



SOS-TORTURE / BURUNDI
Celui qui sauve une vie sauve l'humanité toute entière.

BURUNDI BULLETIN DE JUSTICE

Edité par SOS-TORTURE / BURUNDI
<http://sostortureburundi.org>



Bulletin de Justice N° 79 de mars 2025

OPACITÉ DANS LA PASSATION ET LA GESTION DES MARCHÉS PUBLICS AU BURUNDI

UN DEFI A RELEVER POUR LA REUSSITE DE TOUTE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU PAYS



En haut : Evariste Ndayishimiye devant le bâtiment du barrage de Mpanda en ruine se lamente : « C'est une honte. En tant que président, je suis sidéré de constater que 54 milliards sont perdus. »

En bas à gauche : Pancarte d'une des sociétés minières dont les contrats ont été suspendus en 2021 pour convention déséquilibrées en défaveur de Gouvernement

En bas à droite : Photo d'une délégation conduite par le ministre des finances sur le chantier de la société SOTREVO à Murehe en commune Busoni de la province Kirundo

Le 4 mars 2025, le Burundi a été classé à la 170^{ème} position sur 176 et 44ème sur 47 en Afrique subsaharienne par Index of Economic Freedom, à partir de 12 indicateurs répartis en quatre catégories principales : l'Etat de droit (incluant la protection des droits de propriété, l'intégrité gouvernementale et l'efficacité judiciaire), la prépondérance du gouvernement dans l'économie, l'efficacité réglementaire et l'ouverture des marchés avec un score bas de 39,7%.

Selon des experts un tel rapport indique que le Burundi n'attire pas les investisseurs du fait de « **forte prévalence de la corruption, l'inflation à 40 pour cent, le faible niveau de liberté des marchés et la rareté de la main-d'œuvre qualifiée constituent autant d'obstacles** ». ¹

Ce score médiocre amène la rédaction du Bulletin de Justice, SOS Torture Burundi à scruter la problématique de passation des marchés publics au Burundi qui reste parmi les facteurs clés du développement économique et d'attraction des investisseurs pour formuler des recommandations sur les voies et moyens de relever les défis en cours. En effet, au Burundi tout comme ailleurs, les marchés publics représentent de véritables enjeux économiques et financiers, voire de développement. Chaque année, une part importante du budget de l'Etat fait l'objet de passation de marchés qui constituent 70% du budget de l'Etat. ² Ils sont donc stratégiques pour impulser et soutenir la croissance à travers des projets d'investissement et d'équipement. En un mot comme en mille, un système des marchés publics bien conçu constitue un maillon incontournable dans la vie économique, un levier stratégique pour le développement socio-économique en vue d'aboutir aux objectifs des politiques publiques ³.

Erigé au rang des principes de base de la gestion des marchés publics par l'article 11⁴ du Code des marchés publics ⁵, le principe de transparence signifie que « **toutes les personnes physiques ou morales à même de soumissionner sont informés sur les points concernant le marché projeté** » ⁶. En d'autres termes, l'obligation de transparence consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture des marchés à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures de passation ⁷. Les marchés concernés sont bien évidemment les marchés de travaux, de fournitures, de prestations ainsi que les délégations de services publics ⁸.

Hélas, un diagnostic de la gestion des marchés publics au Burundi laisse entrevoir que les procédures d'attribution manquent souvent de transparence et ne répondent pas toujours à des critères de sélection objectifs. Le public a été surpris, à maintes reprises, par des scandales financiers portant sur des barrages, des écoles, des hôpitaux, des routes, bref des infrastructures d'intérêt public, qui n'ont pas été exécutés ou dont des soumissionnaires n'ont pas été à la hauteur de leurs engagements. Face à ce triste constat, il est légitime de s'interroger **s'il y a eu des appels d'offres ouverts basés sur une concurrence effective et en toute transparence ?** Cette question se pose chaque fois que les autorités sermonnent les soumissionnaires qui ont failli à leurs offres ou les agents publics qui leur ont attribué le marché. Compte tenu des enjeux financiers, la passation et l'exécution des marchés publics sont fortement exposées aux risques de corruption, de fraudes et d'abus divers, constituant ainsi des défis majeurs pour la bonne gouvernance.

¹ IWACU, 24 mars 2025, **Index of Economic Freedom 2025 : score préoccupant pour le Burundi**, Lien :

² IWACU, 5 Octobre 2023, Olucome : **La corruption, une gangrène dans les marchés publics**, Lien : <https://www.iwacu-burundi.org/olucome-la-corruption-une-gangrene-dans-les-marches-publics/>

³ OIDD, « *Les marchés publics dans les pays en développement. Leçons apprises dans les activités récentes de l'IDLO* », article disponible sur le site <https://www.files.ethz.ch/isn/141160/27.pdf>.

⁴ L'article 11 du Code des marchés public dispose comme suit : « *Les règles fixées par la présente loi reposent sur les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures (...)* ».

⁵ Les marchés publics sont actuellement régis par la loi N°1/04 du 29 janvier 2018 portant Code des marchés publics.

⁶ OAG, « *Analyse de la transparence dans la gestion des marchés publics. La loi N°1/01 du 04 Février 2008 portant Code des marchés publics au Burundi : Une loi tournée* », Bujumbura, Décembre 2012, p.12.

