

Peut-on lutter contre la corruption dans les marchés publics au Burkina Faso ?

ICBE POLICY BRIEF

Par

Denis B. Akouwerabou, Parfait Bako
(Université Ouaga 2)



Rita Willaert / Creative Commons

RÉSUMÉ

Cela n'est plus à démontrer, les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle important dans l'économie du Burkina Faso. Seulement, ce rôle est limité par la faiblesse de la demande privée. Les marchés publics constituent dans ce contexte une alternative de premier choix. Pourtant, la soumission à l'attribution de marchés publics peut aussi être un danger pour les PME. La passation des marchés publics est affectée par la corruption qui conduit le plus souvent à la faillite des PME. Pour étudier cette problématique, la présente recherche s'est donnée pour objectif d'identifier les raisons de la persistance de

la corruption dans les marchés publics de matériels et de fournitures de bureau au Burkina Faso. Les analyses montrent que les raisons qui poussent les entrepreneurs à participer activement à la corruption sont de deux ordres. Certains s'y adonnent parce que c'est un moyen d'enrichissement facile, d'autres parce que soumettre un dossier avec un ratio qualité-prix optimal n'est pas suffisant pour être attributaire d'un marché public au Burkina Faso.

SIEGE SOCIAL

TrustAfrica
Lot 87, Sacré Coeur 3
Pyrotechnie x VDN
BP 45435
Dakar-Fann, Senegal

T +221 33 869 46 86
F +221 33 824 15 67
E info@trustafrica.org
W www.trustafrica.org

Le Fonds de Recherche sur le Climat d' Investissement et l'Environnement des Affaires (CIEA) est une initiative conjointe de TrustAfrica et du CRDI.

INTRODUCTION

Le Burkina Faso a fait des efforts institutionnels importants pour limiter la pratique de la corruption dans les marchés publics. À titre d'exemple, la création de l'Autorité supérieure de contrôle d'État (ASCE) est née de la volonté des pouvoirs publics de combattre le phénomène dans la gestion des deniers publics. En plus des structures publiques, la société civile burkinabè a mis en place, de son côté, des organisations importantes qui travaillent dans ce sens. La plus connue est le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC), une ONG indépendante et apolitique, qui sensibilise et dénonce les actes de corruption avérés. Mais, est-ce que cet arsenal institutionnel anti-corruption a produit les effets escomptés ? Selon l'indicateur de Transparency international (indice de perception de la corruption – CPI), les efforts entrepris ont permis de faire baisser le niveau de la corruption au Burkina Faso. Classé 105e sur 179 pays en 2007, le pays était classé 83e sur 176 en 2012.

Mais, il faut noter que jusqu'à ce jour, les indicateurs de la corruption ont toujours été conçus à partir de présomptions. En vue de répondre à la question posée, la présente recherche a utilisé une autre approche. Une enquête a été menée auprès des entrepreneurs candidatant aux appels d'offre publics pour recueillir leur avis sur l'état de la corruption au Burkina Faso.

Dans la présente synthèse, nous présentons dans la section 1 les méthodes d'analyse. La section 2 présente et discute les résultats de l'étude et la section 3 décline les implications des résultats de l'analyse avant de conclure par des recommandations de politiques anti-corruption.

MÉTHODES D'ANALYSE

Les résultats présentés dans ce Policy brief ont été obtenus à partir de données primaires collectées auprès de 351 entreprises localisées dans les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso en 2012. L'échantillon des entreprises est constitué de 282 entreprises qui prennent part aux appels d'offre publics et de 69 qui n'y participent pas. L'enquête n'a concerné que les entreprises qui exercent leurs

activités dans l'offre de matériels et fournitures de bureau du fait du nombre élevé d'appels d'offres pour l'acquisition de ces biens. Une part importante des entreprises de l'échantillon (90 %) est implantée à Ouagadougou. L'analyse des données collectées a été réalisée à travers des statistiques descriptives et une approche économétrique.

La quasi-totalité des PME candidatant aux appels d'offre publics sont unanimes sur le fait que la corruption se pratique et prend de l'ampleur dans les marchés publics de matériels et fournitures de bureau.

