

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

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 d'un mois à Ouagadougou, du 1^{er} février au 4 mars, financée par le Gouvernement, suivie d'un atelier de validation du 4 au 6 mai et d'un atelier de dissémination du 17 au 20 mai. Il a été rédigé par Monsieur Mario Dehove, chef de mission, et Monsieur Jean Mathis, consultants en finances publiques.

Un comité de suivi de l'évaluation, présidé par Monsieur Daniel BAMBARA, Secrétaire général du Ministère de l'économie et des finances, a assuré la surveillance du processus et facilité le travail d'évaluation. Au sein de ce comité, un groupe d'homologues présidé par Monsieur Abdouramane OUATTARA, Directeur général des marchés publics, a assuré l'organisation des réunions et des entrevues avec les structures et la préparation des données d'informations.

La mission tient à remercier l'administration Burkinabé pour l'accueil et la disponibilité qu'elle lui a réservés et tout particulièrement Madame Léa ZAGRE/RIMTOUMDA, Directrice du suivi des réformes au SP-PPF, qui a permis qu'elle se déroule dans les meilleures conditions. Elle se félicite également de l'aide apportée par les partenaires techniques et financiers.

La mission a débuté par un atelier d'une journée dont le but était de rappeler la méthodologie PEFA et d'organiser le travail ultérieur.

Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	6
1. Introduction	17
2. Données générales sur le pays.....	19
2.1. Description de la situation économique du pays	19
2.2. Description des objectifs budgétaires.....	23
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques	24
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques	29
3.1. Crédibilité du budget	30
3.2. Exhaustivité et transparence.....	45
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques	69
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	78
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	158
3.6. Surveillance et vérification externe	174
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds	196
3.8. Synthèse des notes.....	209
4. Le processus gouvernemental de réformes	217
4.1. Description des réformes récentes ou en cours	217
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes	219
Documents consultés	220
Personnes rencontrées	226

Liste des abréviations

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
AGSE/EPE	Assemblée Générale des Sociétés d'Etat consacrée aux Etablissements Publics de l'Etat
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARTEL	Agence de Régulation des Télécommunications
ASCE	Autorité Supérieure de Contrôle d'Etat
AT	Avance de Trésorerie
BIB	Banque Internationale Burkinabé
CAM	Commission d'Attribution des Marchés
CAMEG	Centrale d'achat des Médicaments Essentiels Génériques et des consommables médicaux
CAPA/FP	Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques
CAST	Conférence Annuelle des Services du Trésor
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEFORE	Centre de Formalités des Entreprises
CENTLAC	Centre de lecture et d'Animation Culturel
CERT	Commission d'Envoi et de Retrait du Trésor
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 des réformes du secteur des marchés publics
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CHN	Centre Hospitalier National
CHR	Centre Hospitalier Régional
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CIBPE	Cellule d'implantation du budget programme de l'Etat
CID	Circuit Informatisé de la Dépense
CICL	Comptabilité Intégrée des collectivités locales
CIE	Comptabilité Intégrée de l'Etat
CIO	Comptabilité intégré de l'Ordonnancement
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
COMFIB	Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée nationale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CP/BPE	Comité de pilotage pour l'implantation du Budget programme de l'Etat
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
DA(A)F	Direction des Affaires (Administratives et) Financières
DAMOF	Direction des Affaires Monétaires et Financières
DAO	Dossier d'appel d'offres
DGCF	Direction Générale 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
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DGEP	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
DREBA	Direction Régionale de l'Enseignement de Base
DRI	Debt Relief International
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRS	Direction Régionale de la Santé

DS	Direction de la Solde
DOC	Direction de l'Ordonnancement et de la Comptabilité
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
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
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MDA	Ministères, Départements et Agences
MEBA	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
ONATEL	Office National des Télécommunications
ONC	Observatoire des Normes et des Codes
OP	Opérations de trésorerie
PAA	Plan d'Action d'Accra
PANEA	Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide
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
PRM	Personne Responsable des Marchés publics
PTAS	Plan triennal d'Actions Sectorielles
PTF	Partenaire Technique et Financier
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salarial du Personnel de l'Etat
SIMP	Système Intégré des Marchés Publics
SINTAX	Système Intégré de Taxation
SOFITEX	Société Burkinabé de Fibres Textiles
SONABEL	Société Nationale Burkinabé d'Electricité
SONABHY	Société Nationale Burkinabé des Hydrocarbures
SONAGESS	Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité
SPM	Spécialistes en Passation de Marchés publics
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
TMDC	Trésorerie des Missions diplomatiques et consulaires
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
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 reste moyenne dans son ensemble. Les prévisions des dépenses de la loi de finances initiale sont, comme en 2007, très proches des dépenses exécutées, sauf en 2009, à cause d'évènements exceptionnels, notamment les inondations qu'a subies le Burkina Faso en septembre 2009. Le réalisme des prévisions de recettes - même lorsqu'on ne tient pas compte des importantes, mais difficiles à prévoir, recettes de privatisation tirées de la cession d'une part importante de la Société nationale de télécommunication (ONATEL) - s'est amélioré. Ce progrès est dû à un renforcement des capacités de l'Etat à recouvrer les impôts et taxes fiscales, le budget continuant à fixer des niveaux de prélèvement très volontaristes. En revanche, la répartition des crédits entre les ministères fixée par la loi de finances initiale continue à être fortement modifiée par le gouvernement dans le cours de l'exécution du budget, ce qui l'amène, souvent, comme par le passé, et comme le montre la Cour des comptes dans ses rapports successifs sur la loi de règlement, à réaliser des transferts entre les ministères qui ne respectent pas les règles fixées par les lois pour les limiter.

Concernant les arriérés de paiement, les informations qui étaient disponibles en 2007 ne fournissaient pas une image exacte de leurs montants. Une étude sur la dette intérieure à la fin de 2005 réalisée en 2008 a montré qu'un encours relativement élevé de dette non contractuelle accumulée (auprès des fournisseurs, auprès des organismes de protection sociale, auprès des organisations internationales, auprès des agents de l'Etat) n'apparaissait pas dans les comptes. Elle ne correspondait pas dans sa totalité à des arriérés de paiement, car une notable partie de cette dette intérieure non contractuelle pouvait ne pas être considérée comme immédiatement exigible. Certaines créances, en effet, n'avaient pas été réclamées, ou étaient incertaines dans leur montant, à cause notamment de possibles irrégularités ou d'insuffisantes justifications. Il ressort des éléments d'appréciation fournis par l'étude de 2008 que, contrairement à ce qu'avait retenu le PEFA 2007 sur la base des données alors existantes, le stock des arriérés était important et que le dispositif de suivi des délais de paiement présentait des insuffisances notables. Ce qui a amené la mission PEFA de 2010 à reconsidérer la notation de cet élément de crédibilité du budget pour la diminuer fortement. Ce « rebasage » (nouvelle notation du précédent PEFA 2007 par rapport à laquelle le PEFA 2010 mesure les évolutions) réalisé, il apparaît alors que la situation relative aux arriérés s'est améliorée au cours des trois dernières années : l'encours accumulé a été considérablement réduit grâce à des apurements financés par des ressources - notamment externes - exceptionnelles dans le cadre d'un plan d'apurement d'arriérés dans la sous-région dont l'UEMOA a pris l'initiative et grâce au soutien du FMI ; des dispositions ont été prises pour que disparaisse un des principaux mécanismes à l'origine de l'accumulation de ces arriérés : le non réengagement rapide, faute de crédits prévus pour cet emploi, dès le début de l'année suivante, des dépenses exécutées mais dont l'engagement devait être annulé en fin d'exercice (à cause du délai de traitement des dossiers ou d'une insuffisance des pièces justificatives rendant la dépense non immédiatement exigible quand bien même le service eût été fait).

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, en dépit de certaines améliorations depuis 2007.

Les classifications du budget ont subi peu de modifications ; elles sont issues de la transposition de directives de l'UEMOA et sont complètes, conformes aux normes internationales et identiques pour la prévision comme pour l'exécution. Elles ont été complétées par une classification permettant de mieux suivre l'effet des politiques de lutte contre la pauvreté. La documentation fournie au législateur pour délibérer sur le projet de loi de finances contient la majorité des informations nécessaires et elle s'est enrichie, notamment, dans la présentation des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles le budget repose. Il continue de manquer toutefois l'analyse détaillée des conséquences des nouvelles mesures fiscales proposées.

Les opérations non rapportées de l'administration centrale restent marginales. Du côté des recettes, des efforts ont été faits pour les réduire : les *perceptions spécialisées* qui avaient commencé à être créées en 2006 pour limiter le montant des recettes des services ministériels qui n'étaient pas collectées par les percepteurs ou régisseurs accrédités ont été développées après 2007 dans les principaux ministères afin d'en rationaliser la collecte et de les réintégrer dans les circuits normaux de recouvrement. Il reste toutefois des comptes en banque qui ne parviennent à la connaissance des autorités de contrôle que par le biais des enquêtes de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique.

Du côté de dépenses, il subsiste une zone relativement opaque constituée d'une constellation d'entités au statut public incertain (*les fonds nationaux de financement*) ou privé (les associations) qui bénéficient de subventions inscrites au budget mais dont il est légitime de se demander si leur autonomie de gestion, notamment dans le domaine financier, qui leur permet de s'affranchir des règles strictes de la justification de la dépense publique, correspond à une réelle nécessité (provenant de la nature de leur activité ou de la nécessité pour l'Etat de s'associer à des partenaires privées) ou à un moyen de s'en exonérer sans raison valable.

Toutefois, si ces entités sont nombreuses, les crédits qui leur sont alloués sous forme de transferts restent d'un faible montant total au regard de la taille globale du budget de l'Etat. Quant aux fonds qui transitent par les différents projets financés par les bailleurs de fonds, les informations les concernant sont régulièrement transmises à l'Etat par les responsables qui les gèrent.

Une importante réforme de l'organisation territoriale du Burkina Faso venait d'être engagée en 2007 par des textes généraux de 2006. La question essentielle de la répartition des compétences entre l'Etat et les nouvelles collectivités territoriales n'était pas encore totalement arrêtée. Cette réforme a progressé mais lentement, surtout sur le plan financier : la part des recettes totales des collectivités locales dans les recettes publiques reste d'un niveau marginal - voisin de 1,5 %. Toutefois, un important transfert de compétences dans les domaines de la santé, de l'éducation, du service des eaux et de l'assainissement, de la culture, de la jeunesse et des sports, qui sera mis en œuvre progressivement, a été engagé en 2009.

Les ressources des collectivités territoriales venant de l'Etat étant réparties entre elles selon des clefs fixes et objectives et leur enveloppe globale étant demeurée constante au cours des trois dernières années, les financements publics sont transparents et le montant des transferts est prévisible pour chaque collectivité qui dispose en temps voulu des informations nécessaires à l'élaboration de son budget.

La situation financière des collectivités territoriales est étroitement suivie par l'administration centrale, qui doit approuver leur budget pour qu'il devienne exécutoire, et qui

suit régulièrement leur exécution, sans toutefois élaborer encore un état consolidé des opérations de l'Etat et de ces collectivités.

La surveillance budgétaire globale imputable aux autres entités du secteur public est aussi, dans l'ensemble, d'un haut niveau, notamment grâce aux *Assemblées générales annuelles des établissements publics d'Etat et des sociétés d'Etat* au cours desquelles sont examinés les états financiers de ces établissements et sociétés dans leur ensemble et individuellement.

Toutefois, les contrôles de la Cour des comptes et des services d'inspection externe font apparaître de graves manquements aux règles comptables habituelles, et d'abord dans la tenue de leurs comptabilités, par les collectivités locales, les établissements publics d'Etat et les sociétés d'Etat que la Cour a contrôlés. Ces entités contrôlées sont encore trop peu nombreuses cependant pour être représentatives de l'ensemble de leur catégorie.

L'accès du public aux informations budgétaires est contrasté. Il est très bon concernant les marchés publics grâce à une revue qui leur est consacrée et qui est devenue quotidienne. Pour les autres informations, si le Ministère de l'économie et des finances déploie des efforts importants pour faire comprendre aux citoyens les réformes en cours et les principales données du budget et présente le budget dans toutes les régions et aux organisations de la société civile, l'accès direct aux informations de base reste difficile comme en témoigne l'absence du projet de budget de l'Etat soumis au Parlement sur le site de la Direction générale du budget du Ministère de l'économie et des finances.

Budgétisation fondée sur des politiques nationales

Le processus de préparation budgétaire était déjà robuste et structuré en 2007. Il a été encore amélioré en 2008, qui a été une année de travail important sur les instruments budgétaires.

Le processus annuel de préparation du budget qui commence tôt (en décembre de l'année précédente) 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 sont bien préparées et tenues et, enfin, le budget est voté avant le début de l'exercice budgétaire. La procédure prévoit depuis 2008 qu'au cours du premier trimestre soit menée une analyse des priorités d'investissement qui permette de procéder aux premiers arbitrages, ceux-ci étant soumis, depuis 2009, au Conseil des Ministres. En outre, en 2010, les analyses des investissements sur fonds propres et sur fonds extérieurs se feront de façon coordonnée.

Les ministères estiment cependant que le délai de préparation de leur projet de budget reste insuffisant, en particulier ceux qui ont d'importants services déconcentrés.

La revue à mi-parcours d'exécution du budget qui a été instaurée en 2008 permet de préparer le budget de l'année suivante sur la base d'une exécution partielle du budget en cours et de programmer la régulation de la fin d'exercice.

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.

Le CDMT global (CBMT et enveloppes par ministères) est d'une bonne qualité méthodologique, fortement intégré depuis 2008 au cadre macroéconomique, et articulé à la stratégie du gouvernement, qui toutefois est aujourd'hui présentée dans des documents différents et mériterait d'être fixée dans un document de référence unique, ce qui est en cours de réalisation pour l'avenir.

Les CDMT sectoriels reposent sur les stratégies ministérielles dont se sont dotées – ou vont le faire - la quasi-totalité des ministères. Ils ne sont établis que par quelques ministères seulement et présentent plusieurs défauts : i) ils utilisent une nomenclature par nature et non programmatique ; ii) ils ne sont pas cohérents avec les enveloppes du CDMT global, mais calés sur d'autres objectifs (tels que les OMD).

Moins bien rôdés que le cadre de dépenses à moyen terme, les budgets de programmes - établis également par les ministères qui ne construisent pas des CDMT sectoriels - restent encore perfectibles et ne sont pas encore vraiment intégrés dans la procédure de préparation budgétaire. Seuls cinq ministères établissent des CDMT sectoriels, les autres ministères, dans leur quasi-totalité, établissent des budgets de programmes.

S'ils accompagnent les budgets annuels, les budgets de programmes ne sont pas discutés lors des Commissions budgétaires ; ils ont peu de liens avec les plans d'action des stratégies sectorielles ; leur présentation en axe/programmes/sous-programmes/action n'est pas harmonisée ; enfin, ils ne comportent pas d'indicateurs de performance. Cet état de choses est appelé à s'améliorer à brève échéance, le gouvernement a, en effet, mis en place des instances de pilotage et de préparation technique du passage d'un budget de moyens à un budget de programmes pour se conformer aux directives de l'UEMOA. Les travaux, qui n'en sont qu'à leur début doivent être achevés pour 2015.

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 reste bonne en dépit de comptes de dépôt non autorisés dans les banques. La prévisibilité de la recette, qui était nettement insuffisante, s'est notablement améliorée.

Le contrôle courant interne à la chaîne normale de l'exécution de la dépense est, en général, fiable mais il pâtit de l'usage très fréquent de procédures dérogatoires et de l'existence de situations irrégulières mises en évidence par les trop rares contrôles des corps d'inspection et de la Cour des comptes, dont les moyens restent insuffisants bien qu'ils aient été considérablement renforcés depuis 2007 pour certains d'entre eux.

Si les obligations douanières restent claires et d'accès facile, les obligations fiscales des contribuables, qui étaient parfois complexes, se sont grandement améliorées grâce à une profonde réforme fiscale - encore inachevée - qui vise d'une part à rationaliser le système fiscal en le rendant plus incitatif et d'autre part à le rendre plus compréhensible en le simplifiant : institution d'un impôt sur les sociétés, simplification des bases et des taux des impôts existants, réduction du nombre et du niveau des taux, suppression d'impôts cédulaires, élargissement de l'assiette et suppression des exonérations de TVA, réduction des marges d'appréciation en constituent les principaux éléments. Si les règles sont régulièrement publiées, notamment sur les sites des directions concernées et par le moyen de revues de qualité, et si la Direction générale des impôts communique activement avec les contribuables, ces règles ne font pas l'objet d'une consolidation actualisée dans un recueil unique, ce qui est un important obstacle à l'accès des contribuables aux informations sur leurs obligations.

Des voies de recours amiables et judiciaires existent pour les obligations fiscales et douanières, notamment des commissions de conciliation (fisc) et d'arbitrage (douane), mais elles ne sont pas utilisées (les commissions ne se réunissent pas). Toutefois un effort de formalisation des mécanismes transactionnels vient d'être engagé.

Le dispositif d'immatriculation des contribuables et d'évaluation des impôts, taxes et droits de douanes qui présentaient des carences majeures a été amélioré. La mise en place d'un identifiant unique IFU (identifiant financier unique) est, sinon achevé, du moins très avancée ; l'informatisation du recouvrement fiscal (SINTAX) a beaucoup progressé et couvre en 2009 la quasi-totalité des recouvrements des grandes entreprises, mais reste peu développé en région et les problèmes de réseau restent importants. Les taux d'immatriculation des personnes qui payent l'impôt sont élevés pour les contribuables à l'exception, toutefois, du secteur informel.

Le système présente encore de sérieuses insuffisances, en dépit des importantes réformes mises en œuvre. L'immatriculation du secteur informel reste très faible (6 %) et la non immatriculation n'est pas sanctionnée. Les fichiers des contribuables des impôts et des douanes (disponibles dans SYDONIA) ne sont pas reliés ce qui interdit les contrôles systématiques. L'usage de faux IFU est courant, ce qui limite l'utilisation à des fins d'enquêtes des recoupements entre les informations fiscales et les informations douanières, souvent contestées avec raison. Les services de contrôle existent mais leurs moyens sont limités, notamment dans les services déconcentrés qui sont peu appuyés par l'administration centrale.

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. Pour surmonter cet obstacle les contrôles portent sur une période plus courte et sont ciblés. Les arriérés de paiement ne sont pas suivis car il n'est pas possible de les distinguer dans les états de recouvrement des acquittements normaux – par voie auto déclarative et auto liquidative - et des relances.

Les amendes douanières sont bien recouvrées, au prix souvent d'étalement des paiements.

Ces insuffisances contrastent avec la bonne prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.

La programmation des engagements de dépenses, déjà satisfaisante en 2007, a été améliorée depuis cette date par la mise en place d'un plan de passation annuel des marchés publics et une revue à mi-parcours de l'exécution du budget.

Cette bonne programmation 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 et des dettes. 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 les étapes 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 persistantes. 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. Ceci laisse planer un 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.

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.

Ceux-ci montrent, en effet, dans le champ, certes réduit, de ces contrôles réalisés, 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.

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, et plus particulièrement, au sein de la procédure simplifiée, le déblocage. Cette procédure est justifiée dans les cas où le contrôle du service fait n'a pas de pertinence (salaires, abonnements, versement de subventions, ...); elle est cependant utilisée au-delà de ces cas.

Déjà rendues conformes, pour l'essentiel, aux normes internationales, les dispositions réglementaires relatives aux marchés publics ont été à nouveau modifiées en 2008 et 2009 pour les harmoniser avec les directives de l'UEMOA. Un texte sur la maîtrise d'ouvrage déléguée est venu compléter le dispositif existant, les fonctions de régulation et de règlement des différends ont été séparées des fonctions de passation des marchés et de contrôle a priori et confiées à une autorité indépendante (l'Autorité de régulation des marchés publics). Au sein de cette autorité a été instituée un comité de règlement des différends (CRD) dont les décisions sont maintenant exécutoires et dont l'indépendance est mieux assurée qu'auparavant.

Les appels d'offres ouverts sont théoriquement la règle et les dérogations doivent être étroitement contrôlées. La publication des appels d'offres et de leurs résultats est désormais quotidienne grâce à une revue de bonne qualité (*La revue des marchés publics*). 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 grâce aux contrôles de la Cour de comptes et de l'Inspection des finances - mais faute d'audit systématique spécialisé cette information est partielle et limitée - insuffisamment respectées. Des progrès notables, cependant, paraissent avoir été obtenus, notamment dans le contrôle du recours aux marchés de gré à gré qui exige l'acceptation par les autorités administratives ou ministérielles d'une demande dûment justifiée.

Les corps de vérification interne interministériels ou à caractère interministériel ont été profondément réformés depuis 2007. Une Autorité supérieure de contrôle d'Etat a, pour l'essentiel, repris les fonctions de l'ancienne Inspection générale d'Etat et a été chargée en outre de suivre l'application des recommandations faites aux entités contrôlées par tous les autres inspections internes. Elle peut poursuivre en justice les auteurs de délit et doit publier un rapport annuel d'activités. L'inspection des finances a vu ses effectifs se renforcer

considérablement. Une Inspection générale du budget a été instituée. Ces inspections, auxquelles s'ajoute l'Inspection générale du Trésor, sont organisées selon les règles reconnues : elles présentent des garanties d'indépendance dans la définition d'une partie importante de leur programme de contrôle, elles 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.

Des progrès majeurs ont été réalisés, il est maintenant possible de considérer que l'inspection interne est opérationnelle pour la totalité des entités de l'administration centrale, les recommandations sont systématiquement faites et des dispositifs de suivi ont été mis en place. Il reste que les moyens sont encore limités (notamment pour l'Inspection générale du Trésor compte tenu des normes de contrôle qui lui sont imposées), que le taux de suivi des recommandations par l'administration n'est pas connu, et que la place du contrôle systémique est encore limitée.

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, parfois très anciens, dont les montants sont significatifs.

Les ressources reçues par les prestataires de services primaires (centres de santé et écoles primaires) restent très mal connues des services centraux des Ministères concernés et du Ministère de l'économie et 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 30 jours après la fin du mois. Ceci est permis, en particulier, grâce au Circuit Informatisé de la Dépense (CID) - qui fournit l'état des consommations en temps réel - et au système informatique de gestion des salaires.

Le suivi des recettes a commencé à être informatisé (Circuit intégré des recettes, CIR), cette informatisation n'est pas complète et est en phase de rodage. Elle permet d'établir des comptes mensuels pratiquement sans délai (5 jours après la fin du mois).

Les Etats financiers annuels qui constituent le projet de loi de règlement de l'exercice écoulé sont élaborés sous la responsabilité de la Direction générale du budget. Ils sont transmis au début du mois de septembre de l'année suivante - 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 celles 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 était en cours de mise en place en 2007 et le taux de couverture de la matière contrôlable (en montant de fonds publics ou en nombre d'entités publiques) très insuffisant, voire, dans certains domaines, encore inexistant. 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 et il utilise insuffisamment cette faible information.

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 l'institution qui la précédait, l'ancienne Chambre des comptes. Son statut n'a pas été modifié. Elle continue à bénéficier 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 aussi établir chaque année le rapport sur la loi de règlement et la déclaration de conformité.

La Cour des comptes a peu de moyens, même si les effectifs d'assistants de vérification ont été étoffés substantiellement, le nombre de magistrats restant réduit.

Elle est bloquée dans son développement par les difficultés rencontrées pour donner un statut autonome et stable aux magistrats financiers (qui aujourd'hui sont soit magistrats judiciaires, soit magistrats à titre temporaire). Son activité a nettement progressé. La reddition des comptes s'est améliorée et elle a trouvé son régime de croisière normal. Des arrêts en faible nombre ont été prononcés, sans toutefois qu'ils se traduisent par des débits à l'encontre des comptables ou des déclarations de gestion de fait, la Cour n'utilisant pas ses pouvoirs de coercition juridictionnelle. Elle a aussi engagé son activité de contrôle administratif et les contrôles réalisés ont permis de nourrir les rapports publics 2005, 2006, 2007 et 2008 publiés depuis 2007. Ces contrôles sont encore beaucoup trop peu nombreux, à cause des faibles moyens de la Cour. Mais ils sont extrêmement intéressants et utiles. Ce sont les seuls éléments d'appréciation de l'utilisation des fonds publics portés à la connaissance du public et réalisés dans les conditions d'indépendance et d'impartialité les mieux établies. Ils montrent que l'application des règles de la dépense publique et de la collecte des ressources est très insuffisante et que les fonds publics sont souvent peu efficacement employés.