⁷ *Idem*, p.23.

⁸ Voir l'Article 5 du Code des marchés publics.

Mougeot et Naegelen ont résumé parfaitement ces risques pesant sur les deniers publics en affirmant que : « **Pour l'opinion publique, les marchés publics apparaissent d'abord comme des moyens de financement des partis politiques et sont synonymes de corruption (...)** »⁹.

Il est unanimement reconnu que la capacité d'atteindre les objectifs de développement économique et social pour les pays dépend largement du bon fonctionnement de leurs systèmes de passation des marchés¹⁰. Pour cela, les Etats doivent mettre en place des cadres juridiques et institutionnels adéquats et adopter les standards internationalement reconnus en la matière. Dans le cadre de l'Union Européenne par exemple, ils reconnaissent que les marchés publics efficaces sont indispensables pour résoudre bon nombre des défis politiques clés comme la croissance et les emplois, la discipline fiscale, la modernisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption et la collusion, l'accès au marché pour les PME¹¹, la confiance des citoyens dans les autorités publiques et la démocratie, ainsi que l'innovation et la croissance durable d'un point de vue environnemental et social¹².

L'Union Européenne prêche en outre que le renforcement des marchés publics constitue un élément clé des actions des autorités publiques dans la perspective de mettre en place une société plus équitable fondée sur l'égalité des chances, une croissance économique durable et une large participation au marché¹³. Par ailleurs, un système de marchés publics efficace peut grandement contribuer à la durabilité des finances publiques.

En outre, la passation des marchés devrait être considérée comme faisant partie intégrante des stratégies de gouvernance et de lutte contre la corruption. En effet, des pratiques et des processus de passation des marchés responsables, transparents et éthiques aident à assainir un environnement très propice à des sources d'inefficience comme la corruption. Il incombe donc aux pouvoirs publics la responsabilité de gérer, dans l'intérêt public, le budget collecté par les taxes et impôts directs et indirects. Pour cette raison, ils doivent mettre en place et veiller à l'application effective d'un corpus de textes destiné à réglementer l'acquisition de biens, travaux et services au meilleur coût, selon des procédures transparentes qui garantissent une libre concurrence entre les différents opérateurs économiques, avec pour objectif primordial de combattre la corruption.

Dans son guide intitulé « *Procurement Capacity Assessment User's Guide* », le PNUD¹⁴ explique que l'évaluation des capacités de passation des marchés consiste à analyser les capacités présentes pour définir les capacités du futur. Et ce n'est qu'à partir de cette analyse, qui permet notamment de se demander pourquoi les niveaux de conformité et de performance des capacités existantes sont insuffisants, que des stratégies appropriées peuvent être élaborées¹⁵.

Le présent numéro est articulé sur trois grandes parties. La première traite du cadre législatif et réglementaire relatif à la passation des marchés publics. La deuxième partie revient sur les principes fondamentaux qui guident tout système de gestion des marchés publics tandis que la troisième et dernière partie traite des défis et lacunes observés dans la gestion des marchés publics au Burundi, notamment à travers quelques cas d'illustration. Une conclusion générale et des recommandations seront formulées à la fin.

La Rédaction

Cité par GNAHORE M, « *La gestion des marchés publics en Côte d'Ivoire : Contraintes juridiques et réalités sociologiques* », Mémoire de Master en Administration publique Générale, 2016, p.1.

¹⁰ OIDD, *op.cit.*, p.3.

¹¹ Petites et moyennes entreprises.

¹² https://commission.europa.eu/document/download/e3872422-2adc-4802-a40e-e0660e622f3d_fr?filename=european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_fr.pdf.

¹³ https://commission.europa.eu/document/download/e3872422-2adc-4802-a40e-e0660e622f3d_fr?filename=european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_fr.pdf.

¹⁴ Programme des Nations unies pour le développement

¹⁵ <https://shs.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2008-4-page-119?lang=fr>

LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES MARCHÉS PUBLICS AU BURUNDI

Le cadre juridique des marchés publics est dominé par la loi portant code des marchés publics. Cette loi est complétée par une série de décrets, d'ordonnances ministérielles et de directives et/ou circulaires de l'organe de régulation et de contrôle.

S'agissant du cadre institutionnel, il est essentiellement dominé par la place prépondérante qu'occupent les différents ministres relativement aux marchés publics qui se rapportent à leurs ministères.

Le cadre juridique

Le texte de référence en la matière est la loi N°1/04 du 29 janvier 2018 portant Code des marchés publics¹⁶. Cette loi fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle, la régulation des marchés publics et la délégation des services publics¹⁷.

Cette loi est d'application aux procédures de passation, d'exécution, de contrôle et de régulation de tous les marchés publics de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par les Autorités contractantes¹⁸. Elle fixe également les règles régissant la passation et le contrôle des conventions de délégation de service public¹⁹.

