



CENTRE D'INFORMATION, DE FORMATION, ET D'ETUDES SUR LE BUDGET

**RAPPORT ALTERNATIF SUR LA GOUVERNANCE
FINANCIERE AU BURKINA FASO :
UNE ANALYSE DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DE
L'EXECUTION BUDGETAIRE DE 2010 A 2020**



WORLD BANK GROUP



TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	ii
LISTE DES TABLEAUX	iii
LISTE DES GRAPHIQUES	iv
SIGLES ET ABREVIATIONS	v
INTRODUCTION	1
1ère PARTIE : ANALYSE ALTERNATIVE DE LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	3
I. Evolution du secteur de la commande publique de 2010 à 2020	4
I.1. Evolution du cadre juridique et réglementaire	4
I.2. Analyse quantitative de la commande publique	6
II. Analyse de la performance du dispositif de la commande publique	9
II.1. De l'efficacité et économie du processus d'acquisition	9
II.2. Du libre accès de la commande publique	13
II.3. De l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle	13
II.4. De la transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement	14
2IEME PARTIE : CONSOMMATION BUDGETAIRE ET BIEN-ETRE DES CITOYENS	16
I. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat sur la période 2010-2019	16
I.1. Analyse du budget objet sur la période 2010-2016	16
I.2. Analyse du budget programme sur la période 2017-2019	17
I.3. Analyse comparative des deux périodes (budget objet et budget programme)	17
II. Analyse de LA performance des ministères en charge de la sante, de l'EDUCATION ET DES INFRASTRUCTURES sur la période 2017-2019	18
II.1. Analyse des performances du Ministère en charge de la santé	18
II.2. Analyse des performances du Ministère en charge de l'éducation	20
II.3. Analyse des performances du Ministère en charge des infrastructures	22
3IEME PARTIE : ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DES CORPS DE CONTROLE	24
I. Analyse du budget global des structures de contrôle sur la période 2017-2020	24
II. Analyse du Budget par structure de contrôle sur la période 2017-2020	26
II.1. Analyse du budget de l'ASCE-LC sur la période 2017-2020	26
I.2. Analyse budgétaire du Programme «Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat» sur	27
CONCLUSION	29
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	vi
ANNEXES	vii

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Evolution de la part de la commande publique dans le budget global de l'Etat de 2013 à 2020	7
Tableau 2 : Répartition de la commande publique en fonction de la nature de la dépense (en milliards)	7
Tableau 3 : Evolution de la proportion de marchés exécutés et ceux exécutés avec retard entre 2017 et 2019	9
Tableau 4 : Nombre et proportion d'EPS ayant connu des cas de rupture de stocks entre 2017 et 2019	10
Tableau 5 : Niveau de participation aux procédures (avec publicités) de passation des marchés publics selon l'autorité contractante	12
Tableau 6 : Situation d'exécution du budget de l'Etat entre 2010 et 2016 (en milliards de FCFA)	17
Tableau 7 : Situation d'exécution du budget de l'Etat entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	17
Tableau 8 : Situation d'exécution du budget du Ministère de la santé par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	18
Tableau 9 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MS sur la période 2017-2019	19
Tableau 10 : Situation d'exécution du budget du Ministère de la santé entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	20
Tableau 11 : Situation d'exécution du budget du MENAPLN par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	20
Tableau 12 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MENAPLN sur la période 2017-2019	21
Tableau 13 : Evolution des taux de réussite aux différents examens du MENAPLN de 2017-2019	21
Tableau 14 : Situation d'exécution du budget du MENAPLN entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	22
Tableau 15 : Situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	22
Tableau 16 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MI sur la période 2017-2019	23
Tableau 17 : Situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	23
Tableau 18 : Situation d'exécution et évolution des dotations budgétaires des structures de contrôle sur la période 2017-2020 (en milliards de FCFA)	25
Tableau 19 : Proportion de structures ayant reçu une visite des corps de contrôle en 2019	25
Tableau 20 : Evolution des dotations budgétaires de l'ASCE-LC entre 2017 et 2020 (en milliards de FCFA)	26
Tableau 21 : Situation d'exécution du budget de l'ASCE-LC entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	27
Tableau 22 : Evolution des dotations budgétaires du Programme «Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat» entre 2017 et 2020 (en milliards de FCFA)	27
Tableau 23 : Situation d'exécution du Programme «Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat» entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)	28

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution des marchés publics en nombre et en valeur de 2013 à 2020	6
Graphique 2 : Répartition de la commande publique en fonction de la nature de la dépense	8
Graphique 3 : Part moyenne en valeur et en nombre des procédures de passation de 2013 à 2020	8
Graphique 4 : Quelques cas d'ouvrages de mauvaise qualité	10
Graphique 5 : Proportion de marchés prévus pour être passer par entente directe en nombre et en valeur de 2013 à 2020	11
Graphique 6 : Etat de répartition en nombre des procédures de passation des marchés publics sur la période 2013-2020	12
Graphique 7 : Répartition moyenne des décisions rendues pendant la passation par l'ORD en 2018 et 2019	14

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ARCOP :	Autorité de Régulation de la Commande Publique
AOO :	Appel d'Offre Ouvert
AOR :	Appel d'Offre Restreint
ARMP :	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASCE-LC :	Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat et de Lutte contre la Corruption
BAC :	Baccalauréat
BAD :	Banque Africaine de Développement
BM :	Banque Mondiale
BEPC :	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
BP :	Budget Programme
CIFOEB :	Centre d'Information, de Formation et d'Etudes sur le Budget
CHUR :	Centre Hospitalier Universitaire Régional
CEP :	Certificat d'Etudes Primaires
CID :	Circuit Informatisé de la Dépense
CT :	Collectivité Territoriale
CP :	Commande Publique
CC :	Consultation de Consultant
DC-F :	Demande de Cotation Formelle
DC-NF :	Demande de Cotation Non Formelle
DPX :	Demande de Prix
DP-A :	Demande de Proposition Allégée
DP-MI :	Demande de Proposition précédée d'une Manifestation d'Intérêt
DP-R :	Demande de Proposition Restreinte
EBO :	Enquête sur le Budget Ouvert
ED :	Entente Directe
EPE :	Etablissement Public de l'Etat
EPS :	Etablissement Public de Santé
GFP :	Gestion des Finances Publiques
MOD :	Maîtrise d'ouvrage déléguée
MS :	Ministère de la Santé
MENAPLN :	Ministère de l'Education Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MI :	Ministères et institutions
ORD :	Organe de Règlement des Différends
PTF :	Partenaire Technique et Financier
PRGB :	Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire
PUS :	Programme d'Urgence pour le Sahel
RENLAC :	Réseau National de Lutte Anti-Corruption
SIIMP :	Système Informatisé Intégrés Marchés Publics
SE :	Société de l'Etat
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

La bonne gouvernance financière, entendue au sens de la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion publique des ressources financières en vue d'un développement économique et social harmonieux, devrait déboucher sur l'utilisation optimale des ressources financières de l'État pour assurer une meilleure qualité de vie pour l'ensemble des citoyens. Pour ce faire, il est nécessaire de mener des politiques de Gestion des Finances Publiques (GFP) qui garantissent la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, notamment dans le cadre de l'utilisation de l'argent du contribuable. Ainsi, l'utilisation efficace des finances publiques exige une connaissance de leurs répercussions économiques et sociales.

Fort de ce constat, le Burkina Faso s'est engagé dans un processus d'amélioration de la GFP depuis 2001 à travers l'adoption et la mise en œuvre du Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) qui a permis d'amorcer des réformes majeures au niveau des finances publiques et qui ont abouti à l'élaboration et à l'adoption du premier budget programme de l'État en 2017, après une quinzaine d'années d'expérimentation.

L'avènement du budget programme au Burkina Faso fait suite à l'adoption par l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) de six (06) directives portant nouveau cadre harmonisé des finances publiques en 2009. Ces directives ont été internalisées à travers entre autres, l'adoption la loi la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques et la loi organique n°073-2015/CNT du 6 novembre 2015 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'adoption de ces textes a permis au pays d'adopter depuis 2017, un mode de gestion axée sur les résultats à travers l'élaboration du Budget Programme (BP) en lieu et place du Budget Objet. Ce nouveau mode de gestion est supposé instaurer une discipline budgétaire, une responsabilisation plus accrue des acteurs, une lisibilité renforcée, une plus grande transparence des comptes publics, un suivi-évaluation performant, un renforcement du pouvoir du Parlement en matière de contrôle de l'efficacité de la dépense publique ainsi qu'une redevabilité effective dans la gestion des affaires publiques. Cette réforme établit une corrélation entre l'utilisation des ressources publiques et la réalisation des objectifs pour lesquels ces ressources ont été consacrées.

Une des dimensions importantes dans l'exécution budgétaire demeure la commande publique, en tant que levier majeur d'actionnement des interventions publiques à travers l'acquisition de biens et services. Ce caractère stratégique de la commande publique pour le fonctionnement de l'Etat (et ses démembrements), la production du service public et le bien-être des populations rend nécessaire une attention particulière à son égard.

Au-delà donc de son caractère stratégique dans l'exercice des compétences des pouvoirs publics, la commande publique s'avère une composante majeure de la dépense publique et donc de l'exécution budgétaire. Cet impact sur les finances publiques et l'importance sur l'économie qui va avec, justifient que la commande publique s'appuie sur un ensemble de règles claires, favorisant la transparence et l'efficacité dans le processus de la passation et l'exécution des marchés publics.

En outre, le contrôle de la GFP, reconnue comme étant un élément déterminant d'une bonne gouvernance économique et financière assure un bon fonctionnement des administrations publiques et instaure de ce fait, un climat de confiance entre le citoyen et son administration. Il permet donc de 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.

Le présent rapport alternatif sur la gouvernance financière apparaît nécessaire après plusieurs réformes en matière de finances publiques. Il est axé sur la commande publique, la consommation budgétaire et le contrôle de l'action publique. Il se veut une alternative aux rapports officiels sur les finances publiques afin de fournir des informations essentielles produites de façon indépendante sur la commande publique, la consommation budgétaire et le contrôle de l'exécutif.

1ère PARTIE

ANALYSE ALTERNATIVE DE LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Placé au confluent de deux logiques analogues sinon complémentaires à savoir l'efficacité administrative et la performance économique, la commande publique est aujourd'hui un levier majeur de l'action publique. Elle constitue un moyen de satisfaction des besoins en biens et services de l'administration publique, et par cela un instrument stratégique pour le fonctionnement de celle-ci. De ce fait, la commande publique apparait comme un élément décisif dans l'exercice des compétences des agents publics et dans la réalisation de leurs missions. Il suit donc que de la performance du dispositif de mise en œuvre de la commande publique découle la satisfaction des missions de service public et par cela le bien-être des populations.

Ce caractère stratégique de la commande publique pour le fonctionnement de l'Etat (et ses démembrements),

la production du service public et le bien-être des populations rend nécessaire une attention particulière à son égard. Les enjeux suscités sont de nature à exiger du système, une performance optimale à défaut d'être irréprochable. L'appréciation de la performance du système de mise en œuvre de la commande publique au Burkina Faso s'inscrit dans cette dynamique.

D'ailleurs, l'importance des flux financiers engendrés par la commande publique renchérit la nécessité d'un suivi du dispositif. Sur la période 2013-2020, l'ensemble des acquisitions réalisées par les ministères et institutions est estimé à mille deux cent soixante-treize milliards cent soixante-quinze millions (1 273 175 000 000) FCFA pour un montant global des Marchés publics de trois mille deux cent vingt-huit milliards sept cent dix millions (3 228 710 000 000), représentant

en moyenne 40,52% des dépenses budgétaires. Autrement dit, environ 21 397 marchés ont été passés de 2013 à 2020 par les ministères et institutions auquel il convient d'ajouter naturellement, l'ensemble des contrats passés par les autres organismes de droit public (les Sociétés d'Etats et assimilés, les Etablissements Publics de l'Etat (EPE), les collectivités territoriales, les maîtrises d'ouvrage délégué, les autorités administratives indépendantes, etc.) dont le recensement aurait, logiquement, augmenter les chiffres ci-dessus indiqués.

