

La phase administrative de la dépense prend en considération trois (3) étapes. Ce sont : **l'étape d'engagement, l'étape de liquidation et l'étape d'ordonnancement.**

- **l'engagement**

L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement comptable de la dépense publique consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense.

Dans le premier cas l'engagement est matérialisé par la signature du contrat, tandis que la seconde situation se concrétise par l'établissement d'un « bon d'engagement », signé par l'ordonnateur du budget concerné et contre visé par le contrôleur financier.

Aucune dépense ne peut recevoir un début d'exécution avant approbation du contrôleur financier, sauf exception prévue par la réglementation. En cas d'observations, le contrôleur financier renvoie au service initiateur, les propositions d'engagements avec ses observations.

En générale les éléments de contrôle effectués sur le dossier lors de la phase d'engagement prennent en considération le fait que le montant total des autorisations d'engagements doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux lois et règlements en vigueur.

Dans les faits, le contrôleur financier vérifie, la présence des pièces justificatives conformément à une nomenclature des pièces justificatives et la concordance des informations (objet de la dépense, montant de la dépense, identité du prestataire, etc.) sur les différentes pièces du dossier. Il s'appesantie aussi sur la justesse de l'imputation budgétaire qui supporte la dépense et la programmation de la dépense dans le plan de passation des marchés (PPM).

Dans la pratique, nombre de dossiers font l'objet de rejet à ce stade. Les observations liées à ses rejets sont l'absence d'une pièce essentielle dans les dossiers (relevé d'identité bancaire du prestataire, procès-verbal de délibération de la CAM, page de publication des résultats, facture proforma etc.), à des discordances entre les informations contenues dans les différents documents contractuelles (montant sur la facture proforma différent du montant énoncé sur le projet de contrat), à des discordances entre les informations contenues sur un même document (montant en lettre sur le contrat distinct du montant en chiffre), ou des erreurs matérielles, etc. Ces rejets ne font que retarder l'exécution des engagements de l'autorité contractante.

- **la liquidation**

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers. Ces pièces et titres sont fixés par arrêté du ministre chargé des finances.

La constatation des droits du créancier consiste à vérifier que sa créance existe et qu'elle est exigible. L'arrêt des droits du créancier consiste à fixer le montant exact de sa créance à la date de sa liquidation.

Les services de l'ordonnateur chargés de la liquidation des opérations de l'Etat ne peuvent arrêter les droits des créanciers, y compris pour ce qui concerne les acomptes sur marché de travaux et fournitures ou prestations, qu'après constatation du service fait, sauf les cas d'avances ou de paiements préalables autorisés par les lois et règlements en vigueur.

Toutefois lorsque le marché s'exécute avec des acomptes, le défaut de diligence dans le paiement d'un acompte consécutivement aux rejets formulés par la CF est de nature à occasionner une perturbation de l'exécution physique la prestation y relative.

- **L'ordonnancement**

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur principal au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat ou des autres organismes publics.

Il est matérialisé par l'établissement d'une ordonnance de paiement qui doit être revêtue du visa du comptable préalablement à tout paiement.

b. La phase comptable de la dépense

- **le paiement**

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat ou l'organisme public se libère de sa dette.

Tout agent qui procède au paiement doit, sous sa responsabilité, s'assurer du caractère libératoire de l'acquit qui lui est donné. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, le paiement ne peut intervenir qu'après service fait.

Les points de contrôle de l'agent comptable sur le dossier de paiement sont en rapport avec la justesse des éléments ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature et leur destination ;
- la validité de la créance ;
- la disponibilité des crédits,
- la justification du service fait de l'exactitude des calculs de liquidation ;
- de la production des justifications prévues par les lois et règlements en vigueur ;
- de l'application des règles de prescription et de déchéance ;
- du visa du contrôleur financier.

Lorsqu'à l'occasion de son contrôle, l'agent comptable constate, soit dans les pièces justificatives, soit dans le corps du mandat, des erreurs matérielles, omissions ou irrégularités, il doit en poursuivre la régularisation auprès de l'ordonnateur en lui précisant les redressements à effectuer.

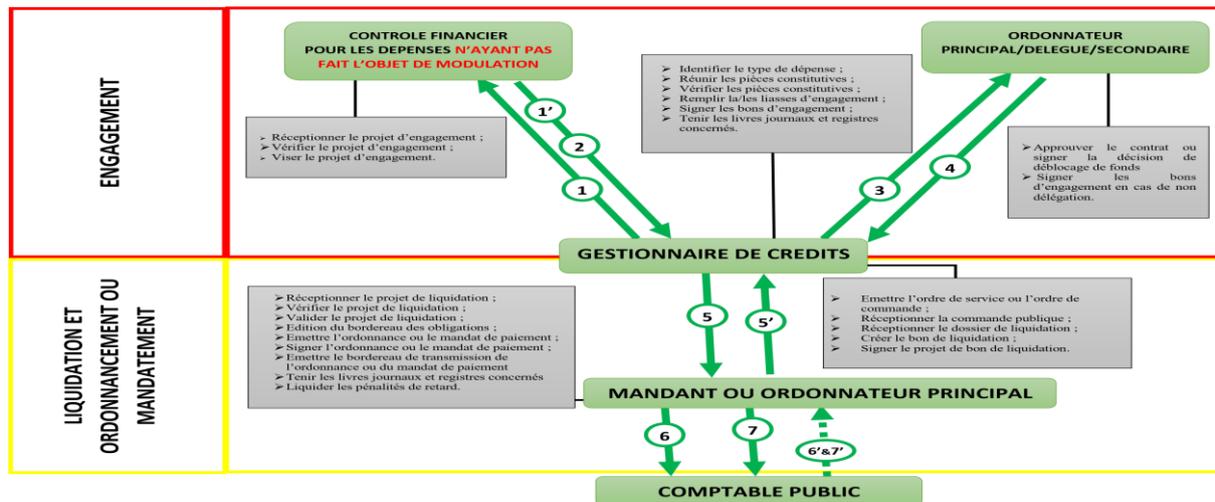
Il peut également suspendre son visa lorsque les énonciations contenues dans les pièces produites ne lui paraissent pas suffisamment précises et réclamer à l'ordonnateur des certificats administratifs complétant ces énonciations.

Il doit par contre refuser d'accepter les bordereaux d'émission lorsqu'il constate l'absence ou l'insuffisance de fonds disponibles et refuser son visa sur les mandats de paiement lorsque les irrégularités relevées sont motivées par :

- l'absence de pouvoir du signataire du mandat ;
- l'absence ou l'insuffisance de crédits ;
- l'inexacte imputation des dépenses ;
- l'absence de justification de service fait ;
- le caractère non libératoire du règlement ;
- l'absence de visa du contrôleur financier.

Les règles relatives à la mise en œuvre des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation obéissent aux principes de l'exécution de la commande publique de façon globale tels que définit dans le graphique ci-dessous :

Figure 3: Procédure normale d'exécution de la commande publique



Source : CIFOEB, 2021

II. Le contrôle de l'exécution de la dépense publique

Le processus d'exécution de la dépense publique fait l'objet de contrôle qui vise à garantir une meilleure utilisation de la ressource publique dans l'optique d'assurer un bon fonctionnement des administrations publiques afin d'instaurer un climat de confiance entre le citoyen et son administration. Le contrôle des services publics qu'il soit interne et externe, a priori ou a posteriori, d'ordre administratif, juridictionnel ou parlementaire, prend en compte l'ensemble des démarches qui visent à s'assurer que les structures publiques dans la mise en œuvre de leurs programmes parviennent aux résultats qui leur sont assignés en utilisant de manière judicieuse les ressources publiques. Il apprécie par ailleurs la conformité des actes posés par l'administration vis-à-vis des dispositions législatives et réglementaires en vigueur afin d'éviter le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion des finances publiques.