Le code des marchés publics est complété par un certain nombre de Décrets à savoir :

- Décret N° 100/48 du 22 avril 2022 portant modification du décret N°100/120 du 08 juillet 2008 Création, Organisation et Fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle de Marchés Publics (DNCMP).
- Décret 100/037 du 18 avril 2022 portant modification du Décret N° 100/123 du 11 juillet 2008, portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion des Marchés Publics autres que les Communes.
- Décret N° 100/38 du 18 avril 2022 portant Création, Organisation et Fonctionnement de la Cellule Communale de Gestion des Marchés Publics (CCGMP).

A côté de ces Décrets relatifs au fonctionnement des organes de contrôle des marchés publics, pas mal d'Ordonnances Ministérielles ont été mises en place dans l'optique de mettre en application des dispositions du code des marchés publics. Il s'agit notamment des ordonnances ministérielles ci-après :

¹⁶ BOB, N°1BIS/2018.

¹⁷ Article 1^{er} du code des marchés publics.

¹⁸ Article 2 alinéa 1 du Code des marchés publics.

¹⁹ Article 2 alinéa 2 du Code de s marchés publics.

- Ordonnance Ministérielle N° 540/1160/2018 du 27 août 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les administrations publiques et les administrations assimilées.
- Ordonnance Ministérielle N° 540/1161/2018 du 27 août 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur.
- Ordonnance Ministérielle N° 540/1162/2018 du 27 août 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les entreprises publiques à caractère commercial et assimilées.
- Ordonnance Ministérielle N° 540/1163/2018 du 27 août 2018 portant seuils relatifs aux acquisitions des prestations à règlement de facture.
- Ordonnance Ministérielle N° 540/288/2018 du 12 mars 2018 portant modification de l'Ordonnance Ministérielle N° 540/185/2018 du 20 février 2018 portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les collectivités territoriales décentralisées (communes).

L'organe de régulation a également mis en place un certain nombre de directives et/ou circulaires d'application du code des marchés sur les différents aspects. Il s'agit notamment des textes qui portent sur les aspects suivants :

- Critères d'évaluation pour les marchés de services d'assurance ;
- Respect des articles 217, 219 et 299 du Code des Marchés Publics ;
- La Publication des avis d'appel d'offres de marchés publics ;
- La promotion des PME dans les marchés publics ;
- La vérification de l'authenticité des documents ;
- Mise en œuvre de l'obligation de garantie décennale des ouvrages ;
- Publication des textes d'application du Code des Marchés Publics du 29 janvier 2018 ;
- La qualité des véhicules à franchir par les Autorités Contractantes ;
- La mise en application de l'article 183 du Code des Marchés Publics ;
- Publication des Plans Prévisionnels des Marchés Publics et des Avis d'Appels d'Offres.

Le cadre institutionnel

Les organes de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics sont au nombre de trois, à savoir :

- Les organes en charge de la passation des marchés constitués auprès de l'autorité contractante ;
- La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics ;
- L'Autorité de régulation des marchés publics²⁰.

La Cellule de gestion des marchés publics est placée sous la coordination de la personne responsable des marchés publics. Elle est chargée de la planification, de la préparation des dossiers d'appel d'offres et de consultation, de la procédure de passation, du suivi de l'exécution, et de la réception des marchés²¹.

La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et les Cellules de Gestion des Marchés Publics (CGMP) placées auprès de chaque structure assujettie au Code des Marchés Publics sont les principales institutions chargées des marchés publics au Burundi. Elles exercent prin-

²⁰ Article 15 du code des marchés publics.

²¹ Article 17 du code des marchés publics.

cipalement des fonctions de contrôle des procédures de passation et d'exécution, conformément à la législation en vigueur.

La DNCMP exerce un contrôle de type général ou sectoriel sur l'ensemble du système et des assujettis au Code des Marchés Publics tandis que les CGMP n'exercent qu'un contrôle sectoriel ou particulier limité aux structures dont elles relèvent administrativement.

Les missions, les attributions ainsi que l'organisation de la DNCMP ont été redéfinies par le Décret N° 100/48 du 22 avril 2022 portant Création, Organisation et Fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle de Marchés Publics. La DNCMP exerce essentiellement des fonctions de contrôle qui consistent à vérifier le fonctionnement normal et régulier du système global des marchés publics, à comparer les résultats aux exigences spécifiées par les différentes normes qui régissent la matière des marchés publics en vue de déterminer si la conformité est obtenue pour ce qui concerne les règles et procédures de passation, de validation, d'approbation, d'exécution et de règlement. Il s'agit d'un double contrôle qui s'exerce à la fois a priori et a posteriori sur toutes les opérations de passation, de validation, d'exécution et de règlement des marchés publics.

En l'absence de délégation spécifique, la personne responsable des marchés publics est :

- Pour l'Etat, le Ministre responsable du secteur concerné ;
- Pour les communes, l'Administrateur communal ;
- Pour les établissements publics, les administrations personnalisées, les autres organes, agences ou offices, les sociétés publiques, les sociétés, les sociétés mixtes, les sociétés privées visées à l'article 3 du Code des Marchés publics, le Directeur Général²².

L'autorité de régulation des marchés publics est constituée sous la forme d'une Autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière²³.

Son statut, ses procédures, ainsi que les modalités de désignation de ses membres doivent lui permettre de garantir une régulation indépendante du système des marchés publics et assurer une représentation tripartite et paritaire de l'administration, du secteur privé et de la société civile²⁴.

Sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des dépenses publiques applicables aux Autorités contractantes, la régulation pour la saine application de la législation sur les marchés publics et les délégations de service public est assurée par l'autorité de régulation des marchés publics²⁵.

²² Article 16 du Code des marchés publics.

²³ Article 26 du code des marchés publics.

²⁴ Idem.

²⁵ Article 27 du code des marchés publics.

DES PRINCIPES FONDAMENTAUX QUI GUIDENT LA GESTION DES MARCHÉS PUBLICS INTÉGRÉES DANS LA LÉGISLATION BURUNDAISE

Dans l'accomplissement de leurs missions, les organes de gestion et de contrôle des marchés publics sont astreints à un certain nombre de principes fondamentaux qui caractérisent tout système de marchés publics qui se veut transparent et efficace. Il s'agit de : (1) **la liberté d'accès à la commande publique**, (2) **l'égalité de traitement des candidats** et (3) de **la transparence des procédures**. Ces principes fondamentaux sont bel et bien intégrés dans la législation burundaise relative aux marchés publics

Quel que soit leur montant, les marchés publics doivent respecter trois principes fondamentaux à savoir : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures²⁶. Ils se retrouvent dans presque toutes les législations, notamment à l'article 3 du code français de la commande publique qui dispose que « *les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* »²⁷.

La liberté d'accès à la commande publique

La liberté d'accès à la commande publique signifie que tout opérateur économique peut accéder à un marché public dès lors qu'il remplit toutes les conditions de participation requises. Sa mise en œuvre impose des procédures de publicité et de mise en concurrence préalable²⁸.

Le principe de l'égalité de traitement

S'agissant du principe de l'égalité de traitement, il impose que toute entreprise candidate à un contrat de commande publique doit être traitée de manière égalitaire au regard des autres soumissionnaires. Pour ce faire, chaque candidat reçoit les mêmes informations, est subordonné aux mêmes exigences, subit le même examen de sa candidature et de son offre selon les mêmes critères objectifs. L'autorité contractante doit donc veiller à ne pas fausser la concurrence et par conséquent, favoriser un candidat en lui délivrant des informations dont ses concurrents n'auraient pas eu connaissance²⁹.

²⁶ Préfet de l'ISERE, Fiche 1- **Les grands principes de la commande publique**, lien

<https://www.isere.gouv.fr/contenu/telechargement/59046/392927/file/Fiche+n%C2%B01+les+grands+principes+de+la+commande+publique.odt.pdf>

²⁷ <https://www.oise.gouv.fr/contenu/telechargement/77922/569544/file/LES%20PRINCIPES%20FONDAMENTAUX%20DE%20LA%20COMMANDE%20PUBLIQUE.pdf>

²⁸ Idem.

²⁹ <https://www.oise.gouv.fr/contenu/telechargement/77922/569544/file/LES%20PRINCIPES%20FONDAMENTAUX%20DE%20LA%20COMMANDE%20PUBLIQUE.pdf>

La transparence des procédures

Le principe de la transparence des procédures impose à toute autorité contractante de faire connaître toutes les conditions et les modalités de la procédure d'attribution et qu'elles soient formulées de manière claire, précise et univoque, dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges, de façon, premièrement, à permettre à tous les soumissionnaires raisonnablement informés et normalement diligents d'en comprendre la portée exacte et de les interpréter de la même manière et, deuxièmement, à mettre le pouvoir adjudicateur en mesure de vérifier effectivement si les offres des soumissionnaires correspondent aux critères régissant le marché en cause³⁰.

Des principes fondamentaux intégrés dans la législation burundaise.

Ces principes fondamentaux ci-haut cités sont bel et bien intégrés dans la législation burundaise relative aux marchés publics, plus spécifiquement, le code des marchés publics. Le code proclame la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement en ces termes : « *Tout entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services peut se porter librement candidat aux marchés publics dans les conditions prévues par la présente loi. Il bénéficie d'une égalité de traitement dans l'examen de sa candidature ou de son offre* »³¹.

Le code burundais des marchés publics prohibe la discrimination dans la participation aux marchés publics lorsqu'il dispose que « *tout candidat qui possède les capacités juridiques, techniques, et financières nécessaires à l'exécution d'un marché public ou d'une délégation de service public, ainsi que l'expérience de l'exécution de contrats analogues peut participer aux procédures de passation de marchés et de délégations de service public* »³². L'équité y est aussi exprimée de façon péremptoire : « *Dans la définition des capacités visées à l'article précédent, les autorités contractantes ne prennent aucune disposition discriminatoire, notamment celles visant à faire obstacle à l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique* »³³.

Le code burundais des marchés publics proclame également le principe de la concurrence publique en disposant que « *toute entreprise est admise à la concurrence publique, à condition qu'elle puisse prouver qu'elle dispose d'une capacité technique et financière exigée et que le personnel aligné dispose d'une expérience technique nécessaire pour une bonne exécution du marché* »³⁴.