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 de transferts et de virements de crédits en cours d'exercice par le gouvernement. Elle n'entre pas toutefois dans l'analyse par ministère et service et par type de dépenses des sous ou sur-consommations de crédits qui sont souvent importantes et dont on ne sait s'ils traduisent une mauvaise prévision ou une insuffisante activité de certains ministères.

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, faute de moyens.

La loi de finances fait toujours l'objet d'un examen très organisé et très complet par le Parlement, notamment par la Commission des finances et du budget et par les Commissions spécialisées constituées à cet effet. La procédure d'examen n'a pas varié. Un rapport est établi par cette Commission et il contient des propositions de modifications du projet présenté par le gouvernement, mais elles sont souvent techniques. Cet examen commence au début du mois d'octobre, ainsi le Parlement dispose de deux à 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. La loi de finances votée est presque identique au projet de loi présenté par le gouvernement.

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 de l'économie et des finances et le Premier président de la Cour des comptes.

Mais, mis à part les rapports publics de la Cour des comptes 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 et n'auditionne pas le Premier président de la Cour des comptes sur les rapports publics et les nombreuses irrégularités et défaillances de fonctionnements de l'exécutif qu'ils révèlent.

Les pratiques des bailleurs de fonds

Les pratiques propres aux bailleurs sont difficiles à mesurer tant l'aide est exécutée conjointement par les bailleurs et le Gouvernement.

L'appui budgétaire est bien prévisible en données annuelles, mais très peu infra-annuellement. Cette dernière situation s'est notablement aggravée depuis 2007. Il est difficile de faire le partage entre les causes de retard du côté du Gouvernement (retards dans l'atteinte des critères) et celles dues aux bailleurs (complexité des procédures).

Si l'aide projet/programme est connue suffisamment tôt pour être, pour l'essentiel, intégrée à la loi de finances, le *reporting* de l'exécution est problématique en ordonnancements et surtout en décaissements. Le système de transmission des informations des projets ou programmes vers le Ministère de l'économie et des finances n'est pas satisfaisant et les Directeurs des études et de la planification (DEP) des ministères sectoriels n'ont pas encore pris le relais.

La proportion de l'aide gérée selon les procédures nationales a augmenté de l'ordre de 10 points entre 2007 et 2010.

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 efficacité). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Crédibilité du budget	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.

Exhaustivité et transparence	<p>Les prévisions budgétaires font l'objet d'une information relativement complète du Parlement, mais non du public.</p> <p>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.</p> <p>Il existe de moins en moins de dépenses hors budget, les recettes administratives sont de mieux en mieux contrôlées par les perceptions spécialisées.</p> <p>Les Etablissements publics d'Etat et les Sociétés d'Etat sont bien suivis.</p>	<p>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.</p>	<p>Le CID pourrait permettre un suivi de l'exécution du budget par nature de dépense.</p> <p>Les marchés publics font l'objet d'une publication hebdomadaire largement diffusée.</p> <p>Les ressources allouées aux unités de base de prestation de services ne sont pas suivies au niveau central.</p>
Budgétisation fondée sur des politiques nationales	<p>La procédure budgétaire a été largement réorganisée. Les choix stratégiques et budgétaires précèdent le CDMT global et la détermination des enveloppes. La plupart des ministères disposent d'un document de stratégie, même si celui-ci n'est pas encore parfaitement adapté à une budgétisation programmatique.</p>	<p>L'allocation stratégique est réalisée lors de l'établissement du CDMT global. Celui-ci fait suite aux choix stratégiques et budgétaires et aux orientations pour la gestion budgétaire, validées en Conseil des ministres.</p>	<p>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.</p>
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<p>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.</p>	<p>La régulation budgétaire s'opère principalement lors de la revue à mi-parcours. Les autres modes de régulation sont accessoires : blocage des crédits disponibles en particulier.</p> <p>Le contrôle du service fait a été renforcé par la réforme du Contrôle financier, même si ce dernier ne dispose que de moyens en ressources humaines limités.</p>	<p>Les ministères se plaignent des restrictions qui leur sont imposées par la régulation budgétaire, mêmes si elles sont limitées et plus transparentes depuis l'instauration de la revue à mi-parcours. La régulation répond moins que par le passé à une logique budgétaire et plus à une logique d'arbitrage entre politiques publiques.</p> <p>Les règles de passation des marchés publics ne sont pas suffisamment appliquées.</p>
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	<p>Le Circuit intégré de la dépense permet l'établissement de rapports financiers à tout moment en cours d'année.</p>	<p>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.</p>	<p>Il n'existe pas d'informations centralisées sur les ressources à disposition des unités de base.</p> <p>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.</p>
Surveillance et vérification externe	<p>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.</p> <p>La Cour des comptes a commencé à jouer un rôle important dans le dispositif de contrôle (rapports pertinents), mais ses contrôles des comptes sont encore insuffisants.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Le bon usage des fonds publics n'est pas encore suffisamment contrôlé par le contrôle externe, même s'il faut noter des progrès importants au cours des années récentes.</p>

Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

La multiplicité de stratégies (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – CSLP – , Plan quinquennal a créé une certaine confusion à laquelle le Gouvernement a décidé de mettre fin par l'élaboration d'une stratégie unique, la *Stratégie de croissance accélérée et de développement durable* (SCADD). Le processus d'élaboration de cette nouvelle stratégie est organisé en onze étapes :

- capitaliser l'ensemble des travaux comportant le bilan du passé (données statistiques, rapports d'évaluations, rapports d'enquêtes, études, revues du CSLP, etc.) ;
- tirer les leçons de la mise en œuvre du CSLP, des Cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté (CSRLP) et des autres instruments de planification pertinents ;
- faire une analyse de la situation actuelle (comprenant les défis et les opportunités) ;
- dégager le profil de la pauvreté et ses principaux déterminants ;
- étudier les déterminants d'une croissance accélérée et d'un développement durable au Burkina Faso ;
- opérer une séquentialisation des questions transversales (genre, environnement et changement climatique, population, droits humains, renforcement des capacités, protection sociale, VIH/SIDA, etc.), en identifiant les relations de cause à effet entre elles ou entre elles et d'autres variables, eu égard à leur incidence sur la croissance accélérée et le développement durable ;
- assurer la cohérence de la SCADD avec tous les instruments pertinents de planification existants du Gouvernement ;
- dégager les axes d'orientation et les recommandations pour la formulation de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) ;
- formuler la SCADD pour la période 2011-2015 ;
- définir un mécanisme et des indicateurs de suivi-évaluation basés sur des statistiques fiables;
- élaborer une stratégie et un plan de communication de la mise en œuvre de la SCADD

Les premières étapes de l'élaboration de la SCADD ont déjà débuté.

Dans le domaine plus spécifique de la réforme des finances publiques, une Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) a été établie en 2007. Celle-ci est mise en œuvre par le biais de Plan d'actions sectoriel triennal dont le caractère glissant permet de réviser les priorités en concertation avec les partenaires techniques et financiers, la société civile et le secteur privé. Le détail de *Plan d'action sectoriel triennal de la SRFP 2010-2012* peut être consulté en 4.2.

Le Plan d'action de la SRFP couvre à peu près tous les domaines des finances publiques du Burkina Faso dans lesquelles des insuffisances ont été relevées.

L'état d'avancement de l'exécution de ce plan d'action fait apparaître des insuffisances dans quelques domaines, qui sont relevés dans l'analyse des indicateurs du PEFA.

Deux instances de coordination entre les bailleurs et le Gouvernement ont été mises en place, dont l'une est relativement récente :

- le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP), mis en place le 11 janvier 2005 ;
- le Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques (CAPA/FP) (mis en place le 20 avril 2009).

1. Introduction

La poursuite de l'engagement du Burkina-Faso dans un processus de réforme des finances publiques a conduit à réaliser une deuxième 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 poursuit son engagement dans un processus de réformes des finances publiques

Depuis 2007, plusieurs réformes ont été menées à leur terme ; en particulier dans le domaine des marchés publics et de la fiscalité. D'autres réformes sont en cours, en particulier la transition du budget de moyens vers le budget de programmes, qui est un enjeu majeur des finances publiques pour plusieurs années. Par ailleurs, les Ministères en charge de l'économie et en charge des finances ont été regroupés et réorganisés, les institutions de contrôles ont été renforcées.

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

La méthodologie PEFA

La méthodologie PEFA d'une deuxième évaluation ne diffère pas de celle qui vaut pour la première. Elle conduit cependant à des évaluations parfois plus difficiles pour deux raisons :

- il s'agit d'évaluer des évolutions sur une période relativement courte (trois ans) ; on sait que la variation d'une situation est généralement plus délicate à évaluer que la situation elle-même ;

- la deuxième évaluation peut conduire à remettre en cause certaines appréciations portées sur tel ou tel aspect des finances publiques, parce que certains documents non disponibles à l'époque le sont devenus, ou parce que les évaluateurs, poursuivant des investigations sur un sujet qu'ils connaissent, mettent à jour des aspects non perçus dans un premier temps ; dans le cas d'espèce de la deuxième évaluation des finances publiques du Burkina Faso, ces cas sont rares, comme la lecture du document permettra de le constater.

L'organisation de l'évaluation

La mission a débuté par un atelier de présentation qui a rassemblé l'administration et les bailleurs de fonds.

Un *Comité des homologues* a été institué, lieu d'échanges entre la mission et les administrations.

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.

Les bailleurs de fonds et 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, ont permis à la mission d'obtenir un certain nombre d'informations. Les bailleurs ont répondu à un questionnaire destiné à renseigner les trois derniers indicateurs du PEFA. Plusieurs d'entre eux ont été associés à l'évaluation par le biais d'entretiens individuels.

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.

La mission 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 de l'économie et des finances, mais également aux Ministères techniques ainsi qu'auprès de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle.

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 *fonds nationaux*. Les collectivités territoriales représentent une part très faible de l'ensemble des dépenses publiques (leur budget agrégé représente moins de 2 % du budget de l'Etat) et elles ne collectent que très peu de recettes. Les comptes des établissements publics sont bien connus, ceux des *fonds nationaux* le sont moins.

Le plan du rapport

Le document inclut, en dehors du résumé de l'évaluation et de l'introduction, trois parties. La première partie porte sur les données générales du pays, aussi bien celles qui rendent compte de la situation économique et sociale que celles qui permettent de poser le cadre juridique et institutionnel des finances publiques. La seconde partie est un examen, un par un, de tous les indicateurs du PEFA. La troisième partie propose un aperçu des réformes que le pays met ou à l'intention de mettre en œuvre, dans tous les domaines, avec une analyse de conséquences pour les finances publiques.

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 choses par la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), auquel est associée une Stratégie de réforme des finances publiques (SRFP).

La monnaie est le Franc CFA (F CFA) dont le taux de change est fixe par rapport à l'euro (1euro = 6 56 F CFA).

L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

Le contexte national

Le contexte national est caractérisé par un certain nombre de données structurelles qui conduisent le pays à être défavorablement classé sur l'échelle internationale du développement humain du PNUD (Programme des Nations Unis pour le développement), mais également par des évolutions récentes plus encourageantes.

Le contexte structurel (données tirées du rapport du PNUD 2009 sur le développement humain)

La population totale du Burkina Faso est de 14,7 millions d'habitants en 2007, dont 47 % à moins de 15 ans. Il est prévu qu'elle atteigne 21,9 millions en 2020. Son taux de croissance annuel sur la période 2005-2010 est estimé à 3,5 % (il était de 3,0 % sur la période 1990-1995). Il est estimé à 3,1 % pour 2009.

Le niveau du PIB est de 6,8 milliards de \$ US (16,6 en dollars en parité de pouvoir d'achat - PPA). Le taux de croissance annuel moyen sur la période 2000-2007 est de 2,85 %.

Le taux d'urbanisation est de 20,4 % pour 2007 et le taux d'alphabétisation des adultes de plus de 15ans est de 28,7 %.

Le Burkina Faso occupe la 177^{ème} place dans le classement PNUD du développement humain de 2009 (174^{ème} dans le rapport 2006). Le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat s'élevait à 1118,0 \$ en 2007 (1169 \$ en 2004) et à 458 \$ courant en 2007 (376 en 2004) d'après les estimations du PNUD dans son rapport 2009.

Donnés sur le développement

La proportion de burkinabé vivant en dessous du seuil de pauvreté (1,25 dollar) était estimée à 56,5 % en 2007 d'après le PNUD et à 46,4 % par rapport au seuil national. 81,2 % de la population vit avec moins de 2 dollars par jour (chiffre stable depuis 2004). L'espérance de vie à la naissance est de 52,7 ans. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 28,7 %, les données sur le niveau d'instruction des jeunes ne figurent pas dans le rapport du PNUD pour le Burkina Faso.

La part des revenus perçus par les 10 % les plus pauvres est de 3,0 %, selon le rapport du PNUD 2009, la part des 10 % les plus élevés est de 30,5 %.

Tableau 1.1: Evolution des croissances sectorielles (en %)

Secteurs	2005	2006	2007	2008	2009
Primaire	11,7	0,8	-4,3	9,2	2,4
Secondaire	5,9	5,6	8,1	6,0	5,8
tertiaire	5,1	8,0	5,6	1,5	2,5
PIB	7,1	5,5	3,6	5,2	3,1

Source : DGEP MEF Janvier 2010

Les dernières données fournies par la Direction de la prévision et des analyses macro-économiques font ressortir des données très différentes pour les deux dernières années :

Tableau 1.1 bis: Evolution des croissances sectorielles (en %)

Secteurs	2008	2009
Primaire	8,6	-3,2
Secondaire	3,8	12,2
tertiaire	2,7	2,8
PIB		3,2

Source : IAP, MEF/DGEP/DPAM, février 2010

Le secteur primaire représente 30,9 % 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.

Le secteur secondaire des mines et de l'industrie représente 22,5 % 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.

Le coton est la principale culture de rente et rapporte une part majoritaire des recettes d'exportation en valeur. Il joue un rôle stratégique. La filière a connu une crise majeure suite à la baisse des cours.

Le secteur tertiaire représente 46,6 % 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 structurels de développement que rencontre le pays sont :

- l'instabilité des termes de l'échange (notamment le prix du coton et le prix du pétrole) ;
- 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 3,2 % en 2009, après 5,2 % en 2008 et 3,6 % en 2007 ; pour les mêmes années l'inflation (prix de la consommation) a été de 2,0 %, 7,0 % et 3,6 %.

Le Burkina Faso a commencé à ressentir les effets de la crise, comme la plupart des pays africains en 2009. L'activité a, de plus, été marquée en 2009 par des fortes inondations, qui ont entraîné des dégâts importants le 1^{er} septembre.

La croissance en 2009 et 2010 est inférieure à la croissance potentielle. La croissance du Burkina à moyen et long terme est en effet estimée à 6 % avec une inflation à 2 %.

L'investissement représente une part égale à 21,1 % du PIB. Le total des dépenses gouvernementales s'élève à 27,0 % du PIB. Le budget de l'Etat hors dons est en déficit de 13,8 % du PIB en 2009, mais après prise en compte des dons il ressort à 6,7 %.

Le déficit public est appelé à décroître à moyen long terme à condition que l'objectif de taux de ressources fiscales de 17 % de l'UEMOA soit atteint, en dépit d'un taux de dépenses publiques maintenu élevé afin de respecter les objectifs des autorités.

Le déficit courant devrait se réduire à moyen terme sous l'effet de la réduction du déficit budgétaire et de la croissance des exportations d'or.

Tableau 1.2 – Principales données macroéconomiques

	2007	2008	2009	2010 (p)
En %				
Croissance du PIB réel	3,6	5,2	3,1	4,2
Taux d'augmentation du prix du PIB (déflateur du PIB)	3,6	7,0	2,0	2,0
Taux d'augmentation du prix de la consommation	-0,2	10,7	3,4	2,3
Termes de l'échange (variation)	1,2	-3,2	12,1	-6,6
En valeur				
PIB en milliards de FCFA	3 239	3 648	3 836	4 075
Prix du coton mondial (US \$ cents par livre)	63,3	71,4	59,0	58,0
Moyenne prix du pétrole (US \$ par baril)	71,1	97,0	61,5	76,5
Allègement de la dette multilatérale (en milliards de FCFA)				
Aide (en milliards de FCFA)				
En % du PIB				
Investissement brut	19,5	21,0	21,1	21,6
Epargne domestique	5,3	4,1	5,9	5,3
Dépenses Etat central	25,8	21,7	27,0	25,3
Déficit public (hors dons)	-12,2	-8,4	-13,8	-11,7
Déficit public (y compris dons)	-5,7	-4,4	-6,7	-5,4
Exportations	10,6	10,0	11,7	12,3
Déficit de la balance courante (y c transferts)(1)	-8,3	-11,9	-9,1	-10,5
Dette extérieure	19,8	19,8	20,6	22,2
Service de la dette (par rapport au revenu)	88,5			

Source: FMI Staff report for 2009, article IV consultations, Fifth review under the Poverty reduction and growth facility, and requests for augmentation of access and modification of performance criteria.

Les exportations représentent 11,7 % du PIB et le déficit de la balance courante hors transferts officiels est de 13,8 % du PIB et de 9,1 % si l'on inclut les transferts.

La dette externe représente 20,6 % du PIB en 2009. L'analyse de la soutenabilité de la dette menée par le Fmi et la banque mondiale en juin 2009 fait apparaître :

- que le risque d'une détresse financière était haut au regard du ratio de la valeur courante de la dette sur les exportations ;
- que le taux d'accumulation de la dette externe restait gérable compte tenu des autres indicateurs qui étaient en dessous des « policy-dependant » seuils. Mais les tests de sensibilité révélèrent que les perspectives de la dette pouvaient être compromises par d'importants déficits publics persistants et une sous-estimation du besoin de consolidation budgétaire et d'une politique d'endettement à moyen terme prudente.

En 2010, il est prévu une croissance du PIB réel de 4,2 % et une augmentation des prix de 2,1 %.

Les risques à court terme pour la croissance future sont :

- un redressent plus lent que prévu de la croissance mondiale qui compromettrait le redressement du secteur du coton entraînant ainsi des effets négatifs sur le secteur bancaire, le budget de l'Etat et l'activité économique ;
- des retards dans la réforme du secteur du coton ;
- des difficultés à mobiliser les ressources externes.

Le programme de réforme des autorités nationales

Le CSLP élaboré en 2004 est toujours en vigueur (voir le rapport 2007). Il est régulièrement révisé à l'occasion de l'établissement de plans d'action.

Un programme quinquennal du chef de l'Etat été élaboré.

En 2009 les autorités ont adopté un plan d'action dans le cadre de l'atténuation des effets de la crise financière et économique. Il prévoit notamment :

- la relance de la production agricole ;
- la mise en place d'un programme spécial pour l'emploi des jeunes ;
- la restructuration des entreprises en difficultés et la promotion des petites et moyennes entreprises ;
- la supervision de la structure des prix des biens et services de grande consommation ;
- le développement des infrastructures ;
- la mise en œuvre des programmes du filet social et de mécanismes innovants d'allègement des charges des ménages (poursuite de la gratuité de la scolarité dans les établissements pilotes et réduction progressive des frais de scolarité dans les autres établissements du secondaire ; distribution gratuite de kits scolaires dans les établissements pilotes du secondaire et du primaire (2 milliards de FCFA) ; renforcement des crédits pour l'acquisition des produits et vaccins médicaux ; subvention des hydrocarbures (22 milliards F CFA ; subvention pour mélanges 2 temps (500 millions de FCFA), mise en place d'un fonds national « genre ».

Un plan stratégique fondé sur la stimulation de la croissance (SCADD) est en cours de préparation.

2.2 Les objectifs budgétaires

Performance budgétaire

Le tableau 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 en dépit de progrès récents (voir les indicateurs PI-13 à PI-15).

L'augmentation des recettes en 2007 et 2009 correspond à la cession en deux étapes d'une partie du capital de l'ONATEL (Office national des télécommunications).

Tableau .2.1 – Budget de l'administration centrale (en % du PIB)

Année	2007	2008	2009
Recettes totales et dons	20,1	17,5	19,5
Recettes totales	13,6	13,4	13,2
Recettes fiscales	12,5	12,3	12,1
Recettes non fiscales	1,0	1,1	1,1
Dons	6,5	4,1	6,3
Projets	3,5	1,6	3,5
Programmes	1,7	1,9	1,9
Dépenses et prêts nets	25,8	22,0	24,6
Dépenses courantes	13,9	12,6	12,6
Dépenses en capital	11,8	9,0	12,1
financées sur ressources propres	5,4	5,6	4,8
transferts en capital et restructurations	1,0	0,2	0,2
financées sur ressources extérieures	6,4	3,5	7,3
Prêts nets	0,0	0,3	-0,1
Solde global	-5,7	-4,5	-5,1
Ajustement caisse	0,5	0,4	-0,2
Solde global base caisse	-5,2	-4,0	-5,3
Financement	5,2	4,0	5,2

Source : SP-PPF

Allocations des ressources

La structure de la dépense peut être analysée par structure ministérielle (tableau 2.-2).

Tableau 2.2 – Dotations budgétaires par ministère (en % des dépenses totales)

Ministère (en % des dépenses)	2007	2008	2009
Ministère de l'adm. terr. et de la décent.	2,17	3,10	2,19
Ministère de la défense	8,61	8,12	7,12
Ministère des affaires étrangères et de la coop. rég.	2,18	2,04	1,78
Ministère de la sécurité	2,61	2,43	2,17
Ministère de l'économie et des finances	11,12	10,83	14,01
Ministère de la santé	9,09	8,29	7,36
ministère de l'action sociale et de la sol. nat	0,83	0,85	0,63
Ministère de l'enseignement de base et de l'alph.	11,35	11,79	10,20
Ministère de l'ens. sec. sup. et de la rech. sc.	6,81	6,38	5,89
Ministère des mines des carr. et de l'énergie	0,23	1,90	0,28
Ministère de l'agriculture de l'hyd. et des res. hal.	2,89	3,64	3,01
Ministère des infra. et du désenclavement	5,52	4,14	4,72
Dépenses communes interministérielles	34,54	28,32	32,74

Source : Loi de règlement (données provisoires pour 2009)

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

Le cadre juridique

La cadre juridique de la gestion des finances publiques peut être analysé en d'une part des textes de base, qui datent de 2003 et 2005, et, d'autre part, des textes récents, qui couvrent différents domaines des finances publiques ou qui impactent les finances publiques.

Les bases des finances publiques

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. Elles le sont dans le PEFA 2007 auquel on renvoie ici.

Textes de base de la gestion des finances publiques

- Loi N°006-2003/AN relative aux lois de finances
- 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°2005-255/PRES/PM/MFB portant règlement général sur la comptabilité publique
- Décret N°2005-258/PRES/PM/MFB portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics
- Décret N°2005-256/PRES/PM/MFB portant régime juridique applicable aux comptables publics

Au-delà de ces textes de base existent des textes qui concernent des domaines particuliers des finances publiques ou des domaines extérieurs aux finances publiques, mais dont la gestion fait intervenir les finances publiques. Des commentaires plus approfondis se trouvent au niveau des indicateurs concernés.

La décentralisation

Les textes qui organisent l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales sont récents. Au-delà de la loi fondamentale de 2006, ces textes peuvent être regroupés en deux catégories selon qu'ils organisent le transfert de compétences et de ressources ou le transfert de patrimoine.

Textes sur la décentralisation impactant les finances publiques

- Loi N°14/2006/AN portant détermination des ressources et charges des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Décret N°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015
- Décret N°2009-105/PRES/PM/MFPRE/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs
- Décret N°2009-106/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation

- Décret N°2009-107/PRES/PM/MFPRE/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement
- Décret N°2009-108/PRES/PM/MFPRE/MATD/MS/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la santé
- Décret N°2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière
- Arrêté interministériel N°2009-017/MATD/MEF/ MCTC/MJ E/MSL portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs
- Arrêté interministériel N°2009-018/MATD/MEF/MEBA/MASSN portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation
- Arrêté interministériel N°2009-020/MATD/MEF/MS portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans le domaine de la santé

La fiscalité

Le système fiscal a été profondément rénové à l'issue d'un processus de réforme finalisé en 2008 et qui a atteint un point d'achèvement partiel par le vote de cinq lois fiscales au début de l'année 2010.