Aux termes de l'article 82 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire ...». Le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire constituent des contrôles externes.

2.1. Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est le contrôle interne exercé par l'administration sur ses propres agents. Il découle d'acteurs ou de corps de contrôle placés sous la responsabilité de l'administration. Ce contrôle interne inclut le contrôle interne a priori, concomitant et a posteriori.

Le contrôle administratif s'exerce sous la forme de contrôles hiérarchique, fonctionnel ou organique par l'intermédiaire de corps de contrôle spécialisés.

Selon l'article 88 de la LOLF, le contrôle administratif a priori des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par le contrôleur financier relevant du ministre chargé des finances. Il dispose de délégués auprès des institutions constitutionnelles, des ministères dépeniers, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Également, au terme des dispositions de l'article 27 du décret N°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics, les fonctions de contrôle à priori des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de services publics sont assurées par la Direction générale de contrôle des marchés publics et des engagements financiers.

En plus de ces structures, le contrôle administratif est exercé par le 'Inspection Générale du Trésor, l'Inspection Générale des Finances et l'Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC).

Le contrôle administratif est donc modulé et se fait suivant un seuil défini sur la base des montants prévisionnels en toutes taxes comprises des marchés publics.

2.2- Le contrôle juridictionnel

Ce contrôle est assuré par la Cour des comptes soit sur place, soit sur pièce. La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle assure la vérification des comptes et la gestion des entreprises publiques et les institutions de sécurité sociale placées sous le contrôle de l'Etat.

La cour des comptes exerce également un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou de toute autre personne morale soumise à son contrôle. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Le jugement sur pièce de la cour des comptes vise à :

- établir la conformité entre les comptes de gestion des comptables et les comptes administratifs des ordonnateurs ;

- notifier aux administrateurs les observations sur les insuffisances et les irrégularités constatées dans la gestion des services de l'Etat, des collectivités publiques et des organismes soumis à son contrôle ;
- formuler des conclusions générales et particulières sur l'exécution du budget ;
- procéder à des enquêtes

Un apurement administratif des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peut être aménagé sous le contrôle de la Cour des comptes. La Cour des comptes est investie de la mission de certification des comptes de l'État. L'acte de certification doit être annexé au projet de loi de règlement.

2.3- Le contrôle parlementaire

Le Parlement, la Commission des finances veille au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances. A cette fin, le gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public.

Au titre de l'article 96, le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. A cette occasion, les informations ou les investigations sur place que le Parlement demande ne peuvent lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres.

Toutefois, malgré l'existence de ces multiples contrôles, l'observation des faits soulève de questionnements sur la qualité de tels contrôles. En effet, l'état des infrastructures publiques est révélateur de ces insuffisances. Avec des infrastructures qui se détériorent peu de temps après leur réalisation, cela engloutit les efforts d'investissement du pays, et installe un cercle vicieux de perpétuel recommencement. Cette dynamique fâcheuse tend à remettre en cause l'accès des populations aux services publics. En effet, au point de presse du conseil des ministres du 16 juin 2021, il ressort qu'à la date du 10 juin 2021, 170 infrastructures publiques étaient en situation de dégradation dont 110 pour le compte du ministère en charge de l'éducation nationale.

Par ailleurs, le rapport d'enquête parlementaire de 2017 portant sur la réalisation d'infrastructures publiques en maîtrise d'ouvrage déléguée, fait ressortir que sur la période 2010-2016, on dénombrait 502 chantiers en souffrances. Ce qui a engendré un manque à gagner colossal au budget de l'État. À titre illustratifs, pour les seules réalisations en maîtrise d'ouvrage déléguée, le préjudice financier au titre de la mauvaise exécution des infrastructures

publiques se chiffraient à cinq milliards deux cent soixante millions deux cent quarante un mille huit cent quatre (5 263 241 804) F CFA et est même en deca de la réalité (Rapport d'enquête parlementaire 2017).

Ainsi pour assurer une efficacité des dépenses publiques, il sied de renforcer la participation de tous les acteurs notamment la société civile dont les missions sont le contrôle et la veille citoyenne. En effet l'implication de la société civile devra permettre de renforcer la traçabilité des dépenses publiques et prévenir d'éventuel gaspillage de ressources.

Du reste l'expression du contrôle et de la veille citoyenne est consacrée au Burkina Faso, par la Loi N° 008-2013 /AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques qui dispose en son article 2 que « ... *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*».

En outre, les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) confirment un niveau de contrôle mitigé au regard des scores obtenus par le Burkina Faso en 2019 (43/100). En effet, non seulement les ressources humaines et financière sont insuffisantes car les structures de contrôle ne parviennent pas à contrôler l'ensemble des structures de l'Etat.

L'on note aussi le dysfonctionnement des conseils de discipline et l'absence de sanctions consécutives aux manquements constatés dans la gestion des deniers publics. A titre illustratif, le rapport alternatif sur la gouvernance financière au Burkina Faso de 2010 à 2020 du CIFEOD montre que sur cent-dix (110) Etablissements Publics de l'Etat, seulement trente-sept (37) ont reçu une visite des corps de contrôle, soit un taux de **33,64%**. Pour ce qui concerne les Sociétés d'Etat, il ressort que seulement six (06) ont reçu la visite d'un corps de contrôle de l'Etat sur un total de vingt (20), soit un taux de **30%**. Ces insuffisances constatées au niveau du contrôle peuvent constituer une brèche pour une mauvaise gestion des ressources publiques, partant la qualité du bien public.

Pour impulser une dynamique de gestion saine des ressources publiques, il est nécessaire de renforcer les capacités des structures de contrôle en ressource humaines et financières nécessaires afin qu'elles puissent assurer un contrôle efficace des structures de l'Etat. En outre, il faudra travailler à rendre plus opérationnel les instances spécialisées en matière de discipline budgétaire et financière et veuille à l'application effective des sanctions en la matière.

III. Analyse du système de gestion des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé

Dans cette partie, il s'agit de présenter le cadre sectoriel de mise œuvre de la politique éducative et sanitaire et par la suite faire une analyse de la mise en œuvre de la dépense publique de santé et d'éducation.

3.1- Présentation du cadre sectoriel de mise œuvre de la politique éducative et sanitaire

3.1.1- Cadre sectoriel de mise en œuvre de la politique éducative

La compréhension par le citoyen du système de gestion de la dépense publique relative au secteur de l'éducation passe une bonne appréciation de la mission du secteur, une saine connaissance des parties prenantes et une intelligibilité de l'interaction entre ces acteurs.

a. *Périmètre et missions du secteur de l'Education au Burkina Faso*

La loi 013- 2007/AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation au Burkina Faso, définit l'éducation comme « *l'ensemble des activités visant à développer chez l'être humain l'ensemble de ses potentialités physiques, intellectuelles, morales, spirituelles, psychologiques et sociales en vue d'assurer sa socialisation, son autonomie, son épanouissement et sa participation au développement économique, social et culturel* ».

