



COMMUNE DE OUAGADOUGOU

ÉVALUATION DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES MUNICIPALES

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES

2016 - 2018



Equivalence Monétaire
Unité monétaire : Franc CFA

1 Euro = FCFA 655,957 (10 septembre 2019)
1 US \$ = FCFA 594,355 (10 septembre 2019)

Exercice financier de la Ville
1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures
Système métrique

- - -

Ce rapport a été rédigé par l'équipe d'experts, mobilisée par Expertise France, composée de deux experts internationaux et un expert local en finances publiques, Ollivier GLOUX, chef d'équipe, Pascal MOUNIER et Philippe NION.

Cette deuxième évaluation PEFA a été demandée par Monsieur Armand BÉOUINDÉ, Maire de Ouagadougou. Le financement a été assuré par l'Agence Française de Développement.

Les propos, assertions et conclusions de ce rapport sont assumés par les trois évaluateurs cités et ne sauraient engager ni le secrétariat PEFA auprès de la Banque mondiale, ni l'Agence Française de Développement, ni Expertise France.



**Commune de Ouagadougou – Évaluation de la gestion des finances publiques
municipales – Rapport PEFA sur les performances 2016-2018**

Commune de Ouagadougou-Burkina Faso

Rapport final – Février 2021

Le processus d’assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 5 février 2021



Message de Monsieur le Maire de Ouagadougou

La gestion urbaine de la municipalité de Ouagadougou, peuplée de 3 millions d'habitants environ et étendue sur une superficie de 600 km², requiert la mise en place d'outils de gouvernance dans plusieurs secteurs de compétences afin d'apporter un service public de qualité aux citoyens. Cette nécessité a milité que pour que nous inscrivions dans notre programme de mandature 2016-2021, une composante finances locales afin de renforcer nos capacités de gouvernance financière selon des standards reconnus sur le plan international. Ainsi, la mobilisation et la gestion des ressources fiscales doivent se faire selon l'orthodoxie des finances publiques et des normes internationales.

C'est dans cette optique, que nous avons jugé qu'une bonne gouvernance des finances publiques doit être une constante pour dépasser les difficultés de nos budgets communaux non seulement dans leur élaboration mais dans leur exécution.

C'est fort de cela que la Commune de Ouagadougou, ville capitale et locomotive de toutes les communes du Burkina Faso, a sollicité cette deuxième évaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) qui est une mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au niveau local. Au-delà des notes et résultats du rapport, l'objectif est surtout d'identifier les faiblesses qui en découlent dans la perspective de réformes pour améliorer la gestion des finances publiques.

Je voudrais remercier nos partenaires de l'Agence Française de Développement, d'Expertise France pour leur accompagnement financier, du Secrétariat PEFA, des experts et toutes les personnes qui ont contribué à la réussite de cette deuxième évaluation. Je les assure que la Commune fera une bonne utilisation des résultats de cette évaluation et fera siennes les recommandations qui en découleront.

Aussi, j'invite à une pleine participation citoyenne pour une gouvernance locale vertueuse, soucieuse des ressources financières.

Vivre ensemble, Libres ensemble.

Le Maire de la Commune de Ouagadougou
Armand Roland Pierre BÉOUINDÉ
Officier de l'Ordre National

Avant-propos des évaluateurs

-oOo-

Les évaluateurs, Ollivier GLOUX, Pascal MOUNIER et Philippe NION, tiennent à remercier Monsieur Armand BÉOUINDÉ, Maire de Ouagadougou, pour son accueil, son écoute et sa mobilisation.

Ils remercient très sincèrement tous les cadres de la Commune de Ouagadougou pour leur disponibilité, leur efficacité et leur compétence. Il en est de même pour les administrations d'État partenaires de la commune, recette municipale, services des impôts et les tutelles. La qualité des documents mis à disposition lors de la mission de terrain, l'appui constant dont les évaluateurs ont bénéficié, ont permis de mener à bien les investigations nécessaires à l'évaluation des indicateurs et des composantes selon les prescriptions de la méthodologie PEFA 2016, complétée par la méthodologie 2020 relative aux entités infra-nationales.

Madame Sylvie OUOBA/SOMÉ, Directrice générale des ressources de la commune de Ouagadougou et Monsieur Toukoumngo PACODÉ, Directeur des finances et du budget, cadres éminents et décisifs de la commune, sont ici tout particulièrement remerciés.

Les experts ont également reçu l'appui efficace de l'Agence Française de Développement (AFD), et plus particulièrement de ses représentants au Burkina Faso Monsieur Tanguy DENIEUL, directeur de l'agence de l'AFD, Madame Emmanuelle SCHATZ et Monsieur Sylvain DAMOISEAU, chargés de projets. Ils ont bénéficié de l'assistance précieuse de Madame Sandrine PRÉVOT chargée de projet au siège d'Expertise France.

le 25 janvier 2021

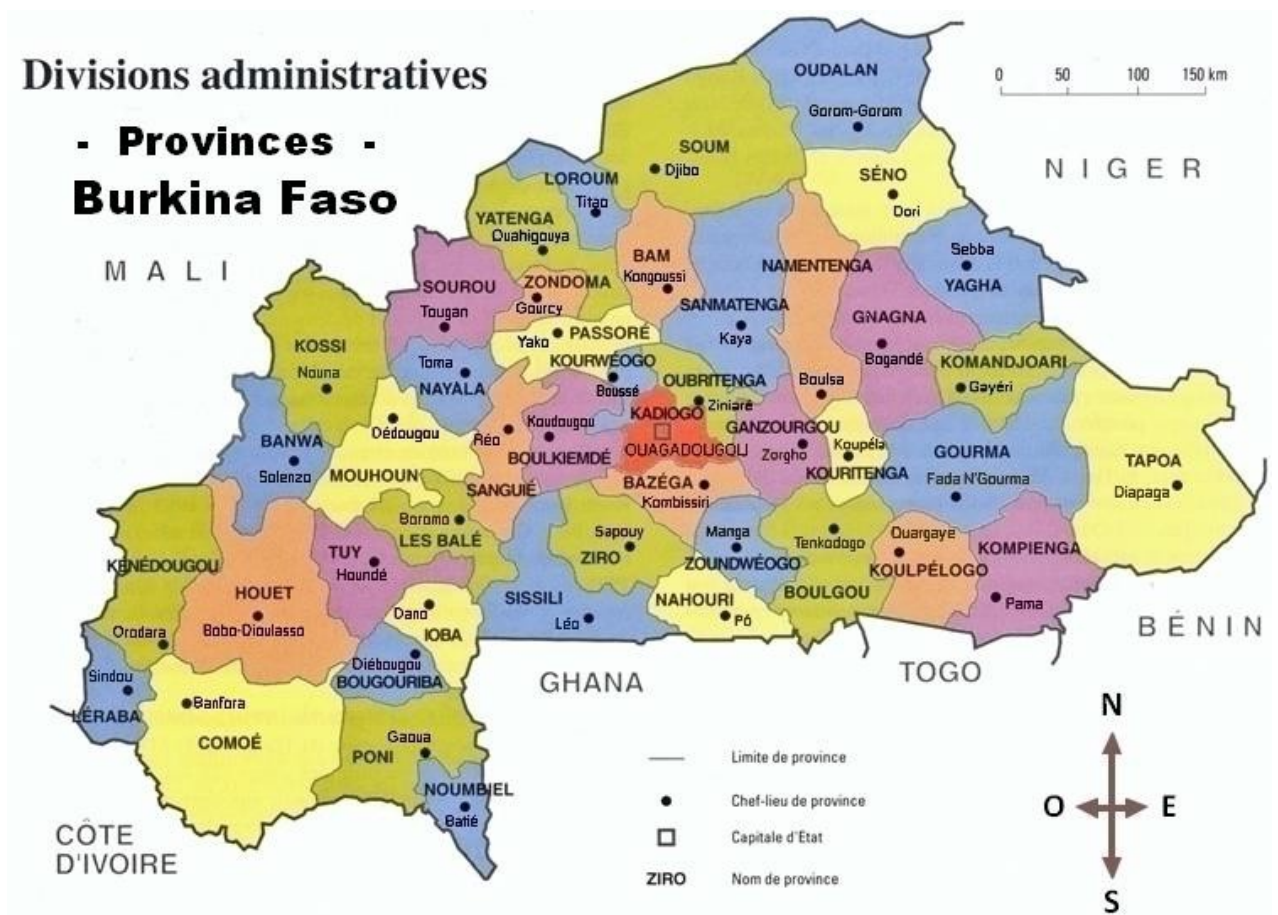
**Ollivier GLOUX
Pascal MOUNIER
Philippe NION**

Faits saillants concernant la commune de Ouagadougou

Ouagadougou

Informations

Niveau administratif	Collectivité décentralisée, personnalité morale, autonomie juridique et financière
Maire	M. Armand BÉOUINDÉ, élu le 22 mai 2016
Administration	12 arrondissements et 55 secteurs
Effectifs municipaux	1749 agents en 2018
Population	2,9 millions en 2018
Localisation	Province de Kadiogo, centre du pays
Caractéristiques	Capitale politique et économique du Burkina Faso
Économie	Peu d'industries, surtout agro-alimentaires et textiles
Principaux services publics rendus	Éducation, santé, infrastructures de transport et marchés
Principales liaisons extérieures	Aéroport international, chemin de fer vers Abidjan, route vers les ports de Lomé (Togo) et Téma (Ghana)



Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité

-oOo-

I - Gestion de l'évaluation

Cette deuxième évaluation de la gestion financière de la commune de Ouagadougou a été lancée par Monsieur Armand BÉOUINDÉ, Maire de Ouagadougou, par un courrier du 2 novembre 2018 sollicitant le financement par l'Agence Française de Développement (AFD) d'une deuxième évaluation PEFA. L'AFD a confirmé son accord au Maire dans une lettre du 19 avril 2019. Il s'agit donc d'une évaluation conjointe, gérée et conduite par l'autorité municipale avec l'appui financier de l'AFD.

La note conceptuelle a été arrêtée par l'autorité municipale et l'AFD le 30 avril 2019 puis amendée en juillet et en octobre 2019, enfin validée par le secrétariat PEFA le 24 octobre 2019.

L'évaluation a été confiée à **une équipe d'experts** en finances publiques, deux experts internationaux et un expert local, mobilisée par Expertise France missionnée par l'AFD. Elle a été constituée de :

- Ollivier GLOUX, chef d'équipe,
- Pascal MOUNIER,
- Philippe NION.

Madame Sylvie OUOBA/SOMÉ, directrice générale des ressources de la commune de Ouagadougou a été désignée coordinatrice des travaux de cette évaluation et **point focal** de l'évaluation, par Monsieur le Maire par arrêté municipal n°2019-158 CO/M/SG/DGF du 22 août 2019 portant création, attributions, contributions et organisation du fonctionnement du comité de suivi du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA.

Un comité de suivi a été mis en place, composé de représentants de la mairie, de l'État, et des partenaires de développement. Il est composé ainsi :

Président :

M. Armand, Roland, Pierre BÉOUINDÉ, Maire de la commune de Ouagadougou

Vice-Président :

M. Christian, Charles ROUAMBA, Secrétaire général de la commune de Ouagadougou

Rapporteur et point focal :

Mme Sylvie OUOBA/SOMÉ, Directrice générale des ressources de la commune de Ouagadougou

Membres :

Mme Mariam KIRAKOYA/DIANDA, Fondée de pouvoir du trésorier régional du Centre, Trésorerie régionale du Centre,

M. Emile KABORÉ, Chef du service du contrôle des actes administratifs, Direction régionale de contrôle des marchés et des engagements financiers du Centre,

M. Yaya DIALLO, représentant de la Direction régionale des impôts du Centre,

Mme Aminata ZOUNGO, représentante de la Direction générale des études et des statistiques sectorielles, MINEFID,

M. Yaya DIALLO représentant de la Direction Régionale des impôts du Centre, MINEFID,

Mme Anne-Louise NIKIEMA, Chargée d'études, Département de la planification, de la prospective et des études, commune de Ouagadougou,

M. Sylvain DAMOISEAU, chargé de projets, Agence française de développement,

Mme Fabienne MROCZKA, représentante de la Banque mondiale

M. Florent PARÉ représentant de la Cour des comptes,

M. Michel NAO, Chef de service de l'administration des finances et de la comptabilité, Agence municipale des grands travaux,

M. Safoura KASSAMBA, Directeur de la régie autonome des équipements marchands, Agence du développement économique urbain,

M. Toukoumno PACODÉ, Directeur des finances et du budget, commune de Ouagadougou,

M. Clément, Lamoussa, Wango OUANGO, Directeur de l'assiette fiscale communale, commune de Ouagadougou,

M. Jean-Louis GUIGMA, Chef de service, Direction de la commande publique, commune de Ouagadougou.

Une équipe de réviseurs a été constituée. Ses cinq membres représentent l'État burkinabé, la commune, le secrétariat PEFA et les PTF. Ce sont :

- M. Guillaume BRULÉ représentant du secrétariat PEFA,
- Mme Sylvie OUOBA/SOMÉ, représentante de la commune de Ouagadougou,
- M. Aminata ZOUNGO, représentant de l'État burkinabé,
- M. Sylvain DAMOISEAU, représentant de l'AFD,
- Mme Fabienne MROCZKA, représentante de la Banque mondiale.

II - Conduite de l'évaluation

→ La mission de terrain

Une mission de terrain a été menée par l'équipe d'évaluateurs du lundi 4 novembre 2019 au lundi 18 novembre 2019.

Un atelier de lancement s'est tenu le lundi 4 novembre 2019 en la mairie de Ouagadougou.

L'atelier a été ouvert par Monsieur Moussa BELEM, premier adjoint, représentant Monsieur le Maire et par Monsieur Tanguy DENIEUL, Directeur de l'agence de l'AFD à Ouagadougou.

La matinée a permis de présenter les objectifs, méthodes, calendriers à tous les acteurs de cette évaluation.

L'après-midi a été réservé à tous les chefs des services techniques de la commune directement impliqués dans la communication des données utiles à la notation des indicateurs afin de leur présenter en détail les indicateurs et composantes, les méthodes de notation et répondre à leurs interrogations.

Un point presse tenu par M. BELEM et M. DENIEUL a permis de donner à la presse des informations sur la volonté de la commune de Ouagadougou de poursuivre l'amélioration de la gestion de ses finances publiques.

La mission de terrain a permis aux experts de rencontrer tous les acteurs de la gestion des finances de la commune de Ouagadougou (CO) : les cadres de la commune responsables des finances, les directeurs gestionnaires, les partenaires (comptable public, services fiscaux, contrôleur financier, tutelle, juridiction financière ...).

A l'issue de la mission une restitution a été présentée le lundi 18 novembre 2019 à Monsieur Armand BÉOUINDÉ, Maire de Ouagadougou, en présence de M. Tanguy DENIEUL, directeur de l'agence de l'AFD.

→ **La préparation du rapport d'évaluation**

Le rapport d'évaluation a donné lieu à une version provisoire rédigée après la mission de terrain.

Les différentes parties ont été successivement transmises à la mairie de Ouagadougou à fin de contradiction.

La mairie de Ouagadougou, par la voix de Madame OUOBA/SOMÉ a fait part de diverses observations. Outre des remarques de forme et des précisions ponctuelles, quelques demandes de révision de notes de composantes ont été formulées appuyées par des documents complémentaires qui n'avaient pas pu être consultés lors de la première mission de terrain.

La pandémie mondiale de la Covid 19 qui s'est développée à partir de mars 2020 a rendu impossible un déplacement de l'équipe d'experts à Ouagadougou, prévu pour la mi-mars. Cette deuxième mission avait pour objectif de finaliser le rapport provisoire, avant révision, en consultant les nouveaux documents fournis par la mairie puis de présenter les conclusions de ce rapport à Monsieur le Maire et aux cadres concernés de la municipalité.

En concertation avec Mme OUOBA/SOMÉ il a été décidé que M. Philippe NION, membre de l'équipe d'experts résident à Ouagadougou travaillerait seul sur place, de la mi-septembre à la mi-octobre 2020, sur les nouveaux documents puis que l'équipe d'experts finaliserait le rapport en télétravail.

Ces travaux se sont achevés fin octobre 2020.

Par ailleurs, Mme OUOBA/SOMÉ a formulé des remarques sur certaines composantes dont les notes sont différentes de A alors même que la commune de Ouagadougou respecte parfaitement le

droit national. Cette discussion importante est explicitée dans la troisième partie de cette évaluation (Cf 3.1, *remarque liminaire*).

→ La présentation des résultats finaux de l'évaluation

La présentation des résultats de l'évaluation à M. le Maire, à son secrétaire général et à ses directrices et directeurs sera faite sur place dans le cadre d'un atelier dès que la situation sanitaire le permettra.

III - Assurance qualité

La démarche qualité a été mise en œuvre dans le respect des nouvelles prescriptions mises en œuvre à compter de janvier 2018.

Le rapport provisoire a été adressé à l'équipe de réviseurs le 16 novembre 2020.

La pandémie Covid 19 qui s'est mondialement déployée au premier trimestre 2020, les mesures de confinement prises et les perturbations entraînées dans de nombreux services expliquent le décalage entre la fin de la première rédaction du rapport provisoire et l'envoi aux réviseurs de la version définitive après concertations.

Le secrétariat PEFA a communiqué ses commentaires à l'équipe d'évaluateurs dans deux notes, les 10 et 14 décembre 2020.

Les remarques faites se rangent en deux catégories :

- des demandes de précisions et de compléments d'informations pour mieux justifier certaines notations ;
- des propositions de modifications du rapport provisoire afin de prendre en compte le Guide pour les évaluation PEFA du niveau infra-nationale de juin 2020. Elles concerne le plan qui a évolué depuis le manuel méthodologique de 2016, et certains indicateurs et composantes dont les formulations relatives aux champs et aux normes de notations ont été aménagées pour tenir compte des dernières réflexions du secrétariat sur ces sujets.

L'équipe d'évaluateurs, après accord de la collectivité évaluée et de ses partenaires (AFD et Expertise France), a pris en compte toutes les demandes de révision et s'est efforcé d'apporter les modifications propres à les satisfaire.

En outre, les réviseurs se sont personnellement exprimés par des notes distinctes en faisant part d'interrogations et de remarques. Celles-ci recoupaient largement les commentaires du secrétariat. Elles ont toutes reçu les réponses utiles.

IV – Dates clef de l'évaluation

Événements	Dates
Première version note conceptuelle	30 avril 2019
Version finale note conceptuelle amendée	24 octobre 2019

Événements	Dates
Mission de terrain	4 au 18 novembre 2019 (1)
Ouverture de la concertation sur le rapport provisoire	15 janvier 2020
Finalisation du rapport provisoire et envoi aux réviseurs	16 novembre 2020
Réponses des réviseurs	14 décembre 2020
Accord de la CO pour prendre en compte la méthodologie 2020	22 décembre 2020
Envoi aux réviseurs du rapport final	15 janvier 2021
PEFA CHECK	5 février 2021

(1) : la mi-novembre constitue la date limite (*cut-off date*) pour l'appréciation des composantes dont la période d'examen est « *au moment de l'évaluation* ».

Cette évaluation PEFA a fait l'objet d'un calendrier distendu, subi par tous les acteurs. La crise sanitaire a conduit au blocage des frontières et à des confinements rigoureux. Une deuxième mission de terrain était prévu début mars 2020 pour finaliser le rapport provisoire et le présenter aux autorités de la CO. Elle n'a pu se tenir et la finalisation du dialogue contradictoire sur ce rapport a été effectuée en télé-travail.

L'évolution de la méthodologie des évaluations PEFA pour les collectivités infra-nationales s'est traduite par la publication d'un nouveau guide en juin 2020. D'un commun accord, toutes les parties ont estimé utile d'ajuster le rapport provisoire pour le faire converger vers les normes nouvelles.

* *

*

Table des matières

Message de Monsieur le Maire de Ouagadougou.....	4
Avant-propos des évaluateurs.....	5
Faits saillants concernant la commune de Ouagadougou.....	6
Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité.....	7
Abréviations et acronymes.....	14
Méthodologie.....	16
Résumé analytique.....	18
Tableau de synthèse des notes des indicateurs et composantes.....	22
1. Gestion des finances publiques et décentralisation budgétaire.....	23
1.1 Contexte économique et politique du Burkina Faso fin 2019.....	23
1.2 Aperçu de la situation financière de la commune de Ouagadougou.....	26
1.3 – Cadre institutionnel de la décentralisation.....	30
1.4 Cadre institutionnel de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou.....	33
1.5 Processus de réforme de la gestion des finances publiques.....	38
2. Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou.....	40
Pilier : Relations financières avec l'État.....	40
HLG 1 : Transferts de l'État.....	40
HLG-2 : Règles budgétaires et pilotage de l'État sur les collectivités territoriales.....	44
Pilier 1 : La fiabilité du budget.....	44
PI-1 : Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement voté.....	44
PI-2 : Composition des dépenses effectives.....	47
PI-3 : Recettes exécutées.....	51
Pilier 2 : Transparence des finances publiques.....	53
PI-4 : Classification du budget.....	53
PI-5 : Documentation budgétaire.....	54
PI-6 : Importance des opérations non rapportées de l'administration communale.....	57
PI-7 : Transfert aux administrations infra-nationales.....	63
PI-8 : Informations sur la performance des services publics.....	64
PI-9 : Accès du public aux principales informations budgétaires.....	68
PI-9 bis : Participation citoyenne.....	70
Pilier 3 : Gestion des actifs et des passifs.....	74
PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires.....	74
PI-11 : Gestion des investissements publics.....	76
PI-12 : Gestion des actifs publics.....	81

PI-13 : Gestion de la dette.....	86
Pilier 4 : Stratégie budgétaire.....	89
PI – 14 : Stratégie budgétaire de moyen terme.....	89
PI – 17 : Processus de préparation du budget.....	94
PI – 18 : Examen des budgets par le Conseil municipal.....	98
PI-20. Comptabilisation des recettes.....	110
PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l’engagement des dépenses.....	114
PI-22. Arriérés de dépenses.....	121
PI-23. Contrôle des états de paie.....	124
PI-24. Gestion de la passation des marchés.....	128
PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales.....	135
PI-26. Audit interne.....	138
Pilier 6 : Comptabilité et reporting.....	141
PI-27 Intégrité des données financières.....	141
PI – 28 : Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget.....	146
PI – 29 : Rapports financiers annuels.....	149
Pilier 7 : Supervision et audit externe.....	153
PI-30. Audit externe.....	153
PI-31. Recommandations de l’assemblée délibérante concernant l’audit.....	157
3. Analyse globale de la performance de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou.....	160
3.1 – Points forts et points faibles du système de gestion des finances publiques.....	160
3.2 Comparaison des performances 2019 et 2010 de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou.....	166
3.3 – Efficacité du cadre de contrôle interne et d'audits interne et externe.....	168

Abréviations et acronymes

-oOo-

ADEU : Agence pour le Développement Economique Urbain
 AFD : Agence Française de Développement
 AID : Agence Internationale pour le Développement
 AMGT : Agence Municipale des Grands Travaux

BAD : Banque Africaine de Développement
 BCEAO : Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
 BM : Banque mondiale
 BP : Budget primitif
 BS : Budget Supplémentaire

CA : Compte administratif
 CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen-Terme
 CEDEAO : Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest
 CF : Contrôle Financier
 CG : Compte de Gestion
 CGI : Code Général des Impôts
 CGCT : Code Général des Collectivités Locales
 CM : Conseil Municipal
 CMP : Code des Marchés Publics
 CTI : Commission Technique Interministérielle
 CTR : Commission Technique Régionale
 CO : Commune de Ouagadougou

DCL : Direction des Collectivités Locales
 DMP : Direction des Marchés Publics
 DENO : Dépense engagée non ordonnancée
 DENEM : Dépense engagée non mandatée
 DEP : Direction des Etudes et Planification
 DFB : Direction des Finances et du Budget
 DGE : Dotation Globale d’Equipement
 DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
 DGR : Direction Générale des Ressources
 DGSTM : Direction Générale des Services Techniques Municipaux
 DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
 DRH : Direction des Ressources Humaines
 DRI : Direction des Relations Internationales
 DRIC : Direction Régionale des Impôts du Centre
 DSI : Direction des Systèmes d’information

DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
 EF : Expertise France
 EPL : Établissement Public Local

FCFA : Franc CFA
 FMI : Fonds Monétaire International

GFP : Gestion des Finances Publiques

IDA : Association internationale de développement
 IGE : Inspection Générale d'État
 IGF : Inspection Générale des Finances
 IPSAS ; Normes internationales de gestion comptable des institutions
 publiques
 ISM : Inspection des Services Municipaux
 ISPE : Instrument de soutien à la politique économique

MATD : Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
 MINEFID : Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement
 MEN : Ministère de l'Education Nationale
 MSPM : Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale

PDA : Plan de développement des Arrondissements
 PDDO 1 et 2 : Projet de Développement Durable de Ouagadougou 1 et 2
 PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability
 PIB : Produit Intérieur Brut
 PIP : Programme d'Investissements Publics
 PRD : Projet Régional de Développement

RAGEM : Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands
 RAR : Restes à réaliser
 RDP : Revue des Dépenses Publiques
 RMO : Radio Municipale de Ouagadougou

SDU : Stratégie de Développement Urbain
 SFP : Statistiques Financières Publiques
 SGPA : Système de Gestion de la Paie et Administrative.

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UE : Union Européenne
 UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

* *

*

Méthodologie

-oOo-

I – La méthodologie

La note conceptuelle initiale du 30 avril 2019 précise que le cadre méthodologique retenu est celui défini par le secrétariat PEFA en 2016.

Elle a été amendée en septembre 2019 afin de prendre en compte les propositions d'amélioration et de simplification de la méthodologie 2016 décrites par la note du secrétariat PEFA de juin 2019, notamment les modifications de certains indicateurs et composantes. L'amendement a été approuvé par Monsieur le Maire en octobre 2019.

Cette note précise, en outre, qu'il n'est pas envisageable d'intégrer une dimension purement comparative avec la première étude PEFA 2010 mais que des rapprochements pourront être faits sur les indicateurs jugés les plus pertinents.

De fait, l'équipe d'évaluateurs s'est efforcée de produire le plus de comparaisons pertinentes afin de mesurer les évolutions enregistrées entre les deux évaluations.

Enfin, le retard imprévu lié à la crise sanitaire mondiale, dont le début a coïncidé avec la remise à la concertation du rapport provisoire, a conduit le secrétariat PEFA à proposer à M. le Maire de Ouagadougou d'ajuster le rapport définitif de façon à présenter une évaluation définitive qui prenne en compte les dernières évolution méthodologique présentées dans le Guide pour les évaluations PEFA au niveau infra-national (version de juin 2020). Les évolutions concernent aussi bien le plan du rapport que la notation de certains indicateurs qui ont donc été notés selon la nouvelle norme.

Monsieur le Maire a donné son accord, ainsi que ses partenaires AFD et Expertise France, pour que ce rapport bénéficie des dernières évolutions issues de l'ensemble des évaluations PEFA.

II – Le champ

Comme lors de l'évaluation 2010, et dans un souci de permettre des comparaisons, le champ couvert par cette nouvelle évaluation comprend la commune de Ouagadougou (CO), dont ses 12 arrondissements.

Les arrondissements ne sont pas dotés d'autonomie financière ni de personnalité morale. Ils ne possèdent pas de patrimoine propre et ne peuvent emprunter. Toutes leurs opérations, en dépenses et en recettes, sont intégrées dans les compte de la commune. Leurs opérations ont été prises en compte dans le cadre global de la commune de Ouagadougou.

Les établissements disposant d'un budget annexe rattaché au budget principal de la commune ont également été pris en compte. Il s'agit de (liste 2018) :

- a) 5 unités socio-économiques :
 - le centre municipal de santé bucco-dentaire,
 - le parc urbain Bangr Weooga

- le centre municipal de promotion des arts du spectacle,
- l'unité municipale de gestion des CEEP
- la régie autonome de gestion des équipements marchands

b) 15 lycées municipaux

c) 48 centres de santé et de promotion sociale (CSPS)

Il est noté que le centre d'Information des Jeunes et le Centre d'Accueil des Entreprises n'existent plus en tant qu'entité distinctes et sont inclus dans l'ADEU. Le Centre municipal polyvalent des jeunes a été dissous en 2017.

Ces établissements, dotés d'une autonomie budgétaire et de budgets annexes, répondent à la définition d'unités extra-budgétaires au sens de la définition donnée par le manuel de statistiques de finances publiques (SFP) du FMI de 2014 (cf point 2.82 notamment). Cette qualification a été prise en compte, en particulier dans la notation de l'indicateur PI-6.

Par ailleurs, la commune de Ouagadougou ne délivre pas de services publics locaux par le truchement d'entreprises publiques. Elle ne possède que quelques participations, minoritaires, dans trois sociétés semi-publiques (cf PI-10.1). Ces entreprises n'ont pas été intégrées dans le champ de cette évaluation.

* *

*

Résumé analytique

-oOo-

I - Fondements et objectifs de l'évaluation 2019

Une première évaluation PEFA de la Commune de Ouagadougou a été réalisée en 2010. Elle a sensibilisé les acteurs de la gestion municipale ouagalaise à l'amélioration de la gestion financière de la commune afin de mieux servir la communauté. Une discipline budgétaire renforcée, une meilleure allocation des ressources disponibles, un renforcement de l'efficacité de la prestation des services municipaux avaient, alors, notamment été identifiés comme des objectifs nécessaires et atteignables.

Dans ce contexte, et tandis que le Burkina Faso a fait également l'objet de plusieurs évaluations PEFA, la dernière datant de 2017 (cf V, ci-dessous), le Maire de Ouagadougou, Monsieur Armand BÉOUINDÉ, a souhaité qu'une deuxième évaluation de la commune de Ouagadougou soit conduite.

L'objet de cette deuxième évaluation est, notamment, de permettre de mesurer les effets des efforts conduits par la commune de Ouagadougou depuis 2010 en faveur de la maîtrise de ses dépenses et d'une meilleure prévision budgétaire. Elle doit déboucher, *in fine*, sur l'élaboration d'un plan d'actions destiné à améliorer les points faibles identifiés en vue de parfaire la gestion de ses finances publiques par la commune.

Le champ évalué est le même qu'en 2010, soit la commune et tous ses arrondissements ainsi que les structures rattachées budgétairement à la commune.

Les années évaluées sont les exercices 2016, 2017 et 2018, soit les trois dernières années depuis le dernier exercice clos.

L'évaluation a été réalisée à partir des pièces comptables de l'ordonnateur (BP et CA) et du compte public, la Trésorerie Régionale du Centre (comptes de gestion). Elle s'est nourrie des documents (circulaires municipales, rapports internes, pièces justificatives en recettes et en dépenses, documents de communication externes, etc ...). La liste des pièces consultées pour la notation de chaque composantes est donnée en annexe.

II – Principaux points forts et points faibles des systèmes de gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou

→ Principaux constats de l'évaluation 2019

La discipline budgétaire

Les principaux points forts de la gestion des finances publiques concernent la discipline budgétaire. La procédure est bien définie et suivie de bout en bout, l'exécution de la dépense est bien assurée, les rapports financiers annuels et infra-annuels sont produits et les risques budgétaires sont maîtrisés.

Deux aspects sont, toutefois, en deçà de la performance attendue d'une très grande collectivité territoriale telle la capitale du Burkina Faso. La gestion des recettes (prévision, recouvrement et suivi des restes à recouvrer) est très insuffisante. Le suivi comptable (hors comptabilité) des grands projets d'investissement est à revoir.

L'allocation stratégique des ressources

L'absence de réflexion budgétaire pluri-annuelle et l'absence de présentation et de vote du budget par fonctions et par programmes ne permettent pas de s'assurer, de manière raisonnable, que l'allocation de ressources limitées, face à l'ampleur des besoins, est bien effectuée de la manière la plus pertinente.

Il est vrai que le droit burkinabé en vigueur n'oblige pas à la présentation de budgets pluri-annuels des collectivités locales ni à une présentation et un vote par programmes. Ces présentations complémentaires devraient être mises en œuvre à partir de l'exercice 2021 dans le cadre du nouveau régime financier et comptable.

L'efficacité des services fournis

La mesure de l'efficacité des services publics est bien une préoccupation présente dans les services de la CO mais elle ne s'est pas encore traduite par la définition et le suivi d'indicateurs d'évaluation de la qualité des services rendus aux populations.

Ces deux objectifs majeurs de la gestion des finances publiques, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services fournis, pâtissent de l'absence d'audits internes et de l'absence de contrôles, juridictionnels et de gestion, de la Cour des comptes.

→ Les progrès attendus des réformes en cours et à venir

La transformation des deux grandes agences, l'Agence municipale des grands travaux (AMGT) et l'Agence de développement économique urbain (ADEU), en EPL, la confection de budgets triennaux assortis de présentation par programmes, la charte de partenariat signée en 2019 avec la DGI, le démarrage opérationnel du service d'audit interne, les travaux en cours sur le schéma directeur informatique sont autant de réformes attendues qui devront contribuer, dès 2020, à l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques de la CO.

La confection par la direction générale des ressources d'un plan d'actions issu des réflexions nées de cette deuxième évaluation est une autre opportunité pour progresser à nouveau dans cette voie.

III – Incidence de la performance de la gestion des finances publiques sur les résultats budgétaires et financiers

Les points forts de la performance de la gestion des finances publiques de la CO permettent d'avoir une assurance raisonnable :

- sur la qualité du débat démocratique sur les finances de la commune ;
- sur le respect formel des grandes règles de la dépenses publique, dont la paie ;

- sur la maîtrise des principaux risques budgétaires.

Les points faibles impactent les résultats budgétaires et financiers de plusieurs manières :

- la gestion des grands projets d'investissement souffre d'une d'opacité, due à des procédures comptables irrégulières, ce qui ne permet pas d'optimiser les choix et les contrôles des réalisations ;
- l'allocation optimale des ressources pâtit de l'absence de visions pluri-annuelles et de comptabilité analytique ;
- la mesure et l'amélioration de la performance des services publics locaux sont encore en projets ce qui ne permet pas d'optimiser la bonne adéquation entre des moyens contraints et des attentes fortes des populations ;
- la faiblesse, voir l'inexistence, des contrôles internes et des audits externes, ne permettent pas la sécurisation de processus sensibles.

Tous ces sujets sont identifiés par les cadres responsables de la CO et des projets de réformes sont à l'étude pour être lancés rapidement.

IV – Evolution de la performance depuis l'évaluation PEFA de 2010

→ Rappel des principales conclusions de l'évaluation 2010

Principaux constats

1/ La discipline budgétaire :

- points forts : peu d'arriérés de paiement et bonne surveillance du risque global, peu d'opérations hors budget ;
- points faibles : pas de gestion pluri-annuelle et des écarts significatifs, en dépenses et en recettes, entre budget initial et budget réalisé.

2/ L'allocation stratégique des ressources :

- points forts : transparence des affectations budgétaires, bonne préparation du budget appuyée par une documentation de qualité et stabilité de la composition des dépenses entre budget initial et budget réalisé ;
- points faibles : pas de présentation des budgets par fonctions ou programmes, pas de vision triennale et absence de relations entre les processus budgétaires en dépense, pour le fonctionnement et l'investissement.

3/ Les prestations de services municipaux :

- points forts : procédures de passation de marchés qui favorisent la compétitivité, bonne information budgétaire reçue par les unités de service et bon contrôle interne ;
- point faibles : insuffisance du contrôle externe qui affecte de manière significative l'efficacité des prestations de services.

Les réformes mises en œuvre par la commune de Ouagadougou dans la gestion de ses

finances publiques

A la suite de ces constats, un plan d'action en 7 objectifs a été élaboré par la Commune de Ouagadougou afin de remédier aux faiblesses identifiées par l'évaluation PEFA menée en 2010.

Les actions ont été prioritairement axées sur la compréhension des documents budgétaires, la communication financière, la modernisation du cadre comptable et l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des ressources budgétaires.

Des formations ont été réalisées sur ces thèmes auprès des publics concernés.

Evolution des performances depuis l'évaluation de 2010

Les principaux constats de l'évaluation PEFA 2010 sont renouvelés à l'occasion de cette deuxième évaluation PEFA 2019, portant sur les exercices 2016 à 2018.

La période de transition qui a succédé au renversement du Président Blaise COMPAORÉ en octobre 2014 a retardé les élections communales et de ce fait freiné les réformes de la gestion financière de la CO. Le Maire démocratiquement élu en mai 2016, M. Armand BÉOUMDÉ, a lancé en 2017 un programme de réformes qui devrait se concrétiser en 2020.

V – Rapprochements avec l'évaluation PEFA du Burkina Faso (décembre 2017)

L'évaluation de l'État Burkinabé réalisée en 2017 sur les trois derniers exercices clos a souligné un point fort qui concerne la discipline budgétaire de l'État envers les collectivités territoriales : « les règles et mécanismes de répartition des transferts du gouvernement aux collectivités territoriales sont définies et appliquées ».

L'indicateur PI-7 (Transferts vers les administrations infra-nationales) a reçu la note B. La composante 7.1 relative à la définition et au respect de règles d'attribution des diverses dotations de l'État aux collectivités locales a été notée A.

Toutefois, la composante 7.2 relative à l'information des collectivités sur les dates de transferts et le respect de ces dates a été notée C.

Cette faiblesse se retrouve dans la notation sévère de l'indication HLG-1 de la présente évaluation de la commune de Ouagadougou.

Le rapport relève plusieurs faiblesses parmi lesquelles :

- la difficulté des administrations à élaborer des plans de performance puis à bien évaluer celle-ci ex-post ;
- les transmissions tardives des rapports financiers de l'État à la Cour des comptes et les difficultés de celle-ci à produire des rapports sur l'exécution budgétaire. La note D+ a été attribuée à l'indicateur PI-30 (Audit externe).

Ces insuffisances se retrouvent de même dans la gestion des finances publiques de la CO.

Tableau de synthèse des notes des indicateurs et composantes

Indic.	Piliers et Indicateurs	Méthode not.	Note Indic.	Notation composantes			
				C1	C2	C3	C4
	Pilier : Relations budgétaires avec le gouvernement central						
HLG-1	Prévisibilité des transferts financiers du gouvernement central	M1	D	D	D	D	D
	I -Fiabilité du budget						
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement voté	ns	D	D	-	-	-
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement voté	M1	D+	NA	D	A	-
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement voté	M2	D	D	D	-	-
	II – Transparence des finances publiques						
PI-4	Classification du budget	ns	D	D	-	-	-
PI-5	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	ns	B	B	-	-	-
PI-6	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M2	D+	D	D	C	-
PI-7	Transparence des relations budgétaires inter-gouvernementales	M2	NA	NA	NA	-	-
PI-8	Information sur la performance des services publics	M2	D+	D	D	A	D
PI-9	Accès du public aux principales informations budgétaires	ns	D	D	-	-	-
PI-9bis	Participation citoyenne	M2	D	D	D	D	-
	III – Gestion des actifs et des passifs						
PI-10	Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	M2	NA	NA	NA	NA	-
PI-11	Gestion des investissements publics	M2	D+	C	C	D	C
PI-12	Gestion des actifs publics	M2	D+	D	D	C	-
PI-13	Gestion de la dette	M2	B	A	A	D	-
	IV – Stratégie budgétaire et établissement de budgets fondés sur les politiques publiques						
PI-14	Stratégie budgétaire de moyen terme	M2	C+	B	B	D	NA
PI-17	Processus de préparation du budget	M2	B+	C	A	A	-
PI-18	Examen des budgets par les organes appropriés	M1	B+	B	B	A	A
	V – Prévisibilité et contrôles de l'exécution du budget						
PI-19	Gestion des recettes	M2	D	D	C	D*	D*
PI-20	Comptabilisation des recettes	M1	C+	C	B	C	-
PI-21	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M2	B+	C	A	B	A
PI-22	Arriérés de dépense	M1	D+	D	A	-	-
PI-23	Contrôles des états de paie	M1	D+	A	A	B	D
PI-24	Gestion de la passation des marchés	M2	B+	B	B	B	A
PI-25	Contrôles internes des dépenses non salariales	M2	A	B	A	A	-
PI-26	Audit interne	M1	D+	A	B	D	NA
	VI – Comptabilité et reporting						
PI-27	Intégrité des données financières	M2	C	B	D	NA	C
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	M1	B+	B	A	A	-
PI-29	Rapports financiers annuels	M1	D+	B	D	A	-
	VII – Supervision et audit externe						
PI-30	Audit externe	M1	D	D	D	D	D
PI-31	Examen des rapports d'audits par les organes appropriés	M2	D	D	D	D	D

1. Gestion des finances publiques et décentralisation budgétaire

-oOo-

1.1 Contexte économique et politique du Burkina Faso fin 2019

→ Les données économiques

Petit pays sahélien (274 500 km²), enclavé, le Burkina Faso est un pays pauvre. Son PIB par habitant, bien qu'en hausse depuis 10 ans, n'est que de 716 USD (2018). L'indice de développement humain mesuré par le PNUD est en 2018 de 0,434, soit 182^{ème} sur 189 pays (rapport 2019 UNDP). Le Burkina Faso est handicapé par la faible diversité de ses ressources naturelles, pour l'essentiel l'or (4^{ème} producteur d'Afrique) et le coton (2^{ème} producteur d'Afrique). Il ne dispose que de quelques débouchés maritimes : Abidjan en Côte-d'Ivoire, relié par le rail, Lomé au Togo et Téma au Ghana, reliés par la route.