En vue de parer aux insuffisances qualitatives des prestations pour les marchés de travaux, la législation burundaise met à charge du titulaire de marché l'obligation de réparer tout préjudice à l'ouvrage qui survient pendant une durée de dix ans, communément appelée la garantie décennale : « *Pour les marchés des travaux, le titulaire du marché garantit la réparation intégrale, pendant dix ans, des désordres graves subis par un bâtiment ou un ouvrage de génie civil construit dans le cadre d'un marché public de travaux et qui n'étaient pas apparents lors de sa réception* »³⁵, avec cette précision que le titulaire d'un marché de travaux ne peut en aucun cas être exempté de la garantie décennale³⁶.

³⁰ Idem.

³¹ Article 55 du code des marchés publics.

³² Article 151 du Code des marchés publics.

³³ Article 152 du code des marchés publics.

³⁴ Article 154 du code de marchés publics.

³⁵ Article 266 du code des marchés publics.

³⁶ Article 267 du code des marchés publics.

DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER DANS LA BONNE GOUVERNANCE DES MARCHÉS PUBLICS AU BURUNDI

Une bonne gouvernance des marchés publics permet d'améliorer les services publics qui, à leur tour, améliorent le niveau de vie des populations et par-delà, le développement économique. Tel n'est cependant pas le cas pour le système des marchés public burundais.

Ni liberté d'accès, ni égalité de traitement, encore moins de transparence dans certains marchés publics !

Dans une étude menée par le Professeur Michel MASABO pour le compte de l'OLUCOME³⁷, il est démontré que, dans certains marchés publics, il n'y a ni liberté d'accès, ni égalité de traitement, encore moins de transparence des procédures alors que ce sont des principes fondamentaux de la commande publique. D'après les conclusions de

l'étude, des écarts importants s'observent entre les prescriptions légales et réglementaires et la réalité pratique. Le domaine est gangrené par l'absence de transparence. Selon le Professeur Masabo, « *le pays ne devrait pas être gouverné par des hommes mais par des lois* ». Il indique que le code des marchés publics est globalement bien fait. Il faut le respecter et tout ira bien, déclare-t-il.

Il convient de noter à cet égard que le Burundi se classe en dernière position au niveau de la Communauté Est-Africaine en matière de transparence dans la passation des marchés publics.

Les autorités en charge de la gestion des marchés publics reconnaissent, elles aussi, les lacunes qui gangrenent ce secteur. S'exprimant à l'occasion de la 15^{ème} édition du Forum des marchés publics des pays de la Communauté Est-Africaine qui s'est tenue à Bujumbura du 04 au 06 décembre 2023 sous le thème : « *Améliorer la commande publique en mesurant la performance, le secteur des marchés publics face à tous les défis* », le Directeur Général de l'ARMP³⁸ a reconnu que ce secteur fait face à plusieurs défis. Il s'agit notamment de la lenteur des procédures dans la passation de marchés publics, la corruption, le manque de transparence, l'insuffisance des compétences et performances des agents de la commande publique, le manque d'indépendance de l'autorité de régulation, l'absence de digitalisation pour une dématérialisation des procédures, etc.³⁹

La même autorité a expliqué que le secteur des marchés publics engage de gros montants dont la disparition représente un énorme danger pour le pays : « *Si ces sommes colossales venaient à être mal gérées ou un quart de ces montants est détourné, cela freine le développement et entrave l'économie* ». « *Au niveau du code des marchés publics, il est prévu la publication des résultats de passations de marchés publics pour savoir les attributaires des marchés publics. Les dispositions ne sont pas respectées par des autorités contractantes* »⁴⁰, a-t-il poursuivi.

A la même occasion, Audace NIYONZIMA, Ministre des Finances, du Budget et de la Planification Economique, a reconnu les défis qui gangrenent le secteur des marchés publics. Il a notamment parlé du clientélisme, de la corruption et des malversations économiques. Pour lui, « *l'inefficacité des marchés publics rend du coup l'inefficacité de l'Etat* » et « *un Etat inefficace est la source de tous les malheurs* ». Le Ministre a ainsi reconnu la nécessité de toucher à toutes ces faiblesses qui rendent le processus des marchés publics inefficace⁴¹.

³⁷ Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques.

³⁸ Autorité de régulation des marchés publics.

³⁹ IWACU, 10/12/2023, **Le Burundi peine à assainir le secteur des marchés publics**, Lien : <https://www.iwacu-burundi.org/le-burundi-peine-a-assainir-le-secteur-des-marches-publics/>

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

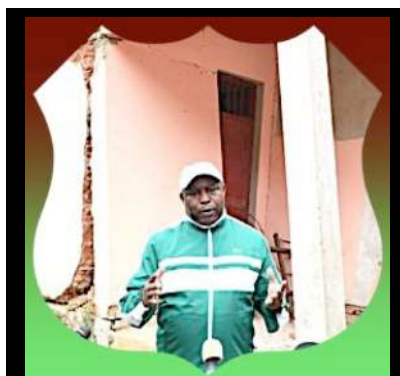
Des cas emblématiques de corruption dans les marchés publics

Au registre des dossiers de marchés publics non élucidés, certains cas de corruption sont emblématiques et créés sur tous les toits. C'est le cas des contrats sur l'exploitation des minerais et des terres rares qui ont été suspendus par le Président Evariste Ndayishimiye. Le barrage de Mpanda où l'Etat a perdu plus de 54 milliards de francs

burundais et la commercialisation des carburants⁴².

