



**MESURE DE LA PERFORMANCE  
DE LA GESTION DES  
FINANCES PUBLIQUES  
AU BURKINA FASO  
SELON LA METHODOLOGIE PEFA**

Avril 2007

# Avant-propos

Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

Ce rapport a été préparé à l'issue d'une mission de trois semaines à Ouagadougou, du 25 janvier au 13 février 2006, financée par l'Union européenne. Il a été rédigé par Monsieur Jean Mathis, professeur à l'Université de Paris-Dauphine (chef de la mission) et Monsieur Mario Dehove, Professeur à l'Université Paris XIII, ainsi que par Monsieur Ali Achour, consultant en finances publiques, qui a rédigé les indicateurs 13, 14, 15, et 18. La mission tient à remercier l'administration burkinabè pour l'accueil et la disponibilité qu'elle lui a réservés. Elle se félicite également de l'aide apportée par les partenaires techniques et financiers.

La mission a débuté par un atelier de deux jours dont le but était de présenter la méthodologie PEFA et d'organiser le travail ultérieur. Elle a été conclue par une réunion de restitution, puis, six semaines plus tard, par un atelier de validation.

# Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	6
1. Introduction .....	13
2. Données générales sur le pays.....	16
2.1. Description de la situation économique du pays.....	16
2.2. Description des objectifs budgétaires.....	19
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques .....	22
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques .....	27
3.1. Crédibilité du budget.....	28
3.2. Exhaustivité et transparence.....	38
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques .....	58
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	65
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.....	119
3.6. Surveillance et vérification externe.....	129
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds .....	144
3.8. Synthèse des notes.....	152
4. Le processus gouvernemental de réformes .....	153
4.1. Description des réformes récentes ou en cours .....	153
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes .....	154
Documents consultés.....	156
Personnes rencontrées .....	159

## Liste des abréviations

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
AGSE/EPE	Assemblée Gén. des Sociétés d'Etat consacrée aux Etab. Publics de l'Etat
ARTEL	Agence de régulation des télécommunications
AT	Avance de Trésorerie
BIB	Banque Internationale Burkinabé
CAMEG	Centrale d'achat des Médicaments Essentiels Génériques et des consommables médicaux
CAST	Conférence Annuelle des Services du Trésor
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEFORE	Centre de Formation des Entreprises
CENTLAC	Centre de lecture et d'animation culturel
CERT	Commission d'Envoi et de Retrait du Trésor
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CHN	Centre Hospitalier National
CHR	Centre Hospitalier Régional
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CID	Circuit Intégré de la Dépense
CICL	Comptabilité Intégrée des collectivités locales
CIE	Comptabilité Intégrée de l'Etat
CIR	Circuit Intégré de la Recette
CIFE	Circuit Intégré des Financements Extérieurs
CMA	Centre Médical avec Antenne Chirurgicale
CGAB-CSLP	Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP
CNCS	Comité National de Coordination et de Suivi de la réforme des marchés publics
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CODEP	Comité de Suivi des Délais d'Exécution de la Dépense Publique
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CRAL	Commission de Règlement Amiable des Litiges
CSI	Contribution du Secteur Informel
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CSPS	Centre de Santé et de Promotion Sociale
CTI/CTR	Comité Technique Interministériel/Régional
DAF	Direction des Affaires Financières
DACR	Direction des Affaires Contentieuses et de Recouvrement
DAMOF	Direction des Affaires Monétaires et Financières
DCCF	Direction Centrale du Contrôle financier
DDP	Direction de la Dette Publique
DELF	Direction des Etudes et de la Législation financière
DEP	Direction des Etudes et de la Planification
DGB	Direction Générale du Budget
DGCOOP	Direction Générale de la Coopération
DGD	Direction Générale des Douanes
DEGEP	Direction Générale de l'Economie et de la Planification
DGI	Direction Générale des Impôts
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPP	Direction de la Dette Publique
DPEBA	Direction Provinciale de l'Enseignement de Base
DRI	Debt Relief International
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRS	Direction Régionale de la Santé
DSI	Direction des services informatiques
DSO	Direction de la Solde et de l'Ordonnancement
EPE	Etablissement Public de l'Etat
FBDES	Le Fonds Burkinabé de Développement Economique et Social
FONAENF	Fonds pour l'Alphabétisation et l'éducation Non Formelle
IFU	Identifiant Financier Unique
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGT	Inspection Générale du Trésor
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institution
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MDA	Ministères, Départements et Agences
MEBA	Ministère de l'Education et de l'Enseignement de Base
MEDEV	Ministère de l'économie et du développement

MFB	Ministère des Finances et du Budget
ONATEL	Office National des Télécommunications
ONC	Observatoire des Normes et des Codes
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
PIP	Programme d'Investissement Public
PRGB	Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire
PTAS	Plan triennal d'Actions Sectorielles
PTF	Partenaire Technique et Financier
SCP	Service de Contrôle des Dépenses
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salarial du Personnel de l'Etat
SINTAX	Système Intégré de Taxation
SOFITEX	Société Burkinabè de fibres textiles
SONABEL	Société Nationale Burkinabè d'Electricité
SONABHY	Société Nationale Burkinabé des Hydrocarbures
SONAGESS	Société nationale de gestion des stocks de sécurité
SP-PPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers
SRA	Service des Régies d'Avances
SRFP	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques
STARE	Système de Taxe de Résidence
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
TOFE	Tableau des Opérations Financières
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

# Résumé de l'évaluation

## Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

### **Crédibilité du budget**

La crédibilité globale du budget est dans son ensemble moyenne. En effet, si les prévisions des dépenses de la loi de finances initiale sont très proches des dépenses exécutées et s'il n'existe pas d'arriérés de paiement, en tous cas selon la définition de l'UEMOA, (dépenses ordonnancées non payées dans les 90 jours), en revanche, les prévisions de recettes globales sont toujours exagérément optimistes et le budget est soumis en cours d'exécution à de notables modifications de la répartition des crédits entre les ministères.

L'analyse de l'exécution des dépenses par ministère fait apparaître en exécution des sur ou sous-consommations de crédits non négligeables par rapport aux prévisions de crédits figurant dans la loi de finances initiale.

### **Exhaustivité et transparence**

L'exhaustivité et la transparence budgétaire sont dans leur ensemble bonnes, voire très bonnes, mais elles ne sont pas dépourvues de faiblesses, parfois sérieuses.

Les classifications du budget issues de la transposition de directives de l'UEMOA sont complètes, conformes aux normes internationales et identiques pour la prévision comme pour l'exécution. La documentation fournie au législateur pour délibérer sur le projet de loi de finances contient la majorité des informations nécessaires, il manque cependant l'explicitation des hypothèses économiques sur lesquelles ce projet repose et l'analyse détaillée des nouvelles mesures fiscales proposées et de leurs conséquences. Les opérations non rapportées de l'administration centrale, celles qui sont identifiables, comme les comptes bancaires non autorisés, sont d'un montant modéré. Des structures nouvelles sont créées, telles que les *perceptions spécialisées* dans les principaux ministères et les *fonds nationaux de financement* consacrés au développement du micro-crédit, pour lesquelles le gouvernement s'emploie à définir un statut juridique leur fixant, notamment, les obligations de contrôle de l'usage des fonds publics, ce qui est tout à fait essentiel dès lors que certains de ces organismes ne sont pas dotés d'un comptable public.

Une importante réforme de l'organisation territoriale du Burkina Faso vient d'être engagée. La répartition des compétences entre l'Etat et les nouvelles collectivités territoriales n'est pas encore totalement arrêtée. Le nouveau régime financier assure un bon niveau de transparence des dotations budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales dont les budgets et les comptes sont suivis par l'administration centrale, même si celle-ci n'élabore pas encore un état consolidé des opérations de l'Etat et des collectivités.

La surveillance budgétaire globale imputable aux autres entités du secteur public est dans l'ensemble d'un haut niveau, notamment grâce aux *Assemblées générales annuelles des établissements publics d'Etat et des sociétés d'Etat*, au régime financier de l'approbation préalable des budgets des collectivités territoriales et au suivi par des comptes publics de leurs dépenses. En revanche, sauf pour les marchés publics dont les avis d'appels d'offres font l'objet de publications régulières, l'accès du public aux informations budgétaires est insuffisant, comme en témoigne l'absence d'information sur le budget de l'Etat sur le site du ministère des finances et du budget.

## ***Budgétisation fondée sur des politiques nationales***

Le processus de préparation budgétaire est robuste et structuré.

Le processus annuel de préparation du budget est très organisé et tous les ministères y sont étroitement associés. Le calendrier budgétaire est clair et suivi, à quelques retards près. La circulaire budgétaire est exhaustive et précise, les conférences budgétaires (appelées « Commissions budgétaires ») sont bien préparées et tenues et, enfin, le budget est voté avant le début de l'exercice budgétaire.

Les ministères disposent cependant d'un délai de préparation de leur projet de budget insuffisant, en particulier ceux qui ont d'importants services déconcentrés.

Les outils de préparation des perspectives pluriannuelles, que ce soit le Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) ou les budgets de programme sont plus récents. Le processus de préparation du CDMT, comme le processus budgétaire annuel, est bien structuré et bien articulé au second.

Moins bien rôdés que le cadre de dépenses à moyen terme, les budgets de programmes sont encore perfectibles : les politiques sectorielles, qui existent pour les principaux ministères parties prenantes au CSLP, ne sont pas généralisées à tous les secteurs ; s'ils accompagnent les budgets annuels, les budgets de programmes ne sont pas discutés lors des Commissions budgétaires ; enfin, ils ne comportent pas d'indicateurs de performance. Le gouvernement prévoit d'ailleurs de généraliser les budgets de programmes et d'améliorer à moyen terme la procédure de leur préparation.

Une analyse de la soutenabilité de la dette est réalisée, notamment à chaque venue d'une mission du FMI.

## ***Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget***

La prévisibilité de la dépense est bonne, en dépit de comptes de dépôt dans les banques mal connus. La prévisibilité de la recette est nettement insuffisante. Le contrôle courant interne à la chaîne normale de l'exécution est, en général, fiable mais il pâtit de l'usage trop fréquent de procédures dérogatoires et de l'existence de comportements irréguliers mis en évidence par les trop rares contrôles des corps d'inspection dont les moyens sont très insuffisants.

Si les obligations douanières sont claires, les obligations fiscales des contribuables demeurent opaques : les règles d'imposition sont complexes et souvent imprécises et, si elles sont régulièrement publiées, elles ne font pas l'objet d'une consolidation actualisée dans un recueil unique. Des voies de recours amiables et judiciaires existent, mais elles ne sont pas utilisées.

Le dispositif d'immatriculation des contribuables et d'évaluation des impôts, taxes et droits de douanes présente encore de sérieuses insuffisances, en dépit des importantes réformes récemment engagées par le gouvernement pour l'améliorer : l'opération de ré-immatriculation lancée lors de la mise en œuvre du nouvel IFU (identifiant financier unique) n'est pas achevée et le nouveau dispositif d'enregistrement des déclarations de création d'entreprises (le Centre de formalités des entreprises) ne couvre qu'une faible partie du territoire. Les procédures de mise en demeure de souscrire à l'impôt ou de le payer sont peu formalisées. Si la procédure de recouvrement forcée prise en application d'une directive UEMOA est bien conçue, sa mise en œuvre est encore d'une efficacité limitée, les contribuables ayant rarement un compte bancaire et s'avérant souvent insolvable. Enfin, les services de contrôle disposent de moyens matériels (applications informatiques) encore embryonnaires et de moyens humains trop faibles.

Ces insuffisances contrastent avec la bonne prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses. Celle-ci est obtenue grâce à une organisation efficace des prévisions de trésorerie et du suivi des mouvements de crédits et des dépenses ainsi que la bonne qualité du suivi et de la gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties. En particulier, les données sur la dette sont complètes et fiables, la dette est bien encadrée par la loi de finances et son émission par le gouvernement est bien organisée et bien suivie. Par ailleurs, les soldes de trésorerie sont mensuellement consolidés. Seule zone d'ombre, mais importante : les structures administratives détiennent des comptes bancaires qui n'ont pas été autorisés par le Ministre des finances conformément à la règle et l'ampleur du phénomène, s'il est supposé limité par les autorités, ne fait pas encore l'objet d'une évaluation précise.

Les contrôles internes des dépenses non salariales présentent d'incontestables grandes qualités de conception, d'organisation et d'informatisation. Cependant, leur mise en œuvre pratique suscite des réserves et leur efficacité est obérée par des insuffisances d'application avérées.

La chaîne de la dépense, qui est conçue sur le modèle des chaînes reposant sur la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public séparé de l'ordonnateur, est très bien organisée et bien intégrée sur toute sa longueur, de l'engagement au contrôle financier, puis à l'ordonnancement et enfin au paiement et à l'enregistrement comptable, en partie grâce à un système informatique particulièrement performant et structurant.

Il faut relever cependant des faiblesses. Les moyens dont sont dotés le Contrôle financier et les services de l'ordonnancement sont insuffisants au regard du grand nombre de contrôles, essentiels pour la sûreté de la chaîne, qu'il leur appartient de faire, que ce soit le contrôle des pièces justificatives ou celui du service fait, ce qui laisse planer un grand doute sur leur capacité à les mener. Les services du Payeur général sont mieux dotés. Il faut aussi noter le grand nombre de services qui font et refont successivement les mêmes contrôles sur pièces, ce qui, outre une perte d'efficacité, peut affaiblir l'efficacité de chaque contrôle. Par ailleurs, l'organisation de la chaîne ne permet pas de connaître les délais de paiement en amont de la liquidation, délais qui entrent dans la définition des délais de paiement contractuels que se sont fixés l'Etat et la partie privée cocontractante (mais non dans les délais de paiement au sens de l'UEMOA).

Ces réserves qu'inspire l'organisation des contrôles ne sont pas infirmées par les résultats des contrôles, en trop petit nombre, menés par les corps de contrôles internes et la Cour des comptes ainsi qu'un audit externe récent sur le service fait.

Ceux-ci montrent, en effet, dans le champ, certes réduit, de ces contrôles, l'existence d'insuffisances graves et fréquentes dans la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics, la gestion des établissements publics, notamment des achats de matière, et enfin le contrôle sur place et sur pièces des comptables publics. En marge de ces insuffisances constatées par les corps de contrôle, un récent audit externe fait aussi état de contestations en cours sur des commandes passées sans le visa du Contrôleur financier qui auraient été néanmoins exécutées par des fournisseurs et entreprises privés.

La dernière fragilité de la chaîne de la dépense provient des procédures de dépense publique en dehors de la procédure normale, notamment la procédure dite simplifiée, qui permet de liquider les dépenses avant constat du service fait. Cette procédure est justifiée dans les cas où le contrôle du service fait n'a pas de pertinence (versement de subventions) ; elle est cependant utilisée au-delà de ces cas.

Les dispositions réglementaires relatives aux marchés publics ont été refondues à partir de 2003, à la suite des CPAR de 2000 et 2005, et d'audits successifs (dont le dernier était en cours au moment de la mission PEFA) activement soutenus par les partenaires



techniques et financiers. Elles sont maintenant alignées sur les normes internationales, à l'exception des concessions de services publics et des délégations de maîtrise d'ouvrage publique. Les appels d'offres ouverts sont théoriquement la règle et les dérogations doivent être étroitement contrôlées. Toutefois, il subsiste beaucoup d'opacité et d'anomalies dans la mise en œuvre de ces réformes. L'application de ce cadre réglementaire est encore très mal connue, notamment pour les établissements publics d'Etat. Les règles sont, pour ce que l'on en connaît, très insuffisamment respectées. Les améliorations les plus nettes concernent la publicité faite aux appels d'offres par l'organe de publication officielle (*La revue des marchés publics*) consacré aux marchés publics, qui est désormais de bonne qualité, et le fonctionnement de la Commission de règlement amiable des litiges (CRAL) qui, bien que pouvant encore être perfectionné, est satisfaisant et propre à promouvoir des améliorations dans l'ensemble du dispositif de passation des marchés publics.

Les corps de vérification interne interministériels ou à caractère interministériel, Inspection générale de l'Etat, Inspection des finances et aussi Inspection générale du Trésor, sont organisés selon les règles reconnues : ils présentent des garanties d'indépendance dans la définition d'une partie importante de leur programme de contrôle, ils bénéficient d'autonomie dans la conduite de leur enquête et dans le choix des méthodes. Celles-ci font l'objet de guides et tendent à s'aligner progressivement sur les normes internationales. Les pouvoirs d'investigation de ces corps ne sont pas limités et concernent l'ensemble des entités publiques et des fonds publics. Les travaux réalisés, sont, pour ceux de ces corps qui ont pu les communiquer, de bonne qualité et riches d'enseignements comme cela a été montré ci-dessus. Toutefois, les moyens de ces corps en personnels, en moyens informatiques et en véhicules sont globalement très insuffisants et sans rapport avec l'importance et l'ampleur de la mission qui leur est confiée. Par ailleurs, leurs rapports ne sont pas adressés systématiquement au Ministre des finances ni aux responsables des entités contrôlées et les suites données à leurs recommandations par les entités concernées ne donnent pas lieu à un suivi systématique, en sorte qu'elles restent ignorées.

### **Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers**

Le système comptable et la production des états financiers en cours et en fin d'année sont d'un bon niveau.

Les opérations de rapprochement des comptes bancaires (à la Banque centrale et dans les banques, hors les comptes non autorisés) avec les comptabilités des comptables du Trésor se font régulièrement tous les mois.

Des balances provisoires mensuelles sont établies par les trois comptables principaux (Payeur général, Receveur général et ACCT) dans un délai de 45 jours, (qui doit être ramené à 30 jours).

Il demeure quelques comptes d'attente dont les montants sont significatifs.

Les ressources reçues par les prestataires de services primaires (centres de santé et écoles primaires) sont très mal connues des services centraux des Ministères concernés et du Ministère des finances. Sous cette réserve, la production des états budgétaires est de bonne qualité, régulière et relativement rapide.

En effet, les documents d'exécution budgétaire produits en cours d'année sont fiables, établis dans la nomenclature budgétaire et disponibles pour l'essentiel entre le 5 et le 10 du mois suivant et, pour le reste, au plus 45 jours après la fin du mois. Ceci est permis, en particulier, grâce au Circuit Intégré de la Dépense (CID) qui fournit l'état des consommations en temps réel, au système informatique de gestion des salaires, non interfacé encore avec le CID, qui les fournit avec un retard d'un mois, à des circuits complémentaires de recueil d'informations pour les recettes (sur support papier) et les autres données (notamment un

suivi particulier par un service du contrôleur financier des avances du trésor payées puis régularisées).

Les Etats financiers annuels qui constituent le projet de loi de règlement sont élaborés sous la responsabilité de la Direction du Budget. Ils sont transmis au début du mois de septembre, avec le projet de loi de finances au Parlement et à la Cour des comptes pour que celle-ci établisse son rapport sur ce projet et produise la déclaration de conformité entre les comptabilités des ordonnateurs et celle des comptables. Ils sont présentés selon des normes comptables de bonne qualité.

### ***Surveillance et vérification externe***

La surveillance et la vérification externe des finances publiques par la Cour des comptes sont en cours de mise en place et leurs niveaux actuels sont très insuffisants, voire, dans certains domaines, encore inexistantes. Si le Parlement est actif et bien organisé en ce qui concerne l'examen du projet de loi de finances et tenu informé de son exécution, il dispose de peu d'informations sur le fonctionnement des services de l'administration et des autres organismes publics.

La Cour des comptes qui est chargée de la vérification externe est de création récente – elle a été installée en 2002 – et elle hérite d'un lourd passif dû à la mise en sommeil de son prédécesseur, l'ancienne Chambre des comptes. Elle bénéficie de la large autonomie que lui confèrent son caractère juridictionnel et le statut de magistrat de ses membres. Ses pouvoirs d'investigation sont très étendus et elle a accès à toutes les informations susceptibles de lui être utiles. Elle est notamment chargée de contrôler les comptabilités des comptables publics ainsi que la gestion administrative des ordonnateurs et de publier des rapports publics et des rapports particuliers. Elle définit elle-même son programme de contrôle. Elle doit cependant établir chaque année le rapport sur la loi de règlement et la déclaration de conformité.

La Cour des comptes a peu de moyens, le nombre de magistrats est réduit. Elle a engagé son activité juridictionnelle en collectant les comptabilités des comptables depuis 2001 et en contrôlant certaines d'entre elles. Des arrêts provisoires ont été prononcés. Elle a aussi engagé son activité de contrôle administratif et les contrôles réalisés ont permis de nourrir le rapport public 2003-2004. Tardivement publié, en décembre 2006, il présente cependant un grand intérêt puisque c'est le premier rapport émanant d'une autorité publique supérieure rendant public des irrégularités dont certaines sont très graves (voir ci-dessus). La Cour a aussi établi les rapports sur les dernières lois de finances qui pâtissent de l'absence de contrôle des comptabilités des comptables mais examinent les mouvements et transferts de crédits en cours d'exercice par le gouvernement. La montée en puissance de la Cour est un facteur positif, mais le système de contrôle externe est encore très insuffisant dans de nombreux domaines essentiels.

La loi de finances fait l'objet d'un examen très organisé et très complet par le Parlement, notamment par la Commission des finances élargie à des représentants des autres Commissions parlementaires et par les Commissions spécialisées constituées à cet effet. Un rapport est établi par cette Commission et il contient des propositions de modifications du projet présenté par le gouvernement. Cet examen commence au début du mois d'octobre, ainsi le Parlement dispose de trois mois pour procéder à l'examen du projet. Le vote du budget en séance plénière est toujours acquis avant le 15 décembre de l'année précédant l'exercice budgétaire.

Le Parlement est bien tenu informé de l'exécution de la loi de finances mais très insuffisamment du fonctionnement opérationnel des services de l'Etat, des établissements publics d'Etat et des entreprises d'Etat.

La Cour des comptes dépose son rapport sur la loi de règlement au Parlement à la fin du mois de novembre. Celui-ci l'examine lors de sa première session qui commence en mars après un débat très court au cours duquel sont auditionnés le Ministre des finances et le Premier président de la Cour des comptes.

Mais, mis à part le rapport public de la Cour de 2003-2004 transmis en décembre 2006 et les rapports des Conseils des Assemblées générales des Etablissements publics d'Etat et des sociétés d'Etat, le Parlement ne reçoit pas de rapport d'audit externe. Il auditionne occasionnellement les responsables des établissements publics.

## Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Les faiblesses de la gestion publique influent sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficience). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	<b>Discipline budgétaire</b>	<b>Allocation stratégique des ressources</b>	<b>Mise à disposition efficiente des services</b>
<b>Crédibilité du budget</b>	Les recettes sont sur-estimées. Les dépenses sont exécutées à peu près comme prévu, dans leur globalité.	L'allocation des ressources entre les ministères, telle que prévue par la loi de finances initiale, n'est pas totalement respectée. Selon les ministères, on constate des sur ou sous-exécution. Certaines dépenses (les "dépenses communes" ne sont pas réparties par ministère dans le budget initial).	La sous consommation des crédits entraîne un fonctionnement insuffisant des services qui devaient en être destinataires, la sur consommation, un surcroît d'activité non souhaité dans les services qui en bénéficient.
<b>Exhaustivité et transparence</b>	Les prévisions budgétaires font l'objet d'une information relativement complète du Parlement, mais non du public. Il existe un bon suivi de l'exécution du budget à l'aide du CID (Circuit Intégré de la Dépense) et des états d'exécution de la solde. Cependant, les états d'exécution en cours d'année ne font pas l'objet de communication, en particulier au Parlement. Il existe cependant diverses recettes et dépenses hors budget, en particulier dans certains ministères (tel que le ministère de la santé). Les Etablissements publics d'Etat et les Sociétés d'Etat sont bien suivis.	Le suivi de l'allocation stratégique au travers de la disponibilité des états d'exécution infra annuels est réel, mais la transparence est limitée par le peu de communication de ces états.	Le CID pourrait permettre un suivi de l'exécution du budget par nature de dépense. Les marchés publics font l'objet d'une publication hebdomadaire largement diffusée. Les ressources allouées aux unités de base de prestation de services ne sont pas suivies au niveau central.
<b>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b>	La procédure budgétaire se déroule en deux temps. Le CDMT est établi pour une durée de trois ans sur la base des informations fournies par les ministères. Il conduit aux enveloppes indicatives par ministère. La circulaire budgétaire détermine la suite de la procédure avec suffisamment de précision. Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour des secteurs représentant 40% des dépenses primaires, elles incluent des états de coûts complets, et conduisent à des budgets de programmes sur trois ans qui, la première année, sont cohérent avec les prévisions budgétaires du budget classique.	L'allocation stratégique est réalisée lors de l'établissement du CDMT. Ce premier temps de la procédure budgétaire se déroule entre techniciens, mais donne lieu à une validation par le Conseil des ministres.	Les charges récurrentes liées aux investissements, qui font l'objet de demande d'évaluation aux ministères dans la circulaire budgétaire, sont définies par celle-ci de façon trop restrictive.

<b>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	Des prévisions de trésorerie sont établies chaque mois et chaque semaine. Les émissions de bons du Trésor permettent de gérer la trésorerie, ainsi que le délai de un mois laissé au Trésor entre son visa et le paiement.	La régulation budgétaire est limitée et s'opère par une combinaison d'actions aux différents niveaux de la chaîne de la dépense, la principale étant le blocage des crédits disponibles. Le contrôle de la dépense, en particulier du service fait, est limité par les moyens en ressources humaines du Contrôle financier.	Les ministères se plaignent des restrictions qui leur sont imposées par la régulation budgétaire, mêmes si elles sont limitées. La non-déclaration des recettes par certains ministères (santé en particulier) cherche à tourner cette difficulté. La régulation répond davantage à une logique budgétaire qu'à une logique d'efficacité. Les règles de passation des marchés publics ne sont pas suffisamment appliquées.
<b>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</b>	Le Circuit intégré de la dépense permet l'établissement de rapports financiers à tout moment en cours d'année.	Les états financiers disponibles en cours d'années permettent de s'assurer de la bonne allocation des ressources par ministère et par nature. Il n'existe pas cependant d'analyse de ces états potentiels, qui semblent sous-utilisés.	Il n'existe pas d'informations centralisées sur les ressources à disposition des unités de base. Le suivi de l'exécution du budget est essentiellement budgétaire. Il n'existe pas d'indicateurs infra annuels de suivi de l'efficacité des programmes et de l'efficacité des services.
<b>Surveillance et vérification externe</b>	Le Parlement ne réagit pas à la mauvaise exécution du budget en cours d'année, mais son rôle est important lors de l'examen du projet de loi de finances. La Cour des comptes est en phase de démarrage et ses contrôles encore insuffisants.	Lors de l'examen de la loi de finances, le Parlement s'intéresse de près aux allocations sectorielles du budget, pose à ce sujet des questions au gouvernement et propose des amendements aux projets de budget en veillant à ne pas dénaturer l'économie générale.	Le Parlement n'est pas à même de procéder à un contrôle de la dépense à un niveau d'analyse suffisant pour juger de l'efficacité de la dépense. Le bon usage des fonds publics n'est pas encore suffisamment contrôlé par le contrôle externe

## Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Le Gouvernement est engagé dans un processus de réforme des finances publiques. Deux projets ont été diffusés : le Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) en décembre 2006, et le Plan Triennal d'Actions Sectoriel (PTAS), en janvier 2007 (dont un résumé du contenu est donné en 2-1).

Le pilotage de la SRFP est assuré par le Comité de Pilotage, présidé par le Ministre des finances et du budget (MFB). Ce comité est appuyé par un secrétariat technique assuré par le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et des Programmes Financiers (SP-PPF), à travers une direction dédiée à cette tâche. La mise en œuvre de la réforme est déléguée aux structures responsables au travers de groupes de travail spécialisés.

Les étapes fondamentales de la mise en œuvre de la réforme seront les suivantes :

- approbation de la SRFP par le Conseil des Ministres, à très brève échéance ;
- ateliers techniques sur le PTAS 2007-2009 : approfondissement du PTAS ;

détermination des activités, programmation, coûts ;

- séminaire de lancement de la SRFP fin 2007 à destination de la société civile, des partenaires techniques et financiers et du secteur privé ;
- au cours de l'année 2007 : préparation du PTAS 2008-2010.

Un rôle central dans ce dispositif est joué par le SP-PPF (plus de précisions sont données en 2-3). Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme s'accompagnera d'une réorganisation du Ministère des finances et du budget.

# 1. Introduction

L'engagement du Burkina-Faso dans un processus de réformes des finances publiques a conduit à réaliser une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA, dont les caractéristiques présentent un certain nombre d'avantages, en particulier de la possibilité d'un suivi périodique des progrès réalisés. Une organisation des travaux a été mise en place qui a permis un maximum de concertation et la réalisation conjointe des travaux entre la mission et l'administration. Les analyses qui ont été menées couvrent l'essentiel du champ des administrations publiques.

## **Le Burkina-Faso est engagé dans un processus de réformes des finances publiques**

Le Burkina Faso est actuellement engagé dans un processus de redéfinition de sa gestion des finances publiques au travers de divers processus, en particulier :

- le Plan Triennal d'Actions Sectoriel 2007-2009 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP), de janvier 2007, qui fait suite au Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques de décembre 2006.

- l'appui des bailleurs de fonds à diverses actions de réforme des finances publiques (Cour des comptes, loi de règlement, informatisation du circuit déconcentré de la dépense, gestion des régies financières, création d'une Haute autorité de lutte contre la corruption) ;

- la transition du budget de moyens vers le budget de programmes, qui est un enjeu majeur des finances publiques pour plusieurs années ;

- la mise en œuvre des textes nouveaux relatifs à la gestion des finances publiques, pris en 2003 et 2005, et la préparation de textes à venir, en particulier dans le domaine des marchés publics ;

- la réorganisation du Ministère des finances et du budget.

Il a donc été considéré que le moment était bien choisi de réaliser un état des lieux des finances publiques.

## **La méthodologie PEFA**

Différents instruments d'évaluation des finances publiques sont bien adaptés à cet objectif en ce qu'ils couvrent l'ensemble du champ des finances publiques, notamment le CIFA (Country Integrated Financial Assessment) et le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) ; chacun met en œuvre une méthodologie propre, mais leurs champs d'investigation sont proches. Le CFAA a été finalisé en janvier 2002, le Plan de renforcement de la gestion des dépenses budgétaires (PRGB), en septembre 2001 (ce dernier a donné lieu au Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques cité plus haut).

La méthodologie PEFA, qui est mise en œuvre dans ce rapport présente plusieurs caractéristiques qui la distinguent d'exercices voisins :

1. Son objectif est de proposer un constat de la performance de la gestion des finances publiques. Le PEFA n'émet aucune recommandation au sujet des réformes à engager et n'essaye pas d'évaluer l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques. Il mentionne néanmoins les réformes en cours ou prévues.

2. Le PEFA n'analyse pas la politique budgétaire au sens de l'opportunité de telles ou telles dépenses.

3. La méthodologie PEFA est normalisée sur la base de 31 indicateurs de la gestion des finances publiques qu'il convient de documenter puis de noter avec toute l'objectivité possible.

L'intérêt de la normalisation de l'évaluation est triple :

1. Recherche d'une relative exhaustivité, l'ensemble des critères couvrant le mieux possible l'ensemble du champ des finances publiques.

2. Recherche d'une objectivité, là encore bien sûr relative.

3. Comparabilité dans l'espace et dans le temps. Les performances de la gestion des finances publiques peuvent être comparées d'un pays à l'autre et, pour un même pays d'un instant à un autre. Un intervalle de deux à trois ans entre deux réalisations de l'exercice dans un même pays semble une bonne durée.

Le PEFA, s'il ne propose aucune recommandation, est cependant un des éléments qui conduiront aux propositions de réforme de la gestion des finances publiques.

## **L'organisation de l'évaluation**

La mission a débuté par un atelier qui a rassemblé l'administration et les bailleurs de fonds. Son objet était double : présenter la méthodologie PEFA à ceux qui ne la connaissaient pas et préparer l'évaluation. Cet atelier a permis de constituer un document qui fait le point, indicateur par indicateur, des administrations concernées, des documents utiles et des questions pertinentes. Un questionnaire spécifique aux bailleurs de fonds y est inclus.

Une rencontre à mi-parcours et une restitution en fin de mission ont permis de confronter les points de vue et d'apporter des précisions sur un grand nombre de points.

Un atelier de validation s'est tenu six semaines après la fin de la mission. Il a été précédé par la mise à disposition de remarques de l'administration et des bailleurs. Pour une grande partie, ces remarques étaient des compléments d'information qui ont été intégrés dans le rapport. Pour une autre partie, il s'agissait de désaccords d'appréciation que l'atelier a permis de résoudre.

Les travaux qui ont conduit à l'évaluation PEFA ont été facilités par deux structures. Le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers (SP-PPF) a assuré la coordination des rencontres avec les différentes administrations, en même temps qu'il a été une source importante d'informations, compte tenu de sa position au sein du système de gestion des finances publiques. Le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP), qui regroupe un certain nombre de partenaires techniques et financiers, a permis des discussions fructueuses avec les bailleurs de fonds

La mission de l'Union européenne a procédé à un grand nombre d'auditions de cadres de l'administration, à des niveaux de responsabilité variable, des Directeurs de cabinet ou Directeurs généraux à des responsables placés sous leur responsabilité et plus proches de la réalisation effective des opérations.

Les visites ont été rendues au Ministère des finances et du budget, mais également aux Ministères techniques ainsi qu'auprès de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle, ou les bailleurs de fonds.

La mission a également entendu des opérateurs économiques, dont on sait qu'ils sont parties prenantes aux finances publiques, en tant que fournisseurs de l'Etat ou pourvoyeurs de recettes.

Elle a, par ailleurs, mis à profit tant les rapports existants dans le domaine de l'économie et des finances publiques, que la documentation qui lui a été fournie par les administrations.

### **Le périmètre de l'évaluation**

Les dépenses publiques sont engagées par le pays soit au niveau des Ministères, soit au niveau des établissements publics, soit à celui des collectivités territoriales, soit encore à celui de divers *onds nationaux*. Les collectivités territoriales reçoivent à titre de subvention moins de 2% du budget de l'Etat et elles ne collectent que très peu de recettes. Elles représentent donc peu de chose dans la dépense publique. Les comptes des établissements publics sont bien connus, ceux des fonds nationaux le sont moins.

## 2. Données générales sur le pays

### 2.1 La situation économique du pays

Le contexte national reste marqué par l'importance de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Les autorités tentent de lutter contre cet état de chose par la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), auquel est associé une Stratégie de réforme des finances publiques (SRFP).

#### ***Le contexte national***

Le contexte national est caractérisé par un certain nombre de données structurelles qui conduisent le pays à être défavorablement classé, mais également par des évolutions récentes plus encourageantes.

#### ***Le contexte structurel***

La population totale du Burkina Faso est de 13,5 millions d'habitants en 2006, dont 47% a moins de 15 ans. Son taux de croissance annuel sur la période 2003-2015 est estimé à 2,9 % (il était de 2,4% sur la période 1985-1996 d'après la DGEP). Le taux d'urbanisation est de 17,9 % pour 2004 et le taux d'alphabétisation des adultes de plus de 15ans est de 21,8 %.

Le Burkina Faso occupe la 174<sup>ème</sup> place dans le classement PNUD du développement humain de 2006 (175<sup>ème</sup> dans le rapport 2005). Le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat s'élevait à 1169 \$ (376 en \$ courant) en 2004 d'après les estimations du PNUD dans son rapport 2006.

#### **Donnés sur le développement**

La proportion de burkinabés vivant en dessous du seuil de pauvreté était estimée à 46,4 % en 2003 d'après le CSLP (juillet 2004 – le seuil absolu étant de 82 672 FCFA par personne et par an), soit une hausse de 1,1 points par rapport à 1998. 81% de la population vit avec moins de 2 dollars par jour, et 44,9 % avec moins de 1 dollar. L'espérance de vie à la naissance est de 47,4 ans. La prévalence de la malnutrition est de 38 % pour les enfants de moins de 5 ans et celle de la sous-alimentation pour la population totale, de 17 %. La prévalence du virus HIV est de 2 %. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 21,8 %, celui des 15-24 ans, de 31,2%.

La part des revenus détenus par les 20 % les plus pauvres est de 6,9 %, selon le rapport du PNUD 2006, la part des 10 % les plus riches dans la consommation ou le revenu est de 47,2 %.

Le secteur primaire représente 31,5 % du PIB et 80 % de la population active. Il est surtout constitué par l'activité d'élevage mais aussi par la culture du sorgho, du mil, de l'arachide, du riz, des fruits, des légumes et du coton dont le Burkina Faso est devenu le premier producteur de l'Afrique de l'ouest. Les variations de la production agricole (notamment induites par les variations de la pluviométrie) et celles de la filière coton expliquent l'essentiel des variations de la production du pays. En 2006, la croissance est restée forte grâce à une récolte exceptionnelle de céréales et de coton, en dépit d'une forte détérioration des termes de l'échange due à l'augmentation du prix du pétrole, à la diminution du prix du coton, et à l'appréciation de l'euro.

Le secteur secondaire des mines et de l'industrie représente 18,2 % du PIB. Le Burkina possède quelques ressources minières, notamment en cuivre, fer et surtout or, mais ces ressources naturelles sont encore peu exploitées. Outre la production d'électricité, le



secteur industriel est surtout développé dans l'agroalimentaire, la tannerie des peaux et la filature du coton.

Avec environ 300 000 tonnes de coton fibres produites (+16 % sur un an en 2006), le Burkina Faso occupe cette année le premier rang des producteurs de coton subsaharien. Le coton est la principale culture de rente et rapporte entre 60% et 70 % des recettes d'exportation en valeur. Il joue un rôle stratégique. Néanmoins, les déficits cumulés lors des deux dernières campagnes constituent un risque non négligeable pour l'avenir de la filière.

Le secteur tertiaire représente 50,3 % du PIB.

L'émigration de la population est importante et elle procure d'importants revenus annuels engendrés par les transferts des expatriés à leur famille.

Les principaux problèmes de développement que rencontre le pays sont :

- l'instabilité des termes de l'échange qui vient d'être évoquée ;
- l'enclavement, qui rend le commerce avec son voisinage, notamment avec la zone UEMOA, difficile et coûteux, surtout lorsque les coûts de transports sont élevés ;
- le faible dynamisme de la zone d'intégration régionale, à laquelle il appartient, l'UEMOA, accru par la crise ivoirienne ;
- la faible productivité de l'agriculture ;
- des coûts de production élevés, notamment par rapport aux autres pays de la sous région, en particulier les coûts des transports, de l'eau et de l'énergie ;
- le faible niveau d'instruction et de qualification de la main d'œuvre et sa pauvreté.

### *Les développements récents de l'économie*

La croissance réelle du PIB a été de 5,6 % en 2006, après 7,1 % en 2005 et 4,6 % en 2004 ; pour les mêmes années l'inflation (prix de la consommation) a été de 3,1 %, 6,4 % et 0,4 %.

**Tableau 2-1-1 – Principales données macroéconomiques**

	2004	2005	2006
<b>En %</b>			
Croissance du PIB réel	4,6	7,1	6,4(2)
Taux d'augmentation du prix du PIB (déflateur du PIB)	2,8	3,2	2,3
Taux d'augmentation du prix de la consommation	-0,4	6,4	2,4(2)
Termes de l'échange (variation)	14,6	-24,7	-2,7
<b>En valeur</b>			
PIB en milliards de FCFA	2 718	3 005	3 247
Prix du coton mondial (US \$ cents par livre)	62,0	55,2	57,0
Moyenne prix du pétrole (US \$ par baril)	37,8	53,4	66,5
Allègement de la dette multilatérale (en milliards de FCFA)			708,1
Aide (en milliards de FCFA)	117,3	131,5	157,9
<b>en % du PIB</b>			
Investissement brut	18,7	17,9	16,8
Épargne domestique	6,7	4,7	3,5
Dépenses Etat central	21,2	21,4	23,4
Déficit public (hors dons)	-8,6	-9,2	-10
Déficit public (y compris dons)	-4,2	-4,8	16,6
Exportations	10,6	9,8	10,9
Déficit de la balance courante (y c transferts)(1)	-10,3	-11,1	-8,6
Dette extérieure	34,3	33,0	17,8
Service de la dette (par rapport au revenu)	7,0	6,3	4,2

Source : FMI Joint staff advisory note , octobre 2006 ; site du FMI.  
Sauf (1) BCEAO (2) DGEP.

L'investissement représente une part égale à 16,8 % du PIB. Le total des dépenses gouvernementales s'élève à 23,4 % du PIB. Le budget de l'Etat hors dons est en déficit de 10 % du PIB en 2006, mais après prise en compte de l'allègement de dettes il ressort en excédent de 16,6 %.

Les exportations représentent 10,9 % du PIB et le déficit de la balance courante hors transferts officiels est de 13,2 % du PIB et de 10,5 % si l'on inclut les transferts.

La dette externe représente 17,8 % du PIB en 2006 est jugée soutenable.

En 2007, il est prévu une croissance du PIB réel de 6 % et une augmentation des prix de 2,3 %.

Les risques à court terme pour la croissance future sont essentiellement concentrés sur le prix du pétrole, le cours mondial du coton, le niveau de l'euro et la sécheresse récurrente. La dette est considérée comme soutenable par le FMI.

### ***Le programme de réforme des autorités nationales***

Le programme de réforme des autorités nationales est orienté vers la réduction de la pauvreté. Un volet important concerne les finances publiques, analysé dans le paragraphe qui suit.

Les autorités nationales ont adopté en 2000, révisé en 2003, et à nouveau adopté en 2004 pour la période 2004-2006 un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Il est mis en œuvre à travers un programme d'action prioritaire (PAP) triennal glissant accompagné de l'établissement d'un bilan annuel de mise en œuvre. Il est composé de quatre axes :

- accélérer la croissance et la fonder sur l'équité par : la stabilisation du cadre macroéconomique, l'accroissement de la compétitivité de l'économie nationale, le développement des transports et, enfin, le soutien au secteur productif ;
- garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base par : l'amélioration du système éducatif, du secteur de la santé et de l'accès des ménages à l'eau potable ;
- l'élargissement des opportunités d'emplois et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres par : la réduction de la vulnérabilité de l'activité agricole, l'intensification et la modernisation de l'activité agricole, l'accroissement et la diversification des revenus ruraux, les soutiens aux producteurs, la mise en place d'infrastructures collectives, le désenclavement, la solidarité nationale, la promotion de la femme, et, enfin, la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- la promotion de la bonne gouvernance démocratique, économique et locale.

Dans le prolongement de ce programme, les autorités préparent un Plan d'action prioritaire (PAP) pour 2007-2009, après le PAP 2006-2008, destiné à rendre opérationnelle la stratégie de réduction de la pauvreté en définissant les réformes prioritaires et les principaux investissements. Il vise aussi à permettre au pays d'atteindre les objectifs du millénaire, ce qui suppose une croissance annuelle de 7%. Le plan 2006-2008 a été jugé trop général par le FMI dans son dernier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Les autorités ont décidé en 2006 de mettre en œuvre deux réformes importantes en matière de termes de l'échange et de coût de l'électricité :

- un mécanisme de lissage du prix payé aux agriculteurs producteurs de coton par le biais d'un fonds de stabilisation (« fonds de lissage ») en cours de constitution après l'accord intervenu entre les agriculteurs et les industriels de l'égrenage dans le cadre de l'association interprofessionnelle des producteurs de coton au Burkina Faso ;

– après avoir versé une importante subvention (23 milliards de FCFA) en 2006 à la SONABEL, Société Nationale Burkinabé d'Electricité, pour qu'elle ne répercute pas totalement l'augmentation du prix du pétrole dans le coût de l'électricité par crainte du mécontentement des consommateurs (contrairement à l'objectif fixé qui était que cette subvention ne dépasse pas 0,6 % du PIB soit 18 milliards de FCFA), les autorités préparent avec la Banque mondiale un mécanisme de détermination du prix de l'énergie liant les prix aux coûts et stimulant les gains de productivité. Ce mécanisme vise à ce que la subvention à la SONABEL n'augmente pas et puisse être supprimée (sauf, éventuellement, pour les ménages les plus pauvres) à l'horizon de 2009 quand le projet soutenu par la Banque mondiale d'interconnecter les réseaux du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire sera achevé.

### ***La logique de réforme des finances publiques***

Le programme de réforme du système de gestion des finances publiques est contenu dans le Plan Triennal d'Actions Sectoriel 2007-2009 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP). Les objectifs du plan d'action sont :

- allouer les ressources en fonction des résultats ;
- mobiliser plus efficacement les ressources intérieures et extérieures ;
- améliorer la gestion des dépenses publiques ;
- disposer d'états d'exécution des finances publiques fiables et dans de courts délais ;
- responsabiliser les acteurs de la dépense et de la recette ;
- rendre le système de contrôle efficace et en ligne avec les normes internationales ;
- rendre l'environnement du secteur privé favorable à son développement ;
- rendre le Ministère des finances et du budget mieux à même de remplir ses missions.

## **2.2 Les objectifs budgétaires**

### ***Performance budgétaire***

Le tableau 2-2-1 propose un résumé sur trois ans de l'exécution du budget de l'Etat (hors Etablissements publics).

Les recettes fiscales sont, en pourcentage du PIB, inférieures à la norme de l'UEMOA et le gouvernement rencontre des difficultés pour collecter l'impôt et les droits de douanes (voir les indicateurs PI-13 à PI-15).

L'augmentation des dépenses en 2006 correspond à une disponibilité accrue d'aide budgétaire et, pour une part, à des dépenses exceptionnelles : régularisation d'avancements antérieurs de fonctionnaires, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé, subventions à la Société nationale burkinabé d'électricité (SONABEL) à titre de compensation du prix élevé de l'énergie, remboursement de TVA au secteur cotonnier.

Cependant, les consommations d'électricité, téléphone, ... ont augmenté substantiellement en 2005 et 2006.

Malgré ces évolutions récentes, la dette extérieure demeure limitée, à moins de 20% du PIB.

**Tableau 2-2-1 – Budget de l'administration centrale (en % du PIB)**

Année	2004	2005	2006
<b>Recettes totales et dons</b>	17,0	16,4	19,0
<b>Recettes totales</b>	12,7	12,1	13,0
Recettes courantes	12,7	12,1	13,0
Recettes fiscales	11,7	11,1	12,1
Recettes non fiscales	1,0	0,9	1,0
Recettes en capital	0,0	0,0	0,0
<b>Dons</b>	4,3	4,3	5,9
Projets	2,6	2,4	4,0
Programmes	1,7	1,9	1,9
	0,0	0,0	0,0
<b>Dépenses et prêts nets</b>	21,2	21,2	24,4
Dépenses intérieures et prêts nets	15,1	15,0	17,1
hors intérêt de la dette	14,9	14,8	16,9
<i>Dépenses courantes</i>	10,8	11,0	12,9
<i>Dépenses en capital</i>	10,6	10,7	12,0
financées sur ressources propres	5,0	4,8	5,2
transferts en capital et restructurations	0,1	0,1	0,1
financées sur ressources extérieures	5,5	5,8	6,8
sur dons	2,6	2,4	3,8
sur prêts	3,0	3,3	3,0
<i>Prêts nets</i>	-0,2	-0,4	-0,5
<b>Solde global</b>	-4,2	-4,8	-5,5
<b>Ajustement caisse</b>	0,2	0,8	1,2
<b>Solde global base caisse</b>	-4,0	-4,0	-4,2
<b>Financement</b>	4,0	4,0	4,2

Source : SP-PPF

### *Allocations des ressources*

La structure de la dépense peut être analysée par secteur (tableau 2-2-2) ou par structure ministérielle (tableau 2-2-3). Les deux types de données convergent vers le constat d'une augmentation des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation (tous niveaux confondus), de l'agriculture et des infrastructures, qui est conforme aux orientations du CSLP.

**Tableau 2-2-2 – Dotations budgétaires par secteur (en % des dépenses totales)**

	Année	2004	2005	2006
Services généraux des administrations publiques		17,37	19,23	21,07
Affaires et services de défense nationale		4,24	4,52	4,39
Ordre et sécurité publics		1,49	1,95	2,59
Affaires et services de l'enseignement		13,37	14,39	18,09
Affaires et services de santé		3,74	6,70	8,50
Affaires et services relevant de la sécurité sociale et des œuvres sociales		0,15	0,26	0,52
Affaires et services de logement et de développement collectif		2,93	5,54	4,99
Affaires et services relevant des loisirs, de la culture et des cultes		0,48	0,62	0,68
Affaires et services concernant les combustibles et l'énergie		0,64	5,21	3,49
Affaires et services de l'agriculture, de la sylviculture, de la chasse et pêche		4,03	5,34	7,34
Affaires et services concernant les industries, bâtiments et les travaux publics		0,31	0,64	0,40
Affaires et services concernant les transports et les communications		1,81	12,26	11,73
Autres affaires et services économiques		5,32	7,62	6,16
Dépenses non classées par classe		44,11	15,55	10,04
<b>Total</b>		<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : annexes au projet de loi de finances 2007.

**Tableau 2-2-3 – Dotations budgétaires par ministère (en % des dépenses totales)**

	Année	2004	2005	2006
Ministère de la défense		7,55	7,78	8,04
Ministère des affaires étrangères		2,80	2,85	3,22
Ministère de la sécurité		1,56	1,50	2,46
Ministère des finances et du budget		19,31	18,32	15,50
Ministère de la santé		4,92	7,60	8,55
Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale		2,88	0,63	0,78
Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation		9,66	10,23	12,12
Ministère de l'enseignement et de la recherche		4,02	6,27	6,48
Ministère du Commerce de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat		3,21	0,42	0,47
Ministère de l'agriculture		2,86	2,77	3,81
Ministère des infrastructures des transports et de l'habitat		2,86	5,20	4,44
Dépenses communes interministérielles		27,02	25,21	22,01

Source : lois de règlement et CID pour 2006.

### **Décentralisation**

La décentralisation a bénéficié d'une réforme importante définie par la loi N° 055-2004/AN. Celle-ci est présentée dans le commentaire de l'indicateur PI-8. Pour l'heure, le poids des communes et des régions dans le budget de l'Etat demeure faible, de l'ordre de 2%, même si les perspectives sont celles d'une nette augmentation de ce pourcentage.