La finalité du système éducatif burkinabè tel qu'indiquée dans cette loi, est de faire du « *jeune burkinabè, un citoyen responsable, producteur et créatif* ». L'éducation répond donc au besoin d'octroyer à l'individu des compétences pour faire face aux problèmes de la société, de disponibiliser une formation qui soit conforme dans son contenu et ses méthodes aux évolutions économiques, technologiques, sociales et culturelles qui tiennent compte des systèmes de valeurs au Burkina Faso, en Afrique et dans le monde ; et de doter le pays de personnels et de cadres compétents dans tous les domaines et à tous les niveaux.

En considération du principe de l'éducation pour tous, les objectifs du système éducatif sont en rapport avec les éléments ci-après :

- L'accélération du développement quantitatif de l'offre de l'éducation et la réduction des inégalités de toutes sortes ;
- L'amélioration de la qualité, la pertinence, l'efficacité et l'efficience du système éducatif

Structurée en éducation formelle, éducation non formelle et éducation informelle et éducation spécialisée, le secteur de l'éducation prend en considération la participation du secteur privé et des autres partenaires de l'éducation, sous l'égide de l'Etat et des collectivités territoriales.

Sur le plan étatique, le secteur éducatif burkinabé a connu depuis l'indépendance du pays plusieurs découpages et tutelles ministérielles. A ce jour, la gestion du secteur de l'éducation est confiée à trois départements ministériels :

- Le Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (MENAPLN) qui assure la tutelle de l'enseignement de base et de l'éducation non formelle ;
- Le Ministère des Enseignements Supérieurs, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (MESRSI) qui assure la tutelle de l'enseignement supérieur ;
- Le Ministère de la Jeunesse, et de la Promotion d'Entreprenariat des Jeunes (MJPEJ) qui s'occupe de la formation professionnelle et de l'apprentissage ainsi que de l'éducation de la jeunesse.

Ces trois ministères couvrent tous les niveaux de l'éducation, du préscolaire au supérieur en passant par l'enseignement secondaire, la formation technique et professionnelle ainsi que les formes d'éducation et de formations (formelle, non formelle et informelle).

Dans le cadre de la présente étude, le périmètre de l'éducation se limitera aux champs d'action du MENAPLN. Cette restriction tient au besoin d'intelligibilité des résultats et du caractère représentatif du secteur.

b. Structuration et organisation du MENAPLN

Le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales (MENAPLN) a en charge la conduite de la politique du gouvernement dans le domaine de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire, de l'enseignement post-primaire et secondaire, de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle. Avec le transfert à son profit, du préscolaire et du post primaire et du secondaire depuis 2016, ce ministère est à ce jour, responsable de tous les ordres d'enseignement allant du préscolaire à l'enseignement secondaire.

Sur le plan organisationnel, le MENAPLN est l'une des structures ministérielles les plus déconcentrées du pays. Selon le Décret N°2021-0250/PRES/PM/MENAPLN du 14 avril 2021 portant organisation du MENAPLN, le ministère en charge de l'éducation est organisé autour

de deux grandes structures que sont le Cabinet du ministre, chef de département ministériel et le Secrétariat général.

Au niveau du Secrétariat général, on y découvre une organisation de type pyramidale, constituée de structures centrales, de structures rattachées, de structures de missions et enfin de structures déconcentrées. Ainsi on distingue au :

- Au niveau central : les directions centrales du MENAPLN,
- Au niveau déconcentré : les treize (13) Directions régionales de l'Éducation préscolaire, primaire et non formelle (DREPPNF), les quarante-cinq (45) Directions provinciales de l'Éducation préscolaire, primaire et non formelle (DPEPPNF) et les quatre cent quatre-vingt-huit (488) Circonscriptions d'éducation de base (CEB)

Les écoles sont directement rattachées aux CEB. Elles constituent les unités de prestations de services d'éducation au niveau primaire. On dénombrait en 2018/2019 près de 15 345 écoles primaires dont 11 266 écoles publiques (73%) et 4 079 écoles privées (27%).

Le MENAPLN partage ses attributions dans la gestion de la politique éducative aux primaires avec les collectivités territoriales. En effet, aux termes de la loi N°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Locales (CGCL), l'enseignement primaire fait partie des domaines qui relèvent de la compétence des communes. Le code octroi respectivement en ses articles 95 et 96, aux régions et aux communes la participation à la prise en charge du développement de l'enseignement primaire et la prise en charge du développement de l'enseignement primaire dans le territoire communal : construction ou acquisition et gestion des écoles primaires.

D'ailleurs, la mise en œuvre de cette décentralisation au niveau de l'éducation de base a été concrétisée par le décret n°2009-106/PRES/PM/MENA du 3 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation. Cette disposition a été reprise et étendue aux régions dans le décret N°2014-923 portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation.

Ainsi, de 2009 à 2019, le MENAPLN a transféré au total, **198 002 742 262 FCFA** aux collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées.

Ces transferts qui s'opèrent selon la règle de la progressivité, prend en considération la nécessité pour l'Etat de garder la maîtrise des orientations politiques nationales en matière d'éducation, la définition des normes et standard d'infrastructures, d'équipements, la carte éducative, la supervision et le contrôle des activités des structures éducatives.

3.1.2. Cadre sectoriel de la politique sanitaire

a. Périmètre et missions du secteur de la santé au Burkina Faso

La mission du secteur de la santé est centrée sur les attributions du Ministère de la santé telles que définies par le décret n°2013- 104/PRES/PM du 7 mars 2013, portant attributions des membres du gouvernement et le décret n° 2013-404/PRES/PM/SGG-CM du 23 mai 2013 portant organisation type des départements ministériels.

Aux termes de ces décrets, le Ministère de la santé assure la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique du Gouvernement en matière de santé et de planification stratégique. Toutefois, il est important de rappeler que la mission du secteur de la santé va au-delà du seul ministère en charge de la santé. En effet, le secteur est défini dans l'étude portant définition des secteurs de planification comme étant « un domaine composite où interagissent un ensemble d'acteurs interdépendants concourant à réaliser des objectifs nationaux de développement ».

Les institutions qui ont en charge la politique sanitaire sont entre autres :

- Le ministère de la santé, de l'hygiène publique et du bien-être ;
- Le Ministère de la fonction publique, du travail et de la protection sociale ;
- Le Ministère du genre, de la solidarité nationale, de la famille et de l'action humanitaire ;
- La présidence du Faso, etc.

Toutefois, la présente analyse porte sur le ministère de la santé, de l'hygiène publique et du bien-être, et cela du fait de sa représentativité dans le secteur.

La vision de la santé découle de celle du Burkina Faso énoncée dans l'étude nationale prospective (ENP) « Burkina 2025 » «une nation solidaire, de progrès et de justice qui consolide son respect sur la scène internationale ». Cette vision de la santé se traduit comme étant « *le meilleur état de santé possible pour l'ensemble de la population à travers un système de santé national performant* ».

La politique nationale de santé (PNS) se fonde sur les principes des soins de santé primaires (SSP) et des valeurs d'équité, de justice sociale, de solidarité, de redevabilité, d'éthique, de probité, de respect de l'identité culturelle des communautés et des droits des patients ainsi que de l'approche genre et de la bonne gouvernance. Le but de cette politique est de contribuer au bien-être des populations.