On a vu certains responsables impliqués dans des dossiers liés à la mauvaise gouvernance destitués. Parfois, ces gens ont été nommés à d'autres fonctions. Dans d'autres cas, les agents de l'Etat responsables des contrats mafieux ne sont ni connus, ni inquiétés. Cependant, le Code des Marchés Publics montre que la partie publique est représentée par une commission de passation des marchés qui doit défendre les intérêts de la nation. Du fait qu'aucune poursuite judiciaire n'a été rendue publique, du moins dans la majorité des cas, l'opinion publique ne saura jamais les auteurs des magouilles autour des contrats considérés comme biaisés. L'ombre plane partout sur plusieurs dossiers de corruption présumée qui ont été à l'origine des pertes de plusieurs milliards pour un Etat ayant sa place parmi les plus pauvres du monde.

Le dossier du Barrage Mpanda: l'un des plus gros scandales financiers du régime CNDD-FDD⁴³.



Le Président Ndayishimiye devant les bâtiments en ruine du barrage de Mpanda

Relativement à la construction des maisons du site, les témoignages des anciens maçons sont cinglants : « *La construction de ces maisons ? C'était du n'importe quoi ! Lors de la construction, on nous disait de mettre dessus du sable et par après on mettait un peu de ciment. On ne mettait pas du gravier. Tu peux vérifier toi-même. C'est du sable seulement. C'est pourquoi ça n'a pas tenu longtemps* »⁴⁴.

Et de raconter leur impuissance, leur tristesse, ils ne pouvaient rien faire. « *On n'osait rien dire. Les Chinois étaient très coléreux et méchants. Si tu osais t'exprimer, tu étais battu ou renvoyé. On exécutait leurs ordres sans rien dire* »⁴⁵, expliquent-ils. Les résultats des travaux pareils sont ceux décrits par le journal Iwacu : « *A première vue, les constructions ne paient pas de mine. Les mauvaises herbes ont envahi tout*

l'espace. C'est en tout 6 maisons dans un piteux état. Des fissures sur tous les murs. Certaines maisons sont sur le point de s'écrouler. Les bordures des maisons sont complètement détruites. Des portes endommagées. Les caniveaux sont tellement étroits qu'une pelle ne peut pas curer du sable qui se trouve dedans. « C'est une honte », relève un homme qui passe par là »⁴⁶.

⁴² Burundi Eco, 22 mai 2023, **Les marchés publics souffrent d'une opacité innommable**, Lien : <https://burundi-eco.com/les-marches-publics-souffrent-dune-opacite-innommable/>

⁴³ Conseil National de Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie.

⁴⁴ <https://www.iwacu-burundi.org/un-gouffre-nomme-mpanda/>

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem*

L'affaire des contrats miniers : des permis d'exploitation suspendus et d'autres octroyés dans l'opacité totale

Le Gouvernement sous le Président Evariste Ndayishimiye a suspendu les contrats miniers conclus sous le régime précédent de feu Pierre Nkurunziza estimant que les conventions étaient déséquilibrées en sa faveur

Depuis son accession au pouvoir, le président Ndayishimiye a toujours dénoncé les contrats d'exploitation minière conclus par son prédécesseur. En juillet 2021, le gouvernement burundais a suspendu les opérations de plusieurs sociétés minières internationales, estimant ne pas bénéficier d'une juste part dans les revenus générés par l'extraction des richesses de son sol. Estimant les conventions d'alors déséquilibrées en sa faveur, le gouvernement avait

indiqué qu'il cherchait à établir des accords "gagnant-gagnant". Nous voulons renégocier toutes ces conventions au profit du peuple car ces minerais doivent servir à financer le développement du pays⁴⁷, a indiqué le Ministre en charge des mines.

Parmi ces sociétés figurent Rainbow Mining Burundi (image ci-contre de la pancarte) qui a obtenu un permis d'exploitation des terres rares du périmètre de Gakara en province de Bujumbura en 2015 et qui les exploite depuis 2017, Tanganyika Mining exploitant l'or de Cimba dans la province de Cibitoke depuis 2018, African Mining Limited exploitant l'or de Muhwazi dans la province de Muyinga depuis 2018 et enfin Ntega Mining Burundi exploitant le coltan à Runyankenzi dans la province de Kirundo depuis 2020.⁴⁸



Paradoxalement, le Gouvernement a signé un contrat avec la société SOTREVO MINING COMPANY LIMITED inconnue, sans expérience en l'absence de procédure transparente d'attribution de ce marché !

Le Gouvernement a accordé en décembre 2024 un permis d'exploitation de cassitérite de Murehe en commune Busoni à une société dénommée SOTREVO MINING COMPANY LIMITED inconnue, sans expérience en la matière et en l'absence de procédure transparente d'attribution de ce marché⁴⁹. L'opinion nationale aura retenu, non sans surprise, qu'au terme de la convention conclue entre les deux parties, le

Gouvernement aura 20% des profits de l'exploitation tandis que la société SOTREVO bénéficiera 80% des dividendes.