Les lois fiscales de 2010

- loi N°004-2010/AN du 28 janvier 2010 portant institution d'un livre de procédure fiscale
- loi N°005-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°26-63/AN du 24 juillet 1963 portant codification de l'enregistrement du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières, ensemble ses modificatifs
- loi N°006-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°6-65/AN du 26 mai 1965 portant création du code des impôts directs et indirects et du monopole de ???
- loi N°007-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°62-95/ADP du 4 décembre 1995 portant code des investissements, ensemble ses modificatifs
- loi N°008-2010/AN du 29 janvier 2010 portant création d'un impôt sur les sociétés

Le contrôle de la gestion des finances publiques

Le dispositif de contrôle des finances publiques a été modifié par la suppression de l'Inspection générale d'Etat et la création de *l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat*, dont les attributions regroupent celles de l'ancienne Inspection générale d'Etat, celles de l'ancienne Haute autorité de lutte contre la corruption, et, partiellement de la Coordination nationale de lutte contre la fraude.

Textes sur le contrôle

- loi N°032-2007/AN du 29 novembre 2007 portant création, attributions, composition et fonctionnement d'une Autorité supérieure de contrôle d'Etat
- Décret N°2008-154/PRES/PM/MEF portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Contrôle financier

Les marchés publics

Une série importante de textes ont été ainsi pris depuis 2007.

Textes sur les marchés publics

- Un nouveau code des marchés publics a été adopté (décret N°2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 révisé en 2009)
- Une réglementation de la maîtrise d'ouvrage a été instituée (décret N°2008-374/PRES/PM/MEF)
- Un décret sur les péages est en cours de validation
- Une loi portant principes fondamentaux en matière de commande publique est en cours d'adoption
- Une autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

Divers domaines des finances publiques

Endettement. Des efforts ont été menés en faveur d'une politique de l'endettement cohérente avec la politique globale du Gouvernement et un renforcement du Comité national de la dette publique (CNDP).

Textes sur l'endettement

- Décret N°2008-448/PRES/PM/MEF portant adoption de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique
- Décret N°2009-149/PRES/PM/MEF portant modification du décret N°96-195/PRES/PM portant création du Comité national de la dette publique

Comptabilité matière. La tenue de la comptabilité matière est un élément important du contrôle de la dépense.

Textes sur la comptabilité matière

- Décret N°2009-430/PRES/PM/MEF portant comptabilité matières de l'Etat et des autres organismes publics

Le cadre institutionnel

En matière de finances publiques, les trois acteurs du plus haut niveau sont le *Président du FASO* et le *Conseil des Ministres* qu'il préside, le *Ministère de l'économie et des finances* (MEF). Le *Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers* (SP-PPF) assure un rôle de coordination. Une particularité de l'organisation institutionnelle des finances publiques au Burkina Faso est l'existence de nombreux comités ou commissions, parfois interne à une direction, plus souvent ministériels ou interministériels, voire associant des institutions hors du périmètre de l'Etat (par exemple la BCEAO dans le comité mensuel de suivi du budget et de la trésorerie). De nombreux exemples sont disponibles dans le texte.

Le Président du Faso et le Conseil des Ministres

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.

Le Conseil des Ministres intervient à différentes étapes de la procédure budgétaire : il adopte le rapport sur les orientations de la gestion budgétaire, le rapport sur les priorités d'investissement, le CDMT global, les conclusions à mi-parcours et le projet de loi de finances.

Le Ministère de l'économie et des finances

Une brève historique du *Ministère de l'économie et des finances* (MEF) est la suivante:

- de 1994 à 2002 un *Ministère de l'économie et des finances* ;
- de 2002 à 2007 un *Ministère des finances et du budget* ;
- depuis juin 2007, à nouveau un *Ministère de l'économie et des finances*.

Le *Ministère de l'économie et des finances* (MEF) a fait l'objet d'un décret d'organisation en 2002. Le *Ministère des finances et du budget* a fait l'objet d'un décret d'organisation en 2007 qui portait sur l'ensemble du Gouvernement. Le retour du MEF s'accompagne de l'inclusion de nouvelles directions de nature économique, mais, pour la partie finances-budget, le décret de 2002 est peu remis en cause.

Le *Ministre de l'économie et des finances* assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement en matière d'économie, de finances et de planification stratégique.

Il regroupe les attributions auparavant partagées entre les anciens Ministère des finances et du budget et Ministère de l'économie et du développement.

Au titre de l'économie et du développement, il est chargé de la conception et de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales (et en particulier de la stratégie de réduction de la pauvreté), de la préparation des programmes d'investissement public (PIP), de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et du développement régional, de la tutelle financière sur tous les établissements publics nationaux, les sociétés d'Etat, les entreprises à participation financière publique et les collectivités territoriales.

Au titre des finances publiques, le périmètre de ses attributions est le périmètre classique des finances publiques, y compris la gestion des relations financières extérieures, la signature des conventions et accords financiers de l'Etat, la coordination et le suivi de la coopération financière avec les organismes de financement bilatéraux et multilatéraux ainsi que les ONG, la formulation de la politique d'aménagement du territoire et de développement régional.

Par ailleurs, une série d'arrêtés pris en 2008 organise les directions des Ministères, en particulier des directions du MEF. Ces arrêtés sont pris sur le fondement d'un décret de 2008 qui définit l'organisation-type des départements ministériels (qui, par exemple, prévoit une inspection générale des services, rattachée au cabinet, pour tous les Ministères).

Texte d'organisation des Ministères et des directions du Ministère de l'économie et des finances

- Décret N°2007/424/PRES/PM/SGG-CM du 13 juillet 2007 portant attributions des membres du Gouvernement.
- Décret N°2008-403/PRES/PM/SGG-CM portant organisation-type des départements ministériels
- Arrêté N°2008-205/MEF/SG/DGCF portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Contrôle financier
- Arrêté N°2008-215/MEF/SG/DGD portant organisation et fonctionnement de la Direction générale des douanes
- Arrêté N°2008-238/MEF/SG/DGI/SRH portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale des impôts
- Arrêté N°2008-253/MEF/SG/DGCOOP portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale de la coopération
- Arrêté N°2008-358/MEF/SG/DGB portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du budget

A l'issue de cet ensemble de revues des dispositifs, l'organigramme du MEF se présente comme dans l'encadré *Ministère de l'économie et des finances*.

Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF)

Bien qu'il soit une entité du MEF, le SP-PPF mérite une mention particulière compte tenu de son rôle de coordination d'un grand nombre d'activités. Il assure deux missions :

Une mission de coordination de la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes lui est attribuée, ainsi que celle du 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.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (Décret 2007 + Arrêtés 2008)

Cabinet	Direction générale du budget
Inspection générale des finances	Inspection générale du budget
Coordination nationale de lutte contre la fraude	Direction de la programmation budgétaire
Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers	Direction de l'exécution et des statistiques budgétaires
Secrétaire général	
STRUCTURES CENTRALES	Direction de la solde
Direction générale des impôts	Direction de l'ordonnancement et de la comptabilité
Inspection générale des impôts	Direction de l'appui aux collectivités territoriales
Guichet unique foncier	Direction de l'informatisation du budget
Cellule d'appui technique	Directions régionales du budget
Service administratif et financier	Direction générale du contrôle financier
Service des ressources humaines	Direction du contrôle physique des services
Direction des affaires domaniales et foncières	Direction du contrôle des opérations budgétaires
Direction du cadastre	Direction des études et de la documentation financière
Direction des grandes entreprises	Direction du contrôle des services
Direction de l'informatique, des statistiques et des prévisions	Contrôles financiers régionaux
Direction de la législation et du contentieux	Direction générale des marchés publics
Direction des services fiscaux	
Direction de la vérification et des enquêtes	Direction des affaires juridiques
Directions régionales des impôts	Direction du suivi des marchés publics
Direction générale des douanes	Direction des études et de la communication
Inspection générale des douanes	Direction générale du patrimoine de l'Etat
Direction de la législation et de la réglementation	Direction de la comptabilité matière
Direction des enquêtes douanières	Direction du domaine affecté de l'Etat
Direction de l'informatique et des statistiques	Direction du matériel de l'Etat
Ecole nationale des douanes	Direction du parc automobile de l'Etat
Direction de la comptabilité douanière	Direction générale de l'économie et de la planification
	Direction de la prévision et des analyses macro-économiques
Service administratif et financier	Direction de la coordination de la politique de réduction de la pauvreté
Service de la communication et des relations publiques	Direction de la planification sectorielle
Cellule d'études et de planification	Direction de l'orientation et de la planification stratégique
	Direction de l'évaluation des projets et du suivi des investissements
Brigade d'intervention	Directions régionales de l'économie et de la planification
Directions régionales des douanes	Direction générale de l'aménagement du territoire, du développement local et régional
Direction générale du trésor et de la comptabilité publique	Direction des études spatiales et d'aménagement du territoire
Inspection générale du trésor	Direction de la politique et de la législation foncière
Cellule d'appui technique	Direction de la promotion du développement local et régional
Service des ressources humaines	Direction de la géomatique et de l'observation des territoires
Service des affaires financières et du matériel	Direction des études et de la planification
Service central du suivi du péage	Direction des services informatiques
Direction des affaires contentieuses et du recouvrement	Direction de l'administration et des finances
Direction des affaires monétaires et financières	Direction des ressources humaines
Direction des assurances	Direction de la communication et de la presse ministérielle
Direction de la dette publique	Direction de l'organisation, de la méthode et de l'évaluation
Direction des études et de la législation financière	STRUCTURES RATTACHEES
Direction de l'informatisation	Institut national de la statistique et de la démographie
Agence comptable centrale du trésor	Autorité de régulation des marchés publics
Paierie générale	Projets de développement sous tutelle technique
Recette générale	Ecole nationale des régies financières
Trésoreries régionales	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
Direction générale de la coopération	STRUCTURES DE MISSION
Direction de la coopération bilatérale	Secrétariat permanent du conseil national de la population
Direction de la coopération multilatérale	Secrétariat permanent du cadre de concertation des partenaires du développement rural décentralisé
	Secrétariat permanent du conseil national de la statistique
Direction de la coordination de l'efficacité de l'aide publique au développement	
Direction du suivi des organisations non gouvernementales	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)
	Comité de pilotage pour le budget de programmes (CP/BP)
	Cellule d'implantation du budget de programmes de l'Etat (CIBPE)

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 informé.

Chaque note est brièvement justifiée dans un court tableau de synthèse, pour une lecture à minima du document.

A l'issue de l'analyse des 31 indicateurs répartis dans les sections 1 à 7, une dernière section propose un tableau récapitulatif de la notation, ainsi qu'une comparaison entre les deux évaluations PEFA successives.

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 et dans quelle mesure les décisions prises par le législateur sont réalistes et crédibles.

Les dépenses initialement approuvées sont, selon la stricte méthodologie PEFA, celles qui sont inscrites dans la loi de finances initiale adoptée par l'Assemblée nationale.

Les dépenses d'investissement n'intègrent pas, en prévision comme en exécution, les dépenses des projets sur financement extérieur (prêts et subventions dans la loi de finances initiales) dont la maîtrise échappe à l'exécutif.

Sont également non prises en compte, et pour la même raison, les dépenses liées au service de la dette (elles dépendent du taux d'intérêt dont les fluctuations ne dépendent pas non plus du gouvernement).

Les dépenses exécutées qui doivent être prises en compte 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 (2009) ne sont pas complètement définitives. Elles sont cependant de bonne qualité compte tenu des outils de suivi de la dépense utilisés au Burkina Faso (voir l'indicateur PI-24 sur la qualité du suivi de l'exécution en cours d'année).

Les données sont tirées des lois de règlement. Elles ne sont disponibles que pour 2007 (loi de règlement) et 2008 (projet de loi de règlement). Pour 2009 on a utilisé les dernières données du logiciel CID (circuit informatisé de la dépense).

Il a été dit ci-dessus que la prévision de dépense qui doit être prise comme référence est celle de la loi de finances initiale. Toutefois, en 2007 la loi de finances initiale votée en décembre 2006 a fait l'objet dès février d'une loi modificative à la suite de la privatisation de l'entreprise publique de l'Office National des Télécommunications (ONATEL). La réalisation de cette privatisation ne pouvait être précisément prévue par l'exécutif et il n'aurait pas été de bonne gestion d'établir dès le budget initial un plan de dépenses sur des recettes dont la réalisation était très aléatoire. Ainsi, compte tenu de la précocité de la loi de finances modificative et de la nature des recettes que la loi rectificative prenait en compte, il est conforme à l'esprit de cet indicateur, par delà les règles formelles de son calcul dans les conditions ordinaires, de retenir pour 2007 la loi de finances initiale modifiée par la loi de finances rectificative de février intégrant les recettes de privatisation.

On observe que l'écart entre la réalisation et la prévision est particulièrement élevé en 2009, contrairement à ce que l'on observe dans le passé. Une partie de cet important écart s'explique d'après la Direction générale du budget par l'effet sur la dépense publique des inondations de la fin de 2009 et l'incidence du développement de la crise de 2008 (une loi de finances rectificatives a été votée en novembre 2009 en raison des délais de finalisation des contrats, les mandatements – qui concernent pour l'essentiel des dépenses communes interministérielles du titre 5 ont débordé sur mars et avril 2010).

La privatisation d'ONATEL

L'Etat a vendu en 2007 à Maroc Telecom pour 220 millions d'euros (144,9 milliards de FCFA) à la suite d'une adjudication en décembre 2006 de 51 % du capital d'ONATEL. Cette opération de désengagement s'est poursuivie en 2008 par la vente par une OPV (offre publique de vente) de 20 % du capital (associée à une cession de 6 % réservée pour le personnel) l'Etat ne conservant que 23 % du capital. Cette OPV a été lancée en décembre 2008 et les recettes ont été perçues en 2009.

Tableau 1.1 – Exécutions et dotations

En milliards de FCFA	2007	2007 b	2008	2009
Dépenses totales inscrites en LFI	590,8	664,5	696,5	743,55
Salaires	166,7	185,9	193,7	207,39
Dépenses de fonctionnement	86,94	103,6	100,3	100,39
charge de la dette	44,32	44,32	46,5	52,6
Transferts courants	158,4	168,4	159,4	180,3
Investissements réalisés par l'Etat	131,4	143,2	182,9	195,8
transferts en capital	3	19	13,71	7
Dépenses primaires (a)	546,5	620,1	650	690,95
Dépenses exécutées (base ordonnancement)	681	681	694,8	852,75
Salaires	187,1	187,1	198,8	208,47
Dépenses de fonctionnement	100,5	100,5	94,24	93,5
charges de la dette	54,72	54,72	52,3	89,15
Transferts courants	169,2	169,2	167,7	186,82
Investissements réalisés par l'Etat	132,4	132,4	175,6	250,32
transferts en capital	37	37	6,17	24,49
Dépenses primaires exécutées (b)	626,3	626,3	642,5	763,6

Il en résulte le tableau des écarts suivants.

Tableau 1.2 – Ecart entre les exécutions et les dotations

Taux d'exécution ((Loi de règlement/LFI) - 1)*100	2007	2007 (février 2007)	2008	2009
Dépenses primaires	14,61	0,99	-1,15	10,51
Salaires	12,26	0,64	2,65	0,5
Dépenses de fonctionnement	15,62	-3,00	-6,0	-6,9
Intérêts	23,47	23,47	12,47	69,5
Transferts courants	6,80	0,49	-5,18	3,6
Investissements	0,78	-7,52	3,99	27,8
Transferts en capital	1133,3	94,74	-55,00	249,86

Si l'on prend pour prévision 2007 la loi de finances intégrant la loi de finances rectificative de février, on observe que pour une seule des trois années, l'écart entre les réalisations et le budget initial a été supérieur à environ 10 % qui est le seuil fixé par le PEFA pour obtenir la note B.

Compte tenu de l'aspect non certain de la cession d'ONATEL au moment du vote de la loi de finances initial 2007 et du caractère précoce de la loi de finances modificative, la prévision budgétaire qui a servi de base à la notation en 2007 est la loi de finances intégrant la loi de finances rectificative de février 2007.

La note retenue est B. Elle est inférieure à celle de 2007 qui était A, à cause de l'important écart de 2009 entre la prévision et la réalisation.

(Notons que si l'on prenait pour base de la notation le budget initial au lieu du budget après loi rectificative, la note ne serait pas modifiée, la notation C exigeant au moins une année d'écart supérieur à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses totales prévues.)

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B	Justifications
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 10 % des dépenses prévues au budget.	Les écarts ont été de + 0,99 %, - 1,15 % et +10, 5 % en 2007 (avec loi rectificative de février), 2008 et 2009 (provisoire). Une seule année l'écart est supérieur à un montant voisin de 10 %.

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.

Tableau 2.1 – Variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires

	2007	2008	2009
Indicateur de dispersion PEFA	0,096	0,097	0,045

Le niveau de l'indicateur de dispersion est de 9,6 % en 2007, 9,7 % en 2008 et 4,5 % en 2009.

Le tableau 2.2 fournit les taux d'exécution pour les 10 principaux ministères et les dépenses communes interministérielles.

Tableau 2.2 – Taux d'exécution pour les principaux Ministères et les principaux titres (dépenses réalisées/dépenses prévues)

Ministère/Titre	2009				2008			
	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5
Ministère de l'adm. Terr. et de la décent.	1,44	0,80	0,97	0,95	1,26	0,83	0,98	1,50
Ministère de la défense	1,05	1,00	1,00	3,16	1,00	0,85	0,85	1,20
Ministère de la sécurité	1,10	0,65	0,87	0,74	1,04	0,81	0,72	0,61
Ministère de l'économie et des finances (du budget et des finances en 2008)	1,15	1,31	0,81	1,05	1,19	0,64	0,81	0,82
Ministère de la santé.	1,11	0,92	0,93	1,12	1,03	0,88	0,99	0,85
Ministère de l'enseignement de base et de l'alph.	1,06	0,81	0,93	0,94	1,04	0,82	0,91	0,97
Ministère de l'ens. sec. sup. et de la rech. sc.	1,18	0,70	1,02	0,73	1,19	0,76	0,94	0,48
Ministère de l'agriculture de l'hyd. et des res. hal.	1,02	0,73	0,89	0,92	0,98	0,63	0,85	0,78
Ministère des infra et désenclavement	1,11	0,71	0,78	0,85	1,19	0,70	0,57	0,94
Ministère de l'économie et du développement					0,96	1,08	1,25	1,40
Dépenses communes interministérielles	1,43	1,02	1,15	2,30	1,26	0,83	0,98	1,50

La notation est C (variation de la composition une seule année supérieure à 10 % à l'écart global des dépenses primaires). (Elle ne peut pas être D - variation de la composition au moins deux années supérieure à 10 % à l'écart global des dépenses primaires. Elle ne peut

pas être B - variation de la composition une seule année supérieure à 5 % à l'écart global des dépenses primaires).

La notation repose sur le seul critère synthétique prescrit par le PEFA.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C :	Justification
C	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 globale des dépenses primaires.	La variation de la composition par rapport à l'écart global des dépenses primaires a été de 9,6 % en 2007 et de 9,7 % en 2008 et de 4,5 % en 2009.

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.

Le traitement des exonérations

Comme en 2007, 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*. En exécution, elles sont classées par nature de recettes. Il en résulte un fort taux de sous-exécution de la catégorie *autres recettes fiscales*. Au niveau agrégé de l'ensemble des recettes, ce phénomène ne joue plus.

Comme en 2007, celles-ci se fondent sur les réalisations des années antérieures augmentées d'un taux "raisonnable », le Ministère de l'économie et des finances (MEF) a tendance à corriger ces prévisions à la hausse, après « négociation » avec les régies, l'Assemblée Nationale augmentant elle-même ultérieurement la proposition du Ministère des finances.

Ainsi, la prévision est plus un objectif qu'une réelle anticipation réaliste de la réalité future. Le Ministère de l'économie a tendance à fixer aux régies financières des objectifs "volontaristes".

De ces méthodes de prévision et de révision, il résulte qu'au cours des trois années récentes, le taux de réalisation des recettes a évolué comme indiqué au tableau suivant obtenu à partir de deux sources (pour pouvoir utiliser des informations les plus récentes) la source loi de règlement pour 2007 et 2008 et les dernières estimations pour 2009 (élaborées pour la préparation de la loi de règlement et disponibles le 26 mars 2010).

Tableau 3.1 – Taux de réalisation des recettes internes de l'Etat (milliards de FCFA, %)

	2007					2008					2009		
	LF (1)	EM (2)	REC (3)	Taux (3)/(1)	Taux (3)/(2)	LF (1)	EM (2)	REC (3)	Taux (3)/(1)	Taux (3)/(2)	LF (1)	REC (3)	Taux (3)/(1)
TOTAL	484	718	557,5	1,15	0,78	540,8	659,3	484,1	0,90	0,73	584,1	563,6	0,965
RECETTES FISCALES	449	532	373	0,83	0,70	475,5	611,4	439,7	0,92	0,72	536,3	481,7	0,898
Impôts sur les rev. et les bén.	120	114,9	92,74	0,77	0,81	129,5	128,4	109,3	0,84	0,85	153,5	110	0,727
Impôts l'employeur	5,8	19,96	4,9	0,84	0,25	6,25	20,12	5,35	0,86	0,27	4,27		
Impôts sur la propriété	3,09	2,65	2	0,65	0,75	3,27	3,62	2,99	0,91	0,83	2,95		
Impôts et taxes sur les biens et services	253	285,2	201,9	0,80	0,71	268,4	344,9	246,2	0,92	0,71	300,4		
Impôts sur commerce et transactions internatio.	61,5	70,4	59,7	0,97	0,85	63,21	82,91	70,92	1,12	0,86	71,12	79,24	1,114
Autres recettes fiscales	5,4	37,7	11,5	2,13	0,31	4,86	31,42	4,88	1,00	0,16	4,02		
RECETTES NON FISCALES	31,1	37,9	36,36	1,17	0,96	32,23	41,25	38,05	1,18	0,92	37,22	49,66	1,33
RECETTES EN CAPITAL	4	148,1	148,1	37,03	1,00	33,1	6,62	6,37	0,19	0,96	10,56	32,23	3,05

LF : Prévisions loi de finances initiales

EM : Emission

REC : recouvrement

Tableau 3.2 – Synthèse des résultats : taux de réalisation des prévisions de recettes

Taux de réalisation des prévisions de recettes (recettes collectées/recettes prévues)	2005	2006	2007	2008	2009
Sans recettes en capital	0,87	0,83	0,85	0,94	0,926
Avec recettes en capital	0,87	0,83	1,15	0,90	0,964

Si l'on tient compte des recettes de privatisation pour 2007, les taux d'exécution sont pour les trois années : 1,15, 0,90 et 0,96. La note est B : les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 % des recettes internes au cours des trois dernières années (mais non une seule fois inférieures à 97 %, ce qui justifierait la note A).

Si l'on ne tient pas compte de la privatisation d'ONATEL en 2007 et de la cession de part en 2009 (en excluant des recettes les recettes en capital) les taux sont 0,85, 0,94 et 0,93, la note serait alors C (au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial).

Comme l'indicateur PI-1 a été établi en éliminant l'effet des modifications des recettes de privatisation (en prenant pour base 2007 la loi de finances de février) il est cohérent de prendre comme base de la notation les recettes hors recettes en capital. La note est donc C.

La notation des recettes montre qu'il est fondé dans l'esprit des indicateurs PEFA de prendre comme base des dépenses initiales en 2007 la loi de finances après la loi rectificative de 2007, car sinon la très bonne notation des recettes que l'on obtiendrait serait due au fait que les recettes de privatisation n'avaient pas été inscrites au budget initial - c'est-à-dire à une très mauvaise prévision de recettes - les autres recettes étant largement surestimées.

Evolution de la notation par rapport à 2007

Cette notation marque un progrès par rapport à 2007 (la notation avait été D les taux de réalisation étant : 2004 : 95,6 %, 2005 : 88,0 % et 2006 : 85,6 %). Mais elle n'en reflète pas suffisamment l'ampleur qui est due à la croissance des recettes fiscales induites par les efforts fournis dans la collecte des impôts (voir indicateur PI-14 et PI-15).