Pour atteindre ce but, huit orientations stratégiques ont été retenues :

- le développement du leadership et de la gouvernance dans le secteur de la santé ;
- l'amélioration des prestations de services de santé ;
- le développement des ressources humaines pour la santé ;
- la promotion de la santé et lutte contre la maladie ;
- le développement des infrastructures, des équipements et des produits de santé ;
- l'amélioration de la gestion du système d'information sanitaire ;
- la promotion de la recherche pour la santé ;
- l'accroissement du financement de la santé et amélioration de l'accessibilité financière des populations aux services de santé.

b. Structuration et organisation du ministère de la santé (MS)

Selon le décret N° 2016/753/PRES/PM/MS du 13 octobre 2016, l'organisation administrative du Ministère de la santé (MS) comprend deux niveaux de structuration à savoir le Cabinet du Ministre, chef de département et le Secrétariat général.

A l'instar du MENAPLN, au niveau du Secrétariat général du MS, on y découvre une organisation de type pyramidale, constituée de structures centrales, de structures rattachées, de structures de missions et enfin de structures déconcentrées. Ainsi, on distingue :

Des structures centrales restructurées depuis 2017 comme suit :

- La Direction Générale de la Santé Publique (DGSP) ;
- La Direction Générale de l'Offre des Soins (DGOS) ;
- La Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS) ;
- La Direction Générale de l'Approvisionnement et des Produits de santé (DGAP) ;

- L'Inspection Technique des Services de Santé (ITSS) qui assure le suivi et le contrôle du fonctionnement des services, projets et programmes ;
- Les structures d'appui, constituées de la Direction des Ressources Humaines (DRH); la Direction de l'Administration et des Finances (DAF); la Direction des Marchés Publics (DMP); la Direction de la Communication et de la Presse Ministérielle (DCPM); la Direction des Services Informatiques et de la Télésanté (DSITS) ; la Direction des Archives et de la Documentation (DAD).

Des structures déconcentrées : Le niveau déconcentré qui comprend le niveau régional constitué des 13 directions régionales de la santé et le niveau district composé de **70 districts sanitaires**⁴.

Les DRS sont chargées de mettre en œuvre la politique sanitaire du gouvernement dans les régions sanitaires en collaboration avec les directions centrales, les structures de mission et les services rattachés, de superviser les Équipes Cadres de District (ECD) et de coordonner et contrôler toutes les activités des services et établissements sanitaires publics et privés.

Le district sanitaire quant à lui est l'entité opérationnelle la plus décentralisée du système national de santé chargée de planifier et de mettre en œuvre les programmes de santé définis par le Ministère de la Santé. Ils coordonnent les activités des Centres de Santé et de Promotion Sociale (CSPS) et des Centres médicaux avec ou sans antenne chirurgicale (CM et CMA) de leur ressort. Chaque district est dirigé par une équipe cadre de district (ECD), qui est responsable de la planification, de la gestion et de l'organisation de l'offre de soins et qui jouit d'une autonomie de gestion.

Des structures rattachées dont les CHR, CHU, l'office de santé des travailleurs, le CAMEG, etc.

c. Le système national de santé au Burkina

Les structures de soins se subdivisent en trois niveaux :

- le premier niveau qui comprend deux échelons. un premier échelon représenté par les centres de santé et de promotion sociale (CSPS) et CM et un deuxième échelon représenté par le CMA ou hôpital de district.

⁴ Ministère de la santé (2015) : Carte sanitaire

- le deuxième niveau est représenté par le Centre Hospitalier Régional (CHR). Il faut relever la particularité de certains districts qui sont centrés sur un centre hospitalier régional (CHR) qui leur sert de structure de référence en matière de soins ;
- le troisième niveau constitué par les centres hospitaliers universitaires, est le dernier niveau de référence du système national de santé.

3.2. Analyse de la mise en œuvre de la dépense publique de santé et d'éducation

Cette partie fait une analyse du mécanisme de planification de la dépense publique de santé et d'éducation avant de procéder à la présentation du schéma de traçabilité desdites dépenses.

3.2.1 Analyse du mécanisme de planification de la dépense publique de santé et d'éducation

Cette analyse porte sur le mécanisme de planification des dépenses publiques transférées aux collectivités territoriales par le MENAPLN et le MS dans le cadre de l'exercice des compétences transférées. Ce choix est fait au regard de l'effectivité des transferts dans ces secteurs et aussi de l'importance des ressources mobilisées à cet effet.

En effet, le Burkina Faso a opté pour la décentralisation depuis 1995 dont l'opérationnalisation est consacrée par la loi N°055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales. Cette loi qui prévoit un transfert de ressources humaines et financières au profit des CT en vue de s'administrer librement et à gérer les affaires propres dans l'optique de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale.

En application de cette loi, chaque année l'Etat transferts aux CT pour la réalisation des compétences transférées.

Depuis 2009, les transferts des ressources sont plus effectifs au niveau des ministères en charge de l'éducation et de la santé.

i) Le secteur de la santé

Dans le domaine de santé, la planification de l'offre de soin se fait à travers la carte sanitaire qui détermine les limites des entités sanitaires, les types d'infrastructures, les équipements et les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de santé des populations.

En tant qu'outil de pilotage des interventions sanitaires, son élaboration relève du ministère du santé et plus précisément sous la direction générale des études et des statistiques sectorielles sur la base des données et informations collectées par les agents de santé des districts sanitaires.

Ensuite, ces informations sont transmises au niveau des directions régionales de santé pour une pré-validation. Les acteurs participants à cette validation sont les responsables des centres d'information sanitaire et de surveillance épidémiologique des DRS et les chargés de système d'information des centres hospitaliers.

A l'issue de cette étape, ces informations et données validées sont compilées au niveau de la DGESS pour produire la carte sanitaire.

Toutefois, les responsables des CT qui ont en charge le développement local, les OSC et les citoyens, bénéficiaires directes des actions de développement ne sont pas suffisamment associées à ce processus. S'y ajoute l'absence d'un mécanisme de diffusion qui pourrait favoriser l'appropriation ou l'adhésion de l'ensemble des acteurs.

Cette faiblesse de la participation citoyenne au processus de planification pourrait expliquer en partie la disparité dans la répartition des formations sanitaires. Par ailleurs, le code général des CT ne fait pas obligation aux autorités décentralisées d'utiliser la carte sanitaire comme outils de pilotage. L'on note aussi la non régularité et le retard constaté dans la production de la carte sanitaire. En outre, elle souffre d'une certaine légitimité et ne fait pas l'objet de consensus entre les différents acteurs.

Ces insuffisances conduisent nul doute, à une mauvaise articulation entre la politique nationale de santé notamment la planification des besoins en termes de formation sanitaire exprimé dans la carte sanitaire et les documents de planification au niveau local.

Au regard de l'importance de la carte sanitaire pour la satisfaction des besoins sanitaires des populations, il sied donc d'élargir le processus d'élaboration de la carte sanitaire aux responsables des CT et aux citoyens afin de dégager un consensus et de réduire les inégalités d'accès physiques aux formations sanitaires. Produite dans telles conditions, il serait judicieux de faire obligation aux acteurs locaux (élu, PFT) de son utilisation comme outil de planification des interventions sanitaires au niveau local.

ii) Le secteur de l'éducation

Au Burkina Faso, l'offre éducative telle que définie dans la politique nationale de l'éducation est du ressort de l'Etat et ses démembrements. Cette politique éducative se matérialise par la réalisation des infrastructures éducatives sur la base de la carte éducative.

Ainsi, la programmation des réalisations d'infrastructures scolaires (constructions nouvelles et réhabilitations) s'appuie sur la mise en œuvre d'une part de conventions signées entre l'Etat et des agences de la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) et d'ONG d'exécution et d'autre part du transfert aux communes et cela sur la base de la carte éducative. Cet outil de planification fait ressortir les programmes de construction suivants :

- (i) l'expansion de l'enseignement primaire,
- (ii) les normalisations pour la suppression du recrutement biennal,
- (iii) les normalisations des salles de classe multigrades à larges effectifs et des écoles incomplètes et
- (iv) la résorption des écoles sous paillotes.