Au-delà donc de son caractère stratégique dans l'exercice des compétences des pouvoirs publics, la commande publique s'avère une composante majeure de la dépense publique et donc de l'exécution budgétaire. Cet impact sur les finances publiques et l'importance sur l'économie qui va avec, justifient à son tour que la commande publique s'appuie sur un ensemble de règles claires, favorisant la transparence et l'efficacité dans le processus de la passation et d'exécution.

En rappel, la problématique centrale qui a orienté la mise en place du système de la commande publique peut se résumer ainsi qu'il suit : assurer de façon efficiente la satisfaction des besoins en biens et services des administrations publiques, tout en ménageant la justice sociale. A travers ces objectifs, c'est donc la

bonne gestion des finances publiques et la bonne gouvernance d'une façon globale qui sont directement intéressées.

Du reste, les principes de la commande publique qui tiennent lieu ici d'objectifs, sont pour certains d'entre eux, des dérivés d'exigences constitutionnelles. Le libre accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats peuvent être appréhendés comme une émanation de l'égalité prônée au préambule et à l'article premier de la constitution.

Les objectifs de transparence, d'efficacité et d'économie qui entretiennent un lien étroit avec la bonne utilisation des deniers publics sont pour leur part, des dérivés du principe du consentement à l'impôt posé à l'article 17 de la constitution.

De tout ce qui précède, la nécessité d'une appréciation du niveau de réalisation de ces objectifs s'impose. Aussi le Centre d'Information, de Formation et d'Etude sur le Budget (CIFOEB) dans la mise en œuvre de sa mission se trouve intéresser par une évaluation citoyenne du dispositif de mise en œuvre de la commande publique.

Il s'agit d'éprouver le dispositif de la commande publique au prisme des objectifs qu'il s'est lui-même assigné afin d'apprécier son niveau réel de performance, de dégager les éventuels éléments de contreperformance et

les déterminants de ceux-ci.

L'intérêt d'une telle évaluation est double. Il tient d'abord au caractère stratégique de la commande publique et au lien étroit que celle-ci entretient avec la bonne gestion des finances publiques, la bonne gouvernance et le bien-être des populations. Elle répond, ensuite à la nécessité d'un regard citoyen sur un dispositif aussi essentiel du fonctionnement de l'Etat. Les effets pervers d'une inefficacité voilée d'un outil d'une telle sensibilité fondent le besoin de son évaluation périodique.

La présente analyse prend en considération la dynamique de l'activité relative à la commande publique sur la période 2010-2020. Elle se veut un regard alternatif et critique sur l'évolution du secteur et la performance du dispositif de mise en œuvre.

I. EVOLUTION DU SECTEUR DE LA COMMANDE PUBLIQUE DE 2010 A 2020

I.1. Evolution du cadre juridique et réglementaire

Le secteur de la commande publique est marqué par l'extrême diversité des règles qui le forment, disposées dans une multitude de textes, de nature législative ou réglementaire, nationale et suprana-

tionale. L'observation sur la période 2010-2020 au Burkina Faso, laisse percevoir une évolution vélocité du dispositif juridique et organisationnel de gestion de la commande publique. Cette évolution qui semble suivre une dynamique d'amélioration continue de la gestion de la commande publique a fait passer le dispositif de gestion de la commande publique d'un ordre réglementaire à un ordre législatif.

En effet, la transposition dans le corpus juridique national des directives de l'UEMOA relatives à la commande publique a conduit en 2008 à l'avènement d'un régime de la commande publique sous l'égide du décret n°2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation des marchés publics et délégation de service public au Burkina Faso, du décret n°2008-374/PRES/PM/MEF portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage déléguée au Burkina Faso et du décret 2007-243/PRES/PM/MEF du 09 mai 2007 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

Ce cadre juridique et organisationnel qui succède au décret n°2003-269/PRES/PM/MFB du 27 mai 2003 portant réglementation générale des achats publics, a eu pour effet une réorganisation des structures chargées de la mise en œuvre des marchés publics ainsi qu'une clarification de

certaines notions issues du droit colonial français. Quelques éléments d'insuffisance constatés dans la mise en œuvre de ce dispositif a conduit à un certain nombre de reconsidération à travers les décrets n°2012-123/PRES/PM/MEF du 02 mars 2012 et n°2013-1148/PRES/PM/MEF du 12 décembre 2013 modifiant successivement le décret 2008-173.

Les changements induits par ces modifications se rapportent essentiellement à la mise en œuvre de la procédure de la demande de cotation (seuils¹, modalité de mise en œuvre) et de l'entente directe.

Parallèlement à cette dynamique, on constate en 2014, une évolution du cadre organisationnel de la commande publique avec l'adoption du décret 2014-554/PRES/PM du 27 juin 2014 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP) en lieu et place du décret 2007-243/PRES/PM/MEF du 09 mai 2007 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et son modificatif n° 2009-849/PRES/

PM/MEF du 24 décembre 2009. Les changements constatés avec la création de l'ARCOP sont en lien avec le mode de fonctionnement de l'organe de régulation, la composition de ses instances et/ou leur appellation, et un élargissement de ses attributions².

Une évaluation de ce système national de passation des marchés publics conduite par l'Etat burkinabè en collaboration avec ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) en particulier la Banque mondiale (BM) et la Banque africaine de développement (BAD) a décelé des éléments de faiblesses de nature à compromettre la garantie des principes fondamentaux consacrés en matière de gestion de la commande publique. Au nombre de ces faiblesses, on peut citer le caractère réglementaire de l'instrument de gestion de la commande publique et l'inexistence d'un régime de sanctions claires et cohérentes spécifiques à la commande publique.

L'adoption de la loi n°039/2016-AN du 2 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique et de ses textes d'application³ s'est opérée en réaction à cet état de fait. En tout état de cause, ce nou-

1 Le seuil de passation passe de 1 000 000 FCFA à 5 000 000 FCFA

2 Prise en considération des Partenariats Public -Privé

3 Décret 2017-049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 Portant procédures de passation, d'exécution, et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics.

Décret 2017-050/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ARCOP

Décret 2017-051/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée

Décret 2019-0358 /PRES/PM/MINEFID du 30 avril 2019 portant modificatif du décret 2017-049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 Portant procédures de passation, d'exécution, et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics

Décret 2019-0549 /PRES/PM/MINEFID du 31 mai 2019 portant modificatif du décret 2017-049/PRES/PM/MINEFID du 1er février 2017 Portant procédures de passation, d'exécution, et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics

veau cadre juridique et institutionnel consacre d'une part, la résorption de ces insuffisances et d'autre part, la mise en place d'un système solide de mise en œuvre de la commande publique, en accord avec les bonnes pratiques et standards internationaux, crédible vis-à-vis des partenaires techniques et financiers, rassurant pour les soumissionnaires potentiels à toutes les étapes de la procédure.

Les autres faits marquants du secteur de la commande publique sur la période d'étude sont relatifs à l'adoption de la loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso, de son décret d'application 2014-024/PRES/PM/MEF du 3 février 2014 et du décret 2014-628 du 29 juillet 2014 portant création, attribution, composition et fonctionnement de la commission de Partenariat Public-Privé.

Trois conclusions essentielles ressortent de l'examen du cadre juridique et réglementaire régissant la commande publique et de l'analyse de leur application au Burkina Faso :

- les textes de loi mettent en place des principes clairs et assoient les responsabilités des différents acteurs sur tout le processus. Aussi, des décrets sont régulièrement adoptés pour préciser davantage les principes établis ;

- l'adoption fréquente de décrets vulgarisant les procédures exceptionnelles⁴ est de nature à remettre en cause dans les faits les principes établis ;

- l'absence de mention explicite dans les textes sur la volonté de faire de la commande publique un instrument de politiques économiques à part entière restreint l'opportunité d'en faire un vrai levier de développement. Cela fait peser des risques sur les autorités contractantes qui souhaiteraient œuvrer dans ce sens.

1.2. Analyse quantitative de la commande publique

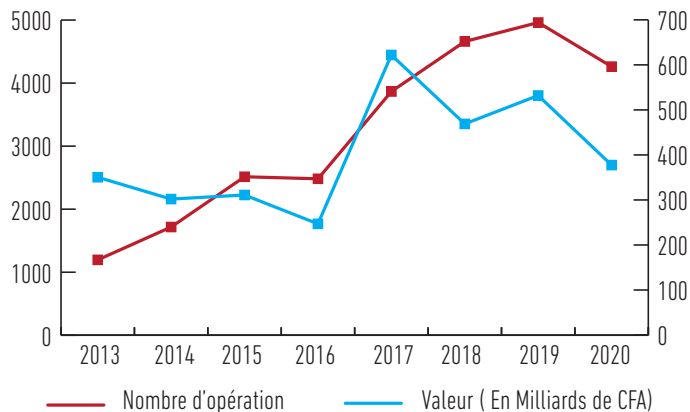
L'analyse globale de la commande publique indique une croissance des achats publics sur la période 2013-2020. En effet, sur cette période, les achats publics ont enregistré un taux d'accroissement annuel moyen de 9,84%. En valeur, ils sont passés de 350,45 milliards de FCFA en 2013 à 377,44 milliards de FCFA en 2020 avec un pic de 621,97 milliards de FCFA enregistré en 2017.

En s'intéressant au nombre de marchés publics passés, l'on note une expansion sur la période passant de 1 196 opérations en 2013 à 4 961 opérations en 2019.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des marchés publics en nombre et en valeur entre 2013 et 2020.

Sur la période 2013-2020, les achats publics ont représenté en moyenne 23,73% du budget global de l'Etat hors transfert courant. Ce qui confirme le caractère essentiel de la commande publique dans l'exécution budgétaire.