Note	Critères minima (Méthode M1) Note globale : C	Justification
C	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieure à 92 % des recettes internes prévues au budget initial	i) Le taux d'exécution des recettes internes réelles est (hors recettes en capital) : 2007 : 0,85 % 2008 : 0,94 % 2009: 0,93 %

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

On distinguera les arriérés de paiement (et donc les délais de paiement) des fournisseurs, les arriérés de paiement des agents de l'Etat et les autres arriérés de paiement.

Le gouvernement a entrepris, depuis l'année 2002, une politique très organisée de suivi des délais de paiement.

Le champ de dépenses de l'indicateur

Ne sont prises en compte que les dépenses régulièrement payées. Sont exclues les dépenses exécutées irrégulièrement hors budget qui sont traitées dans le cadre de l'indicateur PI-20. L'existence d'un encours éventuel de dépenses hors budget pesant 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.
Ne sont pas considérés comme arriérés d'éventuels retards de versement de subventions, par exemple à des établissements publics.

Les arriérés de paiement des fournisseurs (sur la dette commerciale)

La réglementation des délais

Depuis le rapport 2007, les règles relatives aux délais de paiement n'ont pas été modifiées.

Les règles relatives aux 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 relatif 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, ...). Le tableau *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.
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 DGCF, du DGMP, du DGI et du Directeur général des services informatiques (DGSi). 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.

Définition des arriérés

L'UEMOA définit un arriéré de paiement comme une dépense ordonnancée non payée dans un délai de 90 jours (délai habituel des transactions commerciales dans le secteur privé).

Avec cette définition, il est considéré dans les indicateurs de convergence de cette organisation sous régionale que le Burkina n'a pas d'arriérés.

Le rapport sur la dette intérieure à la fin 2005 réalisé en 2008.

Un premier rapport a été rédigé en 2007 sur cette question de la dette intérieure (*Rapport définitif de l'audit de la dette intérieure, juin 2007*). Il est peu clair et n'a pu être utilisé. Un comité a prolongé ses travaux et a produit un nouveau rapport achevé en 2008 composé de deux parties : *Volet inventaire de la dette intérieure* et *Volet et étude analytique de la gestion de la dette intérieure*.

Le rapport sur la dette intérieure réalisé en 2008 (rapport 2008 dans la suite) pose à juste titre que l'application stricte de la définition de l'UEMOA (directive N° 06/98/CM/UEMOA) ne considérant que les délais de paiement pour les dépenses ordonnancées constituait un cadre formel qu'il convenait de dépasser.

Le CODEP dans son rapport de 2005 retient une définition plus stricte en considérant que le délai de 90 jours doit commencer à courir à partir de la demande de liquidation et non du paiement.

Ce qui est bien fondé en droit : la demande de liquidation est en effet la manifestation par le créancier de sa volonté d'être payé. Et ce délai a été rendu mesurable depuis l'année 2005, année à partir de laquelle le fournisseur reçoit un reçu de demande de liquidation au moment où il remet sa facture.

Tableau 4.1 - 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'ordonnancement	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	

Les délais de paiement mesurés

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 2008 et un très bon respect des délais du référentiel depuis 2004, avec néanmoins une tendance à l'allongement des délais en 2006 et 2007 qui s'est renversée en 2008.

Les données du tableau sont extraites 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).

Tableau 4.2 - Evolution des délais de paiement aux fournisseurs

Rubrique	2004	2005	2006	2007	2008	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'ordonnancement	14	13	13	16	13	9
Délai moyen de transmission des mandats au Trésor	1	1	3	3	3	2
Délai moyen entre l'ordonnancement et le visa du Trésor			9			9
Délai moyen de vérification (visa)	6	5	6	19	3	7
Délai moyen de paiement des dépenses après visa	8	9	19	15	22	30
Délai moyen de traitement des dépenses par le Trésor	14	14	25	34	25	37
Délai moyen entre la liquidation et le paiement	29	28	41	48	35	48
Nombre de mandats payés et dont l'ordonnancement est < 90 jours			4438			
Nombre de mandats payés et dont l'ordonnancement 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

Dans le rapport PEFA 2007, il avait été noté cependant, que le référentiel ne concernait que les délais au-delà de la demande de liquidation par le fournisseur et que des délais non maîtrisés pouvaient exister entre la livraison par le fournisseur et 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 plaignaient des longs délais qui séparaient l'achèvement des travaux et la certification du service fait. Plusieurs mois pouvaient 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. Et compte tenu du niveau du seuil à partir duquel les commissions de réception étaient obligatoires (un million de FCFA) beaucoup de paiements étaient ainsi susceptibles d'être concernés.

Cette brèche juridique dans le dispositif de lutte contre les arriérés a été comblée en 2008.

Selon l'arrêté N° 2008-154/MEF/CAB du 13 juin 2008 article 24, dans les 15 jours qui suivent le dépôt de la demande de réception provisoire, la structure chargée du contrôle technique doit procéder à la pré réception. La réception doit être prononcée dans les deux semaines qui suivent la pré réception considérée comme la date de réception provisoire.

Désormais, le dispositif est complet et il paraît bien suivi, à l'exception des dispositions de l'arrêté précédent qui ne paraissent pas contrôlées ni sanctionnées, les représentants du secteur privé consultés se plaignant toujours de la longueur des délais précédant la liquidation.

Retour sur l'analyse du rapport 2007 à la lumière des nouvelles informations disponibles sur les arriérés de paiement aux fournisseurs : évaluation des arriérés au 31 décembre 2006 (fin de la période d'examen du PEFA 2007)

Sur la base de ces données le rapport PEFA concluait à l'absence d'arriérés de paiement en 2007 sur les dettes aux fournisseurs.

Le rapport sur la dette intérieure réalisé en 2008 amène à réexaminer la question des arriérés sur la période 2004-2006 sur laquelle portait le rapport PEFA 2007.

Concernant les créances aux fournisseurs (dettes commerciales) le rapport 2008 faisait en effet apparaître, à la fin 2005 :

- que les délais de paiement des dossiers rejetés par le comptable n'étaient pas en fait enregistrés, contrairement aux autres et donc n'étaient pas connus, la circulaire sur les délais ayant omis de mentionner les délais de retour des dossiers rejetés (pour défaut de pièce justificative ou vice de forme). Ainsi, cette lacune entraînait que le dossier rejeté passait un long moment dans le circuit avant de parvenir au DAF pour traitement, ce qui pouvait même être à l'origine de pertes de dossier. Cette insuffisance concernait les dossiers faisant l'objet d'un « désengagement » de fin d'année (voir encadré ci-dessous) ;
- que les dossiers de paiement aux fournisseurs ordonnancés ne restaient pas longtemps dans les services ordonnancement, ils faisaient l'objet d'un traitement rapide pour le paiement ;
- qu'en revanche, il restait dans les DAF (gestionnaires de crédit) un nombre significatif de dossiers de dépenses pendants non dénoués, pour lesquels ni les dates de liquidation, ni les dates d'ordonnancement n'étaient connues. De ce fait, le rapport 2008 a renoncé à évaluer les arriérés, faute d'informations, et s'est limité à évaluer la dette intérieure à la fin 2005 ;

- qu'il existait un stock de ces créances « commerciales » au 31 décembre de 24,6 milliards de FCFA.

Tableau 4.3 – *Tableau de la dette intérieure commerciale à la fin 2005 et l'encours résiduel en septembre 2006*

En milliards de FCFA	Décembre 2005	Encours septembre 2006	Encours septembre 2006 (évalué en mai 2008)	Encours mai 2008
Fournisseurs et prestataires non publics	18,69	11,62	12,0	1,6
dont :				
- Bâtiment et travaux publics	6	5,3	5,1	0,7
- Fournisseurs de biens	8,9	3,2	2,9	0,09
- Autres services (pour l'essentiel : sommet CEN-SAD, Francophonie, Emploi)	1,9	1,7	4,0	1,6
Etablissements publics et sociétés d'Etat	24,36	12,9	12,4	0,54
TOTAL	43,05	23,52	36,4	2,19

Source : rapport sur la dette intérieure.

Cet encours a été progressivement résorbé à la suite de la mise en œuvre d'un plan d'apurement.

Cet apurement a fait l'objet d'un suivi et deux bilans ont été transmis à la mission : un bilan au 31 septembre 2006 et un bilan au 31 mai 2008 (note non datée et titrée : « Actualisation de la dette issue de l'audit de 2006 »).

Le tableau 4.3 ci-dessus fournit les principales données de ces bilans (dont la cohérence n'est pas assurée). Il fait apparaître qu'une importante partie de cet encours était résorbée à la mi 2006 (mais de nouvelles dettes de même nature pouvaient s'être accumulées).

- Une partie de cet encours était constituée d'arriérés (des dossiers qui auraient dû être traités et qui ne l'étaient pas à cause de l'administration, par négligence, pour ne pas consommer des crédits (voir ci-dessous), par manque de personnel, parce que des pièces avaient été égarées...).
- Une autre partie ne correspondait pas à des arriérés, celle qui correspondait à des dossiers ne pouvant pas être présentés au paiement pour des raisons fondées en droit (vice grave de procédures, litiges, services non faits...).
- Certaines créances pouvaient ne pas être de nature purement commerciale mais liées à la prise en charge par les EPE de dépenses incombant à l'Etat.

L'accumulation de dette intérieure par le mécanisme du désengagement des dépenses engagées mais ne pouvant être payées en fin d'exercice

La plus constante forme d'accumulation de dette intérieure susceptible de constituer des arriérés à terme concerne le paiement des fournisseurs qui n'ont pas été réglés avant la fin de l'année alors que le service a été (probablement) fait et que la dépense n'a pas été payée pour des raisons de forme (les conditions formelles du paiement dont le comptable a la charge de s'assurer du respect ne sont pas totalement remplies - il manque par exemple une pièce) ou pour des raisons de délai (la commission de réception ne s'est pas encore réunie). Dans ce cas, la dépense est désengagée (l'engagement antérieur est annulé), les crédits de l'exercice ne pouvant être consommés pendant l'exercice. Normalement, cette dépense devrait être réengagée sans délai au début de l'exercice suivant. Mais les gestionnaires de crédit se montrent très réticents pour effectuer ce réengagement rapidement. En effet, les crédits de l'exercice suivant étant déterminés hors ce report de paiement sans report de crédit correspondant, tout réengagement d'un désengagement antérieur vient diminuer d'autant le montant des crédits disponibles.

Faute d'informations précises sur ces différentes possibilités, le partage de la dette intérieure commerciale entre arriérés et non arriérés ne peut être fait.

Toutefois, il semble d'après l'analyse qui est faite par l'audit que la cause principale de cette dette tient à des vices de procédure et à l'absence de crédits correspondant dus à des commandes sans engagement préalable.

Mais la situation de l'encours en 2008 faisait apparaître aussi qu'une grande partie de cet encours (34 milliards environ) ayant été réglé ultérieurement, cet encours pour une large part était constitué de créances réellement dues et donc de véritables arriérés.

Le montant des arriérés était donc au moins (au moins puisqu'on ne tient pas compte des nouveaux arriérés accumulés) d'un montant peu inférieur à 36 milliards de FCFA (estimation de l'encours résiduel à la mi septembre réalisé en mai 2008).

Le total des dépenses budgétaires en 2006 était de 500 Milliards de FCFA. Le taux minimum d'arriérés à la fin 2006 est donc peu inférieur à 7 %.

Les arriérés sur les dettes commerciales en 2010

En 2006 et les années suivantes de nouveaux arriérés se sont accumulés.

Les montants de ces nouveaux arriérés n'ont pas été communiqués (seul un montant global de la dette intérieure à la fin 2009 a été fournie ; cf. ci-dessous).

Les arriérés de paiement sur les salaires

De façon générale, l'Etat paie régulièrement ses agents.

Toutefois, comme le rapport 2007 le mentionnait des retards de régularisation des avancements avaient été accumulés de 2003 à 2005, à la suite du refus des organisations syndicales représentatives des agents de l'Etat d'accepter un nouveau régime d'avancement fondé sur le mérite.

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

Le rapport 2007 ne considérait pas ces retards comme des arriérés.

Ils ont été apurés à hauteur de 6 milliards en 2006 et 12 milliards en 2007.

Il n'y pas lieu de modifier cette analyse à la lumière du rapport sur la dette intérieure de 2008.

La dette non commerciale à l'égard d'organismes publics

Elle avait été recensée en 2008 (toujours par le rapport 2008 ci-dessus mentionné sur la dette intérieure) sous le terme de « Réclamations ».

En décembre 2005, le montant de ces réclamations s'élevait à 22,9 milliards de FCFA et après règlement d'une partie de cet encours dans les premiers mois de 2006, 16,7 milliards en septembre 2006 (sur l'encours de 2005). Une partie importante (11,37 milliards) ne reposait sur aucune convention ni lettre du Ministre des finances. L'essentiel concernait des capitaux décès dus à la CARFO (3,5 milliards) et des cotisations sociales réclamées par la CNSS à l'Etat (13,7 milliards).

Le rapport PEFA 2007 ne la prenait pas en compte.

La situation de cette dette intérieure susceptible de constituer des arriérés en 2006 était celle du tableau 4.4.

Les paiements ont été effectués sur la base des pièces produites par les structures concernées. Les travaux sont toujours en cours pour finaliser l'appréciation de la validité des

cotisations sociales et des capitaux décès réclamés par la CNSS et la CARFO. Ils n'ont pas été considérés comme des arriérés dans la notation, leur validité étant sujette à caution.

Tableau 4.4 – Encours de la dette intérieure dite « Réclamations »

(en Milliard de FCFA)	Montants (décembre 2005)	Situation d'exécution (septembre 2006)	Encours résiduel septembre 2006 (estimé en mai 2008)	Encours résiduel en mai 2008
Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)	13,7	5,4	15,7	11,8
Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (CARFO)	3,5	1,5	1,6	1,6
SONABHY	1,4	1,3	1,0	1,03
Société nationale des postes SONAPOST	0,01	0,01	0,01	0,01
Office nationale des eaux et de l'assainissement	0,2	0,268	1,7	0,06
Office national des télécommunications du Burkina	1,7	1,4	0,3	0,3
SONABEL	2,3	1,9	1,9	0,1
SONATUR		4,7		
TOTAL	22,9	16,7	22,21	14,9

La dette de l'Etat à l'égard des organisations internationales

Cette dette est estimée à la fin 2005 à 12,6 milliards de FCFA (sous l'intitulé « Contribution et souscription aux sociétés et institutions internationales »). Le rapport sur la dette intérieure fournit le détail de cette dette (elle concerne 15 organismes, les principaux étant les souscriptions BSIC pour 5,7 milliards et SN-SOSUCO pour 2,6 milliards). Le rapport 2007 ne la prenait pas en compte.

Cette dette, d'une nature particulière, dont par ailleurs les détenteurs n'auraient pas réclamés le versement, a été considérée comme ne constituant pas un arriéré de paiement au sens de l'indicateur PEFA.

Les intérêts sur la dette contractuelle

Les intérêts sur la dette contractuelle (faisant l'objet d'un contrat de prêt express) nationale ou internationale (les amortissements considérés comme des opérations de financement n'entrent pas dans le champ de cet indicateur qui ne porte que sur les dépenses) ne donnent pas lieu à arriérés.

Arriérés sur les remboursements TVA et autres exonérations

Le Trésor indique qu'il n'y a pas d'arriérés relatifs à cette dépense. Toutefois, il semblerait, d'après le CEM de la Banque mondiale, qu'il y ait de façon constante des arriérés de remboursement de TVA pour le secteur minier.

L'apurement des arriérés et la situation à la fin 2009

Depuis 2008, des efforts ont été entrepris pour que l'encours de la dette intérieure susceptible de contenir des arriérés soit résorbé.

Un plan d'apurement a été engagé en 2008 avec le concours du FMI (« opération d'apurement de la dette intérieure »). Des aides ont été accordées pour que la situation soit définitivement apurée. L'UEMOA a alloué 31 millions de DTS de FCFA pour la résorption des arriérés sur les fonds attribués sur les DTS supplémentaires perçus dans le cadre de la réallocation générale du FMI.

Par ailleurs un emprunt obligataire a été émis en 2009 en deux tranches (total 80 milliards de FCFA).

Un comité a été constitué pour vérifier le caractère certain et liquide des dettes correspondantes.

En 2009, l'essentiel de la dette 2005 serait apurée et le rythme d'accumulation de nouveaux arriérés (pour l'essentiel en fin d'année, par le biais de désengagement) se serait ralenti en 2008 et 2009.

Des efforts ont été entrepris pour que ces anomalies ne se reproduisent plus. Le contrôle financier suit la liste des opérations désengagées. Le Ministère des finances a donné des directives aux gestionnaires de crédit pour qu'ils réengagent les dépenses désengagées au plus tard avant la fin du premier trimestre de l'année suivant leur désengagement.

En 2009 (pour les désengagements 2008) les gestionnaires de crédit ont été menacés de ne pas percevoir tous leurs crédits s'ils ne réengageaient pas rapidement les désengagements de l'exercice précédent, mais faute de sanctions prévues, le système n'a pas été efficace. En 2010, le dispositif de suivi a été renforcé. Des sanctions (et des gratifications) individuelles ont été prévues. Des listes nominatives de dossiers ont été établies. Les réengagements prioritaires des crédits désengagés conditionnent les engagements de nouveaux crédits.

La revue à mi parcours de l'exécution du budget (voir ci-dessous) permet, en outre, des réallocations de crédit (importantes puisqu'elles sont de l'ordre de 40 % des crédits initiaux) tenant compte de ces réengagements.

Ne subsistent plus que les arriérés sur désengagement et les arriérés auprès des organismes de sécurité sociale et de retraite (mentionnées dans le rapport sur les orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2010).

Les informations chiffrées fournies à la mission sur ces arriérés sont peu détaillées et difficilement interprétables. Elles font apparaître qu'à la date du 31 décembre 2009 le montant de la dette apurée dans le cadre « l'opération d'apurement de la dette intérieure » se chiffrait à la somme de 41,8 milliards de FCFA. Le stock de la dette intérieure restant dû est estimé à environ 22,8 milliards de FCFA, il est constitué essentiellement de dossiers en attente de compléments de pièces (18,6 milliards) et de dossier traités mais non encore payés (4,1 milliards). Le FMI a contribué à hauteur de 31,8 milliards de FCFA à cet apurement par une convention signée le 28 août 2009.

Il n'a pas été indiqué à la mission ce que recouvrait précisément cette dette (dette commerciale, dette auprès des organisations internationales, auprès des organismes de sécurité sociale..).

Notation

Rebasage 2007

Compte tenu des nouvelles informations aujourd'hui disponibles sur la dette intérieure en fin 2005 et son évolution au cours du premier semestre 2006 il est nécessaire de revoir la notation 2007.

Composante i) : note C au lieu de A : le stock peut légitimement être considéré comme compris entre 2 et 10 % (il ne pouvait pas être estimé à moins de 2 %, ce qu'exige la note A, ni à plus de 10 %, ce qui implique la note D et il n'existait pas de données indiquant une importante réduction du stock au cours des deux dernières années (s'il en était ainsi la note serait B).

Composante ii) : note B au lieu de A : on peut considérer que les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année mais qu'elles ne peuvent être considérées comme complètes - au sens du PEFA et pas de l'UEMOA - (ce qui aurait conduit à la note A) pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou certaines institutions budgétaires.

La note globale pour 2007 est donc C +.

Notation pour 2010

Concernant la notation pour 2010, les informations nécessaires communiquées ne sont pas totalement complètes. La notation est donc entachée d'une certaine incertitude mais celle-ci ne paraît pas de nature à faire obstacle à une notation.

Pour la composante i) : note B paraît la plus plausible (stock inférieur à 2 %) compte tenu :

- des efforts engagés pour résorber le stock antérieur ;
- des mesures prises pour qu'il ne se reconstitue pas ;
- De l'estimation du stock résiduel produit (22,8 milliards FCFA) dont une partie importante provient d'une insuffisance de pièces.

Pour la composante ii) : note B maintenue en 2009 dès lors que les délais de paiement des dossiers désengagés étaient mal maîtrisés sur la période.

Conséquence de ce rebasage et de l'évaluation pour 2010 : l'évolution serait positive mais à partir du rapport 2007 rebasé et non du rapport 2007 lui-même.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B+	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 dépenses tardivement réengagées ne conduit pas probablement à dépasser le seuil de 2 %, compte tenu des efforts d'apurement du stock antérieur et des estimations du stock résiduel.
B	ii) Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.	ii) La situation des dossiers de dépenses 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 mais le traitement des dépenses réengagées ou à réengagées était mal suivi sur la période.

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5. Classification du budget

L'analyse de 2007 est toujours valable et, en conséquence, la notation est identique. 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 de correspondance du rapport 2007), est conforme à la classification GFS (Government fiscal statistics).

La classification des dépenses

Il existe six 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 pour les dépenses de lutte contre la pauvreté.

La classification administrative

Elle distingue (gestion 2010) 58 sections correspondant à des Ministères ou des organismes publics, une section correspondant aux dépenses communes interministérielles (99) et une section correspondant aux transferts de ressources aux collectivités territoriales (98).

On observe, comme en 2007, que les dépenses communes interministérielles sont très élevées.

Tableau 5.1 - *les dépenses communes interministérielles*

Titre	En milliards FCFA	Titre	En milliards FCFA
Titre 1	0,50	Titre 4	81,9
Titre 2	4,68	Titre 5	79,9
Titre 3	18,65	Total	185,68

Leur part dans l'ensemble du budget diminue : elles représentaient 22,01% des dépenses du budget adopté pour l'exercice 2006. Mais cet exercice 2006 enregistrait le paiement des progressions salariales statutaires qui avaient été différées au cours des exercices antérieurs et qui ont été en prévision imputées dans ce poste des dépenses communes interministérielles. Elles représentent 16,1 % du projet de budget 2010.

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 les six titres habituelles de dépenses (voir rapport 2007).

La classification par nature (ou par objet)

La classification du Plan comptable de l'Etat est inspirée du plan comptable SYSCOA de l'UEMOA (voir rapport 2007).

Des regroupements de postes conduisent à la nomenclature économique.

La nomenclature fonctionnelle

Elle distingue 14 fonctions et a été établie selon les directives prises dans le cadre de l'UEMOA. Elle peut être établie par titre, par section pour tout l'Etat, en distinguant le financement extérieur du financement de l'Etat pour l'ensemble du budget.

Tableau 5.2 - la classification fonctionnelle en 2010

	2010	Part dans le total
Total	1152,3	97 %
Services généraux des administrations publiques	246,35	21 %
Affaires et services de défense nationale	56,9	5 %
Ordre et sécurité publics	33,9	3 %
Affaires et services de l'enseignement	182,3	16 %
Affaires et services de la santé	100,2	9 %
Affaires et services relevant de la sécurité sociale et des œuvres sociales	13,1	1 %
Affaires et services de logement et de développement collectif	36	3 %
Affaires et services relevant des loisirs, de la culture et des cultes	6,6	1 %
Affaires et services concernant les combustibles et l'énergie	14	1 %
Affaires et services de l'agriculture, de la sylviculture, de la chasse et de la pêche	68,9	6 %
Affaires et services concernant les industries, le bâtiments et les travaux publics	30,7	3 %
Affaires et services concernant les transports et les communications	99	9 %
Autres affaires et services économiques	131,9	11 %
Dépenses non classées par classe	100,4	9 %

Source : PLF 2010, annexes

Les dépenses non classées par classe représentent 100 milliards de FCFA sur 1 152 de FCFA dans le budget 2010 (dépenses communes).

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

Le rapport 2007 contenait un tableau de correspondance entre la classification fonctionnelle du Burkina Faso et la classification COFOG. (Tableau 3-5-3 du rapport 2007) de l'indicateur.

Le budget 2010 est présenté dans cette nomenclature.

Une classification en dix classes a été construite conformément au manuel de statistiques de finances publiques du FMI de 2001 et les outils comptables et informatiques y ont été adaptés. Elle devait être mise en œuvre au plus tard à la fin du mois de janvier 2010 avec la mise en place du budget 2010.

Cette nomenclature est opérationnelle en phase d'élaboration du budget (tous financements et toutes catégories de dépenses confondus) et en phase d'exécution pour les

dépenses sur ressources propres (y compris les dépenses de personnel depuis l'interfaçage entre CID et SIGASPE (voir la partie sur la chaîne de la dépense et son informatisation).

La nomenclature programmatique

La classification programmatique était en 2007 celle que chaque Ministère se donnait dans le choix des programmes de son budget de programmes.