La démographie est dynamique avec un taux de croissance annuel de 3 %. La population totale est de 20,8 millions d'habitants en 2019, soit une densité de 77 habitants au km², et l'espérance de vie est de 60,7 ans. Le taux d'alphabétisation, 52 %, demeure faible.

L'agriculture occupe une place importante dans l'économie, 30 % du PIB et 80 % des emplois. Les mines (or) et les services (50 % du PIB) sont les deux autres secteurs d'activité qui tirent la croissance.

Facteur encourageant, les principaux indicateurs macro-économiques sont bien orientés depuis quatre ans, le ralentissement lié à la période de transition (2014-2015) étant dépassé :

- la croissance du PIB, 6,8 % (BM 2018), est dynamique ;
- l'inflation est maîtrisée, oscillant entre 1 % et 2 %, en-dessous de la norme de 3 % fixée par l'UEMOA ;
- le rapport déficit public sur PIB tend vers 3% en 2019, après un pic de 7 % en 2017 ;
- la dette publique se maintient aux alentours de 40 % du PIB.

Le Président KABORÉ s'est engagé après son élection en 2015 dans un ambitieux Programme national de développement économique et social (PNDES 2016-2020) de 24 milliards d'euros. Ce plan connaît néanmoins une mise en œuvre lente du fait d'un manque de ressources, de faibles capacités d'exécution et de la détérioration de la sécurité intérieure.

Le FMI, conscient de ces faiblesses mais encouragé par les efforts réalisés et par les perspectives de croissance à moyen terme, a accepté en décembre 2018, une dérogation pour non observation d'un critère de réalisation afin de verser le deuxième décaissement d'une facilité élargie de crédit (FEC).

Il reste que le développement économique du Burkina Faso est affecté aujourd'hui de multiples

vulnérabilités :

- les aléas du climat ;
- les variations subies des cours mondiaux du coton et de l'or (62 % du total des exportations en 2017) ;
- une offre d'énergie insuffisante et d'un coût imprévisible ;
- et, désormais, une insécurité croissante qui s'étend géographiquement et peut décourager les investisseurs.

Tableau : Principaux indicateurs économiques nationaux

Indicateurs	2018
PIB (Mds \$)	14,1
Taux de croissance du PIB	6,80%
PIB par hab. (en \$)	716
Taux d'inflation	2,00%
Dette publique totale (Mds \$)	5,6
Dette en % du PIB	42,90%
Déficit public (en % du PIB)	4,90%
Balance des transactions courantes (en % du PIB)	-5,80%

Sources : données collectées par les évaluateurs

→ Le contexte politique

La vie politique burkinabè est dominée, en cette fin de décennie 2010, par des changements profonds à la tête de l'exécutif après 27 ans de présidence sans partage de Blaise COMPAORÉ et par une insécurité endémique due au terrorisme islamique.

Le Président Roch Marc Christian KABORÉ a été élu le 30 novembre 2015, après une période de transition ouverte en octobre 2014 par la chute du Président Blaise COMPAORÉ. Un projet de réforme constitutionnelle visant à permettre à ce dernier de briguer un nouveau mandat a déclenché un soulèvement populaire qui l'a obligé à quitter le pays le 31 octobre. L'année qui a suivi a été marquée par des tentatives de transition chaotiques qui ont débouché sur une tentative de coup d'État par un régiment de la sécurité présidentielle en septembre 2015. Immédiatement dénoncé par la communauté internationale, et notamment la CEDEAO, le putsch a fait long feu et les autorités de transition ont remis en selle le processus démocratique qui a vu la victoire, fin novembre, de l'actuel Président au terme d'élections présidentielle et législative.

Le Président élu s'est efforcé de restaurer la cohésion et l'unité de l'État. L'insécurité chronique, des revendications salariales vivement exprimées alimentent, en effet, des contestations croissantes.

Il reste que la décennie qui s'achève a vu un affaiblissement de l'État burkinabé ce qui a favorisé les violences et singulièrement les menées terroristes de groupes islamiques radicaux.

Signe du déclin de l'État régalien, le développement depuis 2015 des groupes d'auto-défense Koglweogo, associations citoyennes qui se sont multipliées dans les zones rurales du centre et de l'Est et désormais jusque dans la périphérie de Ouagadougou, a été considérable. En réponse aux injustices, à l'insécurité et à la corruption ces groupes se substituent à l'État et assument à sa place les missions de la police et de la justice. Les tentatives du Président KABORÉ pour encadrer et faire entrer ces groupes dans un cadre légal ont jusqu'ici avorté tant est grande la défiance envers l'État considéré comme échouant à protéger les populations.

L'insécurité juridique et la corruption (rang 78 sur 180 pays selon le classement 2018 de Transparency International) constituent un terreau très propice à la diffusion de la propagande salafiste. La charia, malgré sa dureté, est considérée, au moins dans un premier temps, comme un droit stable, connu et appliqué sans passe-droit. Les groupes djihadistes s'implantent ainsi dans l'espace laissé vacant par l'inefficacité et la décomposition des services régaliens, à laquelle ils participent en exécutant forces de l'ordre, religieux et instituteurs, puis en se posant en protecteurs des populations démunies et menacées.

La réalité de la violence au Burkina Faso est particulièrement complexe. Elle est faite d'un entremêlement difficilement discernable de banditisme (coupeurs de routes, rançonneurs...), de conflits ethniques séculaires qui opposent Peuls et Mossi notamment, avec des sous-jacents économiques (éleveurs contre cultivateurs) mais aussi religieux. Les groupes islamistes radicaux exploitent ces antagonismes pour mener leurs attaques et s'implanter dans les campagnes.

La réalité géographique facilite les opérations des groupes terroristes. Les frontières septentrionales du Mali et du Niger, désertiques et difficilement contrôlables, favorisent les mouvements et les coups de main des groupes d'Al-Qaueda et de Boko Haram.

Le Burkina Faso est un membre actif du G5 Sahel créé en février 2014 qui mobilise les 5 pays de la région en faveur du développement durable et de la sécurité. Il en a assuré la présidence en 2019.

De nombreux affrontements opposent de plus en plus souvent des groupes terroristes et les forces armées nationales. L'année 2019 enregistre un regain marqué des attaques terroristes menées par des groupes armés djihadistes en lien avec des délinquants locaux. Le Nord et l'Est concentrent les troubles les plus graves. Plusieurs dizaines de morts et de blessés (civils, militaires et gendarmes) sont survenues dans des affrontements quasi hebdomadaires.

La capitale n'a pas été épargnée et demeure sous la menace. En janvier 2016, trois attentats, revendiqués par AQMI, dans des restaurants et hôtels de Ouagadougou, ont fait 30 morts. En août 2017, 17 personnes ont été tuées dans des hôtels et des restaurants de la capitale. En mars 2018, l'état-major des armées et l'ambassade de France ont été attaqués par des commandos du GSIM, 8 morts et 80 blessés ont été déplorés. Le 6 novembre 2019 l'attaque d'un convoi de travailleurs de la mine d'or de l'entreprise canadienne SEMAFO à Boungou, à 100 Km à l'Est de la capitale, a fait 40 morts et 60 blessés. Après les forces armées, les élus, les fonctionnaires d'État, les terroristes s'en prennent aux grands intérêts économiques, notamment miniers.

Tableau : Principaux indicateurs sociaux nationaux

Indicateurs	
Population	20,8 millions (2019)
Taux de croissance de la population	3,00% (2019)
Densité	77 hab. / km ²
Espérance de vie	60,7 ans (2018)
Taux de natalité	40 o/oo 5,5 (2014)
Indice de fécondité	5,5 enfants/femme (2014)
Taux de mortalité	9,6 o/oo (2014)
Mortalité infantile	51,0 o/oo (2017)
Taux d'alphabétisation	52,2 %(2015)

1.2 Aperçu de la situation financière de la commune de Ouagadougou

→ Trois éléments caractérisent les budgets de la commune de Ouagadougou.

1/ La structure du budget de la commune de Ouagadougou est déséquilibrée en faveur de la section d'investissement. Celle-ci représente 73 % du budget en 2016, 55 % en 2017 et 62 % en 2018. De plus les dépenses d'investissement subissent des variations sensibles d'une année sur l'autre, au gré du rythme des projets.

2/ L'autonomie financière de la CO est très partielle.

Le tableau suivant illustre l'autonomie acquise par la CO pour le financement de son fonctionnement et sa très grande dépendance des ressources extérieures pour financer ses investissements.

(en millions de CFA)

Section Fonct.	2016		2017		2018	
		%		%		%
Total des recettes	16 869		20 295		25 335	
Ressources propres	13 681	81 %	13 135	65 %	15 139	60 %
Ressources externes	772	5 %	3 213	16 %	3 588	14 %
Produits antérieurs	2 416	14 %	3 947	19 %	6 608	26 %
Section Invest.						
Total des recettes	43 010		21 431		34 244	

	2016		2017		2018	
Ressources propres	2 796	7 %	2 670	12 %	3074	9 %
Ressources externes	40 214	93 %	18 761	88 %	31 170	91 %

Source : CA 2016, 2017 et 2018

Les ressources propres de la section de fonctionnement sont les produits domaniaux, dont les droits de marchés et les redevances, les impôts locaux, dont les taux sont fixés par l'assemblée délibérante de la collectivité, des taxes locales. Les ressources externes sont les dotations de l'État, dont la DGF et les dotations pour transferts de compétences ; leurs montants sont fixés en loi de finances.

Les ressources propres de la section de fonctionnement sont constituées des prélèvements (excédents) sur la section de fonctionnement. Il s'agit du résultat d'une gestion économe du fonctionnement et témoigne de la volonté, et de la capacité, de la CO d'auto-financer en partie ses investissements. Les ressources externes sont exclusivement constituées de prêts de bailleurs (AFD et AID).

3/ Les arrondissements représentent peu en terme budgétaire compte tenu de l'encadrement de leurs compétences par le CGCT qui les cantonne dans des dépenses de proximité avec des crédits délégués.

Les données du budget primitif 2018 sont les suivantes :

en F CFA

	Commune de Ouagadougou	Total des 12 arrondissements	Part des arrondissements par rapport au total de la CO
Section de fonct.	31 172 538 932	1 141 984 156	3,70%
Section d'invest.	50 115 896 053	547 865 884	1,10%
Total	81 288 434 985	1 689 850 040	2,10%

Sources : CA et DFB

→ Les principales données budgétaires de la commune de Ouagadougou sont retracées dans les tableaux qui suivent.

Section de fonctionnement

en millions de francs CFA

	2016		2017		2018	
	Budget	Exécution	Budget	Exécution	Budget	Exécution
Dépenses totales	15 141	10 128	20 170	11 018	21 914	15 210

	2016		2017		2018	
dont : <i>salaires</i>	3 400	2 735	4 934	4 265	4 629	4 355
<i>frais généraux</i>	1 364	644	1 524	664	1 844	1 137
<i>consommables</i>	2 511	1 965	5 155	1 584	7 482	4 255
<i>travaux extérieurs</i>	5 408	3 375	4 872	3 103	5 767	4 014
<i>intérêts des emprunts</i>	34	34	31	31	28	28
Recettes totales	19 001	16 868	26 912	20 296	31 172	25 334
dont : <i>impôts directs</i>	9 767	8 917	13 467	8 771	13 125	10 706
<i>impôts indirects</i>	3 673	2 594	3 722	2 133	3 772	2 061
<i>produits divers</i>	397	339	400	373	555	424
<i>dotations et subventions</i>	712	733	3 139	3 175	3 573	3 577
<i>produits d'exploitation</i>	1 051	1 053	1 200	1 018	1 493	1 052
<i>produits domaniaux</i>	790	667	875	753	1 941	865
Excédents de fonctionnement	3 860	2 793	6 741	2 670	9 258	3 073

Sources : comptes administratifs de la commune de Ouagadougou, gestions 2016, 2017 et 2018

Section d'investissement

en millions de francs CFA

	2016		2017		2018	
	Budget	Exécution	Budget	Exécution	Budget	Exécution
Dépenses totales	50 822	2 476	33 418	2 246	50 115	3 890
Dont : <i>frais extraordinaires</i>	4 053	101	3 363	116	6 360	370
<i>remboursements des emprunts</i>	223	189	189	189	189	189
<i>immobilisations</i>	4 820	203	6 416	415	5 383	276
<i>immobilisations en cours</i>	41 675	1 945	23 449	1 525	38 100	2 974
<i>prêts et avances</i>	50	36	0	0	81	81
Recettes totales	50 822	10 392	33 418	11 934	50 115	13 063

	2016		2017		2018	
Dont : <i>excédent reporté</i>	6 747	6 747	7 915	7 915	9 688	9 688
<i>épargne brute</i>	3 860	2 793	6 741	2 670	9 258	3 073
<i>subventions et dons</i>	40 203	840	18 752	1 341	31 166	301
<i>recouvrement prêts et avances</i>	10	10	9	7	2	1

Source : comptes administratifs de la commune de Ouagadougou

NB : La faiblesse des taux d'exécution de la section d'investissement est expliquée dans les développements explicatifs de la notation, notamment l'indicateur PI-1.

→ La performance budgétaire demeure fragile

Certes, les comptes de la CO sont en équilibre, la section de fonctionnement dégage une épargne significative et croissante (20 % des recettes de fonctionnement en 2016 et 30 % en 2018), les dépenses salariales sont maîtrisées et ont respecté un plafond de 40 % des ressources propres de fonctionnement. Il en est de même de l'épargne brute qui dépasse régulièrement 20 % des ressources propres de fonctionnement, règle posée par le CGCT. L'endettement est limité et maîtrisé. La dette est constituée de deux emprunts contractés en 1990 et en 2007 et dont 1,7 milliard de FCFA restent à rembourser.

Pour autant, plusieurs alertes sont présentes dans les comptes des trois derniers exercices :

- les impôts directs représentent une part majeure dans les recettes de fonctionnement mais en baisse (53 % en 2016 et 42 % en 2018) ;
- tandis que les subventions de fonctionnement progressent dans le même temps (4 % en 2016 puis 14 % en 2018) ;
- surtout, les immobilisations en cours qui représentent les investissements récents représentent entre les $\frac{3}{4}$ et les $\frac{4}{5}$ èmes des dépenses d'investissement selon les années, et elles sont financées à hauteur de 80 % jusqu'à 100 % par des fonds externes (provenant de bailleurs dont l'AFD) à la commune (ces données sont mesurées en dépenses budgétées, les dépenses exécutées en ce domaine n'étant pas fiables du fait de comptabilisations extra-comptables).

En résumé, la part des ressources extérieures joue un rôle majeur dans l'équilibre du budget et surtout, dans la capacité de la commune de Ouagadougou à réaliser des investissements durables.

La tension entre les ressources propres dont la croissance ne peut qu'être limitée et les dépenses qui auront tendance à croître fortement compte tenu des besoins d'une population jeune et pauvre et en forte augmentation impose une parfaite gestion des finances locales, notamment une bonne prévision des dépenses et des recettes et une transparence irréprochable pour justifier du bon emploi des ressources dont dispose l'exécutif. La définition de programmes d'investissements pluri-annuels et leurs suivis constitue, à cet égard, une exigence.

1.3 – Cadre institutionnel de la décentralisation

→ Rappel historique

La décentralisation au Burkina Faso remonte loin dans l'histoire. C'est, en effet, en janvier 1927 que Ouagadougou et Bobo Dioulasso ont été érigées en communes. La loi du 18 décembre 1955 portant réorganisation municipale en Afrique occidentale et centrale a consacré les communes existantes en communes de plein exercice dotées d'exécutifs élus. En 1964, il en existait 64.

Mais c'est la constitution burkinabé de 1991, amendée, qui a véritablement consacré le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et renforcer la gouvernance locale. Ainsi, la décentralisation est désormais reconnue comme un pilier essentiel de l'épanouissement de la démocratie et du développement économique du pays.

Les lois de 1993 ont organisé les premières modalités institutionnelles concrètes permettant la mise en place puis l'approfondissement de la décentralisation. Des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) sont adoptés en 1998 ; le code général des collectivités territoriales (CGCT) a été voté en décembre 2004 et promulgué en avril 2005.

En février 1995 les premières élections municipales ont eu lieu dans 33 communes ; en septembre 2000 elles ont été organisées dans 49 communes urbaines. Une nouvelle étape décisive a été franchie en 2006 avec la création de 302 communes rurales.

En mai 2016, après le renversement du Président COMPAORÉ par une insurrection populaire en octobre 2014, de nouvelles élections municipales ont été organisées mettant fin à la vacance des pouvoirs décentralisés après leur suspension en 2014.

→ Le cadre juridique des finances publiques et des collectivités territoriales au Burkina Faso

Le cadre juridique des finances publiques du Burkina Faso possède deux caractéristiques importantes :

- il s'inscrit dans l'ensemble régional de l'UEMOA. Le Burkina Faso applique donc les directives de l'Union soit directement, soit après transposition dans son droit national lorsque cela est nécessaire et utile ;
- il est en constante évolution depuis plusieurs décennies ce qui traduit la volonté des autorités nationales de moderniser et d'améliorer constamment ses normes juridiques. C'est ainsi, par exemple, que le régime financier et comptable des collectivités territoriales a fait l'objet d'un décret 2006-204 du 15 mai 2006 puis a été réformé par un décret 2019 -0575 du 5 juin 2019.

La liste des principaux textes applicables est livrée en annexe.

→ L'organisation administrative

En 2019, le Burkina Faso reconnaît deux niveaux de collectivités : les régions et les communes.

Le territoire est réparti en :

- 302 communes rurales ;
- 47 communes urbaines ;
- 2 communes à statut particulier, Ouagadougou et Bobo Dioulasso ;
- 13 régions.

→ **Les grands principes de la décentralisation**

La décentralisation burkinabé s'appuie sur quatre principes fondamentaux :

- la personnalité juridique et morale des régions et des communes ;
- la reconnaissance du droit des collectivités décentralisées à gérer elles-mêmes leurs affaires par des organes propres élus et un personnel distinct de celui de l'État ;
- l'autonomie financière ;
- l'existence d'une tutelle exercée par l'État dans le respect de l'autonomie des collectivités.

Le pilotage de la décentralisation et la tutelle technique sont désormais assurés par le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD). Le ministère des finances et du développement (MINEFID) est chargé de la tutelle financière.

Deux organismes jouent un rôle particulier en faveur de la réalisation harmonieuse des ambitions de la décentralisation.

L'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF) a été créée après les élections municipales de 1995. Elle joue un rôle important de facilitateur entre l'État, les communes et l'ensemble des partenaires de la décentralisation.

La Commission Nationale de Décentralisation (COD) a été créée par décret en novembre 1993. Elle est présidée par le Premier ministre, elle impulse le développement de la décentralisation et elle suit les rapports d'évaluation et formule des propositions.

Le code général des collectivités territoriales organise plusieurs contrôles (art. 53) sur les collectivités décentralisées : une tutelle, un contrôle administratif et un contrôle juridictionnel.

La tutelle administrative est l'apanage du MATD, qui la confie à l'échelon déconcentré aux Hauts Commissaires des provinces. La tutelle financière est exercée par le MINEFID, complétée par la Cour des comptes sur le plan juridictionnel.

La tutelle est exercée par la Commission technique interministérielle (CTI) qui réunit des fonctionnaires du MINEFID et du MATD, et dans les provinces les Commissions techniques régionales (CTR) placées auprès des Gouverneurs de région.

S'agissant de Ouagadougou, la CTI est l'organe de tutelle compétent.

Les autorités de tutelle exercent un contrôle de légalité. Les actes et délibérations à caractère financier sont soumis au régime de l'approbation et d'autorisation préalable. L'autorité de tutelle dispose de 45 jours pour se prononcer après la date de dépôt à l'autorité compétente, passé ce délai

l'approbation ou l'autorisation préalable sont réputées acquises.

Les autres actes et délibérations sont exécutoires dès leur transmission à l'autorité de tutelle.

Le contrôle administratif est exercé par différents corps de l'État (Inspection générale des finances, Contrôle financier) conformément aux textes en vigueur.

Le contrôle juridictionnel revient au juge administratif s'agissant du contentieux des actes, et à la Cour des comptes pour ce qui concerne les comptes des collectivités territoriales et leurs établissements publics.

→ L'autonomie financière des collectivités décentralisées

Les recettes des communes proviennent de plusieurs sources mais diverses dispositions limitent, toutefois, l'autonomie des communes en ce domaine.

La fiscalité comprend :

1/ les impôts et taxes directs :

- la contribution sur les patentes, fondée sur le chiffre d'affaires, comprend une part fixe (progressive selon le CA) et une part proportionnelle (calculée sur la valeur locative des locaux) ;
- la contribution des micro-entreprises due en dessous d'un chiffre d'affaires minimum ;
- la taxe de résidence acquittée par toutes les personnes physiques jouissant d'une habitation répertoriée, le montant dépend du niveau de confort ;
- la taxe foncière des sociétés payées par toutes les sociétés en fonction des immeubles possédés ;
- la contribution sur les licences des cafés et restaurants, selon leur catégorie.

2/ les impôts et taxes indirects :

- la taxe communale de mutation perçue sur les transactions immobilières à titre onéreux ;
- la taxe de jouissance, due à raison de l'acquisition d'une terre du domaine foncier national.

La détermination des impôts locaux (base imposable, taux) est fixée en loi de finances (cf Code général des impôts).

Outre les recettes fiscales, les communes perçoivent :

1/ des produits d'exploitation et de cession de leur domaine.

Les collectivités locales disposent d'une compétence générale en matière de détermination des tarifs ou taxes rémunératoires du domaine et des services locaux dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur, (cf article 116 du CGCT).

2/ des dotations et des subventions de l'État qui compensent les transferts de compétences dans un contexte où les ressources fiscales sont faibles et parfois difficiles à recouvrer.

Le montant et mode de calcul des dotations de l'État sont fixés par la loi de finances.

3/ Les communes sont autorisées à recourir à l'emprunt, avec ou sans garantie de l'État, sous réserve de l'autorisation préalable de la tutelle pour la réalisation de leurs investissements de développement (article 119 du CGCT). Les dépenses de fonctionnement ne peuvent pas être financées par l'emprunt.

→ **L'exercice des compétences**

Les collectivités territoriales burkinabés exercent une vaste étendue de compétences définies par la loi. Celles-ci sont déterminées dans le livre II du CGCT La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est régie par le principe de subsidiarité (article 34 du CGCT). Elles concourent, avec l'État, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie, (articles 32 et 79 du CGCT).

Pour l'exercice de leurs missions, elles disposent des moyens et des ressources transférés par l'État (article 36 du CGCT) et d'un domaine foncier propre (article 80 du CGCT).

La mise en œuvre des services publics locaux entrant dans leur champ de compétence peut prendre des formes multiples :

- la régie directe, sous le contrôle direct d'un service municipal, sans budget annexe ;
- l'arrondissement (articles 317 à 335 du CGCT), pour les deux communes à statut particulier dont Ouagadougou, compétent pour les services de proximité aux populations (services sociaux, propreté, embellissement ...). L'arrondissement n'a pas d'autonomie financière ;
- des modalités multiples définies par les articles 156 à 166 du régime financier et comptable des collectivités territoriales (décret 2019-0575) : des services publics à caractère économique et commercial (SPIC) avec budget annexe, des délégations et des concessions de services publics à des organismes mixtes (tels des GIP) ou privés.

1.4 Cadre institutionnel de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou

→ **Contexte socio-économique**

Ouagadougou, commune à statut particulier au sens des articles 23 à 26 du CGCT, couvre un territoire de 220 km² et abrite 2,9 millions d'habitants (2018), soit 15 % de la population du pays et une densité de 50 habitants au km². Elle enregistre une forte croissance démographique : la population a doublé depuis 2006 (1 475 000 habitants).

La croissance spontanée d'une population majoritairement jeune (65 % a moins de 20 ans) combinée aux afflux réguliers provenant d'un exode rural constant dû à la pauvreté endémique de certaines provinces dans un contexte d'insécurité dans le Nord et l'Est, ainsi que l'extension territoriale permanente sont deux caractéristiques majeures de la commune qui exigent la mise en oeuvre de politiques publiques adaptées à ces enjeux.

La pénurie d'équipements de proximité est le principal défi rencontré par l'équipe municipale. C'est

pourquoi elle a choisi de se doter de plans de développement des arrondissements (PDA), documents de planification suivant les orientations stratégiques de la ville dans les domaines social, économique, de la gouvernance, de la gestion du territoire et de l'environnement, ainsi que des stratégies de mobilisation des ressources et de dispositifs de mise en oeuvre et de suivi-évaluation. Les PDA ont été élaborés en tenant compte des orientations du PNDES.

→ **Cadre administratif**

L'exécutif de la commune de Ouagadougou est dirigée par un Maire démocratiquement élu, M. Armand BÉOUINDÉ, depuis le 22 mai 2016 ; l'assemblée délibérante comprend 254 conseillers élus, issus de plusieurs partis politiques.

1/ Les arrondissements

La commune de Ouagadougou est une commune à statut particulier dès lors que son agglomération principale comprend plus de 200 000 habitants et que ses activités économiques produisent des ressources budgétaires propres de plus de 500 millions de CFA.

Le Code général des collectivités territoriales, dans son livre IV (articles 312 à 336), définit les règles spécifiques s'appliquant aux communes à statut particulier.

Les arrondissements sont compétents pour toutes les affaires particulières à l'arrondissement, à l'exclusion de toute matière ayant un intérêt général pour tout ou partie de la commune. Ils sont, ainsi, naturellement en charge de la résolution des problèmes immédiats de la population : l'état-civil, les services sociaux (les crèches et jardins d'enfants, les maisons de jeunes, les terrains de jeux et les stades, les espaces verts...), et les régies de recettes) ; ils sont aussi directement concernés par l'entretien et l'amélioration du cadre de vie (entretien des rues, gestion des marchés de secteurs, embellissements urbains...).

Les Maires d'arrondissements et les conseils d'arrondissements peuvent aussi recevoir, dans certains domaines, délégations du Maire et/ou du Conseil municipal, après délibération de ce dernier.

Les délibérations des conseils d'arrondissements ne peuvent pas être contraires aux délibérations du Conseil municipal.

Les arrondissements ne possèdent pas d'autonomie juridique et financière. Ils reçoivent des crédits délégués par la commune et inscrits à son budget. La gestion de ces crédits est assurée par les services de l'administration communale et par son comptable public.

Dotée initialement de 5 arrondissements (et 30 secteurs), la CO en comprend aujourd'hui 12 (et 55 secteurs) depuis la loi du 22 décembre 2009.

2/ L'organigramme

Peu après l'élection de la nouvelle équipe municipale dirigée par M. Armand BÉOUINDÉ, une réorganisation de l'administration municipale est intervenue.

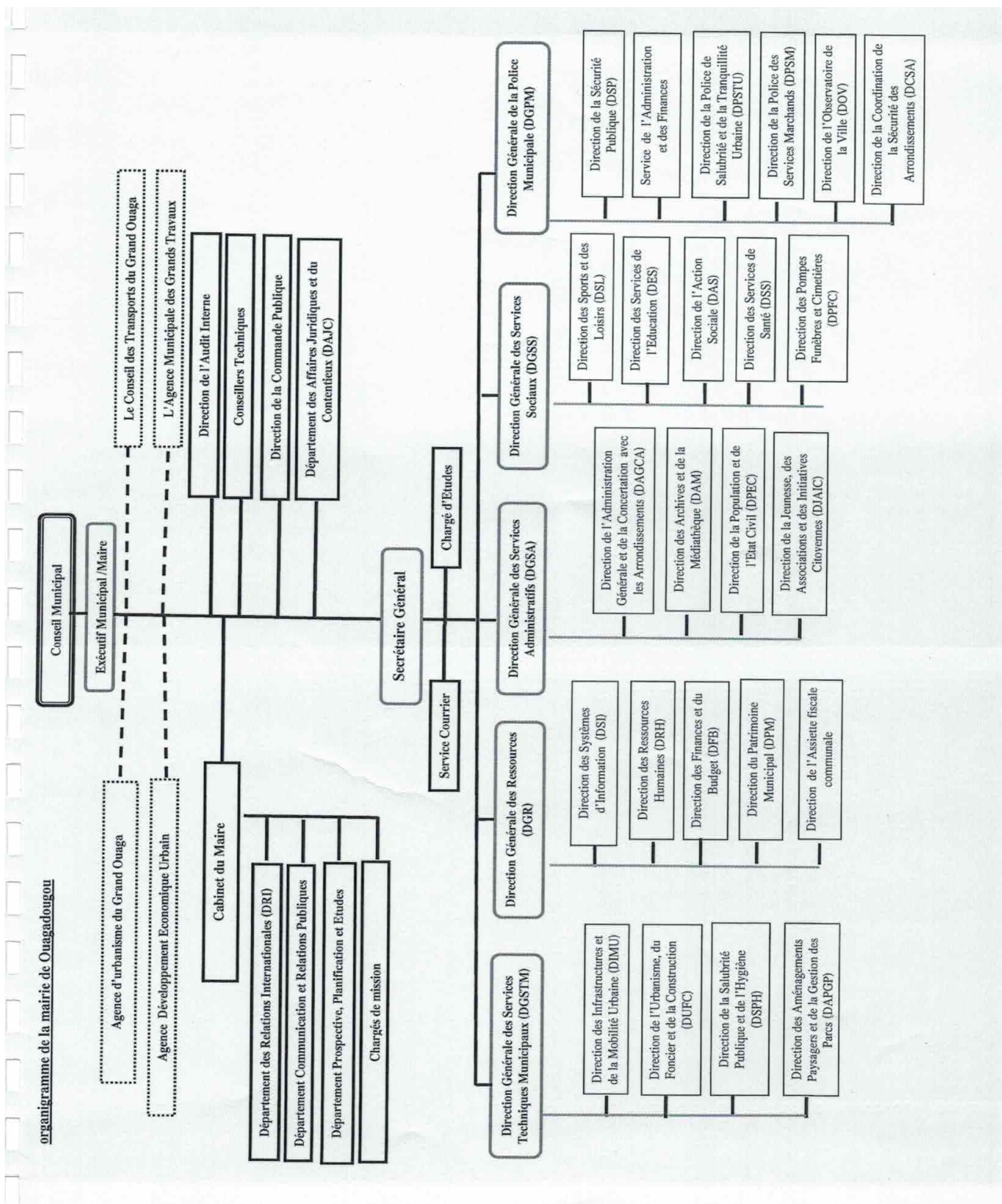
L'organigramme ci-dessous traduit cette réforme des services.

Celle-ci a amené, notamment, la création de 5 directions générales directement rattachées au secrétaire général, tandis que la fonction de secrétaire général adjoint a été supprimée.

S'agissant des finances, la direction générale des ressources dirige 5 directions : informatique, ressources humaines, finance et budget, patrimoine et assiette fiscale (nouvelle création).

Deux directions opérationnelles, l'Agence municipale des grands travaux (AMGT) et l'Agence du développement économique urbain (ADEU), sont directement rattachées au Maire. Leurs budgets, considérables s'agissant des deux instruments clés de la section d'investissement, sont inscrits au budget initial et au compte administratif de la CO. Cette situation a vocation à être transitoire dans l'attente de l'évolution de ces deux structures. De fait, deux décrets de janvier 2019 ont créé le statut d'établissement public local à caractère économique et à caractère administratif. Ces deux agences devraient évoluer dans ces nouveaux cadres dès 2020.

Tableau : Organigramme des services de la commune de Ouagadougou



3/ Les effectifs municipaux

Depuis la dernière évaluation PEFA en 2010, les effectifs employés par la commune de Ouagadougou ont évolué de la manière suivante :

En 2011 :

Statut	E			D			C			B			A			Total		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Permanent	209	1	210	495	112	607	124	52	176	81	53	134	33	8	41	942	226	1168
Contractuels	134	3	137	62	29	91	78	36	114	31	46	77	19	3	22	324	117	441
Agt État																135	96	231
Total	343	4	347	557	141	698	202	88	290	112	99	211	52	11	63	1401	439	1840

En 2018 :

Statut	E			D			C			B			A			Total		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Permanent	214	2	216	465	113	578	242	116	358	131	144	275	70	16	86	1122	391	1514
Agt État	0	0	0	6	11	17	25	39	64	58	46	104	30	19	49	120	115	235
Total	214	2	216	471	124	595	267	155	422	189	190	379	100	35	135	1242	506	1749

Quatre constats se dégagent :

- les agents contractuels (24 % de l'effectif total en 2011) n'existent plus depuis 2018 (interdiction législative de recourir à des personnels contractuels) ;
- l'effectif total a diminué de 5 % (1749 contre 1840) alors que la population totale de Ouagadougou a augmenté d'environ 700 000 habitants (1,8 million à 2,5 millions, soit 39 %). Le taux d'administration a baissé, la productivité des agents a sans doute augmenté dans le même temps ;
- les femmes représentaient 24 % de l'effectif total en 2011, elles sont 29 %, en légère progression en 2018. Elles étaient 17 % des cadres A en 2011, et sont 26 % en 2018, là aussi leur proportion s'accroît ;
- le taux d'encadrement (nombre d'agents A / total des agents) était de 3,4 % en 2011, il est de 7,7 % en 2018, en progression. L'encadrement intermédiaire (nombre d'agents B / nombres d'agents des catégories E, D et C) était de 15,8 % en 2011, il est de 30,7 % en 2018 en forte progression.

→ Autres informations opérationnelles

La gestion financière de la commune est partagée, entre l'ordonnateur (le Maire) et le comptable public, le receveur de la Trésorerie Régionale du Centre (TRC), qui assument chacun des responsabilités spécifiques.

Le Maire ordonnance les dépenses et les recettes autorisées par le vote du conseil municipal dans le

cadre du budget primitif. Le comptable public, seul chargé du maniement des deniers publics de la commune, prend en charge les mandats et les titres de recettes et il assure le paiement des mandats. Le recouvrement est partagé entre les services municipaux, le comptable public et les services de la direction générale des impôts (DGI). Cette dernière est chargée du recouvrement de toutes les recettes fiscales de la commune ainsi que de l'établissement de l'assiette des impositions.

Les échanges entre les services financiers de la CO et le comptable public sont facilités par leur proximité géographique et leur étroite collaboration. Ainsi, la Trésorerie Régionale du Centre qui tient les comptes de la CO fournit chaque jour à celle-ci une situation de trésorerie détaillée qui lui permet de bien gérer ses dépenses.

Ces échanges font largement appel à des supports « papier » faute d'un logiciel de gestion budgétaire et comptable intégré ou, à défaut, d'une dématérialisation des pièces comptables produites par les services municipaux et exécutées par la trésorerie.

Le circuit de production des comptes à la Cour des comptes n'est pas direct puisque la mise en état d'examen du compte de gestion du comptable public est assurée par la DGTCP, ce qui peut ralentir, parfois très durablement, la production des états financiers à l'institution supérieure de contrôle.

1.5 Processus de réforme de la gestion des finances publiques

La gestion des finances des collectivités locales s'inscrit dans un contexte de réformes importantes menées au niveau de l'État et dont les retombées bénéficient aux collectivités décentralisées.

→ A l'échelon national

Les réformes lancées se situent d'une part dans le cadre du Plan national de développement économique et social (PNDES 2016-2020) et d'autre part dans celui plus ciblé de la Politique sectorielle de l'économie et des finances (POSEF 2011-2020).

Elle vise à l'amélioration de la gouvernance, érigée au rang de priorité nationale.

La principale réforme, dans cette optique, a été la transposition des directives de l'UEMOA dans le droit national du Burkina Faso. Les finances publiques bénéficient ainsi d'un cadre harmonisé et modernisé.

A partir de là, les travaux de réformes lancés à l'échelon de l'État ont porté sur les objectifs suivants :

- l'efficacité de la dépense publique ;
- l'approche des budgets par programmes ;
- la réforme du cadre juridique des marchés publics ;
- l'amélioration de la mobilisation des ressources internes ;
- la lutte contre la fraude et la corruption.

Il s'agit de sujets que la commune de Ouagadougou a repris dans ses propres travaux d'amélioration de la performance de la gestion de ses finances.

→ **À l'échelon de la commune de Ouagadougou**

À la suite de la première évaluation PEFA en 2010, un plan d'action a été mis en place. Les thèmes et leurs réalisations sont les suivants :

1/ Amélioration du suivi des dépenses : une nouvelle méthode de suivi des arriérés a été mise en place (tableur électronique).

2/ Formation des élus, des agents des services et du public à la compréhension des documents budgétaires et comptables : action réalisée en 2018 (162 élus, 74 agents et 150 membres d'associations).

3/ Amélioration de la communication sur les finances locales : des conventions ont été signées avec des organes de presse écrite et radiophonique.

4/ Plaidoyer auprès de l'État pour améliorer les nomenclatures comptables : réalisé dans le cadre de l'internalisation des directives UEMOA.

5/ Mobilisation des ressources internes : trois études ont été réalisées (mise en place d'un timbre fiscal pour les gares routières, optimisation des ressources fiscales, création d'une direction de l'assiette communale au sein de la DGR).

6/ Amélioration de l'information budgétaire : une circulaire budgétaire améliorée a été produite concernant les plafonds de dépenses.

7/ Programmation pluri-annuelle : une étude a été conduite, et la mise en place est prévue pour le BP 2021.

Ces premiers travaux se sont prolongés après l'élection du nouveau Maire en 2016. M. Armand BÉOUINDÉ a, en effet, un programme de réformes actuellement en cours.

En premier lieu, la transformation de deux grandes directions de travaux de la CO (AMGT et ADEU) en établissements publics permettra de mettre fin à la gestion comptable irrégulière (extra-budgétaire) de leurs dépenses.

La préparation de budgets prévisionnels pluri-annuels et leur présentation par fonctions donnera une meilleure visibilité à moyen terme et permettra un meilleur pilotage des grandes orientations du Maire durant son mandat.

La CO manifeste une réelle volonté d'approfondir et améliorer ses relations avec la DGI. Une convention de partenariat a été signée à l'été 2019 visant à développer des campagnes de sensibilisation auprès du public afin de renforcer la connaissance des impôts locaux et de développer le civisme fiscal.

La création très récente d'un véritable service d'audit interne sécurisera nombre de processus potentiellement fragile à ce stade, dès lors que les plans de contrôle se déploieront et les audits seront réalisés.

2. Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou

Pilier : Relations financières avec l'État

HLG 1 : Transferts de l'État

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les transferts de l'État à la commune de Ouagadougou sont conformes aux budgets initiaux, sont décaissés à bonne date et s'ils sont prévisibles lors de l'élaboration des budgets initiaux.

Composante HLG-1.1 : Résultats enregistrés des transferts de l'État

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure le total des transferts réels de l'État vers la commune se distingue du montant initial prévu.

Résultats

Les textes principaux qui fondent ces recettes transférées de l'État sont :

- la loi n° 2004-055 portant code général des collectivités territoriales, notamment ses articles 36, 37 et 38 ainsi que les articles 115, 117 et 118 ;
- le décret n° 2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales, notamment en ses articles 30 et 31 ;
- le décret n° 2007-254 portant approbation des statuts particuliers du Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales.

Les recettes prises en compte au titre de la section de fonctionnement sont :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- la subvention TPP ;
- la totalité des dotations pour compétences transférées.

Les recettes prises en compte au titre de la section d'investissements sont :

- la dotation globale d'équipement ;
- la dotation pour compétences transférées ;
- le Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT).

Les recettes prises en compte excluent la fiscalité, concernée par le PI-3, conformément aux prescriptions du guide d'évaluation 2020 qui prohibe tout chevauchement entre les deux indicateurs.

Il est précisé que les subventions d'équipement inscrites à l'article 104, dont les montants sont considérables et représentent en masse de 80 % à 90 % de la section d'investissement selon les années ne sont pas intégrées dans le périmètre des recettes transférées de l'État à la commune de Ouagadougou. Ces sommes proviennent des bailleurs de fonds internationaux (AFD et BAD, notamment) ; elles sont affectées à des projets de la CO et versées à l'État qui les rétrocède par conventions à la commune. Elles ne sont pas mutualisées par une administration d'État donc exclues du champ de cette composante conformément au guide 2020 des évaluations PEFA de niveau infra-national.

Les taux des crédits effectivement transférés par rapport aux montants prévus aux budgets initiaux sont les suivants :

	2016		2017		2018	
	CA/BP	CA/BP+BS	CA/BP	CA/BP+BS	CA/BP	CA/BP+BS
Sect. Fonct.	99,60%	97,90%	599,40%	100,90%	102,20%	101,90%
Sect. Invest.	95,60%	88,60%	212,00%	116,50%	8,10%	12,20%
Total	97,40%	92,50%	384,50%	105,30%	77,50%	0,00%

Sources : BP et CA

Notation

Des transferts exécutés représentant entre 92 % et 116 % au moins deux années sur trois sont exigés pour obtenir la note C. Ce résultat n'est pas atteint. La note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante HLG-1.1

Commentaire

L'année 2017 est manifestement atypique. Le calcul des taux de transfert a été également réalisé en prenant en compte le BP plus le BS, pour information. Manifestement, toutes les dotations n'ont pas été inscrites au BP en 2017 mais corrigées ensuite au BS. Elles l'auraient été, la note C aurait été attribuée à cette composante.