## **2.3 Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques**

### **Le cadre juridique**

Le cadre juridique des finances publiques est fixé dans ses grandes lignes par la loi 006-2003 relative aux lois de finances. Quatre autres textes fondamentaux y apportent des compléments et précisions sur le régime des administrateurs de crédits et des ordonnateurs, sur la comptabilité publique, sur le contrôle, et sur le régime des comptables.

Ces textes sont en accord avec les directives de l'UEMOA dans le domaine des finances publiques. Ils constituent un ensemble de dispositions classiques en finances publiques francophones antérieures à l'adoption des budgets de programmes. Certaines particularités méritent néanmoins d'être relevées.

Le contrôle financier se voit doté d'un champ d'action particulièrement large. Au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle des dépenses, il doit donner son visa à tous les actes de nature à avoir des répercussions sur les finances de l'Etat ou de tout autre organisme public, qu'il s'agisse d'un décret, d'une simple instruction, ou même d'une mesure ou décision d'un ministre, voire d'un agent public.

Les textes prévoient la production d'états financiers nombreux et fréquents, aux différentes étapes de la chaîne de la dépense, tant par les administrateurs de crédits que par les ordonnateurs.

### ***Loi N°006-2003/AN relative aux lois de finances***

La loi relative aux lois de finances propose un ensemble de dispositions classiques en finances publiques francophones antérieures à l'adoption des budgets de programmes. Le budget tel qu'il est défini par la loi est un budget de moyens, spécialisé par chapitre groupant les dépenses selon leur nature et leur destination administrative. La loi prévoit un assez grand nombre de documents qui accompagnent le projet de loi de finances. Elle confère au contrôleur financier un rôle important, tant au niveau de l'engagement de la dépense qu'à celui de sa liquidation ; le contrôleur financier a la capacité de contrôler la réalité du service fait.

### ***Décret N°2005-257/PRES/PM/MFB portant régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits de l'Etat et des autres organismes publics***

Le contenu du décret est très riche. Après quelques dispositions classiques en matière de rôle des administrateurs de crédit et des ordonnateurs, il précise certains éléments du calendrier budgétaire, que l'on ne s'attend pas nécessairement à trouver dans le décret.

Le décret dispose que seul le ministre chargé des finances est ordonnateur, à charge pour lui de désigner des ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales ou des sous-ordonnateurs à celui des administrations déconcentrées.

Le décret fixe le délai de traitement des mandats par les comptables à cinq jours.

Le décret est très précis en ce qui concerne les comptabilités tenues, qui le sont, du côté des dépenses :

- par les administrateurs de crédit pour les engagements ;
- par les ordonnateurs pour les mandats.

Il est également précis s'agissant des états comptables périodiques :  
à la charge des administrateurs de crédits :

- état des dépenses engagées ;
  - état des dépenses liquidées ;
- à la charge des ordonnateurs :
- état des mandats acceptés par le comptable (mensuellement) ;
- et à la charge du contrôle financier :
- trimestriellement, une situation récapitulante par rubrique les crédits ouverts, les dépenses engagées et les dépenses liquidées.

Enfin, le décret définit le contenu du compte général de l'administration des finances.

### ***Décret N°2005-255/PRES/PM/MFB portant règlement général de la comptabilité publique***

Le règlement général de la comptabilité publique reprend les dispositions classiques en la matière en finances publiques francophones, du moins sous leur forme moderne, impliquant une comptabilité générale en droits constatés.

Le règlement précise en effet que la comptabilité de l'Etat et des autres organismes publics comprend :

- une comptabilité administrative tenue par les administrateurs de crédits et les ordonnateurs ;
- une comptabilité générale et patrimoniale tenue par les comptables publics ;
- une comptabilité analytique ;
- une comptabilité matières.

Au vu des comptes chiffrés des comptables principaux, du compte général de l'administration des finances et de la comptabilité administrative du ministre chargé des Finances, le juge des comptes rend une déclaration générale de conformité.

La comptabilité administrative des opérations de l'ordonnateur de l'Etat est rapprochée de la comptabilité des comptables principaux assignataires de ces opérations.

La comptabilité générale est tenue par les comptables publics. Elle est tenue selon la procédure des droits constatés.

Un grand nombre de dispositions relatives aux ordonnateurs et aux comptables sont communes aux décrets 2005-255 et 2005-257.

### ***Décret N°2005-258/PRES/PM/MFB portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics***

Le décret fixe l'organisation du contrôle des opérations financières et au-delà s'agissant de l'Inspection générale d'Etat (IGE) et de l'Inspection générale des finances (IGF). Il définit le rôle de l'IGE de façon plus précise que celui de l'IGF. Le champ d'investigation de l'Inspection générale d'Etat est a priori plus large que celui de l'Inspection générale des finances en ce qu'il inclut la totalité du secteur public et non les seuls services financiers, fiscaux et comptables auxquels le décret limite les pouvoirs d'enquête de l'IGF. Le contrôle de l'IGE est défini très largement, incluant la qualité du fonctionnement et de la gestion des services. Le contrôle de l'IGF n'est pas défini.

Le rôle du contrôle financier est très étendu. Au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle des engagements de dépenses et des liquidations, il doit donner son visa à tous les actes de nature à avoir des répercussions sur les finances de l'Etat ou de tout autre organisme public, qu'il s'agisse d'un décret, d'une simple instruction ou même d'une mesure ou décision d'un ministre, voire d'un agent public.

Il y a là une orientation du contrôle financier vers les missions que lui attribuent les finances publiques modernes avec le risque d'un champ trop large pour pouvoir être opérationnel.

La Cour des comptes demeure dans son rôle traditionnel.

### **Décret N°2005-256/PRES/PM/MFB portant régime juridique applicable aux comptables publics**

Les comptables publics peuvent être classés en fonction de leur statut juridique. Les comptables principaux, par opposition à secondaires, rendent compte au juge des comptes. Les comptables centralisateurs reçoivent des opérations effectuées par des comptables non centralisateurs en vue de consolidation dans leurs écritures ou de transfert à d'autres comptables.

Les comptables publics peuvent également être classés en fonction de la tutelle. On distingue alors : les comptables directs du Trésor ; les comptables spéciaux du Trésor ; les agents comptables des établissements publics. Les comptables directs du Trésor sont sous l'autorité administrative de la direction chargée de la comptabilité publique par délégation du ministre chargé des finances. Les comptables spéciaux du Trésor sont placés sous l'autorité administrative du ministre dont relève leur service et sous la tutelle technique de la direction chargée de la comptabilité publique par délégation du ministre chargé des finances, ils sont habilités à exécuter des opérations de recettes et des dépenses spécifiquement définies. Leurs opérations sont toujours rattachées à la gestion d'un comptable direct du Trésor.

Le tableau qui suit fait la synthèse de ces divers classements.

		<b>Etat</b>	<b>Collectivités territoriales</b>
<b>Comptables directs du Trésor</b>	<b>Principaux</b>	Agent comptable central du Trésor Payeur général Receveur général	Receveurs municipaux Receveurs régionaux
	<b>Secondaires</b>	Trésorier des missions diplomatiques et consulaires Trésoriers régionaux Trésoriers principaux Trésoriers à l'étranger Percepteurs	Régisseurs de recettes et d'avances
<b>Comptables spéciaux du Trésor</b>	<b>Secondaires</b>	Comptables des administrations financières Receveur des créances diverses Régisseurs de recettes et d'avances Officiers comptables Gestionnaires d'avance	
<b>Agents comptables d'étab. publics</b>	<b>Principaux</b>	Agents comptables	Agents comptables
	<b>Secondaires</b>	Régisseurs de recettes et d'avances	Régisseurs de recettes et d'avances

*Note* : sont centralisateurs tous les comptables principaux plus les Trésoriers régionaux et le Trésorier des missions diplomatiques et consulaires.

L'*Agent comptable central du Trésor* assure en tant que comptable principal, l'exécution des opérations de trésorerie ainsi que la centralisation informatique de la comptabilité générale de l'Etat et l'édition des états y afférents.

Le *Payeur général* est chargé en sa qualité de comptable principal de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat.

Le *Receveur général* est responsable en sa qualité de comptable principal du recouvrement des recettes du budget général.



## Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel est largement déterminé par le cadre juridique tel qu'il vient d'être présenté. Ne figure ici que les particularités institutionnelles non incluses dans les textes qui viennent d'être passés en revue.

Au sommet de l'ensemble des acteurs institutionnels dans le domaine des finances publiques se trouve le Président du Faso, qui signe la circulaire budgétaire qui marque le lancement de la procédure budgétaire.

La procédure budgétaire au Burkina Faso se compose de deux parties : le Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) est élaboré préalablement à la procédure budgétaire classique (voir les indicateurs PI-11 et PI-12). Les ministères participent à l'établissement du CDMT, qui donne lieu à des conférences techniques destinées à fixer les enveloppes indicatives de la procédure classique.

Le Conseil des ministres approuve aussi bien le CDMT que le projet de loi de finances.

Les secteurs des finances publiques et de l'économie sont répartis entre deux ministères, le Ministère des finances et du budget (MFB) et le Ministère de l'économie et du développement (MEDEV). Ce dernier demeure en charge du Programme d'investissement public (PIP). Les commissions budgétaires sont tenues sous la responsabilité de l'un ou l'autre des deux ministères selon qu'il s'agit du budget hors investissement ou du budget d'investissement. L'organigramme du Ministère des finances et du budget figure dans l'encadré *Ministère des finances et du budget*.

<p><b>MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET</b></p> <p>Cabinet Inspection générale des finances</p> <p>Coordination nationale de lutte contre la fraude Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers Secrétariat général</p> <p><b>STRUCTURES CENTRALES</b> Direction générale des impôts Inspection générale des services</p> <p>Direction de la législation et du contentieux Direction de la vérification et des enquêtes Direction des affaires domaniales, foncières et cadastrales Direction de l'informatique et des statistiques fiscales Directions régionales des impôts</p> <p>Direction générale des douanes Direction de la législation et de la réglementation douanière Direction de la valeur et des enquêtes douanières Direction des statistiques et de l'informatique Inspection générale des services Ecole nationale des douanes Directions régionales des douanes</p> <p>Direction générale du trésor et de la comptabilité publique Inspection générale du trésor Direction des affaires contentieuses et du recouvrement Direction des affaires monétaires et financières Direction des assurances Direction de la dette publique Direction des études et de la législation financière Agence comptable centrale du trésor Paierie générale Recette générale Trésoreries régionales</p>	<p>Direction générale de la coopération Direction de la coopération bilatérale Direction de la coopération multilatérale Direction de la coopération technique et des consultations multipart.</p> <p>Direction générale du budget Direction du budget et de ses comptes</p> <p>Direction de la solde et de l'ordonnancement Direction du matériel</p> <p>Direction des études et de la planification Direction centrale du contrôle financier Comité de suivi de l'ex. physique des commandes publiques Direction centrale des marchés publics Direction du parc automobile de l'Etat Direction des services informatiques Direction de l'administration et des finances Direction des ressources humaines Bureau organisation méthode et évaluation Direction de la communication et de la presse ministérielle</p> <p><b>STRUCTURES RATTACHEES</b> Ecole nationale des régies financières Comité national de politique économique Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie Comité national de la dette publique Comité de suivi des délais de paiement (CODEP) Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes Projet d'appui aux réformes économiques et financières</p>
--	---

Au sein du Ministère des finances et du budget se tiennent divers comités dont les rôles sont actifs en particulier dans les domaines de la dette, de la trésorerie, du suivi des délais de paiement.

Le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers (SP-PPF) assure deux missions.

Une mission de coordination de la mise en œuvre des réformes lui est attribuée. Ce domaine concerne la supervision de la mise en place du Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) et des budgets de programmes, des revues de dépenses publiques, de l'audit mené en vue de la réorganisation du Ministère des finances et du budget. Il comprend également le suivi des programmes d'appui budgétaire.

La deuxième mission du SP-PPF est technique. Elle consiste à établir le TOFE, qui, au Burkina, est entendu dans un sens large qui englobe à la fois le TOFE et un assez grand nombre de tableaux annexes. Le document fournit ainsi mensuellement une vue complète des finances publiques.

Une réforme des collectivités territoriales vient d'être menée à son terme, à l'issue de laquelle il ne subsiste que deux collectivités décentralisées, les régions et les communes. La province perd son statut de collectivité décentralisée, mais demeure un niveau déconcentré.

### **3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques**

Les évaluations des indicateurs sont présentées les unes après les autres. Ainsi que le veut la méthodologie PEFA, on a cherché, pour chaque indicateur, à étayer l'analyse préalable à la notation par des faits concrets et par des informations aussi précises que possible. Il en résulte parfois une relative lourdeur du texte que l'on a cherché à pallier par la mise en encadré d'informations importantes pour la compréhension des finances publiques, mais qui peuvent être omises par un lecteur disposant de peu de temps.

Chaque note est brièvement justifiée dans son cartouche de présentation, pour une lecture à minima du document.

A l'issue de l'analyse des 31 indicateurs répartis dans les sections 1 à 7. Enfin, une dernière section propose un tableau récapitulatif de la notation.

### 3.1 Crédibilité du budget

#### PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure les décisions budgétaires initiales prises par le législateur sont exécutées fidèlement par l'exécutif.

Les dépenses initialement approuvées sont celles qui sont inscrites dans la loi de finances initiale adoptée par l'Assemblée nationale. Les dépenses exécutées sont celles qui ont été mandatées au cours de l'exercice, avant la date limite du 31 janvier.

Pour établir cet indicateur il a été choisi d'utiliser les données les plus récentes, mêmes si celles qui concernent le dernier exercice ne sont pas complètement définitives. Elles sont cependant de bonne qualité compte tenu des outils de suivi de la dépense utilisés au Burkina Faso.

L'année 2006 est une évaluation établie à partir d'une sortie du logiciel de dépenses CID et du logiciel de gestion de la solde et prend en compte toutes les écritures jusqu'à la date limite de mandatement du 31 janvier 2007.

Comme la notion d'exécution est celle d'ordonnancement, ces estimations devraient être très précises compte tenu du fonctionnement de ces logiciels et de leur alimentation en données.

Les dépenses d'investissement n'intègrent pas, en prévision comme en exécution, les dépenses des projets sur financement extérieur (prêts et subventions).

**Tableau 3-1-1** – *Taux d'exécution hors charges de la dette*

En millions de FCFA	2004	2005	2006
Dépenses totales inscrites en LFI	454 754	498 891	568 267
Services de la dette (titre 1)	78 830	79 500	70 675
Dépenses primaires (a)	375 924	419 391	497 592
Dépenses exécutées (ordonnées)	447 391	501 342	529 495
service de la dette (titre 1)	76 742	80 414	56 591
Dépenses primaires exécutées (b)	370 649	420 928	472 904
Ecart (b)/((a) - 1 (en %)	-1,40%	0,37%	-4,96%

Note : 1 : hors titre 1. LFI : loi de finances initiale

Les dépenses sont globalement, pour l'ensemble du budget, bien exécutées et les crédits normalement consommés. Les prévisions de dépenses sont réalistes.

**Tableau 3-1-2 – Taux de réalisation selon le titre**

Titre	2004	2005	2006
<b>Titre 1 : amortissement et charges de la dette publique ; dépenses en atténuation des recettes de gestion antérieure</b>	0,97	1,01	0,80
<b>Titre 2 : dépenses de personnel</b>	1,00	1,07	1,06
<b>Titre 3 : dépenses de fonctionnement</b>	0,99	0,99	0,97
<b>Titre 4 : transferts courants</b>	0,96	0,99	0,96
<b>Titre 5 : investissements exécutés par l'Etat</b>	1,05	1,05	0,83
<b>Titre 6 : transferts en capital</b>	0,83	0,75	0,65

Note : Taux de réalisation = exécuté/voté

### Notation

La notation ne prête pas à discussion, puisque, pour aucune des trois années, l'écart entre les réalisations et le budget initial n'a été supérieur à 5%, seuil fixé par le PEFA pour obtenir la note A.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) <b>Note globale : A</b>	Justifications
<b>A</b>	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget.	Les écarts ont été de -1,4%, 0,37% et -4,96% en 2004, 2005 et 2006. Aucune année l'écart n'est supérieur à 5%.

## PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur vise à décrire la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires administratives ont contribué à la variation des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses.

Le critère utilisé est la variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires. La variation de la composition des dépenses pour le calcul de l'indicateur est évaluée pour les 19 principaux ministères, tous les autres étant rassemblés dans un vingtième poste unique. L'indicateur utilisé est le rapport entre la somme des écarts en valeur absolue entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution du budget de ces 20 entités et l'écart global de ces mêmes grandeurs pour l'ensemble du budget.

L'indicateur est calculé sous les mêmes hypothèses que l'indicateur précédent. Il faut signaler, toutefois, que les augmentations salariales des exercices antérieurs liées à des avancements automatiques qui avaient été différées et qui ont été payés partiellement en 2006 (6 milliards) ont été imputées en prévision dans les charges communes et dans les différents ministères en exécution. Pour tenir compte de cet aléa on a ventilé les prévisions dans les ministères au prorata de leur part dans les dépenses de personnel totales.

**Tableau 3-2-1** – Variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires

	2004	2005	2006
<b>Indicateur de dispersion PEFA</b>	10%	15%	5%

Ce résultat a été calculé en tenant compte des modifications de périmètre des ministères qui ont pu intervenir en cours d'exercice, notamment en 2006, mais ces modifications peuvent introduire de l'imprécision.

Par ailleurs, il faut signaler que l'exercice 2006 est tout à fait particulier puisque, à cause des élections, le budget voté en décembre 2005 a été presque immédiatement modifié, le 6 janvier, non pas par une loi de finances modificative mais par des décrets de réaménagement.

Ce résultat obtenu à partir de l'indicateur PEFA peut être utilement éclairé, dans une approche plus directe, différente de celle utilisée pour le calcul de l'indicateur, par une analyse des taux d'exécution budgétaire pour les principaux ministères et par titre. Dans le tableau suivant a été calculé les taux d'exécution pour les titres 2,3 et 4 agrégés pour les principaux ministères (dans les mêmes hypothèses que pour l'indicateur PI-1)

**Tableau 3-2-2** – Ecart entre les dépenses mandatées et les dotations initiales des principaux ministères pour le total des titres 2,3 et 4 (écarts en % des dotations initiales).

Ministères	2004	2005	2006
<b>Dépenses communes interministérielles</b>	-2,1	23	-0,65
<b>Ministère des infra. des transports et de l'habitat</b>	0	-14	+11,6
<b>Ministère de l'agriculture de l'hyd. et des res. hal.</b>	7	-2,5	+13,2
<b>Ministère des finances et du budget</b>	1,5	-17	+1,15
<b>Ministère de l'enseignement de base</b>	1,22	-7,7	-1,60
<b>Ministère de la santé</b>	2	-6,1	-1,82

Source : Loi de finances, CID et loi de règlement (2005)

## Notation

La notation repose sur le seul critère synthétique prescrit par le PEFA. L'indicateur n'ayant qu'une seule année pris une valeur supérieure au seuil fixé pour la notation C de 10%, la notation est C. Le Burkina est très éloigné de la note B (une seule année supérieure à 5%) mais très proche de la note D (2 années supérieures à 10%).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
C	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.	La variation de la composition a été de 10%, 15% et 5% en 2004, 2005 et 2006. Elle n'a été qu'en 2005 supérieure à 10%.

### PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les prévisions de recettes de la loi de finances sont élaborées sur la base des prévisions demandées aux régies financières, ainsi qu'aux principales régies de recettes des ministères. Celles-ci se fondent sur les réalisations des années antérieures augmentées d'un taux "raisonnable". Le Ministère des finances et du budget (MFB) a tendance à corriger ces prévisions à la hausse. L'Assemblée Nationale fait de même.

Le Ministère des finances et du budget a tendance à fixer aux régies financières des objectifs "volontaristes". Les prévisions de recettes résultent ainsi plus d'une négociation avec les régies financières que d'une stricte prévision.

Le SP/PPF, pour l'élaboration du CDMT, établit une prévision de recettes sur trois ans, qui, pour la première année du CDMT, ne correspond pas nécessairement à celle du MFB.

De ces méthodes de prévision et de révision, il est résulté que, au cours des trois années récentes, le taux de réalisation des recettes a évolué comme indiqué au tableau PI-3-3-1. Les recettes sont globalement sous exécutées de 5% à 12%. Parmi les catégories d'impôt qui représentent des montants importants, seules les recettes douanières sont systématiquement sur exécutées. Les impôts sur les revenus et les bénéfiques sont toujours sous exécutés. Les impôts et taxes sur les biens et services sont dans l'un ou l'autre cas selon les années.

**Tableau 3-3-1 – Taux de réalisation des recettes internes de l'Etat (milliards de FCFA, %)**

Années	2004			2005			2006		
	LF	Réalisé	Taux	LF	Réalisé	Taux	LF	Réalisé	Taux
<b>TOTAL</b>	373,1	356,5	95,6%	417,9	367,8	88,0%	461,5	395,1	85,6%
<b>RECETTES FISCALES</b>	329,8	313,8	95,1%	386,6	331,0	85,6%	414,8	356,1	85,8%
<b>Impôts sur les revenus et les bénéfiques</b>	79,2	72,8	91,9%	107,7	79,7	74,0%	103,7	85,7	82,6%
<b>Impôts à la charge de l'employeur</b>	6,6	4,1	62,1%	7,5	4,4	58,7%	5,0	4,9	98,0%
<b>Impôts sur la propriété</b>	1,7	4,1	241,2%	1,7	2	117,6%	2,3	2,1	91,3%
<b>Impôts et taxes sur les biens et services</b>	170,5	177,3	104,0%	200,4	185,8	92,7%	232,2	194,3	83,7%
<b>Impôts sur commerce et transactions internatio.</b>	43,0	46,3	107,7%	49,9	52,8	105,8%	57,5	58,4	101,6%
<b>Autres recettes fiscales</b>	28,8	9,2	31,9%	19,4	6,3	32,5%	14,1	10,7	75,9%
<b>RECETTES NON FISCALES</b>	28,6	31	108,4%	26,7	33,7	126,2%	28,3	35,1	124,0%
<b>RECETTES EN CAPITAL</b>	14,7	11,7	79,6%	4,6	3,1	67,4%	18,4	3,9	21,2%

Source : SP/PPF

Note : LF = loi de finances initiales ; taux = réalisé/loi de finances.

Un traitement particulier des recettes inscrites au budget vient biaiser légèrement la comparaison prévision/réalisation au niveau de la décomposition des recettes fiscales en différentes catégories. Les exonérations sont comptabilisées à la fois en recettes et en dépenses. En prévision, leur nature exacte n'étant pas connue, elles sont classées dans les *autres recettes fiscales* (20 milliards FCFA en 2004, 8 milliards en 2005 et en 2006). En exécution, elles sont classées par nature de recettes. Il en résulte un fort taux de sous-exécution de la catégorie *autres recettes fiscales*. Les taux d'exécution des autres catégories de recettes sont légèrement surestimés puisque leur sont imputées en exécution des recettes qui



ne leur avaient pas été imputées en prévision. Au niveau agrégé de l'ensemble des recettes, ce phénomène ne joue plus.

Les recettes réalisées sont les recettes encaissées et non les rôles émis. Mis à part le fait que ce premier mode de comptabilisation est plus en ligne avec une prévision budgétaire, qui est une prévision d'encaissements, ce choix est contraint par l'absence d'émission de rôles. L'impôt est déclaratif et, généralement, payé au moment de la déclaration. Il existe certes quelques déclarations qui ne donnent pas lieu à paiement immédiat ; en effet, les pénalités pour non-déclaration sont beaucoup plus élevées que les pénalités pour retard de paiement.

La difficulté de prévoir les recettes est en partie liée à l'effet des chocs externes, qui concernent principalement les recettes douanières, mais également les recettes fiscales.

Les recettes fiscales sont pour une grande part liées à l'activité économique ; les variations du prix du pétrole les touchent assez peu, la taxe sur les produits pétroliers étant additive et non multiplicative.

Cependant, la mauvaise tenue du prix du coton ces dernières années s'est répercutée sur les versements fiscaux de la SOFITEX en 2004, 2005 et 2006, à quoi est venue s'ajouter la création de deux sociétés concurrentes qui, au bénéfice du code des investissements, n'ont pas versé d'impôt.

D'autres chocs externes influent fortement sur les recettes douanières. Depuis 2004, il s'agit essentiellement de la crise ivoirienne. Le taux de change effectif a relativement peu varié depuis l'année 2004, comparé à la longue période d'appréciation de la période de dix ans qui l'a précédée.

Par ailleurs, les régimes d'agrément des sociétés nouvelles créent des difficultés de prévision dans la mesure où il est difficile de savoir à l'avance l'ampleur des dégrèvements qu'ils vont permettre. Mis à part l'exemple des concurrents de SOFITEX, cités plus haut, on peut encore citer la filiale nouvellement créée de l'ONATEL (Office national des télécommunications), TELEMUNDE, qui bénéficie du régime de l'agrément et qui, de ce fait, conduit à une diminution de l'impôt sur les bénéfices du groupe.

Actuellement, les prévisions de recettes fiscales se font sans qu'une véritable méthodologie de prévision ne soit mise en œuvre. La DEP du MFB a inscrit à son programme la réalisation d'un modèle de prévision des recettes fiscales, qui sera élaboré avec l'appui de la coopération allemande. Le comité de pilotage du projet s'est réuni pour la première fois au début d'avril 2007.

#### *Analyse d'un choc conjoncturel associé à une mesure d'agrément fiscal*

Le tableau 3-3-2 – partie 1 fait ressortir à la fois la crise du coton de 2005 et l'apparition des deux concurrents de SOFITEX. La deuxième partie du tableau permet de constater que :

- la contribution fiscale de SOFITEX a été fortement affectée par la crise cotonnière ;
- les nouveaux entrants de la filière ne payent ni l'impôt minimum forfaitaire, ni l'impôt sur les BIC ; par ailleurs, ils bénéficient de crédits de TVA importants.

**Tableau 3-3-2 – Conséquences fiscales de la crise cotonnière et de la restructuration de la filière**

#### 1. Chiffres d'affaires

	2004		2005		2006	
	Ch. aff.	%	Ch. aff.	%	Ch. aff.	%
<b>SOCIETES</b>						
<b>Sofitex</b>	222 068,6	100,0%	150 531,7	81,4%	205 574,7	85,1%
<b>Faso coton</b>	0,0	0,0%	14 358,6	7,8%	14 274,7	5,9%
<b>Socoma</b>	3,8	0,0%	20 111,0	10,9%	21 628,5	9,0%
<b>TOTAL</b>	222 072,4	100,0%	185 001,3	100,0%	241 477,9	100,0%

Note : Ch. aff. : chiffre d'affaires hors taxe en millions de FCFA.

## 2. Fiscalité (millions de FCFA)

SOCIETES	2004			2005			2006		
	IMF	BIC	Cr. TVA	IMF	BIC	Cr. TVA	IMF	BIC	Cr. TVA
<b>Sofitex</b>	1110,3	1245,1	6833,0	752,7	0,0	9369,0	1027,9		7247,4
<b>Faso coton</b>	0,0	0,0	37,4	0,0	0,0	466,2	0,0		808,3
<b>Socoma</b>	0,0	0,0	163,5	0,0	0,0	9493,5	0,0		2057,8
<b>TOTAL</b>	1110,3	1245,1	7033,9	752,7	0,0	19328,7	1027,9		10113,4

*Note* : IMF : impôt minimum forfaitaire ; BIC : impôts sur les bénéfices industriel et commerciaux ; Cr. TVA : crédit de TVA. Les impôts sur les BIC ne sont pas échus avant le 30 avril.

Note	Critères minima (Méthode M1) Note globale : D	Justification
<b>D</b>	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles ont été pendant deux années inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial	i) Le taux d'exécution des recettes internes réelles vaut : 2004 : 95,6% 2005 : 88,0% 2006 : 85,6%

## **PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses**

La définition des arriérés de paiement sur les dépenses pose un problème. Au sens large, ils sont composés de deux éléments :

- les arriérés au sens strict : dépenses publiques régulièrement exécutées non payés dans les délais prescrits ;
- les arriérés sur les dépenses dites hors budget : dépenses exécutées irrégulièrement ; traitées dans le cadre de l'indicateur PI-20.

On a choisi de ne pas inclure cette deuxième catégorie dans les arriérés. L'existence d'un encours éventuel de dépenses hors budget pèse sur la notation de l'indicateur PI-20 ; il ne serait pas cohérent de le faire peser également sur celle de l'indicateur PI-4.

Il n'y a pas d'arriérés de paiement dans les finances publiques du Burkina Faso (voir cependant plus bas à propos des salaires). Ce résultat peut être développé en commençant par une analyse des délais de paiement relatifs aux dépenses hors salaires et intérêts, puis en examinant les autres types de dépense.

*Note* : ne sont pas considérés comme arriérés d'éventuels retards de versement de subvention, par exemple à des établissements publics.

### **Les délais de paiement et les arriérés des dépenses hors salaires et intérêts**

Le gouvernement a entrepris, depuis l'année 2002, une politique de réduction et de suivi des délais de paiement. Il existe un Référentiel de délais en matière d'exécution de la dépense publique qui fixe pour chaque intervenant de la dépense publique un délai de traitement des dossiers (Circulaire N° 2002-282/MFB/SG/DGTCP/PG relative au référentiel de délais en matière d'exécution des dépenses publiques). Le référentiel distingue les délais de paiement au niveau des dépenses de l'Etat et au niveau des communes. Dans ce dernier cas, il distingue également selon l'environnement administratif de la dépense (présence ou absence d'un contrôleur financier résident, identité entre le comptable assignataire et le comptable payeur, ...). L'encadré *Délais de paiement des dépenses de l'Etat* permet de constater la brièveté des délais, même si un délai plus important est laissé au comptable pour payer après visa, dans un but de gestion de trésorerie.

Cependant, le référentiel ne concerne que les délais au-delà de la demande de liquidation par le fournisseur ; des délais existent entre la livraison par le fournisseur et la certification du service fait.

Les délais sont suivis par le Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique (CODEP). Créé par l'arrêté N° 2003-92/MFB/SG/DGCTP/PG, il est présidé par le Secrétaire général du Ministère des finances et du budget, et composé du SP-PPF, du DGB, du DGTCP, du DCCF, du Directeur central des marchés publics, du Directeur des services informatiques, et du Directeur général des impôts. Il fixe aux administrations de la chaîne de la dépense des objectifs de délai qui peuvent être inférieurs au référentiel, ainsi que d'autres objectifs, en particulier le taux de rejet des dossiers, complément indispensable aux objectifs de réduction des délais.

Les arriérés peuvent être entendus au sens de l'UEMOA, c'est-à-dire de dépenses ordonnancées non payées dans un délai de 90 jours. Il pourrait l'être, ainsi que le suggère le rapport 2005 du CODEP, de façon cohérente avec le délai de paiement qui sépare la demande de liquidation du paiement. La demande de liquidation est en effet la manifestation par le

créancier de sa demande d'être payé (depuis l'année 2005, le fournisseur reçoit un reçu de demande de liquidation au moment où il remet sa facture).

### **Délais de paiement des dépenses de l'Etat**

N°	Nature du délai	Nombre de jours	Acteur
1	Délai entre la demande de liquidation et l'établissement des projets de liquidation	5	Administrateur de crédit/DAF
2	Délai de transmission des projets de liquidation au contrôleur financier	2	Administrateur de crédit/DAF
3	Délai d'établissement et de transmission des projets de liquidation par le gestionnaire de crédit au DAF (cas des crédits délégués)	10	Gestionnaire de crédit
4	Délai de transmission des projets de liquidation par le DAF à l'ordonnateur (cas des crédits délégués)	2	Administrateur de crédit/DAF
5	Délai de visa des liquidations par le contrôleur financier	7	DCCF
6	Délai de transmission des liquidations à l'ordonnateur (DGB)	2	DCCF
7	Délai d'ordonnement	7	DGB
8	Délai de transmission des mandats au Trésor	2	DGB
9	Délai de vérification (visa) des mandats par le comptable	7	DGCTP
10	Délai de paiement des dépenses après visa	30	DGCTP
11	Délai entre liquidation et paiement (5+6+7+8+9+10)	55	
12	Délai entre liquidation et paiement : cas des crédits délégués (7+8+9+10)	46	

Le tableau *Evolution des délais de paiement aux fournisseurs* fait apparaître la quasi absence d'arriérés de paiement des dépenses au sens de l'UEMOA en 2006 et un très bon respect des délais du référentiel depuis 2004, avec néanmoins une tendance à l'allongement des délais en 2006. Les données du tableau sont extraits automatiquement du Circuit informatisé de la dépense (CID – voir une analyse de l'informatisation de la chaîne de la dépense à l'indicateur PI – 20). Il ne concerne donc pas les salaires. Le rapport d'audit mentionné dans les commentaires de l'indicateur PI-20 confirme l'absence d'arriérés de paiement des dépenses.

### **Evolution de délais de paiement aux fournisseurs**

Rubrique	Année 2004	Année 2005	Année 2006	Normes du référentiel
Nombre total de dossiers payés	4104	4815	4439	
Montant total payé (milliards de FCFA)	62,2	53,1	32,3	
Délai entre la liquidation et l'ordonnement	14	13	13	9
Délai moyen de transmission des mandats au Trésor	1	1	3	2
Délai moyen entre l'ordonnement et le visa du Trésor			9	9
Délai moyen de vérification (visa)	6	5	6	7
Délai moyen de paiement des dépenses après visa	8	9	19	30
Délai moyen de traitement des dépenses par le Trésor	14	14	25	37
Délai moyen entre la liquidation et le paiement	29	28	41	48
Nombre de mandats payés et dont l'ordonnement est < 90 jours			4438	
Nombre de mandats payés et dont l'ordonnement est > 90 jours			1	
Nombre de mandats payés au-delà de 90 jours après visa du Trésor			0	

### **De la livraison à la certification du service fait**

Les fournisseurs consultés dans le cadre de *La maison de l'entreprise du Burkina Faso* et de la *Chambre de commerce*, en particulier les fournisseurs de bâtiment, se plaignent des longs délais qui séparent l'achèvement des travaux et la certification du service fait. Plusieurs mois peuvent s'écouler avant la venue de la commission de réception. Or la demande de liquidation par le fournisseur ne peut intervenir avant la constatation du service fait. Les délais de venue des commissions de réception sont accrus par le seuil très faible au-delà duquel la tenue de la commission est obligatoire : un million de FCFA.

De l'avis des fournisseurs, il résulte de ces délais des marges plus importantes sur les marchés publics en comparaison de celles qui s'observent sur les marchés privés.

Cependant, ces délais ne donnent pas lieu à des arriérés de paiement, au sens où ils ont été entendus ci-dessus.

Il existe un projet de suivi des délais des marchés publics en amont de la demande de liquidation.

### Les arriérés de salaires

Il n'y a pas d'arriérés de salaires, du moins si l'on ne qualifie pas ainsi les retards de régularisation des avances non pris en compte en 2003, 2004 et 2005, déjà apurés à hauteur de 6 milliards en 2006, 12 milliards devant l'être en 2007.

Le montant total des retards de régularisation pour les trois années se monte à 18 milliards de FCFA, une partie concernant les cotisations sociales.

### Les arriérés d'intérêts de la dette intérieure et extérieure

Il n'y a pas d'arriérés d'intérêts de la dette intérieure et extérieure. La nature de la dette intérieure est précisée à l'indicateur PI-17.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justification
A	i) Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales)	i) Il n'existe pas d'arriérés de dépenses de matériel ou de salaires. La prise en compte des avances non régularisés ne conduirait pas à dépasser le seuil de 2%.
A	ii) Des données fiables et complètes sur le stock d'arriérés sont générées à travers des procédures ordinaires (y compris une description du profil des arriérés) en tout cas à la fin de chaque exercice budgétaire.	ii) La situation des dossiers de dépense est suivie en temps réel, dossier par dossier, par le CID, avec mention des dates des opérations de la chaîne de la dépense. Des états peuvent être édités à tout moment.

## 3.2 Exhaustivité et transparence

### PI-5. Classification du budget

La nouvelle classification est celle qui a été adoptée dans le cadre de l’UEMOA. Un comité se réunit périodiquement pour procéder aux ajustements qu’il paraît nécessaire d’apporter aux nomenclatures.

La classification par nature du budget est identique à celle du plan comptable de l’Etat.

#### **La classification des recettes**

La classification des recettes, comme le montre le tableau suivant, est conforme à la classification GFS (Government fiscal statistics).

**Tableau 3.5.1 - Classification des recettes GFS/budget**

Classification GFS	Classification du budget
<b>Recettes fiscales</b>	
1. Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital
2. Cotisations de sécurité sociale	
3. Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	Impôts sur les salaires et la main d'œuvre
4. Impôts sur le patrimoine	Impôts sur le patrimoine
5. Impôts intérieurs sur les biens et services	Impôts intérieurs sur les biens et services
6. Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	Droits et taxes à l'importation Droits et taxes à l'exportation
7. Autres recettes fiscales	Autres recettes fiscales
<b>Recettes non fiscales</b>	
8. Revenu de l'entreprise et de la propriété (domaine public)	Produits financiers
9. Droits et frais administratifs, ventes non industrielles et accessoires	Droits et frais administratifs
10. Amendes et confiscations	Amendes et confiscations pécuniaires
11. Cotisations aux caisses de retraite et aux caisses de protection sociale des fonctionnaires et assimilés relevant des administrations publiques	
12. Autres recettes non fiscales	Autres recettes non fiscales
<b>Recettes en capital</b>	
13. Ventes de biens de capital fixe	Ventes de biens de capital fixe
14. Ventes de stocks	
15. Ventes de terrains et d'actifs incorporels	Ventes de terrains et d'actifs incorporels
16. Transferts en capital de sources autres que les administrations publiques	Cessions des actions de l'Etat
<b>Dons</b>	Dons
Reçus de l'étranger	
Reçus d'autres niveaux des administrations publiques nationales	
Reçus par des autorités supranationales par leurs pays membres	
Reçus de leur siège par les autorités supranationales	

#### **La classification des dépenses**

Il existe cinq classifications de dépenses :

- La classification administrative (section et chapitre) ;
- La classification par titre (un titre pour les recettes, 6 titres pour les dépenses) ;
- La classification par nature (article, paragraphe, rubrique) ;
- La classification économique ;
- La classification fonctionnelle.

## La classification administrative

Elle distingue (gestion 2006) 42 sections correspondant à des ministères ou des organismes publics et une section correspondant aux dépenses communes interministérielles.

Les dépenses communes interministérielles sont très élevées : elles représentent 27,02% en 2004, 25,21% en 2005 et 22,01% des dépenses du budget adopté pour l'exercice 2006 (cet exercice 2006 est toutefois marqué par le paiement des progressions salariales statutaires qui avaient été différées au cours des exercices antérieurs et qui ont été en prévision imputés dans ce poste des dépenses communes interministérielles.)

## La classification par titre

Elle est déterminée par la loi N° 001-2002/AN du 05 juin 2002 relative aux lois de finances et elle comprend six titres de dépenses : les dépenses ordinaires sont groupées en 4 titres : amortissements et charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes de gestion antérieures (titre 1) ; les dépenses de personnel (titre 2) ; les dépenses de fonctionnement (titre 3) ; les dépenses de transferts courants (titre 4). Les dépenses en capital sont groupées en 2 titres : les investissements exécutés par l'Etat (titre 5) ; les transferts en capital (titre 6).

## La classification par nature (ou par objet)

La classification du Plan comptable de l'Etat est inspirée du plan comptable SYSCOA de l'UEMOA.

Des regroupements de postes conduisent à la nomenclature économique. Elle distingue : les « dépenses sur biens et services », les « versements d'intérêts », les « subventions et autres transferts courants », les « acquisitions de capital fixe neuf existant » les « achats de terrains et d'actifs incorporels », les « transferts en capital » et les « dépenses non classées ».

## La nomenclature fonctionnelle

Elle distingue 14 fonctions et a été établie dans le cadre de l'UEMOA.

Les dépenses non classées par classe représentent 10,4% des prévisions 2007 (dépenses communes).

Les rubriques sont renseignées à partir des données tirées des chapitres (nomenclature administrative la plus détaillée).

**Tableau 3-5-3 – Classification fonctionnelle**

FASO	COFOG	FASO	COFOG
Services généraux des administrations publiques	Services généraux des administrations publiques	Affaires et services concernant les combustibles et l'énergie	Dans Affaire économiques
Affaires et services de défense nationale	Défense	Affaires et services concernant les industries, bâtiment et les travaux publics	Dans Affaire économiques
Ordre et sécurité publique	Ordre et sécurité publique	Affaires et services concernant les industries, bâtiment et les travaux publics	Dans Affaire économiques
Affaires et services de l'enseignement	Enseignement	Affaires et services concernant les transports et les communications	Dans Affaire économiques
Affaires et services de la santé	Santé	Affaires et services économiques	Affaires économiques
Affaires et services relevant de la sécurité sociale et des œuvres sociales	Protection sociale	Dépenses non classées par classe	
Affaires et services de logement et de développement collectif	Logements et équipements collectifs		Protection de l'environnement
Affaires et services relevant des loisirs de la culture et des cultes	Loisirs cultures et culte		

Les différences entre la nomenclature fonctionnelle du Burkina Faso et la classification COFOG sont les suivantes.

1) La nomenclature du Burkina Faso ne retient pas le poste « protection de l'environnement » ;

2) La classe « Affaires économiques » du COFOG a été différenciée en 4 catégories : « Affaires et services économiques », « Affaires et services concernant les transports et les communications », « Affaires et services concernant les industries, bâtiment et les travaux publics », « Affaires et services concernant les industries, bâtiment et les travaux publics » et « Affaires et services concernant les combustibles et l'énergie ».

La classification programmatique est celle que chaque ministère se donne dans le choix des programmes de son budget de programmes.

Des projets d'amélioration des nomenclatures sont en cours.

### Notation

La note accordée est A car les critères pour cette notation sont satisfaits. Toutefois, il faut noter que l'importance du poste « dépenses communes interministérielles » et des dépenses non classées par classe de la nomenclature fonctionnelle altère, de fait, la qualité des classifications. Toutefois, ce poste regroupe des dépenses ayant réellement le caractère de dépenses interministérielles, sauf en 2006 pour les dépenses de régularisation salariale liées aux avancements automatiques (voir indicateur PI-2) qui ont été classées en dépenses interministérielles en loi de finances initiale, leur répartition entre les ministères n'étant pas encore connue.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) <b>Note globale : A</b>	Justification
A	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG ou une norme susceptible de fournir une documentation cohérente avec ces normes. (La classification programmatique peut se substituer à une classification sous fonctionnelle, si elle est appliquée avec un niveau de détail correspondant au moins à celui de la classification sous fonctionnelle.)	Il existe 5 classifications dépenses (par titre, administrative, fonctionnelle, par nature et économique). Elles sont élaborées dans le cadre de l'UEMOA. Elles sont conformes aux normes internationales, dont la norme GFS/COFOG. Les classifications de prévision budgétaire sont identiques aux classifications d'exécution.



## **PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire**

Sont systématiquement (hors demande de celui-ci) transmis au Parlement :

- un exposé des motifs ;
- le projet de loi ;
- un projet de budget dans la nomenclature budgétaire ;
- un document d'annexes ;
- le projet de loi de règlement de l'exercice antérieur (document daté de septembre établi par le Ministère des finances et du budget (« Projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat gestion 2005 »)).

Le document d'annexes comprend (annexes au projet 2007) :

- un état développé des restes à payer au 30 juin 2006 pour l'année en cours (2006) et l'année 2005 ;
- un état développé de l'encours de la dette publique extérieure, bilatérale et intérieure au 30 juin 2006 par bailleur et échéances du service de la dette par bailleur (pour le premier semestre 2006 et en prévision pour 2007);
- un état développé des restes à recouvrer au 30 juin 2006 avec note explicative sur la notion de reste à recouvrer retenue ;
- un bilan financier de l'Etat au 30 juin 2006 : recettes et dons ; dépenses totales engagées et prêts nets ; ajustement de caisse (instances de paiement, engagements non mandatés, variation des encours des obligations du trésor) ; financement intérieur et financement extérieur ; erreurs et omissions ; financement par catégorie de créancier et par catégorie d'instruments au 30/06/2006 et prévision pour 2007 ;
- un plan de trésorerie prévisionnel mensuel de l'exécution du budget de l'Etat pour 2007 avec une note sur les normes de régulation (les dépenses exclues des régulations<sup>1</sup>);
- un tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat pour 2006 et 2007;
- une présentation fonctionnelle du projet de budget 2007 et comparaison aux deux exercices précédents 2005, 2006 ;
- une présentation économique du projet de budget 2007 et comparaison aux deux exercices précédents.

Ces annexes ont été transmises pour la première fois en 2006 (projet de loi pour 2007).

L'exposé des motifs est très sommaire ; il s'étend longuement sur l'année en cours, notamment la situation économique internationale, mais fournit peu d'indications sur la situation courante du Burkina Faso et les prévisions pour l'exercice budgétaire.

Certains états sont encore très imprécis. C'est le cas pour le plan de trésorerie prévisionnel, qui est préparé très précocement et qui fait l'objet d'une actualisation dès le début de l'exercice. Il est aussi très difficile d'établir l'état des restes à recouvrer.

En 2006, le projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat pour la gestion 2005 a été déposé en septembre 2006. Il présente l'état d'exécution des recettes (budget général et comptes spéciaux du trésor) dans un niveau de détail le plus fin correspondant au niveau de détail du projet de budget et l'état d'exécution des dépenses (budget général et comptes

---

<sup>1</sup> Le champ de ces dépenses exclues est très large, il dépasse largement le périmètre des dépenses obligatoires.

spéciaux du trésor) au niveau du chapitre par titre. Il fournit en outre une situation détaillée de la situation des comptes de disponibilité du Trésor pour la gestion 2005.

## Notation

La notation repose sur la transmission au Parlement d'une liste précise de documents. A cet égard, deux insuffisances sont à relever :

1) Aucune indication n'est fournie sur les principales hypothèses économiques relatives à l'année d'exécution qui sous-tendent le budget présenté (croissance du PIB, croissance des prix, ... de l'année correspondant à l'exercice du budget présenté, c'est-à-dire l'année n+1). Le budget n'est pas accompagné d'un scénario économique.

2) Il n'existe pas dans le projet déposé au Parlement d'analyse précise des mesures fiscales proposées, de leurs raisons et de leur impact attendu. Toutefois, il faut noter que des informations détaillées sont fournies à la Commissions des finances de l'Assemblée nationale sur les motifs des mesures fiscales proposées et leurs modalités. Si l'on tenait compte de cette circonstance, 8 critères au lieu de 7 pourraient être considérés comme satisfaits, ce qui ne modifierait pas la note globale.

Documents demandés	
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	<b>Non</b>
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	<b>Oui</b>
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	<b>Oui</b>
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	<b>Oui</b>
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	<b>Oui</b>
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	<b>Oui</b>
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	<b>Oui</b>
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	<b>Oui</b>
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	<b>Non</b>

*Note* : Ce tableau a été élaboré à partir d'informations fournies par la Direction du Budget et la Commission des finances de l'assemblée nationale ainsi que de l'examen d'un exemplaire des documents fournies au Parlement transmis aux membres de la mission par la Direction du Budget.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justification
A	i) Les documents récents du budget satisfont 7 à 9 des 9 critères d'information	La documentation est fournie. 7 critères sont respectés. La documentation est toutefois faible sur les données macroéconomiques relatives à l'année en cours et l'année suivante. Les explications sur les mesures fiscales nouvelles fournies dans la documentation générale sont sommaires.

## **PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale**

L'indicateur s'intéresse à deux catégories d'opérations (qui relèvent des entités de l'administration centrale au sens du PEFA) :

- les opérations extrabudgétaires, c'est-à-dire *non incluses dans la loi de finances* ;
- les opérations inscrites au budget mais *gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration*, qui comprennent principalement des projets financés par les bailleurs de fonds, mais qui peuvent également inclure des dépenses de l'Etat exécutées en dehors des procédures de contrôle de la dépense budgétaire.

L'indicateur ne note pas l'importance des opérations extrabudgétaires mais l'importance de celles qui sont non rapportées dans les états financiers de fin d'exercice ou, de façon plus large, dans les rapports budgétaires.

La notation relative à l'importance des opérations extrabudgétaires est centrée sur les dépenses extrabudgétaires. Cependant, s'il y a dépenses extrabudgétaires, c'est souvent parce qu'il y a recettes extrabudgétaires pour financer ces dépenses extrabudgétaires, de sorte qu'une analyse de ces recettes extrabudgétaires est indispensable à l'évaluation des dépenses extrabudgétaires.

### **Les dépenses extrabudgétaires**

Les agences publiques autonomes, essentiellement les établissements publics, sont, dans la méthodologie PEFA, incluses dans l'administration centrale. Cependant, l'analyse de leur situation vis-à-vis de l'administration centrale (entendue ici hors établissements publics) est explicitement du ressort de l'indicateur PI-9. On s'intéresse donc ici à d'autres catégories de dépenses extrabudgétaires.

Les dépenses extrabudgétaires sont classées dans deux catégories distinctes selon qu'elles résultent d'un comportement irrégulier des régies de recettes ou qu'elles sont réalisées par des fonds.

### **Les régies de recettes et les régies d'avances**

L'analyse des dépenses extrabudgétaires implique celle des régies de recettes dans la mesure où celles-ci, dans le cas de fonctionnement non conforme aux règles, donnent lieu à des dépenses irrégulières.

Les régies d'avance méritent une mention rapide.

Le suivi des régies d'avances et des caisses de menues dépenses est à la charge du Service des régies d'avance de la Paierie générale. Il existe plus d'une centaine de régies d'avance et de recettes. Les caisses de menues dépenses représentent, en montant des approvisionnements, quelques % des régies d'avance.

Les régies d'avance ne sont pas hors budget tant qu'elles dépensent sur la base des fonds reçus du Trésor. Le problème vient plutôt des régies de recettes qui peuvent exister dans différents services non personnalisés de l'Etat (centre de santé et de promotion sociale – CDPS, ...) et qui ne semblent pas faire l'objet d'un contrôle.

Les régies de recettes collectent, au sein des ministères, les recettes et taxes liées aux prestations de l'administration. Ces recettes peuvent être d'un montant limité, telles que celles qui proviennent du permis de chasse ou de la taxe d'abattage, ou d'un montant plus important, tels que les frais des dispensaires payés par les patients. Presque tous les ministères ont une, et

dans la plupart des cas, plusieurs régies de recettes. Les ministères déconcentrés disposent d'une régie de recettes dans chaque direction provinciale.