Des travaux en vue de mettre en place un budget par objectif en 2012 en conformité avec la nouvelle directive de l'UEMOA ont été menés. Le projet a été reporté, en mai 2009, à 2015. Une cellule d'implantation du budget de programme de l'Etat (CIBPE) a été créée en décembre 2009, rattachée au cabinet du Ministre délégué au budget et placée auprès du Comité de pilotage pour l'implantation du budget programme d'Etat présidé par la Ministre déléguée chargée du budget créée en décembre 2009.

Dès lors, le comité de pilotage aura pour mission première d'élaborer un document d'orientation sur le budget programme. Ce document présentera au préalable quelques approches de budget programme qui existent dans le monde (dont l'approche appliquée présentement au Burkina), déterminera les faiblesses et forces de chaque approche. La capitalisation de l'ensemble des acquis (forces) de ces approches orienteront sur la nouvelle vision du budget programme au Burkina

La classification propre à la lutte contre la pauvreté

Le Burkina Faso a créé une classification dite *spéciale* pour le suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté.

Jusqu'à maintenant le Burkina suivait les dépenses de pauvreté en croisant la classification par destination (structures effectuant des dépenses de réduction de la pauvreté) et la classification par nature (dépenses pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté).

Une réforme est prévue et sera mise en œuvre pour le budget 2010 (en exécution au plus tard en fin janvier 2010).

La réforme de la classification de lutte contre la pauvreté

Cette opération de classification des dépenses en fonction du référentiel de lutte contre la pauvreté doit être rendue plus directe et fondée sur la classification fonctionnelle. Les fonctions qui contribuent à la réduction de la pauvreté seront identifiées comme telles. Cette identification sera faite en liaison étroite avec les administrateurs de crédit afin qu'ils disposent d'une codification en lien avec leur priorité.

En phase de préparation du budget le code fonctionnel de la classification des dépenses propre à la lutte contre la pauvreté devra apparaître devant chaque ligne budgétaire. Elle devrait être utilisée pour les arbitrages budgétaires.

En outre, les axes du CSLP ont été intégrés dans le CID.

Ainsi, la classification de lutte contre la pauvreté se prête aux mêmes usages dans la préparation comme dans le suivi de l'exécution du budget que la classification fonctionnelle.

Les paramétrages dans CID pourront évoluer en fonction de l'évolution du référentiel de développement. Les codifications actuelles pourront être reversées dans les axes qui seront retenus dans le cadre de la SCADD.

Source : *Note de synthèse sur la mise en œuvre de la codification fonctionnelle et celle relative au suivi des dépenses de réduction de la pauvreté. Note secrétariat général/DGB/DIB de janvier 2010.*

La notation est A, comme en 2007, car les critères pour celle-ci 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 altèrent, de fait, la qualité des classifications.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	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 les documents suivants :

- 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 de l'économie et des finances (« Projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat gestion 2009 » pour 2010).
- l'état de mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée nationale (figure comme partie de l'exposé des motifs et est annexé au projet de loi de règlement).

Par rapport à 2007, le document d'annexes a été complété (voir sa description complète dans le rapport 2007). Y ont été ajoutés en 2010 :

- une présentation des dépenses sociales en 2010 ;
- une situation des comptes spéciaux du Trésor au 30 juin 2009 ;
- un document de stratégie d'endettement pour 2010, en application du règlement UEMOA du 4 juillet 2007 (règlement N°09/2007/CM/UEMOA) avec une analyse de la soutenabilité (viabilité) de la dette.

-

Il faut toutefois mentionner une lacune dans l'information concernant les restes à recouvrer.

Il est indiqué pour le projet 2010 que le comptable n'arrive plus à prendre en charge les titres de recettes avant recouvrement depuis les différentes réformes qui ont changé la gestion des impôts. Il en résulte un « manque d'informations complètes devant permettre de produire les états développés des restes à recouvrer ». Un état comparatif de la gestion budgétaire au 30 juin 2009 est proposé en lieu et place de l'état détaillé des restes à recouvrer (émissions non recouvrées au lieu des prises en charge des émissions par le comptable non recouvrées). Pour parvenir à la prise en charge des recettes et la production de l'état développé des restes à recouvrer qui assure une lisibilité complète de la gestion des recettes, il est indiqué qu'il « faut perfectionner le Circuit intégré de la Recette (CIR) qui est un instrument d'interfaçage des logiciels des différentes directions intervenant dans la chaîne du recouvrement (DGD, DGI) ».

Concernant les mesures fiscales, une documentation est transmise aux députés, (elle est mentionnée comme une annexe dans l'exposé des motifs du PLF).

Toutefois, le Burkina Faso n'est pas encore en mesure de produire des évaluations ex ante des incidences des réformes fiscales. Une tentative a été faite pour les mesures fiscales de 2010, mais elle n'a pu être menée à bien faute des données (individuelles) nécessaires. Une cellule d'analyse et de suivi de la politique fiscale est en cours de constitution. Elle sera rattachée à la DGI et au Comité de politique fiscale (présidé par SP-PPF).

Le CBMT est transmis aux députés.

L'exposé des motifs du projet de loi de finances est plus développé qu'en 2010 : les grandes orientations du budget dérivant du CSLP et du programme quinquennal « *Le progrès continu pour une société d'espérance* » sont rappelées ainsi que le *Plan d'actions adopté par le gouvernement pour l'atténuation des effets de la crise financière et économique* ; il livre

une analyse détaillée des hypothèses économiques sur lequel le CBMT (et par voie de conséquence le budget qui en constitue la première année) est fondé, en l'espèce : (pluviométrie (normale), taux de croissance du PIB moyen (6,4 % et 4,3 % pour 2010), taux de change annuel moyen (500 FCFA, en dollar des Etats unis), cours annuel moyen du baril du pétrole (50 \$ US), cours du coton (relèvement à 616,6 FCFA contre 598, 6 FCFA en 2009), cours de l'or (maintien).

Notation

Elle ne change pas (A).

Une meilleure qualité de l'information transmise au Parlement par rapport à 2007 est à relever. Notamment en matière d'analyse du contexte et d'hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le projet de budget (d'où un item en plus dans la liste des 9 qui sert à la notation par rapport à 2007).

Toutefois, comme en 2007, certains états restent imprécis : état des restes à recouvrer et plan annuel de trésorerie.

Il continue à manquer un rapport précis de l'impact des mesures fiscales (item 9).

Documents demandés		
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change		Oui
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue		Oui
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue		Oui
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours		Oui
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours		Oui
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget		Oui
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.		Oui
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		Oui
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		Non

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

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justification
A	i) Les documents récents du budget satisfont 8 des 9 critères d'information	La documentation est fournie. 8 des critères sont respectés. La documentation sur les données macroéconomiques relatives à l'année en cours et l'année suivante a été renforcée. 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.

Il semble qu'il n'y ait pas de dépenses publiques qui échappent au budget, si ce n'est des dépenses que les Ministères financeraient sur des recettes administratives non reversées au Trésor, ainsi que l'exception mineure des fonds d'équipement (voir plus loin).

La question des opérations inscrites au budget, mais *gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration*, est une question complexe car reposant sur une appréciation de la réalité des justifications de classements budgétaires qui permettent une plus ou moins grande liberté de gestion. C'est le classement d'une grande partie de la dépense en subventions (titre 4) auquel il est fait référence ici.

Les régies de recettes

La notation relative à l'importance des opérations extrabudgétaires est centrée sur les dépenses extrabudgétaires. Cependant, s'il y a des dépenses extrabudgétaires, c'est souvent parce qu'il y a des 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 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. La fonction des *perceptions spécialisées* est d'organiser, d'encadrer et de superviser le recouvrement des recettes des services.

Le nombre des percepteurs spécialisés a augmenté rapidement, de 5 au départ, en 2007, à 11 en 2008 et 16 en 2009. Ils sont installés dans les Ministères à fort potentiel existant ou à venir. Cependant, il existe encore des recettes des Ministères qui ne remontent pas au

Trésor, ce qui a conduit le Gouvernement à prévoir un renforcement des perceptions spécialisées dans certains Ministères clefs, tel que le Ministère de l'énergie et des mines. Le bilan de ces perceptions est cependant très positif : au 30 septembre 2009, les Perceptions spécialisées ont recouvré 9,8 milliards FCFA contre 3,6 milliards FCFA au cours des trois premiers trimestres de l'année 2008.

Le nombre de régisseurs sous la tutelle d'un Percepteur spécialisé est très variable, de moins de cinq jusqu'à 40 dans le cas d'une forte déconcentration. Au total, on compte de l'ordre de 300 régisseurs de recettes.

En deuxième lieu, le contrôle des régies de recettes est limité. Les corps d'inspection, Inspection générale des finances, 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 sept 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 régies de recettes, une dizaine de perceptions, une dizaine de postes des régies des administrations financières.

A titre d'exemple, le contrôle des recettes perçues par les *Centres de santé et de promotion sociale* est très difficile. Leurs déclarations ne peuvent que difficilement faire l'objet d'un recoupement, d'autant que les recettes sont perçues en espèces et que le comptable de rattachement n'est pas résident.

Enfin, il existe encore beaucoup de comptes en banques de l'administration non autorisés par le MEF, qui pourraient faciliter l'encaissement de recettes en dehors du circuit du Trésor (voir indicateur PI-17).

Les entités autonomes et les dépenses autonomes

Le principe d'entités autonomes qui exécutent des politiques publiques n'est nullement contraire à l'orthodoxie budgétaire. Dans les finances publiques francophones, il s'agit principalement des établissements publics administratifs (EPA), mais ce peut être toutes sortes d'entités relevant de divers statuts juridiques (associations, sociétés privées, ...). Ces entités autonomes apparaissent au budget pour la subvention qu'ils reçoivent. Ils ne sont donc pas hors budget, même s'il peut être considéré comme souhaitable que l'Assemblée nationale dispose, en annexe à la loi de finances, des comptes résumés, prévisionnels et exécutés, de ces entités.

Le titre 4 inclut donc l'ensemble des versements à des entités autonomes. Une fois la subvention reçue (dans les règles de la dépense publique), la dépense est incomparablement moins contrôlée que, par exemple, une dépense de fonctionnement du titre 3, dans les cas d'entités qui ne disposent ni de Contrôleur financier, ni de comptable public, en particulier un certain nombre de fonds (voir ci-dessous).

La question est donc de savoir si le titre 4 n'inclut pas des dépenses qui pourraient relever d'autres titres.

L'analyse du contenu du titre 4 conduit à un certain nombre de résultats.

Les bénéficiaires des crédits du titre 4 appartiennent à différentes catégories.

1. Véritables entités autonomes – de statut public, type établissement public, par exemple les Centres hospitaliers universitaires, les Centres hospitaliers régionaux, les Universités. Non seulement ces entités sont autonomes, mais elles ont vocation à l'être dans la mesure où i) elles exécutent une politique publique ; ii) l'autonomie est une condition d'efficacité de leur gestion.

2. Entités qui n'ont pas le statut public, telles que les associations, mais dont le Gouvernement considère qu'elles participent à l'exécution de politiques publiques.

3. Opérations, ponctuelles ou périodiques réalisées par des directions de l'administration.

4. Fonds ayant la nature des opérations ci-dessus.

5. Véritables fonds, proches de la catégorie 1.

Il convient de revenir sur certaines des catégories ci-dessus.

Opérations, ponctuelles ou périodiques, réalisées par des directions de l'administration

A titre d'exemple, dans le cas du Ministère de la santé, les inscriptions au titre 4 *JOURNÉES NATIONALES DE VACCINATION et ACOUCHEMENTS & SOINS OBSTRÉTIQUES URGENCE* sont des crédits destinés à être débloqués au profit respectivement de la *Direction de la prévention et de la vaccination (DPV)*, et de la *Direction de la lutte contre la maladie*. Pour plus de précisions, voir l'indicateur PI-20.

Les fonds

Les fonds de la catégorie 5 ci-dessus sont des démembrements de l'administration, souvent 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.

Cependant, beaucoup de fonds sont de la catégorie 4.

A titre d'exemple les fonds, *FONDS NATIONAUX DE LUTTE/MALADIES, FDS APPUI PROG/SANTÉ PERS. VULNÉRABLES*, et *FONDS D'APPUI À LA RECHERCHE EN SANTÉ*, ne sont pas de véritables fonds, mais des crédits destinés à être débloqués au profit respectivement de la *Direction de la lutte contre la maladie*, la *Direction générale de la santé* et la *Direction des études et de la planification*.

Deux catégories de fonds sont à noter.

Les *fonds d'intervention*, dont bénéficient les autorités de contrôle, classés à la Rubrique 914 du paragraphe 629 – *Achats autres biens et services*.

Les *fonds d'équipement*, dont bénéficient les régies de recettes (DGTCP, DGI, DGD), financés sur recettes affectées, et qui n'apparaissent pas dans le budget.

Les fonds dotés de plus de 100 millions de FCFA sont ceux du tableau 7.1.

Tableau 7.1 – Fonds dotés de plus de 100 millions de FCFA (milliers de FCFA)

INTITULE DU FONDS	Dotation titre 4, année 2010
FONDS SOLIDARITÉ SIDA	104 650
FONDS PERM. DEV.COLLECT. TERRITORIALES	270 000
APPRO- FONDS-DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE	300 000
FONDS NATIONAL GENRE	250 000
FONDS NATIONAUX DE LUTTE/MALADIES	200 000
FDS APPUI PROG/SANTÉ PERS. VULNÉRABLES	150 000
FONDS NAT. LUTTE CONTRE LES ÉPIDÉMIES	100 000
FONDS NATIONALE SOLIDARITÉ	213 530
FONDS D'INVESTISSEMENT MINIER	230 000
FONDS DEVELOPPEMENT ELECTRIFICATION	1 280 813
FONDS APPUI INITIATIVES JEUNES	110 000

FONDS APPUI PROMOTION EMPLOI	160 000
FONDS APPUI SECTEUR INFORMEL	138 000
FDS D'APPUI FORMAT° PROF. ET APPRENTISSA	406 600

Il n'est pas possible, à la lecture du budget, de séparer les "vrais fonds" de la catégorie 5 de ceux de la catégorie 4, que l'on appelle aussi les "fonds d'appui" et que les Ministères ont tendance à 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.

Les comptes des fonds qui ne disposent pas d'un comptable public sont cependant du domaine du contrôle de la Cour des comptes.

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 des prêts et des dons projets. Le document publié fait état de 8 prêteurs multilatéraux, de 4 prêteurs bilatéraux, de 12 donateurs multilatéraux, et 20 donateurs bilatéraux. Il ne semble pas y avoir de pays absents de la collecte, ou uniquement pour de petites opérations ponctuelles.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : B+	Justification
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 du titre 3 et du titre 4 qui bénéficient indûment de procédures de dépense allégées représentent entre 1 % et 5 % des dépenses totales.
A	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 donateurs (sauf éventuellement opérations isolées et ponctuelles).

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 dont le principe n'a été introduit dans la constitution qu'en 1991. Ces textes commençaient seulement à être mis en application en 2007, les élections locales dotant les nouvelles collectivités de leur assemblée délibérante (18 000 conseillers municipaux) et de leur exécutif s'étant tenues le 23 avril 2006.

Si les grandes lignes de la réforme étaient connues, il restait encore à préciser un certain nombre de dispositions importantes.

L'organisation territoriale

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 finances des collectivités locales sont très encadrées : elles sont placées sous le régime de l'approbation et doivent respecter des règles d'équilibre. Ces règles n'ont pas changé par rapport à 2007.

L'encadrement financier des collectivités territoriales

Les budgets des collectivités territoriales doivent être approuvés par des organes spécialisés : les budgets des régions et des deux communes à statut particulier 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)¹.

Les collectivités territoriales sont placées sous la tutelle administrative du Ministère en charge des collectivités territoriales et sous la tutelle financière du Ministère en charge des finances.

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.

Le budget est approuvé conjointement par le ministre en charge des finances et par le ministre en charge des collectivités territoriales qui peuvent déléguer ce pouvoir aux représentants de qui peuvent déléguer ce pouvoir aux représentants de l'Etat au niveau 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'équilibre 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).

La répartition des compétences entre les entités territoriales

Le partage des compétences entre l'Etat, les régions et les communes figurant dans le code général des collectivités locales n'était pas encore appliqué dans son intégralité et il était très incertain (voir rapport 2007 tableau 3-8-1). D'une part, beaucoup de compétences sont,

¹ « Le budget de la collectivité territoriale est approuvé 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 ».

d'après les textes, 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 devait être progressive.

Le développement de la décentralisation depuis 2007

Depuis 2007 la décentralisation a lentement progressé. Et elle a progressé essentiellement dans le domaine juridique et institutionnel.

Les progrès de la décentralisation depuis 2007 dans le domaine juridique

- Un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation définissant les grandes orientations et les axes prioritaires d'intervention de la décentralisation pour les 10 prochaines années (2006-2015) a été adopté ;
- Des plans locaux de développement ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration dans les 302 communes rurales et les 13 régions.
- 8 000 conseils villageois de développement (CVD) ont été institués afin de servir d'interface entre les communautés de base et la commune.
- Aux lois existantes (Régime juridique des emplois et des agents des collectivités territoriales - 5 décembre 2006 -, détermination des ressources et des charges des collectivités locales - 9 mai 2006) et décrets (régime financier et comptable des collectivités territoriales - 15 mai 2006) se sont ajoutés de nouveaux textes pris en 2009 (3 mars pour les décrets) :
 - *décrets portant transfert des compétences dans le domaine de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs, du préscolaire de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation, approvisionnement en eau potable et de l'assainissement ;
 - *Un décret portant mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière ;
 - *Arrêtés portant dévolution du patrimoine de l'Etat dans les domaines de compétences transférées et protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre des transferts de compétence.

Actions ont menées depuis 2007 pour la mise en œuvre effective de la décentralisation

- La construction des sièges des communes (50 et des conseils régionaux (11)).
- La formation des acteurs dans tous les domaines de leur compétence (marchés publics, finances locales, fonctionnement d'une collectivité) y compris des actions d'alphabétisation (1 250 auditeurs).
- L'application des textes sur la mise à disposition des agents de l'Etat (dont 364 cadres pour les postes de secrétaire général).
- L'élaboration de plans de développement communal (toutes les communes).
- La création d'espaces de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales et les collectivités entre elles.
- La mise en place d'une structure de pilotage de la décentralisation (Conférence nationale de la décentralisation (CONAD)).

Un important transfert de compétences a été décidé en 2009. Ses effets cependant ne se feront sentir que plus tard et progressivement.

Ces compétences concernent la santé, l'enseignement primaire et l'alphabétisation, l'eau et l'assainissement et la culture, la jeunesse et le sport. Les collectivités prennent en charge les locaux, le fonctionnement courant, le personnel étant mis à disposition mais restant sous statut public et l'Etat conservant la définition des grandes orientations et des normes et standards ainsi que la supervision et le contrôle.

Des difficultés subsistent : Les ressources financières transférées ne sont pas au niveau des compétences transférées et les capacités des élus et des acteurs locaux restent en deçà des exigences, notamment du fait de l'analphabétisme. Les conflits politiques sont parfois paralysants. La réalité socio-économique de la région a du mal à s'imposer. L'appropriation des outils de programmation et de stratégie demeure insuffisante. Les réformes fiscales centrales et locales ne sont pas suffisamment clarifiées.

Les perspectives à court terme d'approfondissement de la décentralisation semblent se focaliser pour la période 2010-2012 sur l'accélération du processus de transfert de compétences et le parachèvement de l'œuvre juridique et financière. Il est aussi prévu de renforcer des outils de prévision et de planification et d'encourager la participation des citoyens à la gestion des affaires locales. En 2009, les transferts financiers liés aux compétences étaient de 4 051 381 426 F CFA et concernaient les domaines de l'enseignement primaire et de l'approvisionnement en eau potable et assainissement. Pour l'année 2010 il est prévu un transfert financier total de 10 345 031 830 F CFA dans les domaines de l'enseignement primaire et de l'approvisionnement en eau potable et assainissement et de la Santé

A plus long terme, il est envisagé d'approfondir la décentralisation fiscale et financière, de développer l'intercommunalité et la capacité locale de maîtrise d'ouvrage et d'affirmer l'identité des régions.

Tableau 8.1 – *Transferts de compétences aux communes intervenus en 2009*

Domaines de compétences	Compétences Transférées aux communes
Santé	Construction et gestion des formations sanitaires de base. Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et la prise de mesures relatives à la prévention des maladies. La prise de mesures d'hygiène et de salubrité dans leur ressort territorial. Le contrôle de l'application des règlements.
Enseignement primaire et alphabétisation	Développement de l'enseignement, préscolaire, et primaire (construction et gestion des établissements). Développement de l'alphabétisation (construction et gestion des centres d'éducation de base non formelle et des centres permanents d'alphabétisation et de formation).
Eau et assainissement	Avis sur le schéma directeur. Elaboration et mise en œuvre des plans locaux. Mobilisation, traitement et distribution de l'eau potable. Réalisation et gestion des puits, forages, bornes fontaines et systèmes d'approvisionnement en eau. Participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux et des ressources halieutiques. Assainissement des eaux usées et excréta.
Culture, jeunesse, sports et loisirs	Animation culturelle. Promotion des activités socioéducatives. Formation et encadrement des jeunes. Pratique et l'animation sportive. Promotion des activités de loisirs. Promotion culturelle et touristique. Promotion du sport.

Les modalités des transferts de compétences

- La construction et l'animation des infrastructures correspondantes aux compétences transférées sont transférées avec les compétences ainsi que le patrimoine existant (centres de santé, dispensaires, maternités services de santé maternelle et infantile, dépôts de médicaments, puits modernes, forages, latrines publiques, postes d'eau autonomes, systèmes d'adduction d'eau, salles de classes, logements, bureaux et magasins, mobiliers, et toutes les dépendances, infrastructures de culture, de formation et d'encadrement de la jeunesse de loisirs et de sports, les musées et bibliothèques communaux, les archives communales, les sites et monuments).
- L'Etat conserve pour chaque domaine la définition des orientations nationales, la fixation des normes et standards d'infrastructures et d'équipements, et assure la supervision et le contrôle des activités ; plus spécifiquement, il conserve la maîtrise de la carte scolaire, prescrit la réglementation en matière d'approvisionnement en eau potable et assainissement, fixe les normes et standards en matière de soins.
- Les agents publics qui exerçaient leurs activités dans les domaines transférés sont d'office mis à disposition des collectivités territoriales tout en conservant leur statut et étant placés sous la responsabilité hiérarchique des autorités compétentes.
- Pour chaque transfert, il est prévu qu'il est régi par la règle de la progressivité et qu'il s'accompagne du transfert de ressources pour l'exercice des compétences transférées.

Le régime financier des collectivités territoriales

Les financements

En matière financière, depuis 2007, une dotation globale de fonctionnement et une dotation globale d'investissement ont été allouées par l'Etat aux régions et aux communes.

L'enveloppe est restée constante depuis 2006 (6,8 milliards de FCFA de 2007 à 2009).

Les règles de répartition entre les collectivités n'ont pas été modifiées et elles reposent sur deux critères : le type de collectivité et la population.

Les collectivités perçoivent aussi une partie de la TPP (taxe sur les produits pétroliers) : 2,3 milliards de FCFA en 2006, 2,6 en 2007 et 2,6 en 2008.

Le fonds de développement des collectivités territoriales a été créé (FPDCL) et il a reçu 10 milliards de FCFA pour le financement des programmes d'investissements publics pour les six principales communes urbaines. Il doit étendre son activité aux communes rurales.

Par ailleurs les collectivités perçoivent des recettes de services, mais leur montant est faible.

Au total, les ressources des collectivités n'ont pas significativement augmenté depuis 2007. Elles s'élèvent à environ 10 milliards de FCFA et représentent un peu plus de 1,5 % du budget de l'Etat (total des recettes du budget de l'Etat de 616,9 milliards de FCFA pour 2010) hors les mises à disposition d'agents publics.

Les modalités de versement des dotations aux collectivités

Les communes doivent adopter leur budget avant le 31 octobre de l'année au cours de laquelle il est élaboré pour qu'il puisse être exécuté après approbation par la tutelle, à partir du 1^{er} janvier.

L'Etat leur a fourni depuis 2006 les premières hypothèses sur leur dotation au mois d'octobre (sans que cette transmission prenne la forme d'une notification officielle). Leur dotation, reconduite d'année en année, est par ailleurs, pratiquement constante depuis 2007.