Les établissements publics d'éducation et d'enseignement sont créés sur initiative de l'autorité étatique déconcentrée sur la base du respect de la carte éducative, du cahier des clauses environnementales et sociales. Les critères de la carte éducative sont spécifiques à chaque niveau d'enseignement (préscolaire, primaire, post-primaire et secondaire). Toutefois, la communauté à travers son représentant⁵ peut formuler une demande de création. Dans ce cas, elle doit s'assurer de disposer des financements nécessaires pour réaliser les infrastructures⁶.

Contrairement au secteur de la santé, la carte éducative fait plus foi au regard des actions entreprises par le ministère pour son appropriation par les autorités locales. Toutefois il faut noter des écarts de programmation des réalisations prévues par les ministères à travers les transferts et celles des autorités locales.

Même si le niveau d'implication des autorités locales demeure acceptable à travers la tenue par moment de rencontres annuelles de validation des sites, il n'en demeure pas moins que des efforts restent à faire pour accroître leur niveau d'intervention. En effet, ces rencontres s'apparentent plus à des cadres d'information car les autorités locales ne disposent pas d'assez de marge de manœuvre dans l'identification des sites. En outre, elles ne sont pas régulièrement tenues dans toutes les localités.

Afin de cerner les besoins réels des populations à la base, il serait judicieux d'accroître leur marge de manœuvre avec la possibilité d'infléchir les choix déjà arrêté au regard de leur

⁵ Sont considérés comme représentant d'une communauté le président du conseil municipal, le président du conseil villageois de développement, le président d'une association de développement.

⁶ MENAPLN, manuel des normes éducatives.

proximité avec les communautés. Qu'à cela ne tienne, l'autorité locale devra faire preuve d'objectivité dans ses propositions.

Par ailleurs, le défi pour le MENAPLN, reste surtout la réalisation des infrastructures durables afin d'éviter un perpétuel recommencement et donc le gaspillage des ressources. Selon une étude réalisée en 2021 par le CIFOEB, 53,84% des infrastructures éducatives qui s'écroulent ont une durée de vie inférieure à 10 ans.

3.1.2- Schéma de traçabilité de la dépense publique de la santé et de l'éducation

Le schéma de la traçabilité de la dépense vise à permettre au citoyen de vérifier à chaque étape de la mise en œuvre de la dépense publique, le type de document auquel il pourrait recourir pour vérifier l'effectivité de la dépense. Un tel dispositif permet donc aux citoyens de savoir où et à quel moment intervenir lorsque des dépenses prévues ne sont pas exécutées sur le terrain à un moment donné.

Au regard de la masse importante de ressource transférées par le MENAPLN et le MS dans le cadre de l'exercice des compétences transférées, ce schéma sera présenté en fonction des ressources transférées et en fonction des ressources propres des CT.

a. Schéma de traçabilité des ressources transférées par le MNAPLN et le MS aux CT

Dans cette section, il sera présenté le schéma de traçabilité des ressources transférées dans le cadre de compétences transférées pour la réalisation des infrastructures éducatives et sanitaires, d'une part, et pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires, d'autre part.

i) La réalisation d'une infrastructure sanitaire ou éducative

Pour les ressources transférées dans le cadre de l'exercice des compétences transférées, l'information du site de réalisation d'une infrastructure éducative ou sanitaire est présentée dans la carte éducative ou sanitaire. Après la validation du site, le rapport de la rencontre permet de vérifier les sites qui ont été retenus pour les différentes réalisations.

Après la validation du site, le MENAPLN ou le MS procède au transfert des ressources aux CT à travers les arrêtés de transferts. Sur la base de ces arrêtés, la CT procède à la programmation de l'infrastructure dans son budget et dans son plan de passation des marchés publics (PPM) et le plan d'investissement annuel (PAI).

Le plan de passation répertorie pour une année budgétaire donnée l'ensemble des prestations qui feront l'objet d'une commande publique. Pour chaque type de prestation, le PPM fait ressortir entre autres l'imputation budgétaire, la nature de la prestation, la source du

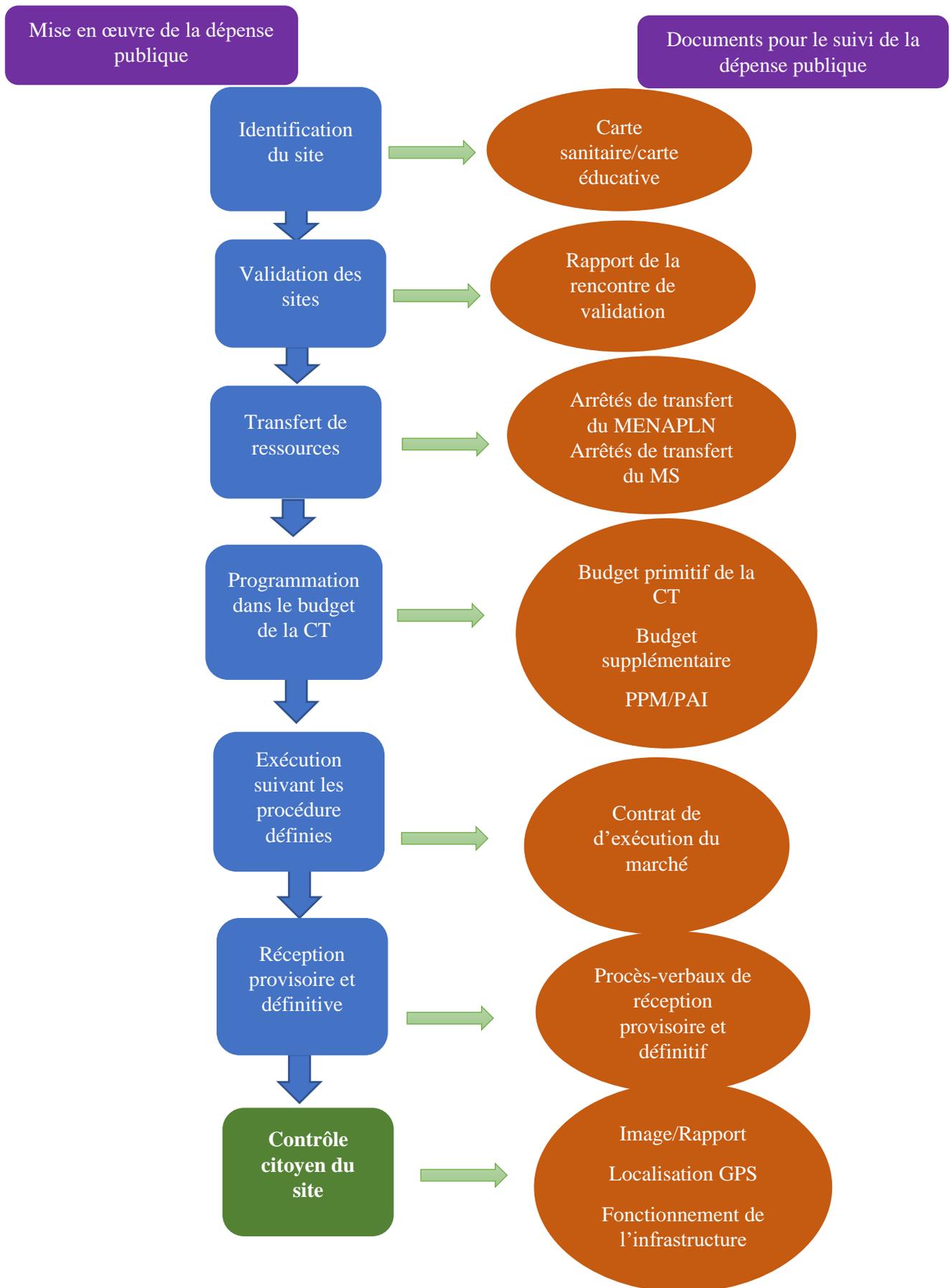
financement, le mode de passation de passation du marché publics, la date de publication de l'appel à concurrence, la date de remise des propositions, la date de démarrage, les délais d'exécution prévue, etc. Ces documents étant des documents publics doivent être disponibles aux citoyens. Le plan de plan d'investissement annuel quant à lui, retrace la tranche annuelle des investissements prévus dans le plan de développement de la collectivité.