L'absence de transparence et de concurrence dans l'octroi de ce permis d'exploitation se lit d'ailleurs dans le communiqué du Conseil des Ministres du 23 décembre 2024 qui indique que la tenue du Conseil des Ministres en session extraordinaire faisait suite à la correspondance adressée par la société SOTREVO Mining Company Limited le 19/10/2024 au Ministre en charge des Mines

⁴⁷ Business & Human Rights Resource Centre, 26 Juillet 2021 Burundi: Les autorités suspendent les activités minières pour renégocier les contrats jugés déséquilibrés, Lien : <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/le-burundi-suspend-les-op%C3%A9rations-des-entreprises-mini%C3%A8res-estimant-ne-pas-b%C3%A9n%C3%A9ficier-d'une-juste-part-dans-les-revenu-g%C3%A9n%C3%A9r%C3%A9s-par-l'extraction-des-richesses-de-son-sous-sol/>

⁴⁸ Burundi Eco, 30 juillet 2021, **Suspension des activités des sociétés minières : « L'Etat n'en tirait pas profit »**, Lien : <https://burundi-eco.com/suspension-activites-societes-mini%C3%A8res-etat-nen-tirait-pas-profit/>

⁴⁹ Voir le communiqué de presse N°17/2024 de la réunion extraordinaire du Conseil des Ministres du lundi 23 décembre 2024.

« pour manifester son intérêt pour l'exploitation du gisement de cassitérite, Colombo-Tantalite et les minerais associés dans le périmètre de Murehe ». L'aspect le plus curieux de la question est le fait de constater que l'attribution du permis d'exploitation d'un gisement aussi important comme celui-là a été une affaire de société inconnue du grand public et sans expérience en la matière et le Ministre des mines en dehors de toute idée de transparence et de concurrence.

L'attribution du permis d'exploitation du périmètre de Murehe n'a pas respecté le prescrit de l'article 62 du Code Minier⁵⁰ du moment que la société SOTREVO n'était pas titulaire d'un permis de recherche et en l'absence d'une procédure transparente d'adjudication.



Visite du chantier de Murehe de la société SOTREVO par une délégation conduite par le ministre des finances le 16 janvier 2025

Un autre élément qui témoigne de l'opacité dans l'attribution du permis d'exploitation du périmètre de Murehe à la société SOTREVO est le fait que le Décret d'attribution dudit permis⁵¹ dit approuver le contrat d'exploitation passé entre la société et l'Etat du Burundi alors que ce contrat reste secret.

Or, la publicité des informations de ce genre constitue un indicateur non moins important pour l'efficacité du système des marchés publics comme l'indique Saër Niang, Directeur de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics au Sénégal. Pour lui, l'un des piliers de l'efficacité repose essentiellement sur le renforcement de la transparence, la modernisation du système de passation de marchés et la reddition des comptes. « *Nous avons éliminé toute notion*

de confidentialité, tout doit être public. Chaque année, on fait un plan de passation des marchés publics. Le dossier d'appel d'offres est publié, l'attributaire est publié, le coût du marché est publié. Toutes les informations sont rendues publiques. Tout le monde sait qui a gagné le marché et à quel montant. Le coût de la commande publique a baissé et la qualité est augmentée »⁵², a-t-il précisé.

Un autre élément, poursuit-il, c'est la redevabilité. Saër Niang fait savoir que tout le monde doit être redevable et un audit est commandité. « *Le rapport n'est pas destiné aux autorités en cachette. Il est publié et présenté devant la presse. Cela a permis d'assainir le secteur de passation des marchés au Sénégal où plus de 85% des marchés passent par un appel d'offre ouvert* »⁵³.

Appelé à donner ses conseils au système des marchés publics burundais en vue de son amélioration, Dr Youssef Farajallah, consultant indépendant marocain s'exprime ainsi : « *Les conseils que je pourrais donner au système des marchés publics au Burundi pour s'améliorer sont les suivants. Il n'y a pas de solution miracle. Il faut la formation, la révision des textes et l'établissement d'une indépendance d'action de la justice* »⁵⁴.

⁵⁰ L'article 62 de la loi N°1/19 du 04 Août 2023 portant modification de la loi N°1/21 du 15 octobre 2013 portant code minier du Burundi dispose que « *Le droit d'exploiter les substances minérales est soumis au régime des mines à l'intérieur du périmètre d'un permis de recherche est octroyé : (1) au titulaire d'un permis de recherche dans les conditions précisées à l'article 71, (2) à une personne autre que le titulaire d'un permis de recherche à la suite d'une procédure d'adjudication* ».

⁵¹ Il s'agit du Décret N°100/007 du 17 janvier 2025 portant octroi d'un permis d'exploitation industrielle de la cassitérite, colombo-tantalite et minerais associés dans le périmètre de Murehe en commune Busoni de la province de Kirundo en faveur de la société SOTREVO MINING LIMITED

⁵² <https://www.iwacu-burundi.org/le-burundi-peine-a-assainir-le-secteur-des-marches-publics/>

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ <https://www.iwacu-burundi.org/pour-plus-de-transparence-dans-la-passation-des-marches-publics/>

Les cas repris ci-dessus sont illustratifs de la situation générale des marchés publics au Burundi, qu'il s'agisse des infrastructures comme les routes, les écoles et hôpitaux ou encore les marchés de fournitures comme le cas de l'avion présidentiel, le matériel informatique à la REGIDESO⁵⁵, etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les systèmes de marchés publics ont une incidence significative sur l'efficacité de l'utilisation des fonds publics et, plus généralement, sur la confiance du public dans le gouvernement et la bonne gestion des affaires publiques. C'est pour cette raison qu'un cadre juridique comportant des normes claires et complètes est indispensable pour avoir un bon système de passation des marchés publics.