Les régies de recettes ont un comptable de rattachement auquel elles transfèrent fonds et comptes

Les régies de recettes posent plusieurs problèmes.

En premier lieu, elles sont tenues par des fonctionnaires qui sont souvent sans qualification comptable et dont la gestion de la régie n'est pas nécessairement la fonction principale. Ce sont néanmoins des comptables spéciaux, qui reçoivent donc, au moment de leur installation, le statut de comptable public. Depuis le début de l'année 2007, des *perceptions spécialisées* ont été installées dans cinq ministères. Ce nouveau dispositif sera évalué six mois après son démarrage. La fonction des *perceptions spécialisées* est d'organiser, d'encadrer et de superviser le recouvrement des recettes des services.

En deuxième lieu, le contrôle des régies de recettes est limité. Les corps d'inspection, Inspection générale des finances, Inspection générale d'Etat, Inspection générale du Trésor et Cour des comptes ont une vocation trop large pour consacrer beaucoup d'effort aux régies de recettes ou d'avances. La Recette générale dispose de cinq personnes pour superviser essentiellement les régies des administrations financières (impôts et douanes) et accessoirement les régies de recettes ; ces agents, dont la mission est de superviser, ne peuvent consacrer au contrôle qu'une part de leur temps. Une trésorerie régionale dispose de trois agents de contrôle pour, en moyenne, une dizaine de régie de recettes, une dizaine de perceptions, une dizaine de poste des régies des administrations financières.

A titre d'exemple, il n'existe pas de contrôle des recettes perçues par les centres de santé et de promotion sociale, dont les déclarations ne peuvent faire l'objet d'aucun recoupement, d'autant que les recettes sont perçues en espèces et que le comptable de rattachement n'est pas résident.

La Recette générale a dépêché une mission de recensement des recettes déclarées et non déclarées des régies de recettes en 2003/2004. Un autre recensement est prévu. L'efficacité de ces recensements est cependant fonction des moyens en personnel disponible, qui sont ceux que l'on vient de rappeler.

En troisième lieu, il existe une divergence de vue entre certains ministères et le Trésor pour ce qui concerne l'obligation de reversement des recettes au Trésor. Ainsi, s'appuyant sur l'initiative de Bamako, plusieurs ministères gèrent des parties de services non personnalisés de l'Etat d'une façon proche de la façon dont sont gérés les établissements publics. Ainsi, les dispensaires se sont dotés de comités de gestion et d'un mode de gestion largement autonome, en particulier pour ce qui est de la collecte des recettes et des dépenses que ces dernières financent. Il en est de même dans le secteur de l'eau.

Il s'agit cependant là d'une interprétation très large de l'initiative de Bamako qui prévoit plutôt l'utilisation des recettes collectées par les structures sanitaires périphériques pour exécuter leurs dépenses urgentes. Par ailleurs, l'initiative de Bamako n'a pas donné lieu à des textes d'application au Burkina Faso, de sorte que sa mise en œuvre ne peut être autorisée.

## **Les fonds**

Les fonds, ou fonds nationaux, sont des démembrements de l'administration, généralement associés à des financements extérieurs ou privés, dont l'objet est de réaliser une mission peu compatible avec les règles de fonctionnement des services de l'administration et avec les règles de la comptabilité publique. Les fonds peuvent revêtir diverses formes juridiques de droit privé, société, association régie par la loi N° 1092 ADP du 15 septembre 1992 portant liberté d'association.

Un cas limite est celui des fonds qui ont le statut d'établissement public, auquel cas il est préférable de les reclasser dans cette dernière catégorie.

Les fonds nationaux sont en général financés à la fois par le budget de l'Etat, sous forme de transfert, et par certains partenaires qui laissent aux autorités nationales une grande liberté dans l'usage qu'elles font de ces financements. Il s'agit donc de financements proches d'une aide budgétaire ciblée, mais qui ne respectent pas les procédures budgétaires, ni en recettes, ni en dépenses. Les fonds nationaux sont souvent gérés par des directeurs de l'administration.

Ces fonds sont au nombre d'une vingtaine. A titre d'exemple, on peut citer le Fonds d'appui à la promotion de l'emploi, le Fonds d'appui au secteur informel, le Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes, le Fonds d'entretien routier, ...

Une bonne compréhension du rôle de ces fonds nécessite que soit opérée la distinction entre *fonds de financement* et *fonds d'appui*, ces derniers étant une catégorie large qui regroupe tous les fonds qui ne sont pas des fonds de financement. Il convient ensuite d'analyser en quoi les fonds sont extrabudgétaires au sens du PEFA.

### *Les fonds de financement*

Beaucoup de fonds sont des prêts avec encadrement des bénéficiaires. C'est une des raisons pour lesquelles vient d'être créée, au sein de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la Direction de la microfinance, en charge, notamment, du suivi de ces fonds (la mission de cette direction est plus large, elle s'étend au suivi de l'ensemble du secteur de la microfinance dont les fonds nationaux ne sont qu'une composante).

Le gouvernement a commencé à régulariser la situation des fonds dans le cas des *fonds nationaux de financement*. Ceux-ci bénéficient, depuis l'année 2005, de textes qui les encadrent. La loi N° 004-2005/AN portant définition et réglementation des fonds nationaux de financement définit ces fonds comme des établissements publics ayant pour objet principal de faire du crédit pour le financement des activités de développement à la base relevant de leur domaine d'intervention. Le décret N° 2005-557/PRES/PM/MFB portant statut général des fonds nationaux de financement complète les dispositions de la loi.

Malgré leur statut d'établissement public, les fonds nationaux de financement n'ont pas, dans la plupart des cas, de comptable public.

### *Les fonds d'appui*

Restent les fonds nationaux autres que les fonds nationaux de financement, qui n'ont pas le statut d'établissement public. Les Ministères ont une tendance à les créer pour éviter les contraintes des règles applicables aux services non personnalisés de l'Etat. Il n'y a pas de textes qui les régissent. Leur liste n'est pas connue et ils sont moins suivis que les fonds nationaux de financement et peu contrôlés.

Une étude est en cours à la DGTCF pour identifier l'ensemble des fonds nationaux avant de leur donner une base juridique claire.

Un fonds particulier mérite d'être mentionné ; le Fonds burkinabé pour le développement économique et social (FBDES) qui est actionnaire de sociétés privées. C'est une personne morale de droit public, qui reçoit des ressources publiques prélevées sur les produits des actions détenues par l'Etat. Son rôle est aujourd'hui essentiellement de porter les actions des sociétés en cours de création et, dans une moindre mesure, des sociétés en cours de privatisation en l'attente d'un repreneur. Le fonds n'est pas dans le budget ; la loi de finances 2007 dispose que *sur les revenus du portefeuille de l'Etat, le Receveur général reversera au FBDES un montant forfaitaire de 500 millions de FCFA.*

## *Les fonds et le PEFA*

Ces fonds peuvent relever de l'indicateur à un double titre :

- ils bénéficient de ressources extrabudgétaires, en dehors de la subvention de l'Etat ;
- leurs dépenses ne respectent pas les règles de la comptabilité publique.

Ces fonds, qui combinent subventions publiques et fonds privés peuvent être utiles et il peut être souhaitable de les développer, comme le gouvernement a l'intention de le faire. L'attribution du qualificatif d'extrabudgétaire à un fonds national ne repose pas sur le principe général d'établissement des fonds, mais sur la nature exacte du fonds. Si le fonds a été créé pour une mission difficilement réalisable dans le cadre des règles de fonctionnement des services de l'administration et des règles de la comptabilité publique, son existence est justifiée. Toutefois, ces fonds peuvent aussi être un moyen de tourner les règles de la dépense publique ; ils sont alors de purs démembrements de l'administration.

C'est donc au cas par cas que l'on peut considérer qu'un fonds national doit être qualifié d'extrabudgétaire ou ne pas l'être.

Evaluer précisément le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées liées aux régies de recettes non déclarées et aux fonds nationaux hors fonds nationaux de financement est impossible. Des estimations ont été réalisées sur la base d'hypothèses concernant les recettes extrabudgétaires dans le secteur de la santé et de l'éducation de base (qui donnent lieu à des dépenses extrabudgétaires), ainsi que les activités des fonds nationaux qui n'apparaissent pas dans le budget. Sous différentes hypothèses vraisemblables, le niveau des dépenses extrabudgétaires demeure compris entre 1% et 5% des dépenses totales.

## **Les informations sur les recettes et dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds**

La Direction générale de la coopération (DGCOOP) collecte chaque mois auprès des bailleurs de fonds des informations sur les décaissements hors aide budgétaire. (L'information sur les décaissements de l'aide budgétaire est communiquée par la BCEAO. L'aide budgétaire est en effet, sauf dans le cas du FMI, versée sur un compte au nom des bailleurs à la BCEAO. Bien que n'étant pas logés dans le compte "*ACCT – Appui budgétaire*" qui centralise les appuis budgétaires des bailleurs de fonds membre du CGAB-CSLP, les décaissements du FMI sont répertoriés par la BCEAO dans l'état mensuel de mobilisation de l'aide budgétaire) Le document publié fait état de 18 pays prêteurs et 36 pays donateurs. Il est bien sûr difficile d'évaluer la part des décaissements absents de la collecte. Une identification des pays non pris en compte, uniquement du côté des dons et des montants estimés de leurs contributions, conduit à une estimation du montant des décaissements non retracés dans le rapport de la DGCOOP inférieur à 10%.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B+	Justification
<b>B</b>	i) Le niveau des dépenses budgétaires non rapportées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds constitue 1 à 5 % des dépenses totales.	i) Les recettes/dépenses hors budget financées par les régies de recettes ainsi que les opérations extrabudgétaires des fonds nationaux représentent entre 1% et 5% des dépenses totales
<b>A</b>	ii) Des informations complètes sur les recettes/dépenses correspondant à 90 % (en valeur) des projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires, à l'exception des éléments fournis en nature OU les dépenses liées à des projets financés par des bailleurs de fonds sont peu importantes (inférieures à 1 % des dépenses totales).	ii) Des informations sur les décaissements des projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les prêteurs et 36 donateurs. Un tout petit nombre de donateurs peu importants est omis.

## **PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales**

La loi N° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales et les textes d'application ont redéfini très récemment l'organisation territoriale du Burkina Faso. Ces textes commencent seulement à être mis en application, les élections locales dotant les nouvelles collectivités de leur assemblée délibérante et de leur exécutif s'étant tenues le 23 avril 2006. Si les grandes lignes de la réforme sont connues, il reste encore à préciser un certain nombre de dispositions importantes.

L'ancienne organisation avait été définie en 1991. Elle reposait sur deux types de collectivités : les communes, au nombre de 49, correspondaient aux territoires entourant les principales villes du pays et ne couvraient pas la totalité du territoire ; les provinces étaient des circonscriptions administratives complémentaires des départements.

La loi de 2004 a supprimé les provinces. Elle a créé de nouvelles communes rurales (302) à côté des anciennes communes urbaines (dont le nombre est toujours de 49) qui sont en tout point identiques quant à leur fonctionnement, afin que chaque parcelle de territoire national ait une commune d'appartenance.

Treize régions, entités entièrement nouvelles, ont été créées ; niveau indirect d'administration territoriale, elles sont administrées par des Conseils composés de deux représentants de chaque commune appartenant à la région. Elles correspondent aussi à des circonscriptions administratives (échelon de déconcentration).

Les budgets des collectivités territoriales doivent être approuvés par des organes spécialisés : les budgets des régions et des deux communes de Ouagadougou et de Bobo sont soumis à l'examen de la CTI (Commission technique interministérielle) et les budgets des communes (sauf celles de Ouagadougou et Bobo) doivent être examinés par la CTR (Commission technique régionale) présidée par le Secrétaire général de région (nommé en Conseil des ministres)<sup>2</sup>.

Les actes financiers des collectivités sont placés sous le régime de l'approbation ou de l'autorisation préalable par l'Etat central ou son représentant local.

Les gouverneurs de région approuvent, par délégation, les budgets des communes, le Ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation et le Ministre des finances approuvent ceux des régions et des deux grandes villes.

Des règles d'équilibres sont posées pour les budgets des collectivités territoriales (article 8 de la loi N° 014-2006) ; leur principe est d'interdire l'endettement pour rembourser la dette :

- les sections de fonctionnement et d'investissement doivent être équilibrées ;
- le remboursement des annuités d'emprunt de l'année doit être couvert par l'excédent de la section de fonctionnement utilisé pour le financement de la section d'investissement (transfert de la section de fonctionnement à la section d'investissement) et les recettes propres de cette section (hors produits des emprunts et des dotations pour amortissements et provisions).

Les collectivités locales représentent une faible part des dépenses publiques totales (elle est peut être estimée à environ 2 %)

---

<sup>2</sup> « Le budget de la collectivité territoriale est approuvée conjointement par le ministre en charge des finances et le ministre en charge des collectivités territoriales, qui peuvent déléguer leurs pouvoirs au représentant de l'Etat au niveau local ».



## La répartition des compétences entre les entités territoriales

Le partage des compétences entre l'Etat, les régions et les communes est encore très incertain. D'une part, beaucoup de compétences sont partagées et nombre d'entre elles confiées à une entité peuvent être conjointement assurées par les autres entités. D'autre part, la mise en œuvre de ce partage des compétences entre l'Etat, les communes et les régions doit être progressif.

**Tableau 3-8-1 – Répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les communes d'après le code général des collectivités territoriales**

	<b>Communes</b>	<b>Régions</b>
<b>Foncier, aménagement du territoire et gestion du domaine foncier et de l'aménagement urbain</b>	Délivrances des autorisations et certificats Création et entretien des rues et signalisations Construction et entretien des caniveaux, gares et aires de stationnement Initiative et soutien en matière de transport en commun et ramassage scolaire	Elaboration du schéma régional (part) Soutien à la promotion du transport en commun régional Construction et entretien des pistes rurales
<b>Environnement et gestion des ressources naturelles</b>	Participation aux plans et schémas Participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles Assainissement Enlèvement et élimination finale des déchets ménagers	Participation aux plans et schémas Participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles
<b>Santé et hygiène</b>	Construction et gestion des formations sanitaires de base Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique Réglementation sanitaire Participation à la résolution des problèmes de santé et à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale	Participation à la construction et à la gestion des formations sanitaires de base Construction et gestion des formations sanitaires intermédiaires Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique Réglementation sanitaire Participation à la résolution des problèmes de santé et à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale
<b>Développement économique et planification</b>	Conception des plans, harmonisation des plans, participation aux banques de données Appui au financement des projets productifs	Conception des plans, harmonisation des plans, participation aux banques de données Appui au financement des projets productifs
<b>Education et emploi</b>	Prise en charge de la gestion des établissements de l'enseignement préscolaire et primaire Contribution à la gestion des établissements du secondaire Prise en charge avec l'appui de l'Etat de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	Participation à la prise en charge de l'enseignement préscolaire et primaire Participation à la construction et à la gestion des établissements du secondaire Prise en charge avec l'appui de l'Etat de l'enseignement supérieur, de la promotion de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation
<b>Culture, sports et jeunesse</b>	Construction et gestion des infrastructures Promotion des activités	Construction et gestion des infrastructures Promotion des activités
<b>Protection civile</b>	Participation et contributions aux différents volets de la protection civile	Participation et contributions aux différents volets de la protection civile
<b>Organisation des pompes funèbres</b>	Réglementation et organisation des pompes funèbres	
<b>Eau et électricité</b>	Avis et participation aux politiques Création et gestion des infrastructures énergétiques Production et distribution de l'eau potable Réalisation et gestion des puits, forages et bornes-fontaines Réalisation et gestion de l'éclairage public	Avis et participation aux politiques
<b>Marchés, foires et abattoirs</b>	Aménagement et gestion des marchés Construction et la gestion des abattoirs	Aménagement et gestion des aires de foires Organisation de foire Participation à la construction et la gestion des abattoirs

Source : code des collectivités territoriales.

## **Les financements des collectivités venant de l'Etat**

Avant la réforme en cours, les communes et les provinces percevaient une partie égale à 10% de la taxe sur les produits pétroliers et, les provinces, une taxe forfaitaire provenant de l'impôt forfaitaire sur le revenu qui avait été figée à son montant de 1995. La taxe sur les produits pétroliers était répartie entre les communes proportionnellement à leur population.

Depuis la réforme, les communes et les régions perçoivent une dotation globale de fonctionnement et une dotation globale d'équipement. Le montant global pour l'ensemble des communes a fait l'objet cette année d'une évaluation forfaitaire, compte tenu de l'imprécision des compétences transférées et du coût de l'exercice par les communes de ces nouvelles compétences dans cette période transitoire.

Leur répartition entre les différentes communes et les différentes régions, est, en revanche, commandée par des critères précis au nombre de trois:

- commune ou région
- commune rurale ou commune urbaine
- population.

En outre, les dotations ne pourront être inférieures à un seuil minimum de 5 millions de FCFA.

Toutefois, les textes n'excluent pas d'autres subventions reçues de l'Etat, d'autres collectivités territoriales, d'autres institutions, et les dons.

Les collectivités perçoivent d'autres ressources propres, notamment certaines taxes, les recettes d'exploitation des services régionaux et communaux, les recettes du domaine, les recettes d'investissement.

En outre, un fonds de développement des collectivités territoriales doit être mis en place en 2007.

## **Les modalités de versement des dotations aux collectivités**

Les communes doivent adopter leur budget avant le 30 novembre pour qu'il puisse être exécuté après approbation par la tutelle, à partir du 1<sup>er</sup> janvier.

L'Etat leur a fourni en 2006 les premières hypothèses sur leur dotation au mois d'octobre. La notification est intervenue dans le courant du mois de novembre.

Le processus a été le même pour les régions, la seule différence étant que celles-ci doivent adopter leur budget le 15 novembre.

Avant la réforme en cours, le système de versement était provisionnel. Au 30 novembre de l'année précédente les communes recevaient notification du montant provisionnel qu'elles allaient percevoir égal au montant de l'année précédente. Au moment du budget supplémentaire, en juin ou juillet, elles percevaient le solde actualisé.

## **La collecte des informations budgétaires ex ante et ex post par l'administration centrale**

La CTI discute avec les collectivités territoriales de leur budget au moment de leur élaboration, vérifie leurs prévisions et détermine les subventions et dotations de l'Etat. Les informations budgétaires ex ante sont bien connues de l'administration centrale du fait du régime d'approbation préalable. Leur fiabilité n'est pas mise en doute par l'Etat.

Les collectivités territoriales sont dans le circuit comptable du trésor (CIE). Il existe aussi, en cours de mise en place, un CIDL (Comptabilité intégrée des collectivités locales) équivalent pour les collectivités territoriales du CID. Les dépenses des collectivités locales sont donc bien connues dans un délai maximum d'un mois et elles sont suivies par un service spécialisé du budget.

L'exécution des recettes est suivie en terme d'analyse à partir du compte du comptable public par le comité de direction de la DGCTP qui se réunit une fois par mois.

En revanche les recettes sont moins bien connues.

Un rapport mensuel sur la situation des collectivités territoriales est établi.

Les comptes des comptables publics sont transmis tous les ans à la Direction de la comptabilité publique et à la Cour des comptes.

Un bilan consolidé annuel des collectivités territoriales est établi chaque année, au cours du premier trimestre de l'année suivante. Mais ce compte n'est pas consolidé avec celui de l'Etat.

## Notation

Les trois composantes utilisées pour noter les relations budgétaires entre les l'Etat et les collectivités territoriales sont notées A.

Il faut cependant noter que si les mécanismes de transferts horizontaux (entre les collectivités) sont clairs et transparents, s'ils laissent peu de place à l'incertitude et à l'arbitraire, le montant global de la dotation de l'Etat aux collectivités territoriales est beaucoup plus incertain et opaque et, par ailleurs, les missions qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales ne sont pas encore parfaitement définies ; mais ces insuffisances ne rentrent pas dans les critères de la notation.

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : A	Justification
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	<b>Note = A :</b> L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	Dans la nouvelle réglementation les règles de répartition des dotations (de fonctionnement et d'équipement) reposent sur trois critères explicites et clairs. Toutefois, les contreparties en terme de répartition de compétences ne sont pas encore précises et les montants globaux des dotations attribuées restent encore largement non formalisés.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	<b>Note = A :</b> Les administrations décentralisées reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués avant de finaliser leurs propositions de budget, de façon qu'il soit encore possible d'y apporter des modifications.	Les communes et régions reçoivent les informations en octobre et elles délibèrent de leur budget à la fin novembre et à la mi novembre. Elles disposent donc du temps nécessaire pour préparer leur budget en fonction de ces informations.
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	<b>Note = A :</b> Des informations budgétaires (ex-ante et ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour 90 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées et consolidées sous forme de rapports annuels dans les 10 mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire.	Les budgets ex-ante sont transmis à l'administration centrale pour examen et pour approbation avant leur adoption par l'assemblée délibérante. Les dépenses sont suivies continûment grâce au système comptable intégré (CIE). Les résultats d'exécution sont transmis mensuellement à l'administration centrale. Les données sur les prévisions budgétaires et les dépenses sont fiables et consolidées par catégorie de collectivités territoriales. Elles sont connues par collectivité. Les recettes des collectivités territoriales sont en revanche mal connues et suivies.

## **PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

Les entités régulières (hors éventuel démembrement non conforme à la réglementation) du secteur public autres que l'Etat sont :

- les collectivités territoriales (régions et communes) ;
- les établissements publics d'Etat (EPE) dont les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ;
- les entreprises d'Etat ;
- les entreprises à participations publiques (Société d'économie mixte ou SEM).

Par ailleurs, l'Etat exerce une tutelle sur le secteur des assurances et des banques.

D'une manière générale la tutelle des organismes publics est exercée par le Trésor, notamment par la DAMOF pour les EPE et les entreprises à participation publique et par la DELF pour les collectivités territoriales.

La Direction des assurances assure la tutelle du secteur des assurances.

Le système bancaire est supervisé par la Commission bancaire de l'UEMOA.

### **Les banques**

Le système bancaire est placé sous la surveillance de la Commission bancaire de l'UEMOA. Il fait courir un risque général potentiel aux finances de l'Etat dû au fait qu'il n'existe pas au Burkina Faso ni fonds de garantie des dépôts ni système d'assurance. Ainsi, dans le cas de sinistre important, localisé ou généralisé au système, la réponse qui serait donnée (solidarité de place, aides du trésor, recours au prêt en dernier ressort, pertes des déposants) n'est pas connue. Toutefois, il ne semble pas que ce risque soit aujourd'hui d'actualité.

### **Les assurances**

Elles sont suivies par la Direction des assurances. La réglementation est commune à l'ensemble des 14 pays de la zone franc (code commun de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance, la CIMA). Elle fixe des règles prudentielles et des règles de reporting.

L'application de cette réglementation fait l'objet d'un contrôle national par la Direction des assurances.

Un rapport annuel sur la situation des assurances est établi annuellement pour le Ministre des finances et pour la Commission régionale. Le dernier rapport porte sur les exercices 2001 à 2004 (et en cours pour 2005).

Les compagnies d'assurance sont privées et se réassurent auprès de compagnies de réassurances régionales (il en existe 3) ou internationales. Les risques pour calamités ou catastrophes nationales ne sont pas couverts par l'Etat.

Aujourd'hui le risque pour l'Etat concernant les assurances paraît bien suivi.

### **Les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales sont les régions et les communes (les provinces ont été supprimées au niveau décentralisé mais elles subsistent au niveau déconcentré). Les régions ne fonctionnent pas encore.

Elles sont toutes dotées d'un comptable public (le receveur municipal), même les plus isolées (il n'y a pas de système de régie exercé par un responsable désigné pour ces

communes isolées). Les engagements sont vérifiés par un contrôleur financier. Les emprunts doivent être agréés par un comité national (le CTI ou Comité technique interministériel). Elles ne peuvent pas donner de garanties d'emprunts ou de sûretés.

Le CTI discute aussi avec les collectivités territoriales de leur budget au moment de leur élaboration, vérifie leurs prévisions et déterminent les subventions et dotations de l'Etat. Un rapport mensuel sur la situation des collectivités territoriales est établi.

Les comptes des comptables publics sont transmis tous les ans à la direction de la comptabilité publique et à la Cour des comptes. L'exécution de leur budget est suivie, à partir du compte du comptable, par le Comité de direction du Trésor qui se réunit mensuellement. Les soldes comptables (montants des dépôts au Trésor) des comptes des collectivités territoriales sont suivies mais non les soldes budgétaires car les recettes sont mal connues. Les collectivités territoriales sont soumises au code des marchés publics.

Elles peuvent, notamment les grandes communes, créer des établissements publics locaux (les EPCD notamment, Etablissements publics communaux de développement) et des Société d'économie mixte. Cette possibilité n'est pas utilisée sauf à Ouagadougou, où une entreprise de transport en commun a été créée.

Ces établissements doivent avoir un commissaire aux comptes et transmettre leurs comptes au ministère des finances.

Les collectivités locales ne peuvent ouvrir un compte bancaire qu'avec l'autorisation du Ministre des finances. Ces comptes doivent être movimentés par les comptables publics. Quelques comptes ont été ouverts après autorisation. Mais il en existe qui ont été ouverts sans autorisation, en dépit des sanctions prévues pour ceux qui les ouvrent et pour les banques qui acceptent de les ouvrir. Ces comptes ne peuvent toutefois que recevoir des fonds hors du circuit du Trésor.

Le seul risque que peuvent faire encourir à l'Etat les collectivités territoriales est celui que leur font courir les comptes bancaires non autorisés.

### **Les établissements publics d'Etat**

Il en existe 61 officiellement recensés. Ils sont concentrés dans les secteurs de la santé (16), (hôpitaux ...) de l'Education nationale (22) (Université ...), de l'hydraulique, du développement rural et de la foresterie (5), de la communication (les petites structures de base sont gérées en régie). Ils bénéficient d'une subvention annuelle de l'Etat.

Ils doivent être dirigés par un conseil d'administration et sont tous soumis au contrôle d'un contrôleur financier et appliquent les règles de la comptabilité publique. Toutefois, en matière de comptabilité publique, deux dérogations sont accordées à l'ARTEL et au FEER. Leurs obligations sont identiques à celles de l'Etat. La classification comptable est celle de l'Etat, les comptables sont publics, les comptes sont transmis à la Cour des comptes, les marchés publics sont soumis aux mêmes règles que ceux de l'Etat (SIAM), les budgets des EPE sont approuvés par les autorités de tutelles après adoption par leur Conseil d'Administration. Les subventions demandées par les EPE sont examinées par la commission d'arbitrage lors de l'élaboration des avant projets de budget et par l'Assemblée Nationale.

Les EPE sont astreints à la production de quatre documents (le rapport d'activité, le compte de gestion, le compte administratif et le rapport de gestion du Conseil d'Administration) pour la tenue de l'Assemblée Générale des EPE au plus tard à la fin du mois d'avril.

Les Présidents des Conseils d'Administration des EPE doivent effectuer deux séjours semestriels d'une durée d'au moins une semaine dans leur établissement.

Tous les rapports des conseils d'administration sont communiqués à la direction de tutelle. Les EPE doivent établir un rapport d'activité validé à la fin du mois d'avril.

Un rapport général sur les EPE est établi chaque année et transmis à la Commission des finances de l'assemblée nationale.

Un rapport d'ensemble des EPE a été élaboré en juillet 2006 par le Secrétariat sur la gestion des EPE (Ministère des finances et du budget) pour l'Assemblée générale des sociétés d'Etat consacrée aux EPE) présidée par le Président du Faso (dans la pratique, et par délégation, par le Premier ministre en personne) et composée des ministres, des représentants des institutions et des directions techniques pour l'exercice 2005 (la sixième AG depuis 2000)<sup>3</sup>. Il établit un compte consolidé des EPE et examine quelques indicateurs d'efficacité. Il fait apparaître les insuffisances suivantes :

- la plupart des EPE du secteur de la santé n'ont pas de conseil d'administration conforme aux dispositions du décret de 2004 les régissant ;
- quelques procès verbaux de conseil d'administration sont transmis tardivement (78 sur 120) ou pas du tout (10) ;
- tous les EPE qui devaient remettre leur compte l'ont fait sauf deux (l'Office nationale d'identification créé en 2004 et le Centre national de lecture et d'animation culturelle (CENALAC) créé en 2005). Le canevas type de présentation des rapports de gestion est en général utilisé ;
- les comptes de gestion des comptables ont été remis dans les délais (30 septembre 2005) ;
- le cadre comptable et le régime financier sont en cours de finalisation. Des efforts sont fournis pour améliorer la reddition des comptes (élaboration de fiches techniques et d'une instruction, création d'un cadre permanent de concertation avec la Cour des comptes, établissement d'un fichier de suivi des agents comptables, création d'un cadre de concertation propre aux agents comptables).

La Commission interministérielle chargée du suivi de l'application de la réglementation sur les EPE s'est réunie à trois reprises en 2005.

### **Les sociétés d'Etat**

Elles ont au nombre de 14 en 2005 (2 ont été liquidées en 2005). Elles sont détenues à 100% par l'Etat et exercent des activités industrielles et commerciales.

Elles se répartissent entre :

- les entreprises prestataires de services (11, dont l'Office national des télécommunications (ONATEL) qui assure 68,7% de la valeur ajoutée du groupe) ;
- les entreprises commerciales (1, la SONABHY, Société Nationale Burkinabè des Hydrocarbures, qui exerce dans le domaine des hydrocarbures) ;
- des entités à caractère spécifique (3) regroupent les établissements de protection sociale (CARFO, CNSS)<sup>4</sup> et une structure de gestion des stocks de sécurité (SONAGESS).

Elles ont un Conseil d'administration et n'ont pas de contrôleur d'Etat permanent sur place. Leur comptabilité est privée. Elles doivent rendre des comptes annuellement, certifiés par un commissaire aux comptes. En cours d'année, elles sont seulement suivies par le ministère technique qui assure leur tutelle.

---

<sup>3</sup> Cette assemblée générale approuve les rapports de gestion présentés par les conseils d'administrations et donne quitus aux administrateurs.

<sup>4</sup> Elles sont financées sur cotisations. Elles ont une obligation d'équilibre. Ils vont bientôt changer de statut (établissement public de protection sociale). Leur équilibre financier actuel ne pose pas problème.

Elles soumettent leurs états financiers à l'Assemblée générale des sociétés d'Etat<sup>5</sup>. Le secrétariat sur la gestion des sociétés d'Etat (Ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat) établit un rapport annuel en juin pour l'exercice précédent. Le rapport pour l'exercice 2005 remis en juin 2006 dresse un état consolidé des comptes des sociétés d'Etat et fait apparaître les conclusions suivantes :

- les états financiers arrêtés par les conseils d'administration ont été transmis dans les délais pour l'examen par le secrétariat ;
- pour la première fois, l'ensemble des sociétés d'Etat présente des résultats bénéficiaires ;
- les délais de transmission des documents et états financiers (30 avril 2006) pour la session de l'Assemblée générale des sociétés d'Etat sont dans l'ensemble respectés pour l'exercice 2005.

Dans le passé, les seules pertes subies par l'Etat proviennent de l'abandon des créances fiscales d'une société privatisée (la SOSUCO), l'abandon est dû à la restructuration de ladite société.

### **Les sociétés d'économie mixte (SEM)**

Elles sont très peu nombreuses (16). La participation de l'Etat est toujours minoritaire. Les seules pertes subies par l'Etat dans le passé sont dues à l'abandon de créances fiscales d'une société liquidée.

La Cour des comptes est compétente pour vérifier les comptes et la gestion de tous ces organismes. Elle doit établir au moins tous les deux ans un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et des entreprises contrôlées par elles ; elle n'a pas encore pris en charge cette mission (voir l'indicateur PI-26).

### **Notation**

La première composante porte sur les EPE et les entreprises publiques. Le système de contrôle est de bonne qualité, notamment grâce aux Assemblées générales annuelles et aux contraintes qui sont imposées aux gestionnaires et qui sont, dans l'ensemble, respectées. Les risques paraissent bien suivis et faibles. L'administration s'est donné les moyens d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière de ces entités. Comme cette surveillance n'est pas semestrielle (la note aurait été A) mais annuelle, la note est B. Néanmoins, il faut noter que si les comptes des entités sont placés sous la surveillance des comptables publics pour les EPE et celle des commissaires aux comptes pour les sociétés publiques, ces comptes ne sont pas audités par la Cour des comptes. Cette circonstance aurait pu se traduire par une notation plus faible (C) s'il était apparu que les contrôles exercés par les comptables publics et les commissaires aux comptes étaient insuffisants pour garantir la fiabilité des informations comptables.

La seconde composante porte sur les risques que font encourir à l'Etat les collectivités territoriales. Comme les deux critères, pourtant alternatifs de la note A, sont satisfaits (les collectivités ne peuvent engager l'Etat et leurs situations financières sont bien suivies, notamment grâce aux régimes combinés de l'approbation préalable des budgets et de l'interdiction de voter le budget en déséquilibre), celle-ci a été retenue. Toutefois, les recettes des collectivités sont mal connues.

---

<sup>5</sup> Cette assemblée générale approuve les états financiers, l'affectation du résultat, et fixe les indemnités de fonction des administrateurs.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B+	Justification
B	i) Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans un rapport.	Il existe 61 EPE et 14 sociétés d'Etat. Ils présentent leurs comptes régulièrement et des assemblées générales des responsables par type d'institution sont organisées au milieu de l'année suivante et présidées par le Premier ministre. Les comptes des EPE sont établis par des comptables publics, ceux des sociétés d'Etat sont certifiés par des commissaires aux comptes. Un rapport d'ensemble est établi et un état consolidé des comptes de ces entités est réalisé.
A	ii) L'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale OU la situation budgétaire nette est contrôlée au moins tous les ans pour tous les échelons de l'administration décentralisée et l'administration centrale consolide les risques budgétaires globaux dans des rapports annuels (ou plus fréquents).	Les collectivités territoriales sont soumises au régime d'approbation de leur budget. Elles sont soumises à des règles strictes d'équilibre budgétaire. Leurs dépenses et leur situation de trésorerie sont suivies mensuellement. Un compte annuel consolidé est établi le trimestre après la fin de l'exercice.



## PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Les éléments d'information auxquels l'accès du public est essentiel incluent :

- i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;
- ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;
- iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;
- iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;
- v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés ;
- vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).

L'attribution des marchés fait l'objet d'une publication hebdomadaire dans la *Revue des marchés publics*.

Les autres éléments d'information ne sont pas accessibles au public, si l'on entend par là disponibles sur le site internet du Ministère des finances et du budget. Le choix de la présence sur le site comme indice de disponibilité de l'information est conforté par le fait que la diffusion sur le site est un mode privilégié du Ministère pour diffuser les informations qui le concernent. C'est ainsi que l'on trouve sur le site : de nombreux textes législatifs ou réglementaires, une description complète de la DGTCP (organisation, gestion de trésorerie, supervision, chaîne de la dépense, chaîne de la recette, gestion de la dette, ...), une description des différents systèmes informatiques de finances publiques, le code des impôts, ... On ne trouve pas sur le site d'informations budgétaires tant en prévision qu'en exécution ; il en est de même pour les documents iv et vi.

Une autre justification du choix du site internet pour évaluer l'indicateur, alors que la plupart de la population n'a pas accès à ce media, tient à ce que les journalistes de presse écrite, de radio ou de télévision ont accès à internet. Or, de façon concrète, c'est par eux que le public peut être informé des questions budgétaires.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
C	i) L'administration met à la disposition du public 1 à 2 des 6 éléments d'information cités.	i) Seul les attributions des marchés sont à la disposition du public.

### 3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

#### PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

La procédure budgétaire au Burkina Faso peut être décomposée en deux parties :

- la procédure d'élaboration du CDMT ;
- la procédure d'élaboration du budget.

La procédure d'élaboration du CDMT, qui implique les ministères techniques au même titre que la procédure budgétaire, débute au mois de janvier et conduit aux enveloppes budgétaires. C'est un élément important de la préparation du budget annuel, elle est analysée dans le cadre de l'analyse de l'indicateur suivant.

La procédure budgétaire telle qu'elle est analysée dans cet indicateur débute par l'envoi de la circulaire budgétaire signée par le Président du Faso. Dans le cas de l'exercice 2007, elle est parvenue dans les ministères vers le 15 mai 2006. La circulaire est un document très complet qui contient un premier chapitre sur le contexte économique qui inclut des prévisions macroéconomiques pour l'année 2006, mais par pour l'année 2007. Le second chapitre précise les orientations de la politique économique à moyen terme : renforcement de la mise en œuvre du CDMT et du budget de programmes ; mise en œuvre du PRGB ; poursuite de la déconcentration de l'exécution budgétaire par une meilleure délégation des crédits dans les ministères déconcentrés ; respect des critères de convergence de l'UEMOA ; priorités de la politique budgétaire. Le troisième chapitre est un ensemble de directives relatives aux prévisions de recettes et de dépenses, qui insiste sur la rigueur qui doit être apportée à cet exercice.

De nombreux tableaux annexes constituent les cadres dans lesquels les ministères devront présenter leur budget. Il est très détaillé.

Enfin, la circulaire précise le calendrier. Pour la préparation de l'exercice 2007 :

19 juin 2006	Dépôt des Avant-Projets de Budget par Institution, Ministère et Etablissement Public de l'Etat au Cabinet du Ministre des Finances et du budget.
12 au 28 juillet 2006	Tenue des débats budgétaires.
16 août 2006	Dépôt de l'Avant-Projet de Budget de l'Etat au Cabinet du Secrétaire Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres pour examen en Conseil des Ministres.
22 août 2006	Dépôt des observations des Ministères et Institutions au Cabinet du Ministre des Finances et du budget.
31 août 2006	Rencontre du Ministre des Finances et du budget avec les Ministères et Institutions pour un dernier examen de leur Avant-Projet de Budget.
1 <sup>ère</sup> quinzaine du mois de septembre 2006	Examen de l'Avant-Projet de Budget de l'Etat en Conseil des Ministres.

Compte tenu du calendrier, les ministères ont à peu près un mois pour préparer leurs prévisions budgétaires mais les ministères les plus importants ont commencé à le faire bien avant la date d'arrivée de la circulaire budgétaire.

Pour ceux qui n'ont pas pris cette précaution, le délai est court car les tableaux de la circulaire budgétaire sont très complets. Dans certains ministères, le DAF établit une note explicative de la circulaire budgétaire, qui différencie selon les structures les tableaux à remplir. Le document est envoyé aux structures, à charge pour elles d'élaborer leur avant-projet de budget. Le DAF compile l'ensemble des résultats.

Cependant, les enveloppes budgétaires, déterminées dans le cadre du CDMT (analysé à propos de l'indicateur suivant), ne sont parvenues aux ministères que deux semaines à un mois après la circulaire budgétaire, compte tenu des contraintes d'évaluation et de révision du CSLP. En principe, le document du CDMT devrait parvenir aux ministères annexé à la circulaire budgétaire.

Il existe deux commissions budgétaires (que l'on appelle souvent ailleurs les conférences budgétaires) selon qu'il s'agit des dépenses courantes ou de l'investissement.

Les premières sont tenues sous la présidence du Ministre des finances et du budget. La Direction générale du budget est rapporteur. Sont membres de la commission un représentant du Premier ministre, un représentant du Ministère des relations avec le Parlement, un représentant du Ministre de l'économie et du développement (MEDEV). Les commissions s'étalent sur trois semaines. Chaque ministre vient (avec ses collaborateurs) défendre son projet de budget, il dispose d'une durée moyenne de deux heures. Les commissions sont à la fois politiques et techniques.

A l'issue de ces commissions budgétaires, la DGB centralise les résultats des arbitrages afin de les prendre en compte dans l'avant-projet de budget de l'Etat.

Les secondes commissions sont des commissions techniques d'arbitrage du PIP. Elles réunissent, pour chaque ministère, le DAF et le DEP et les chefs de projet, ainsi que les services techniques du MFB et du MEDEV. Les discussions portent sur l'ensemble des projets et programmes de développement à inscrire au titre 5 du budget ainsi que sur la contrepartie nationale aux projets sur financement extérieur (bien que celle-ci ne soit pas nécessairement de l'investissement). Le fait que les financements des projets soient déjà largement acquis peut diminuer quelque peu l'intérêt de la discussion.

L'Assemblée nationale reçoit le projet de budget associé au projet de loi de finances dans les délais prévus (voir indicateur PI-27) et l'approuve avant le début de l'exercice. Les dates d'adoption de la loi de finances sont, pour les trois derniers exercices :

- 2005            16 décembre 2004.
- 2006            15 décembre 2005.
- 2007            14 décembre 2006.

L'Assemblée nationale modifie les propositions du Conseil des Ministres, marginalement au niveau des montants globaux de dépenses et de recettes du budget, parfois de façon significative au niveau de certains ministères ou de certaines lignes budgétaires.

*Note* : la note attribuée à la composante i) est B si le délai laissé aux ministères pour établir leurs estimations budgétaires est d'au moins quatre semaines, C dans le cas contraire. Or, dans le cas présent, le délai est différent selon qu'il est supposé courir à partir de la distribution de la circulaire ou à partir de la communication des plafonds (inclus dans le CDMT). On a choisi la première solution, considérant la circulaire budgétaire suffisamment riche pour permettre à chaque ministère de lancer la procédure, dès sa réception, en attente de la communication du CDMT.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note finale : B+	Justifications
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<b>Note = B :</b> Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en oeuvre. Le calendrier accorde aux MDA un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puisse établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées.	Le calendrier budgétaire est clair et, pour l'essentiel, respecté. Le délai accordé aux ministères est plus proche de quatre semaines que de six. Le délai est compté à partir de la distribution de la circulaire bien que les plafonds ne soient communiqués que plus tardivement.
ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	<b>Note = B :</b> Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent). Cette approbation est donnée après distribution de la circulaire aux ministères, départements et agences, mais avant que les MDA aient finalisé leur proposition.	La circulaire budgétaire est exhaustive et claire. Les plafonds sont communiqués aux ministères dans le CDMT entre deux semaines et un mois après la circulaire budgétaire. Le CDMT, et donc les plafonds, sont approuvés en Conseil des ministres.
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	<b>Note = A :</b> Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.	L'Assemblée nationale a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire au cours des trois dernières années.

## **PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques**

Les perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire se rencontrent dans deux exercices : le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global et les budgets de programmes. Quelques ministères établissent des CDMT sectoriels. Il existe, par ailleurs des analyses de soutenabilité de la dette. Sauf précision contraire, dans ce qui suit, CDMT signifie CDMT global.

### **Le cadre de dépense à moyen terme (global)**

Depuis l'année 2000, le Burkina Faso élabore un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui permet d'assurer le lien entre les priorités du CSLP et le budget. L'élaboration du CDMT comporte quatre étapes principales :

**1. La détermination des enveloppes globales.** Sur la base d'un cadrage macroéconomique, sont déterminées les enveloppes globales (tous ministères confondus) par titre budgétaire et les prévisions de recettes budgétaires sur la période triennale.

**2. La détermination du scénario de référence.** A partir d'une analyse de l'exécution du budget 2005 (en prenant comme exemple le CDMT 2007-2009), de la loi de finances 2006 et des coûts des programmes qui seront exécutés au cours de la période 2007-2009, on projette :

- les dépenses courantes dans l'hypothèse d'une reconduction de celles de l'année 2006 (que le document du MFB qualifie de services votés), une estimation des charges récurrentes, une estimation des économies à réaliser sur le budget en cours ;
- les dépenses en capital correspondant aux projets en cours, aux projets qui démarreront au cours de la période et dont le financement est acquis et les économies à réaliser sur les budgets des programmes en cours.

Le scénario de référence correspond donc à une prévision de dépenses sans mesures nouvelles (et, éventuellement, avec des économies).

**3. La détermination des enveloppes à répartir par titre.** Par différence entre l'enveloppe globale et les prévisions de dépenses de référence augmentées de la réserve de précaution, on obtient les enveloppes à répartir par titre. La réserve de précaution permet ensuite, au cours des différents niveaux d'arbitrage, de couvrir des besoins pertinents non pris en compte.

**4. La détermination des enveloppes financières sectorielles.** L'enveloppe attribuée à un ministère est composée de :

- sa contribution au scénario de référence – enveloppe de référence ;
- la part qui lui revient des enveloppes à répartir par titre – enveloppe additionnelle.

La détermination des enveloppes additionnelles est le cœur de la procédure CDMT. C'est là que les choix d'allocations intersectorielles trouvent leur place. Ils sont réalisés conformément aux priorités du gouvernement, cohérentes avec le CSLP.

Le document Cadre des dépenses à moyen terme 2007-2009, MFB, SP/PPF affiche les clefs de répartition de l'enveloppe additionnelle.

In fine, le CDMT se présente comme un tableau pour chacune des trois années 2007, 2008 et 2009, des enveloppes sectorielles par ministère et par titre. Il s'agit donc d'une prévision budgétaire agrégée (puisque les dépenses ne sont pas détaillées au-delà du titre) et indicative (puisque'il s'agit d'enveloppes).

Depuis deux ans, le CDMT prend en compte la révision du CSLP (résultats de la revue du CSLP et révision du PAP qui en découle), qui a lieu au mois d'avril, ce qui explique le retard de sa transmission aux ministères.

Les ministères techniques participent à l'élaboration du CDMT. En début d'année, le MFB envoie aux ministères une correspondance qui marque le début de la procédure CDMT ; la correspondance inclut des tableaux destinés à recevoir les informations que le MFB souhaite obtenir des ministères. En 2007, la correspondance est arrivée la première semaine de janvier pour un retour de l'information le 6 février. Les ministères n'ont pas pu respecter ce délai, surtout ceux qui disposent d'importants services déconcentrés.

Les ministères ne font pas parvenir au MFB un avant-projet de CDMT, mais des informations destinées à la construction par celui-ci d'un CDMT qualifié de global, mais qui est désagrégé par ministère.

Les tableaux qui sont à renseigner concernent :

- les effectifs : état au 31 décembre par structures, entrées et sorties ;
- les coûts de fonctionnement par type de structures ;
- les transferts par type de transferts et type de bénéficiaires ;
- les investissements par structure bénéficiaire et par type de financement (fonds propres ou financement extérieur).

Un Comité technique au niveau du SP-PPF examine les informations des ministères et organise des rencontres entre techniciens de la DGB et du SP-PPF, et techniciens des ministères. Sont membres du comité technique plusieurs directions du MFB (DGB, DCCF, DEP, DGTCP, DGI, DGD) ainsi que la Direction de l'économie et du développement du Ministère de l'économie et du développement.

Jusqu'en 2005, seuls étaient invités à participer aux rencontres les ministères pour lesquels des informations complémentaires étaient recherchées et, systématiquement, des ministères importants (en particulier le ministère de la santé et le ministère de l'éducation de base). Aujourd'hui, tous les ministères rencontrent le SP-PPF.

L'objet de ces réunions est, en particulier, de bien prendre la mesure des besoins exprimés par les ministères. La discussion, bien que technique, est à la limite de l'arbitrage budgétaire et les ministères y attachent une grande importance, considérant qu'une erreur à ce stade ne pourra que difficilement être corrigée par la suite.

A l'issue des travaux du Comité technique, ce dernier réunit les ministères pour leur communiquer les résultats. Il n'y a pas de discussion sur les enveloppes.

Peu de temps après cette rencontre, le CDMT global est validé par le Conseil des ministres.

*Note 1 : Les charges récurrentes sont définies dans la circulaire budgétaire comme représentant le minimum de crédits indispensables pour assurer l'entretien des équipements et infrastructures des projets en fin d'exécution en attendant leur affectation à des services de l'administration. Il s'agit uniquement des dépenses destinées à assurer la maintenance du projet entre son achèvement et sa prise en charge par l'administration. Cependant, les ministères qui disposent d'une stratégie évaluent implicitement les charges de personnel liées aux investissements, tels que les maîtres qui enseigneront dans les nouvelles écoles ou les infirmières qui soigneront dans les nouveaux dispensaires.*

*Note 2 : il existe un lien étroit entre la première année du CDMT et le budget puisque les plafonds du second sont issus de la première année du premier (année N). Par contre, il n'y a pas de lien entre les estimations des années N+1 et N+2 du CDMT et la fixation subséquente (c'est-à-dire les années suivantes) des plafonds budgétaires (les plafonds du budget 2007 ne*

tiennent pas compte du CDMT 2006-2008 ; ou du moins ne sont pas expliqués les écarts entre les prévisions 2007 du CDMT 2006-2008 et les prévisions budgétaires 2007, identiques elles-mêmes aux prévisions 2007 du CDMT 2007-2009). Ceci explique la note C de la composante i), malgré un processus de planification budgétaire pluriannuel de qualité.

## **Les budgets de programmes**

Les budgets de programmes ont démarré en 1997 par la diffusion de la circulaire budgétaire N° 97-054/PRES du 26 mai 1997 pour la préparation de la loi de finances 1998. Six ministères étaient alors concernés. L'extension à l'ensemble de l'administration a été rapide mais l'usage qui a été fait des budgets de programmes n'a pas permis la consolidation du processus. En effet, la non utilisation des budgets de programmes après l'étape des arbitrages au Ministère des finances et du budget a fini par décourager les acteurs. Des réflexions ont été menées, en particulier à la Direction générale du budget, et une relance du processus a été mise en œuvre pour obtenir une généralisation des budgets de programmes pour l'exercice 2009. Différentes insuffisances empêchent la réalisation de budgets de programmes de qualité, en particulier la non généralisation des politiques sectorielles. La mise en œuvre de celles-ci est aujourd'hui encore limitée. Des stratégies et plan sectoriels ont été adoptés par les secteurs de :

- la santé ;
- l'éducation ;
- les transports ;
- la justice ;
- le développement rural ;
- la sécurité ;
- les finances.

Ces secteurs représentent un peu plus de 40% du total du budget hors financement extérieur.

Les budgets de programmes sont cohérents avec le budget classique en ce sens que le montant total réparti entre les programmes est le même que celui du budget classique.

Le budget de programme est remis par chaque ministère au MFB en même temps que le budget classique (ou budget objet), mais son utilité ne va pas au-delà. Seul le budget classique est discuté. L'exercice budget de programmes reste donc, pour l'heure, relativement formel.