La notation est toutefois effectuée par rapport au BP conformément à la méthodologie 2016, comme celle de 2020 inchangée sur ce point.

Composante HLG-1.2: Composition des transferts exécutés

Cette composante mesure, pour les trois derniers exercices clos, l'écart entre les transferts effectifs et les transferts estimés.

Résultats

Conformément à la méthodologie 2020, la feuille de calcul prévue pour l'indicateur PI-2 a été utilisée. Elle est donnée en annexe. Pour évaluer cette composante, les crédits versés par l'État couvrent le même périmètre que celui utilisé pour la composante HLG-1.1

Les crédits estimés sont ceux inscrits au budget primitif (budget initial) conformément au guide méthodologique 2020.

La décomposition de la variation qui ressort de la feuille de calcul est la suivante :

2016 : 9,5 %
2017 : 79,2 %
2018 : 46,8 %

On constate une forte variation d'une année à l'autre.

Notation

La condition requise pour une note C est que la composition des transferts s'écarte du budget initial de moins de 15 % au cours de deux sur trois exercices. Cette condition n'est pas remplie, la note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante HLG-1.2

Commentaire

Les transferts de l'État à la CO ne sont pas tous connus au moment où est voté le BP. Ils sont alors inscrits au budget supplémentaire, vers la fin du premier semestre. Cette situation pénalise la commune mais n'est pas de son fait. Elle a déjà alerté sa tutelle sur ce sujet.

Composante HLG-1.3 : Ponctualité des transferts de l'État

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, la ponctualité en cours d'exercice de l'ensemble des transferts émanant des administrations de niveau supérieur au regard des calendriers de versements desdits transferts en cours d'exercice.

La notation tient compte de l'existence d'un calendrier ou de son absence.

Résultats

Il n'existe pas de calendriers des versements des crédits reversés par l'État à la commune de Ouagadougou. Les versements de l'État à la commune sont réalisés en une fois pour certaines catégories de recettes (les dotations notamment).

Les versements interviennent à des dates aléatoires et non prévisibles durant l'année.

Notation

Les conditions pour obtenir la note C (versements uniformes durant l'année ou versement en une fois en début d'année pour au moins un exercice sur trois) ne sont pas réunies.

La note D est attribuée à la composante HLG-1.3

Commentaires

Les dates de versement aléatoires ont été confirmées par la direction du budget de la commune et par la trésorerie municipale. Quelques sondages ont été réalisés dans les comptes.

La commune de Ouagadougou subit cette situation qui ne facilite pas la gestion de ses recettes et ses prévisions de trésorerie.

Les pratiques budgétaires qui affectent cette nature de recettes sont celles de l'État. Elles s'expliquent, au moins en partie, par les contraintes de trésorerie de ce dernier.

Composante HLG-1.4 : Prévisibilité des transferts de l'État

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure l'État fournit des informations sur les montants et la composition des transferts pour l'année budgétaire à venir et la ou les suivantes, en expliquant notamment les changements.

Résultats

L'État informe tardivement la commune de Ouagadougou sur les montants des crédits qu'il lui verse. Les arrêtés de transfert sont publiés durant le 1er semestre obligeant les crédits de l'espèce à être inscrits au budget supplémentaire. Les crédits figurant au budget primitif sont la reconduction des crédits de l'année précédente.

Les éventuelles modifications des montants versés d'une année sur l'autre ne sont pas justifiées par l'État à la commune.

L'État ne fournit pas à la commune d'informations pluri-annuelles sur les crédits transférés.

Notation

La situation décrite ci-dessus est en deçà des conditions fixées pour obtenir une note C (communication d'informations sur les montants de l'année à venir et la suivante).

La note D est attribuée à la composante HLG-1.4

Résultats synthétiques de l'indicateur HLG-1 : Transferts de l'État

Méthode de notation M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
HLG-1: Transferts de l'État	D	Gestion opaque par l'État des crédits reversés à la commune de Ouagadougou.
HLG-1.1 : Résultats des	D	Taux de versement effectif par l'État des crédits

transferts de l'État		transférés prévus aux budgets inférieurs en dehors de la fourchette 92 % - 116 % durant deux années.
HLG-1.2 : Résultats des transferts affectés de l'État	D	Versements des crédits d'État affectés s'écartant durant deux années de plus de 15 % des crédits inscrits au budget.
HLG-1.3 : Ponctualité des transferts de l'État	D	Pas de calendriers des versements, pas de versements réguliers durant l'année, pas de versement unique en début d'exercice.
HLG-1.4 : Prévisibilité des transferts de l'État	D	Pas d'information de l'État permettant une prévisibilité et une compréhension des variations sur les crédits transférés.

HLG-2 : Règles budgétaires et pilotage de l'État sur les collectivités territoriales

Cet indicateur nouveau, défini dans une note du secrétariat PEFA de juin 2019, évalue la manière dont l'État, c'est à dire le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur, pilotent les collectivités territoriales dans leurs fonctions budgétaires.

La notation des diverses composantes de cet indicateur mesure si l'État pilote la majorité, la plupart ou la totalité des collectivités territoriales.

Dès lors, cet indicateur concerne l'État tandis que la présente évaluation ne vise qu'une seule commune, Ouagadougou.

L'indicateur HLG-2 n'entre pas dans le champ de l'évaluation PEFA de la commune de Ouagadougou. Ce sujet a fait l'objet d'échanges avec le secrétariat PEFA qui a confirmé le bien fondé de la non prise en compte de cet indicateur dans cette évaluation.

Pilier 1 : La fiabilité du budget

PI-1 : Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement voté

Cet indicateur apprécie, pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure les dépenses effectives totales, telles que figurant au compte administratif correspondent au montant initialement approuvé par le Conseil municipal et figurant au budget primitif.

Composante unique PI-1.1 : Dépenses totales exécutées

Résultats

Les calculs ont été réalisés à partir de la feuille de calcul fournie par le secrétariat PEFA. Elle est jointe en annexe.

Les résultats, tels qu'ils ressortent des documents budgétaires, budgets primitifs et comptes

administratifs des trois années sous revue, sont les suivants :

2016 : 22,6 %

2017 : 54,6 %

2018 : 36,9 %

Ces pourcentages montrent un fort écart entre les budgets primitifs votés et les réalisations comptabilisées au compte administratif.

Deux raisons principales expliquent, en partie, ces résultats :

- les BP sont finalisés début octobre pour être votés fin octobre. A cette époque de l'année, la visibilité n'est pas complète sur des opérations à venir l'exercice suivant ; l'exercice en cours n'est pas achevé ce qui ne permet pas de bien mesurer les projets qui seront achevés et ceux qui seront reportés ;
- L'exécution hors budget de gros travaux pourtant comptabilisés au BP conduit à des taux d'exécution de la section d'investissement très faibles comptablement mais sans rapport avec la réalité des travaux effectués, cf ci-dessous en commentaires.

Au-delà de ces deux explications, les faibles taux d'exécution des dépenses de personnels, plus faciles à maîtriser, démontrent que la prévision budgétaire est malgré tout perfectible.

Notation

La note C réclame que les dépenses exécutées totales se situent entre 85 % et 115 % du montant total des dépenses approuvées au budget initial au cours d'au moins deux des trois derniers exercices. Cette condition n'est pas atteinte, la note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante PI-1.1

Commentaires

Les taux de réalisation globaux sont fortement hypothéqués par les résultats de la section d'investissement dont les taux de réalisation ne dépassent pas 17 % en 2017 et sont même de 5,7 % en 2016 et 10,8 % en 2018.

Cette situation découle d'une pratique comptable contestable qui consiste à comptabiliser chaque année au budget primitif toutes les dépenses d'investissement prévues tandis que leur exécution au cours de l'année est confiée principalement à deux directions de l'administration générale de la commune, rattachée au Maire, l'Agence du Développement Economique Urbain (ADEU) et l'Agence Municipale des Grands Travaux (AMGT) qui suivent leurs dépenses d'investissement de manière extra-budgétaire jusqu'à la finalisation totale des projets.

Le motif invoqué est que la Cour des comptes n'acceptant pas de photocopie de pièces justificatives et l'ADEU et l'AMGT ne voulant pas se départir des pièces originales, les opérations de dépenses ne sont pas retracées en comptabilité tant que le projet n'est pas achevé.

Le taux de réalisation de la section d'investissement et, plus globalement, la sincérité des

comptabilités de la commune pâtissent de cette pratique.

Cette situation qui perdure ne laisse pas d'interroger. La tutelle de l'État sur les actes financiers de la commune de Ouagadougou est assurée par la Commission technique interministérielle (CTI), au terme des dispositions du décret n° 2006-68 du 20 novembre 2006. Il est précisé que la Commune a plusieurs fois interpellé la tutelle lors des sessions d'approbations des comptes administratifs sur le sujet de la budgétisation des parts annuelles des projets dans le budget de la Commune. Aucune réponse n'a été donnée par la tutelle sur ce problème.

Les comptes administratifs des exercices 2016 à 2018 ont reçu le visa de la tutelle (la CTI), sans observation sur un taux d'exécution très faible qui appelle des questions sur la sincérité de ces comptes. Le silence de la CTI sur ce point n'a pas été de nature à aider la commune de Ouagadougou à améliorer la performance de la gestion de ses finances publiques sur cet aspect.

Cette situation, qui a pesé sur les budgets 2016 à 2018, devrait prendre fin en 2020. La Commune va, en effet, créer deux nouveaux EPL qui reprendront les activités actuelles de l'ADEU et de l'AMGT. Toutes leurs opérations seront ainsi retracées dans les budgets de ces établissements, en prévision et en exécution, et non plus dans les BP et CA de la Commune. Les taux d'exécution de cette dernière s'en trouveront alors améliorés.

De même, les fonds transférés par l'État et ceux du Fonds Permanent (PDSEB) font aussi l'objet d'un taux d'exécution faible. Cela s'explique par des défaillances de certaines entreprises (de construction notamment) ; les montants prévus et reconduits de budget à budget n'ont pu être exécutés. En 2019, le Maire de Ouagadougou a donc expressément demandé au MINEFID que la Commune puisse bénéficier d'un contrat de Maîtrise d'Ouvrage Délégué pour régler ce problème. Cette demande a été satisfaite et ces montants inscrits dans les BP depuis 2016 sont en cours d'être traités plus convenablement en comptabilité.

En effet, l'ADEU, dédiée à la gestion et l'entretien des équipements urbains marchands (marchés et gares routières) deviendra un Établissement Public Local Économique (EPLÉ). Il disposera d'une comptabilité privée, ne sera pas doté d'un comptable public et sera soumis aux contrôles d'auditeurs privés. Ses opérations financières seront traitées par des banques commerciales.

L'AMGT, dédiée à la construction des grands équipements marchands, sera érigée en EPL Administratif, doté d'un comptable public, d'un contrôleur financier et d'un compte au Trésor.

Au-delà de la section d'investissement, il est observé que la section de fonctionnement elle-même ne présente pas des taux d'exécution permettant d'atteindre une notation C. La meilleure année (2016) enregistre un taux de 82 %, en-deçà du minimum de 85 % exigé.

Tous les chapitres budgétaires connaissent un taux de réalisation inférieur à 85 %. Seules les dépenses de personnels ont un taux de réalisation significatif (94 % en 2016, 86 % en 2017 et 80 % en 2018), il est cependant en baisse constante sur les trois années.

Le calendrier budgétaire peut être allégué comme constituant une contrainte technique qui impacte la fiabilité du budget primitif comparé au compte administratif.

Les travaux débutent au sein de la direction générale des ressources au début de l'été N-1 et le vote du budget primitif intervient au plus tard le 31 octobre N-1. Les prévisions de recettes, notamment fiscales, sont plus difficiles à stabiliser compte tenu de cette anticipation.

Par ailleurs, les prévisions de recettes fiscales font l'objet de discussions entre la mairie et la Direction générale des impôts (DGI). Les deux parties ne partagent pas toujours les mêmes points de vue. A titre d'exemple, on peut citer les divergences qui concernent les prévisions relatives à la taxe de jouissance. La taxe de jouissance a été comptabilisée pour un montant de 3 Mds de cfa durant les trois années, alors que les recouvrements ont constamment baissé et que les observateurs s'accordent pour dire que cette taxe ne peut que décliner du fait de l'arrêt des attributions de parcelles. Dans le même temps, on note que les restes à recouvrer ne sont pas connus et qu'ils pourraient procurer des recettes significatives en compensant largement, pendant un temps, la baisse programmée du rendement de cette taxe.

Les approximations qui entourent les prévisions de recettes fiscales n'ont pas été relevées par la tutelle qui a validé ces montants dans les BP 2018 et le BP 2019 sans observations.

Enfin, lors du vote du budget primitif par le Conseil municipal les résultats N-1 ne sont pas connus. Ils sont intégrés dans le budget N lors du vote du budget supplémentaire en juin N. Or, ils représentent une part significative des recettes de la section de fonctionnement (20 % en 2016, 22 % en 2017 et 27 % en 2018).

Synthèse de l'indicateur PI-1, Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur étant mono-composante, les méthodes de notation M1 ou M2 n'interviennent pas.

L'indicateur PI-1 comportant une composante unique la note D lui est attribuée.

PI-2 : Composition des dépenses effectives

Cet indicateur mesure dans quelle proportion des réaffectations entre chapitres ont contribué à une modification des dépenses prévues au budget primitif.

Composante 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonctions

Cette composante mesure l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses exécutées, classées par fonction, par programme ou par nature administrative au cours des trois derniers exercices achevés, à l'exclusion des réserves pour imprévus et des intérêts au titre de la dette.

Résultats

La commune de Ouagadougou ne présente pas, ne vote pas et n'exécute pas son budget (BP, BS et CA) par fonction, ni par programme, ni par unité administrative.

La seule classification utilisée est celle par nature économique de dépenses. Elle est analysée dans le cadre de la composante 2.2.

Le décret n°2010-670 du 22 octobre 2010 portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso dispose en son article 2 que « à cette classification par nature, les collectivités territoriales peuvent adjoindre une classification fonctionnelle, conformément à la nomenclature jointe en annexe au présent décret». Il ne s'agit néanmoins pas d'une obligation.

Notation

La notation de cette composante mesure le pourcentage d'écart entre la composition des dépenses réalisées enregistrées par fonctions, par programme ou unité administrative par rapport au budget primitif voté de la même manière.

Le guide méthodologique 2020 précise que la mention « NA » est affectée à cette composante si les budgets et le rapport sur l'exécution du budget de l'AIN ne sont pas présentés par fonction et unité administrative. Tel est le cas en ce qui concerne les budgets de la CO.

La mention NA est attribuée à la composante PI-2.1

Commentaire

La commune de Ouagadougou n'est pas en dehors de ses obligations réglementaires en ne présentant pas ses documents budgétaires par fonctions.

Le nouveau régime financier des collectivités territoriales du Burkina Faso (décret n°2019-0575) et la nouvelle nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso (décret n°2019-0621) disposent que les budgets des collectivités territoriales peuvent être décomposés en programmes. Il ne s'agit, toutefois, que d'une possibilité offerte et non d'une obligation.

La commune de Ouagadougou a choisi de mettre en œuvre une classification par programmes à partir du vote de son budget primitif 2021.

Composante 2.2 : Composition des dépenses effectives par catégories économiques

Cette composante mesure, pour les trois derniers exercices clos, l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses exécutées dans la classification économique au cours des trois derniers exercices achevés, y compris les intérêts de la dette, mais à l'exclusion des réserves pour imprévus.

Résultats

Les variations de la composition des dépenses réelles sont significatives durant les trois années ; elles sont :

- 2016 : 75,4 %
- 2017 : 52,9 %
- 2018 : 61,1 %

Le détail des calculs est donné en annexe sur la feuille de calcul livrée par le secrétariat PEFA. Les comptes ont fait l'objet d'un retraitement pour respecter les catégories économiques retenues par la feuille de calcul. Les deux sections, fonctionnement et investissement, ont été prises en compte nonobstant le caractère a-typique de la section d'investissement (cf le commentaire sous PI-1).

Notation

La condition pour atteindre une note C est de constater une variation moyenne inférieure à 15 % durant au moins deux années entre le budget initial et la réalisation. Cette variation n'est jamais atteinte durant les trois années sous revue. La note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante PI-2.2

Commentaires

La variabilité des dépenses réalisées par catégories économiques par rapport à la prévision initiale est significative durant les trois années. Elle est dans tous les cas largement supérieure à 15 %.

Les pratiques comptables irrégulières, en exécution, de la section d'investissement expliquent en bonne partie cette situation.

Le calcul de la variation a été fait sur la seule section de fonctionnement. Les résultats sont les suivants :

- 2016 : 12,5 %
- 2017 : 25,1 %
- 2018 : 9,9 %

La condition pour atteindre une note C (une variation moyenne inférieure à 15 % durant au moins deux années entre le budget initial et la réalisation) est alors atteinte pour la seule section de fonctionnement.

Ce résultat est cependant médiocre s'agissant de dépenses que l'on pourrait estimer relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre, telles les dépenses d'achat de fournitures consommables ou les dépenses salariales.

Quel que soit le périmètre d'analyse retenu, la forte variabilité, chaque année, des dépenses entre la prévision et l'exécution finale mérite examen, d'autant que cette situation semble s'être dégradée depuis l'évaluation PEFA 2010.

Deux types d'explications se rencontrer :

- une forte difficulté à anticiper les aléas qui peuvent affecter l'exécution de la dépense ;
- des pratiques comptables inadaptées qui ne permettent pas de retracer fidèlement dans le compte administratif la réalité de la dépense publique annuelle.

Dans ces deux cas, l'identification précise des causes exactes permettra la formulation des mesures correctrices nécessaires.

Composante 2.3 : Dépenses financées sur les réserves pour imprévus

Cette composante mesure, pour les trois derniers exercices clos, le montant moyen des dépenses effectivement imputées à un crédit provisionnel au cours des trois derniers exercices.

Résultats

Le chapitre 669 de la section de fonctionnement retrace les crédits inscrits (BP) et exécutés (CA) pour faire face à des imprévus.

Les montants figurant sur ce compte 669 aux budgets primitifs d'une part sont très modestes et d'autre part n'ont pas été utilisés.

En Fcfa

Années	Budget primitif	Compte administratif
2016	5 851 034	0
2017	5 857 033	0
2018	5 000 000	0

Sources : BP et CA

Notation

Le manuel PEFA 2016 (volume II) prescrit une note A dans le cas où le budget ne mentionnerait pas de poste pour les dépenses imprévues.

Dans le cas de Ouagadougou, le chapitre 669 est bien inscrit au budget primitif et au compte administratif, toutefois il est doté de crédits dérisoires au BP au regard du montant total du budget et aucune dépense n'a été imputée au chapitre 669 durant les trois années.

La meilleure note est donnée lorsque les dépenses imprévues sont restées en moyenne inférieures à 3 % du budget ; cette condition est acquise.

La note A est attribuée à la composante PI-2.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-2 : Composition des dépenses effectives

Méthode de notation M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI- 2 Composition des dépenses exécutées	D+	Forte variabilité de la composition des dépenses en exécution, prise en compte de l'absence de dépenses financées sur réserves pour imprévus.
2.1 : Composition par fonctions	NA	Absence de votes et d'exécution par fonctions.
2.2 : Composition par catégories économiques	D	Forte variabilité des chapitres entre prévision et exécution, toujours supérieure à 15 %.
2.3 : Dépenses financées sur réserves pour imprévus	A	Aucune dépense financée sur chapitre 669.

PI-3 : Recettes exécutées

Cet indicateur mesure l'écart entre les recettes effectives retracées aux comptes administratifs et les budgets initialement approuvés par le vote des budgets primitifs.

Composante 3.1 : Recettes exécutées totales

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure les recettes réalisées diffèrent du budget initialement approuvé.

Résultats

Les taux annuels de réalisation (exécution/prévision) des recettes totales sont faibles ; ils sont aussi très variables d'une année à l'autre :

- 2016 : 29,8 %
- 2017 : 57,6 %
- 2018 : 32,7 %

Le détail des calculs effectués à partir de la feuille de calcul élaborée par le secrétariat PEFA est donné en annexe.

Notation

Dans tous les cas, le taux est nettement en dehors de la fourchette définie pour bénéficier de la note C, soit un taux de réalisation compris entre 92 % et 116 %. La note D est donc attribuée.

La note D est attribuée à la composante PI-3.1

Commentaires

Les taux d'exécution sont faibles. Une analyse détaillée montre que, pour les chapitres relatifs aux recettes les plus importantes, les taux d'exécution sont très différenciés.

Le chapitre 75 (Impôts directs) a un taux d'exécution qui varie de 99 % en 2016, 80 % en 2017 puis 85 % en 2018. Ces variations erratiques illustrent les relations complexes entre la collectivité décentralisée de Ouagadougou et la DGI, administration d'État chargée du recouvrement des impôts directs et de la taxe de jouissance revenant à la commune. En dépit d'une convention signée entre le Maire de Ouagadougou et la DGI en 2013, la connaissance de l'assiette par la commune reste très imparfaite, il en est de même des restes à recouvrer et les prévisions de recettes fiscales font l'objet d'approches différenciées entre la commune et la DGI.

Le chapitre 767 (Impôts indirects, taxe de jouissance) est doté au BP d'un montant significatif (3 Mds en prévision) mais connaît un taux de réalisation (exécution/prévision) faible (61 % en 2016, 45 % en 2017 et 55 % en 2018). La prévision initiale reconduite de 2016 à 2019 ne semble pas correspondre à une quelconque réalité économique.

Composante 3.2 : Composition des recettes exécutées

Cette composante mesure, pour les trois derniers exercices clos, la variation de la structure des recettes au cours des trois dernières années.

Résultats

L'évaluation de cette composante qui étudie la variation de la structure des recettes exécutées par rapport à celle des recettes votées au BP au cours des trois exercices sous revue est effectuée à partir de la feuille de calcul fournie par le secrétariat PEFA.

Les résultats des calculs sont détaillés en annexe. La structure des recettes exécutées s'écarte de celle des recettes votées au BP dans les proportions suivantes :

- 2016 : + 28 %
- 2017 : - 66 %
- 2018 : + 7 %

On constate une forte instabilité de la structure des recettes.

Notation

La note C requiert un écart de moins de 15 % durant au moins deux années sur trois. Cette condition n'est pas atteinte. La note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante PI-3.2

Commentaires

Les motifs invoqués pour expliquer la faiblesse du taux de réalisation s'appliquent également à la compréhension des résultats de cette composante. La difficulté de la commune à prévoir avec une bonne précision ses rentrées fiscales la pénalise.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-3 : Recettes exécutées

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 3 Recettes exécutées	D	Poids dans le budget des dépenses d'investissements, erratiques et gérées en partie de manière extra-budgétaire.
3.1 : Recettes exécutées totales	D	Taux de réalisation constamment inférieur à 92 %.
3.2 : Composition des recettes exécutées	D	Variation de la structure des recettes supérieure à 15 % durant deux années sur trois.

Pilier 2 : Transparence des finances publiques

PI-4 : Classification du budget

Cet indicateur évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure le budget des collectivités territoriales et la classification des comptes respectent les normes internationales.

Composante unique : Classification du budget

Le budget doit être présenté dans un format qui reprend les classifications les plus importantes, et cette classification sera incluse dans le plan comptable de la collectivité territoriale de manière à pouvoir comptabiliser toutes les opérations conformément à la classification utilisée.

Résultats

L'élaboration, la présentation et l'exécution du budget de la commune de Ouagadougou (CO) est fondée sur une classification, économique. Les classifications, fonctionnelle et par programme ne sont pas utilisées.

Surtout, la classification utilisée ne reprend pas toutes les exigences de la SFP. Les cessions d'actifs et les emprunts sont, notamment, traités en opérations budgétaires ; les rémunérations des salariés en nature ne sont pas prises en compte conformément aux normes du manuel SFP (FMI) ou d'un système de classification permettant d'établir des documents cohérents comparables à ces normes.

Notation

La note C exige que la formulation, la présentation et l'exécution du budget soient fondées sur la classification administrative et économique et appliquent la norme SFP (au moins au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP) ou un système de classification permettant d'établir des documents cohérents comparables à ces normes.

La note D est attribuée à cette composante car la performance est inférieure à celle qui est requise pour la note C.

**L'indicateur PI-4 comporte une composante unique.
La note D est attribuée à cet indicateur.**

Commentaires

La classification du budget est fixée par le décret n°2010-670 du 22 octobre 2010 portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso qui consacre la classification et par l'arrêté n°2007-155 du 5 avril 2007 portant nomenclature comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso.

Le décret portant nomenclature budgétaire prévoit que le budget des collectivités territoriales et les comptes y afférents sont présentés suivant une classification par nature. Son article 2 précise qu'à cette classification par nature, les collectivités territoriales peuvent adjoindre une classification fonctionnelle dont le contenu est spécifié en annexe dudit décret.

La CO ne s'écarte donc pas du droit national en matière de présentation du budget. Elle envisage, néanmoins, d'adjoindre une présentation de son budget par fonctions et par programmes à compter du budget primitif 2021.

Synthèse de l'indicateur PI-4 : Classification du budget

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-4 Classification du budget	D	
4.1 : Classification du budget	D	L'élaboration, la présentation et l'exécution du budget de la CO sont faites sur la base de la classification économique mais la norme SFP n'est pas entièrement respectée.

PI-5 : Documentation budgétaire

Cet indicateur évalue, pour le dernier budget voté, l'exhaustivité des informations fournies dans les documents du budget annuel, par comparaison avec une liste précise d'éléments de base et d'éléments supplémentaires.

Composante unique : Documentation budgétaire

Résultats

La circulaire budgétaire interministérielle 2018 des collectivités territoriales précise les modalités d'adoption des budgets locaux ainsi que les documents devant obligatoirement être annexés au projet de budget.

Il s'agit :

- du rapport de l'ordonnateur ;
- de l'état de développement des inscriptions budgétaires ;
- du procès-verbal de la session budgétaire du conseil de collectivité territoriale ;
- des délibérations à caractère financier ;
- des listes de présence émargées ;
- des états nominatifs détaillés des dépenses de personnel et des indemnités servies aux élus et aux structures techniques déconcentrées ;
- de l'état des recettes grevées d'affectations spéciales ;
- de l'état des emprunts et dettes ;
- de l'état d'exécution physique et financière des infrastructures ;
- du plan annuel d'investissement ;
- du plan annuel de renforcement des capacités ;
- de l'état des infrastructures marchandes et leur mode de gestion ;
- de l'état des ressources issues de la coopération décentralisée ;
- des rapport des travaux des comités de suivi budgétaires et de trésorerie.

Ces documents ont été soumis à l'autorité de tutelle à l'occasion de l'approbation du budget primitif 2018.

Il a été constaté que :

- sur les 4 éléments de base requis par le cadre PEFA, 3 sont satisfaits et 1 est non satisfait, soit une performance de $3/4 = 75\%$;
- sur les 8 éléments supplémentaires requis par le cadre PEFA, 3 sont satisfaits, 1 est non applicable et 4 sont non satisfaits. La CO n'est concernée que pour les 7 critères, soit $3/7 = 42,85\%$, contre 1 performance attendue de $4/8 = 50\%$;
- sur les 11 critères applicables, la performance atteinte est de $54,54\%$ (6/11) contre une performance attendue de $(58,33\% (7/12))$.

Le tableau ci-dessous résume la situation de la documentation du projet de budget de l'exercice 2018 par rapport à l'ensemble des éléments d'informations requis par le cadre PEFA 2016.

Éléments d'informations contenus dans les documents budgétaires

Éléments d'information	Applicabilité à la CO	Justification	Satisfaction
Éléments de base			
1. Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.	Applicable à la CO	Le budget est voté en équilibre réel et le déficit n'est pas autorisé (Article 8 de la loi n° 014-2006/AN du 9/5/2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso.	OUI
2. Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le	Applicable à la CO	Le projet de budget primitif prend en compte les résultats des exercices précédents dans sa	OUI

projet de budget.		rubrique 820 « résultat de fonctionnement reporté ».	
3. Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.	Applicable à la CO	Le projet de budget soumis au vote du CM et à l'approbation de la tutelle comporte une colonne pour mémoire du budget précédent qui a le même format que la texture du budget	OUI
4. Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses. (La classification du budget est couverte par l'indicateur PI-4).	Applicable à la CO	Les données budgétaires sont agrégées pour la classification économique, mais non pour les classifications administrative, fonctionnelle et par programme.	NON
Éléments supplémentaires			
5. Financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Non applicable à la CO	Le déficit est interdit	NA
6. Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change.	Applicable à la CO en ce qui concerne les taux de croissance et d'inflation	Les circulaires budgétaires 2016, 2017 et 2018 ainsi que les rapports de l'ordonnateur sur les mêmes périodes ressortent des estimations du taux de croissance et du taux d'inflation.	OUI
7. Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Applicable à la CO	L'état des emprunts et la dette au 31 décembre des années sous revues sont produits et annexés au budget primitif	OUI
8. Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Applicable à la CO	L'information sur les actifs financiers existe, mais aucune traçabilité n'existe dans les comptes	NON
9. Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de financement structuré tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), etc.	Applicable à la CO	Les données sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels ne sont pas produites et retracées dans le budget primitif	NON
10. Explications sur les répercussions budgétaires des nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimation de l'impact budgétaire	Applicable à la CO	Les circulaires budgétaires 2016, 2017 et 2018 ainsi que les rapports de l'ordonnateur sur les mêmes périodes contiennent quelques informations sur l'incidence financière des	OUI

de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses		mesures nouvelles et des initiatives prises dans le cadre de l'accroissement des recettes	
11. Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme	Applicable à la CO	Il n'existe pas de documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme	NON
12. Quantification des dépenses fiscales	Applicable à la CO	Les dépenses fiscales ne sont pas quantifiées et inscrites au budget	NON

Notation

La note B est attribuée à cet indicateur car la documentation du budget 2018 comporte 3 éléments de base sur 4 ainsi que 3 éléments supplémentaires. En revanche, la condition nécessaire à la note A, 4 éléments de base sur 4, n'est pas atteinte.

**L'indicateur PI-5 comportant une composante unique.
La note B est attribuée à cette composante PI-5.1**

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-5 : Documentation budgétaire

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-5 Documentation budgétaire	B	
5.1 : Documentation budgétaire	B	Les documents du budget de la CO satisfont à trois des quatre critères de base et trois des huit critères supplémentaires dont un critère non applicable.

PI-6 : Importance des opérations non rapportées de l'administration communale

Cet indicateur évalue dans quelle mesure des recettes et des dépenses de la commune de Ouagadougou sont comptabilisées en dehors des états financiers de la collectivité.

Il existe 69 entités extra-budgétaires disposant d'un budget annexe dans l'environnement immédiat de la commune de Ouagadougou :

- 5 unités socio-économiques, dont la Régie Autonome de Gestion de Equipements Marchands gérée en budget annexe jusqu'en 2018 ;
- 15 lycées ;
- 49 centres de santé et de promotion sociale (CSPS).

Ces 69 unités ont des ressources et des dépenses retracées dans autant de budgets annexes dont les résultats sont intégrés dans les comptes de la commune.

Par ailleurs, 5 grands projets d'investissements sont, aujourd'hui, gérés par une unité budgétaire de la commune, l'AMGT.

Liste des différents grands projets de la CO et leur source de financement

en F cfa

Libellé du projet	Montant	Sources de financement
Projet de Développement Durable de Ouagadougou phase 1 (PDDO 1)	18 477 881 006	Agence Française de Développement (AFD)
Projet de Développement Durable de Ouagadougou phase 2 (PDDO 2)	52 476 560 000	Agence Française de Développement (AFD)
Premier sous-Projet d'Assainissement des Quartiers Périphériques de Ouagadougou (SPAQPO)	28 000 000 000	Banque Africaine de Développement (BAD)
Projet de Développement des Quartiers Périphériques de Ouagadougou (PDQPO)	17 500 000 000	Banque Islamique de Développement (BID)
Projet d'Appui à la Mobilité à Ouagadougou (PAMO)	1 279 116 150	Agence Française de Développement (AFD)
TOTAL GENERAL	117 733 557 156	

Source : Rapports d'activités de l'AMGT

Pour des motifs déjà exposés (cf indicateur PI-1), les montants relatifs à ces investissements sont inscrits annuellement en recettes au budget primitif de la CO, cependant, ces projets sont exécutés en dépenses de manière extra-comptable et n'apparaissent pas dans les comptes administratifs et les comptes de gestion de la CO.

Ce sont ces unités-extra-budgétaires et cette gestion extra-comptable des opérations de l'AMGT qui sont prises en compte dans l'analyse des trois composantes de cet indicateur.

Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, le montant des dépenses supportées par les unités budgétaires et extrabudgétaires qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de la CO.

Résultats

La situation des dépenses non comptabilisées en exécution dans les comptes de la CO est retracée dans les tableaux ci-dessous.

Situation des dépenses des grands projets d'investissement non comptabilisées dans les états financiers de la CO au titre de l'exercice 2018

en F cfa

N°	Intitulé du projet	Dépenses
1	Dépenses du projet de développement durable de Ouagadougou, phase 1 (PPDO 1)	13 079 834 429
2	Dépenses du projet de développement durable de Ouagadougou, phase 2 (PPDO 2)	-
3	Dépenses du sous-projet d'assainissement des quartiers périphériques de Ouagadougou (SPAQPO)	24 284 246 462
4	Dépenses du projet de développement des quartiers périphériques de Ouagadougou (PDQPO)	3 17 993 525
5	Dépenses du projet d'Appui à la Mobilité à Ouagadougou (PAMO).	231 447 427
Total général		37 913 521 843
Dépenses exécutées totales de la Commune		22 174 314 149
Pourcentage par rapport aux dépenses budgétaires exécutées totales de la CO		171%

Source : Divers rapports d'activité de l'AMGT

Ainsi, les dépenses des grands projets d'investissement exécutées par une direction de la commune, l'AMGT, mais non retracées dans son compte administratif dépassent très largement les dépenses totales de la CO (171 %).

Notation

La note D est attribuée à cette composante car sa performance se situe en deçà de celle requise pour la note C, (les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de la CO représentent moins de 10 % des dépenses totales de la commune).

La note D est attribuée à la composante PI-6.1

Commentaires

Cette situation ne devrait pas perdurer en 2020 avec la transformation en EPL de l'ADEU et de l'AMGT.

Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers

Cette composante évaluée, pour le dernier exercice clos, le montant des recettes perçues par les unités budgétaires et extrabudgétaires qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de la CO.

Résultats

La situation des recettes non comptabilisées en exécution dans les comptes de la CO est retracée dans les tableaux ci-dessous.

Situation des recettes des grands projets d'investissement non comptabilisées dans les états financiers de la CO au titre de l'exercice 2018

en F cfa

N°	Intitulé du projet	Recettes
1	Recettes du projet de développement durable de Ouagadougou 1 (PPDO 1)	13 430 682 965
2	Recettes du projet de développement durable de Ouagadougou 2 (PPDO 2)	3 935 742 000
3	Recettes du sous projet d'assainissement des quartiers périphériques de Ouagadougou	26 273 419 293
4	Recettes du projet de développement des quartiers périphériques de Ouagadougou (PDQPO)	346 921 353
5	Recettes du projet d'Appui à la Mobilité à Ouagadougou (PAMO).	260 414 929
Total général		44 247 180 540
Recettes exécutées totales de la commune		38 398 205 242
Pourcentage par rapport aux recettes budgétaires exécutées totales de la CO		115,2%

Source : Divers rapports d'activités de l'AMGT

Ainsi, les recettes des grands projets d'investissement exécutées par une direction de la commune, l'AMGT mais non retracées dans son compte administratif dépassent très largement les dépenses totales de la CO (115 %).

Notation

La note D est attribuée à cette composante, sa performance est en deçà de celle requises pour la note C, (recettes non comptabilisées dans les états financiers de la CO représentant moins de 10 % des recettes totales de la commune).

La note D est attribuée à la composante PI-6.2

Commentaires

Le commentaire sous la composante 6.1 (dépenses) vaut également pour cette composante 6.2 (recettes).

Par ailleurs, à elle seule la situation de l'AMGT (unité budgétaire de la CO) conduit à attribuer une note D. La prise en compte des 69 unités extra-budgétaires n'aurait pu qu'ajouter à ce qui a été constaté avec l'AMGT. L'analyse n'a donc pas été au-delà, la prise en compte des 69 unités extra-budgétaires aurait été sur-abondante et d'aucun impact sur la notation.

Composante 6.3 : États financiers des unités extrabudgétaires

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les états financiers *ex post* des unités extra-budgétaires sont communiqués à la commune. Les états financiers annuels doivent être présentés en temps utile et fournir des informations complètes conformes aux règles d'information financière de l'administration centrale (voir l'indicateur PI-29), notamment : recettes et dépenses effectives, actifs et passifs, et garanties et obligations à long terme.

S'agissant des unités extra-budgétaires, l'examen a porté sur les 10 plus importantes.

Résultats

Les unités extrabudgétaires sont dotées de budgets annexes et en fin d'année, des comptes sont produits et les résultats reversés dans le budget général de la CO conformément à la réglementation en vigueur.

Au titre de l'exercice 2017, les résultats des budgets annexes de l'exercice clos reportés sur le budget de l'exercice suivant sont de **48 978 710 Fcfa** en raison de **23 010 960 Fcfa** pour le sous compte 727 « Excédent des régies revenant au budget principal » et de **25 967 750 Fcfa** pour le sous compte 728 « Excédent des services à comptabilité distincte revenant au budget principal ».

Les comptes produits en fin d'exercice ne comportent pas d'informations sur les actifs financiers, les passifs, les garanties et les obligations à long terme. Ces comptes ne comportent pas non plus de tableaux des flux de trésorerie. Seules les informations sur les recettes, les dépenses et le solde de trésorerie apparaissent dans les comptes produits.

La situation des recettes, des dépenses et de la trésorerie des dix (10) unités extra-budgétaires les plus importantes de la CO au 31 décembre 2018 est la suivante :

N	UNITES EXTRABUDGETAIRES	TOTAL RE-CETTES	TOTAL DE-PENSES	SOLDE DE TRESORERIE
1	CENTRE MUNICIPAL DE SANTE BUC-CO DENTAIRE	171 410 193	171 222 677	187 516
2	PARC URBAIN BANGR-WEOOGO	243 811 444	237 959 194	5 852 250
3	CENTRE MUNICIPAL DE PROMOTION DES ARTS DU SPECTACLE	55 776 366	40 197 880	15 578 486
4	UNITE MUNICIPALE DE GESTION DES CEEP	199 701 085	199 701 085	0
5	REGIE AUTONOME DE GESTION DES EQUIPEMENTS MARCHANDS	1 051 527 695	1 033 048 403	18 479 292
6	CMU SAMANDIN Arrondissement 1	94 467 365	94 467 365	0
7	CMU POGBI Arrondissement 2	49 696 449	49 696 449	0
8	CMU Sect 7, Ex 9	69 446 449	69 446 449	0

9	CSPS Sect 11, Ex 12	31 984 120	31 984 120	0
10	CSPS Sect 10, Ex 3	32 138 983	32 138 983	0

Source : Comptes administratifs des budgets des unités extrabudgétaires, gestion 2018

L'AMGT, qui gère cinq grands projets d'investissements, remet à la direction des finances et du budget de la CO dans les trois mois suivant la fin de l'exercice un état financier détaillant les opérations réalisées durant l'année écoulée. Cet état financier ne comporte que le détail des recettes, des dépenses et le solde de trésorerie. Il n'est pas établi d'état financier faisant apparaître, outre les recettes, les dépenses et le solde de trésorerie, la situation des actifs financiers, des passifs, des garanties et des obligations à long terme.

Notation

L'exigence posée pour l'obtention de la note C (« Les états financiers de la majorité des unités extrabudgétaires, contenant des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie sont soumis à l'administration infra-nationale une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice ») est satisfaite. Faute d'informations sur les actifs financiers, les passifs financiers, les garanties et les obligations à long terme, la note B n'est pas possible.

La note C est attribuée à la composante PI-6.3

Commentaires

Les comptes administratifs des unités extra-budgétaires sont bien produits à la direction des finances et du budget de la commune de Ouagadougou. En revanche, les comptables publics responsables de la tenue de la comptabilité de ces budgets annexes ne sont justiciables devant aucune juridiction financière.

Il n'y a donc alors aucune auditabilité de ces comptes par un organisme externe.

Cette situation, anormale s'agissant des comptables publics concernés, s'ajoute aux remarques déjà faites concernant les contrôles de la haute juridiction financière sur la gestion et les comptes de la CO.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-6 : Importance des opérations non rapportées de l'administration communale

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-6 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D +	
6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	D	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de la CO excèdent très largement le dixième des dépenses totales de la commune.

6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D	Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de la CO excèdent très largement le dixième des recettes totales de la commune.
6.3 : États financiers des unités extrabudgétaires	C	Informations incomplètes dans les états financiers produits par les unités extra-budgétaires et par l'AMGT.