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

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

La procédure d'approbation préalable des budgets est demeurée identique à celle de 2007.

La procédure d'approbation préalable des budgets

La CTI (commission technique interministérielle – MEF et MATD- dont les séances s'étalent sur un mois et demi au plus en octobre et novembre) discute avec les collectivités territoriales (ordonnateur et services techniques) une par une et en présence du receveur de la collectivité et du contrôleur financier de leur projet de budget (adopté préalablement par l'assemblée délibérante), vérifie leurs prévisions et détermine les subventions et dotations de l'Etat. Les receveurs régionaux – comme contrôleurs financiers - donnent leur avis. Le budget ne peut devenir exécutoire qu'après accord des deux Ministres (MEF et MATD). La validation intervient toujours avant la fin décembre (les rejets sont extrêmement rares, et lorsqu'ils existent, ils donnent lieu à un réexamen en janvier). Une Commission technique régionale (CTR) exerce des fonctions similaires à la CTI en région.

Les informations budgétaires

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, un projet CICT (Circuit intégré de la Comptabilité

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.

Le suivi de l'exécution des budgets et la consolidation des comptes

L'exécution des recettes est suivie en termes d'analyse à partir du compte du comptable public par le comité de direction de la DGTCP qui se réunit une fois par mois. Le suivi se fait de façon globale, les receveurs ne transmettant mensuellement que le total des dépenses et des recettes, y compris pour les petites collectivités.

En revanche les recettes sont moins bien connues.

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

Pour l'avenir, il est prévu une consolidation mensuelle à partir d'un cadre comptable de transmission des informations harmonisé (modèle de transmission des comptes sur Excel).

Les comptes annuels (administratif et de gestion) sont transmis par les receveurs le 31 juillet de l'année suivant la fin de l'exercice au plus tard. Les retards sont rares.

Les comptes des comptables publics sont transmis par l'intermédiaire des Trésoriers régionaux tous les ans à la Direction Générale du Trésor et 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

La notation ne change pas par rapport à 2007. Les trois composantes utilisées pour noter les relations budgétaires entre les l'Etat et les collectivités territoriales sont notées A.

Composante	Critères minima Méthode de notation M2 Note globale : A	Justification
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	Note = A : 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 deux critères explicites et clairs. Toutefois, les contreparties en termes 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	Note = A : 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 doivent approuver leur budget avant la fin octobre. Par ailleurs, les dotations sont constantes depuis 2007, les collectivités les connaissent donc précisément. 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	Note = A : 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 continuellement grâce au système comptable intégré (CIE). Les résultats d'exécution sont transmis mensuellement à l'administration centrale. Les données sur les prévisions budgétaires des 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

Par rapport à 2007, le système de contrôle de ces entités a connu peu de modifications. Les réformes notables concernent les EPE pour lesquels trois textes ont été pris en 2008 en application de directives de l'UEMOA :

- décret portant réforme du régime financier des EPE ;
- décret portant nomenclature budgétaire des EPE ;
- arrêté portant révision du Plan comptable.

Ils comblent un vide juridique.

Champ et tutelles

Les entités (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 et par la BCEAO.

Les banques

Le système bancaire qui est composé de 11 banques est placé sous la surveillance de la Commission bancaire de l'UEMOA.

La DAMOF assure l'interface avec la Commission bancaire, elle notifie aux banques ses décisions et veille à leur mise en œuvre. Elle instruit aussi les dossiers des banques rencontrant un problème. La situation financière est suivie par la BCEAO. Il n'existe au Burkina Faso ni fonds de garantie des dépôts ni système d'assurance (un système d'assurance des dépôts est en cours de mise en place). 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, le système bancaire étant peu engagé auprès du secteur privé et ses engagements étant de façon générale peu risqués.

L'Etat est présent dans le capital de pratiquement toutes les banques pour veiller à la sécurité du système, mais sa part est faible, à l'exception de deux banques dans lesquelles sa part, ajoutée à celle d'autres acteurs financiers publics, atteint 50 % :

- la BHBF (Banque de l'habitat du Burkina Faso) ;
- la BCBF (Banque commerciale du Burkina Faso).

Pour renforcer la bancarisation et la participation des banques au financement de l'économie, qui sont faibles, l'Etat a adopté un plan d'action.

Il est envisagé de créer un comité de suivi de la mise en œuvre des recommandations bancaires. Il permettrait d'assurer un rôle « d'alerte ».

Les assurances

Les assurances 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 comprend 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.

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 (voir indicateur précédent).

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 détermine 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. Un apurement administratif par le Trésorier régional a été institué pour les petites communes avec droit d'évocation par le 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 suivis 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. Ces comptes ne peuvent toutefois que recevoir des fonds hors du circuit du Trésor. 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 (voir rapport de la Cour des comptes).

Cette analyse doit cependant être assortie d'importantes réserves. Les contrôles des collectivités territoriales par la Cour des comptes - qui restent encore peu nombreuses et ne sauraient être représentatives de l'ensemble de ces entités - montrent que les collectivités ont des comptabilités insuffisamment fiables (voir indicateur PI-26 sur la Cour des comptes).

Néanmoins, il demeure que compte tenu de la faible part des fonds publics décentralisés et des règles financières qui les encadrent, le risque que peuvent faire encourir à l'Etat les collectivités territoriales est faible.

Les établissements publics d'Etat (EPE)

Les règles de fonctionnement des EPE, leurs obligations financières et comptables et leur contrôle individuel n'ont pas connu de modifications significatives. Ils ont cependant été formalisés dans des textes (régime juridique applicable aux agents et emplois, régime financier et comptable, nomenclature budgétaire et révision du plan comptable).

Par ailleurs, depuis 2008, les demandes de déblocage des subventions de l'Etat doivent être accompagnées d'un état certifié (circulaire N° 2008-2103/MEF/CAB du 17 octobre portant certification des pièces justificatives des demandes de déblocage des fonds des EPE). Une recommandation du 25 juillet 2008 invite les Ministères de tutelle à réaliser des audits.

Les EPE

Il en existe 66 officiellement recensés en 2009 et 2010. Ils sont concentrés dans les secteurs de la santé (16), (2 centres hospitaliers universitaires, 10 centres hospitaliers régionaux hôpitaux ...) de l'Education nationale (24) (3 universités, 5 écoles nationales des enseignants du primaire, des écoles nationales et des centres de formation ...), de l'hydraulique, du développement rural et de la foresterie (06), des prestations de service (Institut nationale de la statistique, Agence nationale pour l'emploi, Fonds d'entretien routier du Burkina...) de la communication (08) (les petites structures de base sont gérées en régie). Ils bénéficient d'une subvention annuelle de l'Etat.

Les EPE doivent être dirigés par un conseil d'administration, sont tous soumis au contrôle d'un contrôleur financier et appliquent les règles de la comptabilité publique.

Leurs obligations sont identiques à celles de l'Etat. Leurs comptes sont publics, les comptes sont transmis à la Cour des comptes, les marchés qu'ils passent sont soumis aux mêmes règles que ceux de l'Etat (SIAM), les budgets des EPE sont approuvés par les autorités de tutelle 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 avants 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. Leur rapport sont transmis à la tutelle (MEF).

Les EPE sont bien suivis.

Tous les rapports des conseils d'administration (au moins deux fois par an pour les conseils ordinaires) des EPE doivent être communiqués à la direction de tutelle. La DAMOF assiste aux Conseil d'administration.

Depuis 2008, les EPE transmettent à la DAMOF une situation financière mensuelle. La DAMOF ne consolide pas ces états pour avoir une vue d'ensemble de la situation financière mensuelle des EPE. Cette obligation de transmission est inégalement respectée.

Le compte administratif et le compte de gestion sont examinés par le Conseil d'administration qui en délibère avant le 30 mars de l'année suivant la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

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

Le contrôle annuel d'ensemble et le contrôle individuel des EPE sont assurés depuis 10 ans par une instance spécialisée : l'Assemblée générale des sociétés d'Etat consacrée aux EPE.

L'assemblée générale des sociétés d'Etat, volet EPE

Elle est 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. Cette assemblée générale approuve les rapports de gestion présentés par les conseils d'administrations et donne quitus aux administrateurs. Elle formule des recommandations dont elle rend compte du suivi l'année suivante.

Un rapport d'ensemble des EPE est élaboré 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). Il établit une situation consolidée des données financières des EPE et examine quelques indicateurs d'efficacité.

La dernière assemblée générale s'est tenue en juillet 2009. Elle fait apparaître que les EPE sont dans une situation financière qui ne fait courir aucun risque à l'Etat.

Les principales conclusions de l'Assemblée générale des EPE

66 EPE ont produits et transmis les Etats financiers (2 ont été invités à présenter des rapports d'explication, 2 étaient de création récente). Le total des recettes des EPE s'élève à 93,6 milliards de FCFA (dont 21,5 milliards de recettes propres) et connaît une très forte progression (27 %). Le total des dépenses s'élève à 74,47 milliards de FCFA (dont 53,5 milliards pour le fonctionnement et 17,3 milliards pour l'investissement constitué de dépenses d'équipement et d'investissement, les remboursements d'emprunt étant faible : 0,90 % des dépenses d'investissement, soit 0,5 milliards de FCFA). Les effectifs s'élèvent à 10 092 agents. Tous les EPE couvrent largement leurs dépenses par leurs recettes, à l'exception de 3 EPE (deux dans le secteur des services : le Centre national des œuvres universitaires et l'Office national d'identification et un dans le secteur de l'éducation : l'Université de Koudougou).

Le cumul des soldes finaux de trésorerie au 31 décembre s'élevait à 26,2 milliards de FCFA et les dettes cumulées au 21 décembre s'élevaient à 8,0 milliards de FCFA.

Les réunions des conseils d'administration se tiennent régulièrement. La réglementation (transmission des procès-verbaux, respect des délais, visites sur place, canevas type de rapports) est appliquée.

Outre le manque de ressources et de personnel et la vétusté des locaux, les rapports font ressortir de façon générale la lourdeur des procédures des marchés publics entraînant des retards dans l'exécution des marchés.

Le rapport évoque la nécessité de progrès dans les domaines suivants :

- adoption de la loi portant sur les règles de création des catégories d'EPE ;
- application effective des textes pris (régime financier, nomenclature budgétaire, régime statutaire des agents..) ;
- renforcement des capacités des acteurs.

La Commission interministérielle chargée du suivi de l'application de la réglementation sur les EPE s'est réunie à 4 reprises.

La structure chargée de la gestion et du suivi des EPE a participé effectivement à 112 conseils d'administration des EPE.

De cette analyse il ressort que le suivi des EPE s'est amélioré à partir d'une situation 2007 déjà bonne.

Il est prévu de renforcer ce dispositif de suivi. Une revue à mi parcours de la situation financière des EPE est prévue à partir de 2010.

Néanmoins, comme pour les collectivités locales les contrôles de la Cour des comptes sur quelques EPE montrent que d'importants problèmes de tenue des comptabilités et de respect de la réglementation par les EPE obligent à assortir l'analyse précédente d'importantes réserves (voir l'analyse de l'indicateur PI-26).

Les sociétés d'Etat

Les sociétés d'Etat

Elles ont au nombre de 14 en 2008 et 2010. Elles sont détenues à 100 % par l'Etat et exercent des activités industrielles et commerciales.

Elles se répartissent entre : 10 sociétés dans le domaine des prestations de service, 1 société commerciale (la SONABHY, Société nationale Burkinabé d'hydrocarbures) 1 ayant un caractère spécifique (la SONAGESS, Société nationale de gestion du stock alimentaire) et deux établissements publics de prévoyance sociale (CARFO, Caisse autonome de retraites des fonctionnaires et la CNSS, Caisse nationale de sécurité sociale).

En 2009, une seule société a été liquidée : la SOPAO (société de gestion de l'abattoir frigorifique de Ouagadougou) qui en 2008 faisait un déficit d'exploitation de 347 millions pour un chiffre d'affaires de 41 millions. Les sociétés d'Etat ne reçoivent pas de subventions pour combler leur éventuel déficit.

Le principal changement intervenu depuis 2006 est la privatisation d'ONATEL (Office national de télécommunications) en 2007 et 2009 (voir indicateur PI-1 et PI-3).

Leurs règles de fonctionnement n'ont pas changé.

Les règles de fonctionnement des sociétés d'Etat

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.

Elles sont soumises, comme les EPE à l'examen de leur compte par l'Assemblée générale des sociétés d'Etat qui approuve les états financiers, l'affectation du résultat, et fixe les indemnités de fonction des administrateurs. 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 2008 remis en juin 2009 de l'Assemblée des sociétés d'Etat dresse un état consolidé des comptes des sociétés d'Etat et fait apparaître des évolutions très négatives pour l'ensemble du secteur, à la suite de la crise économique : si leur chiffre d'affaires a augmenté (+11,09 %) le résultat net consolidé a chuté de 44,40 milliards à 378 millions de 2007 à 2008 et les dividendes versés à l'Etat de 10,6 milliards à 1,2 milliards.

Les évolutions selon les secteurs des sociétés d'Etat

Par secteur on observe des évolutions contrastées :

- Le chiffre d'affaires des entreprises prestataires de services a augmenté de 6 % en 2008, mais la valeur ajoutée a baissé de 1,75 %. Le résultat d'exploitation est passé de 2,6 milliards à 1,4 milliards. Deux entreprises sont déficitaires.
- La seule entreprise commerciale (SONABHY) a subi de plein fouet en 2008 la hausse du prix du pétrole (33,7 %) et les mesures gouvernementales prises pour atténuer l'effet de la crise sur la population (blocage du prix des hydrocarbures de juillet 2007 à janvier 2008, suppression de la contribution au programme spécial de vérification des importations et subvention du super mélange « 2 temps »). Le résultat net est passé de 16,13 milliards en 2007 à - 22,8 milliards en 2008.
- Les établissements publics de prévoyance sociale ont vu leur chiffre d'affaires augmenté de 6,48 % alors que leur résultat net enregistrait une légère diminution (19,2 milliards contre 21,6 milliards).
- La seule entreprise spécifique (la SONAGESS) est de petite taille (2,2 milliards de chiffre d'affaires) et elle est excédentaire.

En fait, 5 sociétés dépassent 4 milliards de chiffres d'affaires : La loterie nationale (LONAB, 31,6 milliards), l'Office nationale de l'eau et de l'assainissement (ONEA, 23,1 milliards) la Société nationale d'électricité (SONABEL, 77,7 milliards), la SONABHY (251, 2 milliards) la CARFO (23,66 milliards) et la CNSS (59,19 milliards). Ensemble elles représentent 97,1 % du chiffre d'affaires total des sociétés d'Etat.

Parmi ces sociétés, les seules pouvant présenter un risque financier significatif du fait de leur taille sont la SONABEL et SONABHY. Elles sont bien suivies.

La structure de SONABEL était saine en 2008, malgré des résultats très dégradés en 2008 mais positifs.

En ce qui concerne la SONABHY, si les ressources stables couvrent largement les emplois stables (1,47) ses ratios financiers se sont fortement dégradés, sa gestion dépend fortement de décisions politiques touchant des questions sociales.

La CNSS quant à elle, si ses résultats sont très positifs (en dépit d'un ratio frais de fonctionnement/cotisations d'un niveau excessif (34 % alors que la CIPRES (Conférence interafricaine de la Prévoyance sociale) recommande moins de 15 % ce qui est un seuil très élevé), elle ne respecte pas les ratios de la CIPRES - notamment le ratio entre les prestations techniques et les cotisations sociales n'est que de 42 % alors qu'il est recommandé qu'il soit supérieur à 65 % - ce qui, à terme, peut conduire à des difficultés. Cette question fait l'objet d'une recommandation de l'Assemblée générale.

Le rapport de 2008 de l'Assemblée des sociétés d'Etat indique que les comptes sont transmis normalement selon le canevas prévu, que les conseils d'administration se tiennent normalement et que les règles de gestion (notamment les règles de séjour du président du conseil) sont respectées en général.

Il est prévu d'assurer, comme pour les EPE, une revue en cours d'année de la situation financière des sociétés d'Etat.

Néanmoins, les contrôles de la Cour des comptes sur quelques sociétés d'Etat, notamment la SONABHY, montrent que d'importants problèmes de gestion et de respect de la réglementation par les sociétés d'Etat obligent à assortir l'analyse précédente d'importantes réserves (voir l'analyse de l'indicateur PI-26).

Il faut rappeler que l'obligation faite à la Cour des comptes d'établir tous les deux ans un rapport d'ensemble sur l'activité et la gestion des entreprises publiques sur lesquelles sa compétence s'étend n'a pas encore été remplie ; elle devrait l'être en 2010 (voir l'indicateur PI-26).

Les sociétés d'économie mixte (SEM)

Elles sont peu nombreuses (28). La participation de l'Etat est toujours minoritaire (inférieure à 25 % et en moyenne de 20 %). Les seules pertes subies par l'Etat dans le passé sont dues à l'abandon de créances fiscales d'une société liquidée.

Des réunions annuelles des administrateurs représentant l'Etat dans leur conseil d'administration se sont parfois tenues, mais la dernière date de 2007. La prochaine est prévue en mars 2010.

Les sinistres récents des sociétés à participation publique

Au cours des dernières années trois sociétés d'économie mixte ont rencontré des difficultés financières graves :

- la SOFITEX (Société de filature et de textile) ;
- la SOSUCO (Société sucrière de la Comoé) ;
- la FILSA (Filature du Sahel).

Il n'existe qu'une SEM locale : la SOTRACO (Société de transport en commun de Ouagadougou). L'Etat lui verse annuellement une subvention de 500 millions de FCFA pour la prise en charge de 50 % du prix de transport des étudiants et des indigents.

Notation : la notation est identique à celle de 2007, le contrôle à mi parcours prévu en 2010 n'étant encore mis en place.

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 systématiquement 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, ce que peuvent laisser penser les contrôles réalisés par la Cour des comptes, trop peu nombreux toutefois pour que leurs conclusions soient généralisées à l'ensemble des secteurs.

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.

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 66 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*.

Le budget est disponible sur le site du MEF dès le début du mois de janvier dans sa version détaillée. Mais le projet de budget présenté au Parlement en octobre n'est pas mis en ligne.

A la fin janvier 2010, seule est disponible l'exécution du budget du premier trimestre 2009, par Ministère au niveau fonctionnel à deux chiffres, ainsi que l'exécution du premier mois 2009 par titre au même niveau fonctionnel.

Les autres éléments d'information ne sont pas accessibles au public, si l'on entend par là disponibles sur le site Internet du Ministère de l'économie et des finances. 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, ainsi que les organigrammes de directions du MEF et les missions de celles-ci, mais avec une certaine confusion. En effet, le site du MEF commence par présenter les organigrammes des directions du décret de 2002. Lorsque l'on se réfère, plus loin dans l'exploration du site, aux organigrammes des directions, telles que présentés par le MEF, on trouve les versions du décret de 2007. Si, par la suite, on consulte les sites spécifiques des directions générales, lorsqu'ils existent, on obtient des organigrammes proches (à quelques détails de vocabulaire près) sauf dans le cas de la Direction générale du budget, pour laquelle il y a divergence entre l'organigramme du site de la direction générale et celui du site du MEF.

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, notamment au moment du débat budgétaire.

Cependant, en dehors du site, le Ministère de l'économie et des finances met en œuvre une politique de communication assez large.

Un bulletin trimestriel d'information, *Budget infos*, fait le point des prévisions et des exécutions budgétaires. Les chiffres, qui sont fournis à un niveau relativement agrégé, sont accompagnés de commentaires sur l'exécution des politiques publiques au travers du budget.

Par ailleurs, des cadres de la Direction générale du budget tiennent des réunions d'information en direction des associations socioprofessionnelles et des régions. Le Ministre de l'économie et des finances et le Directeur général du budget participent à ces actions de communication.

Réformes

Il est prévu de mettre en ligne à brève échéance l'exécution trimestrielle du budget.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justification
C	<p style="text-align: center;">Note globale : C</p> 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

L'année 2008 a été une année de travail sur les instruments budgétaires.

La préparation du budget de l'année N+1 commence au mois de décembre de l'année N-1 par l'examen des **grandes orientations du budget**, qui donne lieu à un rapport *Orientations pour la gestion budgétaire* disponible en janvier. Le contenu du rapport 2010 est résumé dans l'encadré *Orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2010*. Il y apparaît la très grande précocité du démarrage de la préparation du budget et de la fixation du calendrier. Le rapport est adopté en Conseil des Ministres et donne lieu à un décret du Premier Ministre.

Par la suite, sont établis les **Choix stratégiques et budgétaires**, disponibles en mars ou avril. Ces choix sont destinés à préparer le CDMT global (et donc l'allocation intersectorielle de ressources) et les arbitrages des priorités d'investissement.

Depuis l'année 2008 (pour préparer l'exercice 2009), dès le premier trimestre de l'année N, il est procédé à une **analyse des priorités d'investissement** (et des charges récurrentes associées) et à un premier arbitrage au niveau de cette catégorie de dépense. Un rapport sur les priorités d'investissement est soumis au Conseil des Ministres. Cette innovation de l'année 2009 se situe dans la perspective des budgets de programmes. Cette analyse porte sur le PIP préparé par la *Direction générale de l'économie et de la planification* (DGEP) – *Direction de l'évaluation des projets et du suivi des investissements* (DEPSI) en concertation avec le *Service de la programmation des investissements* de la *Direction de la programmation budgétaire*. Ce premier arbitrage donne lieu à la tenue de premières conférences d'arbitrage, Ministère par Ministère. Compte tenu de l'adoption par le Conseil de Ministres, il n'y aura plus de conférences d'arbitrage orientées vers les investissements. Jusqu'ici, les investissements sur fonds propres et sur fonds extérieur sont examinés de façon insuffisamment coordonnée ; il a été décidé, à partir de cette année (pour l'exercice 2011) de procéder à des analyses coordonnées.

Les *conférences investissements*, dites encore *conférence d'arbitrage du PIP* se tiennent à un niveau très technique (du côté du Ministère sectoriel, les responsables de programme accompagnent le DAF et le DEP). Les programmes sont alors passés en revue les uns après les autres. La réunion peut durer quatre ou cinq heures pour un gros Ministère.

La tenu des *conférences investissements* avant les *conférences reste de la dépense* repose sur l'objectif de prioriser l'investissement au dépens de dépenses moins fondamentales, en particulier dans le fonctionnement. Une question est de savoir si la séparation des conférences entre *investissements* et *reste de la dépense* est favorable ou défavorable à la prise en compte des dépenses récurrentes liées aux investissements. Il semble que la réponse soit différente selon les Ministères. Dans certains cas la cohérence entre les deux types de dépense est naturelle (salles de classes et enseignants au MEBA, dispensaires et infirmiers au Ministère de la santé). Dans d'autres cas, le lien n'est pas fait entre les deux conférences budgétaires.

A la fin du mois d'avril ou, au plus tard au début du mois de mai, est établi un **Cadre budgétaire à moyen terme** (CBMT) et un **Cadre de dépense à moyen terme** (CDMT) **global**, qui détermine les enveloppes par Ministère qui figurent en annexe à la

circulaire budgétaire. Depuis 2008, le CBMT est fortement intégré au cadre macroéconomique.

Le CDMT global est établi par le MEF. A ce stade, certains Ministères sectoriels ont déjà préparé des CDMT sectoriels, parfois en concertation avec le MEF, et le MEF peut s'appuyer sur ces travaux pour élaborer le CDMT global. La méthodologie est discutable et mériterait d'être précisée ; cependant, le CDMT global n'est pas obtenu par agrégation des CDMT sectoriels. Le CDMT global est en effet un outil de traduction budgétaire de la politique globale du Gouvernement et de l'allocation inter-sectorielle. Questionnable également est l'établissement par certains Ministères de leur CDMT sectoriel après l'adoption de la loi de finances, même si les CDMT sectoriels sont destinés à réaliser une allocation interne pluriannuelle des ressources du CDMT global.

La Commission d'examen du CDMT global se tient en Mars/Avril. Elle est un lieu de concertation avec les Ministères techniques.

La circulaire budgétaire, signée du Président du Faso, parvient aux Ministères techniques en mai. Les Ministères techniques ont tendance à considérer qu'une date plus précoce, par exemple le mois d'avril, leur laisserait un délai de préparation moins tendu, en particulier dans le cas des Ministères fortement déconcentrés. D'autant plus que, dans le même temps, les Ministères doivent préparer la revue à mi-parcours (voir plus loin).