Le budget de programmes ne comporte pas aujourd'hui d'indicateur de mesure de performance. Il est prévu de les y intégrer et de substituer le budget de programmes au budget classique à une échéance de moyen terme.

## **Les CDMT sectoriels**

Quelques ministères réalisent des CDMT sectoriels : le Ministère de l'éducation de base, le Ministère de la santé, le Ministère de l'enseignement secondaire, supérieur et de la recherche, et le Ministère des finances et du budget.

En fait, le CDMT sectoriel se présente comme un exercice relativement détaillé de calcul des coûts des activités des différentes structures du ministère ainsi que des projets qui sont sous sa tutelle. Il s'agit d'un document préparatoire à l'établissement du budget de programmes. Son utilité est incontestable ; il n'est pas sûr que l'appellation CDMT sectoriel soit la plus appropriée.

Le Ministère des finances et du budget prépare actuellement une stratégie d'implantation des CDMT sectoriels au-delà du périmètre des quatre ministères cités ci-dessus.

## Analyse de la soutenabilité de la dette

Les analyses de la viabilité de la dette (AVD) et de la soutenabilité des finances publiques, de même que celles des critères de convergence de l'UEMOA relatifs à la dette sont réalisées par la Direction de la Dette Publique (DDP).

Les analyses qui sont menées par cette structure s'intègrent dans ses missions de gestionnaire principal de la dette publique et de Secrétariat technique du Comité National de la Dette Publique. Elles sont réalisées grâce au logiciel d'analyse et de simulation Debt-Pro, logiciel commercial obtenu gracieusement dans le cadre des activités du Programme de Renforcement des Capacités des Pays Pauvres Très Endettés (PRC-PPTE).

Dans la pratique, la DDP effectue ces analyses dans le cadre du processus de mobilisation des nouveaux emprunts ou à l'occasion des missions de revue du FMI et de la Banque Mondiale. De même, les AVD sont menées dans le cadre des ateliers nationaux sur la stratégie de désendettement durable du Burkina Faso.

En terme de perspectives, il est envisagé une systématisation de la tenue de ces AVD au moins deux fois dans l'année. A ce titre, des réflexions sont en cours afin de les intégrer dans la relecture de la politique nationale d'endettement public.

*Note 3* : A côté du logiciel d'analyse de la soutenabilité de la dette, existent des logiciels de suivi et de gestion de la dette, en particulier SYGADE (Système de gestion de la dette) qui sera prochainement complété par le logiciel CIFE (Circuit intégré des financements extérieurs).

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<b>Note = C</b> : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	Des prévisions budgétaires globales glissantes à trois ans sont établies par ministère et par titre. Les prévisions de la première année de la prévision constituent les enveloppes budgétaires communiquées aux ministères au début de la procédure budgétaire. Cependant, il n'y a pas de liens entre les prévisions budgétaires globales glissantes et la fixation subséquente des plafonds (voir <i>note 2</i> ).
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	<b>Note = A</b> : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	Une analyse de référence de soutenabilité a eu lieu en 2003. Une analyse est menée à l'occasion de chaque venue du FMI ou de la Banque mondiale. Le FMI ne conteste pas les travaux de la Direction de la dette publique.
iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	<b>Note = B</b> : Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour les secteurs représentant 25 à 75 % des dépenses primaires et incluent des états de coûts complets, lesquels cadrent avec les prévisions budgétaires.	Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour des secteurs représentant 40% des dépenses primaires, elles incluent des états de coûts complets, et conduisent à des budgets de programmes sur trois ans qui, la première année, sont cohérents avec les prévisions budgétaires du budget classique.
iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	<b>Note = C</b> : De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles et les conséquences qu'elles entraînent sur les charges récurrentes ne sont incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles que dans un nombre limité (mais très significatif) de cas.	La prise en compte des stratégies sectorielles et des charges récurrentes n'est réalisée que par les ministères qui disposent d'une stratégie sectorielle.



## 3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

### PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

L'indicateur s'intéresse à la clarté et à l'exhaustivité des informations relatives aux obligations fiscales et douanières, à l'accès des contribuables et redevables à ces informations, et aux mécanismes de recours.

#### Clarté et exhaustivité des obligations fiscales et douanières

Les obligations fiscales et douanières sont définies par :

- le Code des impôts, (datant de 1965 et actualisé en 1996) ;
- le Code de l'enregistrement, du timbre et l'impôt sur les valeurs mobilières, (datant de 1993 et actualisé en 1996) ;
- le Code des Douanes ;
- les lois de finances ;
- divers textes à caractère législatif portant sur des droits spécifiques tels la loi sur la réorganisation agraire et foncière (1996) ou la loi sur la taxe de jouissance.

En matière d'obligations douanières, le système de gestion des finances publiques du Burkina Faso est clair et transparent, tant pour ce qui concerne la définition des droits que pour ce qui concerne les règles et procédures d'application. Les droits et taxes et les procédures qui leur sont liées sont définis par le Code des Douanes et différents textes à caractère législatif ou réglementaire pris en conformité avec les engagements dans le cadre de traités internationaux. Ainsi le Tarif douanier appliqué est conforme au Tarif de l'UEMOA et au Système Harmonisé. Pour les marchandises en transit, les textes appliqués sont ceux de la CEDEAO. Pour la valeur des marchandises, le système OMC (Organisation mondiale du commerce) est appliqué depuis l'année 2004. En 2007 le gouvernement soumettra au Parlement des modifications du Code des douanes pour l'adapter au nouveau Code de l'UEMOA.

Par contre s'agissant de la fiscalité et des obligations non douanières, le système souffre de lacunes liées à la complexité des définitions des droits et modes de recouvrement, complexité elle-même résultant de la difficulté d'établir l'assiette fiscale dans un environnement où la majeure partie des contribuables relève du secteur informel. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a remplacé en 1993 la taxe sur le chiffre d'affaires, ce qui a permis de simplifier l'impôt sur la consommation.

L'impôt sur le revenu n'est pas défini de manière globale. Il est constitué d'une série d'impôts cédulaires, dont les modalités de calcul et de recouvrement sont spécifiques à chacun d'eux. A la complexité due à l'hétérogénéité des règles, vient s'ajouter une série de dispositions relatives à des prélèvements à la source justifiés par la lutte contre la fraude fiscale (prélèvement de 5% par les douanes au titre de la Contribution du Secteur Informel (CSI), ou encore retenue à la source de 5% pour les marchés de prestations de services).

Le système du prélèvement à la source semble indispensable pour encadrer le faible niveau de civisme fiscal.

La loi de finances 2007 institue une retenue à la source libératoire sur les sommes perçues par les personnes non immatriculées, à l'occasion de l'exercice à titre accessoire d'une activité non commerciale (par exemple conseil, expertise, enseignement, ...). Le bénéficiaire

de la prestation est tenu de prélever pour le compte du Trésor public la retenue à la source de 10%. Ce prélèvement fait l'objet d'une assez grande résistance, malgré des pénalités prévues relativement lourdes (majoration de 200% en cas de non paiement dans un délai de trois mois).

Il existe des taxes et impôts dont les modalités d'imposition (taxation d'office) laissent certaines marges d'appréciation à l'administration fiscale. C'est le cas de la CSI calculée à partir de barèmes sujets à caution. C'est le cas aussi de la taxe de résidence déterminée à partir « d'éléments de confort » sujet à interprétation.

Enfin, il n'existe pas encore de livre de procédures fiscales pour compléter le code des impôts. Un tel livre, devant regrouper l'ensemble des procédures liant l'administration fiscale aux contribuables, est encore à l'état de projet.

La complexité des procédures et modalités de calcul de l'impôt, renforcée par le recours aux prélèvements et retenues pour pallier les manquements déclaratifs, contribue à l'opacité du système fiscal. Le pouvoir discrétionnaire des agents de l'administration fiscale est accru en raison du manque de précision des barèmes de certains droits et taxes.

### **Information des contribuables sur les obligations et procédures.**

S'agissant des droits et opérations en douanes, les principaux contribuables sont généralement correctement informés sur leurs obligations par l'administration des douanes qui met à leur disposition directement ou par l'intermédiaire des transitaires, des circulaires et notes explicatives. Des journées « Portes ouvertes » et des conférences sont régulièrement organisées à l'intention du public par l'administration des douanes. Mais le public peut rencontrer des difficultés liées à son manque d'information relatif à l'application, au niveau du cordon douanier, des dispositions relevant de la protection sanitaire ou de l'environnement (certificat de conformité du ministère du commerce ou certificat du Laboratoire nationale de santé publique).

Pour les obligations fiscales, l'accès à l'information est difficile en raison de l'absence de documentation retraçant de manière claire et exhaustive l'ensemble des droits et procédures y afférentes. Le recueil des textes, qui comprend le Code des impôts, le Code de l'enregistrement et du timbre, n'est pas actualisé depuis 1996. Les dispositions nouvelles prises dans le cadre des lois de finances sont successivement jointes au recueil mais sans consolidation des textes. Leur lecture et compréhension deviennent, au fil du temps, de plus en plus difficiles car elles nécessitent le report aux textes de lois non enliassées. La DGI a entrepris une opération de réécriture afin d'aboutir à un recueil de texte cohérent et de meilleure lisibilité. Ce recueil est en cours de finalisation (réécriture achevée, vérifications en cours). L'achèvement de ces travaux permettrait d'améliorer le développement de la communication de l'information aux contribuables à travers les moyens traditionnels (médias, publications périodiques et bureaux d'informations dans les centres de perception) ou internet ; développement jusqu'à présent empêché par l'absence de documentation.

Un cadre de dialogue et d'échange d'informations entre le gouvernement et les représentants du secteur privé existe. La Commission Nationale de Fiscalité, créée par un décret de 1995 actualisé en 2005, rassemble des représentants du gouvernement, du patronat et du secteur privé. La commission traite de l'ensemble des problèmes de la fiscalité. Elle débat en particulier des avant-projets de loi comportant des dispositions nouvelles en matière de fiscalité.

## Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours

Des procédures de recours administratifs existent tant au niveau de la DGD que de la DGI. Mais les recours ne font pas l'objet d'un enregistrement spécifique. Pour ce qui concerne la DGI, en particulier, les recours, définis par niveau de compétence, ne parviennent pas toujours au niveau de décision adéquat. De plus, l'absence de registres des recours et la complexité du circuit qui allonge les délais de traitement des dossiers, limitent l'efficacité du système de recours.

Des cas sont soumis à la Direction des Affaires Contentieuses et du Recouvrement qui représente la DGI devant les tribunaux. De 2001 à 2006, 12 recours judiciaires ont eu lieu, dont 4 ont fait l'objet de décision de justice.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justification
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<b>Note = D</b> : La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane ne sont pas exhaustives et claires en ce qui concerne les principaux domaines de la fiscalité et/ou donnent un pouvoir discrétionnaire étendu aux administrations responsables de la fixation des dettes fiscales et douanières.	La législation est exhaustive en matière d'impôt et taxes, mais la complexité des procédures de la fiscalité intérieure nuit à la clarté du système fiscal. A ceci vient s'ajouter les dispositifs de retenues et prélèvements à la source mis en place pour pallier le manque de déclarations de certains impôts soumis au régime déclaratif. Il existe des droits et taxes (CSI, taxe de résidence) dont l'assiette est difficile à déterminer en raison de l'environnement socio-économique, et pour lesquels le pouvoir discrétionnaire des agents de l'administration fiscale est étendu.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	<b>Note = C</b> : Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.	L'accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales est difficile en raison de l'absence de recueil actualisé sur l'ensemble des droits et procédures. Les modifications successives ne sont pas consolidées dans des textes nouveaux facilitant la lecture et la compréhension des obligations fiscales. Les dispositions nouvelles sont discutées par les représentants d'associations du secteur privé dans le cadre de la Commission Nationale de la Fiscalité.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<b>Note = C</b> : Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	Des systèmes de recours existent et sont en place. Mais ils sont peu efficaces en raison de l'absence d'enregistrement spécifique des recours, la lenteur des traitements, et la complexité des circuits.

## **PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane**

L'indicateur s'intéresse au système d'immatriculation des contribuables et d'évaluation de l'impôt, à l'efficacité des pénalités et à la planification des programmes de contrôle fiscal.

### **Immatriculation des contribuables et évaluation de l'impôt**

Tous les impôts et taxes d'Etat à périodicité mensuelle, trimestrielle ou annuelle sont déclaratifs et assortis d'une obligation de paiement spontanée pour les contribuables relevant du RN (Régime Normal) ou du RSI (Régime Simplifié d'Imposition).

Les impôts locaux (patente, taxe de résidence ...) font l'objet d'un avis d'imposition avant le recouvrement.

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) assurait jusqu'en 2004 la gestion et le recouvrement de la CSI, de la taxe de résidence et de l'impôt sur le BIC des contribuables relevant du RSI. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la gestion et le recouvrement de l'ensemble de ces impôts ont été transférés à la DGI. Actuellement, l'évaluation et le recouvrement de l'ensemble des droits et taxes relèvent de la DGD et de la DGI.

La DGD a mis en place depuis 2001, avec l'appui de la CNUCED, le logiciel de gestion des transactions douanières SYDONIA (actualisé en 2004 dans sa version SYDONIA++). Ce système est en place dans presque tous les bureaux de dédouanement, mais de manière autonome pour chaque poste. L'interconnexion entre les postes est prévue dans le cadre de la mise en place du CIR (Circuit Intégré de la Recette). La moitié des agents de la DGD, qui compte un effectif d'environ 1200 personnes, sont formés à l'utilisation de SYDONIA++. La DGD dispose en outre d'une école de formation des douaniers. Elle forme chaque année environ 300 agents nationaux et ressortissants de pays voisins.

La DGI compte environ 1200 agents dont 120 dans les services centraux et 75 dans les services de la Division des Grandes Entreprises (DGE). C'est cette dernière structure qui assure le recouvrement de l'essentiel des droits et taxes (plus de 85% des droits et taxes revenant à l'Etat en 2006).

La DGI dispose d'un système informatique pour la gestion de l'Identifiant Financier Unique (IFU), mais n'a pas finalisé la mise en place d'autres applications. L'application STARE (Système de Taxe de Résidence), conçue spécifiquement pour la taxe de résidence, n'est fonctionnelle que pour les villes de Ouagadougou et de Bobo. L'application SINTAX (Système Intégré de Taxation) qui comprend trois modules (dépôts, règlement, assiette) n'est pas encore entièrement opérationnelle.

Jusqu'en 2004, le système d'identification des contribuables était basé sur l'*Identifiant Fiscal Unique* (IFU) attribué et géré par la DGI. Un nouveau système a été défini en 2004 : l'*Identifiant Financier Unique* (IFU) dont le numéro ne comporte pas d'éléments non stables.

La gestion du nouvel IFU est confiée à la Direction de l'informatique et des statistiques fiscales de la DGI. L'application de gestion a été améliorée (développée sous Oracle) mais l'opération de ré-immatriculation a pris beaucoup de retard et n'a été achevée qu'à fin 2006. Cette application est interconnectée à l'application du CID (circuit intégré de la dépense) et du CIR (circuit intégré de la recette en cours de mise en place). Par contre l'interconnexion avec SYDONIA n'est pas encore réalisée, les échanges avec ce système se font encore manuellement. Les liens entre les fichiers IFU et ceux d'autres organismes ou institutions ne relevant pas du ministère des finances et du budget ne sont pas prévus.

Pour l'enregistrement dans le fichier IFU, il est fait obligation aux contribuables exerçant une activité professionnelle indépendante de se déclarer au Greffe du Tribunal de commerce (obtention du N° RCCM – Registre du Commerce et du Crédit Mobilier – à l'exception de certaines professions libérales, établissements et collectivités publics) et au service des impôts compétent au lieu du siège ou de l'établissement principal (obtention de l'IFU). Des guichets uniques avaient été créés pour simplifier et faciliter ces démarches, mais en raison de leurs insuffisances, ils ne couvraient pas la totalité des entreprises nouvellement créées.

Le système d'immatriculation reçoit l'appui du Centre de Formalités des Entreprises (CEFORE), géré par la Maison de l'entreprise (Ministère chargé du commerce) dans les villes où il est opérationnel, pour l'heure Ouagadougou et Bobo. La création des CEFORE sera généralisée à tout le territoire. En attendant, le système d'immatriculation se déploie sur tout le territoire grâce à l'ensemble du réseau des divisions fiscales de la DGI (partiellement informatisées). En dehors des deux grandes villes, et en l'absence d'un déploiement suffisant de l'informatique, la remontée des immatriculations se fait sous forme papier. Aujourd'hui, 10 500 contribuables sont immatriculés, essentiellement à Ouagadougou et Bobo.

Par ailleurs, un recensement a été entrepris en 2006 sur les communes des deux principales villes du pays (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso). L'exploitation de ce recensement n'est pas encore achevée, mais il révèle déjà de nombreuses insuffisances résultant de l'inefficacité de l'ancien système (couverture insuffisante, nombreux doublons, contribuables inexistantes ou disparus..).

Le système d'immatriculation mis en place a, pour le moment, un rôle exclusif d'identification des entreprises dans le but d'assurer une synergie d'action entre les administrations financière par la mise à leur disposition d'un fichier unique. L'ancien système qui octroyait des licences ne permettait pas de concilier les intérêts des différentes régies (difficulté pour la DGI de suivre les opérations d'importations faites par des contribuables du secteur informel sous un numéro IFU anonyme toléré jadis au cordon douanier). La DGI considère, à l'instar de beaucoup d'administrations fiscales, que l'immatriculation à multiple fonction pose davantage de problèmes de gestion pour la mise à jour du fichier contribuables. L'immatriculation n'a pour but de se substituer au contrôle

## **Contrôle du respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale**

Depuis 2005, la DGI procède à la réorganisation des mises en demeure de souscrire la déclaration et/ou de payer l'impôt. Celles-ci sont opérées sans formalisme (relance téléphonique, contact au guichet, démarchage..) et d'efficacité insuffisante. Une amélioration des procédures basée sur l'informatisation de l'enregistrement et du suivi des relances est prévue mais non encore entièrement opérationnelle.

Le système de prélèvement ou retenue à la source pour le paiement de certains impôts subit la lenteur des procédures et la multiplication des documents qu'il implique (visa des attestations de prélèvements remises au receveur à l'appui du paiement, attestations de prélèvements remises par le débiteur à son fournisseur pour que celui-ci justifie à posteriori des crédits d'impôts correspondants ; lenteurs administratives dans le circuit des documents). Il contribue à décourager les déclarations des contribuables.

La procédure pour le recouvrement forcé est conforme aux prescriptions de l'acte unique de l'OHADA et des directives UEMOA. Elle repose sur :

- avis de mise en recouvrement ;
- mise en demeure valant commandement ;
- avis à tiers détenteur ;

- saisie arrêt ;
- saisie – vente immobilière et mobilière ;
- fermeture administrative, sanctions administratives (exclusions des marchés publics, fermetures) et pénales (poursuites pour non reversement des impôts et taxes retenus à la source pour le compte du Trésor, organisation d’insolvabilité, manœuvres frauduleuses).

Les moyens de recouvrement forcé sont cependant d’effet limité en raison de l’absence de comptes bancaires et de biens saisissables, de la fréquence des transactions en espèces, de l’utilisation de formules de chèques non barrés, de la faiblesse des revenus individuels, du caractère éphémère de certaines entreprises, des difficultés pratiques et sociales pour mettre en œuvre la procédure de fermeture ...

## **Planification des programmes de contrôle fiscal**

La Direction Générale des Douanes dispose d’une direction des enquêtes qui élabore et exécute chaque année un plan annuel de lutte contre la fraude. Elle dispose aussi d’une inspection générale des services qui organise des audits internes et élabore des rapports pour la Direction générale.

La DGI élabore et exécute également un programme annuel de contrôles qu’elle complète par des missions ponctuelles organisées à la demande de la Direction Générale.

Les vérifications portent généralement sur le respect des règles, le fonctionnement des systèmes et la comptabilité des receveurs. Des canevas existent pour les vérifications et pour les rapports des vérificateurs, mais doivent être améliorés.

De manière plus générale, l’efficacité du système de contrôle est encore insuffisante en raison :

- de la faiblesse des capacités des services de contrôles ;
- des insuffisances en matière de normalisation des procédures, de programmation ;
- des insuffisances dans l’encadrement, l’exécution et le suivi des contrôles.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C	Justification
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	<b>Note = C</b> : Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Le système d'identifiant a été revu et est en cours de mise en place. Il se substitue progressivement à l'ancien. Il est géré par la DGI et est utilisé par l'ensemble des administrations. Des liens automatiques existent avec les fichiers des services du Budget, ou sont prévus avec ceux du Trésor et des Douanes. Le système assurera une couverture exhaustive lorsque sa mise en place sera achevée.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	<b>Note = C</b> : Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.	Les systèmes de pénalité existent de manière générale. Leur efficacité est cependant limitée en raison de l'absence de comptes bancaires et de biens saisissables, de la fréquence des transactions en espèces, de l'utilisation de formules de chèques non barrés, de la faiblesse des revenus individuels, du caractère éphémère de certaines entreprises, des difficultés pratiques et sociales pour mettre en œuvre la procédure de fermeture.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	<b>Note = C</b> : Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	Les services de contrôles existent mais disposent de moyens limités. L'organisation des contrôles n'est pas suffisamment normalisée (canevas des audits et rapports insuffisants au regard des normes en la matière) ; les enquêtes ne sont pas suffisamment encadrées et suivies.

## **PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières**

Au niveau de la Direction générale des douanes (DGD), les recouvrements se font soit au comptant (paiement immédiat aux receveurs des douanes), soit sur crédit d'enlèvement (soumission d'un cautionnement puis paiement dans un délai de quinze jours à la DGD ou par obligations cautionnées au Trésor). Un tel système ne permet pas l'existence d'arriérés de recouvrement.

Pour ce qui concerne les recettes fiscales, le système déclaratif, qui, en principe, engendre moins d'arriérés que le système de l'émission de rôle, conduit à deux types d'arriérés :

- les déclarations sans paiement immédiat, motivées par le fait que les pénalités sont beaucoup plus lourdes en cas de non déclaration qu'elles ne le sont en cas de retard de paiement ;
- les redressements à la suite de déclaration, qui peuvent être très importants et qui représentent de l'ordre de 90% des restes à recouvrer.

En pratique, les arriérés ne sont pas suivis et difficilement évaluables. Certaines estimations de la Direction générale des impôts (DGI) les portaient à plus de 55 milliards au début de l'année 2006 soit environs 16% des recettes fiscales annuelles. En 2006, l'accumulation d'arriérés a été stoppée et une baisse de l'encours a été entamée puisque les recouvrements ont dépassé les émissions de près de 15 milliards de FCFA. Cette amorce de réduction résulte de l'amélioration de la gestion de l'IFU et de la mise en place progressive du système informatique SINTAX.

Le Receveur Général, placé à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, est le comptable principal en charge de la supervision de toutes les comptabilités des receveurs des impôts et de douanes. Ces derniers ont des comptables de rattachement chargés de la centralisation et du transfert des recouvrements.

En matière de recouvrement des évolutions ont eu lieu. Depuis 1993, et en raison de l'insuffisante déconcentration des services de la DGI, La DGTCP avait du prendre en charge l'émission et le recouvrement de certaines taxes (CSI – contribution du secteur informel, taxe de résidence, et RSI – régime simplifié d'imposition). En 2006 seule la CSI relevait encore de la DGTCP.

Les fonctions d'émission et de recouvrement sont assurées par l'une ou l'autre régie. Selon une compréhension classique, il n'y a séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable que quand l'émission des impôts directs incombe exclusivement à l'ordonnateur et leur recouvrement assuré par le comptable sans partage. Cette perception a fait place à une autre vision à la suite des réformes impulsées par les institutions de Breton Wood qui firent admettre qu'une régie peut émettre et recouvrer à la fois l'impôt sans faire échec à la séparation entre ordonnateur et comptable si, au sein de la régie, des dispositions sont prises pour éviter que le même agent cumule les fonctions d'émission et recouvrement

En matière de reversement au Trésor public, la règle établie est que les receveurs (Douanes et Impôts) sont tenus de transférer à leur comptable de rattachement :

- les chèques reçus au plus tard le lendemain du jour de réception ;
- les versements en numéraires dès que le montant des recettes atteint un plafond prédéfini, ou, au plus tard, le 25 du mois, quel que soit le montant reçu.



Dans la pratique, une Commission d'Envoi et de Retrait du Trésor (CERT) assure, au moins une fois par semaine, tous les versements.

Toutes les insuffisances citées, et en cours de résorption, au niveau de la DGI, ne permettent pas encore des rapprochements complets, même annuels, des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor. Toutes les fonctionnalités de rapprochement sont cependant prévues dans le cadre de la mise en place en cours des systèmes SINTAX et Circuit Intégré de la Recette (CIR). Ce dernier système, pendant du système CID qui concerne les dépenses, assurera l'intégration entre les systèmes des Douanes (SYDONIA++), les systèmes de la DGI (SYNTAX et IFU) et les systèmes de gestion de l'appui extérieur.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
<b>D</b>	i) Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2 % des recouvrements annuels).	Le système de recouvrement de la DGD permet d'éviter l'accumulation d'arriérés au niveau des douanes. Les déclarations sans paiement immédiat et les redressements, combinés aux insuffisances des outils informatiques et des capacités de la DGI, ont, par contre, conduit à l'accumulation d'importants arriérés de recouvrement au niveau de la DGI (plus de 2% des recettes annuelles). La mise en place progressive des nouveaux outils de gestion (IFU, SINTAX et CIR) permet la réduction des arriérés depuis 2006, mais de manière encore insuffisante (moins de 60% de réduction).
<b>B</b>	ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	Le système défini prévoit le reversement des recouvrements au Trésor dans les 24 heures pour les chèques, et au plus dans le mois pour les versements en numéraire. En pratique, une commission du Trésor assure les versements chaque semaine.
<b>D</b>	iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.	Il n'est pas encore possible d'effectuer les rapprochements, même annuels, des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des versements, pour les recettes relevant de la DGI.

## **PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses**

L'indicateur s'intéresse à l'information reçue par les ministères concernant la disponibilité effective des crédits, ainsi qu'à la façon dont l'Etat gère sa trésorerie, en particulier du point de vue des prévisions de trésorerie.

### **La mise à disposition des crédits aux ministères et institutions**

Les crédits sont rendus disponibles pour les ministères très peu de temps après le vote de la loi de finances et pour leur totalité. Il n'y a donc pas de mise à disposition périodique (par trimestre ou par mois).

Des lois de finances rectificatives interviennent chaque année. Elles sont tardives (décembre) sauf exception (2003). Elles servent à adapter le budget à la conjoncture économique et aux priorités du moment, à régulariser les réallocations de crédits par l'exécutif autorisées par les textes, à constater la régulation, et à préparer la fin d'exercice.

Il existe deux sortes de régulation budgétaire, la première courante et transparente par voie de circulaire, la seconde en cas de tension de trésorerie par des méthodes plus informelles.

La décision de réguler est prise en février. Elle est matérialisée par une circulaire du Ministre des finances et du budget qui laisse aux ministères techniques deux semaines pour préciser les lignes de crédits sur lesquelles ils expriment des préférences pour la régulation. Le MFB indique les montants régulés par ministère vers la fin du mois de février, début mars. Les secteurs sociaux demeurent à l'écart de la régulation. Les autres secteurs subissent des régulations variables selon les années, de l'ordre de 15% à 20%.

Ce mécanisme, à lui seul, n'obère pas la fiabilité des plafonds d'engagement de dépenses. Il retarde simplement la communication des plafonds de l'ordre de deux mois, entre le vote de la loi de finances et la fin février. Ainsi, les ministères ne disposent pas de plafonds d'engagement fiables pendant deux mois. Au-delà, ils disposent, sans préjudice d'autres formes de régulation, de plafonds fiables.

Il existe, en cas de tension de trésorerie, une régulation budgétaire qui s'exerce principalement de trois façons :

- dialogue avec les ministères, pour réduire de tant % les dépenses, hors les dépenses prioritaires (le dialogue a lieu entre le Directeur général du budget et les DAF). Il y a alors intervention sur le CID pour bloquer les utilisations de crédits au niveau convenu ;
- instruction donnée au Contrôle financier pour différer l'attribution des visas. Ce procédé est rarement utilisé ;
- allongements des délais de paiement au Trésor à la suite d'une décision du Comité de trésorerie (hebdomadaire).

En cas de difficulté de trésorerie, le Contrôleur financier, à l'issue du comité mensuel de trésorerie, reçoit instruction de renvoyer les demandes de visa d'engagement de certaines catégories de dépense (par exemple, les constructions nouvelles et les réfections de bâtiment à partir de juin 2006, à la suite des dépenses liées aux élections). Les DAF des ministères sont alors informés par les Contrôleurs financiers en poste dans les principaux ministères.

## Les prévisions de trésorerie

La gestion de la trésorerie de l'Etat est à la charge de l'Agent Comptable Central du Trésor. Il reçoit pour ce faire l'aide de plusieurs comités. L'élaboration de plusieurs situations de trésorerie est à sa charge. L'émission de bons du Trésor est une pratique de gestion de trésorerie courante au Burkina.

### *Les Comités en charge du suivi, de l'analyse, ou de la prévision de la trésorerie*

La gestion de trésorerie et la régulation des dépenses repose sur les décisions ou les analyses et recommandations de quatre comités au niveau central (voir encadré *Les comités de suivi de la trésorerie au niveau central*) :

- le Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie ;
- le Comité de trésorerie ;
- le Comité de suivi rapproché du recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat ;
- le Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique.

#### **Les comités de suivi de la trésorerie au niveau central**

– Le **Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie** (arrêté N°2002-397/MFB/SG/DGTCP/ACCT en date du 18 octobre 2002) est composé du Ministre des Finances et du Budget, du Coordonnateur du Secrétariat Permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers, du Directeur Général du Budget, du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, du Directeur Central du Contrôle financier, du Directeur Général des Impôts, du Directeur Général des Douanes, du Directeur Général de la Coopération et du Directeur National de la BCEAO.

Ses réunions sont mensuelles. Il a pour objet de définir les orientations en matière d'exécution du budget et de gestion de la trésorerie, de faire le point de l'exécution du budget en recettes et en dépenses, d'arrêter les plans de trésorerie et suivre leur exécution.

– Le **Comité de Trésorerie** est un cadre de concertation interne au Trésor (note de service N° 00027/MEF/SG/DGTCP en date du 18 mars 1999). Il est composé du Directeur Général, de l'ACCT, du Receveur Général, du Payeur Général, du Directeur de la Dette Publique et du Directeur des Affaires Monétaires et Financières. Il se réunit chaque semaine pour examiner la disponibilité de trésorerie et les obligations auxquelles doit faire face l'Etat au cours de la semaine.

– Le **Comité de suivi rapproché du recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat** (créé en mars 2003 par lettre du Ministre chargé des finances) est une instance d'analyse et de prévision visant à accroître le recouvrement des recettes à travers une analyse des résultats des recouvrements et l'adoption des mesures de toute nature ayant pour objectif l'accroissement des recouvrements. Il est composé du Ministre des Finances et du Budget, de son Secrétaire Général, du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, du Directeur Général des Impôts, du Directeur Général des Douanes, du Coordinateur National de Lutte Contre la Fraude, de l'Inspection Générale des Finances. Il se réunit hebdomadairement.

– Le **Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique** (CODEP, arrêté N°2003-92/MFB/SG/DGTCP/PG du 24 mars 2003) est compétent pour l'examen de toutes questions relatives aux délais d'exécution de la dépense publique. Il est chargé notamment de l'analyse des délais et de la formulation de recommandations. Il est composé du Secrétaire Général du Ministère en charge des finances, du Secrétaire Permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers, du Directeur Général du Budget, du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, du Directeur Central du Contrôle financier, du Directeur Central des Marchés Publics et du Directeur des Services Informatiques. Il se réunit trimestriellement ou en cas de besoin.

Il existe également deux comités au niveau décentralisé : le *Comité local de suivi du recouvrement des recettes communales* et le *Comité local de suivi budgétaire et de trésorerie des collectivités locales*, et un comité au niveau déconcentré, le *Comité interne de trésorerie*.

Ce dernier est composé du Trésorier principal et de ses chefs de services. Il est chargé d'examiner le rapport d'exécution du plan hebdomadaire de trésorerie de la semaine écoulée et d'arrêter les prévisions de recettes et de dépenses de la semaine en cours.

Un plan de trésorerie mensuel est arrêté par le *Comité de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie* lors de sa réunion qui se tient en début de mois. Le Comité définit des orientations relatives à l'ajustement des dépenses aux recettes. C'est le principal lieu de pilotage de la régulation budgétaire.

Un plan de trésorerie hebdomadaire est arrêté par le *Comité de trésorerie*. Plus opérationnel que le précédent, c'est lui qui guide les décisions quotidiennes de l'ACCT au cours de la semaine.

Au niveau déconcentré, un agent est chargé du suivi du plan de trésorerie et du rapport d'exécution du plan précédent. Le plan, après examen par le *Comité interne de trésorerie*, est transmis le même jour à l'ACCT en vue de l'élaboration du projet de plan national à soumettre le lendemain au *Comité de trésorerie*.

### ***Les situations et les plans de trésorerie***

L'ACCT élabore un plan annuel de trésorerie fin décembre et fournit aux *Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie* (comité mensuel) et au *Comité de trésorerie* (comité hebdomadaire) des documents prévisionnels la veille de leur réunion. Le document du comité hebdomadaire est le plus opérationnel. Il est organisé comme présenté dans l'encadré *Situation et prévision de trésorerie de la réunion hebdomadaire du Comité de trésorerie*.

#### ***Situation et prévision de trésorerie de la réunion hebdomadaire du Comité de trésorerie***

- Situation de trésorerie de la semaine écoulée, en prévisions et en réalisations
  - Encaissements
    - Recette générale, par nature de recette
    - ACCT, par nature de recette
    - Trésoreries principales, par nature de recette
  - Décaissements
    - Paierie générale, par nature de dépense
    - ACCT, par nature de dépense
    - Trésoreries principales, par nature de dépense
- Synthèse des prévisions de trésorerie, dans la même nomenclature que la situation de trésorerie
- Ressources disponibles en début de semaine
  - Caisse et banques de ACCT, Payeur général, Receveur général, Trésoriers principaux
  - Fonds disponibles sur les comptes spéciaux
- Situation d'exécution du plan de trésorerie des comptables centraux, jour par jour pour une semaine en prévisions et réalisations
  - Encaissements
    - Recette générale
    - ACCT
  - Décaissements
    - Payeur général
    - ACCT
- Encaisses des perceptions du vendredi qui précède la réunion du Comité

Le document est élaboré sur la base d'informations diverses, notamment des recettes des régies communiquées la veille du Comité par les Trésoriers principaux. Pour l'instant, les situations et prévisions de trésorerie sont élaborées manuellement, sans lien avec les logiciels de dépenses ou de recettes.

### ***L'émission de bons du Trésor***

Le Trésor a procédé à plusieurs émissions de bons du Trésor depuis 2002 :

Année	Nombre d'émissions	Montant des émissions (milliards de FCFA)
2002	3	49,8
2003	2	30,9
2004	2	41,5
2005	2	43,3
2006	3	50,9

Les bons sont à trois ou six mois. L'encours moyen est de l'ordre de 15 milliards de FCFA. Les bons se placent généralement sans aucune difficulté auprès des établissements de crédits. Depuis le début de l'année 2002, l'adjudication a été une seule fois non couverte, en janvier 2006 (taux de couverture du montant mis en adjudication par les souscriptions = 68%). Il y a là un moyen efficace d'ajuster les recettes aux dépenses.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
A	i) Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.	i) Les prévisions de trésorerie sont fréquentes et de qualité, obtenues sur la base d'un suivi rapide de la trésorerie. Une organisation institutionnelle efficace sert de cadre à la gestion de trésorerie.
D	ii) Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses	ii) Les crédits sont libérés en totalité dès le vote de la loi de finances, mais la régulation budgétaire obère la fiabilité des prévisions de dépenses de diverses façons : <b>1.</b> La régulation proprement dite, qui intervient en février, conduit les ministères à disposer des plafonds d'engagement effectifs vers la fin février. Les dotations de la loi de finances sont donc révisées de l'ordre de deux mois après le vote de la loi. <b>2.</b> La régulation liée aux tensions de trésorerie est beaucoup moins formalisée. Elle revêt diverses formes. La concertation entre le Directeur général du budget et les Directions des affaires financières des ministères remet en cause les plafonds d'engagement ; dans les périodes de régulation, les ministères ne peuvent planifier et engager leurs dépenses au-delà d'un mois.
A	iii) Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'un ou deux fois par an et est effectué de manière transparente et prévisible.	iii) Les ajustements des dotations budgétaires se font par le biais de lois de finances rectificatives.

## PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

### *La dette*

Il existe une typologie officielle des différentes catégories de dette. La signature de nouvelles conventions obéit à des règles précises. Le suivi et la gestion de la dette publique sont assurés par la Direction de la dette publique (DDP). Le problème du suivi de la dette ne se pose que pour la dette intérieure contractuelle.

### *Les différentes catégories de dette*

La dette publique peut être répartie en plusieurs catégories :

- La dette contractuelle est constituée des emprunts extérieurs ou intérieurs.
- La dette intérieure flottante est constituée de deux éléments :
  - les dépôts au Trésor des correspondants du Trésor ;
  - les contentieux DACR (Direction des affaires contentieuses et du recouvrement) ;
  - les arriérés, eux-mêmes composés de deux éléments :
    - les arriérés au sens strict : dépenses publiques régulièrement exécutées non payés dans les délais prescrits ; traités dans le cadre de l'indicateur PI-4 ;
    - certaines dépenses exécutées irrégulièrement ; traitées dans le cadre de l'indicateur PI-20.

La dette contractuelle intérieure est constituée essentiellement de l'encours de bons du Trésor émis, qui est parfaitement suivi par la Direction des affaires monétaires et financières (DAMOF) et la DDP de la DGTCF.

Elle inclut également des dettes vis-à-vis de divers organismes :

- cinq banques ;
- la Société nationale des postes (SONAPOST) ;
- la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ;
- la Société nationale burkinabé d'électricité (SONABEL) ;
- l'Office national des télécommunications (ONATEL) ;
- une vingtaine de fournisseurs, vis-à-vis desquels les encours sont beaucoup moindres que ceux vis-à-vis des organismes cités ci-dessus.

Pour la plupart d'entre elles, ces dettes, initialement non contractuelles, ont été contractualisées puis titrisées et ne présentent pas d'arriérés de remboursement ou d'intérêt.

Ces dettes sont parfaitement suivies par la Direction de la dette publique ; elles ne présentent plus aujourd'hui d'arriérés de remboursement ou d'intérêts. Le service de cette dette est néanmoins non négligeable, de l'ordre de 20 milliards de FCFA en 2006.

### *L'organe de coordination des actes d'endettement*

Deux structures sont en charge de la dette publique, le Comité national de la dette publique (CNDP) et son Secrétariat technique assuré par la Direction de la Dette Publique (DDP).

Le Comité National de la dette publique a été créé par le Décret N° 96-195/PRES/PM/MEF du 16 novembre 1996, modifié par le décret N° 96-424/PRES/PM/MEF du 13 décembre 1996. Sa mission est de coordonner et contrôler toutes les initiatives en matière d'endettement de l'Etat et de ses démembrements. Il est présidé par le MFB et

regroupe l'ensemble des représentants des administrations concernées par la gestion et le suivi de la dette publique.

Il assure des missions de pilotage, de suivi, de contrôle et de régulation des actes d'endettement et veille au respect des textes législatifs et réglementaires y afférents.

La Direction de la dette publique (DDP) a pour attributions essentielles d'assurer en amont et en aval la gestion des emprunts et veille à l'exécution des missions principales du CNDP.

#### *Les nouveaux emprunts*

Le CNDP se réunit tous les deux mois. Il est obligatoirement saisi de tout projet d'emprunt. Cette règle est largement appliquée. Ainsi, en 2005, sur un total de 14 projets, un seul a été soumis en Conseil des ministres avant son approbation par le CNDP. Treize projets ont été examinés, neuf en session et quatre par "consultations à domicile". Les examens en session donnent lieu à compte rendu des discussions qui ont porté sur la pertinence du projet d'emprunt. Les consultations à domicile donnent également lieu à compte rendu.

Le CNDP examine la qualité intrinsèque du projet et parfois sa cohérence avec le CSLP. Il examine les justifications fournies par le ministère technique demandeur.

Le montant total des emprunts prévisionnel apparaît dans la loi de finances.

Depuis 1995, le gouvernement dispose d'une Stratégie nationale d'endettement.

#### *Le suivi de la dette extérieure*

En terme de suivi de la dette extérieure, la DDP dispose d'un système de Gestion et d'Analyse Financière de la Dette (SYGADE) acquis depuis 1998 grâce à la Coopération Suisse. Ce progiciel permet à la structure de prendre en charge tout accord ou convention de prêt signé par l'Etat et de produire des statistiques. L'analyse des données produites est assurée par le logiciel Debt-Pro acquis grâce à Debt Relief International (DRI).

En appui de ces deux logiciels, la DDP arrive à s'acquitter convenablement de ses missions, notamment par la maîtrise de l'exhaustivité des emprunts publics contractés et par la fiabilité des statistiques produites.

Diverses statistiques sont régulièrement produites et sont relatives aux encours (trimestriels et/ou annuels), aux prévisions du service de la dette hebdomadaires, mensuelles ou annuelles et leur situation d'exécution.

*Etats annuels.* Le suivi de la dette se heurte à plusieurs problèmes. Si le service de la dette est bien suivi puisque exécuté par la DDP, service d'appui à l'ordonnateur de la dette, il n'en est pas de même des décaissements des bailleurs de fonds, qui ne sont pas systématiquement communiqués à la DDP par ces derniers. Depuis 2004, la DDP effectue le tour des bailleurs pour mettre à jour sa base de données et cherche à entretenir avec eux des relations suivies de transmission de données. Les informations sont ainsi collectées avec un certain retard ; il faut attendre la fin du mois de juin pour disposer de la quasi-totalité des informations des bailleurs (de l'ordre de 98%), même si l'essentiel est acquis à la fin du mois d'avril.

*Etats trimestriels.* Le suivi trimestriel est moins précis que le suivi annuel en ce sens que les bailleurs sont contactés uniquement par correspondance. L'état est disponible dans un délai de trois mois.

#### *Les comptes bancaires et les caisses*

Des comptes bancaires peuvent être ouverts par des organismes publics ou par des comptables. L'ACCT suit les comptes des comptables.

## *Les comptes bancaires des organismes publics*

La Direction des études et de la législation financières de la DGTCP (DELF) est chargée, entre autres missions, de l'organisation de la centralisation des fonds publics (Service de la Législation financière et comptable).

Le décret N° 99-451/PRES/PM/MEF du 9 décembre 1999 et son arrêté d'application N° 2000-010/MEF/SG/DGTCP/DELF du 10 janvier 2000 réglementent les ouvertures de compte en banques commerciales au profit des structures publiques et fixent les modalités de clôture des comptes irrégulièrement ouverts en banques commerciales.

Ces mesures ont été prises à la suite du constat selon lequel des services publics procédaient à des ouvertures de comptes en banques commerciales sans l'autorisation du Ministre des Finances.

Un service ou établissements public ne peut ouvrir un compte en banque commerciale qu'après avoir obtenu l'autorisation du Ministre chargé des finances, qui s'assure que deux conditions sont satisfaites :

– *le statut de la structure concernée* : le décret N° 99-451 énumère les structures de l'Etat pouvant bénéficier de cette autorisation :

- les établissements publics de l'Etat ;
- les projets financés par l'Etat et sur ressources extérieures dans le cadre de la coopération au développement ;
- les Directions des Affaires Financières et assimilées ;
- les régies de recettes et les régies d'avances de l'Etat ;
- toute autre direction ou service administratif.

Les collectivités territoriales peuvent également bénéficier de l'autorisation d'ouvrir un compte en banque commerciale.

– *les conventions régissant la gestion des ressources* : les accords de prêt peuvent prévoir que les fonds seront déposés dans une banque commerciale.

Les conditions d'ouverture de compte en banque commerciale semblent donc très larges puisque les DAF peuvent être autorisées à le faire, ainsi que *toute autre direction ou service administratif*.

La politique de centralisation des fonds publics relève tant de l'application de la réglementation (directive communautaire et textes internes) que du résultat du programme avec le FMI (adopté par le Burkina Faso en janvier 2002) qui a accepté de l'accompagner. Depuis lors, toutes les contributions extérieures au profit des organismes publics sont essentiellement orientées vers le Trésor ou la BCEAO. La lettre N° 2002-454/MEF/SG/DGTCP/DELF/SLFC du 14 mars 2002 avait pour objet d'obtenir l'adhésion des PTF à cette démarche.

Le nombre des régies de recettes et d'avances est supérieur à 100. Elles ne semblent pas disposer de comptes en banque commerciale. Seule une minorité d'EPE dispose d'un compte bancaire.

L'arrêté N° 2000-010 dispose : « *Trimestriellement, les banques doivent transmettre au Ministre chargé des finances la liste des comptes ouverts par les structures publiques. Des missions de vérification seront entreprises par les services du Trésor pour fin de contrôle.* »

Les banques ne se plient à cette obligation qu'avec réticence et il semble que la sincérité de leurs déclarations ne soit pas toujours totale. En cas de compte d'entité publique ouvert sans autorisation, la sanction pour la banque est simplement la clôture du compte, mais



certaines banques n'exécutent même pas la sanction. Une pénalité est prévue (le solde du compte x le taux du marché monétaire), mais non appliquée.

Des missions du Ministère des finances et du budget sont diligentées périodiquement aux fins d'évaluer l'application de la réglementation. Les résultats de la mission de 2006 ne sont pas encore connus. La mission précédente s'est déroulée en 2004. Elle a constaté 379 comptes d'entités publiques dont 302 ouverts sans autorisation (197 par des structures administratives, 72 par des projets, 24 par des collectivités territoriales, et 9 par des EPE). De l'ordre de 75% des comptes sont ouverts sur la base d'une convention de financement.

### *Les comptes bancaires et les encaisses des comptables*

Tous les Trésoriers principaux, ceux de Ouagadougou et de Bobo mis à part, détiennent un compte à la BIB, banque avec laquelle le Trésor a passé une convention (voir le tableau 3-22-1 de l'indicateur PI-22). Ces comptes ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'encaissement. Ils sont nivelés chaque fin de semaine vers le compte centralisateur du Trésor à la BIB, dont l'excédent au-delà d'un minimum est viré au compte du Trésor à la BCEAO.

L'ACCT établit une situation quotidienne des disponibilités du Trésor sous la forme d'un tableau qui fournit, pour l'ACCT et par région (Trésoriers principaux), les soldes du jour de la caisse, de la BCEAO, de la BIB, des CCP, les chèques à l'encaissement (Ouga, Bobo, ACCT), ainsi que les traites mobilisables.

Les encaisses sont connues quotidiennement au niveau des quatre-vingt une perceptions.

La centralisation des fonds varie selon qu'il s'agit du Trésor, des Douanes ou des Impôts.

*Trésor.* La situation quotidienne des disponibilités du Trésor établie chaque jour et les encaisses maxima définies en début d'année pour chaque poste comptable permettent à l'ACCT d'identifier les postes excédentaires ou déficitaires afin de procéder aux ajustements éventuels. Ces ajustements s'opèrent à l'intérieur d'une même circonscription financière par les *Commissions d'Envoi et de Retrait de Fonds* (CERF) sous la supervision du Trésorier Régional, entre deux circonscriptions financières différentes par l'ACCT.

*Douanes et Impôts.* Les petits bureaux (douaniers ou fiscaux) remettent au Trésor leurs disponibilités au moins une fois par mois, le 25 du mois. Les grands bureaux représentent l'essentiel des ressources douanières ; le Trésor, par le biais des CERF, collectent encaisses et chèques toutes les 72 heures, voir tous les jours si nécessaire.

### *Les comptes de dépôt au Trésor*

Les comptes de dépôt au Trésor sont parfaitement suivis. Les comptes de dépôt de particuliers ont été éliminés. Seules quelques personnes morales de droit privé détiennent encore un compte au Trésor ; ce sont essentiellement des banques qui accordent des crédits aux fonctionnaires, remboursés par retenue sur leurs salaires.

### *Les garanties*

L'Etat n'a plus donné sa garantie depuis l'année 2005. Il ne subsiste qu'un petit montant de garanties anciennes.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<b>Note = B :</b> Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.	Des problèmes de rapprochement trimestriel existent, liés à la difficulté de collecter l'information des bailleurs trimestriellement (difficultés que la DDP a les moyens de surmonter annuellement).
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	<b>Note = C :</b> Le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie de l'administration se font au moins tous les mois, mais le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.	Il existe des comptes bancaires de structures administratives mal recensés et non autorisés.
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	<b>Note = B :</b> L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.	Les emprunts sont contractés après avis du Comité national de la dette publique et autorisation du Conseil des Ministres. Le CNDP se prononce sur la qualité intrinsèque du projet d'emprunt et, parfois, sa cohérence avec le CSLP. La loi de finances fixe le plafond global d'emprunt dans le budget.

## **PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie**

La gestion administrative des agents de l'Etat est assurée par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat. La gestion des rémunérations (salaires, indemnités, prélèvements...) est assurée par le Ministère des Finances et du Budget (Direction de la Solde et de l'Ordonnancement – DSO).

Les recrutements sont initiés par les ministères. Leurs DRH (ou leurs DAF lorsqu'il n'y a pas de DRH) centralisent les dossiers des candidats au recrutement déposés au niveau des services centraux ou déconcentrés, et après vérification des pièces constitutives, transmettent ces dossiers aux services de la Fonction publique. Ces derniers établissent un arrêté provisoire d'intégration pour chaque nouvel agent ou prennent une décision d'engagement dans le cas des contractuels. L'arrêté définitif est établi après visa du Contrôle financier, puis transmis à l'agent et aux services concernés (agent, DAF, DSO). L'agent est enregistré dans le fichier de la Fonction publique après l'établissement de l'arrêté d'intégration.

Les modifications portées à la situation des agents (évolution de carrière, mutation etc.) sont opérées dans les mêmes conditions : décision provisoire, visa du Contrôle financier, décision définitive, puis modification de l'enregistrement dans le fichier. La gestion des agents contractuels est assurée à travers les mêmes systèmes.