La phase d'exécution regroupe les différentes étapes de l'exécution de la dépense publique énumérées plus haut. A cette étape, la traçabilité peut se faire à travers la vérification du contrat d'exécution qui montre que la dépense a réellement fait l'objet d'une exécution.

Les procès-verbaux de réception provisoire et définitif viennent témoigner la fin de l'exécution de la dépense et la réception de l'infrastructure par l'autorité contractante. Pour le contrôle citoyen de l'action publique, cela peut se faire par la vérification de l'infrastructure sur le site de réalisation soit par GPS, ou par la production d'un rapport de contrôle ou par la vérification de la fonctionnalité de l'infrastructure. Un tel contrôle permet au citoyen d'avoir la preuve concrète de la réalisation de ladite infrastructure.

Le schéma de traçabilité des ressources transférées pour la réalisation des infrastructures éducatives et sanitaires est présenté par la figure ci-dessous :

Figure 4 : Traçabilité des ressources transférées pour la réalisation des infrastructures éducatives et sanitaires



Source : CIFOEB, 2021

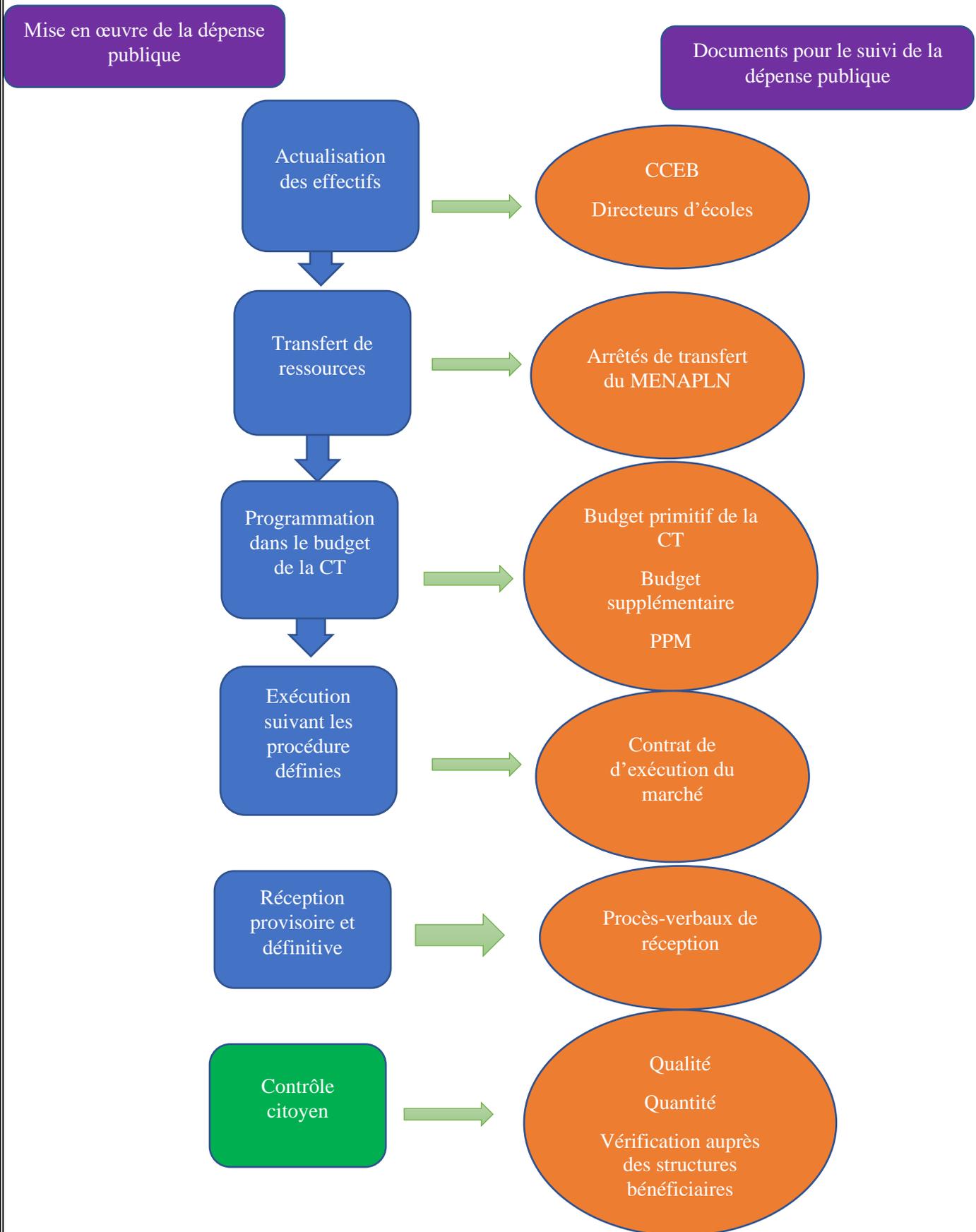
ii) L'acquisition des fournitures et cantines scolaires

Pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires, à la différence des infrastructures ou les questions d'identification et de validation de site se pose, ici, la mise en œuvre de la dépense publique débute avec l'actualisation des effectifs. Cette actualisation des sites est faite par les CCEB et les directeurs d'école. Après cette étape, les transferts sont effectués par le MNAPLN à travers les arrêtés de transfert. Une fois signé, les CT procèdent à leur programmation dans leur budget et dans leur PPM afin que l'exécution de la dépense suives les mêmes étapes que celles énoncées pour le cas des infrastructures.

Cependant, pour ce qui concerne l'étape du contrôle citoyens pour ces types d'acquisition, cela peut se faire à travers une vérification de la qualité, la quantité du bien et ou également la collecte d'informations auprès des structures bénéficiaires pour vérification de l'effectivité de la dépense.