La circulaire budgétaire (2010) est un document très complet qui contient un premier chapitre sur le contexte économique, qui inclut des prévisions macroéconomiques pour l'année 2009, mais pas pour l'année 2010. Le second chapitre fait la situation des finances publiques de l'année 2008 et, en partie en prévision, de l'année 2009. Le troisième chapitre précise la politique budgétaire à moyen terme. Il rappelle les deux référentiels en matière de stratégie du Gouvernement, le *Programme quinquennal* et le *Programmes d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (PAP-CSLP). Le quatrième chapitre contient les directives pour l'élaboration du budget de l'Etat. Il précise que les propositions de dépenses devront être contenues dans les enveloppes fixées par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2010-2012. Il invite les Ministères à déléguer effectivement les crédits de fonctionnement inscrits au profit des structures déconcentrées. Il rappelle que les projets de budget doivent être obligatoirement accompagnés des projets de *Plan de passation des marchés*, qui doivent être saisis dans le logiciel Système d'information intégré des marchés publics (SIMP). De nombreux tableaux annexes constituent les cadres dans lesquels les Ministères devront présenter leur budget.

Les enveloppes figurent en annexe de la circulaire budgétaire, le calendrier dans la circulaire :

Calendrier budgétaire de la Circulaire 2010

10 juin 2009	Dépôt des Avant-Projets de Budget accompagnés des plans de passation des marchés , par Institution, Ministère et Etablissement Public de l'Etat au Cabinet du Ministre des Finances et du budget.
17 au 20 juillet 2009	Tenue des débats budgétaires et examen des plans de passation des marchés.
31 juillet 2009	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.
1 ^{ère} quinzaine du mois de septembre 2009	Examen de l'Avant-projet de Budget de l'Etat en Conseil des Ministres.
25 septembre 2009	Dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

Note : en gras les innovations par rapport à la Circulaire 2007. Il existe également, en dehors de la circulaire budgétaire, un calendrier plus détaillé.

Est également diffusé un calendrier plus détaillé. Il est tenu à deux semaines près. Les enveloppes sont diffusées dans le document CBMT, à peu près deux semaines après la circulaire budgétaire. Pour le budget 2010, les enveloppes ne concernent que les titres 2, 3 et 4. Les enveloppes du titre 5 sont en attente du Conseil des Ministres qui finalise l'arbitrage des investissements évoqué plus haut. A la différence des autres enveloppes, les *enveloppes investissement*, adoptées en Conseil des Ministres, ne permettent pas aux Ministères une répartition libre en interne ; les programmes et projets y sont déjà déterminés.

Orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2010

- I – En matière d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2010.
- Expérimentation des mesures d'allègement du circuit de traitement de la dépense d'une part, et la centralisation de la gestion des transferts aux collectivités territoriales au niveau d'un seul administrateur de crédit d'autre part.
 - La mise en œuvre des appuis budgétaires sectoriels pour le financement de l'eau potable et de l'assainissement donne également l'occasion d'expérimenter le processus de délégation de crédits au niveau des dépenses d'investissement.
 - Au cours de l'année 2010 seront opérationnalisées certaines mesures phares de lutte contre la fraude et le faux telles que la sécurisation des données et imprimés de valeur, l'interconnexion des services des douanes et des impôts, l'installation de scanners, les brigades mixtes (douane, impôt et coordination de la lutte contre la fraude).
 - Extension des perceptions spécialisées.
 - Allègement du contrôle a priori pour améliorer le taux d'exécution des dépenses et, en contrepartie, renforcement du contrôle a posteriori et surtout les sanctions.
 - Réduction du nombre de pièces justificatives à travers l'adoption d'une nouvelle nomenclature des pièces justificatives.
 - Des revues à mi-parcours de l'exécution du budget seront organisées au niveau régional pour s'assurer de l'optimisation de la gestion des crédits délégués.
- II – En matière de préparation du projet de budget de l'Etat, gestion 2011.
- Séquences de mise en œuvre des différents outils de programmation budgétaire :
- décembre 2009 à mars 2010 :
 - début de l'élaboration du CDMT ;
 - formulation des programmes prioritaires ;
 - prise en compte des premiers éléments de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) ;
 - avril 2010 ; finalisation de :
 - programmes d'investissements prioritaires ;
 - travaux préliminaires de préparation par les Ministères de leur avant projet de budget ;
 - CBMT sur la base des conclusions de la revue du CSLP ;
 - stratégie annuelle d'endettement public ;
 - projet de circulaire budgétaire ;
 - mai-juin 2010 ;
 - circulaire budgétaire ;
 - avant-projet de budget des Ministères ;
 - séances d'arbitrage des avant-projets de budget ;
 - juillet 2010 ;
 - finalisation des arbitrages budgétaires ;
 - production de l'avant-projet du budget de l'Etat ;
 - septembre 2010 ;
 - finalisation du projet de budget et dépôt à l'Assemblée nationale.
- III – Au titre des mesures spécifiques.
- IV – L'organisation et le renforcement des capacités.

Depuis l'année 2008, une revue à mi-parcours est menée dont l'objectif est double:

- assurer une régulation budgétaire pour la deuxième partie de l'année (voir l'indicateur PI-16) ;
- préparer le budget de l'année à venir sur la base d'une exécution partielle et des reports de dépense liés à la régulation ;
- préparer la loi de finances rectificative, dont l'adoption intervient en septembre ou

octobre.

Les conclusions de la revue sont adoptées en Conseil des Ministres.

Les conférences budgétaires, en dehors des conférences investissement, ont lieu en juillet en deux étapes. Une première série de conférences (Commissions d'arbitrage budgétaire) réunit autour du Directeur général du budget les DAF, DEP et DRH du Ministère sectoriel concerné. Les discussions durent de l'ordre de deux heures.

Une deuxième série de conférences réunit le Ministre sectoriel et le Ministre de l'économie et des finances et dure de l'ordre d'une heure.

Les enveloppes de la Circulaire budgétaire sont souvent considérées par les Ministères sectoriels comme indicatives. Ils peuvent chercher à les dépasser, mais leurs demandes supplémentaires sont rarement couronnées de succès.

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 :

- 2008 6 décembre 2007.
- 2009 3 décembre 2008.
- 2010 25 novembre 2009.

Peu de temps après l'adoption du budget, au mois de janvier, voire au mois de décembre, sont adoptés les Plans de passation des marchés (PPM).

Seuls cinq Ministères établissent des CDMT sectoriels. De l'ordre de 90 % des Ministères établissent des Budgets de programmes (BP). Les budgets de programmes ne sont cependant pas vraiment entrés dans la procédure budgétaire pour deux raisons. Premièrement, ils ne sont pas analysés lors des discussions budgétaires. Deuxièmement, ils ne sont pas fondés sur des stratégies sectorielles dont seuls quelques Ministères disposent.

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	Note = B : Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, qui ne subit que de faibles retards dans sa mise en œuvre. 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 deux semaines plus tard en même temps que le CDMT global.
ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	Note = 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 global deux semaines après la circulaire budgétaire. Le CDMT global, et donc les plafonds, sont approuvés en Conseil des Ministres.
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	Note = A : 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 sont liées à la réforme budgétaire. Elles se rencontrent dans trois exercices : *le Cadre de dépenses à moyen terme* (CDMT) *global* ; quelques Ministères établissent des *CDMT sectoriels*, un assez grand nombre des *budgets de programmes*. Il existe, par ailleurs des analyses de soutenabilité de la dette.

La réforme budgétaire

En avril 2008 a été mis en place le *Comité de réforme de la programmation budgétaire* (CRPB) par l'Arrêté N° 2008-088 portant création du *Comité de réforme de la programmation budgétaire* (dont les dispositions sont aujourd'hui abrogées par l'arrêté portant création de la CIBPE en son article 11). A cette occasion, la *Direction générale du budget* s'est réorganisée et dotée d'une nouvelle direction, la *Direction de la programmation budgétaire* (DPB). Le Comité est présidé par un Conseiller technique du Ministre. Il a défini dix axes de développement de la budgétisation, en particulier la définition des orientations du budget de l'Etat, l'établissement ou la mise à jour des politiques sectorielles et des plans d'action associés, l'établissement d'une stratégie nationale d'investissement, une stratégie d'implantation des BP et leur harmonisation par le biais d'une méthodologie commune.

Le 29 décembre 2009 ont été créés le *Comité de pilotage pour le budget de programme* (CP/BP) et une Cellule permanente : la *Cellule d'implantation du budget de programmes de l'Etat* (CIBPE) :

- Arrêté N° 2009-477/MEF/CAB portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité de pilotage pour l'implantation du Budget programme de l'Etat (CP/BPE) ;

- Arrêté N° 2009-484/MEF/CAB portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Cellule d'Implantation du budget programme de l'Etat (CIBPE).

Le cadre de dépense à moyen terme (global)

Le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) global est la réunion du *Cadre budgétaire à moyen terme* (CBMT) et des *enveloppes ministérielles* (ou sectorielles). Il est préférable de réserver le vocabulaire CBMT à une prévision budgétaire sur trois ans, agrégée en quelques postes de dépenses et quelques postes de recettes, mais sans individualisation des Ministères, et le vocabulaire CDMT global dès lors que l'on désagrège l'enveloppe globale du CBMT en enveloppes ministérielles.

Le CBMT permet d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation pluriannuelle des dépenses et les contraintes financières de l'Etat en rapport avec les perspectives macroéconomiques. Les allocations de ressources aux Ministères sont fondées sur la méthodologie généralement conseillée : dotations du budget précédent moins dépenses non reconductibles plus nouvelles dépenses.

Les enveloppes sur trois ans sont diffusées dans le document de CBMT (qui, puisqu'il inclut les enveloppes, est un CDMT global). Les enveloppes ministérielles sont réparties par titre et décomposées selon les étapes de l'analyse évoquée ci-dessus (loi de finances 2009 ; annulations / réductions ; services votés ; incidence inflation ; besoins additionnels).

Le CDMT global est établi compte tenu de la stratégie du Gouvernement. A partir de l'exercice 2011, il sera fondé sur les premiers éléments de la *Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable* (SCADD). Pour l'heure la coexistence de deux stratégies, le *Programme quinquennal* et le *Programmes d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (PAP-CSLP) pose un problème d'autant que certaines politiques publiques se retrouvent dans les deux stratégies, parfois sous des formes différentes, par exemple :

- *Programme quinquennal* ;
 - raffermissement de la bonne gouvernance ;
 - élargissement des opportunités de création de richesse ;
- *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* ;
 - promotion de la bonne gouvernance ;
 - élargissement des opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus.

Les CDMT sectoriels

Les CDMT sectoriels peuvent être définis comme suit ;

- pré-budget sur trois ans ;
- en nomenclature programmatique (ceci n'est pas une condition absolue) ;
- contraints par les enveloppes du CDMT global.

Une condition préalable à l'établissement des CDMT sectoriels est l'existence de stratégies sectorielles. A la fin 2009, tous les Ministères et institutions disposent d'une stratégie sectorielle (une majorité) ou sont en train d'en élaborer une (une minorité). Cependant, ces stratégies et leurs plans d'action n'ont pas été établis dans l'intention de les déverser dans des CDMT sectoriels ou des Budgets de programmes. Une des missions de la *Cellule d'implantation du budget de programmes de l'Etat* est de conseiller les Ministères dans une réécriture des stratégies sectorielles et plans d'action de sorte à les rendre cohérents avec leurs instruments d'exécution que sont les CDMT sectoriels et les Budgets de programmes, et à uniformiser les méthodologies et les présentations.

Les CDMT sectoriels sont établis par quelques Ministères, mais par nature, ce qui limite leur intérêt et rend difficile leur continuation en budgets de programmes, d'autant que la méthodologie n'est pas harmonisée entre le CDMT sectoriel et le budget de programme.

Ils présentent surtout le défaut majeur de n'être pas contraints par les enveloppes du CDMT global, mais, par exemple, calés sur les OMD. Il s'agit alors plutôt d'un chiffrage du plan d'action de la stratégie sectorielle, qui ne manque pas d'intérêt, mais qui n'est pas un CDMT sectoriel.

Les CDMT sectoriels sont, dans certains cas, interministériel (par exemple, le CDMT du secteur de l'éducation regroupe cinq ministères, Enseignement de base et alphabétisation, Enseignement secondaire, supérieur et recherche scientifique, Action sociale et solidarité nationale, Jeunesse et emploi, et Sports et loisirs), mais ces CDMT sectoriels sont décomposés en CDMT sous-sectoriels, ministériels.

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 lors de l'étape des

arbitrages au Ministère de l'économie et des finances a fini par décourager les acteurs. Si la plupart des Ministères produisent un budget de programmes, ceux-ci sont de qualité très variable et de présentation non uniformisée. Ils accompagnent le budget classique remis chaque année à la Direction générale du budget, mais n'interviennent pas dans la discussion budgétaire.

La mise en œuvre effective des budgets de programmes est prévue pour 2015 pour l'élaboration du budget de l'Etat (2016-2018). Des mesures ont été mises en place à cette fin, rappelées plus haut. Dans ce cadre, il a été décidé l'expérimentation du budget de programmes dans cinq Ministères pilotes.

Les budgets de programmes établis actuellement par les Ministères présentent diverses insuffisances :

- peu de lien avec des plans d'action de stratégie sectorielle ;
- indicateurs peu renseignés ;
- pas d'uniformisation d'une présentation en axe / programmes / sous-programmes / actions, avec un nombre d'éléments de chaque catégorie raisonnable.

La procédure consistant à établir des budgets de programmes sans passer par l'étape des CDMT sectoriels (pour la plupart des Ministères) est, par ailleurs, contestable. Même dans le cas des Ministères qui disposent d'un CDMT sectoriel, il n'y a pas de mise en cohérence des deux instruments, le budget de programmes étant largement basé sur le PIP, le CDMT sectoriel sur le plan d'action de la stratégie. Le CDMT sectoriel présente cependant l'avantage d'inclure des projets d'investissement qui n'apparaissent pas dans le PIP, compte tenu des contraintes restrictives de leur inscription au PIP.

Les budgets de programmes présentent l'avantage d'être cohérents avec le budget classique en ce sens que le montant total réparti entre les programmes est le même que celui du budget classique (enveloppe du CDMT global).

Il n'en demeure pas moins que les budgets de programmes réalisés aujourd'hui ne sont pas de véritables budgets de programmes, mais rendent compte d'un important travail sur les outils de base, utiles pour la phase ultérieure des budgets de programmes.

Note 1 : Comme dans les circulaires antérieures, dans la *circulaire budgétaire 2010*, 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 ; sans doute, la circulaire gagnerait à définir les dépenses récurrentes de façon plus large. 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 global (qui comporte trois années N+1, N+2, et N+3) et le budget N+1 puisque les plafonds du second sont issus de la première année du premier. Il existe également un lien entre les estimations des années N+2 et N+3 du CDMT et la fixation subséquente (c'est-à-dire les années suivantes) des plafonds budgétaires (les plafonds du budget 2010 tiennent compte du CDMT 2009-2011, en ce sens que sont expliqués les écarts entre les prévisions 2010 du CDMT 2009-2011 et les prévisions budgétaires 2010, identiques elles-mêmes aux prévisions 2010 du CDMT 2010-2012).

Analyse de la soutenabilité de la dette

Il existe une analyse de soutenabilité de la dette, réalisée par la *Direction de la dette publique*. Sa méthodologie est présentée dans le document *Politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique au Burkina Faso*. Elle conduit au calcul des scores normalisés (VAN de la dette / PIB, VAN de la dette / exportations de biens et services, Service de la dette / exportations de biens et services, Service de la dette / Recettes budgétaires). Ces ratios sont présentés sur le passé et en prévision jusqu'en 2025.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B+	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	Note = B : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique et fonctionnelle/sectorielle) sont établies pour des cycles d'au moins deux ans. Les liens entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires annuels apparaissent clairement et les écarts sont expliqués.	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. Il existe un lien entre les estimations des années N+2 et N+3 du CDMT et la fixation subséquente (c'est-à-dire les années suivantes) des plafonds budgétaires (voir note 2).
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	Note = A : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	Une analyse de référence de soutenabilité a lieu chaque année, menée à l'occasion de la 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	Note = 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 75 % 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	Note = B : La majorité des investissements importants sont sélectionnés en tenant compte des stratégies sectorielles et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes au regard des affectations sectorielles et sont inclus dans les estimations budgétaires pluriannuelles pour le secteur considéré.	La prise en compte des stratégies sectorielles et des charges récurrentes est réalisée par les Ministères qui disposent d'une stratégie sectorielle, qui sont aujourd'hui la quasi-totalité. Le processus de sélection des investissements a été très amélioré par le biais des conférences d'arbitrage investissement, dont les résultats sont validés en Conseil des Ministres.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Généralités concernant les indicateurs PI-13, PI-14 et PI-15.

Les impôts et les droits de douanes ne sont pas les seules recettes publiques collectées. Il faut y adjoindre les recettes de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) et les recettes administratives collectées par les Ministères.

Les régies financières ont fait l'objet d'une politique de modernisation orientée vers la gestion par la performance. Dans le cas de la Direction générale des impôts (DGI) cette politique s'est accompagnée d'une modernisation de l'ensemble du dispositif qui a trouvé un premier point d'achèvement par le vote au début février de l'année 2010 de cinq lois fiscales.

L'organisation de la DGI et de la DGD date, comme celle de l'ensemble du MEF, du décret de 2008.

Les recettes de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique

La Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique collecte :

- des recettes en capital :
 - dividendes des sociétés d'Etat ;
 - produits de cessions des privatisations ;
 - remboursement des prêts rétrocédés ;
- des recettes de services :
 - intérêts des prêts rétrocédés ;
 - péages.

Compte tenu de l'avancement de l'exécution du programme de privatisation, les péages représentent aujourd'hui le plus gros poste de la collecte par la DGTCP.

Les recettes de service des Ministères

Des *perceptions spécialisées* ont été créées dans les Ministères aux fins du contrôle de la perception des recettes de service. Le Percepteur spécialisé est un comptable public qui assure la tutelle des régisseurs de recettes du Ministère.

Le nombre des percepteurs spécialisés a augmenté rapidement, de 5 au départ, en 2007, à 11 en 2008 et 16 en 2009. Ils sont installés dans les Ministères à fort potentiel existant ou à venir.

Le nombre de régisseurs sous la tutelle d'un Percepteur spécialisé est très variable, de moins de cinq jusqu'à 40 dans le cas d'une forte déconcentration. Au total, on compte de l'ordre de 300 régisseurs de recettes.

Les recettes de service des Ministères et autres institutions sont loin d'être négligeables. En loi de finances 2009, elles représentent 20,7 % des recettes totales intérieures. Le Ministère de l'énergie et des mines compte pour 7,24 % du total.

La gestion de la recette par la performance

Depuis 2009 a été mise en place une gestion par la performance de la collecte des recettes, qui repose sur la responsabilité des *unités de recouvrement*.

Par unité de recouvrement, on entend :

- à la DGTCP :

- les 13 Trésoreries régionales ;
- les 16 perceptions spécialisées ;
- 4 directions de services :
 - Direction des affaires monétaires et financières (DAMOF) ;
 - Direction de la dette publique (DDP) ;
 - Receveur général ;
 - Service du péage.
- à la DGI :
 - les Directions régionales ;
 - la Direction des grandes entreprises.
- à la DGD :
 - les Directions régionales.

Sont fixés aux unités de recouvrement des objectifs annuels (identiques, en montant global à ceux de la loi de finances) après concertation avec les unités.

Chaque unité établit alors en toute liberté un profil mensuel de son objectif.

Chaque mois, le point de la situation est fait et transmis au cabinet.

Les règles de la gestion par la performance incluent des actions communes à toutes les unités de recouvrement et des actions spécifiques, à leur disposition, mais dans le cadre du plan d'action de la Direction générale. Des actions communes sont, par exemple, la supervision par les Trésoreries régionales des receveurs, le contrôle des régisseurs de recettes par les Percepteurs spécialisés.

Dans le cas des Douanes, cette réforme a eu moins de conséquences que dans celui des impôts, dans la mesure où elle correspond à un mode de travail ancien des Douanes.

La modernisation du système fiscal

Une vaste réforme du système fiscal a été entreprise qui a abouti, au début du mois de février 2010, au vote de cinq lois par l'Assemblée nationale, qui modernise assez profondément le système fiscal :

- loi N°004-2010/AN du 28 janvier 2010 portant institution d'un livre de procédure fiscale ;
- loi N°005-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°26-63/AN du 24 juillet 1963 portant codification de l'enregistrement du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières, ensemble ses modificatifs ;
- loi N°006-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°6-65/AN du 26 mai 1965 portant création du code des impôts directs et indirects et du monopole de ??? ;
- loi N°007-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°62-95/ADP du 4 décembre 1995 portant code des investissements, ensemble ses modificatifs ;
- loi N°008-2010/AN du 29 janvier 2010 portant création d'un impôt sur les sociétés.

Le Comité de la politique fiscale est chargé de piloter la réforme. La Cellule d'analyse et de suivi de la politique fiscale est en charge de l'appui technique et administratif du comité.

Organisation de la DGI et de la DGD

Aussi bien la Direction générale des impôts que la Direction générale des douanes (DGD) sont organisées en services extérieurs, en contact avec les redevables, et en services centraux, qui organisent l'efficacité de la collecte et son contrôle. Les encadrés *Organisation de la DGI* et *Organisation de la DGD* précise ce point.

Organisation de la DGI

La Direction générale des impôts (DGI) est organisée en :

- services rattachés au Cabinet, mis à part des services d'appui :
 - Inspection générale des services ;
 - Guichet unique du foncier (1 à Ouaga, 1 à Bobo).
- services centraux :
 - Direction des affaires domaniales et foncières ;
 - Direction du cadastre ;
 - Direction de l'informatique et des prévisions ;
 - Direction de la législation et du contentieux ;
 - Direction des services fiscaux ;
 - Direction des vérifications et des enquêtes.
- services extérieurs :
 - 7 Directions régionales couvrant les 13 régions :
 - 54 Divisions fiscales couvrant les 45 provinces (7 à Ouaga, 4 à Bobo);
 - 2 Divisions des moyennes entreprises (1 à Ouaga, 1 à Bobo) ;
 - 1 Direction des grandes entreprises, à compétence nationale ;
 - 2 Guichets unique du foncier de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

Chaque Direction régionale coordonne les divisions qui sont sous sa tutelle. Elle abrite une Brigade de vérification.

Organisation de la DGD

La Direction générale des douanes (DGD) est organisée en :

- services d'appui : en particulier la Brigade d'intervention.
- services centraux :
 - Inspection générale des douanes ;
 - Direction de la législation et de la réglementation ;
 - Direction des enquêtes douanières ;
 - Direction de l'informatique et des statistiques ;
 - Ecole nationale des douanes ;
 - Direction de la comptabilité douanière.
- services extérieurs :
 - 6 Directions régionales.

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

Impôts

Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale sont dans une phase de profonde transformation, liée à la modernisation en voie d'achèvement du système fiscal. Les textes, une fois leur révision achevée, resteront à codifier. Ils représentent dès aujourd'hui une évolution importante du système fiscal. L'information des contribuables est en partie handicapée par l'absence de codification, malgré la mise en œuvre de divers outils de communication. Les recours contentieux sont difficiles. Doing Business 2009 évalue positivement les efforts de réforme fiscale du Gouvernement.

La modernisation du système fiscal

La DGI a finalisé en octobre 2008 une stratégie orientée autour de quatre axes :

- la révision du code des investissements ;
- la simplification et la modernisation de la législation fiscale (introduction de l'impôt sur les sociétés et révisions des impôts catégoriels) ;
- l'amélioration de la gestion et du rendement de la TVA et des taxes indirectes par extension du champ ;
- la révision du système d'imposition des activités du secteur informel.

Les cinq lois qui viennent d'être votées correspondent aux trois premiers axes.

L'objectif de la réforme est d'obtenir des résultats par une rationalisation des incitations fiscales.

Au titre du code des investissements, les catégories de régimes privilégiées ont été reformulées et leur nombre a été réduit de 6 à 4.

Au titre du code des impôts, les réformes concernent en particulier la suppression des régimes d'exonération temporaire des entreprises nouvelles en matière d'impôt sur les bénéfices et du régime d'exonération des plus-values de cession sous condition de réemploi.