Les règles juridiques ne peuvent suffire pour garantir l'existence d'un système des marchés publics efficient et transparent. Elles doivent nécessairement être complétées par un bon cadre institutionnel pour pouvoir être mises en œuvre. Un cadre efficace et performant des marchés publics doit s'appuyer sur des institutions bien organisées afin de superviser les opérations de passation et garantir des pratiques saines. Il doit notamment exister un organe de régulation des marchés publics disposant des capacités techniques et matérielles nécessaires pour assurer l'application, le suivi et l'interprétation des règles.

Le diagnostic de la gestion des marchés publics laisse entrevoir que les procédures d'attribution manquent souvent de transparence et ne répondent pas toujours à des critères de sélection objectifs. Il en va également de l'exécution de ces marchés qui se trouve parfois confrontée à de nombreuses insuffisances et difficultés pouvant s'expliquer essentiellement par les vices qui ont entaché leur passation, en amont.

Le problème essentiel réside dans l'application des dispositions du code des marchés publics par les autorités publiques et les soumissionnaires. Des pratiques illicites et douteuses continuent à caractériser la gestion des marchés publics depuis la planification jusqu'au stade de la réception des fournitures, ouvrages, objets des marchés publics. Il s'agit notamment de l'absence ou l'insuffisance de planification des marchés, des spécifications techniques tendancieuses, des critères de sélection non définis ou subjectifs, du recours abusif au gré à gré, de l'immixtion de la hiérarchie, manque des sanctions aux autorités en charge des marchés publics qui se rendent coupables de certaines défaillances.

Ce manque de transparence et d'objectivité se traduit par un recours récurrent et accru aux modes de passation et d'attribution dérogatoire des marchés publics (gré à gré et appels d'offres restreints) au détriment de l'appel d'offre ouvert qui est censé mieux garantir l'efficacité économique de la commande publique par une mise en concurrence réelle, ouverte et transparente de tous les soumissionnaires.

De telles pratiques devraient être revues et corrigées du moment que les pouvoirs publics entendent du Burundi un pays émergent à l'horizon 2040 et un pays développé en 2060. Le principe est simple : un marché public doit être attribué au soumissionnaire offrant le meilleur rapport qualité/prix. Le meilleur rapport qualité/prix ne pourra être obtenu qu'en privilégiant strictement les appels d'offres ouverts basés sur une concurrence réelle, effective et une transparence absolue.

⁵⁵ Régis de production et de distribution d'eau et d'électricité du Burundi.

Au regard de tout ce qui précède, il importe de formuler les recommandations suivantes :

Au Gouvernement :

- Renforcer les pouvoirs de la Cour des comptes en matière de contrôle de bonne gestion des marchés publics en la dotant d'un pouvoir juridictionnel.
- Doter les organes de contrôle et de régulation des marchés publics de moyens financiers suffisants qui leur permettent d'aller au bout de leur mission.
- Adopter une politique claire et efficace de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ainsi que les conflits d'intérêts dans l'attribution des marchés publics.
- Mettre en place des outils permettant aux citoyens et aux parties prenantes de suivre l'évolution de chaque projet financé par des fonds publics.
- Exiger la publication des rapports périodiques sur l'état d'avancement et l'exécution des marchés publics.
- Instituer des forums de discussion où les citoyens peuvent exprimer leurs préoccupations et suggestions concernant les marchés publics.
- Etablir des règles éthiques pour les travailleurs du secteur public, les fonctionnaires et les entrepreneurs et veiller à leur respect par des actions judiciaires en cas de manquements.
- Encourager les mécanismes de reddition des comptes pour les responsables des décisions relatives aux marchés publics en instaurant une surveillance judiciaire systématique.

Au Parlement :

- Mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer du bon usage des deniers publics dans les marchés publics.
- Contribuer à prévenir tous les risques pesant sur l'intégrité dans les marchés publics.
- Veiller, à travers des commissions d'enquête, à ce que la gestion des contrats respecte les normes d'intégrité et de transparence élevées.
- Mettre en place un cadre légal d'un système judiciaire à mesure d'identifier, d'enquêter et de poursuivre les actes de corruption liés aux marchés publics, y compris la corruption active et passive.

Aux organes de contrôle et de régulation :

- Adopter des mécanismes spécifiques pour surveiller les marchés publics, déceler les fautes commises et les sanctionner.
 - Traiter les réclamations des fournisseurs potentiels de manière équitable et dans les délais prévus.
 - Créer une plateforme en ligne où toutes les informations concernant les appels d'offres, les soumissions et les résultats d'attribution soient publiquement accessibles.
 - Informer régulièrement le public sur les procédures de passation des marchés, les droits des soumissionnaires et les moyens de déposer plainte, le cas échéant.
-