Le schéma de la traçabilité des ressources transférées pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires est présenté par la figure ci-dessous :

Figure 5 : Traçabilité des ressources transférées pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires



Source : CIFOEB, 2021

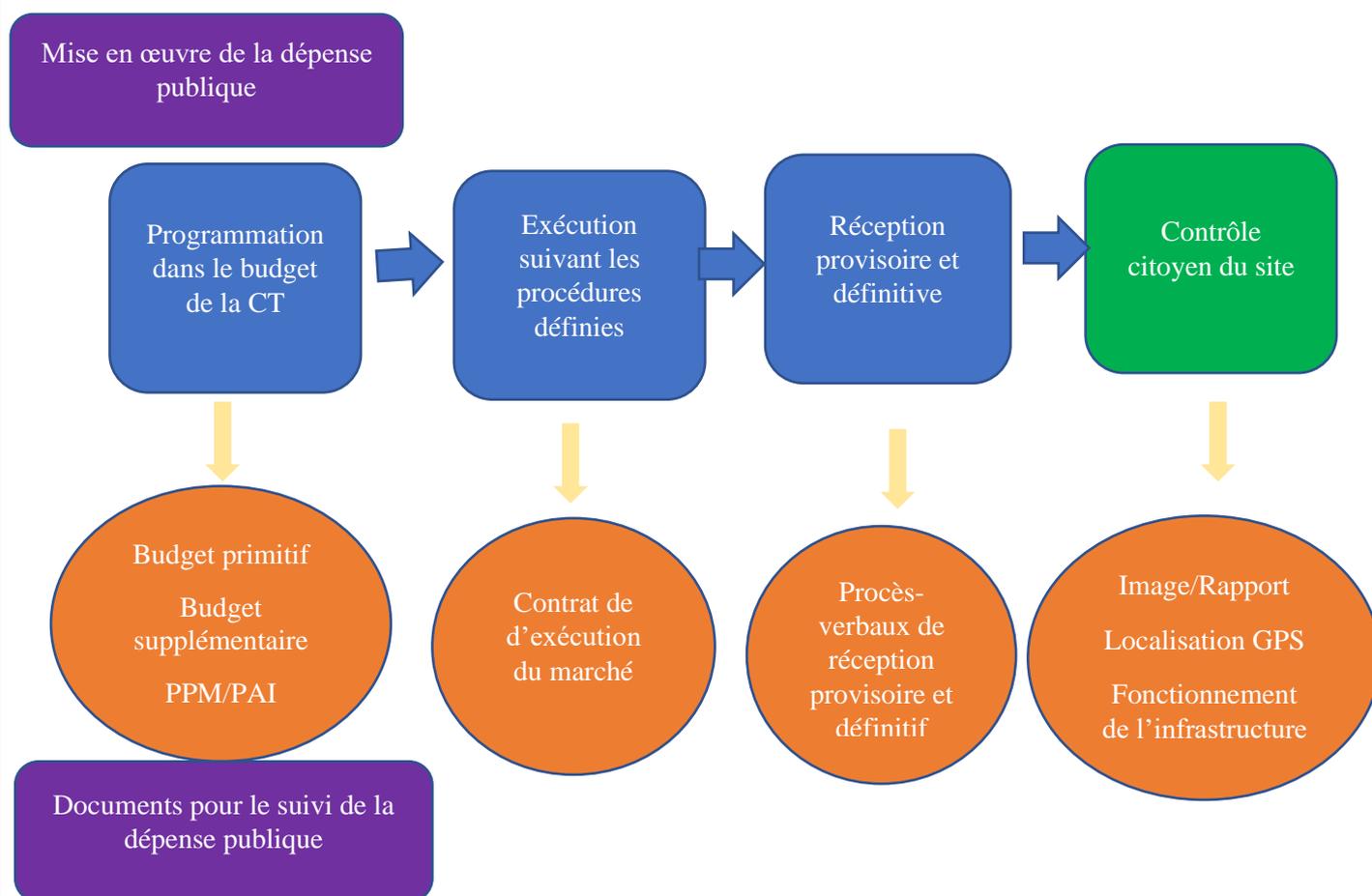
b. Schéma de traçabilité des ressources propres des collectivités

i) La réalisation d'une infrastructure sanitaire ou éducative

Les ressources propres des collectivités destinées à la réalisation des infrastructures éducatives et sanitaires sont mises en œuvre de la même manière que celles planifiées sur la base des ressources transférées à la seule différence que les ressources ne proviennent pas d'un ministère donné. Elles ne font donc pas l'objet d'un transfert et proviennent des ressources propres des CT.

Le schéma de traçabilité des ressources propres destinées à la réalisation des infrastructures scolaires et sanitaires est présenté par la figure ci-dessous :

Figure 6 : Traçabilité des ressources transférées pour la réalisation des infrastructures scolaires et sanitaires

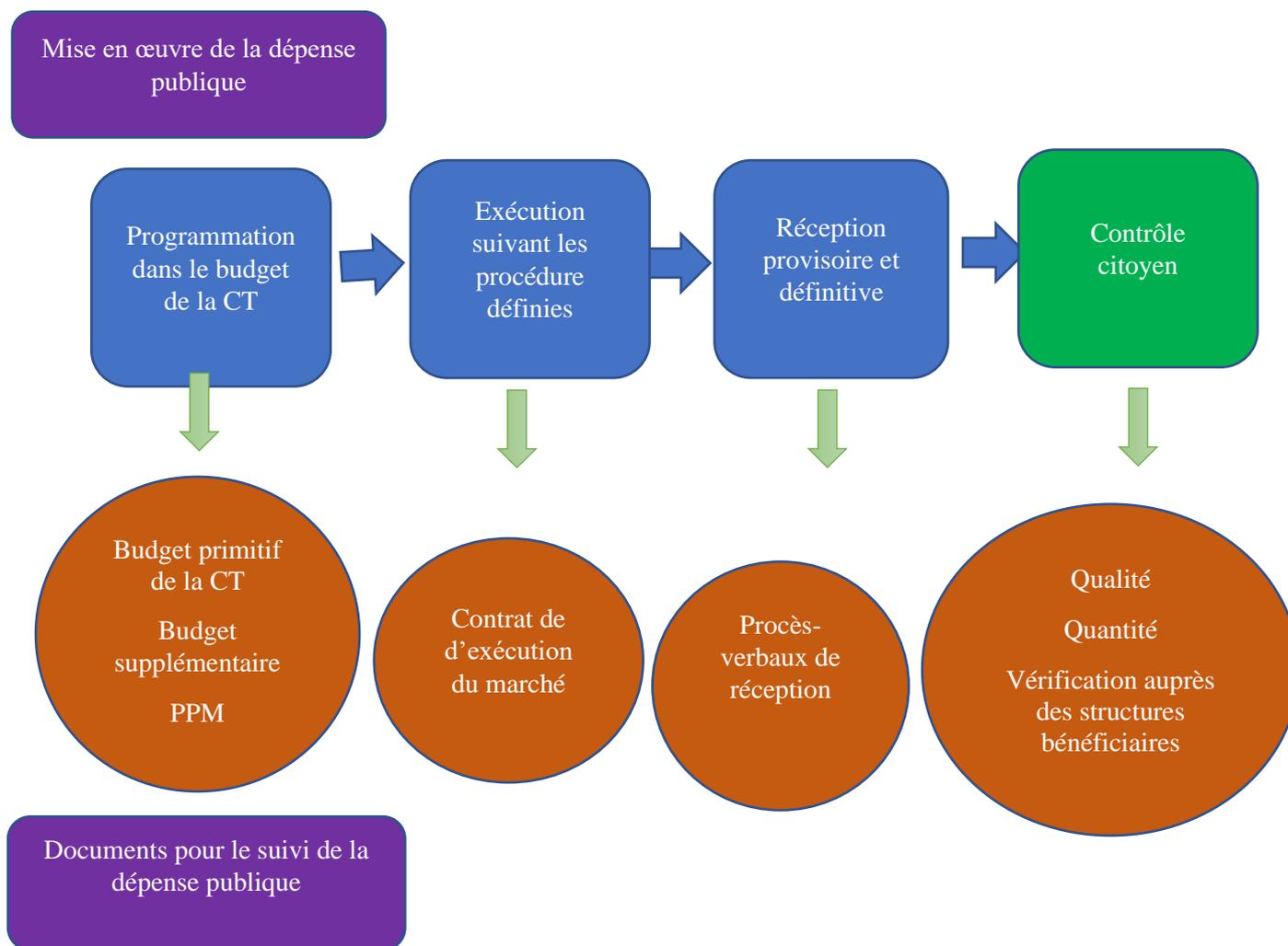


Source : CIFOEB, 2021

i) L'acquisition des fournitures et cantines scolaires

Pour ce qui concerne les fournitures et cantines scolaires planifiées sur la base des ressources propres des CT, elles sont également mises en œuvre de la même manière que celles réalisées sur ressources transférées. La différence à ce niveau provient également de la source des ressources utilisées qui ne fait pas l'objet de transfert.