Graphique 1 : Evolution des marchés publics en nombre et en valeur de 2013 à 2020



Source : Elaboré à partir des données du SIIMP

Sur la période 2013-2020, les achats publics ont représenté en moyenne 23,73% du budget global de l'Etat hors transfert courant. Ce qui confirme le caractère essentiel de la commande publique dans l'exécution budgétaire. (conf. Tableau 1)

Par ailleurs, l'analyse de la répartition de la commande publique en fonction de la nature de la dépense fait ressortir une part prépondérante des investissements. En effet, environ 59,48% du volume global des acquisitions de la période se sont rapportées à l'investissement comme indique le tableau ci-après :(conf. Tableau 2)

Tableau 1 : Evolution de la part de la commande publique dans le budget global de l'Etat de 2013 à 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Montant global des Marchés publics (en milliards de FCFA)	350,45	301,94	311,05	264,97	621,97	468,94	531,95	377,44	403,59
Nombre d'opérations	1 196	1 717	2 514	2 482	3 867	4 660	4 961	4 361	3 219
Budget global (en milliards de FCFA)	1 904,08	1 856,15	1 741,63	1 799,06	2 297,78	2 191,93	2 366,67	2 532,76	2 086,26
Part des marchés publics dans le budget global	18,41%	16,27%	17,86%	14,73%	27,07%	21,39%	22,48%	14,90%	19,14%
Budget global hors transfert courant (en milliards de FCFA)	1 570,14	1 481,03	1 418,49	1 429,92	1 855,33	1 782,75	1 872,68	2 049,20	1 682,44
Part des marchés publics dans le budget global hors transfert courant	22,32%	20,39%	21,93%	18,53%	33,52%	26,30%	28,41%	18,42%	23,73%
Taux d'accroissement moyen budget global		-13,84%	3,02%	-14,82%	134,73%	-24,60%	13,44%	-29,05%	9,84%

Source : Elaboré à partir des données du SIIMP

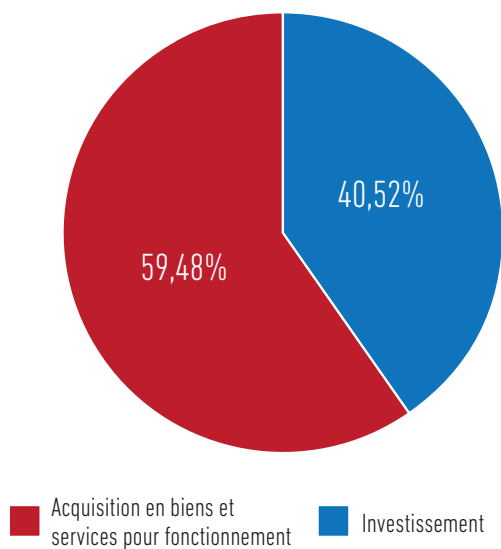
Tableau 2 : Répartition de la commande publique en fonction de la nature de la dépense (en milliards)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne	
Acquisition en biens et services pour fonctionnement	Valeur absolu	119,32	121,17	122,74	130,52	180,34	198,55	190,58	159,15	
	Valeur relative	34,05%	40,13%	39,46%	49,26%	28,99%	42,34%	39,47%	50,49%	40,52%
Investissement	Valeur absolu	231,13	180,77	188,31	134,45	441,63	270,39	321,99	186,86	244,44
	Valeur relative	65,95%	59,87%	60,54%	50,74%	71,01%	57,66%	60,53%	49,51%	59,48%
Montant global des Marchés publics										
	350,45	301,94	311,05	264,97	621,97	468,94	531,95	377,44	403,59	

Source : Elaboré à partir des données du SIIMP

Le graphique ci-après présente la répartition annuelle moyenne de la commande publique par nature de dépense.

Graphique 2 : Répartition de la commande publique en fonction de la nature de la dépense



Source : Elaboré à partir des données du SIIMP

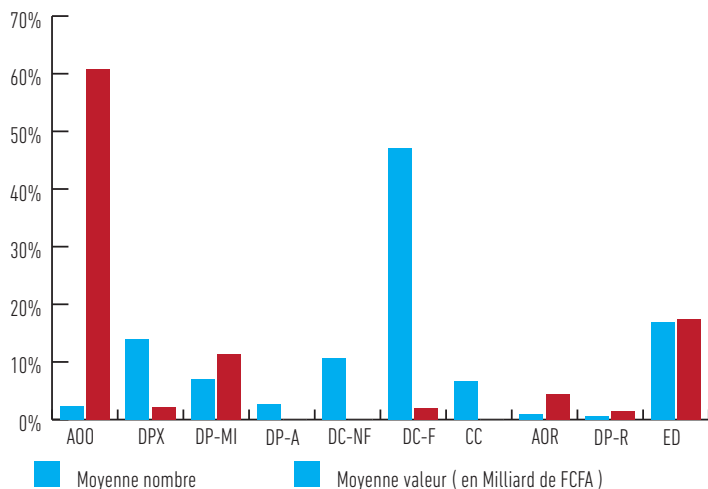
Ce constat est l'expression de la dimension économique de la commande publique. Il sied donc de prendre en considération dans les textes régissant la commande publique, des dispositions incitatives (politique d'insertion professionnelle, politique efficace de promotion des PME/PMI, prise en compte des enjeux environnementaux etc.) à l'effet d'en faire un vrai instrument de politique économique et sociale.

L'analyse par procédure de passation révèle que les modes de passation les plus importants en nombre sont les demandes de cotations formelles (47,03%), l'entente directe (16,92%) et la demande de prix (14,04%). En valeur, les marchés sont essentiellement passés par appel d'offre ouvert (60,76%) suivi de l'entente directe (17,37%) et de la demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt (11,28%).

Il y a lieu d'indiquer que la faiblesse en nombre comme en valeur des procédures telles que la demande de proposition allégée et la consultation de consultants tient du caractère récent de ces procédures nées de la dernière réforme du secteur de la commande publique en 2017.

Le graphique ci-dessous donne la répartition du volume global de la commande publique par mode de passation en nombre et en valeur entre 2013 et 2020.

Graphique 3 : Part moyenne en valeur et en nombre des procédures de passation de 2013 à 2020



Source : Elaboré à partir des données du SIIMP (AOO = Appel d'offre ouvert ; DPX = Demande de prix ; DP-MI = Demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt ; DP-A = Demande de proposition allégée ; DC-NF = Demande de cotation non formelle ; DC-F = Demande de cotation formelle ; CC = Consultation de consultant ; AOR = Appel d'offre restreint ; DP-R = Demande de proposition restreinte ; ED = Entente directe)

II. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU DISPOSITIF DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'appréciation de la performance du dispositif de la commande publique se fera à travers les quatre (04) principes entendus ici comme objectifs. Il s'agit d'évaluer la capacité du dispositif à assurer :

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

II.1. De l'efficacité et économie du processus d'acquisition

Le principe qui sous-tend cet objectif traduit l'idée que la mise en œuvre du processus d'achat doit conduire à la satisfaction du besoin à date souhaitée (efficacité), dans les meilleurs rapports qualité-prix (économie). Il concilie la nécessité d'un « bon usage des deniers publics » avec la satisfaction concrète des besoins de l'administration.

a) Efficacité du processus d'acquisition

L'analyse de la commande publique au Burkina Faso révèle des insuffisances dans sa capacité à satisfaire les besoins de l'administration publique donc du citoyen.

En effet, sur un volume annuel moyen de 4 496 marchés prévus sur la période 2017 à 2019, seulement, 2 750 marchés ont été effectivement exécutés en moyenne, soit un taux d'exécution annuel moyen de 61,17%.

Malgré ce taux d'exécution annuel moyennement satisfaisant, des retards dans l'exécution de certains marchés publics ont été constatés entraînant des ruptures de stock et des dysfonctionnements de services.

A titre illustratif, en considérant le volume global des marchés exécutés par les ministères et institutions sur la période 2017-2019, il est constaté un retard d'exécution dans 315 marchés en moyenne par an, soit un taux de 11,28%.

Ces situations pourraient trouver leur explication dans l'insuffisance en matière de sélection du prestataire, de la faiblesse des pénalités de retard, de suivi administratif des contrats et de la préparation de certains marchés.

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'évolution de la proportion de marchés exécutés en retard sur la période.

Tableau 3 : Evolution de la proportion de marchés exécutés et ceux exécutés avec retard entre 2017 et 2019

	2017	2018	2019	Moyenne
Nombre total de marchés prévus	3 867	4 660	4 961	4 496
Nombre total de marchés exécutés	2 990	2 540	2 721	2 750
Proportion des marchés exécutés	77,32%	54,51%	54,85%	61,17%
Nombre de marchés exécutés avec retard	459	245	241	315
Proportion des marchés exécutés avec retard	15,35%	9,65%	8,86%	11,28%

Source : A partir des données du SIIMP

Il suit donc de ce constat que la satisfaction du besoin à bonne date n'est pas effective dans plus de 11% des cas. Cette situation est de nature à provoquer de fréquentes ruptures de stocks et des dysfonctionnements de certains services.

A titre d'exemple, en moyenne 59,52% des établissements publics de santé à caractère hospitalier ont enregistré des ruptures de stocks de produits tels que les réactifs d'examen d'urgence et les films de radiologie sur la période 2017-2019. Le cas le plus emblématique est relatif au CHUR de Ouahigouya qui a enregistré une rupture de réactifs d'examen d'urgence pendant plus de six (06) mois en 2018 puis environ cinq (05) mois en 2019 (Rapport EPE 2019).

Le tableau ci-après indique le nombre et la proportion d'Etablissements Publics de Santé (EPS) à caractère hospitalier ayant connu des cas de rupture de stocks.

Tableau 4 : Nombre et proportion d'EPS ayant connu des cas de rupture de stocks entre 2017 et 2019

Structures	2017	2018	2019	Moyenne
Nombre d'EPS ayant connu une rupture de stock	7	10	8	8,33
Nombre d'EPS n'ayant pas connu une rupture de stock	7	4	6	5,67
Total	14	14	14	
Proportion d'EPS ayant connu une rupture de stock	50,00%	71,43%	57,14%	59,52%
Proportion d'EPS n'ayant pas connu une rupture de stock	50,00%	28,57%	42,86%	40,48%

Source : A partir du rapport annuel des EPE 2019

D'un autre côté, l'observation des faits laisse percevoir des éléments d'insuffisance quant à la qualité des biens et services générés par la commande publique. Les images ci-après présentent quelques faits de nature à contrarier la capacité du dispositif à fournir des biens et services de qualité.

Graphique 4 : Quelques cas d'ouvrages de mauvaise qualité



Source : Rapport d'enquête parlementaire, 2017

Ces cas d'ouvrages issus de la commande publique effondrés ont été constatés lors de la sortie terrain de la commission d'enquête parlementaire sur la maîtrise d'ouvrage déléguée 2017. Ils illustrent à souhait la mauvaise qualité des produits (fournitures, équipement et services courants, travaux et prestations intellectuelles) de la commande publique. D'ailleurs, le REN-LAC dans sa déclaration de presse du 11 Septembre 2020 avait abouti à la même appréciation. Il faisait remarquer que les prestations issues de la commande publique notamment les infrastructures sont dans une proportion intolérable de mauvaise facture. Cette situation occasionne un manque à gagner financier énorme pour l'Etat. Pour les seules réalisations en maîtrise d'ouvrage déléguée, le coût du préju-

dice lié à la mauvaise exécution des infrastructures publiques se chiffre à la somme de cinq milliards deux cent soixante millions deux cent quarante un mille huit cent quatre (5 263 241 804) FCFA et est même en deçà de la réalité (Rapport d'enquête parlementaire 2017). En plus du coût financier pour l'Etat, la mauvaise exécution des marchés publics entrave l'accès des populations aux services publics notamment les services sociaux de base.

Les causes de la mauvaise exécution des marchés publics sont à rechercher d'une part, dans le manque de rigueur des autorités contractantes dans leurs devoirs de contrôle, de direction et de suivi administratif des contrats et d'autre part, dans la faiblesse des coûts de la défaillance pour le prestataire.

En effet, les faits font constater une insuffisance dans le contrôle administratif et surtout technique à travers la maîtrise d'œuvre déléguée. Les mauvaises pratiques telles que la corruption ont des effets pervers sur la bonne mise en œuvre des marchés publics : tout porte à croire que dans nombre de cas la qualité des ouvrages est marchandée. Aussi, la faiblesse du taux de la garantie de bonne exécution et de la garantie de parfait achèvement (5% du montant du marché) est de nature à ne pas créer une incitation à la bonne mise en œuvre des marchés publics. Les montants en jeu ne sont pas de nature à dissuader les prestataires d'une mauvaise qualité des infrastructures.