RÉSULTATS

Les données démontrent que la corruption ne cesse de prendre de l'ampleur dans les marchés publics. Malgré la multitude des structures publiques et privées de lutte anti-corruption, le phénomène ne fait que s'amplifier au Burkina Faso. Aucun marché public n'échappe à la pratique de la corruption, quel que soit son montant. La quasi-totalité des PME candidatant aux appels d'offre publics sont unanimes sur le fait que la corruption se pratique et prend de l'ampleur dans les marchés publics de matériels et fournitures de bureau. La corruption est initiée du point de vue des promoteurs des PME par les entrepreneurs à 37,3 % et par les agents publics à 62,7 %. Selon 51,7 % des promoteurs des PME, les entrepreneurs usent de la corruption pour obtenir des marchés publics, car avoir un dossier technique de qualité et une offre financière optimale n'est plus une condition suffisante pour décrocher un marché public. C'est pour cette raison que 69,5 % des PME qui postulent aux marchés publics versent fréquemment des pots-de-vin pour en être attributaires.

Les autres raisons qui poussent les PME à passer par les pots de vin sont entre autres (i) la recherche du minimum de fonds pour maintenir la PME en activité, et (ii) la recherche de la rente. Selon les entrepreneurs, les entreprises les moins compétitives recourent toujours à la corruption pour se faire attribuer de façon illégale des marchés publics. La corruption initiée par les entreprises compétitives n'est rien d'autre qu'une réponse stratégique qui vient accroître la rente des agents

publics. Le constat amer que l'on peut établir est que, même dans les cas où ce ne sont pas les PME qui initient la corruption, celles-ci ne peuvent pas la refuser. En fait, pour les promoteurs des PME, refuser un marché qu'un agent public vous propose revient à prendre le risque de ne plus jamais être attributaire de marché public, cette pratique commençant à être la règle. Ce qui est encore plus accablant est que certaines PME acceptent des marchés alors qu'elles ne sont même pas capables de les exécuter.

À partir de tous ces constats, on peut dire qu'il est quasi impossible de supprimer la corruption dans les marchés publics au Burkina Faso. Les promoteurs des PME pensent en effet qu'il est quasi impossible de combattre la corruption dans les marchés publics de matériels et fournitures de bureau. En pratique, ils reconnaissent que des efforts sont faits, mais à 65,8 %, ils pensent qu'ils sont insuffisants. Selon les entrepreneurs, la corruption s'est greffée à des comportements sociaux tels que le clanisme ou le tribalisme, ainsi chaque agent chargé de la passation des marchés publics cherche à les attribuer aux entrepreneurs de son clan ou de son ethnie.

La pratique de la corruption à travers le clanisme est aisée car, dans ces conditions, les négociations des montants des pots-de-vin sont facilitées par le fait que l'agent public et l'entrepreneur sont du même bord et entretiennent une relation de coordination dynamique. Même si l'ensemble des promoteurs des PME reconnaissent que la corruption peut conduire à la faillite, ils pensent que le risque est faible lorsqu'elle est associée au clanisme.

Les promoteurs des PME pensent par ailleurs que l'alternance politique serait une bonne chose en ce sens qu'elle permettrait de changer la distribution des marchés publics, mais qu'elle ne ferait pas disparaître la corruption dans les marchés publics. Pour eux, la quasi impossibilité de combattre la corruption dans les marchés publics provient du fait que les sanctions ne sont pas systématiquement appliquées et, que lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas assez dissuasives ni diligentes. De l'avis des PME, il semble exister une impunité proportionnelle à la puissance de l'acteur en cause. Toute chose qui fait croire (dire) que la corruption est admise (autorisée) dans les marchés publics. Ainsi, toute

PME attributaire d'un marché public sait qu'elle doit reverser en contrepartie 10 % du montant du marché obtenu en remerciement à ceux qui lui ont attribué.

Cette pratique tend souvent à se confondre avec certaines pratiques culturelles locales. En effet, donner un cadeau pour remercier une personne avec laquelle on a eu une bonne collaboration de travail est une pratique courante au Burkina Faso. Mais, l'évidence empirique atteste à la majorité des opinions des promoteurs des PME que chaque fois qu'un entrepreneur verse une somme d'argent à un agent public, cela est fait dans le but de le remercier pour un acte de corruption déjà posé ou pour un acte illégal à venir. De toute évidence, si les agents publics participent à la corruption, cela est motivé par les retombées financières.

La corruption s'est greffée à des comportements sociaux tels que le clanisme ou le tribalisme, ainsi chaque agent chargé de la passation des marchés publics cherche à les attribuer aux entrepreneurs de son clan ou de son ethnie.