Le système informatique SIGASPE (Système Intégré de Gestion Administrative et Salarial des Agents de l'Etat) est fonctionnel dans son volet gestion financière depuis août 1999. A partir de 2001, le volet gestion administrative géré par la Fonction Publique a été intégré au volet gestion salariale permettant ainsi de disposer d'un fichier unique. Ce système est géré conjointement par la Fonction publique et le Ministère des finances et du budget. Les enregistrements sont modifiés i) par, et sous la seule responsabilité de la Fonction publique pour ce qui concerne les variables administratives ; ii) par et sous la seule responsabilité de la DSO, pour ce qui concerne les variables de la dépense (salaires, indemnités ...). Le système avait été conçu pour que les éléments de rémunération des agents soient automatiquement calculés dès l'introduction ou les modifications des variables administratives, la DSO n'intervenant que pour les vérifications et validations. Actuellement, la DSO intervient aussi pour modifier des éléments relatifs notamment aux calculs des indemnités. La DSO intervient également pour modifier la situation salariale des agents affectés ou mis à disposition des autres ministères, ainsi que la situation matrimoniale des agents.

Les décisions d'engagement des nouveaux agents contractuels sont prises après leur prise de service. Ce qui n'est pas le cas pour les nouveaux agents fonctionnaires qui sont intégrés dès la fin de leur formation. L'administration rencontre des difficultés dans le respect des délais en cas de recrutements importants. C'est le cas notamment des nouveaux enseignants recrutés en début d'année scolaire (plusieurs milliers). Les délais courants entre l'établissement de l'arrêté d'intégration et le paiement effectif du premier salaire sont courts en raison de l'unicité des fichiers Solde et Fonction publique. Par contre, ceux qui courent entre la prise de fonction et l'établissement de la décision d'intégration peuvent être longs et atteindre six mois. Ainsi, pour les enseignants, les dossiers sont déposés au niveau des inspections, transférés aux directions régionales du Ministère de l'éducation de base puis à l'administration centrale du ministère avant d'aboutir aux services de la Fonction publique. Ces délais se traduisent par des retards équivalents pour les paiements de salaires qui font ensuite l'objet de rappels.

Au cours des dernières années, des retards importants ont aussi été enregistrés pour les régularisations des situations administratives. Ceci résulte des difficultés rencontrées dans la mise en application, à partir de l'année 2003, des dispositions prévues en matière d'avancement par la réforme des statuts de la Fonction publique de 1998. Le système

d'avancement au mérite devant se substituer au système d'avancement automatique n'a pu être mis en place qu'en 2006. Les avancements, gelés à partir de 2003, n'ont été régularisés qu'à partir de 2006 avec, pour conséquence, le versement de montants importants (6 milliards en 2006) au titre des rappels de salaires.

L'intégration et les modifications des situations des agents sont soumises à des règles bien établies faisant intervenir les DRH (ou les DAF), les services de la Fonction publique, ceux de la Solde et le Contrôle financier. Chaque étape de la procédure fait l'objet d'un acte administratif archivé et contrôlable.

Le Contrôle financier intervient pour l'attribution des visas pour le recrutement comme cela a été précisé ci-dessus. Il intervient également pour les visas d'engagement des dépenses induites par les modifications des états de paie résultants des recrutements ou des avancements des agents. Ces états de modifications lui sont présentés mensuellement par la DSO. Il intervient enfin pour le visa des engagements de dépenses relatives aux charges salariales non incluses dans la solde (impôts et cotisations sociales à la charge de l'employeur), qui font l'objet d'un engagement trimestriel et sont exécutées selon la procédure simplifiée. Par contre, il ne vise aucun état de la masse salariale globale des administrations, ce qui ne lui permet pas de contrôler le respect des limites budgétaires en la matière. L'intervention à ce niveau du Contrôle financier est d'autant plus importante que, depuis 2004 et en application du nouveau régime financier, les crédits sont limitatifs et non plus évaluatifs.

Des vérifications non exhaustives sont organisées périodiquement par les services de la Fonction publique ou de la DSO. Elles ciblent des catégories ou des administrations particulières. Ainsi, en 2003, la DSO a organisé une opération de *billetage* pour des agents dont les enregistrements dans le fichier SIGASPE comportaient des doutes (vérification de la présence des agents et de la conformité de leur dossier administratif avant paiement de leur salaire). En 2006, une opération *billetage* a concerné les agents de trois ministères (Santé, Education et Enseignement supérieur) représentant à eux seuls près de 61% des effectifs de la Fonction publique. Ses résultats ne sont pas encore disponibles. Un contrôle des agents des services déconcentrés de tous les ministères, a également été effectué au niveau de 13 régions du Pays.

Malgré l'ensemble des mesures analysées ci-dessus, il n'existe pas de procédures qui excluent la possibilité de verser des salaires à des salariés non présents. En particulier, une carence du système de suivi des salaires consiste en l'absence, à l'intérieur des ministères, d'un suivi des salariés. Les ministères ne tiennent pas de fichier de leur personnel et n'effectuent pas de contrôle.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justification
A	i) Les états de paie et le fichiers nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel.	Un système informatique (SIGASPE) a été mis en place à partir de l'année 2001. Il sert à la fois à la gestion administrative des employés de l'Etat (titulaires et contractuels) et à la gestion de la solde pour les agents ne relevant pas des établissements autonomes. Les liens entre les données administratives, relevant de la responsabilité de la Fonction publique, et les données sur les salaires relevant du Ministère des Finances et du Budget, sont établis automatiquement. Les modifications portées aux éléments de solde sont cependant corrigées ou complétées et validées par la DSO sur la base du dossier qui lui est transmis par la fonction publique. Les modifications apportées au fichier SIGASPE sont répercutées au niveau des états de salaires du mois courant ou du mois suivant.
D	ii) Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.	De longs délais courent entre : 1) les dates de recrutement effectif des agents et les dates d'enregistrement correspondant dans le fichier SIGASPE. C'est le cas notamment lors des recrutements des enseignants en début d'année scolaire. Les délais de régularisation (paiement des salaires) dépassent généralement trois mois et peuvent atteindre six mois, en raison de la lenteur des transmissions des dossiers à partir des services déconcentrés, de leur centralisation et vérification par les DAF des ministères avant retransmission aux services centraux de la Fonction publique. 2) les dates d'avancements statutaires des agents et les dates de régularisation de leur situation au niveau de SIGASPE. Les retards peuvent atteindre plusieurs années, ce qui entraîne d'importants paiements de rappels de salaires.
A	iii) Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable.	Pour les recrutements, les services de la Fonction publique établissent des projets d'arrêtés qui sont soumis au visa préalable du Contrôle financier. L'enregistrement dans SIGASPE intervient après le visa du Contrôle financier. Les salaires sont recalculés automatiquement dès l'enregistrement des modifications administratives par les agents habilités de la Fonction publique, mais doivent être validés par la Direction de la solde après vérification du dossier qui lui est transmis par la Fonction publique. Des états de modification de la solde sont édités et transmis au Contrôle financier pour un engagement de régularisation des dépenses induites. Les éléments constitutifs de la masse salariale qui ne sont pas inclus dans la solde (impôts et cotisations sociales à la charge de l'employeur) font l'objet d'un engagement trimestriel selon la procédure simplifiée. Les modifications des états nominatifs et des états de solde sont effectuées selon des règles bien établies. Elle font l'objet de documents (arrêtés de la Fonction publique et documents visés par le Contrôle financier) vérifiables.
C	iv) Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	Des contrôles ciblés sont organisés périodiquement, mais pas de manière exhaustive. En 2003, une opération de <i>billetage</i> (vérification de la présence physique et de la conformité du dossier administratif avant paiement de la solde) a été effectuée pour des agents à partir des fichiers SIGASPE (enregistrements douteux). En 2006, une opération <i>billetage</i> a été organisée pour les agents relevant des ministères de la Santé, de l'Education et de l'Enseignement supérieur (trois ministères représentant 61% des effectifs de la Fonction publique). Un Contrôle sur le terrain des agents des services déconcentrés (tous les ministères) a aussi été organisé au niveau de 13 régions. Les ministères ne tiennent pas de fichier de leur personnel et n'effectue pas de contrôle de l'effectivité de la présence de celui-ci.

## **PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics**

Le champ de cet indicateur une fois précisé, seront successivement examinés le dispositif juridique actuel dans ses volets règlementaire et institutionnel, sa mise en œuvre dans la pratique par les responsables publics et les fournisseurs de l'Etat, les perspectives et, enfin, l'application des critères de notation au système actuel.

### **Le champ de l'indicateur**

Le champ de l'indicateur est constitué des marchés publics de l'Etat, des agences autonomes (les EPE) et des institutions à but non lucratif (associations) dépendant de l'administration et financées pour l'essentiel par le budget de l'Etat

#### ***Le champ des marchés publics au Burkina Faso et le champ du PEFA***

La définition juridique des marchés publics au Burkina Faso est très large (décret N°2003-269/PRES/PM/MFB) ; elle inclut, outre les commandes de l'Etat et des collectivités territoriales, celles des établissements publics, des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte à participation publique majoritaire, ainsi que des personnes physiques ou morales de droit privé agissant pour le compte d'une collectivité publique.

Le champ du PEFA est plus réduit : l'administration centrale, les agences autonomes – EPE – et les institutions à but non lucratif (associations) dépendant de l'administration et financées pour l'essentiel par le budget de l'Etat. C'est cette définition qui sera retenue par la suite. Cette définition inclut donc les marchés financés sur fonds extérieurs confiés aux institutions publiques ci-dessus mentionnées. Elle exclut les marchés sur financement extérieurs lorsqu'ils sont exécutés par les PTFs – en général soumis à une procédure propre (voir indicateur D3) autorisée par les textes nationaux<sup>6</sup> – qui font l'objet des analyses menées dans le cadre des indicateurs D.

### **Le dispositif juridique**

Les marchés publics sont actuellement principalement régis par le décret N° 2003-269 portant réglementation générale des achats publics et par le décret N° 2005-014 portant réglementation générale des contrats de concessions<sup>7</sup>. Ces textes sont le résultat d'un long processus d'amélioration progressive de la gestion et du contrôle des marchés publics par le gouvernement. Ce processus a été impulsé et soutenu par les organisations internationales qui le considèrent, d'après les récents audits (CPAR 2005, réalisé en juin 2005 avec l'appui de la Banque mondiale, de la BAD et de la coopération canadienne<sup>8</sup>), comme trop lent. Il s'est aussi appuyé sur une série d'audits achevés portant sur les exercices 2000, 2001, 2002 et 2004, ce dernier audit réalisé en 2005 par le cabinet 2AC sera appelé dans la suite « audit 2005 » (un audit est en cours sur l'exercice 2006).

<sup>6</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la réglementation générale des achats publics pose en effet que «...Les achats publics financés par les ressources extérieures sont soumis aux dispositions du présent décret dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions des accords de financement ».

<sup>7</sup> Les autres principaux textes sont les arrêtés : N° 0281 du 15 juillet 2003 portant fixation des pièces justificatives à produire par les candidats aux marchés publics ; N° 282 du 15 juillet 2003 portant modalités d'établissement du bon de commande, de la lettre de commande et du marché public ; N° 0283 15 juillet 2003 portant fonctionnement des Commissions d'attribution des marchés, des Commissions de règlement amiable des litiges, des Commissions de réception ; N° 2004 - 460 portant fonctionnement du Comité de fixation des conditions d'obtention de l'autorisation pour la conclusion d'un contrat par la procédure de gré à gré.

<sup>8</sup> Le Comité National des Marchés Publics a aussi contribué à la réalisation de l'étude qui a fait l'objet d'un plan d'action approuvé par le gouvernement en mars 2006.

### **Un processus lent et discontinu jusqu'en 2003**

Avant 1986, les marchés publics étaient peu réglementés et chaque ministère avait ses propres règles de passation des marchés. Le processus de réforme a été entamé en 1986 avec la création à la Direction générale du budget de la Direction Nationale des Marchés de l'Etat (DME) à qui avait été confiée la gestion de tous les marchés publics. Trois commissions (infrastructures, hydraulique, matériel) composées de 9 membres étaient chargées de la passation de tous les marchés de l'Etat. En 1991, le gouvernement a voulu élargir le contrôle aux collectivités locales mais il s'est heurté à la nécessité de la décentralisation inscrite dans le PAS. Un comité a préparé une première réforme de 1991 à 1996. Le décret de 1996 (N°96-059) qui en a résulté a consacré la décentralisation des marchés publics et dissout les commissions. La forte concentration du système au niveau de la DME et l'absence de contrôle des commissions qui étaient souveraines ont été corrigées en 1996 par la mise en place, au niveau des ministères et institutions, de commissions de passation des marchés présidées par le DEP, avec pour rapporteurs les gestionnaires de crédit, et encadrées par la Direction Centrale de Marchés Publics (DCMP). Un décret de 2002 (N°200 2-110) a tenté de mettre à jour la réglementation de 1996, mais il n'a jamais été appliqué.

Par rapport au système antérieur, le système actuel comporte de très importantes améliorations issues des recommandations de l'étude sur la passation des marchés (CPAR) réalisée avec l'appui de la Banque mondiale en 2000. Mais le CPAR de 2005 a considéré que la mise en œuvre des recommandations n'a pas été satisfaisante à cause d'une faible appropriation par le gouvernement des résultats de la revue, de l'inexistence d'un cadre institutionnel formel et fonctionnel pour la mise en œuvre du plan d'actions, et d'une faible mobilisation des ressources.

Le cadre réglementaire et le cadre institutionnel sont successivement présentés.

### **Le cadre réglementaire**

Le cadre réglementaire est constitué de textes relativement récents, mais qui laissent subsister quelques insuffisances.

#### *Les textes*

Le CPAR 2000 a constaté que le décret de 1996 n'était pas conforme aux standards internationaux sur des points importants et nombreux.

### **Principales raisons de non-conformité aux standards internationaux des règles des marchés publics au Burkina Faso avant 2003**

- non application de la réglementation aux contrats de concession d'affermage ;
- absence de chaîne de passation des marchés clairement identifiée ;
- consécration de l'appel d'offres avec concours écartée par la pratique internationale ;
- absence de manuel de procédure ;
- insuffisant encadrement de la procédure des marchés de gré à gré et utilisation de la procédure sur liste restreinte.

Sur cette base il a établi une liste recommandations. Les règles actuelles sont désormais très fortement alignées sur les normes internationales. Elles sont inscrites dans le décret N° 2003- 269 qui concerne les marchés de l'Etat, des collectivités locales et des EPE d'un montant supérieur à 20 millions de FCFA.

Les procédures suivantes sont distinguées :

- appel d'offres selon trois modalités ; ouvert, restreint et avec pré qualification ;
- demande de prix (cotation) ;
- gré à gré ;
- demande de manifestation d'intérêt pour les prestations intellectuelles.

Lorsque le montant de la commande est au moins égal à 1 million de FCFA et inférieur à 20 millions de FCFA (il ne s'agit pas alors d'un marché) il peut être fait recours en vertu de l'article 38 à la procédure de demande écrite de prix adressée par le président de la commission d'attribution des marchés à trois fournisseurs au moins.

La réglementation actuelle consacre les principes de mise en concurrence préalable de l'achat public et de contractualisation. Le recours aux procédures non concurrentielles est très encadré : les appels d'offres restreints ou les marchés passés de gré à gré ne sont autorisés qu'à titre exceptionnel (art. 45 et 55).

**Les limitations et le contrôle des dérogations aux règles de la mise en concurrence ouverte**

Les appels d'offres restreints sont soumis à autorisation préalable de la DCMP (Direction centrale des marchés publics) qui en vérifie les motivations. Les marchés de gré à gré ne sont autorisés que par le Ministre des finances et du budget (après avis conforme d'un Comité créé par l'arrêté N°2004-460 du 10 septembre 2004) composé de la Direction des affaires contentieuses et du recouvrement, de la Direction centrale des marchés publics, de la Direction centrale du contrôle financier, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services du ministère concerné) lorsque leur montant est inférieur à 100 millions de FCFA et par le Conseil des Ministres lorsque leur montant est égal ou supérieur à ce seuil. Ils doivent être justifiés par des raisons précises (extrême urgence, force majeure, appel d'offres infructueux, situation de monopole), les demandes d'autorisation doivent être motivées et comporter les pièces justificatives nécessaires.

Ces dispositions sont jugées très positivement par le CPAR 2005 qui considère qu'elles constituent une « véritable avancée » et par l'audit de 2005 qui estime que le cadre réglementaire est « consistant, efficacement complété par une documentation informative de qualité ». Elles constituent un cadre de référence structuré et cohérent.

*Il demeure, en dépit de ces progrès, des insuffisances réglementaires :*

- le décret portant réglementation générale des contrats de concession (N° 2005-014/PRE/PM/MFB) n'est pas, d'une manière générale, conforme aux standards internationaux ;
- il n'existe pas de réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage déléguée alors que celle-ci est développée (voir les commentaires de l'indicateur PI-20) ;
- le cadre n'est pas conforme à l'état actuellement des dispositions des directives UEMOA, les travaux engagés doivent être achevés en 2008.

### **Le cadre institutionnel**

Comme précédemment on examinera successivement les textes et les insuffisances qui demeurent.

#### **Les textes**

Le cadre institutionnel se compose de quatre niveaux distincts : la passation des marchés, le contrôle a priori de la passation des marchés, la conclusion des marchés, la publicité des résultats et les recours, la réception des travaux. Ils seront étudiés successivement.

Comme pour les textes réglementaires, le système institutionnel faisait l'objet avant 2003 d'importantes critiques.

Sur la base des recommandations du CPAR 2000 des améliorations ont été réalisées, mais à un rythme plus lent que la refonte du cadre juridique.



### **Les insuffisances avant 2003**

- absence d'indépendance des commissions de réception ;
- insuffisante déconcentration de la fonction de passation des marchés publics ;
- absence de rapport type d'évaluation ;
- position de juge et partie de la DCMP ;
- faible capacité technique des agents ;
- manque des procédures d'audit des marchés nationaux ;
- insuffisante lutte contre la corruption.

*La passation des marchés : elle repose sur les Commissions d'attribution des marchés (CAM)*

Mises en place au sein de chaque ministère ou institution, les Commissions d'attribution des marchés sont en charge du dépouillement des offres, de leur analyse technique et financière et des propositions d'attribution.

### **Les CAM (commissions d'attribution des marchés)**

Leur fonctionnement a été complètement modifié par la nouvelle réglementation. Présidées par des directeurs (généralement les Directeurs des études et de la programmation) elles regroupent des responsables de l'administration concernée et de la Direction Générale du Budget. Le Contrôle Financier participe aux réunions des commissions en tant qu'observateur de même que, le cas échéant le bailleur de fonds ou le maître d'œuvre. Elles sont assistées d'une sous commission technique habilitée à effectuer l'analyse des offres, en principe en toute indépendance de la CAM elle-même. Les règles de fonctionnement des Commissions d'attribution des marchés sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget. Des commissions fonctionnant sur les mêmes principes sont mises en place au niveau des Collectivités Territoriales (Communes, Régions) et des Etablissements publics.

Les avis d'appels d'offres, les avis de demande de manifestation d'intérêt, sont publiés dans la *Revue des marchés publics*, anciennement bimensuelle et désormais hebdomadaire. Cette revue est très bien faite et son existence est un élément fondamental de la transparence du système de marché public au Burkina Faso.

*Le contrôle a priori de la passation des marchés : il est confié à la Direction Centrale des marchés publics (DCMP)*

La DCMP qui assiste et apporte un soutien technique aux Commissions des ministères, institutions et établissements publics, est chargée d'assurer le contrôle de régularité des passations des marchés de l'Etat.

En tant que conseil, elle donne son avis à la Commission d'attribution sur tous les dossiers d'appel d'offres (sauf si les dossiers types sont utilisés ; cet avis est obligatoire si le marché sort du cadre national).

En tant que contrôleur, elle donne son visa sur les attributions de marché avant décision du Ministre. Toutes les propositions d'attribution de marché d'un montant dépassant 100 millions de FCFA sont soumises au visa préalable de la DCMP, qui contrôle la conformité du mode de passation avec les règles en vigueur.

Les gestionnaires de crédits sont tenus de présenter en début d'année au ministère chargé du budget un plan annuel de passation de leurs marchés.

*La conclusion des marchés : elle est confiée aux ordonnateurs*

Les propositions d'attribution des marchés de l'Etat sont approuvées par le Ministre des finances et du budget ou, lorsque le montant dépasse un milliard FCFA, par le Conseil des ministres. Le ministre n'est pas lié par le visa de la DCMP. Il a existé un seul cas où l'avis de la DCMP n'a pas été suivi.

Pour les collectivités territoriales et les établissements publics les approbations

sont données par les Présidents des Conseils (Conseils communaux ou régionaux, et Conseils d'administration) selon des seuils définis par voie réglementaire.

*La publicité des résultats et les recours : ils reposent sur la DCMP et la Commission de règlement amiable des litiges*

Comme les avis d'appels d'offres, les résultats des appels d'offres sont mis en ligne sur le site Internet de la DCMP et sont publiés dans la *Revue des marchés publics*, ce qui permet aux soumissionnaires d'engager un éventuel recours. Les résultats des recours eux-mêmes sont rendus publics, non pas explicitement, mais par la publication de la décision finale d'attribution des marchés.

La Commission de règlement amiable des litiges (CRAL) est chargée de traiter les plaintes des candidats après l'attribution provisoire des marchés de l'Etat et de régler les litiges et différends nés à l'occasion de la passation ou de l'exécution des contrats conclus. Sa saisine est suspensive de la procédure d'attribution. Lorsqu'elle estime que la passation n'a pas été régulière elle peut demander la résiliation du contrat. Celle-ci relève du Ministère des finances et du budget mais les décisions de la CRAL, en cas de litige sur les attributions de marché, ont force exécutoire : elles lient le Ministre des finances et du budget qui ne peut prendre une décision contraire.

#### **La composition de la CRAL**

La CRAL est présidée par le Directeur des affaires contentieuses et du recouvrement (Agent judiciaire du Trésor), son rapporteur est le Directeur central des marchés publics, et elle est composée de l'Inspecteur général des services du ministère ou de l'institution concernée et la société civile y est représentée par deux représentants du secteur privé du domaine concerné.

La Commission doit statuer dans les deux semaines ; elle le fait en tant qu'instance de conciliation et de recours gracieux en premier et en dernier ressort. Mais des recours selon une procédure contentieuse peuvent être formés devant la justice administrative (Tribunal administratif).

Des Commissions semblables existent pour les collectivités locales, elles sont composées de façon similaire mais sans représentants de la société civile.

*La réception des travaux : les Commissions de réception des travaux.*

Les Commissions de réception existent au niveau de chaque ministère, institution, collectivité territoriale.

#### **La composition des Commissions de réception**

Elles se composent de l'Administrateur de crédits (président), du service bénéficiaire, du service technique compétent, d'un représentant de la Direction générale du budget. Comme pour les Commissions d'attribution, le Contrôle Financier, le bailleur de fonds ou le maître d'œuvre participent aux réunions en tant qu'observateurs.

#### **Les insuffisances des textes**

En dépit d'une amélioration certaine à la suite des recommandations du CPAR de 2000, il subsiste encore de nombreuses insuffisances.

- L'indépendance de la CRAL est perfectible. D'une part, elle est appelée à conseiller l'Etat, ce qui est de nature à faire naître des conflits d'intérêt lors de litiges entre l'Etat et les entreprises requérantes. D'autre part, sa composition est déséquilibrée en faveur de l'Etat. En effet, le président et le rapporteur sont hauts fonctionnaires sans garantie d'indépendance, ils

ne sont pas en particulier magistrats (toutefois le président qui dirige le service juridique du Trésor est juriste ou possède une expérience juridique) et le rapporteur exerce des responsabilités dans le processus de passation des marchés.

- Les efforts de formation des agents chargés de la passation des marchés publics et de leur suivi ainsi que celle des parties contractantes privées ont été importants (160 en 2003), mais il reste encore de nombreuses autorités contractantes à former ; les audits ont souligné la faible connaissance des règles des marchés publics des agents publics qui les pilotent et des entreprises soumissionnaires qui les exécutent.
- Le système pâtit aussi de l'absence d'un système de détection de la corruption et des tentatives de corruption dont les enquêtes (CPAR) considèrent qu'elles exercent de fortes pressions sur les gestionnaires du secteur public.
- Il n'existe pas de système informatique de gestion et de suivi des marchés et de suivi des réformes.
- Le système des sanctions du non respect des marchés publics n'est pas clairement explicité et rendu public. Toutefois, des textes sont en préparation.

## **L'application du dispositif**

Au-delà des informations transmises par la DCMP en réponse à un questionnaire que nous lui avons transmis, l'application du dispositif réglementaire et institutionnel ci-dessus exposé est très mal connue et certaines des informations disponibles tout à fait essentielles (les conclusions de l'audit de 2005 de 2AC sur l'exercice 2004) sur lesquelles nous nous appuyons sont un peu anciennes (même si elles sont dans le champ de notre étude) puisqu'elles concernent l'exercice 2004 ; elles peuvent donc livrer une vision des pratiques de passation des marchés publics un peu différente de celles qui prévalent aujourd'hui, mais sans doute pas fondamentalement.

Par ailleurs, les informations disponibles auxquelles il est possible d'avoir facilement accès (parce qu'elles sont centralisées et exploitées) ne concernent que l'Etat central (à l'exception des données relatives aux avis d'appel d'offres qui incluent les avis de certains marchés d'EPE). Les marchés des EPE, qui échappent au contrôle de la DCMP, ne sont pas recensés exhaustivement par cette direction qui en a une connaissance très limitée.

### ***Les informations disponibles sur la passation et l'exécution des marchés publics***

Deux sources principales sont disponibles. La première est la DCMP à qui sont transmis les marchés publics d'Etat pour qu'elle puisse exercer son rôle de supervision ; les données sont très lacunaires, notamment parce qu'elle n'a qu'une vision très partielle des marchés des organismes qui ne sont pas des administrations au sens strict, notamment les EPE, et parce qu'elle n'exerce pas de contrôle de régularité a posteriori des marchés.

La seconde source d'information est constituée des audits des marchés publics réalisés pour le compte de l'Union européenne par un auditeur indépendant depuis 2000 (cf. supra). Le dernier audit disponible porte sur l'exercice 2004. Il a été réalisé sur la base d'un examen complet des pièces d'un très large échantillon de marchés publics du budget de l'Etat (hors financement extérieur) : 100 dossiers pour un montant de 16 milliards de FCFA ont été audités.

Les inspections externes fournissent quelques informations sur les marchés publics (voir l'indicateur PI-20). La Cour des comptes ne fait que commencer le contrôle des marchés publics.

La DCMP a fourni des informations en réponse au questionnaire que nous lui avons adressé.

Au-delà de cette méconnaissance des marchés des EPE, il ressort, en outre, des informations disponibles sur les seuls marchés passés par l'Etat, en général, une mise en œuvre très insuffisante des règles en vigueur, par méconnaissance ou par volonté délibérée de s'en affranchir.

L'application des règles est dans ce qui suit analysée à différents niveaux : la centralisation des marchés par la DCMP, la transparence des conditions de passation des

marchés, le respect des procédures de passation des marchés, les cas particuliers de la CAMEG et de FASO BAARA, le système de règlement amiable (la CRAL).

### ***La centralisation des marchés par la DCMP***

Un premier constat de l'audit de 2005 sur l'exercice 2004 (qui ne porte que sur les marchés de l'Etat financés sur fonds propres budgétaires) réalisé par 2AC doit être mentionné : l'administration n'a pas une connaissance exhaustive des marchés de l'Etat qu'elle doit superviser. Il résulte en effet de cet audit que 30% des dossiers de marchés publics récents et en cours d'exécution ne sont pas reçus ou conservés par l'administration (11,8% en valeur). Et beaucoup des dossiers conservés ne sont pas complets (dans 33% des cas pour les appels d'offres manquaient les dossiers d'appel d'offres ou les instructions aux soumissionnaires ; dans 14,8% des cas faisaient défaut les procès verbaux d'ouverture, d'évaluation, d'attribution). De plus, il faut relever que ces taux sont en augmentation par rapport aux audits antérieurs (ils étaient respectivement de 10,2% et 7,2% en 2002).

### ***La transparence des conditions de passation des marchés***

La publicité des avis d'appel d'offres, des réclamations et des résultats d'attribution des marchés publics est considérée par le CPAR comme par l'audit 2005 comme satisfaisante. La *Revue des marchés publics* désormais hebdomadaire est bien faite et son existence est un élément fondamental de la transparence du système de marché public au Burkina Faso.

### ***Le respect des règles de procédures de passation des marchés***

Les irrégularités sont nombreuses.

#### ***Sur les modes de passation des marchés***

- des marchés sont encore des marchés de régularisation (5% des demandes de marché de gré à gré) ;
- des marchés de reconduction non prévus par les textes sont utilisés ;
- les marchés à commande ne sont pas utilisés y compris pour les marchés de vivres pour les différentes collectivités sur la régularité desquels l'audit de 2005 émet de fortes réserves.

#### ***Extrait de l'audit sur les marchés de vivres***

Pour les dossiers (015) et (016) par exemple, les quantités concernées sont considérables (plus de 1600 tonnes de riz et plus de 290 000 litres d'huile) et l'auditeur s'interroge sur la capacité des administrations : d'une part à contrôler la qualité et, d'autre part, à stocker de telles quantités pendant une année scolaire entière sans que les produits ne se détériorent et restent consommables.

- Les appels de prix sont en réalité utilisés pour tourner la réglementation de la mise en concurrence.

#### ***Sur les délais***

Les délais sont encore très longs : 9 mois pour les appels d'offres et plus de 4,9 mois pour les marchés de gré à gré.

### **Sur les prix**

La description des types d'articles fournis est insuffisante et de ce fait les comparaisons de prix sont difficiles à opérer. Les prix de référence ne sont pas utilisés. Certains marchés identiques (mêmes prestations ou produits, cocontractants identiques) passés à très peu de temps d'intervalle montrent des écarts de prix très importants (jusqu'à 50%). En dépit des longs délais de passation des marchés l'actualisation des prix par les soumissionnaires est rare, ce qui, d'après l'audit de 2005 « peut être interprété comme un indice de surfacturation initiale » connue au moins tacitement par l'administration et « justifiée » à ses yeux par le fait que l'administration est « mauvais payeur ».

Dans 10% des cas, le marché n'est pas attribué au moins disant en dépit d'importants surcoûts.

### **Sur le fractionnement des marchés**

La méthode de fractionnement des commandes pour échapper aux règles de l'achat public est très répandue. L'audit 2005 montre, à partir d'une exploitation des données de CID relatives aux bons de commande de 2004 (pour 1 598 millions de FCFA) que 66% de ces bons auraient dû faire l'objet d'une lettre de commande. Il montre aussi que 40% des lettres de commande (sur un montant total de 4 519 millions de FCFA de lettres de commande étudiées) auraient dû faire l'objet de marchés.

Sur le total des engagements étudiés ce fractionnement représente 3,9% des montants et 6,7% des marchés.

### **Sur les procédures de mise en concurrence**

Deux sources fournissent des données globales de répartition des marchés en fonction du type de procédure de mise en concurrence utilisée : la DCMP et l'audit 2005 de 2AC sur l'exercice 2004.

D'après la DCMP la répartition est la suivante :

**Tableau 3-19-1 – Répartition des modes de passation de marché approuvés par le Ministre des finances et du budget en nombre (DCMP)**

Années	2004		2005		2006	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>MODE DE PASSATION</b>						
<b>Appels à concurrence (appels d'offres ouverts et restreints)</b>	499	87,67%	440	87,47%	501	78,89%
<b>Gré à gré</b>	70	12,33%	63	12,53%	136	21,11%
<b>TOTAUX</b>	569	100%	503	100%	635	100%

Source : DCMP

**Tableau 3-19-2 – Répartition des modes de passation de marché en montant – en milliards de FCFA (DCMP)**

MODE DE PASSATION	2004		2005		2006	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
<b>Appels d'offres ouverts</b>	31,4	68,1%	41,1	71,4%	nd	
<b>Appels d'offres restreints</b>	3,5	7,7%				
<b>Gré à Gré</b>	11,2	24,2%	16,4	28,6%	nd	
<b>TOTAUX</b>	46,1	100,0%	57,5	100,0%	nd	

Note : marchés publics financés sur le budget national

Source : Rapports de la DCMP

Les données sur le mode de passation des marchés de la DCMP portent sur les marchés de l'Etat financés sur le budget ; elles ne permettent pas de distinguer les appels d'offres ouverts des appels d'offres restreints.

Une autre source de données fournies par la DCMP porte sur les avis qu'elle reçoit et qu'elle publie dans la revue des marchés publics.

**Tableau 3-19-3 – Répartition des avis d'appel d'offres, de marché de gré à gré, de demande de propositions et de demande de prix pour 2006 (en nombre)**

NATURE DU MARCHE	MODE DE PASSATION DU MARCHE		
	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres restreint et demande de prix	Gré à gré
Fournitures et services courants	511	402	64
Travaux	374	80	72
Prestations intellectuelles	139	148	-
<b>TOTAL</b>	<b>1024</b>	<b>630</b>	<b>136</b>
%	57,3%	35, 1%	7,6%

Source : DCMP

Le nombre de marchés est plus élevé parce que cette statistique contient une partie des marchés des EPE et, éventuellement d'autres institutions publiques.

L'audit fournit (à partir de l'échantillon retenu des seuls marchés de l'Etat) la répartition suivante :

**Tableau 3-19-4 – Répartition des modes de passation des marchés publics en 2004 (Audit)**

MODALITE DE MISE EN CONCURRENCE	En montant (millions de FCFA)	%	En nombre	%
Demande de prix	361	2,8%	24	24,7%
AO ouvert	8 506	66,5%	58	59,8%
AO restreint	1 393	10,9%	6	6,2%
Gré à gré	2 525	19,7%	9	9,3%
<b>Total</b>	<b>12 786</b>	<b>100%</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>

Source : audit 2005

L'échantillon porte sur les commandes à partir de 1 million de FCFA et inclut donc des commandes qui ne sont pas des marchés (montant supérieur à 20 millions de FCFA) mais le montant des commandes inférieures à 20 millions de FCFA, donc inférieures au seuil de mise en concurrence est de 602 millions de FCFA sur un total de 18 090 millions de FCFA (soit 3,3 % des montants).

Il ressort de cet ensemble de données quelques conclusions générales :

1) Ces données sont très imprécises. Le CPAR 2005 ne montre pas d'amélioration dans ce domaine de la qualité de l'information « finalement, en l'absence d'un système de suivi des données de gestion, les lacunes et les dysfonctionnements restent sous-jacents et ne s'expriment sous aucune forme d'indicateur de performance de gestion. Cette lacune dans la fonction informative est un aspect fondamental constaté au cours des visites conduites dans le cours de la revue analytique. Au-delà de la mise à disposition des données à l'usage d'un contrôle externe, les lacunes en la matière reflètent un manque de moyens élémentaires de gestion dans l'exécution des marchés ».

2) Ces données ne permettent pas de connaître les appels d'offres ouverts en montant pour 2005 et 2006 car il n'est pas possible de séparer les appels d'offres restreints des appels d'offres ouverts pour ces deux années.

3) Ces données font apparaître un recul en 2005 des procédures de gré à gré – recul mentionné dans le CPAR de 2005 (et confirmé à cette époque par les consultations des acteurs privés) – mais cette amélioration précède une forte dégradation en 2006 qui voit la part des marchés de gré à gré augmenter fortement.

4) Par ailleurs, les contrôles a posteriori par les corps d'inspection (IGE, IGF) et par le contrôleur externe (Cour des comptes) sont insuffisants, voire inexistant (voir indicateurs PI-21 et PI-26) et, lorsqu'ils existent, ils confirment que les règles des marchés publics sont insuffisamment appliquées (voir indicateur PI-20).

### ***Sur les justifications du recours aux procédures moins concurrentielles.***

La source d'information disponible est l'audit de 2005 car si le rapport annuel de la DCMP sur les marchés publics recense les marchés de l'Etat passés de gré à gré, il ne fournit pas les justifications du recours à ce mode dérogatoire de passation de marché.

D'après l'audit 2005, le recours aux procédures non concurrentielles est encore très important et insuffisamment justifié au regard des règles qui les autorisent :

- La procédure d'appel d'offres accélérée, bien qu'abolie par les nouveaux textes, est encore utilisée (sur 64 cas de marchés, 29 n'accordaient pas le délai réglementaire de 30 jours) ;
- L'utilisation de la procédure d'appel d'offres restreint n'est pas toujours justifiée, ou la procédure n'est pas toujours respectée ;
- La « pression » exercée par les départements ministériels pour obtenir l'autorisation de gré à gré semble avoir décliné mais elle reste forte ;
- Sur 154 requêtes d'autorisation de marché de gré à gré reçues par la DCMP, 88 ont été acceptées, 48 ont été rejetées (18 ont été classés « autres ») ; 42,9% des requêtes correspondent à des cas non prévus par la réglementation et 5,2% à des régularisations ;
- Sur les marchés de gré à gré contrôlés par l'auditeur de 2005, 22% correspondent à des cas non prévus ; de plus les « circonstances exceptionnelles » qui doivent compléter les conditions de l'article 45-2 (sur l'extrême urgence) ne sont que rarement explicitées dans les requêtes et, en tout état de cause, les délais de passation des marchés de gré à gré étant élevés (5 mois en moyenne d'après l'audit), la notion d'urgence perd une bonne part de son sens et le non recours à l'appel d'offres n'est plus totalement justifié.

**Tableau 3-19-5 – Répartition des motifs de gré à gré échantillon et requêtes (Audit 2005)**

	Echantillon (9 dossiers)		Requêtes DCMP (154 dossiers)	
<b>Urgence et fournisseurs défaillants</b>	-	0%	11	7,1%
<b>Urgence et circonstances exceptionnelles</b>	4	44,4%	5	3,2%
<b>Appel d'offres infructueux</b>	3	33,3%	16	10,4%
<b>Brevet ou licences</b>	-	0%	31	20,1%
<b>Prestations intellectuelles complexes</b>	-	0%	17	11,0%
<b>Cas non prévus</b>	2	22%	66	42,9%
<b>Régularisation</b>			8	5,2%

Source : audit 2005

### ***Sur les soumissions et les attributions***

L'audit 2005 relève les anomalies suivantes :

- Dans de nombreux cas les procès verbaux de soumission sont d'une qualité insuffisante au regard de l'importance des travaux. Les Commissions d'attribution des marchés (CAM) manquent de vigilance dans le contrôle des dossiers administratifs qui leur sont produits

(incohérence des pièces, confusion entre l'entreprise et la personne physique propriétaire de l'entreprise, ...)

- Les attributions présentent de nombreuses anomalies : modifications apportées à l'offre de l'attributaire, application d'une note peu ou non objective, mise en concurrence d'entreprises manifestement liées, modifications introduites dans le système d'évaluation des offres entre l'avis d'appel d'offres et les travaux d'analyse (49 anomalies ont été relevées sur les 75 marchés étudiés).

**Tableau 3-19-6 – Principales anomalies dans les conditions d'attribution (Audit 2005)**

	Nombre (sur 75 PV)	%
<b>Modif. syst. évaluation</b>	3	4,0%
<b>Modif. offre attributaire</b>	23	30,7%
<b>Note non objective</b>	10	13,3%
<b>Note tech. faussée</b>	7	9,3%
<b>Entreprises liées</b>	6	8,0%

Source : audit 2005

D'autres anomalies, relativement moins fréquentes, ont par ailleurs été relevées : soumissions non conformes, attributions à un soumissionnaire autre que le moins disant (10 cas de marché), cumul de lots, exclusions contestables, analyse financière contestable.

### **Les marchés avec la CAMEG et avec FASO BAARA**

La CAMEG, Centrale d'achat des médicaments essentiels génériques et des consommables médicaux, et FASO-BAARA, un bureau d'études et de réalisations de BTP, posent le problème des entités privées avec lesquelles l'administration passe des marchés de commande ou des marchés de maîtrise d'ouvrage délégué.

#### **La CAMEG**

La CAMEG est une association à but non lucratif de droit privé, qui a conclu une convention en 2000 avec le Burkina Faso qui peut être assimilée à un marché de commande pour les approvisionnements de médicaments essentiels génériques et de consommables médicaux. Cette convention initiale a été passée selon la procédure dérogatoire de gré à gré (bien qu'il existe d'autres entreprises susceptibles de procurer les mêmes services de centrale d'achat que la CAMEG).

Le ministère de la santé transmet ses besoins de médicaments à la CAMEG qui établit une pro forma à des prix conformes aux tarifs officiels en vigueur.

L'audit 2AC de 2005 a montré que la mise en place des marchés par la CAMEG avait une durée moyenne de plus de 5 mois et que ce délai, jamais inférieur à 2,5 mois, pouvait s'élever à 13 mois, ce qui amenait l'auditeur à s'interroger sur la réalité du service réellement fourni par la CAMEG à l'Etat ; il a aussi montré que les prix officiels n'étaient pas toujours appliqués, ce dont tirait profit la CAMEG ; enfin, et surtout, l'audit a estimé que, sur un échantillon de 14 types de médicament, les prix de la CAMEG étaient 40% plus élevés que les prix internationaux (les prix de référence étant le prix des médicaments essentiels génériques du guide « l'indicateur des prix internationaux des médicaments » établis par la Management science of health » (MSH), ce qui est très excessif, même après prise en compte des coûts de transports et de la marge de l'opérateur.

FASO BAARA agit en qualité de maître d'ouvrage délégué, notamment dans le cadre des bâtiments scolaires alors qu'aucune réglementation n'est encore instituée.



## **Le système de règlement amiable (la CRAL)**

Le système repose sur la Commission de règlement amiable des litiges (CRAL – voir ci-dessus pour son mode de fonctionnement). La CRAL a déjà reçu et traité de nombreuses plaintes, elle est donc maintenant en régime de fonctionnement normal.

La DCMP tient un état détaillé de l'activité de la CRAL, qui nous a été transmis pour 2006, sur lequel figurent la date de la saisine, la décision et le délai de traitement.

D'après cet état, 73 demandes de résiliation ont été traitées en 2006. Le délai est souvent d'une semaine et ne dépasse jamais 30 jours. 38 marchés ont été résiliés ; 25 ont débouché sur une conciliation, 4 sur une non conciliation.

En plus de l'examen des dossiers relatifs à des demandes de résiliation ou conciliation, la Commission de règlement amiable des litiges a statué sur des plaintes des soumissionnaires par rapport aux résultats de dépouillement des offres publiés dans la revue des marchés publics. 39 plaintes ont été traitées en 2006. Les délais sont très courts (entre 4 jours et trois semaines). Dans 23 cas la décision a été une confirmation, dans 16 cas une infirmation.

Par ailleurs, les représentants de la société civile (représentants des secteurs d'activité en cause dans le litige) participent assez régulièrement aux réunions du CRAL d'après l'audit de 2005 (44% des réunions).

Deux recours devant le juge administratif ont été déposés en 2006.

Les entreprises considèrent, d'après le CPAR 2005, que le dispositif a bien commencé à fonctionner et qu'il devrait fortement contribuer à améliorer la transparence et l'équité des marchés publics.

## **Perspectives**

En 2005, le système de contrôle de la passation des marchés publics a été renforcé par la création du Comité National de Coordination et de Suivi de la réforme des marchés publics (CNCS) (décret 2005-097 portant création du CNCS). Ce comité regroupe des représentants de l'administration et des partenaires sociaux et est chargé de veiller à l'application de la réglementation, de superviser les études CPAR, d'orienter et d'encadrer les évaluations et diagnostics, de proposer les réformes et de suivre les plans d'actions. Le CPAR 2005 note que ce comité, dont le rôle est décisif pour la poursuite des progrès en matière de marchés publics, doit être rendu opérationnel et doit être renforcé dans ses moyens.

Le CNCS a contribué, avec la Banque mondiale et la BAD, à la réalisation de l'étude CPAR de 2005. Cette étude a fait l'objet d'un plan d'action approuvé par le gouvernement en mars 2006. Il est prévu par ailleurs des études pour la mise en conformité des textes nationaux avec la directive de l'UEMOA relative aux marchés publics.

## **Notation**

*Composante i) Elle porte sur la part des appels d'offres ouverts*

Les données manquent pour pouvoir évaluer le recours à la méthode concurrentielle (appel d'offres ouverts) pour l'attribution des marchés.

Les données fournies par la DCMP sur les marchés de l'Etat ne distinguent pas les marchés (en montant) passés selon l'appel d'offres ouvert et l'appel d'offres restreint pour les années récentes. De plus, les données collectées par la DCMP sont, d'après l'audit 2005 de 2AC, lacunaires.

L'audit 2005 2AC, quant à lui, ne porte que sur l'année 2004 ; en outre sur l'échantillon de 140 marchés, seulement 100 dossiers de marché étaient suffisamment complets pour être analysés. Ceux qui ont pu être analysés faisaient ressortir un taux de recours aux appels d'offres ouverts (en montant) de l'ordre de 66%. Et ce chiffre ne tient

pas compte des pratiques de fractionnement ni des appels d'offres considérés comme ouverts qui ne respectent pas les règles des appels d'offres ouverts, ni des marchés de la CAMEG et de FASO BAARA.

Mais, surtout, aucune information synthétique globale n'est disponible concernant les marchés des EPE et des autres entités soumises au code des marchés publics. Ces marchés sont peu contrôlés (ils échappent à la DCMP et la Cour des comptes ne les contrôle pas encore). Il est donc probable que le taux d'appels d'offres ouverts de ces marchés soit très différent (sans doute beaucoup plus faible) que celui des marchés d'Etat sur lesquels on dispose d'informations. Leur montant est par ailleurs important.

Ces lacunes ne permettent pas de déterminer si la note B (entre 50% et 75 % des marchés sont des marchés d'appel d'offres ouverts) qui pourrait, éventuellement, être attribuée au vu des informations disponibles sur les marchés d'Etat peut être extrapolée à l'ensemble des marchés publics du Burkina Faso, marchés des EPE compris.

*Composante ii) Elle porte sur la justification du recours à des modes de passation non concurrentiels*

Les informations aujourd'hui disponibles pour apprécier les justifications du recours aux modes de passation non concurrentiels sont celles produites par l'audit 2005 de 2AC, les rapports de la DCMP ne fournissant pas assez d'informations sur le recours aux modes de passation non concurrentiels (ils donnent la liste par ministère des marchés de gré à gré, mais pas leurs justifications).

De l'analyse qui précède de l'audit 2005 2AC sur cette question, il ressort qu'une importante fraction des marchés de gré à gré n'est pas justifiée conformément à la réglementation (au moins 22% d'après le tableau 3-19-5) ; l'analyse montre aussi qu'une importante fraction des marchés de gré à gré invoque indûment l'urgence (la durée moyenne de passation de ces marchés étant longue).

Par ailleurs, aucune information n'est disponible pour les marchés des EPE et des autres entités soumises au code des marchés publics.

Enfin, en ce qui concerne les commandes dont le montant est compris entre 1 million de FCFA et 20 millions de FCFA (donc non considérées comme des marchés) l'audit considère que la procédure de demande de prix (prévue par l'article 38 du décret N° 2003-269) est utilisée de manière trop extensive et que cet allègement de procédure est utilisé pour pratiquer « ce qui peut être considéré comme des parodies de mise en concurrence ».

Par ailleurs, comme les exigences réglementaires établissent clairement la procédure d'appel d'offres ouvert comme mode privilégié de passation des marchés, le système du Burkina Faso ne relève clairement pas de la note D.

Ces éléments conduisent à attribuer la note C.

Il faut noter que les restrictions aux recours à des procédures non concurrentielles étant claires dans la réglementation actuelle, le Burkina Faso ne peut pas se voir attribuer la note B, en sorte que si les recours aux modes de passation non concurrentiels avaient été justifiés au regard de ces règles, la note que se serait vu attribuer le Burkina n'aurait pu être que A.

*Composante iii) Elle porte sur le système de recours*

La CRAL est perfectible, en particulier dans sa composition, qui ménage une place qui peut être jugée trop importante à l'Etat, notamment au directeur de la DGMP. Mais elle fonctionne bien, ses décisions sont rapides et elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

On a considéré qu'il existe un « organisme de recours supérieur extérieur » au sens du PEFA qui est le juge administratif, que peuvent saisir les requérants de la CRAL qui n'ont pas obtenu satisfaction. Le CPAR, comme l'audit de 2004, porte un jugement très positif sur le fonctionnement de la CRAL.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2</b> <b>Note globale : C+</b>	<b>Justifications</b>
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	<b>Note = D :</b> Peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics.	La DCMP ne fournit pas d'information sur le partage entre les marchés publics passés par appel d'offres ouverts et les marchés passés par appel d'offres restreint (en montant) pour les marchés de l'Etat. Aucune information globale n'est disponible pour les marchés des EPE et des autres entités soumises au code des marchés publics entrant dans le champ du PEFA, qui sont par ailleurs peu contrôlés. L'audit de 2005 de 2AC porte sur l'exercice 2004 et ne concerne que les marchés de l'Etat. Il ne permet pas de se prononcer sur la question de savoir si plus de 50% des marchés de l'Etat sont passés réellement pas appel d'offres ouverts.
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	<b>Note = C :</b> La justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est peu convaincante ou fait défaut.	Le recours aux modes de passation non concurrentiels est limité par les textes réglementaires (décret N° 2003-269), ils sont soumis à un contrôle plus strict de la DCMP (visa préalable et justifications). Le rapport d'audit disponible sur l'exercice 2004 montre que l'utilisation des marchés de gré à gré est trop fréquemment non justifiée en regard des règles prévues. Par ailleurs, aucune information n'est disponible sur le recours aux procédures non concurrentielles par les EPE et les autres entités soumises aux règles des marchés publics entrant dans le champ du PEFA.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	<b>Note = A :</b> Un mécanisme (prévu par la loi) est en place pour l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations liées au processus de passation des marchés et est sous le contrôle d'un organisme externe, avec possibilité pour le public d'avoir accès aux données sur la résolution des réclamations.	La réglementation prévoit une Commission des Règlements à l'Amiable des Litiges. La procédure de saisine de la commission et les délais de traitement des litiges sont réglementés. Les décisions de la Commission sont exécutoires après approbation du ministre qui est lié par la décision de la CRAL. La composition de la CRAL fait une place importante aux représentants de l'Etat mais la société civile y est représentée (2 membres sur 5) et elle participe effectivement aux réunions dans près de la moitié des séances. La réglementation prévoit la possibilité de renvoi des recours et litiges à un organisme externe indépendant (le juge administratif). Les décisions des recours peuvent être connues grâce à la revue des marchés publics. Les décisions de résiliation ne sont pas exceptionnelles. La DCMP présente dans son rapport annuel la liste des dossiers traités par la CRAL et les décisions prises.