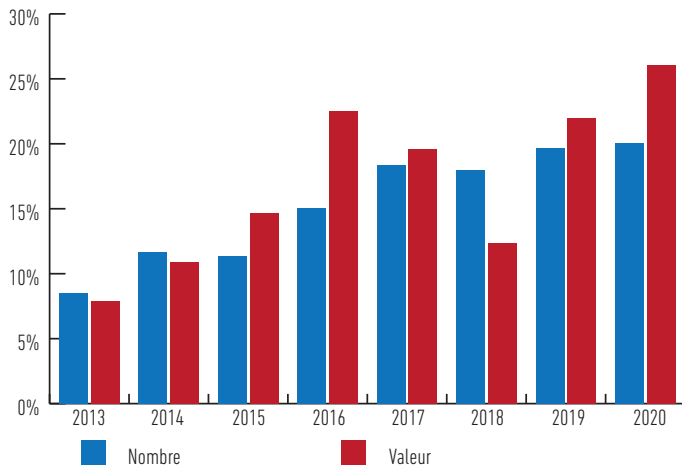
L'une des solutions à la mauvaise mise en œuvre des marchés publics réside dans le renchérissement du coût de la défaillance pour le prestataire à travers un rehaussement du taux de la garantie de bonne fin d'exécution et de la garantie de parfait achèvement. Les autres éléments de solutionnement se trouvent dans la lutte sans complaisance de la pratique de corruption de la commande et de la définition d'un régime de responsabilité suffisamment dissuasif pour les maîtres d'œuvre.

b) Economie du processus d'acquisition

La notion d'économie dans la mise en œuvre des marchés publics

appelle de fait à la création d'un environnement concurrentiel permettant d'obtenir de meilleures prestations au regard du rapport qualité prix. Le volume de plus en plus élevé des procédures non concurrentielles dans la sélection des prestataires est de nature à susciter des inquiétudes. En effet, sur la période 2013-2020, le poids des procédures de gré à gré est passé de 8,53% à 16,92% en nombre et de 7,89% à 17,37% en valeur. A l'évidence cette situation se met en œuvre au détriment de l'effectivité de la concurrence, donc de la réalisation d'une éventuelle économie. Le graphique ci-après offre un visuel de l'évolution du volume des marchés passés par entente directe.

Graphique 5 : Proportion de marchés prévus pour être passer par entente directe en nombre et en valeur de 2013 à 2020



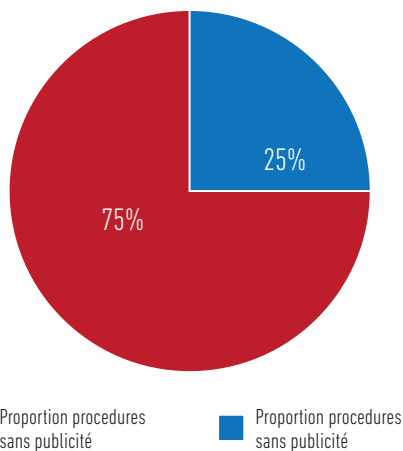
Source : Elaboré à partir des données du SIIMP

L'analyse des procédures de passation révèle que trois (3) marchés sur quatre (4) sont passés sans publicité limitant ainsi la densité de la concurrence et partant, les gains espérés d'une concurrence pure et parfaite. En rappel, les procédures concurrentielles faisant l'objet de publicité sont : l'appel d'offre ouvert, la demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt, la demande de prix et la demande de proposition. Quant aux procédures concurrentielles qui se font sans publicité, elles concernent l'appel d'offre restreint, la consultation restreinte, la demande de cotation et la consultation de consultants.

Le graphique ci-dessous fait état de la répartition moyenne des procédures en fonction de la présence

ou non de publicité sur la période 2013-2020.

Graphique 6 : Etat de répartition en nombre des procédures de passation des marchés publics sur la période 2013-2020



Source : Elaboré à partir des données SIIMP

L'analyse du niveau de participation des entreprises aux procédures concurrentielles est de nature à nuancer les gains d'économie susceptibles d'être réalisés dans le cadre des procédures mises en œuvre. En effet, il ressort du tableau ci-dessous qu'environ six (6) entreprises participent en moyenne à un appel à candidature dans le cadre de la mise en œuvre de la commande publique pour trois (3) offres conformes.

Le poids élevé des offres non conformes présage d'une non maîtrise du dispositif de la commande publique par les prestataires. Il sied donc de sensibiliser l'ensemble des acteurs sur les procédures de passation de marchés publics dans l'optique de minimiser le nombre d'offres non conformes.

Le tableau ci-après retrace le niveau de participation à la concurrence selon l'autorité contractante.

Tableau 5 : Niveau de participation aux procédures (avec publicités) de passation des marchés publics selon l'autorité contractante

Selon l'autorité contractante	Nombre total de procédure mise en œuvre	Nombre total de soumissionnaires	Nombre moyen de soumissionnaire	Total des offres conformes	Moyenne des offres conformes	Total des procédures infructueuses	Proportion des offres infructueuses
CT	111	529	4,76	292	2,63	5	4,50%
MI	431	3 356	7,78	2 049	4,73	24	5,57%
EPE	179	850	4,74	408	2,27	32	17,88%
SE	162	854	5,27	466	2,87	15	9,26%
MOD	43	431	7,53	220	5,11	0	0,00%
Total	926	6 020	6,4	3 435	3,69	76	8,21%

Source : Elaboré à partir de la revue quotidienne de la DG-CMEF de Janvier et Février 2019 (CT = Collectivités territoriales ; MI = Ministères et institutions ; EPE = Etablissements Publics de l'Etat ; SE = Sociétés d'Etat ; MOD = Maîtrise d'ouvrage déléguée)

II.2. Du libre accès de la commande publique

Le principe de « libre d'accès à la commande publique » contraint les personnes devant passer un contrat de commande publique à permettre à tous les opérateurs susceptibles de vouloir répondre au besoin de pouvoir le faire. Il s'agit d'un corolaire d'un principe général de droit à valeur constitutionnelle, en occurrence, le principe d'égalité. L'égalité d'accès implique que l'accès soit possible à tous de manière égale, donc ouvert à tous. De façon concrète, sous réserves de remplir les conditions d'accès s'il y a lieu, toutes les personnes susceptibles de vouloir être cocontractant de l'administration dans le cadre d'une commande publique doivent être informées des besoins de l'administration dans ce sens et avoir la garantie d'une possibilité de présenter une offre.

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 est un instrument de cette cause.

Les procédures de passation qui se font sans publicité, parce qu'elles font perdre l'initiative de la participation des entreprises sont de nature à contrarier l'atteinte de cet objectif. La forte proportion des marchés passés

sans mesure publicitaire (75%) tel que démontré au point 1-b) suscite des inquiétudes par rapport à l'atteinte de cet objectif.

Cette situation est davantage inquiétante au regard de la tendance exagérée du gouvernement au recours systématique aux procédures exceptionnelles. C'est le cas par exemple des lois portant allègement des procédures de contractualisation et des conditions d'exécution des projets et programmes ainsi que les décrets portant allègement des conditions de recours à la procédure d'entente directe dans le cadre du PUS et de la lutte contre la Covid-19. Par ailleurs, les mauvaises pratiques (manœuvres anticoncurrentielles, abus de pouvoir, corruption, conflit d'intérêt etc.) liées au comportement de certains acteurs est de nature à restreindre davantage la liberté d'accès à la commande publique.

Il serait donc judicieux pour l'Etat d'alléger les procédures de passation des marchés à travers une révision des textes et la mise en place d'un dispositif de sanctions (positives et négatives) des acteurs, basé sur la définition de délais normatifs d'encadrement des types ou natures de marchés à passer.

II.3. De l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle

L'égalité de traitement des candidats

et la reconnaissance mutuelle est un principe imposant une méthode d'analyse identique de la situation des différentes personnes voulant répondre à un besoin d'une autorité contractante dans le cadre d'une commande publique. Ce principe impose que l'on prouve que le choix du candidat n'a pas été effectué dans des conditions discriminatoires.

La mise en place d'un formalisme est donc la meilleure garantie de l'égalité de traitement et la reconnaissance mutuelle dans la mesure où elle permet de lutter non seulement contre des inégalités de traitement entre personnes égales mais aussi de les prévenir.

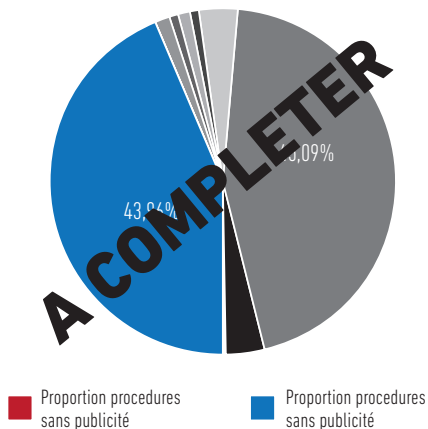
Dans ce sens, le formalisme constaté (existence de dossiers standards de passation, définition de modèles pour la préparation des offres, etc.) dans le système de passation des marchés est de nature à créer un certain enthousiasme vis-à-vis de la réalisation de cet objectif.

Cependant, la récurrence des mauvaises pratiques (manœuvres discriminatoires pour des fins de corruption, favoritisme, abus de pouvoir, conflit d'intérêt, etc.) entrave sérieusement l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle.

En tout état de cause, un examen des recours des soumissionnaires auprès de l'Organe de règlement

des différends (ORD) à la suite de leurs participations aux procédures de passation des marchés publics fait cas de menace à l'adresse de l'égalité de traitement des candidats. En effet, en moyenne 45,47% des plaintes enregistrées par l'ORD sur la période 2018-2019 des entreprises sont fondées (infirmation de résultats provisoires, infirmation partielle de résultats provisoires et annulation de procédures) indiquant ainsi des velléités de manœuvres discriminatoires à l'encontre des dits prestataires.

Graphique 7 : Répartition moyenne des décisions rendues pendant la passation par l'ORD en 2018 et 2019



Source : Elaboré à partir des données du Rapport d'activités 2018-2019 de l'ARCOP

II.4. De la transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement

Au terme de la loi n°039-2016/AN portant règlementation générale de la commande publique notamment le principe de la transparence des processus de passation, d'exécution et de règlement s'entend du fait de la garantie de la traçabilité à travers la modernité des procédures et la mise à disposition des informations destinées aux candidats en amont et en aval de la procédure de passation.

La transparence implique aussi l'accessibilité, la compréhension et la prévisibilité du processus de passation à la fois pour les parties prenantes et les citoyens de manière générale. Si pour certaines procédures de passation, la publicité (avis d'appel à candidature, résultat d'examen des offres) est un fait, une audition réalisée auprès de certains journalistes d'investigation sur l'accessibilité de l'information et de la documentation se rapportant à la commande publique a révélé des éléments d'entorses à la transparence.

Il ressort de façon générale que les informations relatives aux marchés publics passés, surtout ceux en souffrance sont difficiles d'accès en raison des procédures extrêmement exigeantes ou même quelques fois de la mauvaise volonté des acteurs de disponibiliser l'information.

L'état devrait travailler à décongestionner les procédures d'accès à l'information au profit des citoyens en veillant à l'opérationnalisation de la loi 051-2015/CNT du 30 août 2015 portant droit d'accès à l'information publique et aux documents administratifs détenus par tout organisme de services publics dans l

2ème PARTIE

CONSOMMATION BUDGETAIRE ET BIEN-ETRE DES CITOYENS

L'amélioration du bien-être de la population est l'objectif recherché par la mise en œuvre de toute politique publique. Le budget de l'Etat constitue le cadre d'opérationnalisation par excellence de ces politiques. Partant, l'atteinte des objectifs de développement pour un pays donné exige que les ressources publiques soient utilisées de manière efficiente. Pour y parvenir, le respect des éléments de bonne gouvernance financière tels que la transparence, la participation et la redevabilité constitue un préalable.

Eu égard des normes et bonnes pratiques internationales en matière de gestion des finances publiques, les pays de l'UEMOA ont adopté en 2009, six (06) directives portant nouveau cadre harmonisé des finances publiques. Le Burkina Faso a internalisé ces directives à travers entre autres, l'adoption la loi la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans

la gestion des finances publiques et la loi organique n°073-2015/CNT du 6 novembre 2015 relative aux lois de finances. L'adoption de ces textes a permis au pays d'adopter depuis 2017, un mode de gestion axé sur les résultats à travers l'élaboration du Budget Programme en lieu et place du Budget Objet (ou budget des moyens). Ce nouveau mode de gestion est supposé instaurer une discipline budgétaire, une responsabilisation plus accrue des acteurs, une lisibilité renforcée, la transparence des comptes publics, le suivi-évaluation, le renforcement du pouvoir du Parlement en matière de contrôle de l'efficacité de la dépense publique ainsi qu'une redevabilité effective dans la gestion des affaires publiques.