PI-7 : Transfert aux administrations infra-nationales

Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration infra-nationale (AIN) évaluée vers les administrations infra-nationales d'échelon inférieur qui ont des liens financiers directs avec elle. Il examine les fondements des transferts de l'AIN évaluée et détermine si, pour faciliter la planification budgétaire, les administrations infra-nationales d'échelon inférieur obtiennent en temps voulu des informations sur les crédits qui leur sont alloués.

Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les méthodes de budgétisation et d'affectation des transferts conditionnels et inconditionnels sont transparentes et fondées sur des règles.

Résultats

La CO est une commune à statut particulier et de ce fait est organisée en arrondissements (12) qui sont des structures déconcentrées. Les arrondissements ne correspondent pas à des administrations infra-nationales d'échelon inférieur au sens des critères définis par le PEFA. Ce sont des démembrements de la CO, commune à statut particulier (cf article 26 du code général des collectivités territoriales du Burkina Faso).

Notation

Au regard de ce qui précède, la mention NA s'applique à cette composante.

La mention NA est attribuée à la composante PI-7.1

Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la rapidité avec laquelle des informations fiables sont communiquées aux administrations infra-nationales sur les crédits budgétaires qui leur sont alloués par la CO pour l'exercice suivant.

Résultats

Le même constat est fait que pour la composante 7.1.

Notation

Au regard de ce qui précède, la mention NA s'applique à cette composante.

La mention NA est attribuée à la composante PI-7.2

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-7 : Transfert aux administrations infra-nationales

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-7 Transferts aux administrations infra-nationales	NA	La CO ne réalise pas de transferts vers des administrations infra-nationales d'échelon inférieur qui ont des liens financiers directs avec elle.
7.1 : Système d'affectation des transferts	NA	La CO ne réalise pas de transferts vers des administrations infra-nationales d'échelon inférieur qui ont des liens financiers directs avec elle.
7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	NA	

PI-8 : Informations sur la performance des services publics

Cet indicateur examine les informations sur la performance des services publics qui sont présentées dans le projet de budget de l'exécutif ou dans les rapports de fin d'exercice et leurs annexes. Il détermine si des audits ou des évaluations de la performance sont effectués. Il évalue également dans quelle mesure les informations sur les ressources reçues par une unité opérationnelle participant à l'exercice d'une mission de service public sont recueillies et enregistrées.

Composante 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services

Cette composante évalue, pour l'exercice suivant le dernier exercice clos soit 2018, dans quelle mesure les principaux indicateurs de performance pour les services et les résultats escomptés des programmes ou services devant être financés sur le budget sont pris en compte dans le projet de budget de la CO ou les documents connexes, au niveau des fonctions, des programmes ou des entités.

Résultats

La CO ne présente pas son budget par programme.

Il n'existe pas de projet ou plan annuel de performance au titre de l'exercice 2018 présentant par axe stratégique les programmes, les actions et leurs objectifs, les ressources allouées à chaque programme, ni d'indicateurs de produit assortis de valeurs cibles.

La CO dispose, toutefois, d'un document retraçant les dépenses ventilées selon les 13 programmes du mandat du Maire (2016-2021). Il ne s'agit donc pas d'un budget programme au sens du manuel SFP.

Enfin, aucun document annexe ne présente d'indicateurs de produits et/ou de résultats permettant d'évaluer la performance des services publics.

Notation

La note D est attribuée à cet indicateur car il ne satisfait pas aux critères requis par le cadre PEFA pour la note C. (informations annuelles publiées sur les activités à mettre en œuvre dans le cadre des politiques ou des programmes de la majorité des structures de la CO, ou existence d'un ensemble d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services délivrés ou les résultats obtenus par la majorité des services publics communaux).

La note D est attribuée à la composante PI-8.1

Composante 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services

Cette composante examine, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les résultats relatifs à la performance des services sont présentés dans le projet de budget de l'exécutif, le rapport de fin d'exercice ou d'autres documents publics sous une forme et à un niveau (programme ou unité) comparable à ceux des plans antérieurement adoptés dans le budget annuel. Comme pour la composante 8.1, les produits et résultats effectifs peuvent être présentés dans les documents budgétaires annuels, sous forme de document supplémentaire, ou séparément par service.

Résultats

La CO n'a pas élaboré de cadre de performance des programmes ou de ses services afin de rendre compte de l'atteinte des objectifs et résultats fixés à travers l'allocation des crédits. Il n'existe donc ni de projet annuel de performance, ni de rapport annuel de performance.

Notation

La note D est attribuée à cet indicateur car les conditions requises pour obtenir la note C (production d'informations annuelles publiées sur les activités menées pour la majorité des services de la CO) ne sont pas satisfaites.

La note D est attribuée à la composante PI-8.2

Commentaires

L'absence d'un projet annuel de performance et d'un rapport annuel de performance rendent impossible la mesure de la performance des prestations de services de la CO.

Composante 8.3 : Ressources reçues par les unités de prestation de services

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure il existe des informations sur le montant des ressources effectivement reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères et sur l'origine de ces fonds. Les informations recueillies par la CO sur les ressources doivent permettre de comparer la performance des services et les ressources effectivement reçues.

Résultats

La commune dispose, notamment, d'unités de prestation de services composées des 40 centres de santé et de promotion sociale (CSPS), de 8 centres médicaux urbains (CMU) et de 15 lycées municipaux. En 2018, 2 756 écoles, 56 CSPS et 16 infrastructures sportives (Stades) ont été transférées à la CO.

En outre et surtout, au moins jusqu'en 2019, la CO a confié la gestion de ses grands équipements marchands (marchés et gares routières) à une direction dénommée Agence du développement Economique Urbain (ADEU) qui a le statut de direction au sein de l'administration communale. Cette direction est directement rattachée au Maire.

Trois rapports spéciaux du Maire relatifs aux exercices 2016, 2017 et 2018 ont été consultés.

Ces rapports font ressortir des données chiffrées des ressources financières reçues par les unités de prestations de services, notamment au titre des ministères de l'Education, de la Santé, des Sports et Loisirs, de la Jeunesse, du Tourisme, de l'Agriculture et du Commerce.

Le montant de ces ressources a connu une évolution de 2016 à 2018 ainsi qu'il suit :

- 2016 : 437 257 000 Fcfa ;
- 2017 : 3 412 294 086 Fcfa ;
- 2018 : 2 966 671 496 Fcfa.

Ces ressources transférées sont destinées à la couverture des dépenses inhérentes aux compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales. Elles concernent entre autres, l'achat de fournitures scolaires ; le fonctionnement courant des écoles, les constructions d'équipements scolaires, de centres d'écoute et de dialogue des jeunes ou de formation sanitaire et leur réhabilitation, les charges récurrentes des centres de santé et de promotion sociale (CSPS), le fonctionnement des centres de lecture publique et d'animation culturelle (CELPAC), l'entretien du stade municipal, etc.

Par ailleurs, 5 unités socio-économiques et 15 lycées ont reçu de la CO, des subventions de la mairie durant les trois années concernées. Ces montants sont de 417 981 588 Fcfa en 2016, 434 752 254 Fcfa en 2017 et 437 259 541 Fcfa en 2018 (cf Situation d'exécution des subventions de la commune, accordées aux unités socio-économiques et aux lycées).

Sur la période sous revue, il n'existe pas de subventions ou dons provenant d'autres partenaires ou de quêtes auprès des citoyens pour soutenir le financement de certains domaines sociaux.

Notation

La note A est attribuée à cet indicateur. La condition requise « Des informations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestations de services sont recueillies et enregistrées pour au moins deux grands ministères, ventilées par source des fonds. Un rapport présentant ces informations est établi au moins une fois par an » est satisfaite.

La note A est attribuée à la composante PI-8.3

Commentaires

La CO reçoit des dotations pour charges transférées de l'État qu'elle alloue aux unités de prestations de service. Elle ne gère pas en régie directe ces unités qui établissent des budgets annexes. Il existe donc des informations sur les ressources reçues par les unités chargées de la délivrance de services (Santé et Éducation notamment) à la population de Ouagadougou.

A côté de ces charges transférées, la CO a alloué des subventions aux 5 unités socio-économiques et aux 15 lycées communaux. Il n'a pas été enregistré d'appuis financiers provenant d'autres donateurs.

Toutefois, il n'est pas mis en place de dispositif de remontée et de consolidation des informations relatives à ces ressources. En effet, la CO n'élabore pas de rapports périodiques agrégeant les informations relatives aux ressources reçues par leurs unités de prestation de services. Il n'est pas non plus réalisé d'enquête au cours d'au moins un des trois derniers exercices afin de fournir des estimations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services pour au moins l'un des domaines transférés. Une telle démarche aurait l'avantage d'assurer une traçabilité des flux de ressources provenant des compétences transférées, de faire ressortir les faiblesses et/ou dysfonctionnements éventuels dans le système d'acheminement des dotations ainsi que les sources de déperdition des recettes.

Composante 8.4 : Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services

Cette composante examine, pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure la conception des services publics et l'utilité, l'efficacité et l'efficience de ces services sont évaluées de manière systématique dans le cadre d'évaluations des programmes ou de la performance.

Résultats

Il n'existe ni rapports de performance ni évaluations systématiques et indépendantes de la performance des fonctions de prestation de services.

Notation

Cette situation correspond à la note D car la performance est inférieure à celle requise pour avoir la note C à savoir, « Des évaluations indépendantes de l'efficience ou de l'efficacité des services fournis ont été effectuées et publiées pour certains services au cours d'au moins un des trois derniers exercices ».

La note D est attribuée à la composante PI-8.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-8 : Informations sur la performance des services publics

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-8 Informations sur la performance des services publics	D +	
8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services	D	La CO ne dispose pas d'un document présentant les principaux indicateurs pour les services et les résultats escomptés des programmes ou services municipaux financés sur le budget.
8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	La CO n'a pas élaboré de cadres de performance des programmes rendant compte de l'atteinte des objectifs et résultats fixés à travers l'allocation des crédits. Il n'existe pas de rapports annuels de performance.
8.3 : Ressources reçues par les unités de prestation de services	A	Les unités de prestation de services composées des 40 centres de santé et de promotion sociale (CSPS), de 8 centres médicaux urbains (CMU) et de 15 lycées municipaux, de 5 unités socio-économiques ont reçu des subventions sur la période sous revue tant de l'Etat que de la CO. Cependant, deux grands secteurs d'activités ne disposent pas d'enquêtes au cours d'au moins un des trois derniers exercices, ni de rapports sur les fonds transférés.
8.4 : Evaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Pas de rapports de performance sur les fonctions de prestation de services.

PI-9 : Accès du public aux principales informations budgétaires

Cet indicateur évalue, pour le dernier exercice clos, l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information auxquels on estime essentiel que le public ait accès. L'accès du public aux informations signifie qu'elles sont accessibles sans aucune restriction, dans des délais raisonnables, sans qu'il soit nécessaire de s'inscrire, et gratuitement, sauf indication contraire justifiée par les circonstances particulières du pays

Composante unique : Accès du public aux informations financières

Cette composante est évaluée sur la base de l'accès du public aux informations considérées comme essentielles pour bien comprendre le budget. Elle comporte 9 éléments ou critères de notation dont 5 éléments de base et 4 éléments supplémentaires.

Résultats

L'évaluation comprend cinq éléments de base de l'information budgétaire considérés comme les plus importants pour permettre au public de comprendre la situation budgétaire et quatre éléments additionnels considérés comme relevant des bonnes pratiques.

Éléments de base mis à la disposition du public par la CO au titre de l'exercice 2018

Éléments d'information	Disponibilité	Justification
Éléments de base		
1. Documents relatifs au projet de budget		

primitif de la CO. Une série complète de documents relatifs au projet de budget primitif de la CO (tels que présentés par l'indicateur PI-5) est rendue publique dans un délai d'une semaine à compter de leur présentation au Conseil municipal par le Maire.	NON	Les documents relatifs au projet de budget primitif transmis au Conseil municipal par le Maire ne sont pas publiés
2. Budget adopté. Le budget primitif approuvé par l'autorité de tutelle est rendu public dans les deux semaines suivant son adoption.	NON	Le budget primitif approuvé par l'autorité de tutelle n'est pas rendu public dans les deux semaines suivant son adoption
3. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget. Les rapports sont systématiquement rendus publics dans un délai d'un mois après leur établissement, ainsi qu'évalué sous l'indicateur	NON	Les rapports sur l'exécution du budget ne sont pas publics dans un délai d'un mois après leur établissement
4. Rapport sur l'exécution du budget de la CO. Le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.	NON	Les rapports sur l'exécution du budget de la CO ne sont pas rendus publics dans les six mois suivant la fin de l'exercice.
5. États financiers audités, incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport. Les rapports sont rendus publics dans les douze mois suivant la fin de l'exercice.	Non applicable	Les audits externes sont conduits par des corps de contrôle selon leur programme de contrôle. Ils n'ont pas été réalisés.

Éléments d'information	Disponibilité	Justification
Éléments supplémentaires		
6. États préalables à l'établissement du budget. Les paramètres généraux du projet de budget de la CO concernant les prévisions de dépenses, de recettes et d'endettement sont rendus publics au moins quatre mois avant le début de l'exercice.	NON	Les prévisions de dépenses, de recettes et l'endettement ne sont pas rendus publics
7. Autres rapports d'audit externe. Tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de la collectivité sont rendus publics dans les six mois suivant leur soumission.	NON	Les rapports d'audits externes ne sont pas publiés
8. Récapitulatif du projet de budget. Un résumé clair et simple du projet de budget de la CO ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen » et traduit si nécessaire dans les langues locales les	NON	Le projet de budget ou le budget adopté ne fait pas l'objet de récapitulatif. Il n'existe pas de

plus couramment parlées, est rendu public, dans les deux semaines suivant la présentation du projet du budget de la CO par le Conseil municipal dans le premier cas, et dans un délai d'un mois après l'approbation du budget, dans le second.		budget citoyen.
9. Prévisions macroéconomiques. Les prévisions, ainsi qu'évaluées par l'indicateur PI-14.1, sont rendues publiques dans un délai d'une semaine après leur approbation.	Non applicable	L'élaboration des prévisions macroéconomiques est du ressort des services centraux de l'Etat

Notation

La CO ne met à la disposition du public aucune des quatre informations de base applicables. Cette situation correspond à la note D, la performance étant inférieure à celle requise pour la note C. (publication par la CO de quatre éléments de base).

**L'indicateur PI-9 comportant une composante unique.
La note D est attribuée à l'indicateur PI-9**

Synthèse de l'indicateur PI-9 : Accès du public aux principales informations budgétaires

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-9 Accès du public aux principales informations budgétaires	D	Aucune communication de la CO au public sur sa gestion budgétaire.
9.1 : Accès du public aux informations budgétaires	D	La CO ne met à la disposition du public aucune des quatre informations de base applicables.

Commentaires

Il est, toutefois, relevé que les sessions budgétaires du Conseil municipal de la CO sont retransmises en direct sur la radio municipale (RMO, fréquence 98,9 mghz).

PI-9 bis : Participation citoyenne

Cet indicateur évalue dans quelle mesure l'exécutif municipal organise la participation du public à la préparation du budget.

Composante 9 bis. 1 : Participation au processus budgétaire

Cette composante évalue, pour le dernier budget primitif voté, l'engagement des citoyens à travers une participation du public afin que leurs préférences soient mieux prises en compte dans le budget.

Résultats

Le processus d'élaboration du budget de la CO n'implique pas les citoyens. Le public n'a pas la possibilité de faire connaître ses préférences, notamment s'agissant des grands investissements et des priorités de dépenses.

Notation

La note C exige qu'une consultation publique soit menée sur le projet de budget avant son adoption par le Conseil municipal.

La note D est attribuée à cette composante car la performance est inférieure à celle qui est requise pour la note C.

La note D est attribuée à la composante PI-9bis 1

Commentaires

Les textes en vigueur au Burkina Faso n'imposent rien en ce qui concerne l'association des citoyens sur les grands choix de dépenses et leurs priorités.

Le programme de mandat du Maire (2016-2021) prévoit expressément la « participation citoyenne au développement » (programme 4). Le renforcement du mouvement communautaire encourage la mise en place de comités de quartiers et de secteurs. Ils seront, notamment, chargés de soutenir l'élaboration participative des plans de développement. Par ailleurs, la mise en place de budgets participatifs facilitera la réalisation des investissements souhaités par les citoyens.

Ces actions n'ont pas encore été mises en œuvre concernant la période évaluée, 2016 à 2018.

Les sessions du Conseil municipal sont retransmises en direct sur les ondes de la radio municipale de Ouagadougou (RMO). Les Ouagalais intéressés ont ainsi la possibilité d'être directement informés des choix budgétaires du Maire et du Conseil municipal.

Composante 9 bis.2 : Participation à la conception des programmes de prestation de services

Cette composante évalue, sur les trois derniers budgets exécutés, dans quelle mesure les populations participent à la conception de la prestation de services à leur profit.

Résultats

La CO n'a pas associé les populations dans la conception des programmes de prestation de services durant les années 2016 à 2018. Les tarifs ont été déterminés soit par délibération, soit par décret pris en conseil des ministres pour les domaines transférés aux collectivités territoriales. La CO n'a pas organisé de consultations publiques afin de recueillir les contributions des citoyens, des organisations civiles et d'autres acteurs non étatiques concernant leurs besoins. Il en a été de même en ce qui concerne le recueil des avis des citoyens sur la qualité des services publics délivrés.

Notation

La note C exige qu'une consultation publique ait eu lieu au moins une fois dans les trois années précédentes concernant les besoins en matière de prestation de services dans au moins un programme de prestation de services.

La note D est attribuée à cette composante car la performance est inférieure à celle qui est requise pour la note C.

La note D est attribuée à la composante PI-9bis 2

Commentaires

Les attentes des citoyens et leurs avis sur la qualité des services rendus sont collectés de manière informelle par le Maire et les Maires d'arrondissements au travers des courriers reçus et par l'ensemble des 254 conseillers municipaux présents sur le terrain dans les quartiers par le biais des interpellations directes des citoyens dans les rues et sur les marchés.

Par ailleurs, il existe une stratégie de développement urbain depuis 2009 qui demeure applicable jusqu'en 2025. Cette stratégie a été réalisée en collaboration avec les arrondissements. À la suite de la recomposition spatiale (augmentation du nombre des arrondissements), un plan de développement d'arrondissement a été élaboré.

Des bureaux d'études ont été recrutés pour l'élaboration des plans des arrondissements. Ces plans ont été adoptés par les organes habilités des mairies d'arrondissement.

Des consultations avec les populations, les responsables des structures des secteurs de la sécurité, de la santé, de l'éducation, de l'action sociale, de l'environnement, etc ... ont éventuellement pu être conduites lors de la réalisation de ces plans.

Toutefois, aucun document n'a été remis aux évaluateurs concernant la réalité et les modalités des consultations citoyennes.

Composante 9 bis.3 : Participation à la planification des investissements

Cette composante évalue, durant la dernière année budgétaire achevée, l'existence d'une consultation publique en matière de planification des investissements. Cette consultation doit avoir lieu lors de la préparation du plan d'investissement.

Résultats

La CO n'a pas réalisé, durant la phase de planification des investissements, de consultations publiques. Aucun compte rendu n'a été produit.

Notation

La note C exige qu'une consultation publique ait lieu lors de l'élaboration de quelques projets d'investissement.

La note D est attribuée à cette composante car la performance est inférieure à celle qui est requise pour la note C.

La note D est attribuée à la composante PI-9bis 3

Commentaires

La CO dispose d'un plan d'investissement élaboré à partir du programme de mandat 2016 - 2021 du Maire. Les investissements prévus dans les 13 programmes, élaborés puis progressivement réalisés et enfin mis en œuvre durant la mandature ne font pas actuellement l'objet de consultations publiques ouvertes à tous les citoyens. Une brochure explicative a, toutefois, été réalisée et diffusée après l'adoption de ce programme.

Par ailleurs, des consultations sont menées lors de la préparation de certains investissements, notamment, dans le cadre d'études d'impacts. Ainsi, les utilisateurs professionnels des équipements programmés, tels les transporteurs lors de la construction d'une gare routière, sont appelés à se prononcer sur la conception des plans de constructions.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-9 bis : Participation citoyenne Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-9 bis : Participation citoyenne	D	
9 bis.1 : Participation au processus budgétaire	D	Le processus d'élaboration du budget de la CO n'implique pas les citoyens. Le public n'a pas l'occasion, de faire connaître ses préférences en termes de proposition de dépenses, même si les sessions du conseil municipal sont publiques et retransmises par les ondes de la radio municipale de Ouagadougou (RMO).
9 bis.2 : Participation à la conception des programmes de prestation de services	D	La CO n'a pas impliqué les citoyens dans la conception des programmes de prestation de services. Elle n'a pas organisé des consultations publiques afin de recueillir les contributions des citoyens, des organisations civiles et d'autres acteurs non étatiques concernant leurs besoins.

9 bis.3 : Participation à la planification des investissements	D	Il n'y a pas eu de consultations publiques lors de l'élaboration des projets d'investissement.
--	---	--

Pilier 3 : Gestion des actifs et des passifs

PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les risques budgétaires encourus par la collectivité sont signalés. Les risques budgétaires peuvent être liés à une situation macro-économique défavorable, à la situation financière des administrations infra-nationales ou des entreprises publiques, ou aux passifs éventuels des propres programmes et activités de la CO, y compris des unités extra-budgétaires.

Composante 10.1 : Suivi des entreprises publiques

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les états financiers annuels audités contiennent des informations sur les résultats financiers des entreprises publiques sous contrôle de la CO et les risques budgétaires associés. Elle évalue également dans quelle mesure la CO publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers de ces entreprises publiques.

Résultats

La CO détient des titres de participations dans quatre entreprises semi-publiques :

- la société de transport en commun de Ouagadougou (SOTRACO), 15 % du capital ;
- la SOGEO (Abattoir frigorifique), 20 % du capital ;
- la société des pompes funèbres du Burkina (SPFB), 12 % du capital ;
- la société nationale de cinéma du Burkina (SONACIB), la société a été liquidée.

La CO est dans tous les cas actionnaire minoritaire, elle ne contrôle aucune de ces sociétés, elle ne peut être appelée en garantie.

La SONACIB, est en sommeil depuis 2012 est désormais liquidée.

Notation

Au regard de ce qui précède, la mention NA trouve à s'appliquer cette composante.

La mention NA est attribuée à la composante PI-10.1

Composante 10.2. Suivi des arrondissements

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les états financiers

annuels audités des arrondissements contiennent des informations sur les résultats financiers, notamment sur l'exposition potentielle de la CO à des risques budgétaires.

Résultats

Dans le dispositif budgétaire, la CO comporte douze arrondissements (cf PI-7 : Transfert aux arrondissements) dont les budgets sont incorporés dans celui de la CO. Ces arrondissements sont dépourvus de personnalité juridique et d'autonomie financière. Ils ne produisent pas d'états financiers distincts de ceux de la CO.

Notation

Cette composante est non applicable (NA) à la CO.

La mention NA est attribuée à la composante PI-10.2

Commentaires

L'article 26 du code général des collectivités territoriales précise que « l'arrondissement est un démembrement de la commune à statut particulier ». À ce titre, il ne dispose pas de personnalité juridique, ni d'autonomie financière distinctes de la CO.

Au stade de l'exécution budgétaire, les arrondissements reçoivent des délégations de crédits chaque année en vue de la couverture des dépenses budgétaires. Du fait que les arrondissements ne disposent pas de budgets propres et que le Maire d'arrondissement reçoit délégation de la fonction d'ordonnateur du Maire de la CO, ces arrondissements ne produisent pas d'états financiers dans la mesure où leurs opérations sont prises en compte dans les écritures de la CO. En conséquence, il n'existe pas de risque de défauts de paiement.

Composante 10.3. Risques budgétaires liés à des partenariats Public / Privé

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, le suivi des passifs éventuels dont l'administration infra-nationale est responsable, y compris ceux de ses unités extra-budgétaires, et les rapports établis à ce sujet.

Résultats

Les passifs éventuels pris en compte sont les partenariats public-privé (PPP) et les autres passifs éventuels significatifs « défini comme un passif représentant un coût potentiel supérieur à 0,5 % des dépenses totales des unités budgétaires de l'AIN évaluée et nécessitant l'approbation de crédits supplémentaires par le conseil infra-national. »

En premier lieu, il a été constaté que la commune de Ouagadougou n'a pas signé de partenariat public/privé à ce stade. Le contrat signé avec la société Talents et Spectacles en décembre 2017 n'entre pas dans ce cadre ; il s'agit d'un contrat de location et non d'un contrat de type PPP.

En second lieu, il a été vérifié que la commune de Ouagadougou n'a pas de passif éventuel au sens donné par la méthodologie PEFA.

En effet, la CO n'a pas accordé de garanties d'aucune sorte à des organismes extérieurs (associations, SEM, EP ...).

En 2018, la CO a provisionné au BP en 2018 la somme de 97 millions cfa pour des risques sur des contentieux ; la dépense réalisée comptabilisée au CA se monte à 38 millions cfa.

Ses dépenses de fonctionnement en 2018 s'élèvent à 22 Mds de cfa. Le risque provisionné, 97 millions cfa est donc inférieur à 0,5 % de la dépense.

Notation

En l'absence de risques éventuels significatifs la mention NA s'impose.

La mention NA est attribuée à la composante PI-10.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires	NA	La CO n'est pas concernée par cet indicateur.
10.1 : Suivi des entreprises publiques	NA	Pas d'entreprises publiques contrôlées par la CO.
10.2 : Suivi des administrations infra-communales	NA	Les 12 arrondissements de la CO ne présentent pas d'états financiers distincts de ceux de la CO.
10.3 : Passifs éventuels et suivi des risques budgétaires	NA	Absence risque budgétaire éventuel significatif.

PI-11 : Gestion des investissements publics

Cet indicateur évalue, pour le dernier exercice clos, les méthodes d'évaluation économique, de sélection, de calcul du coût et de suivi des projets d'investissements publics de la commune, l'accent étant mis sur les projets les plus importants.

La commune de Ouagadougou a lancé depuis une dizaine d'années plusieurs grands projets d'investissement au sens de ceux qui sont évalués par cet indicateur, c'est à dire :

- le coût d'investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles ;

et/ou

- le projet compte parmi les dix projets les plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de la commune.

Liste des principaux grands projets de la commune de Ouagadougou

En F cfa

	Intitulé du projet	Montant total
1	Projet de développement durable de Ouagadougou 1 (PPDO 2)	18 477 881 006
2	Projet de développement durable de Ouagadougou 2 (PPDO 2)	52 476 560 000
3	Sous projet d'assainissement des quartiers périphériques de Ouagadougou (SPAQPO)	28 000 000 000
4	Projet de développement des quartiers périphériques de Ouagadougou (PDQPO)	17 500 000 000
5	Projet d'Appui à la Mobilité à Ouagadougou (PAMO).	1 279 116 150
Total général		117 733 557 156

Source : DFB

Le budget primitif 2018 de la CO fait apparaître des crédits à hauteur de 30 milliards cfa en recettes (paragraphe budgétaire 1043) et 29,6 milliards cfa en dépenses (immobilisations en cours).

Ces crédits correspondent au financement d'opérations de grands projets déjà approuvés. En revanche, en 2018, année sous revue pour cet indicateur, la mairie n'a pas approuvé de nouveaux grands projets.

Le total des dépenses d'investissement inscrit au BP 2018 est de 36 milliards cfa et le total des dépenses du budget (fonctionnement + investissement) se monte à 60 milliards cfa.

Composante 11.1 : Analyse économique des projets d'investissement

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure des méthodes d'évaluation robustes, basées sur des analyses économiques, sont employées pour procéder à des études de faisabilité ou de pré faisabilité pour les grands projets d'investissement sur la base d'une analyse de leurs effets économiques, financiers et autres, dans quelle mesure les résultats des analyses sont publiés et dans quelle mesure ces analyses sont examinées par une entité différente de celle qui est responsable du projet.

Résultats

Avant l'inscription au budget de la CO de tout projet d'investissement, des études complètes de faisabilité sont réalisées par la Direction de la Planification, de la Prospective et des Études (DPPE), l'AMGT, l'ADEU en fonction de leur domaine d'intervention. Ces études suivent un processus au terme duquel les rapports sont validés.

Les études de faisabilité réalisées concernent les principaux grands projets de la commune de Ouagadougou, exposés dans la liste ci-dessus.

De manière plus détaillée et à titre d'exemples, des études ont été réalisées sur les travaux ci-dessous qui font partie de ces grands projets :

- des plans de développement des 12 arrondissements ;
- de l'aménagement de nouveaux espaces commerciaux à Gounghin ;
- de l'étude géotechniques des routes et ouvrages hydrauliques, analyse granulométriques, contrôle techniques des travaux routiers et ouvrages hydrauliques ;
- de l'étude pour la réhabilitation du stade municipal ;
- de l'étude sur le centre secondaire de Tanghin pour désengorger le centre ville avec des investissements structurants, équipement de loisir, de santé ;
- de l'étude sur le transport urbain ;
- de l'étude sur le comptage routier dont la finalité est de rendre fluide la circulation.

Toutes ces études concernent de grands projets présents dans la stratégie de développement urbain (SDU 2008 – 2022) de la CO et dans le programme du mandat du Maire 2016-2021.

Les rapports de ces études sont présentés au Conseil municipal, mais ne sont pas publiés.

L'article 9 du décret 1998-221 du 19 juin 1998, qui s'applique aux collectivités territoriales, porte fixation des procédures d'endettement de l'État et ses démembrements. Il rend obligatoire une étude de faisabilité pour les projets dont la réalisation se fait à partir d'un emprunt. Ces études de faisabilité sont soumises à l'avis préalable du Comité National de la Dette Publique (CNDP). Les projets de la CO financés sur la base d'un emprunt ont été soumis à ce formalisme.

Enfin, le maître d'ouvrage public est investi d'une mission de service public. À ce titre et conformément aux dispositions du décret 2008-374 du 2 juillet 2008 (article 3), il doit s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération.

Toutefois, les études réalisées ne procèdent pas de directives détaillées définissant une méthodologie de référence, ni à l'échelon national ni communal.

Notation

Au regard de ces éléments, faute de directives cadres et de publication, la note C est attribuée à cette composante. Faute de publication la note B ne peut pas être donnée.

La note C est attribuée à la composante PI-11.1

Composante 11.2 : Sélection des projets d'investissement

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les projets d'investissement prioritaires sont sélectionnés sur la base de critères clairement définis afin de garantir l'alignement des projets ainsi sélectionnés sur les priorités du mandat du Maire.

Résultats

Il n'existe pas de critères au niveau national sur la priorisation des projets communaux. Néanmoins, les circulaires budgétaires interministérielles 2016 à 2018 (cf chapitre : Les politiques et les choix stratégiques) invitent les ordonnateurs des collectivités territoriales à assurer la cohérence entre les

plans communaux de développement et les inscriptions budgétaires.

La CO possède des référentiels permettant une sélection des projets d'investissement, même s'ils ne sont pas formalisés par un texte. Il s'agit :

- de la stratégie de développement urbain (SDU 2008 – 2022) ;
- de la cartographie des projets (infrastructures scolaires) ;
- du programme du mandat du Maire 2016-2021 ;
- de la prise en compte du déficit d'investissements sociaux dans certains secteurs ou arrondissements.

La circulaire annuelle budgétaire interne du Maire donne plus d'indications aux arrondissements et directions opérationnelles de la CO. Elle les invite à assurer une conformité entre la programmation des investissements avec les grandes orientations (programme de mandat). De plus, elle définit quelques secteurs prioritaires, à savoir, l'aménagement urbain et la mobilité, la sécurité urbaine et l'environnement urbain. Enfin, elle recommande que les dépenses d'investissement soient au moins égales à 35% du budget.

Dans le processus de budgétisation, les propositions de prise en compte des projets d'investissement sont faites en tenant compte des priorités du Maire par les structures concernées (AMGT, ADEU, DPPE) de la CO et centralisées auprès de la Directrice générale des ressources. Après arbitrage par le Maire sur ses priorités, les projets sont retenus et budgétés pour être exécutés l'année suivante. Ils font l'objet d'un plan d'investissement joint au budget primitif pour approbation par l'autorité de tutelle.

Il n'existe pas de mécanismes pour guider les processus de sélection des projets, tel un examen centralisé et comparatif fondé sur des critères stables des évaluations des grands projets d'investissement avant leur inscription au budget présenté au Conseil municipal pour approbation. Le rapport de l'ordonnateur lors des présentations des budgets primitifs est également muet sur ce type de sujet.

Les grands projets d'investissement font donc l'objet d'un classement minimal par priorité par le Maire mais pas sur la base de critères types, bien définis, connus et stables, de sélection de projets.

Notation

Au regard de ce qui précède, la note C est attribuée à cette composante. L'absence de critères type de sélection des projets n'autorise pas la note B.

La note C est attribuée à la composante PI-11.2

Composante 11.3 : Calcul du coût des projets d'investissement

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les documents budgétaires comprennent des prévisions à moyen terme pour les projets d'investissement, basées sur le coût complet, et dans quelle mesure le processus de budgétisation des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement récurrentes est pleinement intégré.

Résultats

Les dépenses d'investissement inscrites aux BP sont annuelles et ne présentent pas de prévisions budgétaires de moyen terme. Il est donc impossible d'avoir une vue à moyen terme, au moins sur trois années, des investissements prévus, de ceux en cours ou terminés et de ceux restant à réaliser. Les dépenses de fonctionnement récurrentes des projets lancés ne sont pas plus identifiées dans des projections de moyen terme. Les coûts globaux répartis sur la période de réalisation prévue ne sont pas plus connus.

Notation

Au regard de ce qui précède, la note D est attribuée à cette composante. La note C n'est pas possible en l'absence d'inscription des dépenses d'équipement pour l'exercice suivant dans les documents budgétaires.

La note D est attribuée à la composante PI-11.3

Composante 11.4 : Suivi des projets d'investissement

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure des dispositifs de suivi et de reporting ont été mis en place pour assurer l'optimisation des ressources et l'équilibre financier des projets. Le système de suivi doit donner lieu à la tenue de dossiers sur l'état d'avancement physique et financier, présentant notamment des estimations des travaux en cours, et produire des rapports périodiques de suivi des projets.

Résultats

L'AMGT, l'ADEU, la DPPE et la DGSTM sont chargées dans leur domaine d'intervention du suivi des grands projets d'investissement.

Ce suivi porte sur :

- le suivi de l'avancement des travaux d'investissement. Ce suivi est quasi-quotidien pour les chantiers et se fait sur la base des plannings des entreprises (les entreprises proposent en général un planning global et un planning hebdomadaire) ;
- le volet technique, à savoir la vérification de l'adéquation entre le projet en cours de réalisation les clauses du projet ;
- la conformité des matériaux utilisés aux caractéristiques techniques contenues dans le cahier des charges ;
- le niveau d'exécution physique et financière du projet, le respect des normes environnementales, etc ;
- les décaissements en fonction de l'état d'évolution physique des travaux.

A côté de ce suivi, les clauses du projet peuvent exiger un suivi externe par un cabinet indépendant. Quelques fois, les services en charge du suivi font appel à des prestataires externes sur des aspects

techniques, notamment l'eau et l'assainissement, l'électricité ou l'informatique.

Dans tous les cas, des rapports de suivi mensuel, trimestriel ou annuel des travaux sont produits et contiennent une description du projet, le déroulement des travaux, la situation du personnel, du matériel, les observations et recommandations. Ces rapports contiennent des annexes dont notamment, le procès-verbal de visite de chantier, les procès-verbaux de réceptions techniques, les fiches synthétiques de renseignement mensuels, les différents échanges de correspondances sur le projet, etc.

Notation

Au regard de ce qui précède, la note C est attribuée à cette composante car il existe un suivi par les directions opérationnelles de la CO chargées de la mise en oeuvre des projets d'investissement en cours. En revanche, les informations relatives à la mise en oeuvre de ces projets ne font pas l'objet d'une publication annuelle.

La note C est attribuée à la composante PI-11.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-11 : Gestion des investissements publics

Méthode de notation M2

Indicateur et composantes	Note	Explications résumées
PI-11 Gestion des investissements publics	D+	
11.1 Analyse économique des grands projets d'investissement	C	Les grands projets d'investissement donnant lieu à des crédits, en recettes et dépenses, au BP 2018 ont fait l'objet d'études. En revanche, il n'existe pas de directive cadre et aucune étude n'a été publiée.
11.2 Sélection des projets d'investissement	C	Certains grands projets font l'objet d'un classement par priorité mais il n'existe pas de critères type de sélection.
11.3 : Calcul du coût des grands projets d'investissement	D	Absence d'inscription dans les documents budgétaires des dépenses d'équipement pour l'exercice suivant.
11.4 : Suivi des projets d'investissement	C	Il existe un suivi (coût total et avancement) des grands projets en cours par la commune. En revanche, les informations sur leur mise en oeuvre ne sont pas publiées.

PI-12 : Gestion des actifs publics

Cet indicateur évalue la gestion et le suivi des actifs publics ainsi que la transparence de la cession d'actifs.

Composante 12.1 : Suivi des actifs financiers

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la nature du suivi des actifs financiers, qui est essentiel à la détermination et à la bonne gestion des principaux engagements financiers et des risques auxquels est exposée la gestion financière. Les critères de notation utilisent le terme

«performance» pour désigner le rendement des capitaux investis, que ce soit sous la forme de dividendes ou d'intérêts. Ces actifs financiers peuvent être de natures très diverses. Pour ce qui la concerne, la CO possède des titres de participation.

Résultats

La CO possède des participations dans quatre sociétés semi-publiques, à savoir la société de transport en commun de Ouagadougou (SOTRACO), la SOGEO (Abattoir frigorifique), la société des pompes funèbres du Burkina (SPFB) et la SONACIB. Ces participations sont minoritaires et la commune ne contrôle aucune de ces sociétés.

Les parts de la CO sont retracées dans le tableau ci-dessous :

en Fcfa

	Entreprises publiques	Nombre d'actions	Montant du capital souscrit	Part dans le capital social de l'entreprise en pourcentage %
1	Société de transport en commun de Ouagadougou	12 000	120 000 000	15%
2	Société des pompes funèbres du Burkina (SPFB)	240	2 400 000	20%
3	SOGEO (Abattoir frigorifique)	2 250	22 500 000	12%
4	SONACIB	116		Société liquidée
Total		14 606		

Source : DFB

La CO dispose, certes, de quelques informations sur le nombre d'actions qu'elle détient dans le capital des quatre sociétés ci-dessus. Toutefois, en dehors de la SPFB, aucune information n'est disponible sur la valeur nominale de l'action. De même, aucun document relatif à ces prises de participation n'est disponible et il n'y a de trace desdites actions dans ses comptes.

Un ensemble de constats se dégage :

- aucune information opérationnelle n'est disponible ;
- il n'existe aucun registre des actifs financiers : absence de date d'acquisition des titres, absence d'information sur la valeur nominale de chaque action ;
- absence de traçabilité des actions dans les états financiers et comptes de la CO ;
- indisponibilité des documents matérialisant les droits de participation de la CO ;
- la CO n'a pas reçu d'information sur le rendement des participations, notamment en ce qui concerne dividendes ou intérêts, les plus-value ou moins-value.

Notation

La CO ne tient pas un registre des actifs qu'elle détient dans les principales catégories d'actifs financiers. Cette situation correspond à la note D car la performance est inférieure à celle requise pour la note C (tenue d'un registre des actifs détenus dans les principales catégories d'actifs financiers).

Composante 12.2 : Suivi des actifs non financiers

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, les caractéristiques du suivi des actifs non financiers par la commune. Les écritures sur les actifs non financiers doivent indiquer la nature et l'utilisation de ces actifs. Il est impératif de tenir un registre des actifs fixes ; les registres tenus à jour permettent aux pouvoirs publics de mieux utiliser les actifs tels que les infrastructures et de planifier les programmes d'investissement ainsi que l'entretien des actifs.

Résultats

Les actifs non financiers de la CO sont, par nature, très diversifiés. Ils se décomposent en actifs fixes et en actifs non produits. Les objets de valeur, les gisements et ressources énergétiques, les actifs incorporels non produits ne sont pas pris en compte, car non applicables à la CO.

Catégories d'actifs non financiers

Catégories	Sous-catégories	Prises en compte dans le bilan	Observations
Actifs fixes	Bâtiments et ouvrages de génie civil	OUI	Les bâtiments et ouvrages de génie civil appartiennent à la CO et sont administrés par ses structures. Les données collectées figurent sur un inventaire des biens immobiliers et mobiliers actualisés au fur et à mesure des acquisitions. L'inventaire précise les quantités et les valeurs
	Machines et équipements	OUI	Les machines et équipements sont une propriété de la commune et affectées aux unités techniques. Le document d'inventaire par structure enregistre les acquisitions successives. Il est précisé les quantités et les valeurs.
	Autres : véhicules, matériel informatique, mobiliers de bureaux ...	OUI	Les autres actifs fixes sont administrés par la CO. Ils sont actualisés au fur et à mesure de leur acquisition.
Stocks	Consommables	NON	L'inventaire ne présente pas d'informations sur les stocks de consommables ou les valeurs inactives
Objets de valeur		NON	
Actifs non produits	Terrains (terrains	OUI	Les terrains appartiennent à la CO et sont administrés par elle. L'inventaire est actualisé

nus, cimetières, airs de jeu)		au fur et à mesure de leur acquisition.
Gisements et ressources énergétiques	Non applicable	Éléments d'actifs non pris en compte
Autres actifs naturels	Non applicable	Éléments d'actifs non pris en compte
Actifs incorporels non produits	Non applicable	Éléments d'actifs non pris en compte

La comptabilité des matières est régie par le décret n° 2009-430 du 22 juin 2009 portant comptabilité matières de l'État et des autres organismes publics. Ce décret prévoit un livre-journal pour l'enregistrement quotidien des mouvements d'entrée et de sortie des matières et le grand livre des matières. De même, ce décret exige une codification des biens meubles et immeubles ainsi qu'à la fin de chaque exercice, un inventaire physique.