## **PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales**

Les dépenses non salariales se répartissent en diverses catégories, selon les procédures suivies :

- la procédure normale de paiement des dépenses publiques ;
- la procédure simplifiée ;
- la délégation de crédit ;
- les dépenses des régies d'avance ;
- l'avance de trésorerie.

L'analyse des différentes procédures est suivie d'un examen de leur répartition par montant.

Une mention particulière doit être faite des délégations de maîtrise d'ouvrage. A côté des dépenses qui suivent les procédures établies, il pourrait y avoir des dépenses hors procédures. L'ensemble de la chaîne est soumis à divers contrôles qui font à leur tour l'objet de contrôle par les divers corps supérieurs de contrôle.

La procédure normale sera décrite relativement en détail, les autres procédures étant ensuite situées par rapport à cette dernière.

### **La procédure normale de paiement des dépenses publiques**

La chaîne de la dépense est, dans ses principes généraux, conforme aux standards des finances publiques francophones. Les administrateurs de crédits proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation. Les ordonnateurs poursuivent l'engagement et la liquidation des dépenses et en ordonnent le paiement. Les comptables publics paient les dépenses. Les phases d'engagement et de liquidation requièrent le visa préalable du Contrôleur Financier.

Au-delà de ces constatations générales, un certain nombre de précisions méritent d'être données, en séparant la chaîne administrative de la chaîne comptable. Il existe par ailleurs un logiciel de traitement de la dépense, le Circuit intégré de la dépense (CID) qui couvre l'ensemble de la chaîne, de l'engagement au paiement. Enfin l'efficacité de la chaîne de la dépense peut être appréciée.

### **La chaîne administrative**

Il n'y a qu'un seul ordonnateur, le Ministre des finances et du budget. Celui-ci dispose pour l'assister, de trois ordonnateurs délégués : le Directeur général du budget, le Directeur général de la coopération et le Directeur de la dette publique. A leur tour les deux ordonnateurs directeurs généraux ont pour suppléants certains de leurs directeurs, avec visa définitif.

Dans les dix régions qui disposent du CID, un ordonnateur délégué suppléant du Directeur général du budget dispose également d'un droit de visa définitif.

Afin de permettre au comptable d'apurer à temps sa situation pour la préparation de la loi de règlement, des dates sont fixées pour la clôture des opérations budgétaires :

- engagement : 20 novembre ;
- liquidation : 31 décembre ;
- ordonnancement : 31 janvier ;

– paiement : 28 février, fin de la journée complémentaire.

Ainsi, au-delà du 15 janvier, il est difficile de faire accepter un dossier à l'ordonnancement.

La date du 28 février pour la fin de la journée complémentaire est généralement respectée, avec des exceptions ; ainsi, en 2005, la journée complémentaire s'est étendue jusqu'en avril.

### ***Les vérifications du Contrôle financier***

Le contrôle financier vise l'engagement et la liquidation. Il doit en principe s'assurer du service fait. Cependant, les contrôleurs en charge du contrôle financier du budget de l'Etat sont relativement peu nombreux, de l'ordre de 30. Chacun traite entre 20 et 30 dossiers par jour, dont à peu près 30% sont des dossiers de marché de plus de 20 millions de FCFA, nécessitant un appel d'offres. La constatation du service fait par le Contrôle financier est donc difficile. Peut-il, compte tenu de ses effectifs, se rendre à la majorité des Commissions de réception, d'autant que le seuil à partir duquel la tenue de la commission est obligatoire est très faible, un million de FCFA ?

Le Contrôle financier est en poste aux niveaux déconcentré et décentralisé, ainsi que dans les Etablissements publics de l'Etat. On le rencontre dans 40 des 45 provinces.

Au total les effectifs de contrôleurs sont de l'ordre de 200, en forte augmentation par rapport à 2005, où ils n'étaient que 120.

### ***Les vérifications au service de l'ordonnancement***

L'ordonnancement des dépenses, à l'exclusion des salaires et des dépenses sur financement extérieur, est à la charge de la *Direction de la solde et de l'ordonnancement*, plus précisément du *Service de l'ordonnancement du matériel*, du moins en administration centrale. Dans les 10 régions qui ont accès au CID, les Services régionaux du budget ordonnancement pour les services déconcentrés. Les commentaires qui suivent portent sur le seul ordonnancement central.

En principe, le cheminement d'un dossier de dépense est le suivant. Le dossier de dépense arrive au service en provenance du Contrôle financier. Il est ventilé par le guichet de réception entre trois sections, spécialisées par ministère. L'agent vérificateur qui le reçoit contrôle la conformité du dossier papier avec le contenu du CID ; doivent concorder la liste des pièces, le montant et l'imputation budgétaire. Il contrôle ensuite le dossier papier : présence des pièces, conformité aux règles, ...

Le vérificateur transmet ensuite le dossier au chef de section qui donne son visa informatique et papier en cas d'absence d'anomalie. Le dossier est transmis au chef de service qui donne l'ordre de tirer le mandat, ce qui est fait par le chef de section. Le chef de service signe le mandat, par délégation du Directeur général du budget.

Les effectifs du Service de l'ordonnancement du matériel sont : un chef de service, trois chefs de sections, 9 agents théoriques, souvent moins en réalité. Les vérificateurs n'ont à leur disposition qu'un seul ordinateur.

En moyenne sur l'année, le service reçoit de l'ordre de 100 dossiers par jour. Beaucoup de ces dossiers sont des marchés, qui demandent plus de temps et de soin de vérification qu'un achat de gré à gré ou une simple commande. Le Service de l'ordonnancement du matériel ne dispose pas des moyens matériels et humains d'effectuer de façon satisfaisante la vérification des dossiers de dépenses.

Des *guides du vérificateur* ont été édités. Ils sont spécialisés par type de dépense. Seul est disponible aujourd'hui celui relatif aux prestations de services et prestations intellectuelles

(cas des marchés publics), soit par manque de moyens de reproduction, soit par manque d'intérêt pour le guide. En effet, le guide est en fait une fiche à renseigner pour chaque dépense (par oui ou non, pièces jointes ou non jointes) qui comporte entre 30 et 50 lignes selon qu'il y a des acomptes et avances ou qu'il n'y en a pas.

Or, compte tenu de l'insuffisance de ses ressources humaines, le service ne dispose pas du temps nécessaire à renseigner ces fiches, c'est-à-dire à assurer la vérification complète du dossier.

A ceci s'ajoute la nécessité de respecter des délais très courts, 7 jours pour le traitement plus 2 jours pour la transmission du dossier après validation informatique. De janvier à juin, période de moindre engagement des dépenses, le service parvient à respecter les délais ; de juillet à la fin de la journée complémentaire, ce n'est plus possible.

Aussi, le service est-il contraint d'adopter une pratique consistant à apporter plus d'attention à certaines pièces, en particulier celles qui sont les causes les plus fréquentes de rejet par le Trésor. Le service vérifie ainsi en particulier le numéro du compte bancaire, l'identité du bénéficiaire, la validation du contrôle financier.

Le service s'est vu fixer un objectif de taux de rejet par le Trésor, 15% en 2006, 10% en 2007.

### ***La procédure des annulations et des désengagements***

En fin d'année (c'est-à-dire à la fin de la journée complémentaire), les dossiers qui circulent au long de la chaîne de la dépense peuvent se trouver à des étapes diverses, qui commandent le traitement qui leur est réservé :

- Les engagements non visés par le Contrôle financier sont annulés.
- Les engagements visés par le Contrôle financier, non liquidés ou liquidés mais non ordonnancés sont désengagés. Ils sont retournés à l'ordonnateur, à charge pour lui de les réengager dès l'ouverture des crédits du prochain exercice. Le crédit consommé est rétabli.
- Les engagements visés, liquidés et ordonnancés vont au Trésor.

### ***La chaîne comptable***

Le Payeur Général est le comptable assignataire des dépenses du budget de l'Etat. A la Paierie Générale est rattachée la régie des exonérations fiscales et douanières qui est chargée du traitement des dépenses liées aux exonérations et subventions accordées par l'Etat au titre des marchés publics et des hydrocarbures.

Le cheminement d'un dossier de dépense au Trésor fait alterner des phases de vérification et de règlement dont le logiciel d'appui est le CID – Circuit informatisé de la dépense – et des phases comptables dont le logiciel d'appui est le CIE – Comptabilité intégrée de l'Etat.

### ***La vérification des titres de paiement***

La vérification des titres de paiement ainsi que des salaires est du ressort du *Service du Contrôle des Dépenses* (SCD), appuyé par le *Service des Régies d'Avances* (SRA) en ce qui concerne les mandats d'approvisionnement des régies d'avance et des caisses de menues dépenses.

Le dossier en provenance de la DGB parvient à la section vérification où il est orienté par le chef de la section vérification, essentiellement en fonction des disponibilités des agents. Le vérificateur renseigne le "guide du vérificateur", spécialisé par type de dépense, qui comporte plusieurs dizaines de lignes auxquelles il faut répondre par oui ou non. Le vérificateur n'intervient pas sur le CID. Il dispose néanmoins d'un poste informatique pour

vérifier la concordance entre le dossier papier et le dossier informatique. Le vérificateur transmet le guide renseigné au chef de la section vérification qui, après confirmation de l'avis du vérificateur, transmet le dossier au chef de service qui, s'il ne rejette pas le dossier, le valide (on dit encore qu'il le prend en charge, bien que cette expression s'applique souvent à une étape antérieure de la chaîne), par apposition du tampon "vu bon à payer".

### *Le règlement des dépenses*

Les tâches de règlement effectif des dépenses sont dévolues au *Service des Règlements* qui assure l'édition des avis de crédit et l'émission des virements et transferts bancaires, ainsi que l'édition des bons de caisse. Un chèque est rédigé par le chef du service et signé par le Payeur général, du montant total des avis de crédit ; il est destiné à être remis à la banque (celle des fournisseurs qui ont un compte dans cette banque) accompagné du bordereau de virement qui récapitule tous les avis de crédit. L'ACCT a préalablement approvisionné le compte du Payeur général à la BCEAO.

Le numéro du chèque est saisi dans CID. L'opération est alors qualifiée de "en cours de paiement", ce qui est pratiquement équivalent à "payé".

En dehors des règlements, le *Service des Règlements* assure :

- l'évaluation régulière du stock des instances de paiement ;
- la programmation des dépenses à régler notamment la production des plans de trésorerie mensuels et hebdomadaires ;
- la production des situations d'exécution des plans de trésorerie mensuels et hebdomadaires.

### *La comptabilisation des opérations*

Le *Service de la Comptabilité* est le seul centre de tenue des comptes des opérations de la Paierie Générale et constitue de ce fait le point de convergence de toutes les pièces justificatives desdites opérations.

Le Service de la Comptabilité valide les écritures comptables :

- à la réception du bordereau de prise en charge accompagné des pièces justificatives (à la sortie du Service du contrôle des dépenses) ;
- à la réception du bordereau de virement accompagné de la liste des chèques (à la sortie du Service des règlements). Le numéro du chèque est saisi à nouveau.

Les pièces justificatives des opérations sont triées et classées dans l'optique de production du compte de gestion à soumettre au contrôle de la Cour des comptes ou à tout contrôle requis, notamment celui des partenaires techniques et financiers.

### *Le Service déconcentré de la Paierie Générale*

Le *Service déconcentré de la Paierie Générale* est chargé de la vérification et du paiement des mandats émis au titre des crédits budgétaires délégués à la région à laquelle il est attaché.

### *L'efficacité de la chaîne comptable*

La chaîne comptable, dans sa partie vérification, est mieux dotée que sa contrepartie administrative, en particulier en matériel informatique. La section vérification traite en moyenne, comme le service de l'ordonnancement du matériel, une centaine de dossier d'achat de biens et services par jour, plus d'autres dépenses, en particulier les salaires. La Section vérification dispose de presque dix ordinateurs et d'autant de vérificateurs. Compte tenu du

nombre de dossiers à traiter, il semble cependant difficile d'effectuer, sur tous les dossiers, une vérification complète.

### ***L'informatisation de la chaîne de la dépense***

La chaîne de la dépense est entièrement informatisée, de l'engagement jusqu'au paiement, c'est-à-dire jusqu'à l'édition des avis de crédit. Le système informatique de la dépense (CID – Circuit intégré de la dépense) est en interface avec le système informatique de la comptabilité (CIE – Comptabilité intégrée de l'Etat).

La qualité de l'ensemble des deux systèmes et de leur interfaçage est incontestable. Les problèmes de pérennité de l'équipe de maintenance du CID qui sont survenus dans le passé (voir encadré *l'informatisation de la chaîne de la dépense*) ont été surmontés, mais l'équipe de maintenance du système est toujours réduite (deux agents) et rien ne garantit sa pérennité.

#### ***L'informatisation de la chaîne de la dépense***

Le Circuit Intégré de la Dépense (CID) trouve son origine dans des réflexions menées à partir de l'année 1991 dans le double objectif de disposer de situations rapides des dépenses de l'Etat et de réformer les procédures, manuelles et peu sécurisées.

Le logiciel élaboré au Ministère des Finances fut opérationnel en 1996, suivi l'année suivante d'un module "élaboration et régulation budgétaire".

La transmission des données s'effectue à travers un réseau interurbain interconnecté depuis 2000 au second système informatique, Comptabilité Intégrée de l'Etat (CIE).

Les dépenses sur financement extérieur ne sont pas actuellement traitées par le CID. Un projet est en cours au Ministère des finances pour regrouper des données de diverses sources (Trésor Public – données comptables ou bancaires ; suivi des contrats publics signés et des exonérations – un autre module de CID en interconnexion avec la Direction des Marchés Publics et celles des Douanes et des Impôts ; alimentation par Internet par des acteurs externes – bailleurs, ONG, gestionnaires de projets...).

Le CID a initialement été conçu et réalisé pour une phase administrative : en trois étapes :

- gestion des crédits par ministère ;
- contrôle financier central ;
- ordonnateur unique et central ;

et quatre procédures standardisées :

- engagement normal à liquidations multiples ;
- engagement simplifié avec liquidation simultanée ;
- ordre de paiement avec régularisation ;
- titre de paiement pour les dépenses sur comptes particuliers.

Sa phase comptable consiste à réceptionner informatiquement les dossiers validés à l'issue de la phase administrative, à les vérifier pour la prise en charge et enfin à les régler avec émission des documents de paiement et enregistrement des chèques, le tout avant transmission aux teneurs de comptes pour écritures finales (ce dernier point s'effectuant hors CID).

Le logiciel CIE récupère automatiquement les bordereaux contrôlés (prises en charge, paiements). L'interconnexion avec CID est assurée.

Depuis 2006, des tests sont en cours pour une assistance au contrôle des pièces justificatives.

Le CID a traversé quelques vicissitudes. Petit à petit, à la suite du départ des membres de l'équipe de mise en place du logiciel, le CID – base de données et logiciel – est devenu incohérent et des utilisateurs ont commencé à le contourner. En 2004, il a été fait appel à un membre de l'équipe initiale pour réformer une nouvelle équipe, réparer le logiciel et réaliser les évolutions attendues. Courant 2005, le logiciel est redevenu praticable.

Le CID n'a pas réussi à faire diminuer la circulation du papier. Malgré la possibilité de signature électronique, l'habitude du cachet et de la signature manuelle est restée. Sans compter le besoin traditionnel d'archivage de pièces papiers, notamment pour production aux institutions de contrôle sur leur demande.

Le CID a introduit la notion de bordereau pour réunir les documents en transit entre deux services. Le bordereau, comme les documents, aurait pu rester virtuel, mais la tendance a été au contraire d'en produire deux : un pour le destinataire et un pour être conservé par l'émetteur.

Aujourd'hui, le CID ne traite pas :

- les salaires ;
- les avances de trésorerie ;
- les financements extérieurs des projets.



Le service de la dette est pour une part traité par le CID ; pour une autre part, il est nécessaire de procéder à des régularisations.

### **L'efficacité de la chaîne de la dépense de la procédure normale**

L'efficacité de la chaîne de la dépense peut être jugée de deux points de vue : est-elle efficace au plan de la gestion de la chaîne (les contrôles sont-ils effectués au moindre coût?) ; est elle efficace au plan des contrôles qui sont effectués. Les deux questions ne sont pas, du reste, sans lien.

#### *L'efficacité de la gestion de la chaîne de la dépense*

Plusieurs facteurs jouent sur l'efficacité de la chaîne de la dépense, en sens opposé.

1. L'informatisation de la chaîne de la dépense est de qualité, même si quelques automatismes supplémentaires, marginaux, pourraient être introduits.

2. Les contrôles sont sans doute, pour une part, redondants, comme laisse penser l'encadré *Pièces justificatives de la dépense*. Certes, une liste des pièces justificatives destinées à accompagner le dossier n'implique pas nécessairement que toutes les pièces de la liste soient contrôlées à chaque étape. Il faudrait cependant, pour qu'il en soit ainsi, qu'un texte précise le choix qui doit être fait, à chaque étape, parmi les pièces justificatives, entre celles qui sont à contrôler et celles qui ne le sont pas, ce qui n'est pas le cas.

Une diminution des doubles ou triples contrôles permettrait d'obtenir des gains, qu'il convient de ne pas surestimer, la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable ne permettant pas de réduire de façon drastique le nombre de pièces contrôlées par le comptable.

<b>PIECES JUSTIFICATIVES – ETAPES DE LA DEPENSE</b>	<b>Engagement</b>	<b>Liquidation</b>	<b>Ordonnancement</b>	<b>Paiement</b>
<b>Cas des matières et fournitures consommées et acquisitions de biens non fongibles – marché public</b>				
Liasse (Bon d'engagement et ordre de commande) signée par l'Administrateur de crédit				
MP signé par le fournisseur et le Ministre contractant				
Pro forma signée par le fournisseur				
PV/Commission d'attribution des marchés + Preuve de publication ou autorisation du Ministre des finances/Conseil des ministres portant gré à gré				
Relevé d'identité bancaire				
Ordre de commande visé par le Contrôle financier et comportant les références bancaires				
Bon de liquidation signé par l'Administrateur de crédit				
Bordereau de livraison				
Facture certifiée timbrée				
MP visé par le Contrôle financier et enregistré par le fournisseur				
Ordre de service				
Original ou copie certifiée conforme par Receveur DGI de la quittance d'enregistrement				
PV de réception partielle (acompte) / partielle et définitive				
Reçu de la demande de liquidation				
Bon de liquidation signé par l'Administrateur de crédit et visé par le Contrôleur financier				
Reçu de la demande de liquidation				
Etat de pénalité fourni par DCCF s'il y a lieu				
Mandat de paiement				

Source : Arrêté N° 2005-001/MFB/SG/DGCTP/CODEP portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses du budget de l'Etat

Une évaluation de la lourdeur de la chaîne de la dépense suppose que l'on tienne compte de la partie de la chaîne en amont du Contrôle financier. Si les délais ont été fortement réduits en aval de cette étape (voir l'indicateur PI-4), les délais en amont demeurent importants. Le cheminement d'un dossier de marché public tout au long de la procédure est très long ; il peut rester un mois et demi à la seule Direction centrale des marchés publics. L'obtention de la quittance d'enregistrement aux impôts peut nécessiter de un à trois mois.

### *L'efficacité du contrôle de la dépense*

Les contrôles sont, pour la plupart d'entre eux, répétés, mais à chaque fois avec insuffisamment d'attention compte tenu de l'ampleur de la tâche de contrôle et des moyens mis en œuvre, en particulier au stade de l'ordonnancement. La lourdeur et la redondance des contrôles de la chaîne de la dépense apparaissent à l'examen de l'encadré *Pièces justificatives de la dépense*. Par ailleurs, les calculs ou les contrôles des calculs de la liquidation sont effectués théoriquement quatre fois, par le gestionnaire de crédit, par le Contrôle financier, par l'ordonnateur, et enfin par le comptable. En effet, le projet de liquidation est transmis par le gestionnaire de crédit au Contrôle financier ; ce dernier le retourne à l'ordonnateur qui vérifie à nouveau les calculs de liquidation.

Le contrôle du service fait demeure le point faible de la chaîne de la dépense. Certes, le décret N° 2005-258/PRES/PM/MFB portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics dispose que le Contrôle financier peut obtenir communication de toutes les pièces justificatives des dépenses et dispose à cet effet des pouvoirs d'enquêtes les plus étendus, notamment en ce qui concerne la sincérité des certifications de service fait. Cependant, le Contrôle financier peut-il aller systématiquement au-delà du contrôle des pièces, compte tenu de ses ressources humaines ? Le voudrait-il qu'il serait handicapé par l'absence de comptabilité matière.

Les corps supérieurs de contrôle mettent en exergue l'insuffisance du contrôle du service fait à la suite des absences de service fait qu'ils ont été amenés à constater lors de différentes missions de contrôle (voir plus loin).

*Note* : une comptabilité matière est en préparation et des comptables matières sont sur le point d'être désignés. Un inventaire des biens meubles et immeubles a été réalisé et une base de données est disponible. Des retards dans la mise en œuvre du processus sont liés à la nécessité de transférer certains biens aux communes.

## **La procédure simplifiée**

La procédure simplifiée diffère de la procédure normale en ce sens que les phases de l'engagement et de la liquidation se font simultanément. Le Contrôleur financier vise simultanément l'engagement et la liquidation. Dans le CID, le dossier passe en position "engagé + liquidé". La constatation du service fait ne peut intervenir avant la liquidation comme dans la procédure normale.

La procédure simplifiée est naturelle dans les cas où le contrôle du service fait perd de sa pertinence, en particulier pour les dépenses de transferts et subventions. En encadré, on trouvera l'exemple du PDDEB (Plan Décennal de Développement de l'Education de Base) et du FONAEF (Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle), qui bénéficient de cette procédure. La question est alors de savoir si l'étendue de la subvention est justifiée ; on retrouve le problème des fonds, analysé dans le cadre de l'indicateur PI-7.

La procédure simplifiée perd sa justification lorsqu'il s'agit de payer des fournisseurs en dehors des règles de la procédure normale. Dans ce cas, en effet, les fonds sont virés,

comme dans le cas d'une subvention (par exemple à un établissement public), au compte du gestionnaire de crédit. Cette étape est retracée dans le CID. Par la suite, le titre de paiement est établi au nom du gestionnaire de crédit et non à celui du fournisseur. Le gestionnaire de crédit signe un chèque au nom du fournisseur, tiré sur les fonds dont il dispose au Trésor.

Les pièces de la dépense ne remontent pas chez le comptable, mais à la Direction générale du budget.

L'étendue de l'usage de la procédure simplifiée, telle que le tableau 3-20-1 la chiffre, indique que l'usage de la procédure simplifiée va nécessairement bien au-delà des cas où elle est justifiée, tels que les transferts et subventions.

Le problème ne vient donc pas de l'existence de la procédure simplifiée, mais de l'étendue de son utilisation.

#### **Exemple d'application de la procédure simplifiée**

Dans le domaine de l'éducation, les possibilités de recours aux procédures simplifiées sont décrites dans le guide de gestion du Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base PDDEB. Elles sont utilisées au niveau des structures centrales et déconcentrées, du FONAENF, de la maîtrise d'ouvrage délégué (les références aux textes sont Décret N°2005-255/PRES/PM/MFB du 12.05.2005 article 88 ; Arrêté N°2005-001/MFB/SG/DGTCP/CODEP du 4.1.2005 p. 45 § T transfert ou déblocage de fonds, mais aussi le Guide de Gestion du CAST – Conférence annuelle des services du Trésor). Le FONAENF a été créé suite au Forum sur l'alphabétisation tenu à Ouagadougou en septembre 1999, et dans le cadre de la mise en œuvre du (PDDEB). C'est une Association à but non lucratif, mise en place en 2002 par le Gouvernement du Burkina Faso avec l'appui des partenaires techniques et financiers, des opérateurs en alphabétisation et du secteur privé. Il est l'instrument de mise en œuvre de la politique nationale d'alphabétisation et d'éducation non formelle. Le principe qui oriente l'action et le fonctionnement du FONAENF est «la stratégie du faire – faire» fondée sur le partage et la définition clairs des rôles des différents acteurs.

### **Les délégations de crédit**

La procédure de la délégation de crédit consiste à donner l'initiative de certaines dépenses aux responsables des structures déconcentrées des ministères concernés par les crédits délégués. Ces responsables reçoivent un avis d'octroi de crédit permettant l'engagement et la liquidation des dépenses au niveau déconcentré. Les pièces, qui remontaient ensuite au niveau central pour l'ordonnancement et le paiement, le font de moins en moins, la déconcentration de l'ordonnancement étant une réalité dans au moins six régions.

Après l'ouverture du budget, le DAF du ministère concerné engage au titre de la délégation de crédit le montant du crédit ouvert au profit de la structure déconcentrée. Le Contrôle financier vise les engagements de délégation de crédit.

Les services bénéficiaires d'une délégation de crédit la consomment dans le respect des règles de la dépense. Après service fait, le gestionnaire transmet le dossier pour établissement du mandat au Service de l'ordonnancement du matériel de la DGB, ou au service déconcentré de l'ordonnancement.

La délégation de crédits est donc une autorisation d'engager, dans la limite du montant des crédits délégués, donnée à un gestionnaire déconcentré. Les avis d'octroi de crédits délégués parviennent aujourd'hui aux services déconcentrés bénéficiaires à peu de temps après la mise en place du budget, ce qui n'était pas le cas avant 2004.

### **Les régies d'avances (RA)**

Certaines dépenses sont exécutées par voie de régies d'avances en raison de leur nature ou de leur faible montant (les menues dépenses de matériel pour fête publique, les rémunérations des personnels sur la base des horaires ou à la vacation, les achats de vivres pour les malades des hôpitaux, les rationnaires de certaines écoles des services de police ou

des prisons, ...). Une fois l'avance payée au bénéficiaire, son renouvellement est conditionné par la justification de la précédente avance.

### **L'avance de trésorerie (AT)**

Les conditions et les modalités d'octroi des avances de trésorerie sont fixées par l'arrêté N° 96-018/MEF/SG/DGCTP/DCP qui dispose que *des dépenses imputables au budget de l'Etat peuvent être avant la mise en place des crédits correspondants, payées par le Trésorier Général sous forme d'avance de trésorerie à régulariser sur le budget de l'Etat*. Les avances de trésorerie sont ouvertes par un arrêté du MFB, en l'absence de ligne budgétaire, ou par lettre du MFB, lorsqu'une ligne budgétaire correspondant aux dépenses prévues existe (voir ci-après). Elles doivent être régularisées dans un délai d'un mois. Les avances de trésorerie sont de deux types :

- les dépenses n'ont pas été prévues au budget – pas de ligne budgétaire ;
- les dépenses budgétaires ont été prévues au budget – une ligne budgétaire – et dans ce cas :
  - des crédits sont disponibles ;
  - des crédits ne sont pas disponibles.

Dans le premier cas ainsi que dans le deuxième cas/deuxième sous-cas, la régularisation s'opère par imputation à une ligne budgétaire existante et suffisamment dotée, (réaménagement budgétaire).

Le comptable paye au vu de l'arrêté du MFB. Il n'y a avant paiement ni engagement, ni liquidation, ni ordonnancement. Lors de la régularisation, il inscrit sur le mandat de régularisation "ne pas payer".

L'avance de trésorerie n'est donc pas, comme pourrait le laisser croire son appellation une véritable avance de trésorerie, mais une autorisation de dépenser en dehors des règles de la chaîne de la dépense.

Les avances de trésorerie n'entrent dans le CID qu'au moment de la régularisation.

La DGB, le Contrôle financier et le Trésor se réunissent périodiquement pour produire un état des avances de trésorerie.

En 2006, il y a eu 20 milliards d'avances de trésorerie.

### **La répartition des procédures de dépense**

La répartition des procédures de dépense est fournie, pour l'année 2006, par le tableau 3-20-1. La part de la procédure simplifiée y apparaît prépondérante. Il n'est cependant pas possible d'en rester à ce niveau d'analyse. En effet, certaines dépenses ressortissent de la procédure simplifiée de façon "admise" ; ce sont en particulier les dépenses du titre 4 (transferts). Par ailleurs, certaines dépenses n'apparaissent pas dans le CID, les salaires et les dépenses sur financement extérieur. Aussi, le jugement sur l'ampleur du recours à la procédure simplifiée doit porter principalement sur le recours à la procédure simplifiée dans le cas des dépenses de fonctionnement. Le tableau 3-20-2 fournit la structure des dépenses hors salaires et dépenses sur financement extérieur. La comparaison des deux tableaux fait ressortir que les dépenses de fonctionnement représentent 20% du total des dépenses hors personnel et dépenses sur financement extérieur, alors que la procédure normale ne représente que moins de 10% du total des procédures, ce qui signifie, de façon grossière, un recours très important à la procédure simplifiée s'agissant des dépenses de fonctionnement.

**Tableau 3-20-1 – Répartition des dépenses par type de procédure**  
Milliards de FCFA – année 2006

TYPE DE PROCEDURE	Engagé	Taux %
Procédure normale	31,292	8,0%
Délégation de crédit	8,438	2,2%
N-Réengagement Ges. close	1,700	0,4%
Procédure simplifiée	282,820	72,5%
Proc. simpl. -dette	56,311	14,4%
S-Réengagement Ges. close	9,702	2,5%
<b>TOTAL</b>	<b>390,263</b>	<b>100,0%</b>

**Tableau 3-20-2 – Répartition des dépenses hors personnel et financement extérieur**  
Milliards de FCFA – loi de finances rectificative année 2006

DEPENSES COURANTES	Dotation	Structure
Amort. et char. dette ; dép. en att.	62,330	14,7%
Dépenses de Personnel	156,238	
Dépenses de fonctionnement	85,251	20,1%
Dépenses de transferts courants	147,687	34,9%
<b>TOTAL DEP. COURANTES</b>	<b>451,506</b>	
<b>TOT. DEP. COUR. HORS PERS.</b>	<b>295,268</b>	
<b>DEPENSES EN CAPITAL</b>		
Investissement exécutés par l'Etat	452,720	
Etat	120,687	28,5%
Subvention	147,305	
Prêts	184,728	
Transferts en capital	7,530	1,8%
<b>TOTAL DEP. EN CAPITAL</b>	<b>460,250</b>	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>911,756</b>	
<b>TOT. HORS PERS. ET FIN. EXT.</b>	<b>423,485</b>	<b>100,0%</b>

## Les délégations de maîtrise d'ouvrage

La délégation de maîtrise d'ouvrage n'est pas irrégulière, mais présente, relativement aux autres types de dépense, des risques particuliers. Quatre agences principalement opèrent dans ces conditions. L'une d'entre elles occupe une place prépondérante : FASO-BAARA est un bureau d'études qui exécute des investissements, principalement dans le domaine de l'éducation. Il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, qui n'est pas nécessairement non conforme aux règles de la comptabilité publique. Les fournisseurs sont choisis selon des procédures internes d'appel d'offre, le maître d'ouvrage délégué n'étant pas contraint par les procédures du code des marchés publics. FASO-BAARA est payé sur la base des contrats entre lui et les fournisseurs.

L'évaluation de ce mode de dépense est pour l'instant positive. Il a permis de réaliser un programme de construction de classes que l'administration n'aurait pu mener à bien dans le même délai.

L'inquiétude qui pourrait naître d'une délégation aussi large vient de la difficulté accrue qu'il y a, pour l'ordonnateur, à contrôler le service fait d'une délégation de maîtrise d'ouvrage comparée à celle du contrôle direct du service fait.

L'objectif du gouvernement est de développer la pratique des maîtrises d'ouvrage déléguées et de les encadrer par un texte en cours de préparation. Il viendra compléter la loi N° 017-2006/AN du 18 mai 2006 portant Code de l'Urbanisme et de la Construction au Burkina Faso. Selon cette Loi, à part Faso Baara et les entreprises privées, d'autres organisations (dont ONG) peuvent être délégataires de maîtrise d'ouvrage

### **Les dépenses hors procédures**

Ainsi que le confirme un audit récent, il existe des dépenses non engagées, non ordonnancées et non payées. Indépendamment de la question de la réalité de l'engagement juridique de l'Etat, se pose celui du contrôle de la dépense.

### **Le contrôle du contrôle interne de la chaîne de la dépense**

Les contrôles à la charge des ordonnateurs (pour le service fait), des comptables et des contrôleurs financiers sont des contrôles internes des dépenses non salariales ; ce sont eux qui font l'objet de l'indicateur présent, limité au contrôle interne. L'évaluation de la qualité de ces contrôles peut être menée sur la base d'une analyse de leur mode d'opération ; c'est ce qui a été fait dans les paragraphes qui précèdent. Elle peut aussi être réalisée sur la base des comptes rendus des contrôles exercés sur ces contrôles internes par des corps de contrôle externes à la chaîne de la dépense. Il ne s'agit pas ici d'évaluer les contrôles situés hors de la chaîne de la dépense – c'est l'objet de l'indicateur PI-21 – mais de rendre compte de ce que leurs travaux apportent à l'évaluation du contrôle interne de la chaîne de la dépense.

Ces contrôles sont, à l'inverse des contrôles des ordonnateurs (pour le service fait), des comptables et des contrôleurs financiers, des contrôles a posteriori. Ils pallient ainsi des comportements d'évitement du contrôle a priori, trop prévisibles de sorte que les responsables ont le temps de se mettre, pour le temps du contrôle, en conformité avec les textes.

Différentes infractions ont été décelées, à différents niveaux de la dépense.

### ***Les comptables publics***

Les travaux des corps d'inspection montrent d'importantes faiblesses d'un des maillons les plus importants de la chaîne de la dépense, le comptable public.

Il existe ainsi un nombre important de comptables qui restent débiteurs à l'égard de l'Etat de sommes importantes qui peuvent se justifier par la prise en compte de la situation des comptables publics décédés, mais qui peuvent être dues à des déficits de caisse non justifiés ou des écarts négatifs de valeurs (timbres fiscaux, valeurs des collectivités territoriales) dont ils ont la garde. Une commission se réunit trimestriellement pour suivre la situation des déficits et des remboursements y relatifs.

Des sanctions disciplinaires (révocation avec poursuites judiciaires) sont appliquées à l'encontre de tout comptable public auteur de déficit d'un montant élevé.

Elles ont été nombreuses en 2004 et nulles en 2005 et 2006, non pas à cause de la diminution des cas de malversations mais parce que le ministère a choisi d'autres méthodes, jugées plus efficaces, dans l'objectif de récupération des sommes dues, que les demandes de sanctions hiérarchiques ou judiciaires.

A ce jour, 52% des comptables publics respectent leurs obligations en matière de constitution de cautionnement.

### ***Le contrôle du service fait***

Le contrôle a priori du service fait est très insuffisant, voire inexistant, en particulier pour les marchés publics. Il donne souvent lieu à de fausses déclarations telles que les faux procès verbaux de réception des travaux.

L'absence de service fait a fait l'objet d'une étude spécifique par le cabinet Deloitte et Touche pour le PDDEB ; effectué en 2006, elle porte sur les années 2002 à 2005. Les résultats finaux ne sont pas encore disponibles, la version provisoire du rapport final est prévue pour le mois d'avril 2007 ; elle aurait fait apparaître un montant de 1,5 milliards de FCFA de services non faits.

De gros problèmes de gestion et de service fait se posent dans le service public notamment dans les CHR, les structures sanitaires de base (districts sanitaires et CSPS), et les établissements scolaires dont une part importante des financements est accaparée par les associations de parents d'élèves.

### ***Les paiements en dehors des procédures régulières de la dépense publique***

Il subsiste de nombreuses possibilités de paiements publics en dehors des circuits normaux de la dépense publique. C'est tout particulièrement vrai pour les fonds nationaux et les associations financées par des subventions publiques (on été expressément cités : pour les associations CAN 98 (soutien à la coupe d'Afrique des nations), SIAO (Salon international de l'artisanat de Ouagadougou), le comité de soutien aux « étalons », le fonds d'indemnisation pour la paix sociale ; pour les fonds nationaux, le fonds de soutien de l'habitat qui aurait fait l'objet d'un contrôle faisant apparaître des problèmes pour 2 ou 3 milliards de FCA).

### ***Les comptes bancaires***

Des comptes bancaires non autorisés ont été découverts, notamment dans les ambassades. Leur fermeture et le reversement au Trésor des soldes ont été demandés. Leur multiplication récente a obligé le Ministre des finances de faire, il y a environ un an, une note rappelant l'obligation d'une autorisation préalable pour leur ouverture.

### ***Les marchés publics***

Le contrôle des marchés publics a conduit, dans 60% des cas, à la découverte d'irrégularités graves :

- faux en écriture ;
- défektivité des bâtiments dans de nombreux marchés ;
- malversations commises par le comptable ;
- discordances entre les infrastructures à réaliser et celles constatées sur le terrain ;
- inexistence d'une Commission de réception ;
- suivi non rigoureux des travaux dans de nombreux marchés ;
- paiement des décomptes sans certification ;
- pénalités de retard non appliquées ;
- non respect des procédures de mise en concurrence ;
- sommes non justifiées.

### ***Les structures***

Les contrôles de structures font inmanquablement apparaître des dysfonctionnements graves (par exemple : Centre de formation féminine et artisanale de Goughin, Centre national de recherche et de formation sur le paludisme) tels que :

- inexistence de documents comptables adéquats, pièces de dépenses irrégulières,

avantages indûment justifiés, avantages indûment institués, frais de mission non justifiés ;  
– dépenses non justifiées importantes.

L'encadré Le rapport de la Cour des comptes propose quelques constatations faites par la Cour à l'occasion de contrôles figurant dans le rapport public 2003-2004 de la Cour.

#### ***Le rapport public de la Cour des comptes***

Ce rapport après avoir rappelé la teneur des textes sur la Cour des comptes, reprend en les résumant les lois de règlement des exercices 1995 à 2002. Il rappelle ensuite les principaux résultats du contrôle de la gestion du centre hospitalier régional de Kaya. La Cour a notamment découvert l'existence de « bons volants » et des reconnaissances de dettes dans la caisse du CHR pour un montant sur un an de 533 000 FCFA qui ont été reversés. Elle a aussi montré l'existence d'une caisse pour « menues dépenses » et déploré l'absence de carnets de quittance du dépôt pharmaceutique. Par ailleurs, elle demande que les commandes de médicaments auprès de la CAMEG se fassent avec un code portant uniquement le nom de CHR de Kaya laissant supposer des commandes au profit d'autres entités (Le code de commande des médicaments auprès de la CAMEG porte le nom et prénom d'un agent de la pharmacie du CHR, ce qui peut entraîner des confusions entre les commandes publiques du CHR et les commandes privées de cette personne) et que la certification des factures se fasse par une personne autre que celle qui établit la commande.

La Cour rapporte les contrôles de la commune de Tenkodogo et de la commune de Ziniaré qui ont fait apparaître les constats suivants :

- paiement de factures par l'ordonnateur ;
- tenue de la comptabilité de l'ordonnateur par un agent sans la qualification requise (un agent recenseur) ;
- existence d'une caisse de menues dépenses ;
- existence d'une régie de recettes de fait sans aucun contrôle et disposant de fonds importants (versement de 3,5 millions) ;
- l'utilisation de blocs-notes au lieu de registres ;
- des délibérations du Conseil municipal irrégulières ;
- la mauvaise conservation de la caisse des menues dépenses ;
- remise aux membres du conseil municipal de micro-ordinateurs appartenant à la mairie ;
- non respect de la réglementation des marchés publics (fractionnement) ;

Le rapport traite aussi des financements publics accordés aux partis politiques en 2002

#### ***Les projets et programmes***

De l'ordre du quart des projets et programmes font apparaître des manquements graves tels que :

- sommes payées non justifiées ;
- non respect des règles comptables.



<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation : M1) Note finale : C+</b>	<b>Justification</b>
<b>C</b>	i) Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.	i) Le CID limite effectivement les engagements disponibles aux dotations votées. Une exception notable concerne les avances de trésorerie.
<b>B</b>	ii) D'autres règles et procédures de contrôle interne intègrent une série complète de mesures de contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation) et entraînent une inefficacité au niveau du personnel et des retards inutiles.	ii) Les procédures de la chaîne de la dépense sont claires et complètes, bien comprises par le biais des guides du vérificateur ; elles présentent cependant une lourdeur (doubles ou triples approbations) sans doute excessive au regard des moyens humains et matériels. Les logiciels informatiques d'appui sont de qualité.
<b>C</b>	iii) Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence dans des situations qui ne se justifient pas, constitue une source de préoccupation importante.	iii) Les dépenses selon la procédure simplifiée, bien que justifiées dans un certain nombre de cas, couvrent une part trop importante des dépenses totales hors salaires. Les dépenses dites en avances de trésorerie et les dépenses hors procédures sont préoccupantes. Les contrôles exercés par des corps de contrôle situés hors de la chaîne de la dépense font apparaître un taux d'irrégularités important : absence de service fait, dépenses injustifiées, paiements injustifiés, marchés publics irréguliers, ...

## **PI-21. Efficacité du système de vérification interne**

Le système de vérification interne se compose de corps à compétence interministérielle, l'Inspection générale d'Etat (IGE) et l'Inspection générale des finances (IGF), et de corps à compétence ministérielle dans chaque ministère (les inspections dites techniques) ; parmi celles-ci, l'une est importante pour les finances publiques, l'Inspection générale du Trésor (IGT) qui a compétence sur les comptables publics et les services du Trésor. Ces trois corps d'inspection couvrent l'essentiel du champ de la vérification interne.

### **L'Inspection générale d'Etat (IGE)**

La loi N°-13/93/ADP porte création, attributions, composition et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat, le décret N° 98-456 définit l'organisation des services de l'IGE.

L'IGE est rattachée au Premier ministre. Elle est organe supérieur de contrôle de l'ordre administratif. Elle a compétence sur les administrations publiques, les EPE, les entreprises d'Etat, les entreprises à capitaux majoritairement publics et les organismes recevant des fonds publics ainsi que les programmes et projets. Elle a préséance sur tous les corps d'inspection et de contrôle ministériels.

Elle dispose de tous les pouvoirs d'investigation.

La programmation de ses activités peut prendre trois voies :

- La programmation annuelle (environ 90% des contrôles) ne dépend que de l'IGE ; le premier ministre envoie chaque année une lettre de mission formelle à l'IGE sans instruction de contrôle précis, l'IGE élabore son programme de travail et le transmet pour information au Premier ministre.
- Les commandes du Président de la république et du Premier ministre (environ 5% de la charge de travail).
- Les autosaisines en cours d'année (environ 5% du travail).

Ses missions portent sur tous les aspects de la gestion, sans limitation ; c'est une de ses spécificités (le contrôle est dit « intégré »). Elle contrôle notamment les réalisations physiques. Elle associe à la mission de contrôle une mission d'appui et de conseil des organismes entrant dans le champ de sa compétence.

Pour élaborer ce programme de travail l'IGE se fonde sur les informations qui lui parviennent par les différents canaux (elle reçoit tous les rapports de contrôles et les rapports de préparation des conseils des ministres ; elle participe aux assemblées annuelles des EPE, des entreprises d'Etat, des entreprises publiques, et des chefs de projet, qui sont présidés effectivement par le Premier ministre et auxquels participent les ministres et les responsables des organes en cause (voir indicateur PI-9) ; elle pilote un cadre de concertation avec tous les services techniques des ministères qui se réunit au moins une fois par an à sa demande.

Elle n'a pas de méthode d'élaboration des risques fondée sur une analyse systémique.

L'IGE est composée de 30 personnes dont 20 inspecteurs d'Etat ; il n'y a pas d'assistant de vérification. Ces inspecteurs n'ont pas le statut de magistrats, ils n'ont pas de responsabilité « personnelle et pécuniaire » similaire à celle des comptables.

Elle a à sa disposition 15 véhicules très usagers (plus de 10 ans) à l'exception des voitures de fonction mis à la disposition des responsables (qui sont neuves). Ce parc rend très difficile les missions en province, qui sont de ce fait peu nombreuses (l'IGE s'efforce d'en faire au moins 2) et qui obligent l'IGE à louer des voitures.

L'IGE n'est pas informatisée.

Le nombre d'organismes contrôlés est d'environ 20 à 30 par an ; soit environ trois ou quatre contrôles par inspecteur (les missions sont composées de 2 à 3 agents).

La programmation se répartit à peu près également entre les contrôles des administrations (1/3), des projets (et des ONG) (1/3) et des représentations à l'étranger (1/3).

Il existe un manuel de procédure inspiré, selon l'Inspecteur général d'Etat, des méthodes internationales (déclaration de Lima ...). L'objectif est d'intégrer d'avantage les méthodes des cabinets privés.

Les inspecteurs sont libres de leur contrôle et ne reçoivent aucune instruction.

La mission donne lieu à l'élaboration d'un rapport comportant les constats et les recommandations. En annexe sont rapportées les pièces, notamment les PV d'audition et les réponses des organismes aux observations faites.

Les rapports sont confidentiels et communiqués au Président de la République et au Premier ministre. Ce dernier peut en informer le Ministre des finances et du budget et le ministre de tutelle de l'organisme contrôlé pour qu'ils prennent les éventuelles mesures de régularisation ou de mise en œuvre des recommandations. Mais cette information est à leur entière discrétion, y compris pour les éventuels détournements ou fraudes susceptibles d'incrimination pénale. L'IGE ne peut saisir directement la justice.

Un rapport annuel d'activités est également transmis au Président de la République et au Premier ministre. Il est strictement confidentiel.

Il n'y a pas de suivi formel de la mise en œuvre des recommandations. L'IGE n'est pas tenu informée par les autorités compétentes des suites données à ses rapports. Elle n'est informée de ces suites que par des voies indirectes (presse, relations avec les organismes etc) et par les contrôles qu'elle fait postérieurement. L'Inspection s'efforce de mettre en place un suivi en inscrivant systématiquement à son programme de travail le contrôle d'un organisme contrôlé dans les deux dernières années pour contrôler la mise en œuvre de ses recommandations.

Le suivi des recommandations est considéré par l'IGE comme son point faible.

## **L'inspection générale des finances (IGF)**

L'IGF est rattachée au Ministre des finances et du budget. Elle a compétence sur tous les ministères et institutions dans les matières financières. Elle compte, selon les textes, trois directions (contrôle des services fiscaux et financiers, contrôle des projets et des sociétés d'Etat, contrôle des autres services publics et des représentations à l'extérieur). Mais, en réalité, les moyens humains sont trop faibles pour que cette structuration en trois directions puisse être opérationnelle.

L'IGF compte en effet 15 inspecteurs y compris son responsable, l'Inspecteur général des finances. Les effectifs ont été augmentés depuis 2 ans (auparavant l'IGF comptait environ une dizaine d'inspecteurs). Le nombre de véhicules opérationnels est de 6 mais l'IGF peut utiliser les véhicules du parc automobile de l'Etat.

Chaque année l'Inspecteur général établit un programme de travail général par type de contrôle (projet, administration, EPE etc.) qu'il soumet au Comité d'administration du ministère (CAM) et qui est approuvé par le Ministre. Il comporte en général le contrôle d'une quarantaine d'organismes, services ou projets. La programmation repose sur le choix d'un secteur (les hôpitaux, les EPE, etc.) et sur un critère général de contrôle périodique des organismes : sont mis au programme les organismes qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle depuis un certain nombre d'années. En général, le programme de travail comporte le contrôle d'une dizaine d'EPE par an, de 2 ou 3 sociétés d'Etat, de 2 ou 3 DAF et de quelques collectivités locales.

Par ailleurs, l'IGF répond à la demande du Président du Faso, des ministres, des autres organismes publics (administrations) et des bailleurs de fonds telle qu'elle peut s'exprimer en cours d'année. Mais l'auto saisine est la base du programme (environ 60% du programme).

Lorsque ce cadre général est décidé, l'Inspecteur général choisit les organismes précis qui vont être contrôlés et des inspecteurs qui vont mener les investigations.

Les missions durent entre deux et trois semaines.

Il existe un manuel de procédure ; il est simple (environ une trentaine de pages) et général. Il date de 2004. L'IGF s'applique à se rapprocher des normes internationales et à cet effet, d'après l'Inspecteur général, multiplie des formations.

Les inspecteurs ont accès à toutes les informations disponibles, y compris les informations sur les personnes, et procèdent à des vérifications sur place.

L'objectif des enquêtes est de contrôler la régularité des opérations, le respect des règles légales administratives et la bonne utilisation des fonds publics au regard de l'efficacité et de l'efficience. Les malversations et détournements ne sont pas recherchés pour eux-mêmes, mais ils sont dénoncés lorsqu'ils sont découverts à l'occasion d'un contrôle.

Tous les contrôles se terminent par un rapport contenant des conclusions sur les dysfonctionnements détectés et des recommandations. Ce rapport est envoyé au Ministre des finances et du budget, au Ministre de tutelle de l'organisme contrôlé, et au responsable de l'organisme.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations est faible. Il est vérifié lors du contrôle suivant de l'organisme mais ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique. Aucun retour systématique n'est prévu. Depuis deux ans une lettre est systématiquement envoyée au ministre de tutelle pour lui demander de rendre compte des suites qui sont données aux recommandations de l'inspection.

Un rapport annuel d'activité général très bref (un tableau d'une page) est envoyé au Ministre des finances et du budget. Des rapports d'activité annuels plus détaillés reprenant les principaux résultats des contrôles sont élaborés pour les besoins du service. Ils ne sont pas transmis au ministre.

L'inspection peut mettre les comptables en débet, mais elle n'a pas utilisé cette possibilité jusqu'à maintenant.

## **L'Inspection générale du Trésor**

L'Inspection Générale du Trésor (IGT) est chargée de la vérification de la gestion des comptes centraux et déconcentrés de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, ainsi que des autres comptes publics (les receveurs des administrations financières (Impôts, Douanes) ; les régisseurs d'avances, de recettes (y compris ceux des collectivités territoriales (communes) ; les agents comptables des EPE).