Cette réforme établit une corrélation entre l'utilisation des ressources publiques et la réalisation des objectifs pour lesquels ces ressources ont été

consacrées.

L'appréciation du niveau de réalisation des missions des structures publiques passent donc par une analyse du niveau de consommation des crédits budgétaires dans l'optique de capter son effet sur le bien-être des citoyens. Ce bien-être sera apprécié, dans le cadre de la présente étude, par le niveau de réalisation des cibles pour l'analyse des trois ministères retenus. Dans ce sens, une cible atteinte à au moins 100% devrait entraîner une amélioration du bien-être des populations. A contrario,

une cible réalisée à moins de 100% constitue une contre-performance et donc un bien-être partiellement satisfait.

Pour ce faire, une analyse de l'exécution globale du budget sur la période 2017-2020 sera présentée dans un premier temps. Dans un second temps, les performances réalisées dans trois ministères cibles (Santé, Education et Infrastructures) seront présentées en lien avec la consommation de leurs crédits budgétaires sur la même période.

I. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT SUR LA PERIODE 2010-2019

I.1. Analyse du budget objet sur la période 2010-2016

Sur la période 2010-2016, le budget de l'Etat a connu un taux d'exécution annuel moyen de 88,52%. Par nature de dépenses, le taux moyen d'exécution est ressorti à 99,95% et 73,44% respectivement pour les dépenses courantes et les dépenses en capital sur la période d'analyse.

Le faible niveau d'exécution des dépenses en capital est principalement dû à celui des projets financés sur ressources extérieures. En effet, les dons projets et les prêts projets ont connu des taux d'exécution annuels moyens respectifs de 48,66% et 60,00% sur la période tandis que les investissements sur ressources propres ont été exécutés à un taux annuel moyen de 92,39%.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget objet sur la période 2010-2016.

Tableau 6 : Situation d'exécution du budget de l'Etat entre 2010 et 2016 (en milliards de FCFA)

INTITULES	2010			2011			2012			Dota
	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	
Dépenses courantes	603,35	590,54	97,88%	694,94	690,94	99,50%	903,87	907,81	100,44%	913
Amortissement de la dette	67,25	67,09	99,76%	63,03	68,34	108,43%	82,07	93,14	113,49%	94,
Dépenses personnelles	245,87	245,44	99,83%	281,54	281,37	99,36%	334,36	333,69	99,80%	366
Dépenses de fonctionnement	100,36	90,74	90,42%	100,82	97,14	96,36%	124,75	120,69	96,75%	119
Dépenses de transferts courants	189,87	187,26	98,63%	249,04	244,08	98,01%	362,68	360,28	99,34%	333
Dépenses en capital	593,66	500,01	84,23%	564,64	453,01	80,23%	778,16	654,65	84,13%	990
Investissements exécutés par l'Etat	588,26	496,21	84,23%	560,74	449,16	80,10%	771,86	649,15	84,10%	949
Etat seul	317,41	295,62	93,13%	265,76	256,33	96,45%	395,07	374,90	94,90%	478
Subvention	122,04	51,32	42,05%	130,37	63,74	48,89%	223,50	133,80	59,87%	336
Prêt	148,80	149,27	100,32%	164,60	129,09	78,43%	153,29	140,46	91,63%	134
Transfert en capital	5,40	3,80	70,28%	3,90	3,85	98,69%	6,30	5,50	87,25%	41,
Dépenses budgétaires totales	1197,00	1090,55	91,11%	1259,06	1143,95	90,86%	1682,03	1562,46	92,89%	1904

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

2013			2014			2015			2016		
Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution
1,53	907,03	99,29%	1046,75	1037,43	91,11%	1079,75	1100,33	101,91%	1106,62	1123,34	101,51%
00	105,10	111,8%	112,94	159,55	141,27%	164,34	194,17	118,15%	49,01	73,36	149,68%
27	353,67	96,56%	437,52	436,08	99,67%	469,53	467,47	99,56%	557,95	556,88	99,81%
32	118,10	98,98%	121,17	101,68	83,92%	122,74	117,79	95,97%	130,52	127,20	97,46%
94	330,16	98,87%	375,12	340,12	90,67%	323,15	320,90	99,30%	369,14	365,89	99,12%
56	761,88	76,91%	809,4	520,46	64,30%	661,88	375,48	56,73%	692,45	467,77	67,55%
56	722,23	76,06%	799,60	511,34	63,95%	654,22	370,80	56,68%	685,46	460,78	67,22%
41	475,16	99,32%	429,40	290,13	67,57%	285,76	281,89	98,64%	330,38	319,45	96,69%
33	186,82	55,55%	258,58	163,01	63,04%	224,25	62,48	27,86%	213,77	92,62	43,33%
82	60,25	44,69%	111,62	58,19	52,13%	144,20	26,44	18,33%	141,31	48,71	34,47%
00	39,65	96,70%	9,80	9,12	93,08%	7,66	4,68	61,08%	6,99	6,99	100,0%
4,08	1668,91	87,65%	1856,15	1557,89	83,93%	1741,63	1475,81	84,74%	1799,06	1591,10	88,44%

I.2. Analyse du budget programme sur la période 2017-2019

Le budget de l'Etat a été exécuté à hauteur de 88,34% en moyenne annuelle sur la période 2017-2019. Par nature de dépenses, le taux moyen d'exécution est ressorti à 97,85% et 72,00% respectivement pour les dépenses courantes et les dépenses en capital sur la même période.

Tout comme au niveau du budget objet, le faible niveau d'exécution des dépenses en capital sur la période

2017-2019 est essentiellement imputable à celui des projets financés sur ressources extérieures. En effet, les dons projets et les prêts projets ont été exécutés respectivement à hauteur de 25,94% et 47,56% en moyenne sur la période tandis que les investissements sur ressources propres ont enregistré un taux d'exécution annuel moyen de 97,61%.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget programme sur la période 2017-2019.

Tableau 7 : Situation d'exécution du budget de l'Etat entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Tableau 7 : Situation d'exécution du budget de l'Etat entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
Dépenses courantes	1311,88	1299,24	99,04%	1413,47	1368,47	96,82%	1650,35	1612,32	97,70%
Charges financières de la dette	67,69	69,63	102,86%	99,71	95,77	96,05%	100,00	116,77	116,77%
Dépenses personnelles	620,89	619,31	99,75%	705,52	681,47	96,59%	845,90	844,24	99,80%
Dépenses d'acquisition de biens et services	180,34	173,91	96,43%	198,55	192,47	96,94%	209,96	201,10	95,78%
Dépenses de transferts courants	442,46	436,34	98,62%	409,19	398,33	97,35%	493,98	449,86	91,07%
Dépenses en atténuation de recettes	0,50	0,05	9,25%	0,50	0,42	84,65%	0,50	0,36	71,30%
Dépenses en capital	985,91	672,37	68,30%	778,47	578,99	74,38%	716,32	525,31	73,33%
Investissements exécutés par l'Etat	965,71	656,85	68,02%	752,97	556,76	73,94%	711,26	524,00	73,67%
Etat seul	577,66	555,28	96,13%	444,32	446,68	100,53%	409,35	393,63	96,16%
Subventions	261,44	61,18	23,40%	174,21	49,95	28,67%	171,26	44,08	25,74%
Prêts	126,62	40,39	31,90%	134,44	60,13	44,73%	130,65	86,28	66,04%
Transfert en capital	20,19	16,52	81,81%	25,50	22,23	87,18%	5,06	1,31	25,85%
Depenses budgetaire totales	2297,78	1972,61	85,85%	1947,45	1947,45	88,85%	2366,67	2137,63	90,32%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

I.3. Analyse comparative des deux périodes (budget objet et budget programme)

En ce qui concerne le taux d'exécution global, il ressort de l'analyse des deux périodes d'exécution que celui du budget programme est légèrement inférieur à celui du budget objet de 0,18 point de pourcentage. Cependant, il est important de relever que pendant que le taux d'exécution global du budget objet évolue en dents de scie sur la période 2010-2016, celui du budget programme enregistre une tendance haussière sur la période 2017-2019 en passant de 85,85% en 2017, à 88,85% en 2018, puis à 90,32% en 2019.

Cette évolution pourrait s'expliquer par l'environnement et les pratiques en matière de passation des marchés, du dynamisme des activités et des acteurs économiques même si l'on constate une maîtrise progressive de l'exécution du budget de l'Etat en mode programme par les différents acteurs.

S'agissant du taux d'exécution des dépenses courantes, quel que

soit le mode de gestion (objet ou programme), il se situe au-delà de 90%. Cela s'explique fortement par l'exécution des dépenses de personnel qui occupent un poids important dans les dépenses courantes. En effet, les dépenses de personnel représentent en moyenne 42,01% et 49,50% des dépenses courantes respectivement sur les périodes 2010-2016 et 2017-2019.

Relativement aux projets financés sur ressources extérieures, les dons et les prêts sont toujours faiblement exécutés en mode budget programme. Cela dénote de la persistance des difficultés qui émaillent la gestion de cette catégorie d'investissement en dépit des innovations du budget programme. Ces difficultés concernent, entre autres, le degré de maturité des projets concernés, la célérité dans la justification des premiers décaissements, les lourdeurs des procédures de certains bailleurs et aussi les difficultés ou retards de mobilisation des ressources de contrepartie pour la mise en œuvre des actions programmées.

II. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES MINISTERES EN CHARGE DE LA SANTE, DE L'EDUCATION ET DES INFRASTRUCTURES SUR LA PERIODE 2017-2019

Cette partie présente l'analyse des performances réalisées par les ministères cibles sur la période 2017-2019 dans le cadre de la mise

en œuvre de leurs missions. Pour ce faire, une analyse comparative sera faite entre le niveau moyen d'atteinte des résultats et le niveau moyen de

consommation des crédits budgétaires des programmes y relatifs.

II.1. Analyse des performances du Ministère en charge de la santé

L'analyse de la performance du Ministère en charge de la santé se fait à travers certains indicateurs qui caractérisent au mieux ce secteur. Il s'agit du Pourcentage de la population vivant à moins de 5 km d'une formation sanitaire, du Ratio population/médecin, du Pourcentage des formations sanitaires répondant aux normes minimales en personnel, du Pourcentage des formations sanitaires répondant aux normes en infrastructures et du Rayon moyen

d'action théorique.

Sur la période 2017-2019, le budget du Ministère de la santé a connu un taux d'exécution annuel moyen de 91,46%. Le programme 055 « Offre de soins » a connu un taux d'exécution budgétaire annuel moyen de 144,93% sur la période tandis que les programmes 056 « Santé publique » et 057 « Pilotage et soutien aux services de la Santé » ont enregistré respectivement des taux d'exécution budgétaire annuel moyen de 54,77% et de 82,37% sur la même période.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget du Ministère de la santé par programme budgétaire entre 2017 et 2019.

Tableau 8 : Situation d'exécution du budget du Ministère de la santé par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
055 : Offre de soins	99,00	119,20	120,40%	72,83	119,13	163,57%	77,53	116,93	150,81%
056 : Santé publique	97,69	54,22	55,51%	104,42	52,25	50,04%	124,73	73,29	58,76%
057 : Pilotage et soutien aux services de la Santé	22,87	19,16	83,81%	30,02	25,38	84,54%	36,02	28,37	78,75%
Dépenses totales MS	219,56	192,58	87,72%	207,27	196,76	94,93%	238,29	218,59	91,73%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

L'observation du tableau ci-dessous montre que sur la période 2017-2019, le niveau moyen d'atteinte des résultats mesuré par les cinq (05) indicateurs qui concourent à l'amélioration de l'offre de soin (Programme 055) se situe à 98,96%. La comparaison de ce niveau de réalisation des résultats avec le niveau moyen de consommation des crédits budgétaires dudit programme (144,93%) fait constater une inefficience dans l'utilisation des ressources publiques.