L'équipe d'experts a constaté qu'un inventaire est réalisé sur le patrimoine immobilier de la CO. Cet inventaire immobilier présente les immobilisations, leurs destinations, la surface au m² le prix unitaire, la valeur d'acquisition, le taux de vétusté et la valeur actuelle.

Notation

L'équipe d'experts a noté l'existence d'un inventaire des biens mobiliers et immobiliers de la CO. Cependant, la tenue des registres (livre-journal et grand livre) de la comptabilité des matières n'est pas effective. A part l'immobilier, les autres immobilisations sont très peu ou pas documentées.

Cette situation correspond à la note D car la performance est inférieure à celle requise pour la note C (Tenue d'un registre des immobilisations corporelles faisant apparaître des informations partielles sur leur utilisation et leur âge).

La note D est attribuée à la composante PI-12.2

Composante 12.3 : Transparence de la cession des actifs

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les procédures de transfert et de cession d'actifs sont établies par des textes de loi, des réglementations ou des procédures approuvées. Elle examine si le Conseil municipal ou le public reçoivent des informations sur les transferts et les cessions. Pour que ces informations soient complètes, le coût initial, le montant de la cession et les dates d'acquisition et de cession doivent être précisés.

Résultats

La loi n° 2004-055 portant code général des collectivités territoriales en son article 229 dispose que toute cession d'actif d'une collectivité territoriale doit faire l'objet d'un visa de la tutelle.

Les cessions d'actifs des biens de la CO font l'objet d'une procédure de réformation avant que le bien ne soit cédé. Pour ce faire, une commission ad hoc est mise en place dans les formes prévues pour la vente aux enchères publiques des biens reformés. Après la réformation, les biens sont vendus et l'adjudicateur procède au reversement du prix du bien.

La sortie du bien par cession doit être constatée en comptabilité dans les comptes d'immobilisation et de produits concernés.

Dans le processus de vente, les biens font l'objet de publication par insertion dans un journal d'annonces légales. En l'occurrence, les biens réformés de la CO et destinés à la vente ont été publiés dans la presse.

Les cessions de biens réformés de la CO ont fait l'objet des procès-verbaux n° 2017-003 du 20 juillet 2017 et n° 003 du 17 novembre 2017.

En consultant la liste des biens réformés, il ressort que ces ventes ont concerné les véhicules de la CO.

Sur le procès-verbal de vente aux enchères publiques du 23 janvier 2018, il ressort que 191 lots ont été constitués pour un montant principal de 306 675 230 Fcfa. Cependant, les ventes aux enchères publiques réalisées en 2018 sont inscrites au compte administratif à l'article 743 « Ventes aux enchères publiques » pour un montant de 79 010 415 Fcfa.

L'information sur les biens réformés n'est, de plus, pas complète car le coût initial et les dates d'acquisition ne sont pas précisés.

Par ailleurs, il ressort qu'aucun transfert d'éléments d'actif n'a été constaté tant dans le cadre de la dévolution des éléments du patrimoine de l'État à la CO que dans le sens de la CO vers d'autres entités externes.

Notation

La note C est attribuée à cette composante car il existe des procédures et des règles visant les cessions d'actifs non financiers mais les informations et documents budgétaires ne contiennent que des données partielles.

La note C est attribuée à la composante PI-12.3

Commentaires

Les ventes actifs non financiers n'ont pas obtenu l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle comme cela est exigé par l'article 229 du CGCT.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-12 : Gestion des actifs publics

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-12 Gestion des actifs publics	D+	La gestion du suivi des actifs publics est sommaire

12.1 : Suivi des entreprises publiques	D	La CO ne tient pas de registres de ses actifs financiers
12.2 : Suivi des actifs non financiers	D	Le suivi des actifs non financiers de la CO est très lacunaire
12.3 : Transparence de la cession des actifs	C	Les cessions d'actifs non financiers sont insuffisamment documentées

PI-13 : Gestion de la dette

Cet indicateur évalue la gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties. Il vise à déterminer si les méthodes de gestion, les registres et les mesures de contrôle en place permettent d'assurer l'utilisation de dispositifs efficaces et efficaces.

Composante 13.1 : Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, l'intégrité et l'exhaustivité de l'enregistrement et de la présentation des données sur la dette intérieure et extérieure et la dette garantie.

Résultats

La dette de la CO en 2019 est composée de deux emprunts inscrits à son passif :

- un prêt de l'Agence Internationale de la dette (AID – Banque mondiale) contracté en 1990, d'un montant initial de 3,8 M d'euros (2,5 Mds de Fcfa) sur une durée de 40, au taux de 0,75 %, 1,6 M d'euros restant à rembourser au titre des intérêts et du capital ;
- Un prêt de l'Agence Française de Développement (AFD) contracté en 2007, d'un montant initial de 2 M d'euros (1,3 Md de Fcfa) sur une durée de 20 ans, au taux de 2,48 %, 1 M d'euros restant à rembourser au titre des intérêts et du capital.

La direction des finances et du budget tient, pour ces deux emprunts, des dossiers très complets qui retracent les tableaux d'amortissement, les décisions du Conseil municipal, les mandatements des intérêts dus et des remboursements d'annuités.

Les échéances de paiement intervenant au 30 avril et 31 octobre pour le prêt AID et au 31 janvier et 31 juillet pour le prêt AFD, les suivis sont faits chaque trimestre, un suivi mensuel ne se justifiant pas.

Notation

Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont complètes, exactes, à jour et rapprochées en temps utile. Des rapports de gestion retraçant le service et le stock de la dette ainsi que les opérations relatives à celle-ci sont établis au moins une fois par trimestre.

La note A est attribuée à la composante PI-13.1

Commentaires

A l'occasion de l'élaboration budgétaire, les inscriptions au titre de la dette font l'objet d'un rapprochement entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable afin de s'assurer de l'encours à inscrire au budget en cours d'élaboration.

La CO n'ayant jamais été défaillante, et les comptes administratifs des trois derniers exercices clos se soldant par des résultats positifs reportés, il est considéré que la soutenabilité de la dette ne présente pas de risque.

Composante 13.2 : Approbation de la dette et des garanties

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, les modalités d'approbation et de contrôle des emprunts contractés et des garanties émises par la CO, ce qui est essentiel pour une bonne gestion de la dette. Il s'agit notamment de faire en sorte que tous les prêts et toutes les garanties de la CO soient approuvés par les entités publiques désignées dans les textes législatifs, sur la base de critères adéquats et transparents.

Résultats

L'article 119 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que « les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements de développement. Ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat ».

Ces emprunts sont des ressources budgétaires et doivent figurer à la section d'investissement du budget de la collectivité territoriale dans le chapitre 16 « emprunts et dettes à long et moyen terme ».

Dans le processus d'emprunt, le Conseil municipal délibère sur les emprunts à contracter par la commune (article 226 du CGCT). Ensuite, le projet d'emprunt est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

Une fois l'autorisation préalable acquise, l'avis conforme du Comité national de la dette publique est requis sur le projet d'emprunt de la commune (article 12 du décret n°98-221/PRES/PM/MEF du 19 juin 1998 portant fixation des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements).

Il ressort de ce qui précède que la réglementation en vigueur autorise la commune de Ouagadougou à emprunter. Les procédures d'emprunt existent, notamment le visa de la tutelle est requis et le Conseil municipal doit approuver l'emprunt.

Notation

La note A correspond à la situation décrite ci-dessus.

La note A est attribuée à la composante PI-13.2

Commentaire

La législation en vigueur au Burkina Faso, notamment le CCGT et le décret fixant les procédures d'endettement, autorise les collectivités territoriales à emprunter sous certaines conditions prudentielles, notamment l'autorisation préalable de la tutelle, l'approbation des budgets comportant l'inscription des emprunts ainsi que la saisine du comité national de la dette publique.

Composante 13.3 : Stratégie de gestion de la dette

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation et pour les trois derniers exercices clos, dans quelle mesure la CO a élaboré une stratégie de gestion de la dette ayant pour objectif à long terme de contracter une dette qui offre un bon rapport coût/risque. Cette stratégie doit avoir un horizon au moins à moyen terme (3 à 5 ans) et décrire la composition de l'actuel portefeuille de la dette ainsi que son évolution dans le temps.

Résultats

La CO ne dispose pas d'une stratégie de gestion de la dette. Certes, la dette, constituée de deux emprunts, est modeste. Un examen régulier de la soutenabilité budgétaire et des opportunités de refinancement, par exemple, aurait pu être réalisé dans un contexte de baisse des taux.

Notation

Cette situation correspond à la note D car la performance est inférieure à celle requise pour la note C : mise en œuvre d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours mesurant l'évolution des facteurs de risque tels que les taux d'intérêt, de refinancement.

La note D est attribuée à la composante PI-13.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-13 : Gestion de la dette

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI-13 : Gestion de la dette	B	Bonne gestion de la dette, la législation autorise l'emprunt, réflexion d'ensemble sur la dette limitée du fait d'un très petit nombre d'emprunts.
13.1 : Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	A	Suivi détaillé et opérationnel de la dette.
13.2 : Approbation de la dette et des garanties	A	La législation en vigueur encadre bien la procédure d'emprunt de la CO. Celle-ci peut emprunter sous réserve de respecter un certain formalisme prudentiel. Les textes sont respectés.
13.3 : Stratégie de gestion de la dette	D	La CO ne dispose pas d'une stratégie de gestion de la dette.

Pilier 4 : Stratégie budgétaire

PI – 14 : Stratégie budgétaire de moyen terme

Cet indicateur mesure l'aptitude de la collectivité à préparer des prévisions budgétaires sur la base d'une stratégie budgétaire, de l'incidence du contexte économique et des modifications de politiques. Il évalue la capacité de la collectivité à élaborer un budget à moyen terme aligné sur les plans stratégiques de prestation de services. Il examine également dans quelle mesure les budgets annuels sont dérivés d'estimations à moyen terme.

Composante 14.1 : Préparation du budget

Cette composante évalue dans quelle mesure les prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants sont préparées en tenant compte du contexte économique. Les principaux indicateurs démographiques et économiques, tels que les taux d'inflation, les taux d'intérêt et la croissance du produit intérieur brut calculés par l'administration centrale, l'AIN elle-même ou tout autre institution fiable aident l'AIN à établir ses prévisions de recettes et de dépenses.

Résultats

S'agissant d'une collectivité locale, entité décentralisée juridiquement et financièrement autonome de l'État, deux niveaux sont à considérer :

- le contexte national à travers des évolutions macro-économiques et des choix de priorités de politiques publiques ;
- le contexte local à travers des données locales, notamment démographiques, et les priorités des élus municipaux.

La dimension nationale est prise en compte dans la circulaire budgétaire inter-ministérielle, Finances et Intérieur, publié en juillet N-1, destinée à toutes les collectivités territoriales du Burkina Faso.

Cette circulaire expose :

- les grands éléments de cadrage macro-économique, sur le plan international (mondial et la sous-région UEMOA) ;
- les grands choix stratégiques gouvernementaux, principalement le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES, 2016-2021) ;
- le rappel des principes budgétaires, dont les règles d'équilibre général du budget et les contraintes imposées en matière d'épargne nette posées par l'article 7 du règlement financier de collectivités territoriales (au moins 20 % des recettes budgétaires propres de la commune), et de dépenses salariales (pas plus de 40 % des recettes propres de fonctionnement selon la circulaire budgétaire interministérielle) ;
- les documents budgétaires à produire obligatoirement, dont le rapport de l'ordonnateur transmis au conseil municipal avec le budget primitif.

Le non respect des règles budgétaires posées par la circulaire inter-ministérielle et la non présentation au Conseil municipal de tous les documents explicatifs du budget primitif (BP) conduit automatiquement au rejet du BP par la tutelle lors de la validation du BP par la Commission technique interministérielle (CTI).

La dimension locale est prise en compte dans deux documents de cadrage qui concourent à l'élaboration du budget :

- le rapport relatif aux engagements du Maire durant sa mandature 2016-2021 ;
- le rapport de l'ordonnateur au Conseil municipal.

Le programme du Conseil municipal pour le mandat du Maire (2016-2021) est retracé dans une brochure publique. Il est structuré autour de 13 programmes couvrant tous les domaines économiques, culturels et sociaux. Chaque année, un document budgétaire annexé au budget primitif décrit de manière détaillée toutes les dépenses de l'année en fonctionnement et en investissement, en identifiant les sources de financements propres ou extérieures.

Le rapport de l'ordonnateur, document rendu obligatoire par la circulaire budgétaire interministérielle à l'appui du budget primitif et du budget supplémentaire, expose tous les éléments de contexte économique et social, sur le plan national et communal. Il fournit aux élus locaux toutes les bases leur permettant d'éclairer les choix du Maire. Il présente un bilan des grandes lignes de l'exécution budgétaire de l'année précédente. Il rend compte des actions mises en œuvre l'année précédente pour accroître les recettes, maîtriser les dépenses de fonctionnement et améliorer l'effort d'investissement. Il présente les mêmes actions pour l'année à venir. Enfin, il explique les principales mesures nouvelles et leurs justifications.

Notation

Certaines conditions exigées pour l'obtention de la note A sont présentes : des prévisions de recettes et de dépenses fondées sur des informations relatives aux missions et des indicateurs macro-économiques et démographiques.

En revanche, la dimension pluri-annuelle (BP N+1 plus deux prévisions de BP N+2 et N+3) étant absente la note A n'est pas possible. La note B est attribuée, les conditions requises étant satisfaites.

La note B est attribuée à la composante PI-14.1

Commentaires

Les informations mobilisées dans le cadre de la préparation du budget primitif constitue un ensemble très important et approprié aux enjeux de l'année à venir. Tous les textes, notamment la circulaire budgétaire annuelle interministérielle, sont totalement respectés. Le Conseil municipal dispose de ces informations et peut donc en débattre. La masse d'informations livrées et la technicité de certains documents réservent, de fait, la totale appréhension de toutes ces données à quelques spécialistes au sein du Conseil municipal.

La structure du budget de la commune de Ouagadougou, dont la masse principale concerne la section d'investissement, rend complexe des prévisions pluri-annuelles. Cette section est alimentée en recettes par des prêts et subventions des partenaires techniques et financiers dont la gestion répond à des procédures propres définies dans des conventions financières spécifiques entre la commune de Ouagadougou et les bailleurs internationaux. Les dépenses renvoient à des calendriers techniques entourés de nombreux aléas.

Le tableau ci-dessous relatif aux programmes du mandat du Maire dans le budget primitif 2018 confirme cette assertion.

En Fcfa

	Fonctionnement		Investissement		Masse générale
	Ressources propres	Financements extérieurs	Ressources propres	Financements extérieurs	
Total général des programmes	7 608 816 665	3 654 465 173	5 924 654 829	33 296 335 676	50 484 272 343

Source : DFB

On constate que 66 % du budget concerne l'investissement et est lié à des calendriers, des règles de décaissement, des modalités de suivi qui dépendent des bailleurs internationaux, AFD et BAD pour l'essentiel s'agissant de la commune de Ouagadougou.

Enfin, il est précisé que dès lors que les budgets seront présentés par fonctions, calées sur les programmes constituant les engagements du mandat du Maire, des projections triennales seront fournies au Conseil municipal lors du vote des budgets primitifs et des budgets supplémentaires.

Cette réforme est prévue pour se mettre en place à compter du budget primitif 2021.

Composante 14.2 : Impacts budgétaires des évolutions de projets de politiques publiques

Cette composante évalue, pour le dernier budget voté, la capacité de la commune à estimer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget.

Résultats

Les évolutions des postes budgétaires, tant en recettes qu' en dépenses, sont décrites dans les documents de préparation du budget, principalement dans le chapitre VI « Mesures nouvelles » et VII « Variations significatives des recettes et dépenses par rapport à l'exercice précédent » du rapport de l'ordonnateur.

Ces informations ne couvrent, toutefois, que l'année budgétaire à venir et ne concernent pas les deux années budgétaires suivantes.

Notation

L'évaluation des modifications de recettes et de dépenses et du solde budgétaire liées à des changements de politiques décidés par des autorités nationales et/ou municipales est acquise. Les conditions de la note B sont réunies mais pas pour la note A en l'absence de prévisions pour les deux années suivantes.

La note B est attribuée à la composante PI-14.2

Commentaires

Le commentaire sous la notation de la composante 14.1 s'applique également à cette composante 14.2.

Composante 14.3 : Estimations des dépenses et des recettes de moyen terme

Cette composante évalue, pour le dernier budget voté, dans quelle mesure les prévisions de dépenses et de recettes à moyen terme sont établies et actualisées dans le cadre du processus budgétaire annuel.

Résultats

La contenance des budgets primitifs, documents définis par les textes réglementaires, ne comportent pas d'estimations des dépenses et des recettes pour les années N+2 et N+3.

Les rapports de l'ordonnateur prévus par la circulaire budgétaire interministérielle ne comprennent pas non plus d'estimations de dépenses et de recettes sur les années au-delà de N.

Notation

Les textes réglementaires et la pratique en vigueur dans la commune de Ouagadougou en matière de préparation du budget primitif ne remplissent pas les conditions permettant d'obtenir la note C. Celles-ci exigent de produire des estimations de dépenses et de recettes pour les deux années qui suivent le budget présenté.

La note D est attribuée à la composante PI-14.3

Commentaires

La commune de Ouagadougou respecte ses obligations réglementaires, lesquelles sont moins exigeantes que les attentes définies dans la méthodologie PEFA en ce qui concerne cette composante.

Composante 14.4 : Cohérence du budget primitif avec les estimations des années antérieures

Cette composante évalue, pour le dernier budget voté, dans quelle mesure les estimations budgétaires présentes dans les budgets de moyen terme des années précédentes sont cohérentes avec le dernier budget voté.

Résultats

Il n'existe pas d'estimations de recettes et de dépenses en N+2 et N+3 lors de la confection des budgets primitifs. Dès lors, la mesure de la cohérence de prévisions antérieures avec les montants prévus au budget primitif en cours d'exécution n'est pas possible.

Notation

La mention NA est attribuée à la composante PI-14.4

Commentaires

La composante 14.4 est directement dépendante des données évaluées dans le cadre de la composante 14.3. Ces dernières n'existant pas dans la procédure d'élaboration du budget primitif de la commune de Ouagadougou et la note D ayant été attribuée à la composante 14.3, la mention NA est appliquée conformément à la prescription du manuel de PEFA 2016, volume II.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-14 : Stratégie budgétaire de moyen terme

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 14 : Stratégie budgétaire de moyen terme	C+	Pas de pluri-annualité budgétaire.
14.1 : Préparation du budget	B	Des prévisions de recettes et de dépenses fondées sur le contexte économique mais pas de pluri-annualité.
14.2 : Impacts budgétaires des évolutions de politiques publiques	B	Prise en compte de modifications de politiques publiques pour l'année à venir, mais pas de pluri-annualité.
14.3 : Estimations des dépenses et des recettes de moyen terme	D	Pas d'estimations des dépenses et des recettes en N+2 et N+3.
14.4 : Cohérence du budget avec les estimations des années antérieures	NA	Pas d'estimations pluri-annuelles faites en dépenses et en recettes lors de l'élaboration des budgets des années antérieures.

PI – 17 : Processus de préparation du budget

Cet indicateur mesure le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun.

Composante 17.1 : Calendrier budgétaire

Cette composante évalue, pour le dernier budget voté, s'il existe un calendrier budgétaire fixe et dans quelle mesure il est respecté. Même si les unités budgétaires peuvent en réalité commencer à préparer les estimations budgétaires bien avant le début du calendrier fixé à cet effet, elles doivent malgré tout avoir assez de temps pour formuler des propositions budgétaires adéquates, détaillées et conformes aux directives, notamment aux plafonds de dépenses éventuellement fixés dans la ou les circulaires budgétaires.

Résultats

La procédure d'élaboration du budget s'ouvre avec la diffusion courant juillet N-1 d'une circulaire budgétaire signée du ministre des Finances et du ministre de l'Intérieur.

	2016	2017	2018	2019
Circulaire budgétaire inter-ministérielle	10/07/15	13/07/16	21/07/17	14/09/18 (1)

Source : DFB

(1) : date de publication officielle, retardée pour des raisons logistiques ; la version officielle a été disponible mi juillet 2018

Dès réception de ce document, la Directrice générale des ressources de la CO diffuse à tous les Maires d'arrondissement et à tous les responsables d'unités budgétaires un chronogramme détaillé, préparé par la direction des finances et du budget de la commune de Ouagadougou qui fixe les dates de toutes les étapes de la procédure d'élaboration du budget primitif jusqu'au vote par le Conseil municipal.

Les dates portées dans ce chronogramme sont impératives et des rappels sont, si besoin, effectués par la direction des finances et du budget de la commune.

Les unités budgétaires ont disposé des délais suivants pour soumettre leurs propositions de budget à la cellule d'arbitrages budgétaires présidé par le Maire :

Années	Diffusion de la circulaire budgétaire municipale	Réunion de la cellule d'arbitrages budgétaires
2016	11/09/15	30/09/15
2017	26/08/16	17/09/16
2018	07/09/17	04/10/17

2019	28/08/18	14/09/18
------	----------	----------

Source : *Questure*

On constate que les responsables budgétaires ont disposé de trois à quatre semaines, selon les années, pour préparer leurs arbitrages budgétaires.

La préparation et le vote du budget se déroulent dans un calendrier contraint, au maximum trois mois et demi : la circulaire budgétaire interministérielle est communiquée aux collectivités territoriales à la mi juillet et la réglementation (régime financier des collectivités territoriales) impose un vote du budget primitif au plus tard le 31/10/N-1.

En 2019, le délai disponible pour les services a été de 3 semaines entre la réception de la circulaire budgétaire municipale et la réunion d'arbitrages final avec le Maire. Un délai de 6 semaines est attendu pour une note A et de 4 semaines pour la note B.

Notation

Le strict respect de la norme fixée par la méthodologie PEFA, 2016 comme 2020, conduit à donner la note C à cette composante.

La note C est attribuée à la composante PI-17.1

Commentaires

Les délais fixés par la méthodologie PEFA ne sont donc pas atteints. Ils sont, toutefois, très difficilement tenables par la CO compte tenu de ses contraintes réglementaires. De surcroît, ils sont peu nécessaires dans la mesure où les budgets primitifs sont d'abord des budgets de reconduction de l'année précédente et que les discussions portent sur les mesures nouvelles par construction peu nombreuses.

Un chronogramme très détaillé et toujours respecté est diffusé par le Maire au lancement de la préparation du BP. Les unités budgétaires sont étroitement associées, et estiment avoir un délai suffisant pour délivrer des estimations détaillées.

La rigueur de la préparation du budget fait partie des points forts de la procédure budgétaire de la commune de Ouagadougou.

Composante 17.2 : Directives pour la préparation du budget

Cette composante évalue, pour le dernier budget voté, la clarté et l'exhaustivité des directives fixées en amont de la préparation des propositions budgétaires.

Résultats

Les dates de diffusion de la circulaire budgétaire municipale et de la réunion de la cellule d'arbitrages budgétaires sont données dans le tableau présenté pour la notation de la composante 17.1.

Une circulaire budgétaire est préparée par la direction des finances et du budget de la commune ; elle est visée par la Directrice générale des ressources et, in fine, signée par le Maire. Elle est adressée à tous les Maires d'arrondissements, toutes les directrices et directeurs de l'administration générale de la commune de Ouagadougou, tous les chefs de services et tous les gestionnaires de budgets, y compris les gestionnaires de budgets annexes.

Cette circulaire rappelle les grandes priorités du Maire et expose, en recettes et en dépenses, les grandes lignes des objectifs budgétaires à atteindre.

La circulaire ne présente pas de plafond chiffré détaillé par unité budgétaire ; le principe est la reconduction du budget de l'exercice précédent. Le montant voté pour l'exercice N-1 constitue donc le plafond pour l'exercice N. Lorsque des hausses de budget de certaines unités sont possibles, elles sont précisément chiffrées dans la circulaire.

Les estimations budgétaires détaillées livrées par les responsables d'unités à la direction des finances et du budget sont examinées et débattues lors de la réunion de la cellule budgétaire. Cette cellule, présidée par le Maire, comprend les Maires d'arrondissements, le Secrétaire général, la Directrice générale des ressources, le Directeur des finances et du budget et tous les responsables d'unités budgétaires.

D'un point de vue opérationnel, la circulaire budgétaire signée du Maire est toujours accompagnée d'un chronogramme détaillé qui permet aux services d'organiser leurs travaux et au Directeur des finances et du budget de piloter au jour le jour toute la procédure jusqu'au vote par le Conseil municipal. Ce chronogramme est réalisé par la DFB en liaison avec la Questure qui vérifie toutes les compatibilités d'agenda, notamment avec celui du Maire.

Notation

Considérant l'existence de circulaires municipales claires adressées à tous les responsables budgétaires (Maires d'arrondissement et responsables d'unités budgétaires), considérant que les consignes de reconduction des budgets de l'exercice précédent constituent un plafond approuvé par le Maire, il est vérifié que les conditions requises pour une note A sont acquises.

La note A est attribuée à la composante PI-17.2

Commentaires

En ce qui concerne l'investissement, la circulaire budgétaire reste muette. Il est vrai que les dépenses d'investissement de la commune de Ouagadougou sont financées en quasi totalité par des subventions et prêts externes des partenaires techniques et financiers (PTF). Les grands projets concernés font l'objet de calendriers de décaissement soumis à des conditionnalités examinées dans le cadre de comités de suivi *ad hoc*. Ces procédures spécifiques sont hors du champ de la préparation budgétaire.

Composante 17.3 : Présentation du budget au Conseil municipal

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, si la proposition de budget annuel a été présentée dans les délais prévus au Conseil municipal afin de lui laisser le temps nécessaire pour

procéder à son examen et à son approbation avant le début de l'exercice budgétaire.

Résultats

Le décret n° 2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales en ses articles 5 et 16 combinés impose le vote du budget primitif par le Conseil municipal au plus tard le 31 octobre N-1.

	2016	2017	2018	2019
Date de transmission du budget primitif au Conseil municipal	08/10/15	14/10/16	26/10/17	15/10/18
Date du vote du BP	22/10/15	07/11/16	10/11/17	22/10/18

Source : Questure

On constate que pour les quatre exercices 2016, 2017, 2018 et 2019 les projets de budgets primitifs ont bien été remis au Conseil municipal plus de deux mois avant le début de l'exercice.

Notation

La condition requise pour l'obtention de la note A est atteinte : remise du projet de BP au Conseil municipal deux mois avant le début de l'exercice pour les trois derniers exercices clos.

La note A est attribuée à la composante PI-17.3

Commentaires

Les motifs du dépassement de la date de vote du BP avant le 31/10 en 2016 et 2017 sont fournis dans le commentaire de la composante 18.3.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-17 : Processus de préparation du budget

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 17 Processus de préparation du budget	B +	Bonne maîtrise de la préparation du budget.
17.1 : Calendrier budgétaire	C	Un calendrier budgétaire est bien défini par l'autorité municipale ; il est respecté. Toutefois les services ont disposé en 2019 de moins de 4 semaines pour préparer l'arbitrage final.
17.2 : Directives pour l'élaboration du budget	A	Circulaire budgétaire municipale claire et exhaustive diffusée à tous les responsables..
17.3 : Présentation du budget au Conseil municipal	A	Les BP des trois exercices ont bien été remis au Conseil municipal deux mois avant le début de l'exercice.

PI – 18 : Examen des budgets par le Conseil municipal

Cet indicateur évalue la nature et la portée de l'examen du budget primitif par le Conseil municipal. Il examine dans quelle mesure le Conseil municipal examine, discute et approuve le budget municipal, y compris en évaluant si des procédures encadrant l'examen existent et sont respectées. Il estime également s'il existe des règles de modification du budget en cours d'exercice en dehors d'une approbation préalable du Conseil municipal.

Composante 18.1 : Portée de l'examen des budgets

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la portée de l'examen du budget par le Conseil municipal. Cet examen doit porter sur les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires à moyen terme, les priorités à moyen terme ainsi que les aspects détaillés des prévisions de dépenses et de recettes.

Résultats

Le budget primitif détaille tous les postes budgétaires en recettes et dépenses, en fonctionnement et en investissement sur la base d'une nomenclature détaillée à trois chiffres.

Il est accompagné de nombreux documents obligatoires prévus les lois et règlements (code général des collectivités territoriales et règlement financier), repris et complétés par une circulaire budgétaire interministérielle signée des ministres des Finances et de l'Intérieur. La présence de ces documents et leur communication au Conseil municipal est contrôlé avec soin par la Commission technique interministérielle (CTI) qui assure la tutelle sur les actes financiers de la commune de Ouagadougou. La validation des budgets primitifs par la CTI garantit la bonne livraison par le Maire des textes obligatoires au Conseil municipal.

La présentation du BP en Conseil municipal est appuyé d'un diaporama détaillé qui facilite la discussion.

L'examen des compte-rendus des débats des sessions budgétaires 2016, 2017 et 2018 du Conseil municipal démontre que les conditions d'un débat démocratique et ouvert sur tous les sujets sont bien réunies. Dans les faits, les débats se limitent à des demandes d'explications techniques. Les réponses détaillées sont fournies en séance par la Directrice générale des ressources et satisfont les conseillers. En revanche, il n'y a pas de manifestations de contre-propositions globales présentant une alternative stratégique cohérente face à celle du Maire. Les trois budgets primitifs ont été adoptés à l'unanimité (sauf deux abstentions sur 223 votants pour le BP 2018).

Notation

Le Conseil municipal examine les politiques budgétaires, dont les programmes d'investissement définis dans les priorités du mandat du Maire, les grands agrégats budgétaires ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes. En l'absence de présentation et de débats sur des prévisions budgétaires de moyen terme, la note A n'est pas possible.

La note B est attribuée à la composante PI-18.1

Composante 18.2 : Procédures d'examen des budgets par le Conseil municipal

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure des procédures d'examen sont établies et appliquées. Les procédures portent notamment sur les dispositifs de consultation publique ainsi que les modalités d'organisation internes telles que les comités parlementaires, l'appui technique et les procédures de négociation.

Résultats

Les règles définissant les procédures d'examen des budgets primitifs des collectivités territoriales du Burkina Faso sont présentes dans :

- la loi n° 2004-055 portant code général des collectivités territoriales, notamment ses articles 112, 113, 221, 226, 229,236 relatifs au budget primitif ;
- le décret n° 2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales, notamment ses articles 2 à 19 relatifs aux budgets des collectivités territoriales.

Ces dispositions législatives et réglementaires s'imposent aux collectivités territoriales burkinabè, dont la commune de Ouagadougou.

En outre, la commune de Ouagadougou a défini conformément aux deux textes visés ci-dessus des règles propres pour l'organisation des débats du Conseil municipal, notamment sur les questions budgétaires. Ces règles figurent dans un règlement intérieur du Conseil municipal adopté par la délibération 2016-051 du 18 juin 2016.

Les procédures de vote et d'examen sont rigoureusement définies de même que l'organisation de la commission des affaires économiques et financières. En revanche, la tenue de consultations publiques n'est pas prévue.

Notation

L'absence de consultations publiques exigées pour bénéficier de la note A implique une note B dont les conditions sont satisfaites (existence de modalités d'organisation internes).

La note B est attribuée à la composante PI-18.2

Composante 18.3 : Calendrier d'adoption des budgets

La composante évalue, pour les trois derniers exercices, la ponctualité du processus d'examen, à savoir la possibilité donnée au pouvoir législatif d'approuver le budget avant le début du nouvel exercice.

Résultats

Le décret n° 2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales dispose en son article 5 que le budget primitif des collectivités territoriales doit être approuvé par le Conseil municipal et

validé par l'autorité de tutelle (CTI) avant le 15 décembre de l'année N-1. L'article 16 de ce même décret octroie un délai de 45 jours à l'autorité de tutelle pour valider le budget, après ce délai l'approbation est réputée acquise.

Il se déduit de l'effet combiné de ces deux articles que le vote du Conseil municipal doit intervenir au plus tard le 31 octobre N-1.

Les dates de vote par le Conseil municipal et de validation des budgets primitifs par la CTI sont données dans le tableau ci-dessous.

Dates du circuit d'adoption des budgets primitifs

Années	Date du vote par le Conseil municipal	Date de transmission à la CTI par le Maire	Date de validation par la CTI	Date de l'arrêté d'approbation par les ministres
2016	22/10/15	29/10/15	20/11/15	11/05/16
2017	07/11/16	07/11/16	14/11/16	14/06/17
2018	10/11/17	10/11/17	15/11/17	27/03/18
2019	22/10/18	22/10/18	27/11/18	26/04/19

Source : Questure

La signature formelle par les ministres des Finances et de l'Intérieur de l'arrêté d'approbation des budgets primitifs intervient tardivement pour des motifs administratifs internes. Cette signature tardive est sans conséquence pratique sur la mise en œuvre des budgets primitifs dès le 1er janvier de l'année, la validation par la CTI étant considérée comme valant caractère exécutoire du budget.

Notation

L'exigence de l'évaluation PEFA porte sur l'approbation budgétaire par le Conseil municipal avant le début de l'exercice ou au plus tard dans le mois suivant le début de l'exercice.

Le vote des budgets primitifs 2016, 2017 et 2018 de la commune de Ouagadougou est toujours intervenu avant le 31 décembre N-1.

La note A est attribuée à la composante PI-18.3

Commentaires

L'exigence d'un vote du Conseil municipal découlant de la combinaison des articles 5 et 16 du décret n° 2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales a été respectée en 2015 et 2018 mais pas en 2016 et 2017.

Lorsque la date du 31 octobre N-1 ne peut être respectée, le Maire demande une dérogation à ses ministres de tutelle. Cette dérogation a été acceptée en 2016 (décès du père du Maire) et en 2017 (M. le Maire en mission à l'étranger).

L'article 15 du décret portant régime financier des collectivités territoriales dispose que les budgets sont approuvés par les ministres des Finances et de l'Intérieur qui peuvent déléguer ce pouvoir aux représentants de l'Etat au niveau local. De fait, ce sont les gouverneurs qui signent les visas des Commissions techniques régionales (CTR).

S'agissant des visas de la CTI, une délégation de pouvoir des ministres permettrait d'éviter le long délai de latence entre la décision de cette Commission et l'acte formel qui la rend opposable.

Composantes 18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, les dispositions prises pour permettre au Maire d'examiner en cours d'année les révisions budgétaires n'exigeant pas leur approbation ex-ante par le Conseil municipal (CM).

Résultats

Le décret n°2006-204 portant régime financier des collectivités territoriales (articles 11 à 14) fixe les conditions dans lesquelles des décisions modificatives du budget peuvent intervenir.

Les décisions modificatives doivent, notamment, être délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget. Il en résulte que le Maire n'a pas de pouvoir propre en ce domaine sauf pour des opérations n'affectant pas de manière significative la contexture du budget initial.

Ainsi, le Maire est autorisé à modifier, à la marge, l'exécution du budget tel qu'il a été adopté par le Conseil municipal et validé par la tutelle (CTI) dès lors que les modifications portent sur des virements d'article à article ou de paragraphe à paragraphe.

Le Maire n'a pas la capacité de décider et réaliser des mouvements entre les chapitres du budget voté.

En outre, son pouvoir de modifier en cours d'exécution la contexture du budget initial est limité par trois autres dispositions :

- lorsque les crédits sont prévus pour l'emploi de ressources ayant une affectation spéciale un virement entre articles d'un même chapitre est interdit (article 14) ;
- les pouvoirs du Maire en matière de virement sont limités à la section de fonctionnement à l'exclusion de la section d'investissement (article 14) ;
- les décisions du Maire de virements internes au sein d'un chapitre doivent être visées par le contrôleur financier (article 13).

Notation

Il ressort des textes en vigueur organisant la gestion financière des collectivités territoriales du Burkina Faso que des règles claires et des limites très strictes régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif.

Le Maire de Ouagadougou respecte toutes les dispositions réglementaires en cette matière.

La note A est attribuée à la composante PI-18.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-18 : Examen des budgets par le Conseil municipal

Méthode de notation M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 18 : Examen des budgets par le Conseil municipal	B+	Bonne maîtrise des procédures d'adoption des budgets, mais pas de prise en compte du moyen terme.
18.1 : Portée de l'examen du budget primitif	B	Examen détaillé par le CM mais pas de débat sur le moyen terme.
18.2 : Procédures d'examen des budgets par le Conseil municipal	B	Les procédures d'examen du budget sont définies dans un règlement intérieur adopté par le CM. Les consultations publiques ne sont pas prévues.
18.3 : Calendrier d'adoption des budgets	A	BP votés avant le 31/12/N-1 en 2016, 2017 et 2018.
18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	A	Existence de règles claires et de limites strictes en matière d'ajustements budgétaires en cours d'exercice par le Maire.

Pilier V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Indicateur : PI-19. Gestion des recettes

Cet indicateur évalue les procédures de recouvrement et de suivi des recettes de la collectivité. Il se rapporte aux entités chargées d'en administrer les recettes, telles que les services fiscaux et ceux du Trésor public. Il porte également sur les organismes chargés d'administrer les recettes d'autres sources importantes telles que les agences municipales. L'indicateur prend en considération les impôts principaux, définis comme « *les impôts directs et indirects clés, lesquels sont notamment a) gérés et collectés directement par [la CO], et/ou b) gérés directement par [la CO], mais collectés par un niveau supérieur de l'administration ou un organisme public ; qui représentent 75 % ou plus des recettes fiscales totales de [la CO].* »

Éléments généraux

Les impôts locaux sont désormais codifiés pour l'essentiel dans les articles 234 à 295 du Code général des impôts (CGI), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

La contribution des micro-entreprises est régie par les articles 532 à 540 du titre 2 du CGI. La taxe de jouissance est prévue par la loi n° 1996-020 du 10 juillet 1996.

On trouvera en annexe un tableau des recettes fiscales de la commune pour le dernier exercice clos, l'exercice 2018.

Pour cet exercice, c'est le chapitre 75 qui fournit la majeure partie des recettes, avec la contribution des patentes pour principale composante (à hauteur de 86 %). Le deuxième chapitre en importance est le chapitre 76, dont la contribution totale est cinq fois moindre que celle du chapitre 75.

La principale ressource du chapitre 76 est la taxe de jouissance qui apporte 70 % des revenus du chapitre.

Il existe souvent de gros écarts entre la recette budgétée et la recette réalisée. Certains montants inscrits aux budgets N sont reconduits d'année en année à l'identique, en dépit du niveau des réalisations constatées en N-1 et des écarts observés entre ces réalisations et le budget N-1.

Les quatre impôts principaux au sens du PEFA sont présentés ci-dessous, sur la base des derniers résultats comptables connus au moment de l'évaluation. Ils représentent 96,3 % de la totalité de la recette fiscale réellement perçue par la collectivité en 2018.

En milliards de cfa

Chapitre	Titre	Montant	Rec.
75	Impôts, taxes et contributions directs recouvrés	10 706 165 136	
76	Impôts et taxes indirects recouvrés	1 756 203 163	
Total	Impôts, taxes et contributions directs & indirects recouvrés	12 462 368 299	
Dont :			
7510	Contribution des patentes	9 276 135 231	DGI
7512	Contribution du secteur informel	720 870 695	DGI
763	Taxe sur la publicité	666 417 352	TRC
767	Taxe de jouissance	1 342 309 509	DGI
Total	Impôts principaux	12 005 732 787	

Source : CA 2018

Composante 19.1 Droits et obligations en matière de recettes

Cette composante apprécie, au moment de l'évaluation, les moyens disponibles pour les contribuables, particuliers et entreprises, leur permettant un accès facile à des informations pertinentes sur leurs principaux droits et obligations en ce qui concerne les impôts principaux.

Les recettes concernées sont « les plus importantes taxes directes et indirectes administrées et collectées directement par la collectivité ». Toutes les ressources fiscales de la commune étant perçues par un tiers (Direction régionale des impôts du centre (DRIC) ou Trésorerie régionale du centre (TRC), cette notion a été interprétée de façon extensive comme « les plus importantes recettes fiscales non transférées et décidées par la commune. »

Résultats

Le tableau ci-dessous qualifie la qualité de l'information délivrée aux citoyens de la commune en matière fiscale, selon qu'elle relève de chacun des trois acteurs principaux.

Information des citoyens de Ouagadougou au sujet des impôts, taxes et redevances auxquels ils sont assujettis.