Figure 7 : Traçabilité des ressources transférées pour l'acquisition des fournitures et cantines scolaires



Source : CIFOEB, 2021

CONCLUSION

L'étude sur le **système de gestion des ressources publiques de santé et d'éducation au Burkina Faso** découle de la mise en œuvre du projet « *Accroître la participation citoyenne à la lutte contre la corruption et à la redevabilité publique à travers une plateforme d'information anti-corruption* » sous financement de l'Union européenne. Le but est d'offrir plus de possibilité au contrôle citoyen de l'action publique afin de promouvoir la bonne gouvernance, et d'accroître l'efficacité des politiques publiques de santé et d'éducation.

Pour ce faire, le cadre réglementaire des différentes phases de mise en œuvre des marchés publics ont été présentées dans un langage digeste afin de faciliter leur compréhension par les citoyens. Dans cette même logique, les types de contrôle auxquels l'exécution des dépenses est soumise fut exposé et pour terminer sur l'analyse à proprement dite.

Ainsi, si le cadre réglementaire ne souffre d'aucune ambiguïté, le contrôle de l'exécution des dépenses publiques, point d'intérêt particulier pour le citoyen, présente des limites. En effet, il ressort que les opérations d'exécution du budget de l'État sont soumises à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire.

Toutefois, en dépit du corpus juridique suffisamment fourni, l'observation des faits soulève des questionnements sur l'efficacité de tels dispositifs. En effet, nombre d'infrastructures, de fournitures ou de services issus de la commande publique laisse à désirer en termes de qualité induisant leur dégradation accélérée à la limite du tolérable.

Quant à l'analyse proprement parlé du système de gestion des ressources de santé et d'éducation, il ressort que l'offre de soin et d'éducation au niveau national et local est du ressort de l'État central, tant les infrastructures et services de santé ou d'éducation sont soumis à une autorisation préalable émanant de l'autorité centrale.

Dans le domaine de la santé, la planification de l'offre de soin se fait à travers la carte sanitaire qui détermine les limites des entités sanitaires, les types d'infrastructures, les équipements et les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de santé des populations. Son élaboration relève du ministère de la santé et plus précisément sous la direction générale des études et des statistiques sectorielles. Sous couvert de la décentralisation, les autorités locales peuvent offrir ses services à la population de base. Cependant, on note un écart entre les documents de planification locale et la carte sanitaire en termes de réalisation d'infrastructures. En d'autres termes, les collectivités territoriales ne font pas recours systématiquement à la carte sanitaire. Par ailleurs, ni les responsables des CT qui ont en charge le développement local, ni les OSC et

les citoyens, bénéficiaires directes des actions de développement ne sont suffisamment associées à ce processus de production de la carte sanitaire.

En ce qui concerne, le secteur de l'éducation, à l'instar du secteur de la santé, l'offre éducative telle que définie dans la politique nationale de l'éducation se matérialise par la réalisation des infrastructures éducatives sur la base de la carte éducative. De l'analyse, il est ressorti qu'à l'opposé de la carte sanitaire, la carte éducative fait plutôt foi pour les acteurs locaux et cela du fait des efforts entrepris par le ministère de l'éducation pour son appropriation à travers notamment les rencontres annuelles de validation des sites de réalisation. Le niveau d'implication des acteurs locaux demeure acceptable.

En guise de recommandation pour assurer une efficacité du système de santé et d'éducation, il sied de :

- renforcer la participation citoyenne afin d'assurer une traçabilité des dépenses d'investissements publics et prévenir d'éventuel gaspillage de ressources ;
- renforcer les capacités des structures de contrôle en ressources humaines et financières nécessaires afin qu'elles puissent assurer un contrôle efficace des structures de l'État;
- rendre plus opérationnel les instances spécialisées en matière de discipline budgétaire et financière et veuillez à l'application effective des sanctions en la matière ;
- élargir le processus d'élaboration de la carte sanitaire aux responsables des CT et aux citoyens afin de dégager un consensus et de réduire les inégalités d'accès physiques aux formations sanitaires. Produite dans telles conditions, il serait judicieux de faire obligation aux acteurs locaux (élus, PFT) de son utilisation comme outil de planification des interventions sanitaires au niveau local
- accroître la marge de manœuvre de l'autorité locale avec la possibilité d'infléchir les choix déjà arrêtés au regard de leur proximité avec les communautés. Qu'à cela ne tienne, l'autorité locale devra faire preuve d'objectivité dans ses propositions ;
- réaliser des infrastructures durables afin d'éviter un perpétuel recommencement ;

Bibliographie

Arrêté 2017-389/MINEFID/CAB du 15 septembre 2017 portant référentiel des délais de passation des marchés publics

Arrêté 2017-077/MINEFID/CAB du 13 mars 2017 portant détermination de prestations spécifiques et procédures applicables

Assemblée Nationale, 2017, Rapport d'enquête parlementaire

CIFOEB, 2020, Rapport alternatif sur la gouvernance financière au Burkina Faso de 2010 à 2020

CIFOEB, 2019, Rapport d'Enquête annuelle sur l'effectivité des transferts en faveur des communes des zones d'intervention avec l'appui des comités de contrôle citoyen du budget

Décret N°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public

Décret N°2021-0250/PRES/PM/MENAPLN du 14 avril 2021 portant organisation du MENAPLN

Décret n°2009-106/PRES/PM/MENA du 3 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation

Décret N°2014-923 portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation

Décret n°2013- 104/PRES/PM du 7 mars 2013, portant attributions des membres du gouvernement

Décret n° 2013-404/PRES/PM/SGG-CM du 23 mai 2013 portant organisation type des départements ministériels.

Décret N° 2016/753/PRES/PM/MS du 13 octobre 2016 portant organisation du Ministère de la santé

Décret d'application n°2017-0049 du 1er février 2017 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public

Décret 2019-0549/PRES/PM/MINEFID du 31 mai 2019 portant modificatif du Décret N°2017-0049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics

DECRET N°2017-0051 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée.

Enquête sur le budget ouvert, 2017

Loi N° 039-2016 /AN du 2 décembre portant réglementation générale de la commande publique

Loi N°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

Loi N° 008-2013 /AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques

Loi 013- 2007/AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation au Burkina Faso

Loi N°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code des Collectivités Locales

NION Philippe Néri Kouthon, 2020, Synthèse du rapport de la rentrée judiciaire 2019-2020 portant sur le thème « contrôle interne et externe des finances publiques au Burkina Faso : quelles implications pour la Cour des comptes ? »

Xavier Cabannes, Jean-François Boude, 2017, « Finances publiques citoyennes »