Cependant, cette situation pourrait s'expliquer en partie par une insuffisance dans la ventilation des dépenses de personnel entre les programmes. En effet, une part non négligeable des dépenses de personnel devant s'exécuter dans les programmes 056 « offre de soins » et 057 « Pilotage et soutien aux services de la Santé », se retrouve dans le programme 055 « Santé publique » du fait de l'absence d'outils appropriés pour la répartition de ces dépenses par programme. En tout état de cause, l'insuffisance allocative des dépenses de personnel ne doit pas cacher l'effectivité d'une inefficience globale dans l'exécution budgétaire dudit programme.

Il sied donc pour l'Etat d'assurer une efficience dans la préparation et l'exécution budgétaires. Cela passe par la mise en place d'outils appropriés en conformité avec la gestion axée sur les résultats. En l'espèce, la dotation des acteurs d'outils de ventilation des dépenses de personnel entre les programmes budgétaires s'avère indispensable.

Le tableau ci-après retrace quelques performances enregistrées par le ministère en charge de la santé.

Tableau 9 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MS sur la période 2017-2019

Indicateurs	2017			2018			2019			Performance moyenne
	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	
Pourcentage de la population vivant à moins de 5 km d'une formation sanitaire (FS)	60	57,9	96,50%	60	59,2	98,67%	62	ND		97,58%
Ratio population/médecin	15 000	14 404	104,14%	14 000	12 000	116,67%	13 500	11 095	121,68%	114,16%
Pourcentage des formations sanitaires répondant aux normes minimales en personnel	95,3	91	95,49%	97	84,8	87,42%	98	87	88,78%	90,56%
Pourcentage des formations sanitaires répondant aux normes en infrastructures	96	ND		ND	90		85	78,6	92,47%	92,47%
Rayon moyen d'action théorique (en Km)	6,7	6,5	103,08%	6,1	6,4	95,31%	5,9	5,8	101,72%	100,04%
										98,96%

Source : Elaboré à partir des budgets citoyens 2017-2020 et des annuaires statistiques du MS 2017-2018

En observant l'évolution du rayon moyen d'action théorique et du pourcentage de la population vivant à moins de 5 km d'une formation sanitaire, on constate une amélioration sur la période sous revue. En effet, le rayon moyen d'action théorique est passé de 6,5km en 2017 à 5,8km en 2019. Quant au pourcentage de la population vivant à moins de 5 km d'une formation sanitaire, il est passé de 57,9% en 2017 à 59,2% en 2018. Ces résultats sont en cohérence avec le niveau d'exécution des investissements sur ressources propres qui s'est situé à moyenne à 99,01% sur la même période. En effet, l'investissement à travers la réalisation d'infrastructures sanitaires affecte directement ces indicateurs d'où la nécessité d'accroître davantage les ressources à y consacrer.

En ce qui concerne l'indicateur Ratio population/médecin qui est directement lié aux dépenses de personnel à travers le recrutement de médecins, il est passé de 14 404 en 2017 à 11 095 en 2018 pour une norme de 10 000. Malgré cette amélioration du niveau de cet indicateur, des efforts restent à faire en vue du respect de la norme.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget du Ministère de la santé entre 2017 et 2019.

Tableau 10 : Situation d'exécution du budget du Ministère de la santé entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
Dépenses courantes	135,82	135,26	99,59%	155,33	157,97	101,69%	185,38	185,04	99,82%
Dépenses personnelles	71,70	71,69	99,99%	75,89	78,71	103,71%	102,37	102,24	99,88%
Dépenses d'acquisition de biens et services	14,28	13,83	96,80%	15,56	15,38	98,82%	19,12	18,92	98,93%
Dépenses de transferts courants	49,83	49,74	99,82%	63,88	63,88	100,0%	63,89	63,88	99,98%
Dépenses en capital	83,84	57,32	68,37%	52,04	38,89	74,73%	52,96	33,55	63,35%
Investissements exécutés par l'Etat	83,84	57,32	68,37%	52,04	38,89	74,73%	52,96	33,55	63,35%
Etat seul	48,63	47,49	97,66%	36,88	36,68	99,46%	28,95	28,93	99,90%
Subventions	26,95	5,54	20,55%	8,36	0,94	11,21%	20,61	1,40	6,80%
Prêts	8,27	4,30	52,00%	6,79	1,27	18,69%	3,39	3,22	94,91%
Depenses totales MS	219,66	192,58	87,67%	207,37	196,85	94,93%	238,34	218,59	91,71%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

II.2. Analyse des performances du Ministère en charge de l'éducation

Entre 2017 et 2019, le taux d'exécution annuel moyen du budget du Ministère en charge de l'éducation nationale est ressorti à 100,30%. Les programmes 058 « Accès à l'éducation formelle » 061 « Pilotage et soutien aux services de l'éducation formelle et non formelle », ont connu des taux d'exécution annuels moyens respectifs de 171,51% et 143,30% sur la période. Relativement aux programmes 059 « Qualité de l'éducation formelle », et 060 « Accès et qualité de l'éducation non formelle », les taux d'exécution annuels moyens sont ressortis respectivement à 38,18% et 86,81% sur

la même période.

Les taux d'exécution supérieur à 100% au niveau des programmes 058 et 061, d'une part et le taux faible pour le programme 059, d'autre part, s'expliquent par les difficultés liées à la répartition des dépenses de personnel entre les différents programmes du Ministère lors de la programmation budgétaire.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget du MENAPLN par programme budgétaire sur la période 2017-2019 (Conf Tableau 11).

Tableau 11 : Situation d'exécution du budget du MENAPLN par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Programme	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
055 : Offre de soins	99,00	119,20	120,40%	72,83	119,13	163,57%	77,53	116,93	150,81%
056 : Santé publique	97,69	54,22	55,51%	104,42	52,25	50,04%	124,73	73,29	58,76%
057 : Pilotage et soutien aux services de la Santé	22,87	19,16	83,81%	30,02	25,38	84,54%	36,02	28,37	78,75%
Dépenses totales MS	219,56	192,58	87,72%	207,27	196,76	94,93%	238,29	218,59	91,73%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

Tableau 12 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MENAPLN sur la période 2017-2019

Indicateurs	2017			2018			2019			Performance moyenne
	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	
Ratio élèves/classe au primaire	47,9	48,50	98,76%	48,50	48,50	100%	49	49,00	100%	99,59%
Nombre de salles de classe sous paillote au primaire résorbées	750	480	64%	348	348	100%	750	750	100%	88,00%
Taux brut de scolarisation au post-primaire (en %)	54,1	49	90,57%	52	52,7	101%	56,6	50,5	89,22%	93,71%
										93,77%

Source : Elaboré à partir des annuaires statistiques du MENAPLN 2017-2018 et des budgets citoyens 2017-2020

S'agissant de la qualité de l'enseignement, le tableau ci-dessous indique un taux moyen de réussite de 46,57% aux examens dont 68,43% pour le CEP, 32,80% pour le BEPC et 38,47% pour le BAC. Ce niveau relativement faible fait montre d'une contreperformance du système éducatif dans sa mission de transmission de connaissances aux apprenants même si cette inefficacité n'est pas

seulement imputable au système. La consommation budgétaire du ministère n'a donc pas permis de stimuler significativement les déterminants de la qualité de l'enseignement dans le sens d'une amélioration de la transmission du savoir aux apprenants.

Les taux de réussite aux différents examens sur la période 2017-2019 sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 13 : Evolution des taux de réussite aux différents examens du MENAPLN de 2017-2019

Intitulé	2017	2018	2019	Moyenne
Taux de réussite au CEP (en%)	73,7	65,8	65,8	68,43
Taux de réussite au BEPC (en%)	28,83	42,94	26,62	32,80
Taux de réussite au BAC (en%)	38,13	40,93	36,35	38,47
Taux moyen de réussite global (en%)	46,89	49,89	42,92	46,57

Source : Elaboré à partir des annuaires statistiques du MENAPLN 2017-2018

Le ratio élèves/classe au primaire s'est relativement peu dégradé sur la période 2017-2019, passant de 48,5 en 2017 à 49 en 2019. Toutefois, il demeure dans les limites de la norme de 50 élèves/classe. Quant au nombre de salles de classe sous paillote au primaire, un stock de 1 578 a été résorbé sur la même période. Ces deux indicateurs sont étroitement liés à l'investissement notamment

la réalisation d'infrastructures éducatives de qualité.

Le tableau 14 fait ressortir les niveaux d'exécution par nature du budget du Ministère en charge de l'éducation sur la période 2017-2019.

Tableau 14 : Situation d'exécution du budget du MENAPLN entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution	Dotation	Exécution	Taux d'Exécution
Dépenses courantes	317,40	313,33	98,72%	332,69	380,46	114,36%	448,62	444,40	99,06%
Dépenses personnelles	262,82	262,79	99,99%	272,07	322,83	118,66%	385,99	385,93	99,98%
Dépenses d'acquisition de biens et services	31,68	27,73	87,52%	31,71	30,07	94,82%	33,85	30,29	90,20%
Dépenses de transferts courants	22,90	22,81	99,59%	28,90	27,56	95,36%	29,04	28,18	97,03%
Dépenses en capital	58,30	37,17	63,76%	40,34	21,90	54,29%	36,13	20,69	57,25%
Investissements exécutés par l'Etat	58,30	37,17	63,76%	40,34	21,90	54,29%	36,13	20,69	57,25%
Etat seul	37,76	32,00	84,74%	17,59	16,37	93,06%	17,59	15,20	86,40%
Subventions	18,23	3,67	20,13%	21,72	4,56	21,02%	17,62	4,56	25,90%
Prêts	2,30	1,50	65,13%	1,02	0,96	93,97%	0,92	0,92	99,88%
Depenses totales MENAPLN	375,70	350,50	93,29%	373,02	402,36	107,86%	484,75	465,08	95,94%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

II.3. Analyse des performances du Ministère en charge des infrastructures

Sur la période 2017-2019, le budget du Ministère des infrastructures a connu un taux d'exécution annuel moyen de 70,02%. Les programmes 091 « Infrastructures routières », 092 « Développement du réseau routier classé, de voirie urbaine et des infrastructures ferroviaires, aéroportuaires, maritimes et cartographiques » et 093 « Sauvegarde du patrimoine routier, ferroviaire, aéroportuaire, maritime et cartographique » ont connu des taux d'exécution moyens respectifs de 68,98%, 46,33% et 97,50% sur la période. Quant au programme 094 « Pilotage et soutien », il a enregistré un taux d'exécution annuel moyen de 118,01% sur la même période. Ce niveau d'exécution supérieur à 100% s'explique par les insuffisances dans la ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes du Ministère au moment de la programmation budgétaire.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures par programme budgétaire entre 2017 et 2019. (Conf. tableau 15)

Les indicateurs de suivi de la performance du ministère des infrastructures à savoir la proportion de pistes rurales aménagées, la proportion de routes bitumées et la proportion de routes en bon état

expriment le niveau d'atteinte des résultats du programme 091 « Infrastructures routières ». Sur la période considérée, la performance moyenne enregistrée est de 96,36% pour un niveau d'exécution budgétaire dudit programme de 68,98%. On constate donc une efficience dans l'utilisation des ressources financières.