	Commune			DGI (DRIC)			Trésorerie (TRC)		
	G	W	C	G	W	C	G	W	C
IMPÔTS ET TAXES ET CONTRIBUTIONS DIRECTES									
Contribution des patentes	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Licence des débits de boissons	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Contribution du Secteur Informel (CSI)/CME	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Taxe de résidence	N	N	N	O	O	O	----	----	----
Taxe sur les biens de mainmorte	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Taxe de développement communal (TDC)	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Autres taxes & contributions diverses	N	N	N	?	?	?	?	?	?
Taxe de voirie	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Taxe sur les armes	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Taxe de balayage	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Autres taxes assimilées	N	N	N	N	N	N	----	----	----
IMPÔTS ET TAXES INDIRECTS									
Taxe sur le cinéma	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxe sur les spectacles autres que le cinéma	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxe sur la publicité	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxe sur les jeux	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxes sur les kiosques à boissons	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxe sur les charrettes	N	N	N	----	----	----	N	N	N
Taxe de jouissance	N	N	N	N	N	N	----	----	----
Autres impôts et taxes indirectes	N	N	N	----	----	----	N	N	N

Sources : Commune – Direction des finances et du budget (DFB), Trésorerie régionale du centre (TRC), Direction régionale des impôts du centre (DRIC). Les lignes relatives aux impôts principaux sont grisées.

G = guichet susceptible de diffuser une information spécifique à l'intention/à la disposition du contribuable/redevable de Ouagadougou.

W= site Web susceptible de diffuser la même information.

C= campagne portant sur la même information menée au cours des douze derniers mois.

O = information spécifique réellement à la disposition du contribuable/redevable de Ouagadougou.

N = information spécifique non réellement à la disposition des citoyens de la commune.

Grisé clair : acteur du circuit de la recette non concerné.

Notation

La note C est attribuée si les contribuables disposent d'un accès à l'information sur leurs principaux droits et obligations en matière fiscale, y compris au minimum les voies et procédures de recours.

Pour que la note C soit obtenue, il convient que cette condition soit remplie pour les principales taxes représentant la majorité des recettes issues des impôts principaux.

Cette condition n'étant pas remplie, la note est donc D.

La note D est attribuée à la composante PI-19.1

Commentaires

La mairie ne dispose pas de guichets d'information ; elle ne diffuse pas d'informations dédiées sur un site Web ou sur des réseaux sociaux.

Une étude de 2013 (Dembs associates) commandée par la commune avait pointé la nécessité de sensibiliser le contribuable de Ouagadougou sur la nécessité de payer l'impôt, en proposant un plan d'action en matière de communication. Ce plan n'a jamais été mis en œuvre.

La DGI a élaboré un kit de spots généraux (ex. « Comment payer l'impôt ? ») conçu par le MINEFID. Il a fait, selon la DRIC, l'objet d'une diffusion nationale au début de l'année 2019. Ces spots et les prospectus associés, qui s'inscrivent dans le plan de communication national, n'ont pas été déclinés pour les recettes locales. Leur impact est probablement très limité et n'a pas modifié la faible mobilisation du potentiel fiscal à Ouagadougou. Le site web de la DGI présente des informations, générales, sur trois impôts : taxe de résidence, contributions foncières, impôts sur le revenu bâti. Aucun point de contact n'est identifié.

Il existe une convention de partenariat récente (31 juillet 2019) entre la mairie et la DGI, portant notamment sur la collecte d'informations et les campagnes de sensibilisation en matière fiscale. Cette convention, peu détaillée, pose les bases d'une coopération visant à régler les problèmes de communication entre les parties, dont les deux entités n'ont pas fait mystère lors de la mission d'évaluation.

Le Trésor n'organise pas de communication destinée au citoyen de Ouagadougou et le site web de la DG Trésor et comptabilité publique est muet en termes d'information pour les particuliers.

Composante 19.2 Évaluation de l'assiette pour les taxes sur la propriété (recensement cadastral et valorisation des biens)

Cette composante apprécie, au moment de l'évaluation, les caractéristiques du cadastre : données sur les terrains, les bâtiments, les droits de propriété, l'usage qui y est attaché, la valorisation immobilière, les équipements et services publics. Il s'agit aussi d'évaluer les liens entre le cadastre et le recensement fiscal, l'existence d'une structure capable d'assurer le caractère complet des informations et la cohérence avec les valeurs de marché.

Résultats

Cadre juridique

Les dispositions applicables en matière de gestion foncière en milieu urbain sont :

- la loi n° 2012-034 du 02 juillet 2012, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ;
- la loi n° 2006-017 portant code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso ;
- la loi n° 2004-055 du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Acteurs institutionnels

La responsabilité première de la gestion foncière relève de la Direction générale des impôts, dont dépend le Guichet unique du foncier (GUF).

Cette structure a été créée par le décret n° 2008-277 du 23 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des guichets uniques du foncier.

Ce sont le ministère de l'Urbanisme et de l'habitat et le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation qui délivrent conjointement à la commune les autorisations de lotir ou de restructurer.

En vertu des dispositions du Code général des collectivités territoriales, la commune de Ouagadougou dispose de prérogatives substantielles en matière foncière. Cette collectivité jouit d'un domaine foncier propre constitué de terres cédées par l'État ou acquises en application du droit commun, par préemption ou expropriation pour cause d'utilité publique, mais aussi de droits liés et à l'utilisation de parties du domaine foncier, situées sur son territoire, dont l'État lui a transféré la gestion.

La commune de Ouagadougou dispose notamment des pouvoirs suivants en matière de gestion foncière :

- établissement et exécution des plans de lotissements ;
- attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à son domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier de l'État ayant fait l'objet de transfert de gestion à son profit ;
- participation à la gestion des terres du domaine foncier de l'Etat situées sur son territoire ;
- délivrance des autorisations d'occupation du domaine public.

La gestion des opérations de lotissements a provoqué une crise politique qui a amené le gouvernement à les suspendre depuis mai 2011. Cette suspension a été confirmée par le décret n° 2015-638 du 18 mai 2015.

L'évaluation de la situation

Les occupants du foncier de Ouagadougou se répartissent en trois catégories :

- les propriétaires légaux (avec titre) et coutumiers (sans titre) ;
- les locataires ;
- et les personnes logées à titre gratuit.

Un rapport diagnostic de mars 2018 commandé par la commune, reprenant un rapport de 2017,

relève que :

« les logements en propriété représentent 62 % du parc. Cependant, près de la moitié de ces propriétaires ne sont pas en possession d'un titre officiel, et donc se trouvent en situation « illégale » dans leur habitation [...] Au total, un peu moins de la moitié des logements (44 %) n'offre pas un statut d'occupation reconnu ou lié par un contrat de location [...] Dans la commune de Ouagadougou, 33 % des logements sont en propriété avec titre et abritent 46 % de la population. »

Face à cette situation, la commune a entrepris de mettre en place en 2018 une direction de l'assiette communale. L'équipe d'experts a constaté, en novembre 2019, qu'une cartographie était en cours d'élaboration et que la collectivité disposait d'une connaissance fragmentaire du statut des titres de possession de son foncier.

Notation

La note C est atteinte si les conditions suivantes sont réunies : *« Les propriétés et les parcelles de terrain sont enregistrées dans le registre foncier, qui peut être incomplet ».*

Ces critères peuvent être considérés comme remplis.

La note C est attribuée à la composante PI-19.2

Composante 19.3 Audits et enquêtes sur les recettes

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la qualité et la portée des audits et des contrôles sur les fraudes par les entités chargées de recouvrer les principaux impôts, dont le détail est donné au 19.1 *supra*. Elle mesure dans quelle mesure une démarche structurée et systématique d'évaluation et de priorisation des risques liés à la conformité a été adoptée par la collectivité.

Résultats

Sur la base d'entretiens et de quelques dossiers de vérification montrés par ces deux entités, il est possible de conclure que la DRIC comme la trésorerie municipale mettent en œuvre quelques audits et enquêtes sur les fraudes. La collectivité ne conduit aucune démarche de ce type.

Par contre, aucun plan documenté d'amélioration de la conformité permettant de réduire les risques de non conformité et portant sur des audits prévus n'a été remis à l'équipe d'évaluateurs, ni par la DRIC, ni par la TRC. De même, aucun document d'exécution d'un tel plan n'a été fourni par chacune de ces deux entités.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de connaître ni le nombre d'audits prévus, ni le nombre d'audits réalisés.

Notation

La note C requiert la réalisation de 50% des audits prévus dans le ou les plan(s) mentionné(s) ci-dessus. Or ce dernier (ou, le cas échéant, ces derniers, puisqu'il existe deux entités chargées du

recouvrement), n'existe(nt) pas ou n'a (ont) pas été communiqué(s).

La note D* est attribuée à la composante 19.3

Commentaires

L'absence de communication de plans de contrôle est le fait de la DRIC. La mairie subit cette situation sans en être directement responsable.

Composante 19.4 Suivi des arriérés de recettes

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en considérant leur importance et leur ancienneté. Les services compétents doivent impérativement s'attacher à traiter les arriérés pour s'assurer que les sommes dues à la commune font l'objet d'une gestion dynamique et que les processus mis en œuvre sont de nature à accélérer le paiement des créances exigibles.

Résultats

Au titre des principaux impôts, il s'agit :

- de faire le rapport entre les arriérés de recettes à la fin du dernier exercice clos et les recettes perçues pour l'exercice ;
- de mesurer ce que représente, rapportée au total des arriérés pour l'exercice, la quantité des arriérés de plus de 12 mois.

Les restes à recouvrer sur impôts directs de l'exercice courant ne sont pas disponibles (montant à 0 dans les comptes de gestion 2015 à 2018). La comptabilisation ne se fait pas en droits constatés, ce qui pose la question de la fidélité de l'image comptable donnée par le compte de gestion.

La reconduction systématique d'année en année du montant des restes à recouvrer sur exercices antérieurs (pour les années 2014 à 2018), appelle un nettoyage de cette rubrique, dont, au demeurant, la TRC est incapable de donner la ventilation et la justification. Cette justification est pourtant imposée par un état de développement de solde annexé au compte de gestion (état 11), qui n'a pu être obtenu par l'équipe d'experts. Selon la CO, ces montants existeraient depuis sa création. Il ne s'agirait pas de créances réelles, mais d'erreurs de déclarations qui avaient donné lieu, à tort, à émission de titres. L'adoption d'admissions en non valeurs permettrait de solder ces fausses créances.

Restes à recouvrer sur impôts directs ex antérieurs (compte 4369)

En Fcfa

2014	2015	2016	2017	2018
7 415 328 543	7 415 328 543	7 415 328 543	7 415 328 543	7 415 328 543

Source : comptes de gestion de la commune 2015-2018

Restes à recouvrer sur impôts directs ex courant (compte 4360) :

En Fcfa

2014	2015	2016	2017	2018
Non communiqué	0	0	0	0

Source : comptes de gestion de la commune 2015-2018

En tout état de cause, les données des restes à recouvrer ne sont pas complètes, notamment s'agissant des impôts directs ; dès lors, la composante ne peut qu'être jugée comme atteignant une performance inférieure à celle requise pour obtenir la note C.

Pour la bonne forme, bien qu'il soit dénué de signification, le ratio « arriérés de recettes / recettes totales » pour 2018 a été calculé d'après le compte de gestion¹ ; il s'établit à 104 %. Le détail du calcul est donné en commentaires.

Notation

La connaissance exacte des arriérés des exercices antérieurs et leurs décompositions n'étant pas possible sur la base des documents communiqués, la note ne peut être que D*.

La note D* est attribuée à la composante PI-19.4

Commentaires

Détermination du ratio (arriérés de recettes / recettes), en prenant comme base de calcul les impôts directs et les taxes directes (chapitre 75 et 76).

En Fcfa

Recettes de l'exercice – chapitre 75 et 76	8 010 388 526
Restes à recouvrer sur recettes de fonctionnement ex. courant (3)	403 238 013
Débiteurs ex. antérieurs C.4689 (4)	523 376 274
Restes à recouvrer sur impôts directs ex antérieurs (5)	7 415 328 543
$((3)+(4)+(5)) / ((1))$	104,00%

Source : comptes de gestion de la commune 2018

En l'absence d'information sur les restes à recouvrer concernant les principaux impôts tels que définis *supra*, le tableau donne, par défaut, une image de l'importance des restes à recouvrer basée sur le seul périmètre disponible.

Il convient de relever que, bien qu'elle ne soit pas responsable du recouvrement, la mairie n'est pas restée inactive face à la faible mobilisation de ses recettes. Elle s'est préparée au transfert de la gestion de certains impôts locaux, laquelle relève actuellement de la compétence de la DGI (ex. taxe de résidence, contribution des licences²).

¹ Le compte de gestion 2018 a été finalisé, mais non encore officiellement transmis à la juridiction financière.

² Selon une enquête de la police municipale de 2014, 70% des débits de boisson de Ouagadougou n'ont pas d'autorisation d'ouverture et, donc, ne paient pas à la mairie la contribution sur les licences.

C'est dans ce cadre qu'a été mise en place en 2018 une direction de l'assiette communale et qu'a été attribuée le 26 avril 2018 une délégation de service public pour des services d'infogérance pour la collecte et le recouvrement des taxes municipales (projet SYCOTAX).

On notera toutefois que, selon le rapport d'étude de juillet 2018 de la société ADERC concernant la mise en place de la direction de l'assiette fiscale, toutes ces démarches attendent une modification de la loi, validant le transfert des compétences de la DGI, pour pouvoir se réaliser.

Le suivi de tous ces efforts méritera une attention particulière.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-19 : Gestion des recettes

Méthode de notation : M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 19 : Gestion des recettes	D	Les arriérés de recettes ne sont pas connus et les mesures pour vérifier leur perception ne sont pas revues comme il conviendrait.
19.1 : Droits et obligations en matière de recettes	D	L'accès à l'information des redevables et des contribuables est très réduit.
19.2 : Évaluation de l'assiette pour les taxes sur la propriété	C	Les propriétés et les parcelles de terrain sont enregistrées dans le registre foncier, qui peut être incomplet.
19.3 : Audits et enquêtes sur les recettes	D*	Il n'existe pas de plan documenté d'amélioration de la conformité.
19.4 : Suivi des arriérés de recettes	D*	Il n'est pas possible de disposer du détail des montants des principaux arriérés de recettes.

PI-20. Comptabilisation des recettes

Cet indicateur évalue les procédures d'enregistrement et d'établissement de rapports sur le recouvrement des recettes, la consolidation des recettes perçues et la réconciliation des comptes de recettes. Sauf pour sa troisième composante, il couvre à la fois les recettes fiscales et non fiscales.

Composante 20.1 Informations sur le recouvrement des recettes

Cette composante mesure, au moment de l'évaluation, comment la collectivité coordonne la gestion de l'intégralité de ses recettes, recueille et comptabilise les sommes recouvrées et établit des rapports réguliers sur les recettes perçues.

Résultats

Deux types de documents ont été exploités : les états mensuels élaborés par la Trésorerie régionale du Centre (TRC) et les « situations d'exécution », mensuelles également, produites par la Direction générale des ressources (DGR) de la CO.

La TRC présente chaque mois, consolidées dans un document intitulé « situation des recouvrements

de la commune de Ouagadougou », les recettes ventilées selon les lignes budgétaires de revenus, qu'il s'agisse de produits dont elle a la charge ou de produits collectés par la DRIC. Le niveau de détail présenté en termes de lignes de recettes est suffisant pour assurer un suivi satisfaisant.

Ces éléments sont également présentés dans la « situation d'exécution » mensuelle produite par la DGR.

Ils ont été analysés conformément aux directives du volume 2 du manuel PEFA, qui préconise de mesurer « *i) si tous les types de recettes sont couverts et les données exhaustives, ii) dans quelle mesure les données sont ventilées par type de recettes et période de recouvrement, et iii) si les données sur les recettes recouvrées sont consolidées dans un rapport* ».

Il est douteux que certains montants mentionnés dans la situation mensuelle de la TRC correspondent à ce qui a été effectivement collecté. Ainsi, alors que les marchés de Ouagadougou sont particulièrement dynamiques, cet état mentionnait, au 30 septembre, des recettes communales nulles pour la majorité d'entre eux et de moins de 2 % des revenus annuels escomptés pour les autres.

La même remarque vaut également et notamment pour les licences de débit de boisson, certaines taxes sur les spectacle ou la taxe sur les kiosques à boisson, pour lesquelles aucun revenu n'avait été enregistré pour les neuf premiers mois de l'année.

La conclusion tirée de la revue des trois critères mentionnés ci-dessus s'établit ainsi:

- i) couverture de tous les types de recettes : **oui** / exhaustivité des données : **non**.
- ii) ventilation par type de recettes **oui** / période de recouvrement : **incertaine, mensuelle** ou **hebdomadaire** selon les recettes.
- iii) consolidation des données sur les recettes recouvrées dans un rapport : **oui**.

Notation

Il s'agit d'évaluer si la collectivité reçoit, au minimum tous les mois, des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la **majorité, de la plupart ou de toutes** ses recettes et si elle procède à la consolidation de ces données.

Le pourcentage de lignes de recettes effectivement utilisées dans le rapport consolidé s'établit à environ 60 % du nombre total de ces lignes.

Dans ces conditions, il apparaît juste d'estimer que la majorité des recettes de la collectivité, au plus, fait l'objet d'un traitement de consolidation mensuel.

La note C est attribuée à la composante PI-20.1

Commentaires

La non-connaissance et la non-perception des droits de place pour plusieurs marchés de Ouagadougou, comme le recensement très incomplet des redevables de la taxe de jouissance, témoignent que certaines données sur les recettes collectées communiquées à la CO ne

correspondent pas à ce qui aurait pu être ou a été effectivement perçu.

Ainsi au 30 septembre 2019, entre 50 % et 75 % de la masse des recettes attendues pourrait être enregistrée, la documentation fournie n'en recense que 13,37 %.

Même si cela n'entre pas *stricto sensu* dans le cadre de la notation, on relève aussi que le suivi des recettes par la TRC, qu'il s'agisse de celles qu'elle collecte ou de celles qui sont perçues par la DRIC, n'est pas effectué en droits constatés.

Ces faiblesses fragilisent les efforts réels de la collectivité et de sa DGR, qui, mensuellement, essaie de s'assurer de la cohérence entre les données de la TRC et celles de la comptabilité de l'ordonnateur, avant d'établir le rapport d'exécution mensuelle du budget de la commune.

Composante 20.2 Transfert des recettes recouvrées

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, la rapidité du transfert des recettes perçues au Trésor ou aux autres organes désignés.

Résultats

Le paiement des impôts et taxes de la commune de Ouagadougou peut s'opérer de deux manières :

- par virement ou encaissement au guichet de la Trésorerie régionale du Centre (TRC), au guichet de la perception pour les impôts relevant de la Direction régionale des impôts du Centre ;
- par collecte par des agents de la TRC pour certaines taxes : taxes sur les charrettes, sur les agrégats, d'occupation du domaine public ;
- par collecte par des agents assermentés pour les amendes de stationnement ou de police ;
- par collecte par des tiers : fédération des marchés et gares pour les droits de place (en théorie, puisque, pour le principal marché de la commune, rien n'est perçu) ; hôtels pour la taxe touristique et communale.

Le receveur de la DRIC remet les sommes collectées deux fois par semaine à la TRC. Il en effectue la ventilation une fois par mois.

Le régisseur des amendes de police et droits de stationnement remet les fonds dès qu'ils sont perçus et procède à une réconciliation hebdomadaire.

Les tiers, lorsqu'ils collectent effectivement les recettes, procèdent à un reversement mensuel.

Notation

Les critères permettant d'obtenir la note B sont atteints : les recettes qui font l'objet d'un reversement mensuel représentent moins de 1 % du total des recettes. Les autres sont transférées sur une base hebdomadaire.

La note B est attribuée à la composante PI-20.2

Composante 20. 3 Rapprochement des comptes de recettes

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, dans quelle mesure les montants cumulés relatifs aux estimations de recettes, aux sommes recouvrées, aux arriérés, aux transferts et à leur réception par les entités chargées de les collecter sont régulièrement et de manière diligente et ponctuelle, centralisés et rapprochés. Elle est désormais applicable aux seuls impôts principaux.

Résultats

Les procédures de rapprochement infra-annuelles sont menées à bien par un Comité mensuel de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie, qui revoit l'état mensuel élaboré par la Trésorerie régionale du Centre (TRC) et valide la « situation des recouvrements de la commune de Ouagadougou », produite mensuellement.

Ce comité comprend des représentants de la commune, de la DRIC et de la TRC. Il est présidé par le Maire ou, en son absence, par le secrétaire général de la .

L'analyse des deux documents mentionnés ci-dessus sur la base des critères de la composante est donnée dans le tableau ci-dessous :

Item testé	Résultat
Impôts principaux (patentes, secteur informel, publicité, jouissance) : la plupart ou tous	Tous
Rapprochement complet recettes prévues / recettes recouvrées	Oui
Rapprochement complet recettes / arriérés	Non
Rapprochement complet recettes / transferts effectués	Oui
Fréquence	Mensuel
Délai	Quatre semaines au plus

L'état mensuel de la TRC et la « situation des recouvrements » concernent tous les impôts principaux de la collectivité. Toutefois, l'absence de suivi en droits constatés et, donc, de rapprochement complet avec les arriérés (restes à recouvrer) conduit à attribuer la note C à cette composante.

Notation

Pour les impôts principaux, les critères permettant d'obtenir la note C sont atteints : rapprochement entre les recettes recouvrées et les transferts aux entités chargées de la collecte (DRIC et TRC).

La note C est attribuée à la composante 20.3

Commentaires :

Faute d'un suivi en droits constatés, la commune dispose d'une connaissance insuffisante des recettes attendues des impôts principaux.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-20 : Comptabilisation des recettes**Méthode de notation M1**

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 20 : Comptabilisation des recettes	C+	Effort de recensement réel des recettes, mais absence de suivi en droits constatés et fortes incertitudes sur la collecte de certaines recettes.
20.1 : Informations sur le recouvrement des recettes	C	La majorité des recettes fait l'objet d'un suivi mensuel. Cependant, certaines données ne reflètent pas la réalité des sommes qui auraient dû être perçues.
20.2 : Transfert des recettes recouvrées	B	Fréquence satisfaisante des remises de collectes de recettes.
20.3 : Rapprochement des comptes de recettes	C	Rapprochement incomplet (pas de réconciliation avec les arriérés).

PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Cet indicateur évalue la capacité de la collectivité à prévoir les engagements et les besoins de trésorerie et à fournir des informations fiables sur les fonds dont disposeront les unités budgétaires en vue de la réalisation de leurs missions de service public.

Composante 21.1 Consolidation des soldes de trésorerie

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, dans quelle mesure la commune peut recenser et consolider les soldes de trésorerie afin de décider des décaissements de fonds. Est évaluée ici la part des comptes bancaires et de trésorerie qui font l'objet d'une consolidation et la fréquence de cet exercice.

Résultats

La TRC produit, sur une base journalière, une « situation des disponibilités » (voir tableau sous la composante 21.2). Celle-ci ne concerne que le compte au Trésor de la CO, compte 568 du comptable public (TRC).

En outre, un comité mensuel de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie consolide les trésoreries de la CO *stricto sensu* et des entités dépendant de la CO et possédant un compte au Trésor.

Au moment de l'évaluation, le nombre de comptes au Trésor détenus par ces entités était de 95 ; l'ADEU et l'AMGT en faisaient partie.

L'AMGT, direction de l'administration municipale de la CO, disposait alors de cinq comptes au Trésor, lesquels hébergeaient en moyenne un montant total représentant environ 50 % du solde des 95 comptes mentionnés ci-dessus.

Les soldes quotidiens des 95 comptes des entités budgétaires et extra-budgétaires de la commune de Ouagadougou, s'élèvent en moyenne à 1,5 milliards cfa. Le solde du compte au Trésor de la seule CO est environ 10 fois supérieur (cf solde de 14 milliards cfa le 7 novembre 2019, tableau sous la composante 2.2).

En revanche, le compte de l'ADEU, non détenu au Trésor Public mais à la Banque Atlantique, échappait à la consolidation.

Notation

Des développements ci-dessus, il ressort que la plupart des comptes bancaires et les soldes de trésorerie sont consolidés, mais sur une base qui, pour certains, est quotidienne, pour d'autres hebdomadaire et pour la majorité, mensuelle. *De facto*, la consolidation est donc mensuelle.

Cette situation correspond à la note C.

La note C est attribuée à la composante PI-21.1

Composante 21.2 Prévisions de trésorerie et suivi

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la mesure dans laquelle les engagements et les flux de trésorerie des unités budgétaires font l'objet de prévisions et d'un suivi par la commune.

Résultats

Sur la base de la situation des recouvrements, de celle des disponibilités, de celle des engagements et de la balance des comptes, la trésorerie municipale produit une situation mensuelle de prévision de trésorerie, appelée « situation de disponibilités ».

Bien que la vision ne soit pas annuelle, les documents fournis répondent à l'esprit de la composante (dans la mesure où, par exemple, ils intègrent, en partie, la planification des dépenses obligatoires, comme les salaires).

Les versions « papier » de ces états ont été vérifiées pour le dernier exercice clos.

À titre d'illustration, on trouvera ci-dessous le dernier état disponible sous forme électronique.

TRESORERIE REGIONALE DU CENTRE

SITUATION DES DISPONIBILITES DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU
 AU 07-11-2019

1-	Solde antérieur (solde en écriture au 06-11-2019)	14 333 185 502
	Commune de Ouagadougou	8 038 234 222
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	411 233 696
	Dotation transférée (const-réhab-elect -fourni) MENA	5 767 037 770
	Dotation transférée MTC	3 200 000
	Dotation transférée MJFPE	77 500 000
	Dotation transférée MEAHA	2 290 300
	Dotation transférée MSL	33 689 514
2-	Encaissement de la journée au 07-11-2019	8 174 800
	Commune de Ouagadougou	8 174 800
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	0
	Dotation transférée (const-réhab-elect -fourni) MENA	0
	Dotation transférée MTC	0
	Dotation transférée MJFPE	0
	Dotation transférée MEAHA	0
	Dotation transférée MSL	0
3-	Décaissement de la journée au 07-11-2019	13 107 000
	Commune de Ouagadougou	13 107 000
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	0
	Dotation transférée (const-réhab-elect -fourni) MENA	0
	Dotation transférée MTC	0
	Dotation transférée MJFPE	0
	Dotation transférée MEAHA	0
	Dotation transférée MSL	0
4-	Solde du jour (solde en écriture au 07-11-2019)	14 328 253 302
	Commune de Ouagadougou	8 033 302 022
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	411 233 696
	Dotation transférée (const-réhab-elect -fourni) MENA	5 767 037 770
	Dotation transférée MTC	3 200 000
	Dotation transférée MJFPE	77 500 000
	Dotation transférée MEAHA	2 290 300
	Dotation transférée MSL	33 689 514
5	Mandats en instance de paiement au 07-11-2019	408 242 057
	Commune de Ouagadougou	408 242 057
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	0
	Dotation transférée (const-réhab-elect -fourni) MENA	0

	Dotation transférée MTC	0
	Dotation transférée MJFPE	0
	Dotation transférée MEAHA	0
	Dotation transférée MSL	0
6	Disponible (mdts recevables au cours de la journée du 08-11-2019)	13 920 011 245
	Commune de Ouagadougou (Possibilité de mandatement)	6 625 059 965
	Réserve(marge de sécurité + salaires)	1 000 000 000
	Dotation transférée (const-réhab-elect) SANTE	411 233 696
	Dotation transférée (const-réhab-elect - fourni) MENA	5 767 037 770
	Dotation transférée MTC	3 200 000
	Dotation transférée MJFPE	77 500 000
	Dotation transférée MEAHA	2 290 300
	Dotation transférée MSL	33 689 514

OUAGADOUGOU
LE 08 NOVEMBRE 2019

Le Trésorier Régional du Centre

En complément de cet état, le rapport d'exécution budgétaire mensuel décrit la situation de la trésorerie pour le mois à venir.

Notation

Les prévisions de flux de trésorerie pour l'exercice budgétaire sont actualisées tous les mois d'après les entrées et sorties de fonds effectives. Cette situation correspond à la note A.

La note A est attribuée à la composante PI-21.2

Composante 21. 3 Informations sur les plafonds d'engagement

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la fiabilité des informations communiquées aux unités budgétaires en cours d'exercice au sujet des plafonds d'engagement pour des périodes données. Elle mesure la capacité de planification et d'engagement de dépenses des unités budgétaires.

Pour que les engagements soient considérés comme fiables, le montant des crédits alloués à une entité aux fins d'engagement et de dépense pour une période déterminée ne doit pas être réduit durant cette période.

Résultats

L'année budgétaire de la CO se découpe en deux périodes : du 1^{er} janvier jusqu'au vote du BS puis du vote du BS au 31 décembre.

En effet, le BP étant voté au plus tard le 31 octobre, le résultat N-1 n'est pas connu et le montant exact des dotations de l'État n'a pas encore fixé par la loi de finances. Le BS introduit donc des modifications dans les crédits alloués, le plus souvent en ajout de crédits supplémentaires.

Les évaluateurs se sont donc attachés à vérifier la fiabilité des informations budgétaires communiquées aux gestionnaires d'unités pour ces deux périodes.

1/ Pour l'année 2018, les dates de vote, par le Conseil municipal, et de validation du budget primitif par la CTI sont données dans le tableau ci-dessous.

Dates du circuit d'adoption des budgets primitifs

Années	Date du vote par le Conseil municipal	Date de transmission à la CTI par le Maire	Date de validation par la CTI	Date de l'arrêté d'approbation par les ministres
2018	10/11/17	10/11/17	15/11/17	27/03/18

Source : *Questure*

La signature tardive des ministres des Finances et de l'Intérieur de l'arrêté d'approbation des budgets primitifs est sans conséquence pratique sur la mise en œuvre des budgets primitifs dès le 1er janvier de l'année, la validation par la CTI étant considérée comme valant caractère exécutoire du budget.

Il n'existe qu'une directive budgétaire pour l'exercice 2018 : une circulaire interne, adressée aux Maires d'arrondissement, aux directeurs généraux, aux chefs de département, aux directeurs de services rattachés et au directeur régional de la santé du Centre, concernant la préparation budgétaire.

Il n'y a pas de dispositions encadrant l'exécution budgétaire, qu'il s'agisse de montant ou de calendrier. La circulaire budgétaire mentionnée ci-dessus détaille l'allocation des crédits (de fonctionnement comme investissement) alloués aux arrondissements. Ces allocations constituent des limites supérieures des prévisions de dépenses de chaque arrondissement.

Des éléments ci-dessus, il ressort que pour la période du 1^{er} janvier jusqu'au vote du BS 2018 :

- sous réserve des dispositions réglementaires applicables à la collectivité, les unités

budgétaires peuvent engager sans réserve à hauteur du crédit budgétaire dès le début d'année ;

- les unités budgétaires sont bien informées de leurs plafonds budgétaires, dès l'approbation du budget qui sanctionne les arbitrages de l'exécutif en matière d'allocation par services.

L'existence d'un budget supplémentaire limite à un peu plus de cinq mois la visibilité budgétaire pour la première partie de l'exercice.

2/ Le BS 2018 a été voté le 21 juin 2018.

Les éventuelles modifications de plafonds budgétaires pour chaque unité budgétaire ont été notifiées aux gestionnaires par lettre-circulaire dès la validation du BS.

Il n'y a pas eu de nouvelles modifications de crédits alloués aux unités budgétaires jusqu'au 31 décembre 2018.

Là encore, on constate que la visibilité budgétaire des gestionnaires a été de cinq mois.

Notation

Les unités budgétaires disposant d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance, la note B est atteinte.

La note B est attribuée à la composante PI-21.3

Composante 21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la fréquence et la transparence des ajustements apportés aux affectations budgétaires.

Résultats

L'évaluation concerne les ajustements budgétaires importants. Les ajustements budgétaires sont de trois ordres :

- ceux, minimes (d'article à article), qui relèvent du pouvoir de l'exécutif. Par définition, n'étant pas de montants importants ils échappent à l'analyse ;
- les virements de chapitre à chapitre opérés dans le cadre de décisions budgétaires modificatives. Sur la base des documents remis aux experts, il apparaît qu'il n'y en a pas eu au cours du dernier exercice clos ;
- le ou les budgets supplémentaires.

Pour le dernier exercice clos, il y a eu un budget supplémentaire (BS), intégrant les

résultats N-1 en juin 2018. Ce BS a entraîné une augmentation de 27 %, donc significative des recettes de la section de fonctionnement et, donc, de l'enveloppe budgétaire annuelle.

Les trois items à tester sont positifs :

- fréquence : il n'y a qu'un seul budget supplémentaire ;
- transparence : les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice sont effectués selon une procédure documentée et en phase avec les objectifs du Conseil municipal et du Maire ;
- prévisibilité : il existe des règles clairement établies et ces règles sont respectées.

Le budget supplémentaire (BS) 2018, reprend, de façon cohérente et conforme aux textes, après adoption du compte administratif N-1 :

- les DENEM (dépenses engagées non mandatées) ;
- les excédents de l'exercice précédent ;
- les recettes et dépenses nouvelles budgétées.

Notation

Les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice n'interviennent pas plus de deux fois par an et sont effectués de façon transparente et prévisible. Ces pratiques correspondent aux exigences de la note A.

La note A est attribuée à la composante PI-21.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Méthode de notation : M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B+	L'exécution en dépenses du budget est un exercice bien maîtrisé.
21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie	C	Consolidation effective, mais réellement effectuée sur une base mensuelle.
21.2 : Prévisions de trésorerie et suivi	A	Prévision prudente correspondant à l'esprit de la composante.
21.3 : Informations sur les	B	En début d'exercice, les directions disposent d'une vision

plafonds d'engagement		un trimestre à l'avance.
21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	A	Pratique maîtrisée. Documents conformes.

PI-22. Arriérés de dépenses

Cet indicateur mesure l'existence et l'importance du stock d'arriérés et, s'il s'agit d'un problème systémique, dans quelle mesure il est corrigé et maîtrisé.

Composante 22.1 Stock d'arriérés de dépenses

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, l'existence d'un stock d'arriérés et son importance. De préférence, le stock doit être identifié en fin d'exercice et comparé au total des dépenses pour l'exercice considéré.

Conformément à l'exigence de la méthodologie PEFA, il est précisé que la définition des arriérés de dépenses utilisée ici reprend celle de l'UEMOA : « *suivant la réglementation en vigueur dans les États membres de l'UEMOA, sont considérés comme arriérés de paiement les dépenses liquidées qui n'ont pas été payées dans un délai de 90 jours* ». Cette définition est celle qui a été utilisée par la dernière évaluation PEFA du Burkina.

L'analyse des arriérés de la CO a été effectuée sur la base des données de prise en charge et de paiement, figurant dans les comptes de gestion des trois exercices financiers concernés. La mairie a confirmé que la colonne "prise en charge" reprend l'intégralité des dépenses ordonnancées à la fin de chacune des trois années concernées. Elle a indiqué qu'il n'existait pas, à cette date, de dépenses ordonnancées non liquidées et non transmises au comptable.

Dans ces conditions, les arriérés sont constitués du montant des dépenses prises en charge diminué des paiements effectués. Compte tenu de la pratique indiquée par la mairie, les arriérés de dépenses au sens du PEFA se ramènent donc aux restes à payer.

Les données ne sont disponibles que pour la section de fonctionnement.

Résultats

Ils figurent dans le tableau ci-dessous.

<i>En F cfa</i>	2016	2017	2018
Total des dépenses (charges) (1)	12 921 384 553	13 688 242 536	18 283 362 599
Stock d'arriérés de dépenses (2)	1 783 473 596	1 330 294 842	3 362 111 286
Ratio (2)/(1)	13,80 %	9,72%	18,39%

Sources : *comptes administratifs pour les exercices 2016 à 2018.*

Notation

Le critère « non dépassement du seuil de 10 % pour le stock d'arriérés ramené au total des dépenses » n'est pas atteint pour au moins deux des trois derniers exercices clos. La note est donc D.

La note D est attribuée à la composante PI-22.1

Commentaire :

La démonstration de l'existence de dépenses ordonnancées non liquidées ou liquidées non prises en charge n'aurait fait qu'accroître le dénominateur du ratio apparaissant à la dernière ligne du tableau ci-dessus ; en tout état de cause, la note n'aurait donc pu être que « D ».

On trouvera ci-dessous une ventilation des arriérés de dépenses, assimilés aux restes à payer en raison de la pratique de liquidation des dépenses par la CO.

	2016	2017	2018
Denrées et fournitures	857 905 370	563 476 737	976 835 288
Allocations - subventions	37 271 655	38 764 424	89 782 681
Travaux et services extérieurs	383 141 517	248 514 297	1 418 424 635
Participations et contingents	1 844 748	34 503 000	207 190 270
Frais de personnel	26 215 591	2 988 660	25 217 303
Gestion générale et transports	91 852 310	53 259 211	249 673 417
Frais financiers	382 717 405	348254320	386 058 692
Charges exceptionnelles	2 525 000	2 010 000	8 929 000
Résultats antérieurs	-	38 524 193	-
TOTAL	1 783 473 596	1 330 294 842	3 362 111 286

Source : comptes de gestion

% du total des arriérés de dépense	2016	2017	2018

Denrées et fournitures	48,10 %	42,36 %	29,05 %
Allocations - subventions	2,09 %	2,91 %	2,67 %
Travaux et services extérieurs	21,48 %	18,68 %	42,19 %
Participations et contingents	0,10 %	2,59 %	6,16 %
Frais de personnel	1,47 %	0,22 %	0,75 %
Gestion générale et transports	5,15 %	4,00 %	7,43 %
Frais financiers	21,46 %	26,18 %	11,48 %
Charges exceptionnelles	0,14 %	0,15 %	0,27 %
Résultats antérieurs	-	2,90 %	-
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Source : comptes de gestion

Les trois types de dépenses qui souffrent le plus d'arriérés sont : les « denrées et fournitures », « travaux et services extérieurs » et « frais financiers ».

Composante 22.2. Suivi des arriérés de dépenses

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, le degré d'identification et de contrôle des arriérés. Elle s'intéresse plus particulièrement aux types d'arriérés qui font l'objet d'un suivi ainsi qu'à la fréquence et à la rapidité de production de l'information.

Résultats

Des données sur le stock, l'ancienneté et la composition des arriérés de dépenses sont produites mensuellement dans les deux semaines qui suivent la fin du mois considéré (documents « situation des disponibilités », « situation des restes à payer », « situation des instances »).

Comme indiqué ci-dessus, selon la CO, les dépenses sont transmises pour paiement à la TRC dès qu'elles sont liquidées.

Notation

Pour obtenir la note A, il convient de satisfaire la condition suivante : « des données sur le stock, l'ancienneté et la composition des arriérés sont produites tous les trimestres, dans les quatre semaines suivant la fin du trimestre ». Ce critère est rempli.

La note A est attribuée à la composante PI-22.2

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-22 : Arriérés de dépenses

Méthode de notation : M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 22 Arriérés de dépenses	D+	Malgré un suivi rigoureux, les arriérés de dépenses demeurent très significatifs en fin d'années.
22.1 : Stock d'arriérés de dépenses	D	Deux ratios sur les trois dernières années excèdent les 10 %.
22.2 : Suivi des arriérés de dépenses	A	Les données sont produites mensuellement dans les deux semaines qui suivent la fin du mois considéré.

PI-23. Contrôle des états de paie

Cet indicateur traite uniquement des salaires des fonctionnaires, et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel. Les salaires versés à la main-d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires n'entrant pas dans le système de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes hors salaires, à savoir par l'indicateur PI-25.

Composante 23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, le degré d'intégration entre les données sur le personnel, les états de paie et le budget.

Résultats

L'intégration des informations du fichier nominatif de la DRH et des états de paie gérés au niveau du Service de la Solde s'effectue par le logiciel SGPA (« Système de Gestion de Paie et Administrative »), dans lequel chacune de ces entités dispose de droits dédiés. Les modifications du fichier nominatif sont automatiquement reflétées dans le module gestion de la paie et les pièces justificatives sont remises au service de la paie par le service des RH pour vérification. Le contrôle du budget, la cohérence et le rapprochement mensuel des données sont bien garantis. Toutefois, la sécurité des accès aux données ne fait pas l'objet d'un suivi documenté.

La revue a consisté à :

- vérifier les fonctionnalités de SGPA, outil informatique de traitement automatisé des salaires et de gestion administrative du personnel. Ce logiciel est structuré en cinq modules, dont un de gestion administrative des éléments de salaires des agents et un de calcul des salaires ;
- rapprocher les données fournies à partir des pièces suivantes : bordereaux de virement des salaires, des retenues et des cotisations sociales, bulletins de paie, livre de paie et états du personnel.

Notation

Les tableaux d'effectifs approuvés, la base de données sur le personnel et les états de paie sont directement rattachés les uns aux autres de manière à assurer le contrôle du budget, la cohérence et le rapprochement mensuel des données, conditions nécessaires pour l'obtention de la note A.