Le nombre de comptes publics recensés se chiffre à 732 répartis comme suit : 122 comptes directs du Trésor ; 57 receveurs des administrations financières ; 493 régisseurs ; 60 agents comptables des EPE.

Actuellement, l'IGT compte en son sein l'Inspecteur Général et 3 Inspecteurs vérificateurs. Cette équipe peut se faire assister par les Inspecteurs vérificateurs relevant des structures comptables déconcentrées que sont les 6 trésoreries régionales et la trésorerie des missions diplomatiques et consulaires. Ces vérificateurs qui sont au nombre de 25 sont placés sous l'autorité hiérarchique des Trésoriers régionaux.

Par ailleurs, toute mission de l'IGT exige la présence d'au moins 2 vérificateurs dont au moins 1 de l'IGT.

Les moyens humains de l'IGT sont actuellement insuffisants, suite au départ de 2 inspecteurs vérificateurs au cours de l'année 2006.

Les missions assignées à l'IGT portent sur la vérification des comptabilités

**Les vérifications des comptabilités par l'IGT :**

- les vérifications sommaires et inopinées de caisse des comptables centraux et déconcentrés ;
- les vérifications approfondies de la gestion (des comptables principaux de l'Etat et des collectivités territoriales, tous les deux ans ; des régisseurs et des receveurs des administrations financières tous les deux ans ; des Agents comptables des EPE tous les trois ans) ;
- les remises de service et d'installation (passation de service, précédée d'une vérification approfondie de la gestion des comptables sortants) suite à la nomination d'un nouveau comptable public.

A l'instar des deux dernières missions ci-dessus indiquées, chaque inspection des postes comptables (structure de contrôle au niveau d'une trésorerie régionale), effectue mensuellement la vérification sommaire de caisse de tous les postes comptables rattachés à la Trésorerie Régionale.

Mais à ces missions d'inspection sur pièces et sur place s'ajoutent de nombreuses autres missions telles que les audits sectoriels et organisationnels sur le fonctionnement des services de la DGTCP et la gestion des déficits des comptables publics défaillants<sup>9</sup>

Les Inspecteurs vérificateurs de l'IGT procèdent également à la centralisation et à l'exploitation de nombreux documents, situations et états

**Les documents centralisés par l'IGT :**

- des procès-verbaux de vérification ou de remise service et d'installation des comptables directs du Trésor ;
- des situations sur les mouvements de fonds entre comptables directs du Trésor ;
- des procès-verbaux de vérification ou de remise de service et d'installation des receveurs des administrations financières, des régisseurs et des agents comptables des EPE ;
- des états de développement de solde des comptes d'imputation provisoire ;
- des situations de déficit des comptables publics ;
- des situations sur la constitution du cautionnement des comptables publics ;
- du suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des vérifications, des remises de service, et des audits ;
- du suivi de la mise en œuvre du contrôle interne ;
- des vérifications sur les comptables publics ;
- des procès-verbaux de vérification sommaire de caisse et des états de rapprochement des comptes financiers dans le cadre du suivi des indicateurs de performance.

Pour chacune de ces tâches, un rapport trimestriel ou mensuel selon les cas est produit. Des guides méthodologiques de vérification ont été élaborés.

Le programme d'activités de l'IGT est, par la force des choses, partiellement exécuté (en raison de l'insuffisance d'inspecteurs vérificateurs), comme en témoigne le rapport d'activités 2005 et celui produit au 30 septembre 2006. La priorité est donnée aux tâches de vérification sur pièces et de centralisation des procès-verbaux et des rapports transmis par les structures comptables déconcentrées. S'agissant du suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées lors des contrôles, un fichier a été créé ; il reste la préparation des lettres de rappel à l'attention des comptables publics concernés.

<sup>9</sup> Recensement, préparation des demandes d'émission d'ordres de reversement, transmission à l'ACCT des dossiers pour la prise en charge comptable des déficits et la demande d'initialisation des précomptes sur salaires auprès de la Paierie Générale, suivi des régularisations.

A l'issue de chaque mission, l'IGT produit un procès-verbal dont les exemplaires sont transmis respectivement au Directeur de la DGTCP, au Ministre des finances et du budget, à l'Inspecteur général des finances, à l'IGE.

Il faut enfin signaler que des projets ont été montés en 2006 par les bailleurs de fonds pour renforcer les capacités de contrôle interne à l'administration.

## Notation

Une des difficultés inhérentes à cet indicateur est qu'il porte sur des corps d'inspection qui satisfont différemment aux trois critères qui sous tendent la notation globale. On a établi une sorte de moyenne.

*Composante i) ; elle porte sur le caractère opérationnel des inspections internes.*

La composante repose pour une grande part sur le champ de cette opérationnalité. L'opérationnalité est qualitativement assurée (compétences, méthodes, indépendance) mais elle est quantitativement très limitée, à cause des moyens dont les corps d'inspection disposent. Compte tenu de ces moyens, le niveau d'opérationnalité pour obtenir B (au moins 50% des entités) n'est pas atteint, mais il est atteint pour obtenir la note C (au moins les plus importantes entités), et est de toutes façons au dessus de D (il y a peu, voire aucune, vérification axée sur le suivi des systèmes).

*Composante ii) ; elle porte sur les rapports existants*

La condition pour que la note B soit retenue est que des rapports soient établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, sans qu'ils soient transmis nécessairement au Ministre des finances et au responsable de l'entité contrôlée. Cette condition de majorité des entités contrôlées ne peut pas être satisfaite compte tenu des moyens dont dispose les corps de contrôle, comme en témoigne leur rapport d'activité. Les rapports sont très irréguliers, ce qui justifie la note D.

*Composante iii) ; elle porte sur le suivi des recommandations*

La note ne peut être que D compte tenu de la note de la composante précédente ii).

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) NOTE GLOBALE : D+	Justification
C	i) La fonction est opérationnelle au moins pour les entités les plus importantes de l'administration centrale, assure une revue partielle des systèmes (au moins 20 % temps du personnel), mais peut ne pas être conforme aux normes professionnelles admises.	i) Les trois corps existants (IGE, IGF, IGT) établissent leur programme de contrôle, ont des pouvoirs étendus et disposent des garanties d'indépendance de contrôle. Ils réalisent des contrôles utiles et selon des méthodes robustes. Mais leurs moyens sont extrêmement faibles par rapport au périmètre des entités à contrôler.
D	ii) Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.	ii) Des rapports existent mais ils sont peu nombreux. Ils ne sont pas toujours transmis aux Ministre des finances et du budget et jamais rendus publics.
D	iii) Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).	iii) Les suites données aux recommandations ne sont pas suivies et elles sont ignorées des corps de contrôle. Elles sont laissées à la discrétion du Ministre des finances et du budget ou du Premier ministre.

## 3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

### PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

#### Rapprochement bancaire

Le rapprochement bancaire (entre les relevés bancaires et la comptabilité des différents comptables du Trésor) a lieu en principe tous les mois :

- au niveau de l'ACCT, entre les relevés BCEAO et banques commerciales et les comptes ;
- au niveau des trésoriers principaux, entre les relevés banques commerciales (BCEAO à Ouagadougou et Bobo) et les comptes (parfois hebdomadairement dans les grosses trésoreries principales).

Le délai prévu de réalisation du rapprochement bancaire est de 30 jours après la fin du mois. Ce délai est respecté sauf cas de panne informatique.

L'inspection générale du Trésor tient un fichier sur les états de rapprochement des comptes financiers produits et transmis par les comptables centraux et déconcentrés (Trésoriers Principaux), qui permet de déterminer l'indicateur de performance au niveau de chaque poste comptable (voir le tableau 3-22-1).

**Tableau 3-22-1 – Taux de réalisation des rapprochements bancaires des comptables du Trésor – année 2006**

STRUCTURE	TENEURS DE COMPTE	TAUX DE REALISATION
<b>I-POSTES COMPTABLES CENTRAUX</b>		
ACCT	BCEAO, CCP, BCB, BIB	100%
PAIERIE GENERALE	BCEAO, CCP, BCEAO PPTE, BCEAO FSDEB	100%
RECETTE GENERALE	CCP, BCEAO	67%
<b>II-POSTES COMPTABLES DECONCENTRES</b>		
<b>TRESORERIES PRINCIPALES</b>		
Ouagadougou	BCEAO, CCP	100%
Bobo	BCEAO, CCP	54%
Bonfora	CCP, BIB	79%
Gaoua	CCP	100%
Koudougou	CCP, BIB	100%
Dédougou	CCP, BIB	100%
Kaya	CCP, BIB	100%
Dori	CCP, BIB	100%
Ouahigouya	CCP, BIB	100%
Fada	CCP, BIB	100%
Tenkodogo	CCP, BIB	100%
<b>TRESORERIE DES MISSIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES</b>	BCEAO, Dépôt au Trésor	88%

*Note* : le taux de réalisation est égal au rapport entre le nombre de rapprochements réalisés et le nombre de rapprochements théoriques (égal au nombre de comptes multiplié par 12 mois).

Les comptes bancaires qui sont hors de la maîtrise du Trésor, évoqués à propos de l'indicateur PI-17, ne font bien sûr pas l'objet de rapprochement, du moins par le Trésor.

## Rapprochement et ajustement des comptes d'attente et d'avances

La DGTCP rencontre quelques difficultés à clôturer la balance générale du Trésor. La balance de la gestion 2005 a été clôturée en juillet 2006. Néanmoins, des balances provisoires mensuelles sont éditées relativement rapidement par les trois comptables principaux : ACCT, Payeur général, et Receveur général, dans un délai de 45 jours, qu'il est prévu de ramener à 30 jours en 2007. Une des raisons de ces délais est liée aux délais d'attente des opérations des services déconcentrés, le CIE n'étant, pour l'heure, opérationnel que dans six régions sur treize. Chaque dix jours, le Trésorier régional fait parvenir ses informations manuellement. L'informatisation complète de la comptabilité des comptables déconcentrés est prévue pour l'année 2007.

Pour l'instant, il n'y a pas de consolidation des balances mensuelles des trois comptables.

Les tableaux qui suivent indiquent que demeurent quelques comptes d'attente ou de liaisons internes dont les montants sont significatifs. Ils sont en partie dus à ce que certaines dépenses ne sont régularisées qu'en fin d'année.

### Extraits du compte 47 Comptes transitoires et d'attente – Gestion 2005 – Milliards de FCFA

47 COMPTES TRANSITOIRES ET D'ATTENTE	DEBITEUR	CREDITEUR
472 Imputation provisoire de dépense chez les comptables non centralisateurs	21.3	
475 Imputation provisoire de recettes chez les comptables centralisateurs		31.8
476 Imputation provisoire de recettes chez les comptables non centralisateurs		13.7

### Extraits du compte 39 Liaisons internes – Gestion 2005 – Milliards de FCFA

390 COMPTES D'OPERATION ENTRE COMPTABLES	DEBITEUR	CREDITEUR
		17.5

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note finale : C	Justification
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<b>Note = B</b> : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	Le rapprochement des comptes bancaires a lieu dans les quatre semaines suivant la fin du mois, pour les seuls comptes gérés par le Trésor.
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<b>Note = D</b> : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Le rapprochement et l'ajustement des comptes ne peuvent se faire que tous les ans, à l'occasion de la consolidation des balances des trois comptables principaux. La balance générale du Trésor est éditée dans un délai de six mois. Il demeure quelques comptes d'attente ou de liaisons internes présentant des soldes significatifs.



## **PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires**

### ***Centres de santé***

Les crédits déconcentrés du Ministère de la santé apparaissent dans le budget comme suit :

- Dépenses de fonctionnement (Titre 3) : par District sanitaire et par Direction régionale de la santé (DRS). Les districts sont au nombre de 55, ce qui conduit à une répartition relativement détaillée des dépenses de fonctionnement déconcentrées.

- Transferts (Titre 4) : Seuls les hôpitaux, CHR – Centres hospitaliers régionaux – et les CHN – Centres hospitaliers nationaux –, bénéficient de transferts.

L'organisation géographique des structures de santé est la suivante, de haut en bas :

- Directions régionales de la santé ;
- Districts sanitaires, au nombre de 55 ;
- Centres médicaux avec antenne chirurgicale (CMA) ; 1 par district sanitaire ;
- Centres de santé et de promotion sociale (CSPS) ; environ 1700 ;
- Hôpitaux, qui ont seuls le statut d'établissement public.

Les Districts sanitaires sont le dernier niveau budgétisé. Ils bénéficient de crédits de fonctionnement dont une partie doit être répartie entre les CMA et les CSPS de deux façons :

- répartition des crédits à dépenser par les centres ;
- achats directs par les districts et répartition entre les centres.

Les districts établissent chaque année un bilan dans lequel apparaît la répartition des crédits, mais non la répartition des achats directs, qui demeure inconnue. Il n'y a cependant pas de centralisation de l'information concernant la répartition des crédits.

Par ailleurs, les CMA et les CSPS collectent des recettes versées par les patients, qu'ils utilisent pour financer des achats de médicaments ou d'autres dépenses courantes (salaires d'agents contractuels tels que gardien, gérant de dépôts, ...). Ces recettes doivent normalement transiter par un compte à la Trésorerie, mais il semble que pour une grande partie de celles-ci il n'en soit rien.

### ***Ecoles primaires***

Les crédits déconcentrés du Ministère de l'enseignement de base apparaissent comme suit :

- Dépenses de fonctionnement (Titre 3) : par Direction régionale ou par Direction provinciale de l'enseignement de base (DPEBA).
- Transferts (Titre 4) : Tous établissements d'enseignements primaires confondus, qui représentent plus de la moitié de l'ensemble des transferts du Ministère (3,8 milliards sur 6,7 milliards aussi bien en 2006 qu'en 2007).

Les écoles primaires reçoivent des DPEBA une répartition des ressources selon un mécanisme analogue à celui qui vient d'être décrit dans le cas de centres de santé. Il n'y a pas de consolidation des informations sur ces répartitions. Il n'existe, du reste, pas d'organisation du suivi des fournitures qui parviennent aux quelques 7000 écoles primaires réparties en 322 inspections.

Les écoles primaires reçoivent également des ressources des associations de parents d'élèves. Dans certains cas, en particulier dans les zones relativement plus aisées, telles que les

zones cotonnières, ces ressources peuvent dépasser celles qui proviennent de l'Etat. Il n'y a pas de consolidation des informations sur ces ressources.

Cependant, depuis la mise ne oeuvre du CSLP, l'Institut national de la statistique de la démographie (INSD) réalise périodiquement (en principe chaque année) des enquêtes par sondage auprès des services déconcentrés et des utilisateurs. Les résultats de ces enquêtes fournissent à la fois des informations sur les ressources (matériels et fournitures) effectivement parvenues dans les structures périphériques (écoles, centres), et des indications sur l'opinion des bénéficiaires des prestations de ces structures sur la qualité des services fournis. Ces résultats sont présentés dans les rapports annuels de mise en oeuvre du CSLP. La dernière enquête de l'INSD a été réalisée en décembre 2004 et les rapports publiés en janvier 2005. Il n'y a pas eu d'enquête en 2005 et 2006. Une enquête similaire sera réalisée en 2007.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justification
<b>D</b>	<p><b>Note globale : D</b></p> <p>i) Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.</p>	<p>i) Les données de répartition entre les unités de base disponibles auprès des services qui répartissent les ressources (districts sanitaires et directions déconcentrées du Ministère de l'éducation de base) sont incomplètes (sur les achats directs notamment) et non consolidées.</p> <p>Des études ont été menées par l'INSD sur les ressources affectées aux écoles et aux unités sanitaires de base, et sur l'opinion des usagers sur la qualité des services fournis par ces structures, mais ces études sont anciennes et peu fréquentes.</p>

## **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

Mensuellement, son rassemble les informations relatives à tous les aspects de l'exécution budgétaire ; elles sont collectées à des échéances variables mais toutes inférieures aujourd'hui à 45 jours.

L'information sur l'exécution du budget en dépenses par ministère, selon les classifications budgétaires et comptables, provient directement des données collectées informatiquement à tous les stades de la chaîne de la dépense (CID pour le système informatique de traitement des actes à partir de la mise à disposition des crédits jusqu'à l'ordonnancement ; CIE pour le système comptable depuis l'ordonnancement jusqu'au paiement).

Les recettes ne sont pas encore traitées de façon intégrée par voie informatique. Les perceptions ne sont pas encore connectées au CIE et l'information n'est pas disponible en temps réel. L'information est collectée sous forme d'états papiers auprès des Douanes, des Impôts et du Trésor. Ces états sont disponibles entre le 5 et le 10 du mois suivant le mois considéré. Un circuit intégré semblable à celui de la dépense est en cours d'élaboration (il devait être mise en œuvre au début de février 2007).

Les trésoreries régionales (6) et la trésorerie diplomatique sont connectées au CIE.

Les autres informations proviennent de sources diverses, elles sont disponibles au moins dans les 45 jours après la fin du mois :

- la position nette du trésor est fournie par la BCEAO ;
- en ce qui concerne les prêts extérieurs relatifs aux projets, la DGCOOP transmet les informations de décaissement fournies par les gestionnaires de projet. Une application (CIFE, circuit intégré des financements extérieurs) est en cours de développement ; les dons sont mal connus ;
- les décaissements sur appui budgétaire sont fournis par la BCEAO auprès de laquelle un compte spécial unique est ouvert pour l'ensemble des bailleurs (à l'exception toutefois du FMI) et à partir duquel est alimenté le compte ordinaire du Trésor (compte ACCT) ;
- la situation de la dette est fournie par le Trésor (Direction de la dette publique) ;
- Le Payeur général fournit des informations sur les exonérations sur financement des bailleurs (qui sont avancées aux bailleurs et financées par une dotation globale provisionnelle inscrite au budget) et les subventions sur les produits pétroliers ;
- le Trésor fournit les informations mensuelles sur les comptes au trésor (les correspondants, certains organismes d'épargne publics<sup>10</sup>), les recettes de privatisation, et les émissions de bons du trésor.

Une mention spéciale soit être faite pour les avances du Trésor et la procédure simplifiée. La procédure simplifiée est comptabilisée dès l'engagement et de le paiement (qui sont concomitants). Elle est donc bien suivie. La régularisation passe par le comptable.

Les avances du Trésor sont suivies par le Budget et le Contrôle financier à la responsabilité de les suivre. Il le fait à partir des informations sur les régularisations qui exigent son visa et des informations sur les paiements qui engendrent des mouvements dans les comptes du Trésor. Toutes les informations sont disponibles mêmes si le mécanisme de suivi présente des faiblesses.

Ces informations sont rassemblées dans différents états d'exécution.

---

<sup>10</sup> Il n'existe plus de dépôts de particulier ni, depuis 2002, d'avances de la BCEAO.

Des balances mensuelles par structure sont fournies mensuellement par l'ACCT, le Receveur général, le Payeur général et les postes déconcentrés. Le délai que s'est imposé le Ministère des finances et du budget est de 45 jours ; il doit être réduit à 30 jours. Ces délais sont toujours respectés. Une partie importante de ces balances, celle qui concerne la dépense et la consommation des crédits à un niveau détaillé, est obtenue en temps réel. Ces informations permettent d'élaborer très rapidement des balances provisoires. Toutefois, les balances définitives ne sont pas, à ce stade, intégrées, le CIE ne le permettant pas.

Un TOFE dit de gestion présente mensuellement une vue synthétique intégrée de l'ensemble des opérations de l'Etat. Il est mis à la disposition du ministère le 10 du mois suivant, et du FMI 45 après la fin du mois.

Une situation trimestrielle est établie par le contrôle financier exclusivement pour le gouvernement et présentée au Conseil des ministres.

La plus grande incertitude concernant ces données concernent les opérations qui transitent par les comptes en banque non déclarés. Leur incidence sur la fiabilité de l'exécution n'est pas majeure.

#### **Le TOFE dit « de gestion »**

Le TOFE dit de gestion est élaboré à un rythme mensuel par le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF) et mis à disposition des services du ministère le 10 du mois suivant et du FMI 45 jours après la fin du mois considéré (et mis alors aussi à la disposition du public). Il est accompagné d'annexes détaillées présentant le développement de certains postes. Le SP-PPF centralise les informations provenant de plusieurs sources et assure leur mise en cohérence.

Le TOFE retrace les opérations du mois considéré et le cumul des opérations depuis le début de l'année. Lorsque les données d'un mois antérieur s'avèrent avoir été mal estimées elles sont corrigées dans le TOFE du mois suivant et les modifications sont signalées. En général, les corrections sont rares (un TOFE sur trois ou quatre) car les données fournies sont considérées comme fiables par les responsables du SP-PPF.

Le TOFE est en base d'engagement pour les dépenses.

Les différences avec le modèle de TOFE de l'UEMOA sont principalement que ce dernier porte sur un champ plus large intégrant les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

Le TOFE intégrera les données des collectivités locales lorsque sera achevé le CICL (Comptabilité intégrée des collectivités territoriales).

Il existe un poste « erreurs et omissions » dont le niveau doit, à la demande du FMI, être inférieur à 3 milliards de FCFA.

Source : SP-PPF

#### **Notation**

*Composante i*) : elle traite de la portée des rapports en terme de couverture et de comparabilité avec le budget initial. La note A qui suppose un suivi des dépenses au niveau de l'engagement et du paiement ainsi qu'une comparaison détaillée avec le budget initial est justifiée ( la note B suppose seulement une comparaison avec le budget initial au niveau des agrégats).

*Composante ii*) : elle porte sur la fréquence et les délais de publication des rapports. La situation du Burkina Faso correspond à la note B (rapport tous les trimestres au moins émis dans un délai de 6 semaines) ; la note A qui suppose des rapports dans les 4 semaines ne peut être donnée.

*Composante iii*) : Elle concerne la qualité de l'information : elle est fiable grâce au système informatique et à la chaîne de la dépense.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b> <b>Note globale : B +</b>	<b>Justification</b>
<b>A</b>	i) La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.	Les informations sur l'exécution sont disponibles pratiquement en temps réel pour les dépenses hors salaires à échéance d'un mois pour les salaires, et dans le mois qui suit pour les recettes. Elles sont fournies dans la nomenclature de prévision. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.
<b>B</b>	ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre.	Des états mensuels sont établis et donnent des situations provisoires dans les 45 jours suivants, à cause des informations tardives sur les salaires. Des rapports trimestriels sont établis rapidement mais les salaires ne sont connus qu'avec retard
<b>A</b>	iii) Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.	Le système de collecte de l'information est fiable pour les dépenses empruntant les circuits réguliers et pour les recettes déclarées. Les comptes en banque non déclarés peuvent engendrer des incertitudes mais elles sont non majeures.

## **PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels**

Il existe un écart entre les règles et la pratique, à l'avantage de la seconde.

### **Les règles d'établissement des états financiers**

Ces règles sont claires.

La loi N° 006-2003/AN relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de règlement est transmis à la Cour des comptes (en même temps qu'il est distribué à l'Assemblée nationale) au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget.

En revanche, la loi n'impose aucune limite de temps au dépôt du rapport de la Cour des comptes (qui doit être remis « sitôt son établissement définitif par la Cour des comptes »), ni à l'examen et donc à l'adoption de la loi de règlement par l'Assemblée nationale.

Elle prévoit que le projet de loi de règlement constate le montant total des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses de l'exercice, ratifie les décrets d'avances, et approuve les dépassements de crédits autorisés par les textes (force majeure).

La loi prévoit également qu'il établit le compte de résultat de l'année (déficit ou excédent du budget général et des budgets annexe ; pertes et profits dans l'exécution des comptes spéciaux ; pertes et profits de la gestion des opérations de trésorerie) et approuve son transfert au compte permanent des découverts du trésor.

Il prévoit, en outre, qu'il est accompagné :

- d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et profits ;
- d'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes de l'ordonnateur (le Ministre chargé des finances) et les comptes des comptables (les comptables principaux de l'Etat).

Ces règles ne sont pas pleinement compatibles avec la notation maximale de toutes les composantes, notamment la composante ii) : le délai de soumission à la vérification externe (Cour des comptes) n'est pas nécessairement inférieur à 6 mois (il ne doit pas dépasser un an).

### **La pratique de l'établissement des états financiers**

La pratique peut différer des règles au plan de la qualité des informations collectées, des délais d'établissement ou des normes suivies.

#### ***Qualité des informations***

L'information fournie, dont les méthodes de collecte ont été analysées dans l'indicateur 24, est de bonne qualité, pour tout ce qui entre dans le champ des circuits réguliers de la dépense et de la recette.

Ces informations toutefois ne font pas l'objet par la Cour d'une vérification proprement dite (pas d'examen des pièces à l'appui, ni examen de procédures internes).

Le projet de loi de règlement du budget de l'Etat pour la gestion 2005 comprend les éléments suivants :

- un rapport de synthèse court présentant les recettes, les dépenses et le résultat ;
- un exposé des motifs reprenant pratiquement le rapport de synthèse ;

- le rapport de l'ordonnateur, comparant à un niveau désagrégé les dotations initiales aux ordonnancements pour les dépenses, et les prévisions initiales de recettes aux émissions ;
- un rapport des comptables principaux de l'Etat établissant : les recouvrements de recettes par rapport aux émissions ; les paiements de dépenses par rapport aux ordonnancements ; l'état d'exécution en recettes et en dépenses des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes ; la détermination des soldes des comptes spéciaux du Trésor ; la situation des comptes de disponibilité ; la détermination du résultat de la loi de finances ; des annexes).

Pour la notation ces états ne peuvent être considérés comme complets (exigence de la note A de i) car ils ne présentent pas une vue complète de l'actif/passif (pas de comptabilité patrimoniale complète, notamment des provisions).

### **Délais**

En fait, l'état financier définitif élaboré par l'ACCT servant de base à l'établissement du projet de loi de règlement par le budget est préparé pour le mois d'avril ainsi que le rapport conjoint de l'ACCT, du Receveur général et du Payeur général (mais en 2006 des difficultés n'ont pas permis de l'achever avant le mois de juillet). Le Ministre des finances et du budget, après élaboration du rapport du Directeur général du budget, transmet le projet de loi de règlement en septembre (date du rapport sur l'exercice 2005).

Les délais sont respectés. La Direction générale du budget les a anticipés, en dehors de tout texte réglementaire plus contraignant que la loi N° 006-2003/AN précitée, de sorte que l'état financier consolidé de l'administration centrale est présenté au vérificateur externe dans les 10 mois suivant la fin de l'exercice à la Cour des comptes.

**Tableau 3-25-1 – Date des dépôts des projets de lois de règlement à la Cour des comptes et à l'Assemblée nationale**

<b>Exercice</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Date de dépôt du projet de loi</b>	Juin 2005	Sept 2006

### **Normes**

Les normes comptables utilisées sont des normes alignées sur les normes IPSAS.

### **Notation**

*Composante i)* : Elle porte sur le caractère complet des états financiers ; L'état d'exécution présenté par le budget est complet en ce qui concerne les recettes et les dépenses et il contient de nombreuses informations sur l'actif/passif, mais faute d'une véritable comptabilité patrimoniale, ces informations sur l'actif/passif ne peuvent être considérées comme complètes, ce qu'exige la note A ; la note retenue est donc B.

*Composante ii)* : Elle porte sur les délais d'établissement des états financiers. Ces états sont présentés entre 7 et 10 mois suivant la fin de l'exercice (en juillet en général ou septembre en 2006) mais pas dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice, ce qu'exige la note A.

*Composante iii)* : Elle porte sur les normes comptables utilisées pour les rapports annuels. Elles sont identiques aux normes comptables utilisées pour l'exécution et la prévision et sont équivalentes aux normes IPSAS.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justification
<b>B</b>	i) Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Il comprend, à quelques exceptions près, des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier.	Un état financier est préparé chaque année par la Direction générale du budget à partir des comptes des comptables et de l'ordonnateur. Il est complet, à l'exception de l'actif/passif, et accompagné des rapports de l'ordonnateur et des comptes principaux.
<b>B</b>	ii) L'état consolidé de l'administration centrale est présenté à la vérification externe dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice.	Le projet de loi de règlement a été présenté à la Cour des comptes en septembre 2006.
<b>A</b>	iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales sont appliquées.	Les normes de comptabilisation nationales sont appliquées à tous les états. Elles sont équivalentes aux normes IPSAS.



## 3.6 Surveillance et vérification externe

### PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Le système de surveillance et de vérification externe est présenté avant qu'une évaluation ne soit proposée de son fonctionnement effectif.

#### **Les textes sur la Cour des comptes**

- Traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994 et révision de janvier 2003 ;
- Code de transparence de l'UEMOA qui impose aux Etats membres de créer une Cour des comptes autonome au plus tard le 31 décembre 2002 ;
- Constitution du Burkina Faso adoptée par référendum du 02 juin 1991 et révisée par les lois constitutionnelles N°002/97/ADP du 27 janvier 1997, N°003-2000/AN du 11 avril 2000 et N°001-2002/AN du 22 janvier 2002 ;
- Loi organique N°014-2000/AN du 16 juin 2000 portant sur la composition, l'organisation, les attributions, le fonctionnement de la Cour des comptes et procédures applicables devant elle ;
- Loi N°006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances ;
- Textes portant cadre juridique des finances publiques au Burkina Faso (décrets du 12 mai 2005 /PRE/PM/MFB N°2005-255, 2005-256, 2005-257, 2005-258).

#### **Le système de surveillance et vérification externe**

Dans un système fondé sur la séparation des ordonnateurs et des comptables le jugement régulier, exhaustif et approfondi des comptabilités publiques et des pièces justificatives à l'appui des recettes et des dépenses par le juge des comptes est la pierre d'angle du dispositif de contrôle de la régularité et de la transparence de l'utilisation des fonds publics. Il sanctionne le contrôle des contrôles sur les opérations de l'ordonnateur mis à la charge des comptables publics.

La Cour des comptes, aux termes de la constitution, fait partie du pouvoir judiciaire, avec la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et les Cours et tribunaux institués par la loi. A ce titre, la constitution garantit son indépendance et prévoit que ses membres du siège ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi et sont inamovibles.

Conformément à cette constitution, une loi organique, (N° 014-2000/AN) fixe sa composition, l'organisation, les attributions, le fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle. Certaines de ces dispositions sont reprises dans divers textes relatifs aux finances publiques. L'encadré *Les textes sur la Cour des comptes* fait l'inventaire des lois et règlements qui intéressent la Cour des comptes.

Les compétences de la Cour sont très larges : elle « juge les comptes des comptables publics, sanctionne les fautes de gestion et assiste l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Quelques observations sur ces textes méritent d'être faites :

- la Cour est son propre juge de cassation ;
- elle est Chambre de discipline budgétaire (ce qui implique que cette chambre n'est composée que de magistrats financiers et ne compte pas de membres d'autres juridictions notamment de la juridiction administrative alors que les personnes jugées ne sont pas des comptables mais des administrateurs) ;

- elle peut examiner pour avis les projets de loi d'ordonnance et de décret portant sur l'organisation et le fonctionnement des services financiers de l'Etat, des collectivités locales et des organismes publics ;
- l'audition des comptables n'est pas de droit (article 47) ;
- elle peut demander au responsable de l'organisme contrôlé qu'une action disciplinaire soit engagée contre les auteurs de fautes ou négligences ;
- il n'est pas prévu de quitus automatique d'un comptable lorsque sa comptabilité n'a pas fait l'objet d'un examen par la Cour des comptes avant un certain délai (mécanisme de la « prescription acquisitive ») ;
- il existe un projet d'organisation d'un apurement administratif par le Trésor des petites comptabilités.

### **La Cour des comptes**

Elle est présidée par le Premier président nommé en Conseil des ministres (comme les autres magistrats de la Cour), elle est composée de Présidents de chambre, de Conseillers, d'un Procureur général, de Commissaires du gouvernement, et d'un Greffe. Ces membres sont magistrats et sont nommés, pour les magistrats du siège, par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

Des personnalités désignées en fonction de leur compétence et de leur expérience pour un mandat de cinq ans pouvaient être membres de la Cour (nécessairement des inspecteurs des finances, du trésor, des impôts, ou des experts comptables). Ils avaient la qualité de magistrats pendant la durée de leur mandat qui est de cinq ans renouvelable une fois. Cette disposition a été retirée lors de la dernière réforme des textes relatifs à la Cour.

Les rémunérations des magistrats sont fixées par décret pris en Conseil des ministres ; ils sont inamovibles.

Les membres de la Cour des comptes ont un accès très large aux informations entrant dans le champ de leurs investigations.

Le périmètre des institutions relevant de la juridiction de la Cour des comptes est aussi très large.

Sa compétence porte sur 1) les administrations de l'Etat ainsi que sur les collectivités territoriales ; 2) les établissements publics à caractère industriel et commercial ; 3) les entreprises nationales, les sociétés d'Etat, les sociétés d'économie mixte ; 4) les sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède une part du capital social 5) tous les organismes publics exerçant une activité industrielle et commerciale quel que soit leur statut 6) tout organisme, quel que soit son statut, dans lequel tout organisme relevant de la compétence de la Cour (précédemment énuméré) détient une participation ou des voix dans les organes délibérant, les filiales, des ces organismes.

Pour ce qui concerne les collectivités locales les comptes de leur comptable, sauf évocation par la Cour (demande de transmission des comptes pour contrôle propre), sont contrôlés par les comptables principaux de l'Etat dont relèvent les comptables des dites collectivités (procédure dite de l'apurement administratif).

La Cour contrôle les organismes de sécurité sociale, y compris les organismes de droit privé bénéficiant de prélèvements obligatoires. Elle contrôle aussi les organismes qui bénéficient d'un concours financier de l'Etat ou d'une autre institution publique et même, indirectement, les institutions qui bénéficient d'un concours d'une institution bénéficiant elle-même d'un concours public.

Elle contrôle aussi tout projet financé sur ressources extérieures.

Elle est composée de trois chambres chargées des opérations de l'Etat (première chambre), des opérations des collectivités locales (deuxième chambre), des entreprises publiques, des organismes de sécurité sociale des projets sur ressources extérieures et des autres organismes.

Dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles, la Cour :

- statue par voie d'arrêts fixant le cas échéant des débits ou des amendes sur les comptes des comptables publics ; elle établit si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Ce jugement est fondé sur le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.
- déclare des gestions de fait pour les personnes qui se sont immiscées dans le maniement et la détention des fonds publics et sont en conséquence soumises aux mêmes obligations de reddition des comptes que les comptables patents pour les opérations relevant de leur gestion de fait ;
- prononce des amendes pour les comptables remettant leurs comptes en retard et les comptables de fait.

Dans ses attributions de contrôle du bon emploi des fonds publics (contrôle budgétaire et de gestion), la Cour :

- établit la conformité entre les comptes généraux des ordonnateurs et les comptes individuels des comptables ;
- fait part aux administrateurs des insuffisances et irrégularités observées dans la gestion des services et organismes placés sous leur responsabilité ;
- formule des conclusions générales et particulières sur l'exécution des lois de finances et l'emploi des deniers publics ;
- suggère toutes orientations de la politique de l'Etat en matière d'investissement.

Elle peut dans ces cas remplir une obligation constitutionnelle (rapports sur la loi de règlement et déclaration de conformité) s'autosaisir (programmation du Premier président) ou être saisi par le Président de la République (sur toutes questions de la compétence de la Cour) ou par le Parlement (enquêtes et études se rapportant aux recettes, aux dépenses, ou à la trésorerie).

Elle procède par voie de référé (aux ministres pour les cas les plus graves demandant réparation ou régularisation), lettre aux administrateurs ou rapports particuliers.

La Cour est aussi chargée de sanctionner les fautes de gestion (dans d'autres systèmes comparables à celui du Burkina Faso, cette fonction est exercée par une Chambre, un comité ou une Cour distincte qualifiée de « discipline budgétaire » afin de séparer les fonctions juridictionnelles des fonctions disciplinaires de la Cour).

Dans ce cas, elle contrôle les ordonnateurs et les autorités administratives qui décident de l'engagement, de la liquidation, ou de l'ordonnancement d'une dépense publique, c'est-à-dire, pratiquement les fonctionnaires ou agents de l'Etat, des collectivités locales ou des organismes publics.

Les fautes sanctionnées sont limitativement énumérées :

- non respect des règles applicables en matière de contrôle financier de l'engagement ;
- absence de pouvoir ou de délégation de signature ;
- infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ;
- omission délibérée de souscrire aux déclarations aux administrations fiscales ou établissement d'une fausse déclaration ;
- fourniture à autrui d'un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor.

Elle peut dans ce cas imposer des amendes pouvant aller jusqu'au double du montant du traitement ou salaire brut annuel de l'auteur de l'infraction.

Les travaux de la Cour se traduisent donc :

- par des arrêts fixant, le cas échéant des débet ;
- un rapport public annuel reprenant les observations faites à l'occasion des vérifications effectuées et suggérant des réformes jugées nécessaires remis au Président du Faso et publié au journal officiel ;
- des rapports particuliers sur les questions dont elle est saisie par le Président du Faso ;
- un rapport d'ensemble, au moins tous les deux ans, sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises contrôlées par elle ;
- des référés aux ministres ;
- des notes des Présidents de chambre aux directeurs ou aux chefs de service ou aux autorités de tutelle ;
- la déclaration générale de conformité et ses annexes accompagnées d'un rapport établi par la Cour sur l'exécution des lois de finances déposé en même temps que le projet de loi de règlement.

Les comptables en débet peuvent obtenir décharge totale ou partielle en cas de force majeure ou remise gracieuse par le Ministre des finances.

## **Les travaux de la Cour**

Seront successivement examinés les moyens de la Cour, la programmation des ses activités et ses activités.

## ***Les moyens de la Cour***

La Cour compte 18 magistrats dont 14 sont des magistrats financiers (certains sont des comptables) et 4 de l'ordre judiciaire.

La magistrature est un corps unique au Burkina. Les conditions d'accès au statut de magistrat ont été modifiées en 2006 : l'ancienneté requise a été portée à 20 ans (au lieu de 15). Par ailleurs, alors qu'auparavant un délai d'exercice de la fonction était fixé, il a été supprimé en sorte que les magistrats peuvent rester à la Cour jusqu'à leur retraite.

Les magistrats sont nommés en Conseil des ministres sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Les nominations sont préparées par une commission recensant les besoins et les moyens et présidée par un président d'une haute Cour. Elle est composée exclusivement de magistrats.

De façon générale, sans porter aucun jugement sur la mise en oeuvre passée de cette procédure, il faut noter que cette procédure de nomination, qui ne repose pas suffisamment sur l'accès par concours interne et trop sur la nomination par l'exécutif, même sous des garanties réelles de contrôle par un organe indépendant, ne fonde pas avec suffisamment de fermeté l'indépendance des membres de la Cour des comptes appelés à juger les comptes.

Tous les magistrats sont en poste (pas de détachement ou de mises à disposition). La fonction est trop jeune pour analyser la capacité de la Cour à donner à la fonction de magistrats l'attractivité nécessaire au recrutement des personnes les plus compétentes et l'autorité nécessaire.

L'organisation d'une mobilité entre les fonctions de magistrat et les postes les plus élevés de la fonction publique n'est pas encore étudiée.

Les magistrats sont assistés de 9 vérificateurs, de 4 greffiers, de trois chefs de services, de 4 secrétaires et de 21 autres personnels d'appui.

Elle dispose de deux véhicules tout terrain qui lui permettent de faire des visites en province.

## ***La programmation***

Elle est élaborée de façon collégiale sous la responsabilité du Premier Président (lettre de mission du Premier Président aux Présidents de chambre, propositions de ceux-ci soumises à un comité interne – Comité du rapport). Le Président de chambre attribue les dossiers aux magistrats.

Aucune méthode particulière n'a été définie pour déterminer les postes contrôlés. La programmation pluriannuelle est en cours d'élaboration.

## ***Les activités***

### ***L'activité juridictionnelle***

La Cour a été créée en 2000 et installée en 2002. La Cour a à faire face à un énorme passif : les comptes de gestion n'avaient pas été apurés pratiquement depuis l'indépendance : l'ancienne Chambre des comptes de la Cour suprême n'avait jugé aucun compte des collectivités locales et avait, par le seul arrêt qu'elle ait prononcé, jugé les comptes de sept trésoriers-payeurs généraux successifs pour la période de 1963 à 1983.

Les comptes qui doivent lui être transmis (Etat, collectivités territoriales, EPE) ne lui ont été transmis que depuis l'exercice 2001. La réception des comptes est très différente selon les postes comptables.

#### ***Les comptes transmis à la Cour des comptes***

- Les comptabilités des trois principaux comptables principaux (ACCT, Payeur général, Receveur général) ont été produites jusqu'en 2005 (transmises le 03/10/2006). En revanche les comptabilités des autres comptables principaux n'ont pas été transmises ;

- Les comptabilités des receveurs provinciaux (45 postes) ont été transmises jusqu'en 2004 (reçues en décembre 2005, elles doivent être transmises avant le 30 novembre de l'année qui suit l'année d'exécution) pour pratiquement tous les postes et toutes les années de 2001 à 2005 ;

- Les comptabilités des receveurs municipaux (105) ont été transmises jusqu'en 2004 (reçues en général en décembre 2005, sous les mêmes règles de délai que les comptabilités des receveurs provinciaux) pour pratiquement tous les postes ;

- La situation est plus contrastée pour les EPE (la liste en compte 61) ; pour 2004 toutes les comptabilités ont été reçues sauf 10 ; pour 2005 seulement 27 EPE ont transmis leur compte ; tous les comptes pour les exercices 2000 à 2002 n'ont pas été transmis.

Le greffe central ne possède pas une liste des postes comptables exhaustive (il pourrait la demander au Trésor) et ne connaît donc que les comptables qui lui ont transmis leur comptabilité. Il n'a pas d'informations complètes sur les organismes qui sont du ressort de la Cour (importance financière, nombre de liasses à produire etc.).

Aucune amende pour retard n'a été infligée, la Cour préférant dans cette phase de rattrapage procéder par la persuasion.

La Cour commence seulement l'examen de ces comptabilités ; elle a prononcé 65 arrêts provisoires sur 21 postes comptables sur 2001 à 2003 ; deux ont été transmis aux comptables concernés, les autres sont en cours d'examen par le parquet. La Cour n'a pas encore prononcé de jugements définitifs et donc aucun débet.

Aucun compte 2004 et 2005 n'a été examiné.

En ce qui concerne plus spécifiquement les comptables principaux, l'instruction des comptes de l'exercice 2001 est au stade de la rédaction des rapports à fin d'arrêt et des arrêts provisoires ; quant aux comptes de l'exercice 2002 ils sont en cours d'examen.

Aucune déclaration de gestion de fait n'a été prononcée. Un rappel de la notion a été fait dans le rapport public 2005.

Cinq EPE ont fait l'objet de contrôles sur place et 21 postes de receveurs municipaux.

La Cour des comptes n'a pas encore agi en tant qu'organe de cassation ni en tant qu'organisme de discipline budgétaire.

La Cour doit régler la question des comptes de l'Etat de 1984 à 2000 et de ceux des collectivités locales de 1963 à 2000, sinon il lui sera impossible de statuer définitivement sur les comptes postérieurs à ces périodes (ce qui impose qu'un texte d'habilitation fixe ses compétences sur ces comptes).

#### ***Le contrôle administratif***

Au début de son existence la Cour des comptes, qui ne disposait pas encore des comptes des comptables, a procédé à des contrôles administratifs sur place. Elle a contrôlé les collectivités locales et notamment les grandes villes sur les trois derniers exercices. Elle a aussi contrôlé des entreprises d'Etat (CNSS, ONATEL). Un magistrat procède en général à 4 contrôles administratifs par an.

Ces contrôles ont donné lieu à des référés ; il y a eu 17 référés depuis 2005. Ces référés ont été transmis aux ministres concernés et au Ministre des finances et du budget.

Mais aucun n'a été transmis au Parlement. Les référés font parfois l'objet (6 cas sur 17) d'une réponse de l'autorité et ces réponses sont suivies.

### ***Les rapports***

A ce jour, la Cour n'a publié qu'un seul rapport : le rapport public 2003-2004. Une lettre informant le Président de la République de l'achèvement de ce rapport et demandant une audience pour qu'il lui soit remis a été envoyée en mai 2005, date à laquelle le rapport était prêt. Le rapport, à cause de retard dans l'organisation de cette remise, n'a été rendu public qu'en juin 2006, avec un an de retard. Il a été publié in extenso.

Le rapport public pour 2005 a été adopté en décembre 2006.

La Cour n'a pas publié de rapport particulier et n'a pas été saisie par une des autorités habilitées à le faire.

Elle compte publier avant la fin 2007 le rapport public sur les entreprises publiques qu'elle doit faire tous les 2 ans. Les investigations sont en cours.

### ***L'examen de la loi de règlement par la Cour des comptes***

Les moyens consacrés à cette tâche sont réduits : la Chambre chargée des vérifications de l'Etat ne dispose que de 3 magistrats et de 3 vérificateurs.

Elle s'est régulièrement acquittée de cette tâche au cours des dernières années.

**Tableau 3-26-1 – Délai entre la réception des états financiers annuels et le dépôt à l'Assemblée nationale.**

<b>Exercice</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Date de dépôt du projet de loi</b>	Juin 2005	Sept 2006
<b>Date de dépôt du rapport de la Cour des comptes</b>	Novembre 2005	Décembre 2006
<b>Date d'adoption</b>	Mars 2006	

En ce qui concerne les mouvements de crédits en cours d'année, qui expliquent le passage des dotations figurant dans la loi de finances initiale aux crédits ouverts finalement disponibles, la Cour énumère les textes les autorisant, mais n'en fait pas, ministère par ministère, une analyse détaillée. Cette analyse serait pourtant d'une grande utilité pour le législateur.

Elle procède à des observations dont elle examine l'année suivante le sort que leur a réservé l'administration.

La Cour des comptes compare le projet de règlement aux comptes de gestion qui lui sont transmis par les comptables principaux. Elle établit une déclaration de conformité en comparant les comptes administratifs (comptes des ordonnateurs) aux comptes de gestion (comptes des comptables).

La montée en puissance de la Cour est indéniable ; les travaux réalisés montre que la Cour a la volonté d'exercer pleinement ses très importantes prérogatives et qu'elle dispose d'ores et déjà en son sein d'un personnel compétent, mais insuffisant en nombre au regard de l'héritage de l'ancienne chambre des comptes et des tâches courantes qui sont confiées à la Cour.

Une réflexion initiée et financée par l'Union européenne est en cours pour améliorer son fonctionnement et un plan d'action est en train d'être élaboré avec l'aide d'un cabinet extérieur (2AC).

Il faut enfin signaler que le Burkina Faso est membre de l'INTOSAI et y est représenté par l'Inspecteur général d'Etat (chef de l'IGE).

## Notation

Une des difficultés soulevées par la notation de cet indicateur tient au fait que l'activité de la Cour des comptes est très différente selon les différents champs de compétence qu'elle doit exercer (contrôle des comptes, contrôle administratif, rapport sur le projet de loi de règlement), et selon les institutions qui relèvent de sa compétence (Etat, EPE, principalement, pour ce qui concerne le champ du PEFA).

*La composante i) porte sur l'étendue de la vérification (contrôle des comptes et contrôle administratif).*

L'étendue de cette vérification est très faible. Elle ne permet pas d'atteindre la note C (les entités contrôlées représentent au moins 50% des dépenses) ; la note est D (les entités représentent moins de 50% des dépenses).

*La composante ii) porte sur les délais de présentation des rapports.*

La notation est très différente selon les rapports considérés. Pour les rapports sur les Etats financiers (en fait rapport sur le projet de loi de règlement) la note A est justifiée (la Cour transmet son rapport dans les 4 mois après la réception du projet de la direction du budget) ; mais pour les rapports sur les comptes des comptables, pour les rapports publics, et les rapports sur les autres entités contrôlées (EPE notamment), les délais sont très longs, lorsque les rapports sont établis. Pour ces rapports la note est D (les délais sont présentés au-delà des 12 mois de la note C). La note C a été retenue comme moyenne entre ces deux notations pour les lois de règlement et pour les autres rapports.

*La composante iii) porte sur le suivi des recommandations.*

Un problème identique se pose pour cette composante. Le rapport sur la loi de règlement contient des recommandations qui font l'objet d'un suivi dans le rapport suivant. Pour les autres rapports, la question ne se pose pas. La note C a été retenue.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
D	i) Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales.	La Cour n'a pas encore vérifié les comptabilités 2004-2005. Elle a seulement entamé la vérification de certaines comptabilités antérieures et émis quelques jugements provisoires.
C	ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement dans les 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	La Cour des comptes vient d'être créée. Elle monte en puissance. Elle a à gérer le lourd passif de l'inaction du vérificateur externe antérieur. Elle produit encore peu de rapports et certains de ceux qu'elle produit (rapport public 2003-2004) ont été publiés tardivement.
C	iii) Une réponse formelle est donnée, quoique avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Il existe peu de preuve quant à un suivi quelconque.	La Cour n'a encore émis que peu de recommandations, sauf pour la loi de règlement.

## **PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif**

La discussion budgétaire commence après le dépôt du projet de loi de finances par le Ministre des finances et du budget le dernier mercredi du mois de septembre. Les travaux se déroulent soit en Commission des finances et du budget, soit en séance plénière. Des modifications peuvent être apportées par l'exécutif au budget en cours d'exercice sous certaines règles.

### **Le travail de la Commission des finances et du budget**

Dans une première phase, la Commission des finances et du Budget, élargie à deux représentants des commissions parlementaires correspondant aux budgets des ministères techniques (soit une quarantaine de personnes), élabore un rapport qui est présenté à l'Assemblée en séance plénière pour discussion et délibération. Cette commission est composée de tous les représentants des groupes parlementaires à proportion de leurs représentation dans l'assemblée.

Cette première phase dure 2 mois environ (octobre et novembre) et est composée elle-même de quatre étapes.

#### *Première étape*

Elle consiste en :

- une audition du Ministre des finances par la Commission élargie ;
- un débat sur les grandes orientations avec le Ministre ;
- un examen avec le Ministre des grandes masses de recettes et de dépenses.

Cette première étape dure trois jours ; elle se déroule en présence du Ministre et de ses principaux collaborateurs.

#### *Deuxième étape*

La Commission se répartit en sous commissions sectorielles chargées d'analyser les budgets des ministères dans le détail. Elle examine les réponses aux questionnaires transmis en août et renvoyés en septembre par les administrations sur l'exécution du budget en cours, les difficultés d'exécution et les hypothèses sous tendant les prévisions budgétaires du projet de loi de finances.