Cette situation découle de la prédominance des ressources d'investissement de ce programme. Toutefois, ce résultat peut aussi être tributaire d'une insuffisance dans le ciblage. En effet, l'écart important entre le niveau de consommation des crédits budgétaires et le niveau d'atteinte des résultats suscite des inquiétudes quant au caractère réaliste des cibles proposées.

Il sied donc pour l'Etat d'assurer une efficience dans la préparation et l'exécution budgétaires. Cela passe par la mise en place d'outils appropriés en conformité avec la gestion axée sur les résultats. En l'espèce, la dotation des acteurs d'outils de ventilation des dépenses de personnel entre les programmes budgétaires s'avère indispensable.

Tableau 15 : Situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures par programme entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Programmes	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
091 : Infrastructures routières	206,15	130,70	63,40%	119,33	101,73	85,25%	162,79	94,89	58,29%
092 : Développement du réseau routier classé, de voirie urbaine et des infrastructures ferroviaires, aéroportuaires, maritimes et cartographiques	0,34	0,02	5,04%	0,13	0,06	44,20%	0,19	0,17	89,75%
093 : Sauvegarde du patrimoine routier, ferroviaire, aéroportuaire, maritime et cartographique	1,01	1,01	100,00%	0,67	0,62	92,49%	0,15	0,15	100,00%
094 : Pilotage et soutien	3,49	3,75	107,51%	3,29	3,94	119,78%	3,23	4,09	126,75%
Dépenses totales du Ministère des infrastructures	211,00	135,48	64,21%	123,41	106,34	86,17%	166,36	99,30	59,69%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

Tableau 16 : Evolution de quelques indicateurs de performance du MI sur la période 2017-2019

Indicateurs	2017			2018			2019			Performance moyenne
	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	Cible	Réalisation	Performance	
Proportion de pistes rurales aménagées (en %)	33	30,40	92,12%	36,50	32,60	89,32%	35	33,11	94,60%	92,01%
Proportion de routes bitumées (%)	24,5	24,5	100,00%	25,61	26	101,52%	26,72	26,1	97,68%	99,73%
Proportion de routes en bon état (en %)	87	84	96,55%	88	86	97,73%	88	86	97,73%	97,34%
										96,36%

Source : Elaboré à partir des CSD-ITCH 2018-2019 du MI et des budgets citoyens 2017-2018

Les investissements sur ressources propres de ce ministère ont connu, un taux d'exécution annuel moyen de 99,25% la période 2017-2019. L'ensemble des indicateurs retenus au niveau de ce ministère sont étroitement liés aux dépenses d'investissement à

travers lesquelles les infrastructures routières sont réalisées.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures entre 2017 et 2019.

Tableau 17 : Situation d'exécution du budget du Ministère des infrastructures entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Exécution	Dotation	Execution	Taux d'Exécution	Dotation	Execution	Taux d'Exécution
Dépenses courantes	5,08	5,01	98,62%	4,96	4,87	98,16%	4,66	4,56	97,83%
Dépenses personnelles	2,98	2,98	100,0%	2,43	2,57	105,77%	2,45	2,44	99,47%
Dépenses d'acquisition de biens et services	1,76	1,69	96,01%	2,08	1,85	88,87%	1,91	1,82	95,39%
Dépenses de transferts courants	0,33	0,33	100,0%	0,44	0,44	100,0%	0,30	0,30	99,99%
Dépenses en capital	205,92	130,48	63,36%	118,45	101,47	85,66%	161,70	94,74	58,59%
Investissements exécutés par l'Etat	205,92	130,48	63,36%	118,45	101,47	85,66%	161,70	94,74	58,59%
Etat seul	92,92	92,41	99,45%	81,22	80,35	98,93%	51,32	51,00	99,37%
Subventions	63,37	18,13	28,61%	11,36	5,57	49,03%	44,35	2,83	6,39%
Prêts	49,64	19,94	40,18%	25,88	15,55	60,11%	66,03	40,91	61,96%
Dépenses totales MI	211,00	135,48	64,21%	123,41	106,34	86,17%	166,36	99,30	59,69%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

2ème PARTIE

ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DES CORPS DE CONTROLE

Le contrôle de la gestion des finances publiques est une pratique reconnue comme étant un élément déterminant d'une bonne gouvernance économique et financière. Il garantit l'orthodoxie dans la gestion financière, assure un bon fonctionnement des administrations publiques et instaure de ce fait 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.

Si le contrôle a priori ou de subsidiarité semble avoir un niveau de mise en œuvre satisfaisant au Burkina Faso, il n'en demeure pas moins pour ce qui concerne le contrôle a posteriori. D'ailleurs, les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) indiquent un niveau de contrôle mitigé au regard des scores obtenus par le Burkina Faso en 2019 (43/100). Il convient donc d'apprécier le dynamisme des corps de contrôle.

Dans cette partie, une analyse du budget des structures de contrôle sera faite d'une part, et d'autre part l'examen de l'activité de contrôle effectuée par ceux-ci.

I. ANALYSE DU BUDGET GLOBAL DES STRUCTURES DE CONTROLE SUR LA PERIODE 2017-2020

Entre 2017 et 2020, les dotations budgétaires globales des structures de contrôle sont passées de 5,00 milliards de FCFA à 7,02 milliards de FCFA, correspondant à un taux d'accroissement annuel moyen de 16,88% sur la période. Rapportées au budget général de l'Etat, ces dotations représentent des parts de 0,27% en 2017 ; 0,24% en 2018 ; 0,48% en 2019 et 0,38% en 2020.

Sur la période 2017-2019, le budget global de ces structures a connu un taux d'exécution annuel moyen de 94,91%. Toutefois, le programme 036 « Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat » a enregistré un taux faible en 2019 en se situant à 47,87% tandis que l'ASCE et la Cour des Comptes ont enregistré des taux respectifs de 97,78% et 99,99%.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dotations budgétaires des structures de contrôle ainsi que l'état d'exécution de leurs budgets sur la période 2017-2020.

Tableau 18 : Situation d'exécution et évolution des dotations budgétaires des structures de contrôle sur la période 2017-2020 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018		
	Dotation	Exécution	Taux d'exécution	Dotation	Exécution	Taux d'exécution
Autorité Supérieure de lutte contre la corruption	3,00	2,72	90,66%	2,24	2,22	99,13%
Cour des Comptes	1,13	1,13	99,98%	1,06	1,12	105,61%
MINEFID Programme 036: Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat	0,87	1,30	149,04%	1,18	1,57	133,16%
Total budget Structures de contrôle	5,00	5,15	102,97%	4,48	4,91	109,64%
Part du budget de l'Etat alloué à l'ASC	0,27%			0,24%		

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

Le contrôle, en dépit de son coût, est une source de création de valeur au regard de son rôle en faveur d'une gestion saine. Malgré l'accroissement global du budget alloué aux corps de contrôle sur la période 2017-2020, il reste tout de même insuffisant pour leur permettre d'accomplir efficacement les missions de contrôle à eux assignées du fait de l'étendue de leurs attributions et de la multiplicité des structures soumises au contrôle.

A titre illustratif, 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, 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%.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des contrôles effectués au niveau des EPE et des SE en 2019 par les corps de contrôle.

Taux d'accroissement 2017-2018	2019				2020			
	Dotation	Exécution	Taux d'exécution	Taux d'accroissement 2018-2019	Dotation	Exécution	Taux d'exécution	Taux d'accroissement 2019-2020
-25,46%	2,46	2,41	97,78%	10,16%	2,64	1,96	74,32%	7,27%
-6,19%	1,13	1,13	99,99%	6,75%	1,29	0,80	61,83%	14,38%
35,08%	3,91	1,87	47,87%	230,81%	3,08	0,67	21,63%	-21,05%
-10,53%	7,50	5,41	72,11%	67,58%	7,02	3,43	48,87%	-6,41%
	0,48%				0,38%			

Tableau 19 : Proportion de structures ayant reçu une visite des corps de contrôle en 2019

	2019	
	SE	EPE
Nombre de structures visitées	6	37
Nombre de structures non visitées	14	73
Total des structures	20	110
Proportion de structure visitées	30,00%	33,64%

Source : Elaboré à partir des Rapport d'activités des SE et des EPE 2019

II. ANALYSE DU BUDGET PAR STRUCTURE DE CONTROLE SUR LA PERIODE 2017-2020

II.1. Analyse du budget de l'ASCE-LC sur la période 2017-2020

a- Analyse des dotations budgétaires de l'ASCE-LC entre 2017 et 2020

Les dotations budgétaires de l'ASCE-LC sont passées de 3,00 milliards de FCFA en 2017 à 2,64 milliards de FCFA en 2020, soit une baisse moyenne de 2,68% sur la période 2017-2020. Cette baisse est essentiellement imputable aux dépenses en capital (-6,64% en moyenne), les dépenses courantes ayant augmenté en moyenne de 9,35% sur la période.

Spécifiquement pour ce qui concerne le fonds d'intervention de l'Institution, les dotations sont passées de

0,36 milliard de FCFA en 2018, à 0,34 milliard de FCFA en 2019, puis à 0,33 milliard de FCFA en 2020. On constate que sur la période, le budget du fonds est en quasi-stagnation alors qu'il prend en charge l'essentiel des missions de contrôle de l'ASCE-LC au sein des ministères et institutions. En d'autres termes, le nombre de missions de contrôle et de structures à auditer chaque année, dépend de la dotation du fonds d'intervention.

Concernant la part du budget de l'Etat alloué à l'ASCE-LC, il faut rappeler que l'article 59 de la loi organique 082-2015/CNT portant attribution, composition, organisation et fonctionnement de l'ASCE-LC disposent qu'une part d'au moins 0,1% du budget national doit être consacrée chaque année à l'Institution. L'analyse révèle que l'ASCE-LC a obtenu une part de 0,18% en 2017 ; 0,20% en 2018 ; 0,17% en 2019 et 0,20% en 2020. Même si selon ces chiffres, la norme semble respectée sur la période d'analyse, il faut relever qu'en termes de valeurs nominales, ces dotations ne permettent pas à l'Institution de mener efficacement ses missions régaliennes.

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution du budget de l'ASCE-LC ainsi que les parts y relatives sur la période 2017-2020.

Tableau 20 : Evolution des dotations budgétaires de l'ASCE-LC entre 2017 et 2020 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017		2018		2019		2020	
	Dotation	Taux d'ac-croissement 2017-2018	Dotation	Taux d'ac-croissement 2018-2019	Dotation	Taux d'ac-croissement 2019-2020	Dotation	Taux d'ac-croissement 2019-2020
Dépenses courantes	1,04	20,96%	1,25	3,45%	1,30	3,63%	1,34	3,63%
Dépenses personnelles	0,45	12,82%	0,51	-7,75%	0,47	35,30%	0,63	35,30%
Dépenses d'acquisition de biens et services	0,53	29,95%	0,69	10,71%	0,77	-8,91%	0,70	-8,91%
Dépenses de transferts courants	0,05	0,00%	0,05	15,70%	0,06	-80,78%	0,01	-80,78%
Dépenses en capital	1,96	-49,91%	0,98	18,70%	1,17	11,30%	1,30	11,30%
Investissement exécutés par l'Etat	1,96	-49,91%	0,98	18,70%	1,17	11,30%	1,30	11,30%
Etat seul	1,96	-49,91%	0,98	18,70%	1,17	11,30%	1,30	11,30%
Dépenses totales ASCE-LC	3,00	-25,46%	2,24	10,16%	2,46	7,27%	2,64	7,27%
Part du budget de l'Etat alloué à l'ASC	0,18	0,20%	0,20	0,17	0,20		0,20	

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

b- Analyse de l'exécution du budget de l'ASCE-LC entre 2017 et 2019

Sur la période 2017-2019, le budget de l'ASCE-LC a été exécuté en moyenne à 95,86% dont 98,07% pour les dépenses courantes et 95,25% pour les dépenses en capital. Ces taux d'exécution satisfaisants traduisent la volonté de l'Institution de mener à bien ses missions de contrôle dans l'optique de réduire davantage les risques de malversations au sein des services publics.

Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du budget de l'ASCE-LC sur la période 2017-2019.(Conf. Tableau 21)

I.2. Analyse budgétaire du Programme "Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat" sur la période 2017-2020

a- Analyse des dotations budgétaires du Programme entre 2017 et 2020

Les dotations budgétaires du Programme « Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat » sont passées de 0,87 milliard de FCFA en 2017 à 3,08 milliards de FCFA en 2020, correspondant à un accroissement annuel moyen de 81,61% sur la période 2017-2020.

Les actions « lutte contre la fraude et le faux » et « audit et évaluation des finances publiques » n'enregistrent pas de dotations en 2020. Cette situation pourrait découler, soit d'un recentrage des actions du Programme pour mieux atteindre les objectifs, soit d'une insuffisance dans la répartition des crédits budgétaires entre les différentes actions du Programme.

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution des dotations budgétaires du Programme par action.(Conf. Tableau 21)

Tableau 21 : Situation d'exécution du budget de l'ASCE-LC entre 2017 et 2019 (en milliards de FCFA)

Intitulés	2017			2018			2019		
	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution	Dotation	Execution	Taux d'Execution
Dépenses courantes	1,04	1,04	100,00%	1,25	1,23	98,44%	1,30	1,24	95,78%
Dépenses personnelles	0,45	0,45	100,00%	0,51	0,49	97,07%	0,47	0,47	99,85%
Dépenses d'acquisition de biens et services	0,53	0,53	100,00%	0,69	0,69	99,83%	0,77	0,71	92,94%
Dépenses de transferts courants	0,05	0,05	100,00%	0,05	0,05	93,46%	0,06	0,06	100,00%
Dépenses en capital	1,96	1,68	85,74%	0,98	0,98	100,00%	1,17	1,17	100,00%
Investissements exécutés par l'Etat	1,96	1,68	85,74%	0,98	0,98	100,00%	1,17	1,17	100,00%
Etat seul	1,96	1,68	85,74%	0,98	0,98	100,00%	1,17	1,17	100,00%
Depenses totales ASCE-LC	3,00	2,72	90,66%	2,24	2,22	99,13%	2,46	2,41	97,78%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

Tableau 22 : Evolution des dotations budgétaires du Programme "Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat" entre 2017 et 2020 (en milliards de FCFA)

Programmes	2017		2018		2019		2020	
	Dotation	Taux d'accroissement 2017-2018	Dotation	Taux d'accroissement 2018-2019	Dotation	Taux d'accroissement 2018-2019	Dotation	Taux d'accroissement 2019-2020
Actions du programme	0,87	35,08%	1,18	230,81%	3,91	230,81%	3,08	-21,05%
03601: Contrôles organiques	0,41	42,36%	0,58	486,61%	3,42	486,61%	2,87	-16,00%
03602: Gestion de la tutelle	0,05	-1,98%	0,04	3,91%	0,05	3,91%	0,20	323,07%
03603: Supervision des systèmes financiers							0,02	
03604: Lutte contre la fraude et le faux	0,36	47,23%	0,53	-23,65%	0,40	-23,65%		
03605: Audit et évaluation des finances publiques	0,06	-58,62%	0,03	50,04%	0,04%	50,04%		

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

b- Analyse de l'exécution du Programme entre 2017 et 2019

Le programme « Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat » a connu des taux d'exécution de 149,04% ; 133,16% et 47,87% respectivement en 2017 ; 2018 et 2019. Les taux d'exécution au-delà de 100% sont dus à une insuffisance dans la ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes du MINEFID au moment de la programmation budgétaire.

Le taux d'exécution faible enregistré en 2019 est dû à la faible exécution des actions « contrôles organiques » (40,69%) et « audit et évaluation des finances publiques » (77,22%), les deux autres actions du Programme ayant été exécutées à 100%.

Le tableau ci-dessous présente l'exécution des actions du Programme entre 2017 et 2019.

Tableau 23 : Situation d'exécution du Programme "Contrôle, audit et sauvegarde des intérêts de l'Etat" entre 2017 et 2019
(en milliards de FCFA)

Programmes	2017			2018			2019		
	Dotation	Exécution	Taux d'exécution	Dotation	Exécution	Taux d'exécution	Dotation	Exécution	Taux d'exécution
Actions du programme	0,87	1,30	149,04%	1,18	1,57	149,04%	1,18	1,57	133,16%
03601: Contrôles organiques	0,41	0,84	205,64%	0,58	0,97	205,64%	0,58	0,97	167,17
03602: Gestion de la tutelle	0,05	0,04	98,02%	0,04	0,04	98,02%	0,04	0,04	100,0%
03604: Lutte contre la fraude et le faux	0,36	0,36	100,0%	0,53	0,53	100,0%	0,53	0,53	100,0%
03605: Audit et évaluation des finances publiques	0,06	0,06	95,17%	0,03	0,03	95,17%	0,03	0,03	100,0%

Source : Elaboré à partir des données 2017-2020 du CID

CONCLUSION

La gestion des finances publiques de 2013-2020 analysée dans le présent rapport alternatif à travers la commande publique, la performance de quelques ministères et institutions ainsi que l'activité des corps de contrôle laissent entrevoir une gestion relativement satisfaisante des deniers publics.

Conformément aux objectifs assignés à la commande publique par la constitution, l'analyse a montré que le système dans sa globalité demeure inefficace. Insuffisamment exploitée aujourd'hui, ce cadre ne permet pas de faire de l'achat public un véritable acte économique, moteur de croissance durable. Les ouvrages délivrés par la commande publique sont souvent de qualité indésirable, ne répondent pas forcément aux besoins de la population mais aussi occasionnent des pertes pour l'Etat. S'y ajoutent les imperfections liées aux procédures de passation des marchés (les dérogations qui entraînent le non-respect de certaines règles de bonne gestion des finances publiques).

Pour ce qui concerne la performance des ministères et institutions que sont le MS, le MENAPLN et le MI sur la période 2017-2019, elle demeure moyennement satisfaisante. Les niveaux de consommation n'ont

pas permis d'atteindre les cibles. Cependant, il est à noter que les réformes budgétaires engagées ces dernières années ont permis d'améliorer le niveau d'exécution budgétaire même si les niveaux de performances enregistrées restent à améliorer.

Quant aux corps de contrôle de l'Etat, l'analyse de leurs activités courant 2019 montre qu'ils ne parviennent pas à contrôler l'ensemble des structures de l'Etat. Cela peut constituer une brèche pour une mauvaise gestion des ressources publiques. Cette insuffisance dans le contrôle est en partie liée aux moyens mis à la disposition de certains de ces corps pour la conduite d'activités de contrôle. C'est le cas de l'ASCE-LC qui malgré son enveloppe insuffisante a vu son budget fluctué entre 2017 et 2020 même si la part d'au moins 0,1% du budget à leur allouer est respectée.

Du reste, pour chacune de ces composantes de la gouvernance financière, le Gouvernement devrait consentir davantage des efforts pour que l'ensemble des réformes amorcées dans le domaine des finances publiques ces dernières années puissent impulser une dynamique de gestion saine des ressources publiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Annuaire statistique 2010-2018 du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues

Annuaire statistique 2016-2018 du Ministère de la Santé

Budgets citoyens, 2017-2020

Loi n°039-2016/AN portant réglementation générale de la commande publique

Lois de finances pour l'exécution du budget de l'État, Exercice 2010-2020

Quotidien d'information de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics et des Engagements Financiers du Burkina, Janvier et Février 2019

Rapport annuel d'activités 2018-2019 de l'Autorité de régulation de la commande publique du Burkina Faso (ARCOP)

Rapport annuel de performance 2018-2019, Cadre Sectoriel de Dialogue « Infrastructures de Transport, de Communication et d'Habitat (CSD-ITCH) »

Rapport de performance des Sociétés d'État (SE), Exercice 2019

Rapport 2016 du CIFOEB sur la transparence budgétaire au Burkina

Rapport du Secrétariat sur la gestion des Établissements Publics de l'État (EPE), Exercice 2018-2019

Rapport synthèse 2017, Commission d'enquête parlementaire sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les Maitrises d'ouvrage déléguées (Mod)

ANNEXES

Annexe 1 : Etats détaillés de la commande publique des ministères et institutions sur la période 2013-2020

Procédures de passation	2013		2014		2015		2016	
	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)
A00	-	212,4	-	180,9	582	220,2	-	166,3
DPX	358	3,8	385	4,2	432	4,6	458	4,8
DP-MI	196	37,7	212	48,3	226	33,0	273	27,6
DP-A		-		-		-		-
DC-NF		-		-	5	0,0		-
DC-F	425	1,1	811	2,0	973	2,6	1 346	3,6
CC		-		-		-		-
AOR	61	21,4	65	30,5	10	5,0	28	2,7
DP-R	54	46,3	44	3,1		-	4	0,2
ED	102	27,7	200	32,8	286	45,5	373	59,7
Total	1 196,00	350,45	1 717,00	301,94	2 514,00	311,05	2 482,00	264,97
Proportion des marchés prévus pour être passer entente directe	8,53%	7,89%	11,65%	10,87%	11,38%	14,63%	15,03%	22,54%
Tx procédure expt	18,14%	27,23%	18,00%	22,01%	11,77%	16,23%	16,32%	23,65%
Proportion procédures faisant l'objet de publicité	46,32%	72,45%	34,77%	77,31%	49,32%	82,92%	29,45%	74,98%
Proportion procédures ne faisant pas de publicité	53,68%	27,55%	65,23%	22,69%	50,68%	17,08%	70,55%	25,02%

Procédures de passation	2017		2018		2019		2020		Total	
	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)	Nombre	Valeur (en milliards de FCFA)
A00	-	379,8	-	321,1	-	291,3	-	189,8	582	1 961,86
DPX	513	11,6	517	13,2	487	13,1	467	14,7	3 617	70,00
DP-MI	274	93,7	260	49,7	150	35,6	208	38,6	1 799	364,30
DP-A	42	0,8	82	1,6	99	2,1	120	2,3	343	6,88
DC-NF	334	0,2	390	0,4	583	0,4	419	0,3	1 731	1,31
DC-F	1 853	8,8	2 301	21,2	2 383	12,5	2 023	10,9	12 115	62,86
CC	115	0,7	260	1,8	266	1,8	225	1,5	866	5,80
AOR	24	4,5	10	1,8	16	57,5	26	21,2	240	144,63
DP-R	1	0,1	1	0,0	3	0,6		-	107	50,40
ED	711	121,8	839	58,1	974	116,9	873	98,2	4 358	560,67
Total	3 867,00	621,97	4 660,00	468,94	4 961,00	531,95	4 361,00	377,44	25 758,0	3 228,71
Proportion des marchés prévus pour être passer entente directe	18,39%	19,59%	18,00%	12,38%	19,63%	21,97%	20,02%	26,02%	16,92%	17,37%
Tx procédure expt	19,03%	20,31%	18,24%	12,78%	20,02%	32,90%	20,61%	31,63%	18,27%	23,41%
Proportion procédures faisant l'objet de publicité	21,44%	78,13%	18,43%	82,23%	14,84%	64,32%	18,23%	65,01%	24,62%	74,43%
Proportion procédures ne faisant pas de publicité	78,56%	21,87%	81,57%	17,77%	85,16%	35,68%	81,77%	34,99%	75,38%	25,57%

OCTOBRE 2020

📍 01 BP 4112 Ouagadougou 01
☎ (226)25367944 / 72809233 / 78727761
✉ cifoeb@gmail.com
🌐 www.cifoeb.org