La note A est attribuée à la composante PI-23.1

Commentaires

Toutefois, s'il existe bien des dispositifs d'identification, d'authentification et d'autorisation *a priori* robustes et des fiches d'intervention en cas de panne ou d'urgence, les procédures sont faiblement documentées et l'historique n'est ni disponible, ni contrôlé. Le risque d'accès non autorisés ou inappropriés n'est donc pas maîtrisé comme il se devrait.

Composante 23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, la rapidité avec laquelle les modifications sont apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Toute modification devant être apportée à la base de données sur le personnel doit être effectuée dans les meilleurs délais au moyen d'un rapport de modification et doit générer une piste d'audit.

Résultats

L'analyse a été conduite sur la base de la documentation du logiciel SGPA, du livre de paie d'octobre 2019 et de deux entretiens avec les agents en charge du traitement des données.

Les modifications du fichier nominatif et des états de paie sont introduites dans les trente jours au plus, sur la base des pièces établissant le statut rectifié de l'agent.

Le cycle de paie est arrêté au 6 du mois ; de façon tout-à-fait normale, les

ajustements pris en compte après cette date sont reflétés dans la rémunération du mois suivant. Ces corrections ne sont pas considérées comme des ajustements rétroactifs, lesquels interviennent essentiellement en cas de décès, de naissance et d'abandon de poste sans justification.

Lorsque ces trois situations sont connues des ressources humaines, elles sont toujours prises en compte sous trente jours.

Notation

Les modifications devant être apportées aux dossiers du personnel et aux états de paie sont effectuées au minimum tous les mois, généralement assez tôt pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares.

La note A est attribuée à la composante PI-23.2

Commentaires

La fiabilité des données n'est pas testée en elle-même dans cet indicateur. On notera toutefois que le « billettage » effectué en mars 2019 démontre une sûreté perfectible des données, même si l'impact des « oublis », importants en nombre d'agents concernés, s'avère finalement faible en termes financiers.

Cet exercice avait consisté à vérifier la situation de chaque agent, invité à se présenter personnellement avec les preuves de sa situation administrative et familiale.

Le cas le plus fréquent d'erreur concerne le paiement d'indemnités pour enfant à charge devenu non éligible ou plus à charge (voir 23.4), dont la situation n'avait pas été portée à la connaissance des ressources humaines.

Faute d'une routine mensuelle détectant les changements potentiels d'éligibilité des enfants à charge, de tels écarts se produiront inévitablement à l'avenir.

Composante 23.3 Contrôle interne des états de paie

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, les contrôles effectués en cas de modifications apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Elle apprécie l'étendue du pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et aux états de paie, l'existence d'une piste d'audit associée et la garantie d'intégrité des données.

Résultats

Toute entrée dans SGPA relative à la modification du statut d'un agent communal

(ex. avancement d'échelon) doit être étayée par un acte visé par le Contrôle financier et le Maire, sans lequel ni le Directeur des ressources Humaines ni la Cheffe de service de la solde ne peuvent autoriser la mise à jour de la situation de l'agent.

Aucun élément ne permet de conclure que l'intégrité des données pourrait être mise en cause par ce processus, robuste. Néanmoins, le logiciel ne produit pas de piste d'audit qui autoriserait la détection d'éventuels ajustements ou non-ajustements qui ne seraient pas en adéquation avec la situation réelle d'un agent.

L'analyse a été conduite sur la base de la documentation du logiciel SGPA, du livre de paie d'octobre 2019 et de questions aux agents en charge du traitement des données.

Notation

Le pouvoir et les motifs de modification des dossiers du personnel et des états de paie sont clairs et suffisants pour assurer une haute intégrité des données. L'absence de piste d'audit ne permet pas une note A.

La note B est attribuée à la composante PI-23.3

Composante 23.4 Audit des états de paie

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices clos, le degré d'intégrité des états de paie. Les états de paie doivent faire l'objet d'audits réguliers pour mettre en évidence d'éventuels employés fictifs, combler les lacunes des données et repérer les failles du système de contrôle.

Résultats

Une seule opération d'audit complet a eu lieu depuis celle conduite en juin 2008. Il s'agissait du « *billettage* » de mars 2019.

Ce n'est que sur la base de la documentation remise que la paie a, à cette occasion, été versée en liquide aux intéressés.

Le rapprochement conduit a permis d'établir que 147 agents (8,4 % de l'effectif total³) n'étaient pas en situation régulière (généralement pour paiement d'indemnités indues pour enfant à charge devenu non éligible ou plus à charge) et a établi le

3 Selon le rapport spécial 2018 du Maire, daté de mars 2019, la commune de Ouagadougou emploie 1746 agents. Tous sont titulaires ; la Mairie a indiqué ne pas recourir à des contractuels.

montant des restes à recouvrer à 11 276 000 Fcfa (approximativement 3 % de la masse salariale annuelle).

Notation

La seule réalisation connue d'un audit des états de paie étant intervenue hors période de référence, la note D s'impose.

La note D est attribuée à la composante PI-23.4

Commentaires :

Le nombre d'irrégularités relevées par l'opération de « *billettage* » montre que les modalités du contrôle actuel du cycle de la paie financier n'atteignent que partiellement leurs objectifs. Le système des visas divers, notamment celui du contrôle financier, assez lourd, pourrait être modulé en fonction des enjeux comme le prévoit le décret n° 2017-0182 du 10 avril 2017 et complété par des audits du service de l'audit interne, nouvellement mis en place.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-23 : Contrôle des états de paie

Méthode de notation : M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 23 Contrôle des états de paie	D+	La note est tirée vers le bas par la faible fréquence des audits.
23.1 : Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	A	Pas de faille détectée dans l'intégration des données de la solution logicielle.
23.2 : Gestion des modifications apportées aux états de paie	A	Processus très encadré et formel.
23.3 : Contrôle interne des états de paie	B	Absence de production de piste d'audit.
23.4 : Audit des états de paie	D	Un seul audit en onze ans, de surcroît hors période de référence.

PI-24. Gestion de la passation des marchés

Cet indicateur examine les principaux aspects de la gestion de la passation des marchés. Il porte plus particulièrement sur la transparence des dispositions, l'importance accordée

au caractère ouvert et concurrentiel des procédures, au suivi des résultats des marchés attribués et à l'accès aux voies de recours et de réparation.

Composante 24.1 Suivi de la passation des marchés

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure des dispositions prudentes de contrôle et de notification ont été établies au sein de la commune pour garantir l'utilisation optimale des ressources et promouvoir le bon et régulier emploi des deniers publics. Elle apprécie l'existence, l'exactitude et l'exhaustivité des bases de données et/ou des dossiers reflétant les informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés de fournitures, de services et de travaux sont attribués.

Résultats

Le manuel PEFA précise que la vérification de l'exhaustivité et de l'exactitude des bases de données s'apprécie « tel que constaté » par une garantie tierce, notamment des auditeurs, dont des Institutions supérieures de contrôle (ISC). Aucun audit de cette nature n'a jamais été mis en œuvre à la CO. La commune ne pouvant être tenue pour responsable de cette absence de contrôle par l'ISC, il n'aurait pas été juste de s'arrêter au constat de cette carence pour ne pas conduire les diligences requises par la norme PEFA. C'est donc sur la base des informations collectées directement auprès de la direction de la commande publique (DCP) de la commune et de la direction de l'administration, des finances et du budget de la RAGEM que l'évaluation de cette composante a été effectuée. Ont donc été revus : les plans de passation 2018 des marchés de la commune (initial et révisé), ceux de la RAGEM (initial et révisé), le rapport annuel d'activité 2018 de la DCP et les bases de données correspondantes.

Compte tenu du temps disponible et de l'absence de travaux de garantie tierce, des dossiers d'appel d'offres ont été examinés par sondage. Il ne s'agissait pas de vérifier la conformité au droit des procédures d'achat liées à ces dossiers, mais bien, comme le requiert la norme PEFA, de tester la robustesse de la base de données de la CO. Celle de la RAGEM a été communiquée, mais n'a pu être testée.

Pour savoir si le périmètre de la démarche de revue est complet, il convient de vérifier dans quelle mesure celle-ci s'applique à l'intégralité des budgets gérés par la mairie dont la liste est rappelée ci-dessous :

Budget principal plus :

a) 5 unités socio-économiques :

- le centre municipal de santé bucco-dentaire ;
- le parc urbain Bangr Weooga ;
- le centre municipal de promotion des arts du spectacle ;

- l'unité municipale de gestion des CEEP ;
- la régie autonome de gestion des équipements marchands.

b) 15 lycées municipaux

c) 48 centres de santé et de promotion sociale (CSPS)

Des incertitudes demeurent sur la gestion des achats par certains des « satellites », comme le centre de santé ou les lycées, qui ne sont pas couverts par la DCP ou sur lesquels cette direction ne possède pas d'information.

Néanmoins, sur la base des informations budgétaires disponibles, les principaux centres de dépenses étant le budget général, la RAGEM et l'AMGT, il existe une assurance raisonnable que la revue couvre la plupart (au sens du PEFA) des opérations d'achat 2018 de la collectivité et de ses « unités extra-budgétaires » (au sens du PEFA).

À partir des données 2018 des comptes administratifs et de gestion et du rapport d'étude relatif à la transformation de l'ADEU en établissement public, il apparaît qu'au moins 10 % de l'achat public potentiel échappe à la DCP.

Conclusion : les dispositions légales et réglementaires sont correctement mises en œuvre, avec obtention en bonne et due forme des visas du contrôle financier déconcentré et du MINEFID. Il existe une base de données qui recense les marchés et leur exécution. Cette base de données donne une image synthétique des marchés, dont les pièces justificatives sont archivées (et accessibles pour audit) à la Direction de la commande publique (DCP). Aucun manque n'a été détecté de ce point de vue. Toutefois, malgré l'implication de la DCP, qui opère dans un contexte difficile, la situation s'est légèrement dégradée depuis le dernier PEFA. La loi n° 2016-039 portant réglementation générale de la commande publique et le décret 2017-0049 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ont transféré le suivi administratif des contrats liés aux marchés des services achat aux services financiers, ce qui rend plus difficile que par le passé la supervision de l'exécution de ces contrats. De plus, en 2018, quelques satellites de la commune (voir *supra*) ont géré eux-mêmes une part ou la totalité de leurs achats, dans le cadre d'une procédure de mise en compétition simplifiée, sans qu'il soit possible de savoir si une procédure de passation de marché aurait été requise pour les achats concernés.

Notation

Les tests sur les données n'ayant pas permis de déceler d'inexactitude pour la plupart des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux, cet item est évalué à B.

Le terme « la plupart » s'entend comme :

a) Les bases de données de la commune recensent les opérations de marché pour 90 % des flux financiers réels des entités budgétaires et extra-budgétaires de la CO.

b) L'échantillon des dossiers testés comporte des données exactes et complètes, mais, en l'absence d'audit complet des achats, il est impossible de savoir si les bases de données recensent l'intégralité des opérations de marchés publics : il n'existe aucune certitude que tous les achats qui auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence par une procédure de marché ont bien été traités comme tels.

La note B est attribuée à la composante PI-24.1

Commentaires

L'absence de fichier partagé entre la DCP et la Direction des ressources (idéalement via une plateforme dématérialisée) engendre les difficultés de suivi administratif évoquées ci-dessus.

Composante 24.2 Méthodes de passation des marchés

Cette composante analyse, pour le dernier exercice clos, la part de la valeur totale des marchés attribués avec ou sans mise en concurrence.

Résultats

Selon le rapport annuel 2018 d'activités de la DCP, 79,7 % des marchés (en nombre) sont passés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence. En valeur, cette part s'est établie, pour l'année considérée, à 87,5 %.

Notation

La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice clos représente plus de 80 % de la valeur totale des marchés gérés par la DCP.

Toutefois, sur la base des données 2018 des comptes administratif et de gestion et du rapport d'étude relatif à la transformation de l'ADEU en établissement public, il apparaît qu'au moins 10 % de l'achat public potentiel échappe à la DCP. Dans ces conditions, le ratio de 87,5 % (en valeur) doit être ramené à 78,75 %.

70 % ou plus de la valeur totale des marchés ayant été attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence au cours de l'exercice 2018, la note pour cette composante est B.

La note B est attribuée à la composante PI-24.2

Composante 24. 3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Cette composante examine, pour le dernier exercice clos, le degré d'accès du public à une information complète, fiable et à jour sur la passation des marchés.

La qualité de l'information fournie au public au sujet de la passation des marchés de la collectivité est mesurée à travers six items :

- le cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés ;
- les plans de passation de marchés publics ;
- les opportunités de soumissions ;
- les marchés attribués (objet, fournisseur et valeur) ;
- les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés ;
- les statistiques annuelles de passation de marchés.

Résultats

- Cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés : *accessible à tout moment, en libre accès.*
- Plans de passation de marchés publics : *non public.*
- Opportunités de soumissions : *publiés en temps et heure dans le Quotidien des marchés publics* (méthode utilisée : sondage, car il n'existe pas de constat par une garantie tierce).
- Marchés attribués (objet, fournisseur et valeur) : *publiés en temps et heure dans le Quotidien des marchés publics* (méthode utilisée : sondage, car il n'existe pas de constat par une garantie tierce).
- Informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés : *accessibles sur le site de l'Autorité de régulation de la commande publique (AR-COP).*
- Statistiques annuelles de passation de marchés : *disponibles dans le rapport public annuel 2018 d'activités de la DCP* (non en ligne).

Un des six items, le n°2-« Plans de passation des marchés », n'est pas satisfait, pour la plupart des marchés. Tous les autres critères (ex. publicité via « Le Quotidien des marchés publics ») sont remplis en temps voulu, pour la plupart des marchés.

Notation

Ces éléments conduisent à attribuer la note B.

Composante 24. 4 Règlement des litiges en matière de passation des marchés

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, l'existence et l'efficacité d'un mécanisme administratif indépendant d'examen des plaintes. Sur la base de six critères, il s'agit de mesurer l'indépendance et les prérogatives de l'organe chargé de traiter du contentieux des marchés en première instance et son libre accès à tous les requérants.

Résultats

Le décret n° 2014-554 du 27 juin 2014 a créé l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP), qui s'est substituée à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) mise en place en 2007.

La mise en place de cet organe indépendant de règlement des différends avait consacré la séparation de la fonction de contrôle *a posteriori* de celle de contrôle *a priori*, assurée par la Direction générale des marchés publics.

L'ARCOP compte trois instances : le Conseil de régulation, l'Organe de règlement des différends (ORD) et le Secrétariat permanent.

Le Conseil de régulation, de 12 membres, est tripartite et paritaire (secteur public, secteur privé et société civile).

L'ORD compte 24 membres représentant l'administration publique, le secteur privé et la société civile. La qualité de membre est incompatible avec celle du Conseil de régulation.

Les soumissionnaires ou candidats peuvent exercer un recours préalable auprès de l'autorité contractante avant de saisir l'ORD. Les requêtes en matière de litige et de conciliation sont adressées au Secrétaire permanent de l'ARCOP et la présidence de l'ORD est tournante entre les membres de l'administration.

Tout candidat, soumissionnaire ou titulaire, s'estimant injustement évincé des procédures de passation des marchés publics, peut exercer un recours gracieux ou hiérarchique. Il doit invoquer une violation caractérisée de la réglementation des marchés publics. L'autorité administrative compétente ou son supérieur hiérarchique est tenue de répondre à cette réclamation dans un délai de trois jours ouvrables, au-delà duquel le défaut de réponse sera constitutif d'un rejet implicite du recours gracieux ou hiérarchique.

L'ORD est une instance de recours non juridictionnel de règlement des différends survenus lors des différentes étapes de la commande publique.

Les plaintes des candidats et soumissionnaires dans la phase de passation peuvent porter sur :

- la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer la commande publique ;
- les conditions de publication des avis ;
- les règles relatives à la participation des candidats, aux capacités et/ou aux garanties exigées ;
- la conformité des documents d'appel d'offres à la réglementation ;
- les spécifications techniques retenues.

L'ORD rend sa décision dans les sept jours ouvrables, à compter de l'expiration du délai de recours, faute de quoi l'attribution de la commande publique ne peut plus être suspendue.

Les décisions de l'ORD sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif compétent.

Deux cas de soumissionnaires ayant saisi en 2018 l'ORD via l'ARCOP pour faire valoir leurs droits ont été portés à la connaissance de l'équipe d'experts.

Notation

Les dispositions mentionnées plus haut répondent aux six critères posés par la composante 24.4.

En effet, les plaintes sont examinées par un organe qui :

- (1) ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution – OUI ;
- (2) ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées – OUI ;
- (3) applique des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public – OUI ;
- (4) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés – OUI ;
- (5) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation – OUI ; et,
- (6) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe). – OUI

Dès lors, la note pour cette composante est A.

La note A est attribuée à la composante PI-24.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-24 : Gestion de la passation des marchés

Méthode de notation : M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 24 Gestion de la passation des marchés	B+	Le point à retenir porte sur les difficultés de mise en œuvre de la loi n° 2016-039 et du décret 2017-0049 qui requièrent un changement du suivi administratif des marchés.
24.1 : Suivi de la passation des marchés	B	Données globalement cohérentes, dont le suivi s'est détérioré depuis l'entrée en vigueur des dispositions mentionnées ci-dessus.
24.2 : Méthodes de passation des marchés	B	En valeur, plus de 70 % des marchés font l'objet d'une mise en concurrence normée.
24.3 : Accès du public aux informations sur la passation des marchés	B	Un des six items d'évaluation n'est pas satisfait.
24.4 : Règlement des litiges en matière de passation des marchés	A	Règlementation qui n'appelle pas de commentaires et, qui, selon la commune, est régulièrement utilisée par les requérants.

PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales

Cet indicateur mesure l'efficacité des contrôles internes généraux des dépenses non salariales, en analysant la qualité de la séparation des fonctions, du contrôle de l'engagement des dépenses et de la conformité aux procédures.

Composante 25.1 Séparation des fonctions

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, s'il existe une séparation des fonctions, laquelle constitue un élément fondamental du contrôle interne pour empêcher des agents ou groupe d'agents d'être en position de commettre et de dissimuler des erreurs ou des actes frauduleux dans le cadre de leurs fonctions.

Résultats

Le circuit de la dépense n'a pas varié depuis la dernière évaluation PEFA. Il est structuré en trois phases :

- l'engagement ;
- la liquidation/ordonnancement (ces deux phases sont fusionnées) ;
- le paiement par le comptable public.

L'engagement est visé en deux temps : par la direction générale des ressources, puis par le Contrôle financier d'État, qui exerce un contrôle *a priori*.

La vérification porte dans les deux cas sur la disponibilité des crédits et la régularité de la dépense.

Il est à noter que les dispositions applicables au Contrôle financier d'État n'évoquent ni la notion de performance, ni celle d'efficacité.

Selon le Contrôleur financier, la mise en œuvre des textes mentionnés ci-dessus s'appuiera sur le déploiement d'un manuel de procédures, assignant des rôles précis aux acteurs de la dépense. L'actualisation de ce document datant de 2014, nécessaire pour la prise en compte des textes sur les marchés de 2016 et 2017 (voir indicateur 24) est en cours.

L'AMGT a fait valoir que son manuel de procédures était aussi en cours de rédaction.

Notation

Les responsabilités sont explicitement définies pour la plupart des étapes clés, même si une clarification peut être nécessaire dans un petit nombre de domaines, ce qui relève de la notation B.

La note B est attribuée à la composante PI-25.1

Composante 25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, l'efficacité des contrôles des engagements de dépenses. L'exhaustivité et l'efficacité du dispositif de contrôle des engagements de dépenses par rapport aux disponibilités et aux allocations budgétaires sont appréciées.

Résultats

Sur la base d'un test de cheminement effectué à partir du manuel de procédures de 2014 et d'une revue des comptes de gestion et administratif de 2018, aucun dépassement de crédit n'a été constaté au cours de la période sous revue.

La robustesse des procédures déjà décrites pour la composante 25.1 répond aux critères posés par la composante 25.2.

Notation

Le dispositif de contrôle des engagements de dépenses mis en place est complet. Il limite efficacement les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations budgétaires approuvées.

La note A est attribuée à la composante PI-25.2

Composante 25.3 Respect des règles et procédures de paiement

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, le degré de conformité avec les règles et procédures de contrôle des paiements d'après les éléments d'information disponibles. Il s'agit d'évaluer si les paiements sont effectués conformément aux procédures ordinaires et dans quelle mesure les exceptions sont dûment autorisées au préalable et justifiées.

Résultats

Selon les soldes mensuels du compte 580 « avances aux régisseurs d'avances » pour les dix premiers mois de l'année 2019, les mouvements financiers mensuels des régies d'avance varient entre 300 et 400 millions de F cfa, ce qui les situe à moins de 10 % des flux de paiements.

Notation

Tous les paiements sont effectués conformément aux procédures ordinaires. Toutes les exceptions sont dûment autorisées au préalable et justifiées. Elles sont limitées en montant (voir ci-dessus). La notation est A.

La note A est attribuée à la composante PI-25.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-25 : Contrôles internes des dépenses non salariales**Méthode : M2**

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 25 : Contrôles internes des dépenses non salariales	A	Procédures globalement solides et respectées.
25.1 : Séparation des fonctions	B	Manuel de procédures non opérationnel.
25.2 : Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	A	Exceptions limitées.
25.3 : Respect des règles et procédures de paiement	A	Exceptions aux procédures limitées et justifiées.

PI-26. Audit interne

Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes.

Composante 26.1 Portée de l'audit interne

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, dans quelle mesure les entités publiques sont soumises à un audit interne. Il s'agit de mesurer si l'audit interne est opérationnel pour tout ou partie des entités de la collectivité et pour quelle part des dépenses et recettes budgétisées correspondantes.

Résultats

Selon sa charte, du 12 septembre 2019, l'audit interne, doté de quatre agents, couvre en théorie l'ensemble des activités de la commune et de ses satellites : unités socio-économiques, lycées municipaux et centres de santé et de la promotion sociale.

Ce service a commencé à se déployer à partir du 4^{ème} trimestre 2018. Il succède à l'Inspection Technique Générale, qui avait cessé ses activités en 2017.

Notation

Bien que l'audit interne n'a pas encore réellement commencé d'exercer son activité, l'adoption de sa charte et le recrutement de l'équipe d'auditeurs en fait un service opérationnel (prêt à fonctionner), pour la plupart des entités de la commune de Ouagadougou au moment de l'évaluation.

La note A est attribuée à la composante PI-26.1

Commentaires

Les recrutements des auditeurs internes sont intervenus au cours de l'année 2019. Il n'existe pas de programme annuel d'audit interne pour la période sous revue. L'audit interne ne dispose, à ce stade, d'aucun document alignant ses missions avec la totalité des services sur lesquels il exerce ses compétences et sur les diligences à conduire pour chacune d'entre elles.

Composante 26.2. Nature des audits et normes appliquées

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, la nature des audits réalisés et le degré d'adhésion aux normes professionnelles. Il s'agit de mesurer si l'audit interne adopte une démarche robuste basée sur le risque, capable d'aller au-delà de la mesure de la conformité financière.

Résultats

La charte de l'audit interne mentionnée ci-dessus fait explicitement référence à ses nouvelles missions d'audit de performance. Toutefois, le service ne s'est pas encore doté d'une assurance qualité. Un plan d'audit basé sur les risques n'a pas encore été adopté pour l'exercice à venir, mais le service a indiqué que cela serait fait dans les semaines à venir. La notation ne peut donc excéder la note B.

Notation

La norme d'audit définie dans la charte prévoit expressément que les audits dépassent la simple conformité financière pour évaluer la pertinence et l'efficacité des contrôles internes. L'absence d'assurance de la qualité, prévue dans les normes ISA, est à noter.

La note B est attribuée à la composante PI-26.2

Composante 26.3 Conduite d'audits internes et rapports d'audit

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, les éléments attestant l'existence d'une fonction efficace d'audit interne (ou de suivi des systèmes), comme en témoignent la préparation de programmes d'audit annuels et leur mise en œuvre effective, notamment la disponibilité de rapports d'audit interne. Elle s'attache à vérifier l'existence de programmes annuels d'audit interne et la proportion d'audits prévus sont menés à bien.

Résultats

Il n'existe pas de programme annuel d'audit interne pour la période sous revue.

Notation

L'absence de programme annuel d'audit interne conduit à attribuer la note D pour cette composante.

La note D est attribuée à la composante PI-26.3

Commentaires :

Au moment de la mission, le programme 2020 de l'audit interne n'était pas arrêté. Selon le service, cette lacune devait être comblée dans les semaines à venir.

Il n'existe pas de comité d'audit susceptible de veiller à la mise en œuvre des recommandations produites.

Composante 26.4 Suite donnée aux audits internes

Cette composante examine, pour les rapports produits durant les trois derniers exercices clos, l'ampleur des suites données par les directions aux conclusions des audits internes. Elle analyse la réponse du management de la collectivité aux recommandations d'audit.

Résultats

Le service d'audit interne a produit un rapport de l'Inspection technique générale datant de 2016, portant sur la gestion municipale des vaccins, en indiquant que les recommandations formulées avaient été mises en œuvre. Cela ne saurait suffire à démontrer que les critères posés par la composante 26.4 sont remplis.

Notation

En tout état de cause, les activités de l'audit interne, nouvellement créé, ne couvrent réellement qu'un des 12 trimestres de la période sous revue imposée par l'indicateur, ce qui conduit à attribuer l'évaluation NA.

La mention NA est attribuée à la composante PI-26.4

Commentaire

Depuis 2018, la commune a entrepris de structurer son service d'audit interne. Ces efforts sont réels et méritent d'être reconnus comme tels, au-delà de la notation. Ils devraient porter leurs fruits dans les années à venir. L'audit interne contribuera à sécuriser des procédures sensibles, telle la paie, en procédant à des opérations de contrôle complètes et/ou aléatoires et/ou sur échantillon.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-26 : Audit interne

Méthode : M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 26 : Audit interne	D+	L'audit interne ne s'est structuré qu'à la fin 2019. Il doit être accompagné dans sa professionnalisation.

26.1 : Portée de l'audit interne	A	La charte de l'audit interne, document à caractère général, précise que ce service est compétent pour l'intégralité des entités de la commune.
26.2 : Nature des audits et normes appliquées	B	L'audit interne ne s'est pas encore doté d'une assurance qualité. Un plan d'audit basé sur les risques n'a pas encore été adopté.
26.3 : Conduite d'audits internes et rapports d'audit	D	Il n'existe pas de programmes annuels d'audit interne pour la période sous revue.
26.4 : Suite donnée aux audits internes	NA	Pas de rapports produits durant les trois derniers exercices clos.

Pilier 6 : Comptabilité et reporting

PI-27 Intégrité des données financières

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires au Trésor de la collectivité, ses comptes d'attente et ses comptes d'avance font l'objet d'un rapprochement régulier. Il évalue également les méthodes mises en place afin de garantir l'intégrité des données financières.

Composante 27-1 : Rapprochement des comptes bancaires

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la régularité des rapprochements bancaires. Les données sur les transactions figurant dans les comptes de la commune auprès de banques (banque centrale ou banques commerciales) et dans les livres de la commune doivent faire l'objet de rapprochements réguliers et en temps voulu. Le champ couvert est celui des comptes de la commune mais également de ses unités budgétaires et extra-budgétaires.

Résultats

1/ La commune de Ouagadougou ne possède pas de compte bancaire propre. Toutes ses opérations de trésorerie sont retracées en comptabilité communale sur le compte 441 (en débit et en crédit) lequel fonctionne en miroir avec le compte 568, compte au Trésor du comptable public, présent dans les écritures comptables du trésorier régional du centre, comptable secondaire de l'Etat. Il est précisé que ce comptable secondaire de l'Etat est aussi le comptable de la commune, en tant que comptable principal justiciable devant la Cour des comptes.

Les comptes 441 (comptabilité communale) et 568 (comptabilité Etat) sont mouvementés de manière simultanée, et en sens inverse, grâce à un interfaçage entre les applications comptables informatisées. Une fiche de liaison quotidienne complète le dispositif. Le service comptable de la trésorerie municipale (la Trésorerie Régionale du Centre, TRC)

rapproche chaque jour, en dépenses et en recettes, les écritures présentes au compte 441 au vu des pièces justificatives.

Au vu de cette procédure, on peut constater que le rapprochement du compte bancaire de la commune de Ouagadougou est réalisé quotidiennement.

2/ Par ailleurs, diverses entités distinctes mais dépendantes de la commune de Ouagadougou possèdent un compte de dépôt auprès du Trésor public. Il existe 95 comptes bancaires de cette nature tenus par le trésorier régional du centre, en tant que banquier. Les titulaires de ces comptes possèdent un chéquier et ont la capacité de recevoir et d'envoyer des virements. Ces démembrements de la municipalité et leurs comptes sont dans le champ de la composante 27.1 selon la méthodologie 2020, cf guide pour les évaluations PEFA au niveau infra-national, juin 2020.

3/ Une entité aujourd'hui incluse dans l'administration municipale et rattachée au Maire, l'Agence municipale des grands travaux (AMGT) possède cinq comptes au Trésor qui hébergent des sommes importantes, environ 50 % du solde des 95 comptes au Trésor tenus par le trésorier régional du centre. Ces comptes font l'objet d'un rapprochement chaque mois. Le trésorier régional du centre transmet un relevé de compte mensuel qui est rapproché du journal par la direction financière de l'AMGT.

Par ailleurs, l'Agence de Développement Economique Urbain (ADEU), elle aussi pour le moment administration de la commune rattachée au Maire, a reçu du ministre des Finances l'autorisation d'ouvrir un compte bancaire dans une banque commerciale, la Banque Atlantique. Les rapprochements bancaires sont effectués régulièrement au sein de l'ADEU au vu des relevés de compte adressés par la banque. Cette situation s'explique par les missions de l'ADEU et sa prochaine évolution en EPLE en 2020.

Notation

La note A impose que tous les comptes bancaires de l'administration centrale de la commune et de ses unités extra-budgétaires soient pris en compte et que les rapprochements aient lieu au moins une fois par semaine. Les services de la commune de Ouagadougou et son comptable public procède quotidiennement à cet exercice par le compte de disponibilité présent en comptabilité (441). En revanche, les comptes au Trésor qui accueillent les montants les plus importants car concernant les grands projets d'investissement font l'objet d'un rapprochement seulement mensuel.

La note B est attribuée à la composante PI-27.1

Commentaires

Le compte de trésorerie de la commune de Ouagadougou, miroir du compte au Trésor du Trésorier du Centre, est parfaitement suivi quotidiennement mais les comptes au Trésor

sur lesquels sont gérés les grands projets de la mairie et qui constituent en masse l'essentiel du budget de la commune sont suivis mensuellement.

Il est souligné que cette situation prendra fin en 2020, année au cours de laquelle les deux grands opérateurs des dépenses d'investissement, l'AMGT pour la construction et l'ADEU pour la gestion, seront érigés en établissements publics locaux (voir commentaires sous PI-1).

Enfin, il a été observé que des comptes bancaires au Trésor sont gérés par des régisseurs, d'autres par le Receveur municipal qui possède la signature, d'autres enfin ont pour titulaire unique des personnes qui ne sont pas comptables publics. Cette dernière situation pourrait être constitutive de gestion de fait et mériterait d'être expertisée, sujet qui n'entre pas dans le champ de cette évaluation.

Composante 27-2 : Comptes d'attente

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, la régularité avec laquelle les comptes d'attente, y compris les dépôts divers/autres éléments de passif, sont rapprochés et apurés en temps voulu. L'absence d'apurement des comptes d'attente fausse les rapports financiers et ouvre la possibilité de comportements frauduleux ou d'actes de corruption.

Résultats

Plusieurs comptes d'attente figurent dans la comptabilité de la commune de Ouagadougou :

- 4620, dépôts de garantie et cautionnements sur marchés publics, solde 117 M cfa au 31/12/2018. les opérations les plus anciennes datent de 2011 ;
- 4629, autres dépôts et cautionnements, solde 6,6 M cfa au 31/12/2018. Les opérations les plus anciennes datent de 2008 ;
- 492, dépenses à classer ou à régulariser, solde anecdotique (10 K cfa) au 31/12/2018. Les opérations les plus anciennes datent de 2016 ;
- 475, recettes à imputer aux gestions suivantes, solde 1,5 M cfa au 31/12/2018. Les opérations les plus anciennes datent de 2016 ;
- 490, recettes à classer ou à régulariser, solde 11 M cfa au 31/12/2018. Les opérations les plus anciennes datent de 2015.

Un état des recettes à payer (compte 655) a également été consulté. Le solde au 25 octobre 2019 est de 3,7 M cfa. Les restes les plus anciens remontent à 2011.

Les états de développement de solde de ces comptes sont produits chaque année à la Cour des comptes avec le compte de gestion du comptable public.

Il a été constaté qu'aucun apurement de ces comptes n'est intervenu, ni aucune annotation

sur les états de développement de solde justifiant de maintenir les écritures en l'état.

Notation

La note C exige des rapprochements au moins annuels et un apurement à la clôture de l'exercice, sauf justification ; cette condition n'est pas remplie.

La note D est attribuée à la composante PI-27.2

Commentaire

Les faiblesses relevées en matière de rapprochements des comptes d'attente et de leur apurement ne sauraient être imputées aux services de la municipalité. Ces procédures relèvent de la responsabilité du comptable public, le trésorier régional du Centre, agent de l'Etat.

Composante 27-3 : Comptes d'avance

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les comptes d'avances sont rapprochés et apurés. Les avances couvrent les montants versés aux fournisseurs dans le cadre des marchés publics, ainsi que les avances au titre des déplacements et des dépenses opérationnelles.

Résultats

La comptabilité de la commune de Ouagadougou ne comporte pas de comptes d'avances. Les avances sur marchés sont traitées comme des opérations ordinaires et il n'existe plus de comptes d'avances des régisseurs depuis 2012.

Notation

Le manuel PEFA 2016 (volume II) prévoit qu'en l'absence de comptes d'avances la mention NA doit être portée à cette composante.

La mention NA est attribuée à la composante PI-27.3

Composante 27-4 : Processus mis en place pour assurer l'intégrité des données financières

Cette composante évalue, au moment de l'évaluation, dans quelle mesure les processus contribuent à la présentation d'informations financières fiables et met l'accent sur l'intégrité des données, c'est-à-dire leur exactitude et leur exhaustivité (ISO/CEI, normes internationales, 2014).

Résultats

Tous les enregistrements dans le logiciel comptable de la mairie (Gescomad) sont tracés. Les agents des services recettes, dépenses et comptabilité de la direction des finances et du budget détiennent un code personnel qui leur permet d'entrer dans le logiciel et une habilitation limitative qui définit les modules et les données sur lesquels ils peuvent intervenir.

La base de données regroupant toutes les données de la comptabilité de l'ordonnateur ne peut être modifiée que par le directeur des services informatiques, seul détenteur du code autorisant des déverrouillages et des modifications de données. Toutes les modifications réalisées par ce directeur sont retracées sur un document, en l'espèce un fichier externe au logiciel Gescomad.

Notation

L'accès aux données est limité et contrôlé ; le système informatique permet de savoir qui a écrit ou modifié telle ou telle donnée ; le directeur des services informatiques est seul garant de l'intégrité des données. Il n'existe pas de piste d'audit, condition pour obtenir la note B.

La note C est attribuée à la composante PI-27.4

Commentaires

La protection de l'intégrité des données est simple mais se révèle robuste.

Toutefois, le logiciel Gescomad, installé depuis 2006, n'a jamais fait l'objet d'un audit interne, ni externe, au titre de la sécurité des données.

Le service de l'Audit interne créé en 2017, et qui devient progressivement opérationnel en 2019, devrait permettre de combler cette lacune.

L'entrée en vigueur du schéma directeur informatique de février 2018, qui recommande notamment le regroupement sur une plateforme informatique intégrée des gestions des ressources humaines, de la paie et de la comptabilité de l'ordonnateur souligne la nécessité d'un tel audit interne.

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-27 : Intégrité des données financières

Méthode de notation M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
----------------------------	------	-----------------------

PI – 27 Intégrité des données financières	C	
27.1 : Rapprochement des comptes bancaires	B	Rapprochement mensuel des comptes bancaires au Trésor accueillant la majorité des fonds gérés par l'administration générale de la mairie.
27.2 : Comptes d'attente	D	Pas d'apurement annuel des comptes d'attente.
27.3 : Comptes d'avance	NA	Pas de comptes d'avances.
27.4 Processus mis en place pour assurer l'intégrité des données financières	C	L'intégrité des données est assurée mais il n'existe pas de piste d'audit.

PI – 28 : Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget

Cet indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution du budget.

Composante 28-1 : Portée et comparabilité des rapports

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, dans quelle mesure les informations sont présentées dans des rapports en cours d'année sous une forme qui se prête à une comparaison aisée avec le budget initial (en ce sens qu'ils couvrent les mêmes éléments, qu'ils utilisent la même base de comptabilité et qu'ils sont présentés de la même manière).

Résultats

La direction des finances et du budget produit un rapport mensuel sur l'exécution du budget communal. Ce rapport est signé par la Directrice générale des ressources et adressé aux Maires d'arrondissements, aux chefs de services et à tous les responsables d'unités budgétaires. Il est communiqué au Maire de Ouagadougou.

Les tableaux produits exposent l'état d'avancement de l'exécution budgétaire en recettes et en dépenses. Ils comprennent, avec un certain degré de détail les principaux postes de recettes et de dépenses. L'accent est mis sur le suivi des engagements et des mandatements ainsi que sur la situation de trésorerie.

Toutefois, ces rapports ne couvrent pas tout le champ du budget initial ; notamment ils ne font pas ressortir toutes les lignes budgétaires (chapitre, article, paragraphes et sous paragraphes).

Notation

La note A suppose de couvrir tout le champ du budget initial, notamment toutes les lignes budgétaires, ce qui n'est pas le cas de ces rapports. Les conditions requises pour l'obtention de la note C (possibilité de comparaisons directes avec le BP pour les principales lignes) sont atteintes et au-delà. La note B est donc retenue pour cette composante.

La note B est attribuée à la composante PI-28.1

Commentaires

Les rapports mensuels communiqués au Maire et aux responsables des unitaires budgétaires par la Directrice générale des ressources sont de précieux outils de pilotage de l'exécution budgétaire au plus près du terrain. Ils permettent d'adresser en temps utile les alertes nécessaires à la prise de mesures correctrices, s'il y a lieu. Le Maire étant destinataire des rapports, il est également en mesure de faire part aux services de ses observations, priorités et décisions.

Composante 28-2 : Calendriers de publication des rapports

Cette composante détermine, pour le dernier exercice clos, si les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget sont soumis en temps voulu et s'accompagnent d'une analyse et de commentaires sur l'exécution du budget.

Résultats

Les rapports mensuels sur l'exécution du budget communal sont étudiés chaque mois dans le cadre d'un comité de suivi budgétaire. Celui-ci est présidé par le Maire et rassemble, outre la Directrice générale des ressources et le Directeur des finances et du budget, les Maires d'arrondissements et les responsables d'unités budgétaires concernés (DGSTM, ADEU, AMGT, la direction de la commande publique ...). Ce comité se réunit dans les dix ou quinze jours au plus tard qui suivent la fin du mois concerné.

Notation

La pratique de la commune de Ouagadougou en matière de diffusion des rapports mensuels d'exécution budgétaire correspond à la note A (publication dans les deux semaines qui suivent la fin du mois).

La note A est attribuée à la composante PI-28.2

Commentaire

Le pilotage budgétaire mis en place par la DGR de la commune de Ouagadougou existe de longue date. Il est bien rôdé, connu et apprécié des chefs de service. Il implique l'autorité élue qui dispose d'un instrument de suivi rapproché de ses priorités.

Composante 28-3 : exactitude des rapports

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, l'exactitude des rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget soumis, en précisant si ces rapports portent à la fois sur les dépenses engagées et sur les dépenses payées.

Résultats

Le rapport mensuel sur l'exécution du budget communal est élaboré par la direction de l'assiette fiscale communale. Celle-ci est rattachée à la Directrice générale des ressources et comprend un service statistique et d'analyse financière qui possède les compétences propres à la rédaction de ce type de rapport.

Les données relatives aux dépenses comprennent les engagements et les paiements. Une analyse est produite chaque mois sur les causes des écarts d'exécution observés en recettes et en dépenses. La situation de la trésorerie est également décrite.

Les données présentes dans les rapports mensuels sont issus de tableaux de suivi produits par le logiciel de comptabilité de l'ordonnateur Gescomad. Elles font l'objet d'un contrôle interne par la DGR et la DFB. Enfin, ces données sont confrontées en fin de mois et en fin d'année avec celles issues de la comptabilité du comptable public. Ce rapprochement avec une source extérieure garantit aussi l'exactitude des données.

Notation

Le cheminement de la confection des rapports mensuels, les contrôles internes et externes mis en place, l'étendue des informations produites correspondent aux exigences de la note A.

La note A est attribuée à la composante PI-28.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-28 : Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget

Méthode de notation M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 28 Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget	B+	Rapports mensuels opérationnels, centrés sur les priorités.
28.1 : Portée et comparabilité des rapports	B	La plupart des données du BP sont reprises mais pas toutes les lignes budgétaires.
28.2 : Calendriers de publication des rapports	A	Publication dans les 15 jours suivant la fin du mois.
28.3 : Exactitude des rapports	A	Les données sont exactes et contrôlées.