Ces sous commissions élaborent un rapport par ministère transmis à la Commission.

Des sous commissions thématiques sont aussi constituées sur des questions spécifiques apparaissant importantes (en 2003 : la question des recettes de services de l'Etat qui stagnaient ; en 2005 : la dette ; en 2006 : les implications pour la gestion des ressources humaines et l'efficacité de l'administration de la limitation systématique des dépenses de salaires imposée par les bailleurs de fonds).

#### *Troisième étape*

La Commission des finances en formation plénière examine les rapports et auditionne tous les membres du gouvernement et les présidents des grandes institutions publiques.

#### *Quatrième étape*

C'est la phase d'arbitrage et de rédaction du rapport final. A cette fin, un petit noyau de cette Commission est constitué et il travaille avec un représentant du Ministre des finances



ayant pouvoir de décision. Des ajustements au projet de budget sont alors élaborés. D'après le président de la Commission, ces projets de modifications portent sur 1 ou 2% des recettes et des dépenses et ne remettent jamais en cause l'économie générale du projet.

Les arbitrages sont confiés à un petit comité spécifique qui renvoie à la Commission les cas difficiles. La méthode de ce comité et de la Commission est d'aboutir à un consensus, de discuter jusqu'à ce qu'un accord puisse être dégagé et d'éviter les votes.

Les travaux s'achèvent par un rapport d'environ 70 pages ; celui qui est relatif au projet de budget 2007 nous a été transmis.

Les projections à moyen terme servent de cadre général à la discussion budgétaire mais elles ne font pas l'objet d'un débat.

Après le dépôt du rapport les membres de la Commission peuvent proposer des amendements dans un délai de 48 heures.

### **Les travaux en séance plénière de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale est composée de 111 députés. Les séances sont publiques. L'examen du projet de loi dure en général une semaine.

Les deux premiers jours, les députés écoutent le rapporteur général de la Commission des finances leur présenter le rapport. Après un débat général pendant lequel les députés peuvent poser toutes les questions qu'ils souhaitent au rapporteur général ou au gouvernement les députés se mettent d'accord sur le contenu du rapport.

L'assemblée procède ensuite à l'examen systématique des propositions du gouvernement. Les recettes sont votées par article et les dépenses par titre et section (ministère). Les amendements ne peuvent être reçus que s'ils n'accroissent pas le déséquilibre budgétaire. Les comptes spéciaux sont examinés.

Enfin, l'Assemblée procède au vote de la loi de finances proprement dite article par article. L'avant dernier article porte sur l'équilibre global du budget. Le dernier article, qui porte approbation de la loi de finances, est délibéré après que tous les groupes parlementaires se sont exprimés sur l'ensemble du budget.

Le vote du projet a toujours été acquis avant le 15 décembre, même en 2005, année au cours de laquelle le débat s'est déroulé en même temps que l'élection présidentielle.

Au total, l'étendue du contrôle parlementaire est donc très large. L'assemblée examine les politiques, le cadre budgétaire et le détail des recettes et des dépenses. Toutefois, elle ne débat pas des priorités à moyen terme. La procédure pour l'examen du budget est bien établie. Les délais d'examen des projets de budget sont d'environ deux mois et demi.

### **Les règles de modification du budget en cours d'exercice**

Elles sont claires et classiques dans leurs principes. Elles sont précisées dans l'encadré *Les règles de modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif et leur respect*. Toutefois, les limites et seuils choisis pour ces règles sont peu contraignants.

Les réallocations sous forme de virements ne sont pas limitées ; celles qui sont opérées par transferts sont limitées au dixième des crédits concernés.

L'augmentation totale des dépenses par décret d'avance n'est pas quantitativement limitée. Les limites fixées par la condition qu'ils ne modifient pas l'équilibre financier de la loi initiale et par la nécessité d'une ratification rapide ne sont pas strictement précisées.

Les montants des crédits globaux, qui ne font pas l'objet d'imputation a priori, ne sont pas limités.

Il n'est pas prévu que dépassement des crédits évaluatifs soient régularisés par une loi de finances rectificative ou une loi de règlement.

### **Les règles de modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif et leur respect**

S'agissant du budget général et des crédits de paiement.

Deux catégories de crédit sont distinguées :

- Les crédits évaluatifs qui sont des prévisions de dépenses obligatoires résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions approuvées par la loi, limitativement énumérées (notamment : dette publique, frais de justice et réparations civiles, remboursements, dégrèvements et restitutions, dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances) dont le règlement ne saurait souffrir d'insuffisances de crédit. Les dépenses peuvent s'imputer au-delà de la dotation inscrite au programme qui les concerne.
- Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être, sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Selon la loi N°006-2003/AN relative aux lois de finances les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou un ensemble de services et sont spécialisés par chapitre groupant des dépenses selon leur nature et leur destination.

Il existe cependant des cas de dérogations, ce sont les crédits globaux qui ne sont pas imputés à des services ou des titres; ils sont de deux types :

- Les crédits globaux dans certains chapitres qui sont destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou des dépenses accidentelles ;
- Les crédits globaux dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ; l'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du Ministre chargé des finances.

Ces crédits globaux ont un caractère provisionnel.

La répartition des dotations budgétaires initiales peut être modifiée par le gouvernement :

- par transferts (modification du service responsable sans modification de la nature de la dépense) ; ces transferts sont déterminés par décret en Conseil des ministres sur rapport du Ministre chargé des finances ; ils doivent rester dans le même titre ; ils doivent être maintenus dans la limite du dixième de la dotation initiale votée par l'Assemblée nationale de chacun des chapitres intéressés à l'exception des crédits globaux ; ils ne peuvent être opérés d'une dotation évaluative vers une dotation limitative ;
- par virements ; ces virements modifient la nature de la dépense prévue par la loi de finances ; ils ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur d'un même chapitre du même titre ; ils sont fixés par arrêté du Ministre chargé des finances ; ils ne peuvent, eux non plus, être opérés d'une dotation évaluative vers une dotation limitative.

Les dotations elles-mêmes peuvent être modifiées dans les conditions suivantes :

- es dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs peuvent dépasser la dotation initiale ;
- les dotations des crédits limitatifs ne peuvent être dépassées que dans les limites suivantes, sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante :
  - dans la limite d'un crédit global pour les dépenses accidentelles, pour faire face à des calamités ou des dépenses urgentes et imprévues, par décret sur rapport du ministre chargé des finances ;
  - en cas d'urgence et s'il est établi par un rapport du Ministre chargé des finances que l'équilibre financier de la loi initiale n'est pas modifié, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance ; ils doivent être ratifiés par l'Assemblée dans la prochaine loi de finances.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance en conseil des ministres ; ils doivent être ratifiés par un projet de loi de finances déposé immédiatement ou à l'ouverture de la prochaine session de l'Assemblée nationale.

Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par le ministre chargé des finances après avis du ministre intéressé.

S'agissant des budgets annexes et des comptes spéciaux, les règles sont aménagées.

Pour les budgets annexes les crédits limitatifs pour les dépenses d'exploitation et l'investissement peuvent être majorés par arrêté du Ministre chargé des finances, s'il est établi que l'équilibre financier de la loi de finances initiale n'est pas modifié et qu'il n'en résulte pas de charges supplémentaires pour les années ultérieures.

Pour les comptes spéciaux les règles varient selon la nature des comptes.

Pour les comptes de commerce, seul le découvert a un caractère limitatif. Pour les comptes d'opérations monétaires, la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative.

Le Parlement ne reçoit pas périodiquement des états d'exécution du budget. Il est, cependant, régulièrement tenu informé des décrets de réallocations des crédits et il vérifie leur régularité.

La loi de finances rectificatives intervient en général en décembre, c'est, sauf circonstances exceptionnelles, comme en 2003, dans la période récente, une loi de régularisation qui suscite peu de débats.

### **Notation**

L'indicateur est constitué de 4 composantes.

*La première i) porte sur la portée de l'examen par le parlement.* Cette portée est très large et complète et correspond à la note A, notamment parce qu'elle englobe l'examen des priorités à moyen terme (sinon la note B aurait été donnée).

*La seconde ii) porte sur les procédures d'examen.* Ces procédures sont bien établies et bien respectées, elles font notamment une large place au travail en commissions spécialisées d'examen et aux procédures d'arbitrage (ces derniers points distinguant la note A de la note B qui exige simplement des procédures simples et respectées).

*La troisième iii) porte sur le temps imparti pour l'ensemble des étapes de l'examen.* Comme le parlement dispose de trois mois pour examiner le projet, la condition pour obtenir la note A est satisfaite (deux mois au moins).

*La composante iv) porte sur les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice par l'exécutif sans accord du Parlement.* Ces règles sont parfaitement définies, et leur respect est contrôlé par la Cour des comptes. Les limites sont strictement définies, toutefois ces limites sont relativement larges (ce que confirme l'indicateur PI-2) et elles permettent des réallocations « très importantes », la note B doit être donnée. La note A aurait été donnée si les réallocations permises avaient été faibles et C si ces règles n'avaient pas été respectées ou si elles avaient permis des augmentations de dépenses.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justification
A	i) Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes.	Le contrôle parlementaire porte sur l'ensemble du projet de budget et le parlement mène une analyse d'abord globale du budget pour en examiner l'économie générale et les principales politiques, puis entre dans le détail des dépenses et des recettes.
A	ii) Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation.	Les contrôles parlementaires sont très complets, ils sont très organisés, ils font appel à de nombreuses commissions et à des structures d'arbitrage des amendements.
A	iii) Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.	Le parlement commence l'examen du projet de loi de finances en octobre et l'achève à la mi décembre.
B	iv) Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique, mais elles permettent des réallocations très importantes.	Les règles de réaffectation des crédits par l'exécutif sont claires, appliquées, mais insuffisamment contraignantes, comme le confirme l'indicateur PI-2.

## **PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif**

La Cour des comptes doit, selon la constitution, assister l'Assemblée nationale lorsque celle-ci « règle les comptes de la nation » selon des modalités fixées par la loi de finances.

De façon très large, la constitution prévoit que la Cour peut alors être chargée par l'Assemblée nationale de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.

### **Examen de la loi de règlement et du rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement**

#### *Les règles*

Les textes imposent peu de contraintes à l'examen du rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement par l'Assemblée nationale.

La loi N° 006-2003/AN relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de règlement est distribué à l'Assemblée nationale (en même temps qu'il est transmis à la Cour des comptes) au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget.

Elle dispose seulement que tant que le projet de loi de règlement n'a pas été déposé, les projets de loi de finances initiales à venir ne peuvent être soumis à l'Assemblée nationale.

Elle n'impose aucune limite de temps au dépôt du rapport de la Cour des comptes (qui doit être remis « sitôt son établissement définitif par la Cour des comptes ») ni à l'examen, et donc à l'adoption, de la loi de règlement par l'Assemblée nationale.

Ces règles n'imposent pas des contraintes assurant l'obtention d'une note maximum à la composante i) qu'elles concernent. Elles restent silencieuses sur les autres composantes.

#### *La pratique*

Dans la pratique, à la suite d'un accord interne entre l'Assemblée nationale, le Ministère des finances et du budget, et la Cour des comptes, les projets de loi de règlement sont déposés en septembre (avec le projet de loi de finances initiale) et le rapport de la Cour des comptes à la fin du mois de novembre (en 2006, pour le rapport 2005). Le rapport de la Cour porte, pour des raisons matérielles, la date de décembre mais une version définitive a été remise en novembre au Parlement.

L'assemblée nationale examine l'ensemble au cours de la première session parlementaire (qui commence le 1<sup>er</sup> mercredi du mois de mars).

Le débat est très court, il dure deux jours. Après présentation par le Ministre des finances et du budget et l'audition du Premier président de la Cour des comptes, qui dure un jour, le projet est adopté, en général sans débat majeur.

### **Examen des autres rapports de vérification externe par l'Assemblée nationale**

L'assemblée nationale est destinataire du rapport public de la Cour des comptes. En fait elle n'a reçu que le seul rapport rédigé par la Cour, le rapport sur 2003 et 2004 transmis en décembre 2006.

Elle reçoit comme autre rapport sur les entités publiques les rapports des Conseil des assemblées générales des EPE, des entreprises d'Etat et des entreprises à capitaux publics.

Ces rapports sont transmis aux sous-comités techniques chargés d'examiner les projets de budget des ministères techniques.

Les responsables des EPE et entreprises d'Etat sont parfois auditionnés par la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

En 2006 l'Assemblée a mené un travail spécifique sur les EPE du domaine de l'agriculture.

## **Recommandations du Parlement à l'exécutif**

L'Assemblée nationale exprime des recommandations sur le fonctionnement de l'administration et des EPE dans le rapport général sur le projet de budget de l'Etat. Ces recommandations cependant ne s'appuient pas sur les rapports d'audit externe (qui sont rares) mais sur les auditions des Ministres et des responsables des EPE menées lors de l'examen du projet de loi de finances. Il n'est pas examiné dans ces rapports, cependant, si les recommandations des années précédentes ont été suivies d'effet.

## **Notation**

La notation soulève des difficultés dans la mesure où, comme cela a été indiqué dans l'indicateur PI-26, l'audit externe est encore peu développé, sauf pour l'examen des comptes annuels (rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement).

On a considéré que cet indicateur PI-28 pour les composantes i) et ii) (délais d'examen des rapports et auditions associées) ne concernait que le Parlement et sa capacité à se saisir des audits externes disponibles et donc ne portait, exclusivement, que sur l'examen par le Parlement des rapports reçus par lui (l'importance et l'étendue de l'audit externe ayant déjà été notées en PI-26). En revanche on a considéré que pour la composante iii) (recommandations et suivi des recommandations) le champ était plus large que les rapports reçus de l'audit externe et que ce qui devait être noté était la capacité en général du Parlement à contrôler l'exécutif et à formuler des recommandations suivies d'effets, et non sa capacité à exploiter les rapports fournis par l'audit externe pour formuler des recommandations suivies d'effets à l'exécutif.

*La composante i) porte sur le respect des délais impartis.* On a donc fait porter la notation sur les rapports existants, c'est-à-dire, en l'occurrence, le rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement. Pour ce rapport la notation est B puisque la loi de règlement et le rapport de la Cour des comptes sont examinés en général 6 mois après leur dépôt (la note A aurait été accordée si ce délai avait été de 3 mois et la note C aurait été donnée si ce délai avait été de 12 mois).

*La composante ii) porte sur les auditions menées par la Parlement visant à approfondir les conclusions des rapports reçus.* On a appliqué cette notation, comme pour la composante i), au rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement. Comme le Président de la Cour des comptes est systématiquement auditionné, ainsi que le Ministre des finances, la note est A (elle aurait été B si les auditions ne portaient que sur certains aspects du rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement).

*La composante iii) porte sur les recommandations faites par le Parlement à l'exécutif et sur leurs suites* (en général, et pas seulement à la suite des rapports d'audit externe). Comme les rapports d'audits externes sont rares ainsi que les auditions des responsables d'administration et d'EPE sur le fonctionnement des entités dont ils ont la charge, mais qu'ils font l'objet de quelques recommandations, la note appliquée est C (des mesures sont recommandées et l'administration y donne rarement suite). Elle aurait été D si le Parlement ne

formulait aucune recommandation, ce qui n'est pas le cas, et B si le fonctionnement de l'administration et des EPE était bien contrôlé par le Parlement via les audits externes, et si celui-ci avait une réelle capacité d'influence à travers ce contrôle.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) <b>Note globale : C+</b>	Justification
<b>B</b>	i) L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 6 mois suivant la réception des rapports.	La loi de règlement est examinée en mars alors qu'elle est reçue en septembre de l'année précédente. Mais il y a peu de rapports de vérification externe par la Cour des comptes. Les rapports disponibles sont les comptes rendus des assemblées générales des établissements publics et des entreprises publiques.
<b>A</b>	ii) Des auditions approfondies portant sur les principales conclusions se tiennent de manière systématique avec les responsables de l'ensemble ou de la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification, d'une vérification négative ou comportant des réserves.	La loi de règlement fait l'objet d'une audition du Ministre des finances et du budget et du Premier président de la Cour des comptes. Les responsables des établissements publics et des entreprises publiques sont épisodiquement auditionnés.
<b>C</b>	iii) Des mesures sont recommandées à l'exécutif qui y donne rarement suite.	Le Parlement dispose de peu de rapports d'audit sur l'administration et les EPE et a peu de moyens de leur faire des recommandations suivies d'effet sur cette base. Il s'appuie sur les auditions des ministres et des responsables des EPE réalisées lors de l'examen du projet de loi de finances.

## **3.7 Pratique des bailleurs de fonds**

### **Généralités sur les indicateurs D-1, D-2 et D-3**

Quelques remarques préliminaires sont consacrées à présenter l'organisation de l'action des partenaires techniques et financiers, ainsi que la méthode utilisée pour établir la notation des trois indicateurs.

#### ***L'organisation de l'action des partenaires techniques et financiers***

En adoptant un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) en 2000 et révisé en 2004, le Burkina Faso a affirmé sa volonté d'assurer sa mise en œuvre à travers le budget de l'Etat. Dès lors, il était important de mettre en place un cadre de partenariat et de dialogue plus ouvert avec les partenaires, pour accroître l'efficacité des interventions et leur impact en matière de réduction de la pauvreté. La signature le 11 janvier 2005 du Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP) s'inscrit dans cette perspective. Ce cadre regroupe actuellement autour du Gouvernement burkinabé, 9 partenaires techniques et financiers : la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne, la France, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne.

Le programme d'activité du CGAB-CSLP inclut l'objectif d'améliorer la prévisibilité des ressources à moyen terme 2007-2009 et de favoriser les déboursments en 2006 en cohérence avec le cycle budgétaire de l'Etat et la programmation initialement arrêtée avec les partenaires.

Le CGAB-CSLP a établi deux bilans d'activité, pour les années 2005 et 2006 (disponibles en février de l'année qui suit). Ce bilan inclut une comparaison entre les prévisions de l'aide budgétaire et les décaissements, ainsi qu'une programmation détaillée des décaissements par type d'appui budgétaire (tranche fixe macroéconomique, tranche fixe CSLP, tranche variable CSLP, tranches sectorielles, ...).

#### ***Méthode de notation des indicateurs des pratiques des bailleurs de fonds***

Les estimations nécessaires à la notation des indicateurs des pratiques des bailleurs de fonds reposent sur trois sources.

1. Les rapports de la Direction générale de la coopération (DGCOOP).
2. Les bilans d'activité du CGAB-CSLP.
3. Un questionnaire qui a été proposé aux bailleurs ; les réponses obtenues couvrent à peu près 80% de l'aide.



## **D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct**

La question de la prévisibilité de l'appui budgétaire direct est traitée de deux points de vue, celui de son taux de réalisation annuel et celui des retards de décaissement trimestriels.

### **Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement**

L'enveloppe totale des appuis budgétaires programmés pour 2005 du groupe CGAB-CSLP, dont l'estimation a été transmise au Gouvernement fin 2004, s'est élevée à 93,9 milliards de FCFA, dont 56,9 milliards de FCFA (soit 60,6%) sous forme de dons et 37 milliards de FCFA (soit 39,4%) sous forme de prêts. Les décaissements se sont élevés à 93,0 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 99,0%.

Les prévisions d'appuis budgétaires pour 2006 arrêtées au 1<sup>er</sup> décembre 2005 s'élèvent à 97,9 milliards de FCFA, dont 53,8 milliards de FCFA, (soit 55%) sous forme de dons et 44,0 milliards de FCFA (soit 45%) sous forme de prêts.

Ces prévisions concernent 8 partenaires (Banque Mondiale, BAD, Pays-Bas ; Danemark ; Allemagne ; Commission Européenne ; Suède ; Suisse). Ce montant ne comprend pas les tranches de 2005 non décaissées qui pourraient être reportées en 2006.

La loi de finances inclut un tableau des appuis budgétaires qui fait apparaître les prévisions de ces huit partenaires, plus la France, d'où un total un peu supérieur, de 102,9 milliards de FCFA.

Les décaissements se sont élevés à 101,0 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de **103,2%**.

### **Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)**

Les bilans d'activité du CGAB-CSLP permettent de mettre en œuvre la méthodologie du PEFA.

#### *Calcul du retard pondéré de décaissement*

Le tableau 3-D1-1, dont les données sont tirées des bilans d'activité 2005 et 2006 du CGAB-CSLP, détaille le calcul du retard de décaissement pondéré au sens du PEFA.

Les fonds retardés sont calculés chaque trimestre, en %, par différence entre le pourcentage de décaissement prévu et le pourcentage de décaissement réalisé. Le résultat est positif pour un retard, négatif pour une avance. A titre d'exemple, au deuxième trimestre 2005, 13,9% des fonds de l'année sont retardés d'un trimestre (colonne % retardé). Dans la mesure où il reste trois trimestres à courir, le retard pondéré sur l'ensemble de l'année est calculé comme  $13,9\% \times 3 = 41,8\%$  (colonne % pondéré). Le trimestre suivant, il y a avance de décaissement (ou, ce qui revient au même, rattrapage du retard) qui porte sur 9,0% des fonds, et qui vont, puisqu'il reste deux trimestres à courir, conduire à un retard pondéré négatif (une avance) égal à  $-9\% \times 2 = -18,0\%$ .

**Tableau 3-D1-1 – Prévisions trimestrielles et décaissements des aides budgétaires**

	Prévisions 2005		Décaissements 2005		% retardé	% pondéré
	mia FCFA	%	mia FCFA	%		
1er trimestre	1,8	1,9%	3,5	3,7%	-1,8%	-7,3%
2e trimestre	31,4	33,4%	18,1	19,5%	13,9%	41,8%
3e trimestre	40,7	43,3%	48,7	52,4%	-9,0%	-18,0%
4e trimestre	20,0	21,3%	22,7	24,4%	-3,1%	-3,1%
TOTAL	93,9	100,0%	93,0	100,0%		<b>13,4%</b>

	Prévisions 2006		Décaissements 2006		% retardé	% pondéré
	mia FCFA	%	mia FCFA	%		
1er trimestre	8,8	9,0%	22,0	21,8%	-12,8%	-51,1%
2e trimestre	50,3	51,4%	19,7	19,5%	31,9%	95,7%
3e trimestre	38,7	39,6%	50,2	49,7%	-10,1%	-20,2%
4e trimestre	0,0	0,0%	9,1	9,0%	-9,0%	-9,0%
TOTAL	97,9	100,0%	101,0	100,0%		<b>15,4%</b>

Source : CGAB-CLSP – Bilan d'activités 2005 et 2006.

Note : colonne % retardé : + = retard ; - = avance.

### Résultats

Les retards de décaissements au sens du PEFA valent 13,4% en 2005 et 15,4% en 2006, ce qui est faible au regard des critères de notation du PEFA, conduisant à la note A pour cette composante.

### Commentaires sur les estimations de prévisibilité annuelle et trimestrielle

Des incertitudes, d'ordre de grandeur mineur, portent sur les résultats ci-dessus, qui concernent diverses raisons de non décaissement et des décaissements non programmés.

#### Diverses raisons de non décaissement

Des tranches initialement programmées en 2006 n'ont pu être décaissées. Le total de ces tranches est de 5,9 milliards de FCFA. Ce montant joue négativement sur l'écart annuel et sur les délais trimestriels, mais il est compensé par des décaissements non programmés (voir ci-dessous). La question est de savoir à qui imputer ces non décaissements, au gouvernement ou aux bailleurs, qui font seuls l'objet des indicateurs D1 à D3. Ainsi, les non décaissements de la Commission Européenne et du Royaume des Pays-Bas s'expliquent par la non satisfaction des conditions de décaissement y relatives. Le non respect de ces conditions de décaissements aurait entraîné un gap de financement si certains partenaires n'avaient pas fait des décaissements non prévus.

L'élimination des non décaissements de la Commission européenne et des Pays-bas, pour un montant global de 4,6 milliards de FCFA conduirait à modifier le taux de réalisation des décaissements pour le porter, en 2006, de 103,2% à 108,2%.

Ces deux non décaissements étaient programmés à raison de 3,3 milliards pour le deuxième trimestre (Commission européenne) et de 1,3 milliards pour le troisième trimestre (Pays-bas). La non attribution de ces non décaissements aux bailleurs conduit à réduire le retard pondéré de 15,4% à 2,6%. Ce dernier résultat est sans doute plus conforme à l'esprit de la méthodologie PEFA.

### *Décaissements non programmés*

Des décaissements non programmés se sont élevés à 9,6 milliards de FCFA en 2006.

Les raisons qui les expliquent sont diverses. Si le décaissement des Pays-Bas s'explique par une augmentation structurelle envisagée de leur appui budgétaire (période 2007-2009, décaissement additionnel en 2006 provisoirement fait sur convention bilatérale actuelle en avançant le décaissement de cette somme sous cette convention de l'année 2008 à l'année 2006), celui de la Commission Européenne est dû à la différence de programmation sur leur tranche variable 2006 (décaissement basé sur 80,3% et non sur 70% comme annoncé). Quant à la France, elle a procédé à deux décaissements dont la 2<sup>ème</sup> tranche de la Subvention d'Ajustement Structurel programmée et non décaissée en 2005 et une tranche non initialement programmée en 2006. Ces deux décaissements n'avaient pas été programmés puisque le moment de la levée de la conditionnalité relative à la Cour des Comptes (novembre 2006), qui était un préalable dans les deux cas, n'était pas connu en début d'année

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b> <b>Note globale : A</b>	<b>Justification</b>
<b>A</b>	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 5% aux prévisions.	Le taux de réalisation de l'aide budgétaire vaut : - en 2005 : 99,0% ; - en 2006 : 103,2% (108,2% compte tenu des non décaissements non imputables aux bailleurs).
<b>A</b>	ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 25 % au cours de deux des trois dernières années.	Les retards effectifs pondérés valent : - en 2005 : 13,4% ; - en 2006 : 15,4% (2,6% compte tenu des non décaissements non imputables aux bailleurs).

## **D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents**

La programmation et le suivi des projets et programmes sont assurés par la Direction Générale de la Coordination et de l'Evaluation des Investissements (DGCEI) du Ministère de l'économie et du développement. Elle établit en concertation avec la DGB, la DGEP et les autres services techniques du Ministère des finances et du budget, le projet de budget d'investissement.

Le budget de l'Etat ne retenait en principe que les projets dont le financement était acquis avant le dépôt du projet de budget à l'Assemblée nationale. Des écarts importants étaient constatés entre les projets inscrits au budget et ceux effectivement en cours de réalisation. Actuellement, la plupart des bailleurs exigent l'inscription de leurs appuis projet dans le budget. Les écarts entre le budget et les aides effectives tendent à se réduire, en raison notamment de l'amélioration de la prévisibilité des aides des partenaires les plus importants. Selon les responsables de la DGCOOP, environ 80% de l'aide projet est maintenant déterminée avant le dépôt du projet de budget à l'Assemblée nationale (ce que confirme l'estimation ci-après sur la base des réponses au questionnaire aux bailleurs). Les décaissements sont prévus par ministère et par projet.

Depuis 2004, la DGCOOP a mis en place une base de données et une procédure de collecte d'informations mensuelles sur les décaissements d'aide projet. L'exhaustivité de l'information a été nettement améliorée depuis 2005. Les situations mensuelles de décaissement sont établies par bailleur et par secteur (ministère), et servent à l'élaboration du TOFE mensuel.

En relation avec la Direction des services informatiques du Ministère des finances et du budget, la DGB et la DGCOOP, la DGTCP a mis en place un projet de développement d'un Circuit Intégré des Financement Extérieurs (CIFE). Ce système sera interfacé avec le Circuit intégré de la dépense (CID) et le système SYGADE de gestion de la dette dont les fonctionnalités ont été adaptées au suivi de l'aide projet.

Le tableau 3-D2-1 exploite les réponses à un questionnaire soumis par la mission PEFA aux bailleurs. Il fait apparaître un taux de 86% de mise à disposition des prévisions de l'aide projet (programme) avant le vote de la loi de finances.

Les délais de mise à disposition des rapports trimestriels sont inférieurs à un mois pour environ 40% des financements, inférieur à un mois et demi pour environ 65% des financements.

**Tableau 3-D2-1 – Calcul de la part de l'aide projet disponible avant le vote de la loi de finances (année 2006)**

	1 Part de l'aide projet de l'exercice 2006 prévue communiquée à l'administr.	2 Répartition par ministère ou secteur	3 Part de l'aide projet faisant l'objet de rapports trimestriels	4 Délais de mise à disposition des rapports trimestriels	5 Part des bailleurs – réalisations 2006	6 = 1 x 5
Pays-bas	60%	OUI	0%		11.3%	6.8%
PNUD	100%	NON	NA	NA	0.0%	0.0%
UNICEF	0%	OUI	100%	NA	0.0%	0.0%
BANQUE MONDIALE	100%	OUI	100	45 JOURS	26.4%	26.4%
France	100%	OUI	0%		11.8%	11.8%
BAD	0%	NON	0%		7.7%	0.0%
SUISSE	100%	OUI	100%	NA	0.0%	0.0%
DCE	100%		100%	15 JOURS	35.0%	35.0%
SUEDE	76%	OUI	NA		1.4%	1.1%
Allemagne	50%	OUI	100%	0 MOIS	0.9%	0.4%
DANEMARK	84%	OUI	100%	1 MOIS	5.4%	4.6%
TOTAL					100.0%	<b>86.1%</b>

Source : questionnaire de la mission PEFA.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justification
<b>B</b>	i) Au moins 50 % des bailleurs de fonds (y compris les cinq plus importants) fournissent des estimations sur les décaissements d'aide projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, assorties d'une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.	De l'ordre de 86% des bailleurs de fonds fournissent des estimations sur les décaissements d'aide projet avant le vote de la loi de finances, assortie d'une ventilation par ministère.
<b>C</b>	ii) Les bailleurs de fonds fournissent des rapports trimestriels dans les deux mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget. L'information ne donne pas nécessairement une ventilation conforme à la classification budgétaire du gouvernement.	Les bailleurs de fonds fournissent des rapports trimestriels dans un délai d'un mois et demi pour environ 65% des financements.

### D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

C'est encore les réponses au questionnaire de la mission PEFA aux bailleurs qui ont été mises à profit pour estimer la part de l'aide gérée sur la base des procédures nationales. Le tableau 3-D3-1 rend compte du calcul.

En ce qui concerne l'aide projet/programme, les réponses au questionnaire font apparaître des situations différenciées selon les bailleurs et, parfois, selon le domaine du système national de dépense. Ainsi, dans le cas de l'Agence française de développement (AFD), les procédures de passation des marchés et de contrôle du service fait sont les procédures nationales, par contre le paiement est effectué et la comptabilité tenue par l'AFD. Seuls les bailleurs bilatéraux recourent aux procédures nationales de façon significative. Au total, le pourcentage de la part des ressources des bailleurs de fonds qui utilisent les systèmes nationaux, calculé en moyenne sur les domaines (passation des marchés, paiements/comptabilité, vérification et établissement de rapport), est de l'ordre de 26%. Si l'on considère l'aide totale, budgétaire et projet/programme, compte tenu de ce que, par définition, l'aide budgétaire est gérée selon les procédures nationales, c'est de l'ordre de 51% de l'aide qui est gérée selon les procédures nationales.

**Tableau 3-D3-1 – Calcul de la part de l'aide gérée selon les procédures nationales (année 2006)**

	Proportion de l'aide gérée selon les procédures nationales %				5 = (1+2+3+4)/4	6 Part des bailleurs – réalisations 2006	7 =6 x 5
	1 Passation des marchés	2 Paiements/ Comptabilité	3 Vérification du service fait	4 Etablissement des rapports			
Pays-bas	32	43	43	0	30	11.3%	3.3%
PNUD	28	30		26	21	0.0%	0.0%
UNICEF					0	0.0%	0.0%
BANQUE MONDIALE	3	3	3	3	3	26.4%	0.8%
France	51	14	51	51	42	11.8%	4.9%
BAD	0	0	100	100	50	7.7%	3.9%
SUISSE	0	0	0	0	0	0.0%	0.0%
DCE	2	2	2	83	22	35.0%	7.8%
SUEDE	65	65	65	65	65	1.4%	0.9%
Allemagne	90	90	100	100	95	0.9%	0.8%
DANEMARK	100	84	84	0	67	5.4%	3.7%
TOTAL						100%	26.1%

*Note* : Le décret N° 2003-269/PRES/PM/MFB portant réglementation générale des achats publics dispose que « les achats publics financés par des ressources extérieures sont soumis aux dispositions du présent décret dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions des accords de financement ». Il n'a pas été considéré que, de ce fait, le recours par un bailleur de fonds aux dispositions de l'accord de financement constituait un recours à une forme de procédure nationale. Cette dernière est donc entendue *stricto sensu*.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
C	i) 50 % ou plus des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés selon les procédures nationales.	De l'ordre de 26% de l'aide projet/programme est gérée selon les procédures nationales ; 51% de l'aide totale (budgétaire et projet/programme) est gérée selon les procédures nationales.

### 3.8 Synthèse des notes

	Note	<b>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget</b>
PI-1	A	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	C	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	D	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	A	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
		<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence</b>
PI-5	A	Classification du budget
PI-6	A	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	B+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	A	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	B+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	C	Accès du public aux principales informations budgétaires
		<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>
		<b>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>
PI-11	B+	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	B	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
		<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>
PI-13	D+	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	C	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	D+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	B	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	C+	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	C+	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	D+	Efficacité du système de vérification interne
		<b>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>
PI-22	C	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	B+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	B+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
		<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>
PI-26	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	B+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	C+	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
		<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>
D-1	A	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	C+	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	C	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales



# 4. Le processus gouvernemental de réformes

## 4.1 Description des réformes récentes ou en cours

L'ensemble des réformes menées par le gouvernement depuis l'année 2000 s'inscrit dans le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) adopté en 2000 et révisé en 2004. La réforme de la gestion des finances publiques est une composante essentielle de l'axe IV du CSLP relatif la promotion de la bonne gouvernance.

En juillet 2002, le gouvernement a adopté un Plan d'actions pour la Réforme de la Gestion Budgétaire (PRGB). Initialement centré sur le volet « dépenses », le PRGB a été étendu à partir de 2004 à l'ensemble des composantes de la gestion budgétaire, en particulier au volet « recettes ». Le PRGB visait « l'amélioration durable de la transparence et de l'efficacité de la gestion budgétaire ». Il a été élaboré à partir d'une évaluation réalisée selon un processus participatif impliquant les responsables des divers services du Ministère des finances et du budget, ainsi que ceux en charge de la dépense dans d'autres ministères. L'élaboration du PRGB s'est aussi appuyée sur les recommandations issues des Revues de Dépenses Publiques et du Rapport sur l'Observation de Normes et Codes (RONC) réalisés à la fin des années 1990 et au début des années 2000. La poursuite, enfin, de l'adaptation des Directives de l'UEMOA au cadre législatif et réglementaire national a été intégré au PRGB.

Le PRGB n'a connu un démarrage effectif qu'à partir de 2004, avec la mise en place d'un cadre institutionnel et la définition de Plans d'Actions Prioritaires sur des périodes triennales glissantes. Le PRGB est appuyé par l'ensemble des PTF qui ont décidé de coordonner dans ce cadre l'ensemble de leurs appuis en matière de réforme de la gestion des finances publique.

A fin 2006 les principaux résultats des réformes entreprises depuis le lancement du CSLP ont porté sur<sup>11</sup> :

- la mise en œuvre de certains outils de pilotage : (production mensuelle du TOFE de gestion, élaboration du manuel du TOFE, élaboration des budgets programmes, élaboration du CDMT global, réalisation d'une Revue de dépenses publiques globale et deux Revues de dépenses publiques sectorielles) ;
- la formalisation du calendrier de préparation budgétaire et la diffusion à bonne date de la circulaire budgétaire ;
- l'adaptation du cadre juridique et réglementaire des finances publiques et de la nomenclature budgétaire de l'État aux directives de l'UEMOA ;
- l'adoption du régime financier des collectivités territoriales ;
- l'adoption d'une nouvelle réglementation des marchés publics et la réalisation d'un CPAR ;
- l'adoption d'une nouvelle méthodologie de recensement fiscal ;
- la réorganisation des compétences entre les régies en matière de recouvrement ;
- la transposition au niveau national de la réglementation en matière douanière et la mise en place de dispositifs de contrôle douanier ;

---

<sup>11</sup> Liste de réalisations extraite du rapport « Document de stratégie de renforcement des finances publiques » Décembre 2006.

- le démarrage du développement d'outils informatisés intégrés de la gestion des recettes et le lancement d'un plan d'actions pour l'amélioration des recettes de service ;
- la mise en œuvre de la procédure de délégation de crédits au sein des départements ministériels pour améliorer le fonctionnement des structures déconcentrées ;
- la mise en œuvre d'outils comptables informatisés tels que le CIE (Comptabilité Intégrée de l'Etat) et le CICL (Comptabilité Intégrée des Collectivités Locales) ;
- la résorption des retards dans la production des documents de fin de gestion (lois de règlement) ;
- la déconcentration effective du CID dans 10 régions.

Afin d'impulser la poursuite des réformes, le gouvernement a adopté en février 2007 la « Stratégie de Renforcement des Finances Publiques ». Cette stratégie vise pour le long terme (perspectives 2015) l'atteinte des huit résultats fondamentaux suivants :

Résultat 1 : La programmation des dépenses aux plans global et sectoriel répond à des principes d'allocation stratégique des ressources et de gestion axée sur les résultats.

Résultat 2 : Les dispositifs de mobilisation des ressources intérieures et extérieures sont efficaces et permettent d'obtenir les moyens nécessaires au financement des dépenses dans le respect de l'équilibre budgétaire.

Résultat 3 : Les procédures de gestion des dépenses publiques sont efficaces et transparentes.

Résultat 4 : Les données sur l'exécution sont fiables, exhaustives et disponibles à bonne date.

Résultat 5 : La responsabilité des acteurs est renforcée à toutes les étapes de la dépense et de la recette.

Résultat 6 : Le système de contrôle est cohérent, efficace et conforme aux normes internationales.

Résultat 7 : L'environnement du secteur des finances publiques et du secteur financier est favorable au développement du secteur privé.

Résultat 8 : Les capacités institutionnelles du ministère chargé des finances et du budget et des structures partenaires sont cohérentes avec l'ensemble de leurs missions.

La mise en œuvre de la stratégie se fera à travers le Plan Triennal d'Actions Sectoriel, une structure de pilotage unique dans laquelle se retrouveront les responsables de structures des ministères directement impliquées, des représentants des PTF ainsi que des représentants de partenaires sociaux.

## **4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes**

### **Mobilisation des responsables et appropriation des réforme**

La Stratégie de Réforme des Finances Publiques (SRFP) met en exergue la démarche participative et privilégie la « responsabilisation des acteurs ». Le cadre institutionnel est précis en matière de procédures et de répartition des responsabilités.

### **Coordination et conduite des réformes**

La SRFP prévoit une instance de pilotage unique pour éviter les lourdeurs des processus de décision et de contrôle. En se basant sur l'expérience du PRGB, les cadres de concertation existants seront rationalisés et simplifiés.

### **L'implication des partenaires sociaux**

La SRFP prévoit dans son dispositif institutionnel la représentation de membres de la société civile dans le Comité de pilotage.

### **La participation des partenaires techniques et financiers**

Au-delà de la représentation des PTF dans le Comité de pilotage de la SRFP, c'est essentiellement à travers le CGAB-CSLP que le partenariat pour l'appui à la réforme sera représenté pour contribuer à l'identification des priorités, à la coordination des réformes des pratiques des PTF et à la fédération de leurs appuis pour les réformes des finances publiques.

## **Documents consultés**

### **Textes législatifs et réglementaires**

#### ***Lois***

- Loi N° 006-2003/AN relative aux lois de finances
- Loi N° 055-2004 Portant Code Général des Collectivités Territoriales et Textes d'application.
- Loi N° 004-2005/AN portant définition et réglementation des fonds nationaux de financement
- Lois de finances – diverses années

#### ***Décrets***

- Décret N° 2003-097/PRES/PM/MFB portant création, attributions et fonctionnement du Comité national de coordination et de suivi des marchés publics (CNCS).
- Décret N° 2003-269/PRES/PM/MFB portant réglementation générale des achats publics.
- Décret N° 2005-014/PRES/PM/MFB portant réglementation générale des contrats de concession
- Décret N° 2005-255/PRES/PM/MFB portant règlement général de la comptabilité publique
- Décret N° 2005-256/PRES/PM/MFB portant régime juridique applicable aux comptables publics
- Décret N° 2005-257/PRES/PM/MFB portant régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits de l'Etat et des autres organismes publics
- Décret N° 2005-258/PRES/PM/MFB portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics
- Décret N° 2005-557/PRES/PM/MFB portant statut général des fonds nationaux de financement

#### ***Arrêtés***

- Arrêté N° 96-018/MEF/SG/DGCTP/DCP portant conditions et modalités d'octroi des avances de trésorerie
- Arrêté N° 2002-397/MFB/SG/DGTCP/ACCT portant mise en place d'un Comité de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie
- Arrêté N° 2003-184/MFB/SP-PPF portant organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF)
- Arrêté N° 2005-001/MFB/SG/DGCTP/CODEP portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses du budget de l'Etat
- Arrêté N° 2005-609/MFB/SG/DGI portant composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Fiscalité

#### ***Circulaires et note de service***

- Circulaires budgétaires – diverses années (Présidence)
- Note de service N° 27/MEF/SG/DGT-CP portant institution du Comité de Trésorerie
- Circulaire N° 2002-282/MFB/SG/DGTCP/PG relative au référentiel de délais en matière d'exécution des dépenses publiques
- Circulaire N° 2006-1838/MFB/CAB relative à la clôture des opérations de dépenses éligibles sur le budget de l'Etat et les comptes d'affectations spéciales du Trésor

## **Notes**

- Situation de production des comptes de gestion ; greffe de la Cour des comptes
- Référés adressés par la Cour depuis 2005
- Note de présentation du budget de l'Etat, gestion 2006

## **Documents budgétaires**

- Cadre des dépenses à moyen terme 2007-2009. Ministère des finances et du budget – SP/PPF (CDMT global)
- Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT sectoriel) – divers ministères
- Budget de programmes – divers ministères

## **Rapports périodiques**

- Bilan d'activités du CGAB-CSLP, 2005 et 2006
- Rapport d'activité au 31 décembre 2005 du Comité national de la dette publique (CNDP), Ministère des finances et du budget, Comité national de la dette publique
- Rapport d'activités de l'année 2005 du Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique (CODEP), MFB, Secrétariat général, CODEP, mars 2006
- Rapport public de la Cour des comptes, mai 2005, Cour des comptes
- Rapport mondial sur le développement humain 2006, PNUD
- Projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat, gestion 2005, Ministère des finances et du budget
- Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2005 ; déclaration générale de conformité, Cour des comptes, décembre 2006
- Rapport d'activité 2006 de l'Inspection générale des finances et programme d'activité 2007.
- Rapport du secrétariat sur la gestion des Etablissements publics de l'Etat, exercice 2005.
- Rapport du secrétariat sur la gestion des sociétés d'Etat, exercice 2005
- Document final, septième session de l'assemblée générale des sociétés d'Etat consacrée aux établissements publics d'Etat
- Rapport général sur le projet de budget de l'Etat, gestion 2007, Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale
- Rapport du marché des assurances du Burkina Faso, exercices 2001, 2002, 2003 et 2004.
- Rapports d'activité de la Direction Centrale de Marchés Publics (années 2004 et 2005)
- Rapports d'activité 2006 du service de vérification et du service des enquêtes de la Direction Générale des Impôts

## **Etudes et rapports**

- Audit a posteriori de la passation des marchés publics ; exercices budgétaires 2004 ; Burkina Faso ; groupe 2AC, Associés Audit et Conseil, 2 tomes
- Le circuit intégré de la dépense au Burkina Faso, Odile Cohu, Revue française de finances publiques, N° 94
- Plan de renforcement de la gestion des dépenses budgétaires (PRGB), Ministère de l'économie et des finances, Septembre 2001
- Plan Triennal d'Actions Sectoriel 2007-2009 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP), MFB, janvier 2007
- Rapport d'activité de l'année 2005 du Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique (CODEP). Ministère des finances et du budget

- Rapport d'activité au 31 décembre 2005 du Comité national de la dette publique (CNDP). Ministère des finances et du budget
- Projet de Document de stratégie de renforcement des finances publiques. Décembre 2006. Ministère des finances et du budget
- Rapport-bilan du plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire 2002-2006
- Rapport analytique sur le système de passation des marchés publics au Burkina Faso, Banque mondiale et Banque africaine de développement, 2005
- Etudes diagnostic de la Cour des comptes, octobre 2006, rapport provisoire, volume 1 et Volume 2 ; République du Burkina Faso et Commission européenne, 2AC
- Manuel de procédures de contrôle de l'Inspection générale des finances, janvier 2004, Ministère des finances et du budget, IGF
- Rapport d'activité de l'inspection générale des finances, année 2004 et 2003.
- Le vade-mecum de l'élu local
- Rapports d'activité de l'Inspection Générale du Trésor 2004 et 2005
- Rapport d'activité de l'Inspection Générale du Trésor au 30 septembre 2006.
- Instruction et note complémentaire portant sur les déficits de caisse et débits des comptes publics
- La méthodologie de vérification des agences comptables des établissements publics de l'Etat, Ministère des finances et du budget
- La méthodologie de vérification des postes comptables déconcentrés du Trésor
- Enquête sur le suivi du CSLP, Services déconcentrés du Ministère de la Santé et du Ministère de l'Enseignement de Base, INSD, janvier 2005
- Sondage d'opinion auprès des utilisateurs des services publics de base (Santé et Education), INSD, janvier 2005
- Cadre Général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP ; Programme d'activité 2007 ; Budget consolidé 2007 ; Chronogramme de travail. SP-PPF, Janvier 2007
- CGAB-CSLP. Bilan d'activité 2006, MFB/SP-PPF
- Tableau des aides budgétaires des partenaires CGAB-CSLP. Prévisions et réalisations 2006. Prévisions 2007. MFB/DGCOOP

### **Etats comptables et financiers**

- TOFE et tableaux annexes (MFB – SP-PPF)
- Situations d'exécution du budget (MFB – SP-PPF)
- Balance générale des comptes du Trésor
- Etats de rapprochement des comptes bancaires au 31/12/2006, Inspection générale du Trésor

### **Statistiques**

- Statistiques douanières du Burkina Faso, divers numéros

## Personnes rencontrées

BALMA Fati	Directrice de la législation et du contentieux – DGI
BARRO Seydou	ACCT/SCBT
BEMBANBA Lucien Marie Noël	Directeur général du Trésor et de la comptabilité publique
BESSIN Henri Bruno	Inspecteur Général d'Etat
BILGO Hamidou	Maison de l'entreprise du Burkina Faso
BORRO Moussa	Chef du service de l'ordonnancement des dépenses de personnel – DSO – DGB
COULIBALY Catherine	Directrice vérification et enquêtes – DGI
DABIRE Christophe	Président de la Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale
DAMA Moussa	Receveur général
DEME Issaka	CAT – DGTCP
DIAKITE Abdoulhadzi	Direction des études et de la législation financière/SCGCL – DGTCP
DIATTO Eric	ACCT – SDF
GAMBA H. Lucien	Direction des affaires administratives et financières – Ministère de la santé
GNANKAMBARY Moumounou	Directeur Général du Budget
GNOUMOU	Yolo Marcellin – Service des études et applications – DSI – MFB
GUIRA Leonard	Directeur du développement des collectivités territoriales de l'administration territoriale et de la décentralisation
HEBIE Diango Charly	Directeur de la promotion des entreprises – Chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat du Burkina Faso
HIEN SIE Roger	Direction des ressources humaines – Ministère de la santé
KONE Dramane	Payeur général
KABORE Frédéric	SAB – DAF – MEBA
KABORE Lassané	Directeur des affaires monétaires et financières – DGCTP
KOALA Félix	Directeur des programmes, projets et organisations non gouvernementales à l'IGE
KOMPAORE Lucie	Directrice de la dette publique
KOULIBALY San Narcisse	Informaticien/Projet SIGASPE
NACOULNA Justin	Direction des études et de la planification – Ministère de la santé
NIAMWEOGO Patrice	Directeur de l'informatique et des statistiques fiscales
NEBIE Boureima Pierre	Premier Président de la Cour des comptes
OUATTARA Abdouramane	Directeur du budget et des comptes – DGB – MFB
OUATTARA Alain	Chef du service des études et applications – DSI – MFB
OUEDRAOGO Hortense	Inspectrice générale du Trésor
OUEDRAOGO Martine	Agent comptable central du Trésor
OUEDRAOGO Pierre	Inspecteur Général des Finances
SABA Marie-Jeanne	Inspectrice générale des services – DGI
SANGARE Boubacar	Directeur des assurances – DGCTP
SANON Benjamin	Direction des ressources humaines – Ministère de la santé
SAWADOGO François	Directeur de la solde et de l'ordonnancement – DGB – MFB
SAWADOGO Issa	Directeur des politiques et de la i financière SP-PPF
SAWADOGO Lazare	Directeur des études et de la législation – DGCTP
SAWADOGO Marou	Maison de l'entreprise du Burkina Faso
SERE Kalifara	Secrétaire général de l'administration territoriale et de la décentralisation
SONI Hansborne	Chef du service de la solde – DSO – DGB
TAPSOVA Prosper	Directeur de l'administration des collectivités territoriales à l'administration territoriale et de la décentralisation
TINDANU Moussa	Chef du service financier et comptable – DAF – MEBA
TOE Emmanuel	Direction des affaires administratives et financières – Ministère de la santé
TOURE Gaoussou	ACCT – Fondé
TRAORE Alassane	Chef du service de gestion des ressources humaines – Direction des ressources humaines – MEBA
TRAORE Karim	Coordonnateur Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers
TRAORE Kizito	Directeur des Services informatiques – MEFB

TRAORE Noumoutié Herbert	Directeur central du contrôle financier
YOUGBARE Fidèle	Direction des études et de la législation financière – DGTCP
ZERBO-DABIRE Raïssa	Direction des études et de la législation financière – DGTCP
François Didier M. ZOUNDI	Secrétaire Permanent ; Secrétariat Permanent pour les Politiques et Programmes Financiers
ZOUNGRANA Antoine	Directeur général des douanes