On peut alors se poser la question de savoir si la pratique de la corruption est avantageuse pour les entreprises. Pour répondre à cette question, nous avons adopté une démarche économétrique. Elle a consisté à appréhender, d'une part, les facteurs de motivation de la corruption dans les marchés publics et, d'autre part, les effets de la corruption sur la productivité des PME. L'analyse économétrique des déterminants de la corruption a confirmé certains résultats de l'analyse descriptive. En effet, selon les résultats, l'absence de sanctions réelles, l'existence d'une rente liée à la corruption, le manque d'alternance politique et la forte concurrence favorisent la corruption dans les marchés publics.

En plus de ces facteurs, nous avons relevé d'autres motivations à la corruption, dont l'âge du promoteur et l'expérience de la PME dans l'exécution des marchés publics. Les PME qui pensent que l'absence d'alternance politique est un frein à la bonne gouvernance sont également celles qui corrompent le plus. Les PME qui ont été attributaires

d'un marché public dans le passé sont également très actives dans la pratique de la corruption. La quasi-totalité des PME est aujourd'hui engagée dans la pratique de la corruption. Ceci leur est-il avantageux ?

Les résultats des estimations montrent que la corruption affecte négativement la productivité du secteur tout entier. En revanche, elle améliore la productivité des PME attributaires de marchés publics. En clair, l'effet net de la corruption sur l'ensemble des PME est négatif. La corruption réduit de 40 % la productivité des PME du secteur des matériels et fournitures de bureau. Cela s'explique par le fait que grâce à la corruption, quelques entreprises obtiennent tous les marchés publics et réalisent de gros profits. Ce comportement corruptif rationne une grande majorité de PME et les contraint à se tourner vers la demande privée. Cette dernière étant faible, les PME « rationnées » réalisent de très faibles performances et cela les contraint à réduire leur activité, voire à abandonner leur domaine d'activité.

Ainsi, les PME soumissionnaires aux marchés publics qui usent de la corruption sont plus productives que celles qui s'y refusent. Nous avons constaté que la corruption peut permettre aux PME attributaires d'accroître leurs valeurs ajoutées de 50 %. L'hypothèse selon laquelle les PME les plus prospères sont celles qui corrompent et décrochent les marchés est ainsi confirmée.

Faut-il alors se résigner et renoncer à la lutte contre la corruption dans les marchés publics ? Non absolument pas. Si les promoteurs des PME reconnaissent qu'on ne peut pas éliminer la corruption dans les marchés publics de fournitures de bureau, ils estiment qu'on peut la freiner à travers une plus étroite collaboration gouvernement-secteur privé. Ainsi, pour réduire la corruption dans les marchés publics de fournitures de bureau, ils ont formulé quelques recommandations. Ils proposent à l'ensemble des promoteurs de PME que des rencontres d'échanges et de partage d'expériences sur la corruption soient tenues en présence des agents et structures publics intervenant dans le processus de passation des marchés publics. Les promoteurs des PME doivent également aider les structures publiques dans l'identification des actes de corruption dans les marchés publics. Ils suggèrent également que les sanctions soient plus dissuasives dans les cas de corruption avérée.

IMPLICATIONS DES RÉSULTATS

Les marchés publics de matériels et fournitures de bureau ne sont pas ceux où les montants de dépenses publiques sont les plus importants. Cependant, nos résultats démontrent que la corruption s'y pratique et prend même de l'ampleur. Toutes les entreprises se sont investies dans la corruption parce qu'elle est (i) un moyen d'enrichissement et qu'à ce jour, il est devenu (ii) impossible de se faire attribuer un marché public à partir de la qualité technique du dossier. Par ailleurs, (iii) la corruption tend à se banaliser car les sanctions mises en place par l'État pour la combattre sont inefficaces. Au regard des points (i), (ii) et (iii), on peut dire que pour combattre la corruption dans les marchés publics au Burkina Faso, les sanctions doivent être plus dissuasives.

Les résultats montrent également que pour trouver des solutions durables contre la corruption, il faut impliquer les entreprises dans la conception des mesures, des techniques d'identification et de répression de la corruption. Les résultats du présent travail doivent cependant être pris avec réserve. Pour être généralisables, il est nécessaire que des études sur des marchés publics importants soient réalisées.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Akouwerabou, B.D., et Bako, P., 2012, *Marchés publics et Petites et moyennes entreprises (P.M.E.) au Burkina Faso : Quelle gouvernance ?*, Rapport de TrustAfrica.

REN-LAC (Réseau national de lutte anti corruption), *Les présomptions de corruption dans les marchés publics au Burkina Faso*, Rapport 2011.

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2007 and 2012*.