PI – 29 : Rapports financiers annuels

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les états financiers sont complets, établis dans les délais prévus et conformes aux principes et normes comptables généralement acceptés.

Composante 29-1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels

Cette composante évalue, pour le dernier exercice clos, l'exhaustivité des rapports financiers. Les rapports financiers annuels doivent comprendre une analyse donnant lieu à une comparaison des résultats avec le budget initial de la commune. Ils doivent présenter des informations complètes sur les recettes, les dépenses, les actifs, les passifs, les garanties et les obligations à long terme.

Résultats

Le décret n° 2006-204 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso définit les obligations de l'ordonnateur et du comptable public en matière de production de rapports financiers annuels. L'ordonnateur doit produire un compte administratif (art. 97) et le comptable public doit produire un compte de gestion (art. 108). La liste des pièces accompagnant le compte de gestion est définie par l'article 112.

Les listes (2016, 2017) des pièces transmises par le trésorier régional du centre, comptable public de la commune de Ouagadougou, à la Cour des comptes à l'appui de son compte de gestion ont été communiquées à l'équipe d'experts.

Les pièces transmises par le comptable public sont rigoureusement conformes aux textes

juridiques en vigueur, notamment le régime financier des collectivités territoriales.

Notation

L'absence de tableaux de flux de trésorerie rapprochés ne permet pas d'octroyer la note A. La note B suppose que les rapports soient annuels et qu'y figurent des informations sur les recettes, les dépenses, les actifs financiers, les garanties et les obligations à long terme. Ces informations sont présentes dans le rapport produits.

La note B est attribuée à la composante PI-29.1

Commentaires

Les rapports financiers annuels imposés par les règles de la comptabilité publique burkinabè sont très réglementés. La commune de Ouagadougou respecte la totalité de ses obligations en matière de rapports et annexes à produire, tant à la tutelle, au Conseil municipal qu'à la Cour des comptes.

Composante 29-2 : Rapports financiers soumis à des auditeurs externes

Cette composante évalue, pour le dernier rapport financier annuel soumis à l'audit externe, la ponctualité de la soumission des rapports financiers de fin d'exercice, qui est considérée comme le principal indicateur de l'efficacité du système de reporting comptable et financier.

Résultats

Le décret n° 2006-204 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso dispose que le compte de gestion et les justifications afférentes sont adressés, après mise en état d'examen par la direction chargée de la comptabilité publique, avant le 30 septembre de l'année suivant la clôture de l'exercice (art.110).

Les résultats suivants ont été relevés :

Années	Date de transmission à la DGTCP par le comptable public	Date de transmission à la Cour des comptes par la DGTCP	Date butoir réglementaire pour la Cour des comptes
2016	03/10/17	22/02/18	30/09/17
2017	09/08/19	Non déposé	30/09/18
2018	Non transmis au 18/11/19	Non déposé	30/09/19

Sources : Trésorerie régionale du Centre et Cour des comptes

Notation

La note C impose une transmission à l'auditeur externe dans les 9 mois suivant la fin de l'exercice. Cette condition n'a jamais été atteinte au cours des trois exercices sous revue.

Toutefois, la transmission des comptes de gestion du comptable public, accompagné du compte administratif de l'ordonnateur échappe à la commune puisqu'elle est le fait d'un agent de l'État, le trésorier régional du centre.

Pour ce qui la concerne, la commune de Ouagadougou a adopté ses comptes administratifs aux dates suivantes :

Années	Date d'adoption du CA par le Conseil municipal	Date de transmission du CA par le Maire à la CTI	Date butoir réglementaire pour la transmission à la CTI
2016	31/05/17	14/06/17	14/06/17
2017	31/05/18	11/06/18	14/06/18
2018	03/07/19	11/07/19	17/07/19

Source : *Questure*

Elle a ainsi satisfait à ses obligations de vote rapide après la fin de l'exercice du compte administratif et de transmission de celui-ci à la tutelle dans les 10 jours qui suivent le vote par le Conseil municipal.

La note D est attribuée à la composante PI-29.2

Commentaires

L'équipe d'experts a choisi de noter cette composante en suivant la méthodologie du manuel PEFA 2016 (volume II), bien que la responsabilité de la note sévère n'incombe pas à la commune. L'attention est ainsi appelée sur les défaillances de la trésorerie municipale et de la DGTCP en ce domaine pour que les mesures correctrices appropriées soient mises en œuvre.

Une autre option aurait consisté à considérer la tutelle, incarnée par la Commission technique interministérielle (CTI), comme un auditeur externe.

Dans ce cas, les conditions la note B aurait été attribuée (transmission dans les six mois), en considérant que l'exercice budgétaire communal se clôt le 28 février N+1, au terme de la journée complémentaire.

L'équipe d'experts n'a, toutefois, pas retenu cette position considérant que la tutelle financière de l'Etat ne peut être assimilée à un auditeur externe.

Composante 29-3 : Normes comptables

Cette composante évalue, pour les trois derniers exercices, dans quelle mesure les rapports financiers annuels sont compréhensibles pour les utilisateurs auxquels ils sont destinés et contribuent à assurer la responsabilisation et la transparence.

Résultats

Les normes comptables applicables par les comptables publics au Burkina Faso sont décrites par les principaux textes suivants :

- le décret n° 2006-204 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso ;
- le décret n° 2016-0381 du 8 juillet 2016 portant règlement général de comptabilité publique ;
- arrêté n° 2011-068 du 19 octobre 2011 portant adoption d'une contexture type du budget des collectivités territoriales ;
- l'arrêté n° 2012-351 du 2 octobre 2012 portant nomenclature comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso ;
- l'instruction comptable de 1993 applicable aux communes du Burkina Faso.

Le règlement général de comptabilité publique dispose en son article 127 que le plan comptable de l'Etat et des autres organismes publics s'inspire du Système Comptable de l'Ouest Africain et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités de l'Etat.

Les instructions relatives à la comptabilité des collectivités territoriales précisent que le cadre comptable de la comptabilité communale s'inspire du plan comptable général de l'Etat et se rapproche du plan comptable en usage dans le secteur privé.

Notation

Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers de la commune de Ouagadougou sont clairement définies dans les textes juridiques, elles sont constantes dans le temps et bien respectées par la CO. Elles sont donc conformes au cadre juridique national et celui-ci est aligné sur les normes internationales. Les normes pour établir les rapports financiers annuels sont bien divulguées. Ces critères sont ceux qui sont attendus par l'obtention de la note A.

La mention A est attribuée à la composante PI-29.3

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-29 : Rapports financiers annuels

Méthode de notation M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 29 Rapports financiers annuels	D +	Performance satisfaisante des services municipaux mais défaillance de la TRC et de la DGTCP.
29.1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels	B	Respect des règlements de comptabilité. Absence de tableaux de flux de trésorerie.
29.2 : Rapports financiers soumis à des audits externes	D	Transmission au-delà des délais des comptes de gestion à la Cour des comptes par la TRC et la DGTCP.
29.3 : Normes comptables	A	Les normes comptables sont stables, claires et respectées par la CO. Les commentaires des variations avec les grandes normes internationales ne sont pas du ressort de la CO.

Pilier 7 : Supervision et audit externe

PI-30. Audit externe

Cet indicateur examine la portée de l'audit, les normes de référence, la qualité de la soumission des rapports d'audit à l'assemblée délibérante de la collectivité, les suites données et l'indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC).

En vertu de la loi organique n° 2000-014 du 16 mai 2000, le contrôle externe de la commune de Ouagadougou relève de la Cour des comptes, Institution Supérieure de Contrôle (ISC) du Burkina Faso.

Composante 30.1 Portée de l'audit et normes d'audit

Cette composante mesure, sur les trois derniers exercices clos, la réalité des audits des rapports financiers couvrant les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs des entités de la collectivité sur la base des normes ISSAI ou de normes d'audit nationales cohérentes au cours des trois derniers exercices clos et la capacité de ces audits à faire ressortir toutes les questions importantes, risques systémiques et les risques au niveau des

contrôles.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité, qu'il s'agisse de contrôle juridictionnel du comptable, de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'a été conduit au cours des trois derniers exercices.

Notation

La note s'établit donc à D

La note D est attribuée à la composante PI-30.1

Composante 30.2. Soumission des rapports d'audit à l'assemblée délibérante de la collectivité

Ils mesurent la rapidité de la présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité des rapports financiers par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au titre des trois derniers exercices clos.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité, qu'il s'agisse de contrôle juridictionnel du comptable, de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'a été conduit au cours des trois derniers exercices.

Notation

La note s'établit donc à D.

La note D est attribuée à la composante PI-30.2

Composante 30.3 Suite donnée aux audits externes

Ils mesurent la qualité et la rapidité de la réponse officielle donnée par le Conseil municipal aux audits intervenus au cours des trois derniers exercices clos.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité n'ayant été conduit au cours des trois derniers

exercices, aucun rapport n'a été soumis au conseil municipal, aucune suite de rapport n'a pu être soumise à l'assemblée délibérante de la collectivité.

Notation

La note s'établit donc à D

La note D est attribuée à la composante PI-30.3

Composante 30.4 Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC)

L'indépendance de l'ISC du Burkina Faso chargée de l'audit des collectivités territoriales s'apprécie, au moment de l'évaluation, au regard de ses procédures de nomination et de rémunération de ses dirigeants, de l'approbation et de l'exécution de son budget, de la planification de ses missions d'audits, de la publicité donnée à ses rapports.

Son indépendance peut être garantie par la loi. Elle doit avoir un accès sans restriction de contenu et dans des délais rapides à tous les dossiers, la documentation et toutes les informations qui lui sont utiles.

Résultats

Les comptes administratifs et de gestion sont censés être remis, certes indirectement par le truchement de la TCR puis de la DGTCP, à la Cour des comptes, qui dispose donc d'un accès à l'information financière de la commune. La Cour des comptes possède un pouvoir de sanction en cas de comptes non déposés.

La Cour n'appuie pas sa programmation sur des critères objectifs de risque, de fréquence et d'enjeu, garants de son indépendance et exposés dans un document officiel susceptible de concerner la commune de Ouagadougou. Si cette démarche était mise en œuvre, le premier « grand compte » du pays aurait nécessairement fait l'objet d'un contrôle au cours des dix dernières années.

Au demeurant, la Cour a indiqué que la situation n'a pas évolué depuis le dernier rapport national PEFA de 2017 (« Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA 2016 au Burkina Faso / Projet n° 2017/384263 décembre 2017 ») qui concluait : « *L'indépendance de la Cour est entravée par l'absence d'autonomie financière de cette Institution et aussi par le fait que la Cour des comptes n'a pas encore un accès illimité et dans les délais prévus aux données, documents et informations.* » (Composante 30.4 Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques).

Notation

Pour obtenir la note C, l'ISC doit opérer de manière indépendante du pouvoir exécutif des administrations centrales et infra-nationales. Cette indépendance est assurée par les procédures de nomination et de rémunération des responsables de l'institution et par les règles d'approbation et d'exécution de son budget. L'institution doit avoir un accès illimité et dans les délais prévus à la majorité des données, documents et informations demandés.

L'absence d'autonomie financière ne permet pas l'attribution de la note C et justifie la note D.

La note D est attribuée à la composante PI-30.4

Commentaires

La commune de Ouagadougou ne porte évidemment aucune responsabilité dans le fait qu'elle n'a fait l'objet d'aucun audit, de quelque nature que ce soit, pour la période sous revue.

Le tableau ci-dessous donne les dates de publication et d'envoi des états financiers annuels de la CO, qui constituent son principal document financier à auditer.

Années	Date de transmission à la DGTCP par le comptable public	Date de transmission à la Cour des comptes par la DGTCP	Date butoir réglementaire pour la Cour des comptes
2016	03/10/17	22/02/18	30/09/17
2017	09/08/19	Non déposé	30/09/18
2018	Non transmis au 18/11/19	Non déposé	30/09/19

Sources : Trésorerie régionale du Centre et Cour des comptes

Résultats synthétiques Indicateur PI – 30 : Audit externe

Méthode : M1

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 30 : Audit externe	D	Aucun audit conduit sur la période de référence. Toutefois, la CO n'a aucun moyen d'action en la matière.
30.1 : Portée de l'audit et normes d'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.
30.2 : Soumission des rapports	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.

d'audit à l'assemblée délibérante de la collectivité		
30.3 : Suite donnée aux audits externes	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.
30.4 : Indépendance de l'institution supérieure de contrôle	D	Absence d'autonomie financière de l'ISC.

PI-31. Recommandations de l'assemblée délibérante concernant l'audit

Cet indicateur met l'accent sur l'examen par l'assemblée délibérante de la CO des rapports financiers vérifiés de l'administration, y compris les unités institutionnelles, dans la mesure où, soit a) elles sont tenues par la loi de présenter des rapports d'audit au « pouvoir législatif », soit b) l'unité à laquelle elles rendent compte ou par laquelle elles sont contrôlées doit répondre aux questions et prendre des mesures pour leur compte.

Remarque liminaire : les travaux et les procédures qui sont évalués dans les quatre composantes de cet indicateur ne sont pas réalisés par la CO ce qui conduit à la note D. Cette situation n'est pas imputable à la commune de Ouagadougou, qui la subit, mais entièrement à l'ISC défailante envers la CO.

Composante 31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit

Il s'agit d'apprécier, sur les trois derniers exercices clos, la rapidité de l'examen des rapports d'audit des états financiers annuels par l'assemblée délibérante.

Résultats

Ils portent sur les délais d'examen par l'assemblée délibérante des rapports d'audit.

Aucun audit externe de la CO, en matière de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'a été conduit au cours des trois derniers exercices.

Aucun audit externe de la collectivité n'ayant été conduit au cours des trois derniers exercices, aucun rapport n'a été soumis au Conseil municipal.

Notation

La note s'établit donc à D.

La note D est attribuée à la composante PI-31.1

Composante 31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit

Ils mesurent, sur les trois derniers exercices clos, la fréquence et le degré de « couverture » des auditions relatives aux conclusions des rapports d'audit.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité, notamment en matière de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'ayant été conduit au cours des trois derniers exercices, aucun rapport n'a été soumis au Conseil municipal.

Notation

La note s'établit donc à D.

La note D est attribuée à la composante PI-31.2

Composante 31.3. Recommandations de l'assemblée délibérante concernant l'audit

Est évaluée ici, pour les trois derniers exercices clos, l'existence de recommandations par l'assemblée délibérante à l'exécutif de la collectivité.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité, notamment en matière de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'ayant été conduit au cours des trois derniers exercices, aucun rapport n'a été soumis au Conseil municipal.

Notation

La note s'établit donc à D.

La note D est attribuée à la composante PI-31.3

Composante 31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par l'assemblée délibérante

Il s'agit de mesurer, sur les trois derniers exercices clos, l'accès du public aux rapports d'audit, qu'il s'agisse d'ouverture aux auditions correspondantes ou de disponibilité de l'information via le Web.

Résultats

Aucun audit externe de la collectivité, notamment en matière de contrôle de la gestion de l'ordonnateur ou d'audit de la performance, n'ayant été conduit au cours des trois derniers exercices, aucun rapport n'a été soumis au Conseil municipal ni publié de façon à être accessible au public. Cela vaut, en particulier, pour l'exercice 2018.

Notation

La note s'établit donc à D.

La note D est attribuée à la composante PI-31.4

Résultats synthétiques de l'indicateur PI-31 : Recommandations de l'assemblée délibérante (Conseil municipal) concernant l'audit

Méthode M2

Indicateurs et composantes	Note	Explications résumées
PI – 31 : Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence. Toutefois, la CO n'a aucun moyen d'action en la matière.
31.1 : Calendrier d'examen des rapports d'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.
31.2 : Auditions sur les conclusions de l'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.
31.3 : Recommandations concernant l'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.
31.4 : Transparence de l'examen des rapports d'audit	D	Aucun audit conduit sur la période de référence.

3. Analyse globale de la performance de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou

3.1 – Points forts et points faibles du système de gestion des finances publiques

Remarque liminaire :

Un débat s'est ouvert, entre la mairie et l'équipe d'experts, durant la phase de finalisation du rapport provisoire, lors de l'échange contradictoire. Il a porté sur le point de savoir si, pour certaines composantes, le fait pour la commune de respecter parfaitement le droit national mais de ne pas satisfaire les exigences de la notation PEFA décrite dans le manuel 2016, volume II, méritait malgré tout une note A, ou à défaut une notation NA pour les composantes concernées.

En accord avec le secrétariat PEFA, l'équipe d'experts a maintenu une notation conforme aux critères PEFA. En effet, le propos même de la notation PEFA est de permettre des comparaisons internationales entre les entités évaluées ce qui impose que les critères d'appréciation soient les mêmes pour tous. De plus, les normes PEFA sont par définition des standards internationaux applicables à toutes les entités considérées. Elles forment un référentiel qui ne saurait varier en fonction de circonstances locales. La convergence vers le respect de ces normes, quand les écarts mesurés sont importants, fait partie des suites bienvenues après une évaluation. S'agissant d'une deuxième évaluation PEFA après celle réalisée en 2010, il est permis de penser que la commune de Ouagadougou était bien alertée sur les attentes des évaluateurs et n'a pas découvert leurs exigences en 2019. Enfin, il convient de souligner que pour certaines conditions non satisfaites, concernant par exemple la texture du budget (présentation par fonctions, dimension triennale), la commune a lancé les travaux utiles pour répondre aux meilleurs critères PEFA mais les bouleversements politiques de 2014 puis les élections municipales de 2016 ont retardé la mise en oeuvre de ces réformes.

→ ***Relations financières avec le gouvernement central***

La performance en ce domaine est non satisfaisante ; l'indicateur unique est noté D.

Le taux de versement des transferts prévus est faible (inférieur à 80 % en 2018), il n'existe pas de calendrier connu et stable des versements, ceux-ci n'ont pas une bonne prévisibilité. Cette situation relève d'une gestion opaque des transferts de l'État aux collectivités territoriales et n'est pas imputable à la commune qui subit cette situation.

→ ***Pilier 1 - Fiabilité du budget***

La fiabilité du budget n'est pas satisfaisante lorsque l'on compare les budgets exécutés par rapport aux budgets votés. Les indicateurs de ce premier pilier sont notés D , D+ et D.

1/ Deux aspects de la gestion du budget expliquent principalement la faible fiabilité du budget :

- la gestion comptable des grands projets d'investissement suivis, pour l'essentiel, en dépense de manière extra-comptable, par deux directions de l'administration communale directement rattachées au Maire ;
- les prévisions de recettes fiscales sont l'objet de débats manifestement non aboutis entre la commune et les services de la DGI.

2/ Un point fort mérite d'être relevé : l'absence de dépenses imprévues financées sur un chapitre « fourre-tout ».

Les faiblesses soulignées ici sont parfaitement connues des responsables des finances de la CO et les mesures correctrices sont prévues pour l'exercice 2021..

S'agissant des grands investissements, les deux directions en cause, l'AMGT et l'ADEU, vont être transformées en EPLA et EPLE en 2020. Ces deux nouveaux établissements publics locaux seront dotés de l'autonomie juridique et financière et les crédits qu'ils gèreront ne seront plus inscrits au budget de la CO.

L'amélioration des prévisions de recettes fiscales fait l'objet d'un dialogue entre la commune et la DGI. Un accord de partenariat a été signée en 2019. Il conviendra de s'assurer que les prévisions futures de recettes fiscales et de taxes locales soient plus proches de la réalité.

→ ***Pilier 2 - Transparence des finances publiques***

La transparence dans la gestion des finances publiques locales est très médiocre. Les sept indicateurs sont respectivement notés : D, B, D+, NA, D+, D et D.

1/ Les points faibles concernent plusieurs aspects de la gestion des finances publiques.

Les classifications fonctionnelles ou par programmes ne sont pas utilisées. La CO utilise la classification par nature économique fixée par le décret n° 2010-670 du 22 octobre 2010 portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso. Sur les douze éléments d'information requis par les normes PEFA et soumis au vote du conseil municipal et à l'approbation de l'autorité de tutelle, il ressort que 5 sont satisfaits, 5 non satisfaits et 2 non applicables.

On note l'existence de recettes et de dépenses non comptabilisées dans les états financiers de la CO ; elles représentent des montants significatifs :

- en 2018, les dépenses des grands projets d'investissement, 171 % des dépenses totales, ne figuraient pas dans les comptes de la CO ; le pourcentage est de 115 % pour ce qui concerne les recettes des grands projets d'investissement non retracés dans les états financiers de la commune.

Ce constat amène à conclure qu'en 2018 les données budgétaires de la CO reprises dans ses états financiers ne sont pas exhaustives au regard de la norme PEFA.

2/ Des cadres annuels de performance n'ont pas été élaborés au cours de la période sous revue. L'absence de ces cadres affecte la transparence budgétaire notamment en ce qui concerne la finalité de la dépense.

3/ La CO ne présentant pas son budget par programme, il n'existe pas de projet annuel de performance, ni de document de stratégie retraçant par programme, les actions et leurs objectifs, les ressources allouées, des indicateurs assortis de valeurs cibles à atteindre.

4/ La participation citoyenne aux grands choix d'investissement est inexistante et l'accès du public aux informations reste très moyenne.

5/ Les relations financières entre la commune et ses arrondissements est, en revanche, un point fort.

La CO compte douze arrondissements qui ne disposent d'aucune autonomie financière, ni de personnalité juridique distincte. A l'occasion de l'élaboration du budget primitif 2018, le Maire a adressé une circulaire budgétaire interne détaillant l'allocation de crédits (fonctionnement et investissement) attribués aux arrondissements. Ces allocations constituent des limites supérieures des prévisions de dépenses de chaque arrondissement.

La répartition des transferts de la CO aux communes d'arrondissement s'opère toujours sur la base de règles et mécanismes transparents définis par le gouvernement central, et les montants des transferts sont communiqués à temps aux collectivités territoriales concernées.

→ ***Pilier 3 - Gestion des actifs et des passifs***

La performance relative à la gestion des actifs et des passifs de la commune urbaine de Ouagadougou est limitée. Les quatre indicateurs sont notés ; NA, D+, D+ et B.

1/ Les risques budgétaires sont inexistant.

La CO détient un nombre très limité de titres de participations dans quatre entreprises semi-publiques qu'elle ne contrôle pas. En conséquence, le risque découlant de la gestion des entreprises publiques est inexistant. Il n'y a pas non plus de risque budgétaire lié à d'éventuels contrats de partenariat public/privé puisque cet outil n'est pas mis en œuvre par la commune.

2/ En revanche, la gestion des grands investissements publics de la CO s'avère suivie de manière incomplètement transparente.

L'analyse économique des projets est satisfaisante. Des études de faisabilité ont été réalisées, les sommes budgétées à cette fin sont significatives (1,5 milliard de FCFA en 2018). Ces études sont présentées au Conseil municipal, toutefois elles ne sont pas publiées.

Le mode de sélection des grands projets n'est pas clairement explicité. Il est certes tenu compte du programme du mandat du Maire (2016-2021) ; néanmoins, il n'existe pas de programmation fondée sur des critères connus et stables.

Le calcul du coût des grands investissements et le suivi de ces projets sont également peu lisibles dans les documents budgétaires soumis au vote, faute par exemple de la prise en compte des coûts complets et de la connaissance des états d'avancement.

3/ La gestion des actifs publics souffre de plusieurs lacunes.

La CO ne tient aucun registre des actifs financiers. Quant au contrôle des actifs non financiers, il s'avère satisfaisant pour l'immobilier ; en revanche, ce n'est pas le cas pour les mobiliers, le matériel informatique et les véhicules qui ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment documenté. Les cessions ne sont pas enregistrées avec toutes les informations nécessaires.

4/ Les exigences relatives à une bonne gestion de la dette sont satisfaites, en dépit de l'absence de stratégie de gestion, non dirimante dans le cas présent.

La dette publique de la CO se limite à deux emprunts anciens, souscrits en 1990 et en 2007, qui font l'objet d'un suivi détaillé et d'une prise en compte dans ses comptes administratif et de gestion.

→ ***Pilier 4 - Stratégie budgétaire et établissement de budgets fondés sur les politiques publiques***

La stratégie budgétaire et sa cohérence avec les politiques publiques sont bonnes. Les trois indicateurs sont notés C+, B+ et B+.

1/ L'environnement économique est bien pris en compte lors de la préparation du budget, il en est de même des grandes priorités du mandat du Maire, les documents préparatoires

sont riches et adaptés, les procédures internes qui précèdent le vote par le Conseil municipal sont très bien identifiées et suivies ; enfin, l'examen du budget par le Conseil municipal se fait dans de bonnes conditions.

2/ La seule faiblesse réside dans l'absence de dimension pluri-annuelle dans l'ensemble des travaux budgétaire.

Cette absence déjà soulignée lors de la précédente évaluation n'a pas été corrigée ; toutefois, elle le sera dès 2020 lors de la préparation du budget primitif 2021 qui devrait comporter une approche triennale améliorant la compréhension de la dynamique budgétaire de la CO.

→ ***Pilier 5 - Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget***

La performance en ce domaine est très contrastée : elle est globalement médiocre en ce qui concerne les recettes et satisfaisante s'agissant des dépenses. L'audit interne, absent jusqu'ici, se met en place. Les huit indicateurs concernés sont notés : D, C+, B+, D+, D+, B+, A et D+.

1/ La gestion des recettes est très perfectible dans tous ses aspects.

Le taux de recouvrement de certaines redevances d'un montant significatif est extrêmement faible, certaines n'étant même plus collectées. Cette faiblesse est, en partie, imputable au faible consentement à l'impôt que l'information extrêmement lacunaire des contribuables sur leurs droits et obligations ne favorise pas.

La connaissance des recettes à recouvrer reste également insuffisante, certains restes à réaliser demeurant inexpliqués depuis plusieurs exercices.

Dans ces conditions, la fiabilité des rapprochements mensuels effectués apparaît très incertaine.

2/ La gestion de la dépense est globalement bien maîtrisée et des pistes d'amélioration sont identifiées.

L'anticipation de la dépense apparaît robuste, même si, formellement, l'année budgétaire n'est pas totalement prise en compte dans le rapprochement entre les allocations budgétaires et les engagements. Ces derniers sont gérés de façon extrêmement prudente.

Le processus de la paie est suivi avec rigueur ; toutefois, l'absence d'audits au cours de la période sous revue mérite d'être relevée.

Globalement, la collectivité apporte une attention forte au contrôle interne de ses dépenses, compris comme le contrôle administratif défini dans les textes burkinabè.

Le recours aux procédures hors marché demeure contenu et la gestion des dossiers de marchés respecte les dispositions en vigueur.

3/ L'audit interne est en devenir.

L'audit interne, récemment mis en place, bénéficie d'une charte récente (2019) qui couvre bien cette fonction. Deux jeunes auditeurs sont recrutés. En revanche, les outils et la méthodologie nécessaires à son fonctionnement n'ont pas encore été déployés.

→ ***Pilier 6 - Comptabilité et reporting***

La performance globale en matière de comptabilité et de reporting est moyenne. Les trois indicateurs sont notés : C, B+, et D+

1/ L'intégrité des données financières est globalement moyenne.

Les rapprochements bancaires sont réalisés. La création des deux nouveaux EPL clarifiera les responsabilités en de domaine. En revanche, le suivi des comptes d'attentes est limité et les assurances relatives aux données informatisées sont fragiles faute d'audits, situation qui devrait être prise rapidement en compte par le nouveau service d'audit interne.

2/ Les rapports financiers sont satisfaisants mais la défaillance de l'audit externe en limite la portée.

Les rapports en cours d'exercices sont opérationnels et bien utilisés. Les rapports annuels sont bien produits par les services de la commune. En revanche, les retards de la trésorerie lors de la transmission à la Cour des comptes, puis l'inaction de celle-ci prive la CO de l'expertise toujours nécessaire de compétences extérieures et de leurs recommandations.

→ ***Pilier 7 - Surveillance et audits externes***

La performance de l'audit externe est non satisfaisante. Les deux indicateurs sont notés D et D.

La collectivité n'a fait l'objet d'aucune vérification externe pendant les trois exercices sur lesquels porte le PEFA, qu'il s'agisse de contrôle de la gestion ou de contrôle juridictionnel. Il n'a pas été possible de trouver un rapport d'audit financier externe à son sujet, même portant sur un passé lointain. La commune subit, en ce domaine, une situation qui lui est préjudiciable.

Les tableaux en annexe 3 synthétisent les principales forces et faiblesses relevées dans le

cadre de la présente évaluation.

En résumé :

- **la discipline budgétaire** bénéficie d'une procédure budgétaire bien organisée et maîtrisée, depuis le lancement au début de l'été N-1 jusqu'au vote du budget primitif avant le 30 octobre N-1. En revanche une pratique irrégulière consistant à suivre de manière extra-comptable les dépenses relatives aux grands projets d'investissement (plus des 2/3 du budget de la commune de Ouagadougou en moyenne de 2016 à 2018) nuit à la lisibilité, à la transparence et à la sincérité du compte administratif ;
S'agissant de l'exécution du budget, la gestion des recettes, notamment fiscales, est pénalisée par des prévisions de recettes fragiles et par des procédures de recouvrement et de contrôles imparfaites. La méconnaissance de restes à recouvrer par la commune est un exemple majeur et éclairant. En revanche, la gestion des dépenses est globalement satisfaisante, nonobstant des améliorations possibles ;
- **l'allocation stratégique des ressources** pâtit de l'absence de vision à moyen terme (au moins triennale) des documents budgétaires et de l'absence d'une présentation et d'un vote du budget par programmes ;
- **la mise à disposition efficiente des services publics** par la commune est une préoccupation encore en devenir au sein de la CO. L'absence d'indicateurs de suivi, de rapports de performance prive la commune des outils nécessaires au développement de ce type de réflexions.

De manière transverse pour ces trois objectifs évalués par une procédure PEFA, on soulignera les deux points suivants :

- l'absence de contrôle interne durant la période 2016-2018 et la défaillance de l'audit externe privent la commune et ses partenaires d'informations fondamentales pour évaluer pleinement l'atteinte des trois objectifs ci-dessus ;
- la connaissance par les services de la direction générale des ressources des faiblesses mentionnées dans ce rapport la conduit à mettre en place des réformes et des mesures correctrices importantes qui devraient intervenir dès 2020 : création des EPLs, formalisation du partenariat avec la DGI et création du service de l'audit interne notamment.

3.2 Comparaison des performances 2019 et 2010 de la gestion des finances publiques de la commune de Ouagadougou

L'évolution de la méthodologie PEFA entre 2005, utilisée lors de l'évaluation de 2010 et la méthodologie 2016 amendée en 2019 utilisée pour l'évaluation 2019, est significative. Des éléments de comparaison sont néanmoins possibles pour un nombre important d'indicateurs.

Les principales conclusions sont les suivantes :

1/ D'un point de vue quantitatif, 10 indicateurs ont la même notation en 2019 qu'en 2010, 5 ont une meilleure note, 11 ont une note moins bonne, 6 ne peuvent pas être comparés en 2019 à un indicateur de 2010.

Une analyse sommaire pourrait amener à conclure à une légère dégradation de la performance de la gestion des finances publiques par la commune de Ouagadougou (5 améliorations contre 11 dégradations de note).

Cette approche est trop réductrice pour être pertinente. Les indicateurs ne sont pas simplement comparables entre eux. Certains ont vu leurs exigences accrues dans la méthodologie 2016 appliquée en 2019, d'autres dépendent de facteurs externes dont la commune ne peut être responsable.

2/ Un examen qualitatif des résultats est donc plus intéressant.

On relève ainsi les points saillants suivants :

a) Certaines faiblesses bien identifiées en 2010 n'ont pas été corrigées en 2019 :

- pas de vision pluriannuelle dans le budget ;
- pas de budget élaboré et examiné par fonctions ou programmes ;
- pas ou peu de participation des citoyens aux grands choix budgétaires, notamment en ce qui concerne les grands investissements structurants ;
- insuffisances notables dans la gestion des recettes fiscales : prévisions fragiles, absence de suivi des restes à recouvrer ;
- un audit interne inexistant, jusqu'en 2019.

b) Des points forts demeurent :

- bonne préparation du budget, bien documentée et respectueuse des délais de débats entre l'exécutif (le Maire) et les services et au sein du Conseil municipal ;
- bonne exécution budgétaire en dépense : bons contrôles et arriérés limités et bien suivis ; procédures de passation de marchés respectées, bonne maîtrise de la paie ;
- bon suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire ;
- des rapports financiers annuels élaborés et adoptés conformément aux règles ;
- une gestion de la dette adaptée aux enjeux.

c) Des faiblesses liées aux partenaires persistent :

- transmission trop tardive des rapports financiers (comptes administratifs et comptes de gestion) à l'auditeur externe, la Cour des comptes, (situation due au compta public) ;

- absence de contrôles juridictionnels et de contrôles de la gestion de l'ordonnateur par la Cour des comptes ;
- un manque d'informations sur les transferts provenant du gouvernement central.

d) Une faiblesse nouvelle est apparue :

- le suivi extra-comptable des principales dépenses de la section d'investissement liées aux grands travaux affecte la sincérité du budget.

Ces conclusions méritent d'être éclairées par plusieurs éléments de contexte.

En premier lieu, la période de transition, entre le départ du président Blaise COMPAORÉ le 31 octobre 2014 et l'élection en novembre 2015 de l'actuel président Roch KABORÉ, a été une période durant laquelle les pouvoirs constitutionnels ont été bouleversés et les élections n'ont pu régulièrement se tenir. Ainsi, les collectivités territoriales, dont Ouagadougou, ont vu les élections municipales suspendues et elles ont été gérées par une délégation spéciale. Les décisions importantes n'ont pu se prendre aisément et nombre de réformes ont été reportées.

En second lieu, on observe que, dès son élection en mai 2016, M. Armand BÉOUINDÉ, nouveau Maire de Ouagadougou, a dessiné de futures réformes de son administration qui devraient se concrétiser à partir de 2020 et 2021. Le nouvel organigramme des services de la CO publié en août 2017 en est l'illustration. Il en est ainsi de la création des EPLs qui permettront de réformer les deux directions actuellement chargées des grands investissements, l'AMGT et l'ADEU, mettant ainsi fin à une gestion budgétaire irrégulière. Il en va de même avec la suppression de l'Inspection Technique Générale et la création du service de l'audit interne qui sera opérationnel début 2020. On peut aussi mentionner les travaux en cours relatifs au schéma directeur informatique.

Ainsi, plusieurs faiblesses en matière de gestion comptable et budgétaire, relevées par l'évaluation PEFA en 2010 et confirmées par la présente évaluation en 2019, sont connues de la direction générale des ressources et de la direction des finances et du budget et devraient faire l'objet de réformes importantes dès 2020.

L'enjeu, après cette deuxième évaluation PEFA, sera de suivre attentivement et efficacement les projets de réformes annoncés.

3.3 – Efficacité du cadre de contrôle interne et d'audits interne et externe

→ *Les dispositions juridiques applicables à la ville de Ouagadougou*

Elles sont issues principalement de deux sources : les textes applicables aux collectivités territoriales burkinabé (CGCT et loi n° 1998-041 portant organisation de l'administration

du territoire au Burkina Faso) et le cadre juridique des finances publiques, régissant les opérations financières de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ce cadre résulte de l'internalisation des directives de 2009 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui est, pour l'essentiel, intervenue avant la période sous revue. Il est pertinent pour le rapport PEFA. Il le sera, bien sûr, pour l'avenir et il doit donc être pris en considération dans l'optique d'une amélioration des pratiques en cours au sein de l'administration communale.

Les principaux textes sont les suivants :

- loi n° 2013-008 du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso ;
- loi organique n° 2015-073/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances (« LOLF ») ;
- décret n° 2016-598 du 08 juillet 2016 portant règlement général sur la comptabilité publique (ci-après « RGCP ») ;
- décret n° 2016-599 du 08 juillet 2016 portant régime juridique applicable aux comptables publics ;
- décret n° 2016-600 du 08 juillet 2016 portant nomenclature budgétaire de l'État ;
- décret n° 2016-601 du 08 juillet 2016 portant cadre conceptuel de la comptabilité de l'État ;
- décret n° 2016-602 du 08 juillet 2016 portant tableau des opérations financières de l'État ;
- décret n° 2016-603 du 08 juillet 2016 portant comptabilité des matières de l'État et des autres organismes publics ;
- décret n° 2017-0106 du 13 mars 2017 portant régime juridique des ordonnateurs de l'État et des autres organismes publics ;
- décret n° 2017-0182 du 10 avril 2017 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'État et des autres organismes publics ;
- décret n° 2017-0625 du 18 juillet 2017 portant modalités d'évaluation de la performance des structures de l'Administration publique ;
- arrêté n° 2017-185 du 02 juin 2017 portant plan comptable de l'État.

Remarque : la CO n'ayant pas encore de budget par programme, objectifs et indicateurs liés à l'exécution de ce type de budget n'entrent pas, pour l'instant, dans le champ de ses contrôles interne et externe. Toutefois, comme la collectivité a choisi de s'inscrire dans une logique de budgétisation par programmes dès 2021, les différents types de contrôles mis en œuvre devront logiquement porter sur cette dimension nouvelle, qui implique la mise en place d'une mesure de la performance. Cet axe est, à ce jour, explicitement prévu dans un seul document : la charte de l'audit interne, mais selon des modalités qui restent à définir.

→ *Le système de contrôle interne de la commune de Ouagadougou*

En matière de contrôle, les dispositions du cadre juridique mentionnées *supra* s'articulent selon le triptyque : administratif, juridictionnel et parlementaire (article 82 de la LOLF). Les deux dernières composantes forment le contrôle externe des finances publiques burkinabè.

Quant à la première, elle fait office de contrôle interne, sans toutefois en couvrir tout le champ, si l'on se réfère à la définition donnée par les standards internationaux comme le COSO. En particulier, le contrôle administratif défini par la LOLF ne s'appuie pas sur une approche par les risques et ne s'inscrit pas dans une démarche intégrée, impliquant tous les acteurs des processus financiers ou ayant une incidence financière.

De fait, le « contrôle interne » de la Ville de Ouagadougou consiste essentiellement en :

- la mise en œuvre de la séparation des tâches entre ordonnateur et comptable ;
- l'approbation de dépenses par le contrôleur financier, qui doit délivrer ses visas sur la base d'une approche fondée sur la seule régularité ;
- le suivi des dispositions applicables en matière de dépense publique.

S'il ne dispose pas de tous les attributs du contrôle interne, il respecte les grands principes du contrôle administratif défini par la LOLF.

Toutefois, le contrôle financier ne tire pas tout le parti qu'il pourrait des dispositions du décret n° 2017-0182 du 10 avril 2017 susmentionné (articles 42 à 51), instaurant un contrôle financier modulé.

Le seul guide de procédures qui existe en matière de contrôle interne porte sur les missions du contrôle financier. Les rôles des différents acteurs des circuits de dépenses et de recettes ne sont pour l'instant pas déclinés dans des manuels utilisables par les agents intervenant dans ces procédures.

→ *L'audit interne de la commune de Ouagadougou*

C'est une composante du contrôle interne qui n'a été mise en place que récemment par la Ville. Trois agents ont été recrutés en 2018 et une charte adoptée en 2019. Le service est prêt à fonctionner. Mais son programme de travail, prenant en compte les risques et enjeux, n'est pas encore arrêté.

La mise en place d'un comité d'audit placé auprès du Maire, s'assurant de la prise en compte des recommandations émises, n'est pas prévue à ce stade, mais les services de la mairie, auxquels cette démarche a été suggérée ont indiqué qu'elle leur paraissait pertinente.

L'opération de « billettage » de mars 2019 est emblématique de la démarche actuelle de la commune en matière de contrôle et d'audit interne : même si l'effort mérite d'être salué, il s'inscrit dans une approche empirique du risque, de la programmation et de la fréquence des contrôles et dans une insuffisance des suites qui leur sont apportées. Le précédent « billettage » avait eu lieu en 2008, les conclusions étaient analogues à celles tirées de l'exercice de 2019 et n'avaient pas débouché sur des recommandations concrètes visant à l'amélioration des moyens de détection et des procédures.

→ *L'audit externe de la commune de Ouagadougou*

La CO n'a fait l'objet d'aucun contrôle, juridictionnel portant sur le compte de gestion du comptable public ou contrôle de la gestion de l'ordonnateur, pendant la période sous revue. Selon la Cour des comptes, le dernier exercice jugé a été 2010. Il n'a pas été possible d'identifier un contrôle de la gestion de la collectivité.

Cet état de fait est à rapporter à l'importance de la ville de Ouagadougou, qui, à elle seule, collecte la moitié des recettes fiscales locales du Burkina.

Les contrôles de la Haute Juridiction Financière sont précieux pour les services auxquels ils s'appliquent. La commune de Ouagadougou n'a pas pu bénéficier de cette expertise extérieure et de ses conseils pour améliorer la performance de la gestion de ses finances publiques.

Cette absence de contrôle externe, déjà soulignée dans le rapport PEFA concernant l'État en 2017, reste un sujet de préoccupation qui mériterait une action au plus haut niveau.

* *

*