L'institution de l'impôt sur les sociétés vise à imposer sous une cote unique les revenus réalisés par les entreprises sous forme sociétaire (revenus industriels et commerciaux, revenus fonciers, revenus des valeurs mobilières, ...). Ce nouvel impôt sur les sociétés prend en compte les différentes formes de société et les autres personnes morales ou organismes qui sont dans le monde des affaires, mais n'ont pas choisi la forme sociétaire.

D'autres impôts cédulaires sont concernés par la réforme :

- l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ; les personnes morales sont désormais assujetties à l'impôt sur les sociétés et le taux marginal d'imposition a été réduit de 30 % à 27,5 % ; cet impôt se substitue à plusieurs impôts cédulaires.

- l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales a bénéficié de divers aménagements ; la définition des éléments qui déterminent le bénéfice non commercial (BNC) a été précisée, de même que les impositions des Sociétés civiles professionnelles ;

- la taxe patronale et d'apprentissage bénéficie d'une uniformisation des taux à un niveau inférieur, de 8 % et 4 % à 3 %.

- le taux d'imposition des mutations de propriété a été réduit de 15 % à 8 %, celui des baux de 10 % à 5 %.

La TVA a été rendue plus performante par l'élargissement de son assiette et la réduction des exonérations et des exclusions.

En 2008/2009 est intervenue la suppression des prélèvements et retenues à la source supportés par les grandes entreprises.

Les 5 lois fiscales récemment votées ne sont pas toujours allées jusqu'au bout de la logique des axes principaux de la réforme. La réforme des exonérations n'est pas allée jusqu'au bout de sa logique, qui était un dispositif de droit commun suffisamment incitatif pour limiter le recours aux exonérations. La diminution du taux de l'impôt sur les sociétés de 30 % à 27,5 % est, de ce point de vue, insuffisante. Le code minier n'a pas été touché et les exonérations du code des investissements ont été peu remaniées.

La réforme est incomplète en ce qu'elle ne touche pas le secteur informel et celle de l'IUTS (Impôt unique sur les traitements et salaires) prévue dans la stratégie de réforme. Cependant, une réforme de la fiscalité du secteur informel est en projet, assise plus sur le chiffre d'affaires que sur les catégories d'activité.

Les textes

Les textes de base en matière de fiscalité sont :

- le Code des impôts, dont la dernière édition date de 1996 ;
- le Code de l'enregistrement, du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières, dont la dernière édition date également de 1996 ;
- les lois de finances successives ;
- divers textes à caractère législatif portant sur des droits spécifiques ;
- les cinq lois fiscales de janvier 2010.

Le code des impôts est très ancien, sa révision est prévue après la mise en place de l'ensemble des nouveaux textes.

L'évolution récente du système fiscal

Jusqu'à la réforme de 2010 (en datant la réforme du vote des cinq lois fiscales), un certain nombre de critiques pouvaient être tenues à l'encontre du système fiscal :

- 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.
- Impôt sur le revenu non défini de manière globale, mais constitué d'une série d'impôts cédulaires, dont les modalités de calcul et de recouvrement sont spécifiques à chacun d'eux.
- 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). La loi de finances 2007 instituait 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).
- Existence de 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.
- Absence de livre de procédures fiscales pour compléter le code des impôts.

- Au total, 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.

La réforme engagée en 2008 et concrétisée par le vote des cinq lois fiscales répond à la plupart des critiques de la situation antérieure.

L'information des contribuables

En matière de texte, la principale difficulté rencontrée par les contribuables réside dans l'absence d'un Code des impôts à jour, situation qui devrait trouver une solution à moyen terme seulement dans la mesure où la réforme de la fiscalité du secteur informel reste à achever (et une sixième loi fiscale à voter) et les textes d'application de l'ensemble du dispositif législatif à être pris.

Le calendrier fiscal est présent sur le site de la DGI, mais avec retard.

Il n'existe pas de document synthétique et facile à lire sur le système fiscal. Un guide du contribuable est en projet.

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. Elle a été associée à la réforme en cours ; l'information des contribuables a commencé dès le début de la procédure de rédaction des textes des cinq lois fiscales. Des rencontres ont eu lieu entre l'administration fiscale d'un côté, les entreprises et les administrations tutrices de l'autre.

La DGI communique avec les contribuables par différents moyens :

- le site Internet, refait en 2008 ;
- la revue bimensuelle *fisc info* ;
- des actions de communication à l'intention des opérateurs économiques (réunions à la Chambre de commerce par exemple) ;
- des bureaux de renseignements au sein des divisions des moyennes et de la Direction des grandes entreprises.

La revue *fisc info* est une revue de qualité. Tous les deux mois, elle rappelle le calendrier fiscal et propose une présentation pédagogique assortie d'exemple de trois ou quatre impôts. Si l'ensemble des articles étaient compilés et harmonisés, le résultat pourrait être un avant-projet d'un guide fiscal. Comme évoqué ci-dessus à propos de l'ancienneté du code ce n'est pas l'absence d'information mais leur dispersion qui pose problème.

La *Direction de la législation et du contentieux* répond aux demandes d'avis techniques des contribuables, qui sont peu nombreuses par écrit, mais quotidiennes par téléphone.

Ce sont essentiellement les opérateurs informels qui rencontrent des difficultés de compréhension de la fiscalité, par exemple du mécanisme de la TVA. Les rapports entre services fiscaux et contribuables sont meilleurs au niveau de la DGE et des DME qu'au niveau des divisions fiscales.

Les *Centres de gestion agréés* n'ont pas eu le succès escompté. Deux seulement existent, sous la tutelle de la Chambre de commerce. Leur clientèle est principalement

composée des contribuables au RSI, mais ces centres ne se développent pas. Il faut cependant noter que la première Assemblée Générale constitutive du CGA de Ouagadougou s'est tenu le 31 mai 2007, et celle de Bobo-Dioulasso le 21 novembre 2007. Leur lancement officiel s'est fait le 21 octobre 2008. L'ambition est donc grande. Mais, du fait d'un démarrage tardif, les CGA ont eu une activité limitée et les résultats sont en deçà des prévisions.

Les contestations et les recours

De l'avis des opérateurs économiques, les relations entre les services fiscaux et les contribuables sont non conflictuelles.

Les recours des contribuables sont de plusieurs types :

- Le recours gracieux dans le cas où le contribuable ne conteste pas le bien-fondé de l'imposition (auprès du Directeur régional en dessous de 15 millions FCFA, auprès du DGI entre 15 et 50 millions FCFA, auprès du Ministre au dessus de 50 millions de FCFA).
- La réclamation auprès de la DGI en cas de désaccord sur le bien-fondé de l'imposition, qui conduit la DGI à donner sa position.

La Commission de conciliation, prévue par les textes, ne se réunit pas.

Après réclamation, le contribuable peut porter l'affaire devant le Tribunal de grande instance.

Il y a de l'ordre de 200 réclamations et 4 recours contentieux par an.

La caution en cas de contentieux a été réduite en 2009 de 100 % à 25 % de l'impôt dû.

Le contentieux juridictionnel est transféré à l'Agence judiciaire du Trésor (qui traite elle-même les contentieux fiscaux depuis le début de 2009 – auparavant, ceux-ci étaient confiés à un cabinet d'avocats).

Il n'existe pas de registre de la situation de l'ensemble des contentieux.

Les délais de ce type de recours sont de nature à décourager leur usage.

Les mécanismes transactionnels, qui étaient mis en œuvre de façon informelle, viennent d'être introduits dans le cadre des cinq lois de la réforme fiscale.

Doing Business 2009

Dans le classement *Doing Business 2009* pour la *facilité de faire des affaires*, le Burkina Faso a gagné 16 places. Il est noté que les réformes dans le domaine de l'impôt et des taxes ont eu des effets positifs sur le climat des affaires.

Réforme en cours

Un meilleur suivi du secteur informel est le dernier axe de la réforme de la collecte de l'impôt. Le Comité de Politique fiscale fixera les orientations en la matière.

Il est également prévu d'engager un chantier de fiscalisation des activités agricoles.

Douanes

En matière de textes, le code des douanes date de décembre 1992. Il n'a pas été revu dans la mesure où c'est le code de l'UEMOA qui s'applique. Par contre, s'agissant des procédures et du contentieux, c'est le code du Burkina qui s'applique, ce qui est conforme à la latitude laissée par l'UEMOA aux Etats de gérer les procédures contentieuses selon leur propre législation.

Plusieurs éléments contribuent à un accès des redevables à un système d'information satisfaisant.

1. Les importateurs sont obligés de recourir à un *Commissionnaire en douane agréé*. Les sociétés grosses importatrices disposent en leur sein d'un Commissionnaire. Les Commissionnaires sont au nombre de 124 et la concurrence fait que les tarifs pratiqués sont souvent inférieurs au tarif réglementaire.

2. Le site de la DGD définit clairement les différents régimes douaniers. Le tarif peut être consulté sur le site. Le site inclut d'autres informations. Ainsi, les délais de dédouanement annoncés sont : de 24 heures à 72 heures à l'importation ; de 2 à 6 heures à l'exportation ; de l'avis des opérateurs, les délais peuvent être plus longs et les douaniers ne semblent pas toujours les respecter, parfois par absence d'information donnée à l'exportateur sur l'origine du retard, parfois à cause du volume de travail.

3. L'administration des douanes met à la disposition 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 national de santé publique).

Les Commissionnaires de Ouaga et Bobo peuvent établir leurs déclarations de leurs bureaux dans SYDONIA++.

Les exonérations disposent d'une base légale (bailleurs, ONG, code des investissements, code minier). Ces dernières années, des efforts ont été menés vers une réduction des exonérations et une réduction des difficultés d'interprétation.

La contestation est portée devant le responsable du bureau, puis devant le Directeur régional, et enfin devant le Directeur général. Le redevable peut demander à transiger. Une *Commission d'arbitrage* est prévue, mais ne se réunit pas. Seule se réunit une commission en cas de contestation du tarif, composée uniquement de douaniers.

Les contestations et recours sont enregistrés dans des sommiers contentieux, mais non centralisés.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	Note = B : La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	La réforme du système fiscal a répondu à la plupart des défauts de clarté et d'exhaustivité des obligations fiscales et douanières. Les nouvelles lois fiscales, en formalisant les mécanismes transactionnels et en rendant plus précis les barèmes, limitent les pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Le secteur informel reste un domaine où des progrès sont encore à faire.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	Note = B : Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	Malgré l'absence d'un code des impôts à jour, des efforts importants sont mis en œuvre pour informer les contribuables. Ceux-ci ont accès aux informations utiles relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douanes. Le site Internet a été refait en 2008. Les Centres de gestion agréés jouent, depuis 2008 un rôle limité mais en progression.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	Note = C : 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

Impôts

L'analyse de l'immatriculation et celle du contrôle fiscal nécessitent au préalable une présentation de l'informatisation du système fiscal.

L'informatisation du système fiscal

L'informatisation du système fiscal est constituée d'un certain nombre d'applications utilisées à travers un réseau. Elle a conduit à un certain nombre de résultats.

Les applications

La Direction générale des impôts dispose principalement d'une application, le *Système intégré de taxation* (SINTAX) et du logiciel IFU, destiné à la gestion de l'*Identifiant financier unique* (IFU).

L'application SINTAX a été développée pour la gestion de l'impôt – réception des déclarations, suivi des obligations déclaratives et de paiements, relance des déclarations et des paiements, recouvrements. SINTAX est interfacé avec le CIR (Circuit intégré de la recette).

Le logiciel IFU est en place depuis 2006, déconcentré depuis 2009 dans 8 régions sur 13. Le logiciel est essentiellement orienté vers les "professionnels" immatriculés à l'IFU. A côté de ce logiciel existe d'autres logiciels destinés au "non professionnels", en particulier GESBAUX (gestion des baux), qui gère les impôts assis sur les loyers perçus par les propriétaires bailleurs.

SINTAX semble bien utilisé pour ses fonctions d'archivage et de contrôle des défaillances, moins pour ses fonctions de gestion de l'impôt. En particulier, l'évaluation de l'impact des nouvelles mesures se fait sous une application ad hoc, programmée en *access*.

SINTAX évolue cependant assez rapidement d'une année sur l'autre. A titre d'exemple, ci-dessous, les fonctionnalités introduites en 2008 et 2009.

Fonctionnalités nouvelles 2008	Fonctionnalités nouvelles 1 ^{er} trimestre 2009
Intégration des avis de crédit dans SINTAX : permet la prise en charge des paiements par virement bancaire, la prise en charge des avis de crédits du Trésor.	Etat global des recouvrements par compte unique du contribuable comportant : - la nature de l'impôt ; - l'origine de la dette ; - la date de prise en charge ; - le montant des droits simples ; - le montant des pénalités.
Prise en charge des redressements des services de contrôle dans SINTAX.	Etablissement des attestations de retenues à partir des déclarations.
Editions des avis de mise en demeure à partir des avis de mise en recouvrement.	Etat récapitulatif de la TVA comportant les opérations taxables, les opérations non taxables, la TVA brute et la TVA déductible, regroupées par mois.
Intégration des trop perçus : offre la possibilité aux contribuables de payer à l'avance leurs impôts.	

Le réseau

Seules 8 régions sont connectées, l'achèvement de la connexion des 13 régions est prévu pour la fin 2010. Sont connectées 8 divisions fiscales sur 54, en dehors de Ouaga et Bobo.

La DGI n'a pas de réseau propre. La quarantaine de bâtiments administratifs dont elle a la disposition en province sont reliés, pour ce qui est des seuls bâtiments de chefs lieux des 8 régions, aux bâtiments du Trésor ou du Contrôle financier, eux-mêmes reliés au niveau central.

Le principal obstacle que rencontrent les services fiscaux en matière d'informatique tient au réseau.

Plusieurs problèmes se posent.

1. Les systèmes d'exploitation des impôts et du Trésor/CF ne sont pas les mêmes. Les impôts sont en 3/3 (applications/données/navigateur) alors que le Trésor/CF sont en 2/3 (données / navigateur). Ceci signifie concrètement que, si les données et le navigateur sont, dans les deux cas logés au niveau du serveur central, les applications sont, dans le cas des impôts, sur le serveur, dans le cas du Trésor/CF, sur les machines individuelles des agents.

Il en résulte que la quantité d'informations transférée dans le cas des impôts est beaucoup plus importante que dans le cas du Trésor/CF.

La solution 3/3 présente cependant des avantages importants, en particulier celui d'opérer des mises à jour des applications par mise à niveau unique au niveau du serveur central alors que la solution 2/3 implique une intervention sur toutes les machines du pays.

La solution envisagée pour l'avenir est donc celle d'une extension à toutes les administrations du système 3/3, simultanément avec un accroissement de la capacité de transmission du réseau

2. La connexion des divisions fiscales des chefs lieux de régions ne concerne qu'un seul poste par division, il reste à établir les connexions à l'intérieur du bâtiment. Le seul poste disponible est utilisé aux fins de gestion de l'IFU, mais pas à celles de la gestion de l'impôt. De ce fait, SINTAX n'est opérationnel qu'à Ouaga.

Ainsi, les relances par SINTAX s'opèrent bien à partir de la Direction des grandes entreprises (DGE) et de la Division des moyennes entreprises (DME) de Ouaga, mais mal à partir de la DME de Bobo, pour des raisons de stabilité du réseau.

3. L'interface SINTAX / CIR est automatique, mais bien sûr pour les seules divisions fiscales de Ouaga. Les divisions fiscales non en mesure d'utiliser SINTAX, entrent manuellement directement dans le CIR. Or cette application ne permet pas tous les traitements qui seraient nécessaires à la DGI, en particulier la sortie d'états d'exécution complets.

Les résultats

Quelles que soient les difficultés rencontrées à l'utilisation de SINTAX, il faut constater la montée en puissance de sa mise en œuvre, au moins au niveau de la DGE. Les parts du recouvrement de SINTAX dans l'ensemble des recouvrements sont :

- en 2005 :	49,7 %	- en 2008 :	84,2 %
- en 2006 :	62,7 %	- en 2009 :	90,2 %
- en 2007 :	77,4 %		

L'Immatriculation des contribuables

L'IFU est commun à la DGI, la DGD, la DGMP et la DGTCP.

Les contribuables relèvent de l'un des trois types de divisions fiscales, en fonction de leur chiffre d'affaires :

Division fiscale	Régime réel simplifié Contribution du secteur informel
Division des moyennes entreprises	Régime réel normal
Direction des grandes entreprises	CA > 1 milliard FCFA

Des contrôles fiscaux en 2008 ont conduit à reclasser des contribuables à un régime supérieur et d'émettre des rappels de droits d'environ 1,8 milliard FCFA.

La base de données IFU est alimentée principalement et spontanément par les contribuables ou, beaucoup plus rarement, d'office par l'administration fiscale lorsqu'elle dispose d'informations suffisantes. Elle l'a également été à l'occasion d'un recensement fiscal en 2006 à Ouaga et Bobo.

Les taux d'immatriculations sont proches de 100 % pour les contribuables au réel normal, 90 % pour les contribuables au réel simplifié, mais de 6 % seulement pour ceux qui payent la contribution du secteur informel (voir tableau 14.1 Taux d'immatriculation).

Il s'agit de taux relatifs non pas à la population des contribuables potentiels, mais à celle qui paye l'impôt. La question est alors de savoir pourquoi tout contribuable qui s'acquitte d'un impôt n'est pas, de ce fait, immatriculé. Il y a plusieurs raisons à cela. La première est la réticence du secteur informel à accepter l'immatriculation et la réticence de l'administration fiscale à adopter une attitude trop contraignante. La deuxième est la non informatisation d'une partie des divisions fiscales en dehors de Ouaga.

Le nouvel IFU a été mis en exploitation à partir du 1^{er} janvier 2006 ; le nombre de contribuables immatriculés a notablement augmenté passant de 14 137 immatriculés à fin 2007 à 24 474 contribuables à fin 2009.

La différence avec l'état présenté par les unités de recouvrement représentent les contribuables qui sont immatriculés au CEFORE et qui ne se sont pas encore fait connaître au niveau des services des impôts ou qui ont cessé leurs activités. Les services tiennent les fichiers des contribuables actifs.

Tableau 14.1 – Taux d'immatriculation

IMMATRICULATIONS		Régime normal		Régime simplifié		Contrib. du sect. inf.		Non déterminé		TOTAL	
Au 31/12		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DGE	Nbr. de contrib.	595	602					2	2	597	604
	Contrib. imm.	595	602					2	2	597	604
	Taux d'immatr.	100.0 %	100.0 %					100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %
Dir. rég.	Nbr. de contrib.	2 338	2 704	5 745	6 988	83 059	104 658	3 700	1 793	94 842	116 143
	Contrib. imm.	2 308	2 680	5 052	6 191	3 422	6 998	1 068	1 293	11 850	17 162
	Taux d'immatr.	98.7 %	99.1 %	87.9 %	88.6 %	4.1 %	6.7 %	28.9 %	72.1 %	12.5 %	14.8 %
Total	Nbr. de contrib.	2 933	3 306	5 745	6 988	83 059	104 658	3 702	1 795	95 439	116 747
DGI	Contrib. imm.	2 903	3 282	5 052	6 191	3 422	6 998	1 070	1 295	12 447	17 766
	Taux d'immatr.	99.0 %	99.3 %	87.9 %	88.6 %	4.1 %	6.7 %	28.9 %	72.1 %	13.0 %	15.2 %

Compte tenu du faible taux d'immatriculation des contribuables informels, ces chiffres ne sont pas à confondre avec ceux des contribuables "gérés", qui ont enregistré les accroissements suivants entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2009 :

- régime normal d'imposition (RNI) : de 2 889 à 3 276 ;
- régime simplifié d'imposition (RSI) : de 5 565 à 6 950 ;
- contribution du secteur informel (CSI) : de 75 952 à 109 002.

Ces contribuables sont enregistrés dans un fichier des déclarations qui permet de suivre le croisement :

- régime d'imposition ;

- régime normal ;
- régime simplifié ;
- contribution du secteur informel ;
- autres (projets, ONG, associations, EPE) ;
- DGE, Directions régionales ;
- type d'impôt (8 catégories + autres).

Ce fichier est beaucoup plus complet que le fichier IFU, mais ne permet pas de suivre les contribuables.

Les vérifications et enquêtes

La *Direction des vérifications et des enquêtes* de la DGI est composée de trois entités:

- le Service des enquêtes ;
- le Service de vérification ;
- la Brigade mixte impôts/douanes.

L'encadré *La Direction des vérifications et des enquêtes* propose plus de précisions.

La Direction des vérifications et des enquêtes

Le *Service de vérification* établit un programme de suivi de l'activité de contrôle. Il traite les recours dans leur phase administrative.

Le *Service de vérification* est en charge de la coordination des vérifications opérées par les Directions régionales. Les divisions fiscales contrôlent sur pièces. Les brigades de contrôle effectuent des vérifications sur place, établissent un tableau de bord de leurs vérifications, mais ces tableaux sont souvent incomplets. Le Service de vérification établit une synthèse des données de ces tableaux de bord, rendue difficile par l'incomplétude des envois de brigades.

Le *Service des enquêtes* effectue des enquêtes plutôt ciblées sur des secteurs d'activité que sur des contribuables nommément désignés. Elle informe les services gestionnaires et les brigades de contrôle. Les informations sectorielles permettent d'opérer des recoupements entre des données sectorielles et des déclarations individuelles (par exemple les taux de marge).

Elle établit des monographies sectorielles, mais la dernière date de 2007.

Chaque année, elle obtient des droits de communication auprès des structures publiques ou privées (statistiques des douanes, des marchés publics, fichier des salaires de la Caisse nationale de sécurité sociale ...).

Le *Service des enquêtes* rencontre des difficultés à traiter les informations qui lui parviennent, soit par manque de capacité informatique, soit par insuffisance des fichiers qui lui parviennent (voir plus loin).

La *Brigade mixte* de contrôle, bien que informellement opérationnelle depuis le début 2006, a été officiellement créée en 2009. La Brigade mixte n'a contrôlé en 2009 que trois sociétés minières.

La *Direction des services fiscaux* appuie les services fiscaux dans leurs enquêtes, en particulier au niveau des recoupements. Deux types de recoupement sont mis en œuvre.

1. Le recoupement avec les statistiques douanières. Il se fait une fois par an. En 2009, 11 678 opérations de recoupements ont été effectuées. Ce recoupement pose beaucoup de problèmes dans la mesure où les contribuables contestent, souvent à juste titre, les données douanières qui leur sont communiquées par les services fiscaux (numéro IFU, montant et nature de l'importation, ...). Il semble que l'utilisation de faux IFU soit à l'origine de ce dysfonctionnement. Cependant, le fichier des douanes ne contient plus un code fourre-tout, *commerçant occasionnel*, qui ne permettait pas d'identifier le redevable.

A la suite de contestations des contribuables, l'administration des douanes a procédé à plusieurs certifications de montants à l'importation qui se sont avérés en contradiction avec les données initialement communiquées à la DGI.

Il faut cependant noter que SYDONIA est déversé dans CIR et ainsi accessible aux services fiscaux.

Depuis lors, le problème des IFU fourre-tout, erronés, ... est résolu en douane avec la mise en œuvre du serveur unique qui permet le contrôle et la centralisation de toutes les opérations de dédouanement. Il n'est plus possible d'utiliser un IFU inexact et non répertorié dans le système avec l'aval de la Direction générale des impôts. En outre, avec l'entrée du nouvel arrêté réglementant la profession de Commissionnaire en douane agréé, il est pratiquement impossible d'utiliser un code IFU non agréé ou d'utiliser un code à la place d'un autre pour effectuer des opérations de dédouanement.

En outre, il faut noter que, de plus en plus d'offices de douane sont sur le serveur unique de la douane (plus de 90 % en termes de recettes). Les informations sont disponibles pratiquement en temps réel, en fait à une semaine près, le délai nécessaire à des opérations de conformité et de régularité des différentes déclarations enregistrées dans le système, sur le CIR, accessibles à tous les utilisateurs, dont la DGI.

2. Le recoupement avec les principaux clients et fournisseurs que les grandes et moyennes entreprises sont tenues de fournir en annexe à leur déclaration fiscale. Cependant, compte tenu du nombre de grandes entreprises (de l'ordre de 600) et de moyennes entreprises (de l'ordre de 3 000), l'exploitation de ce type de recoupement nécessiterait une application informatique, qui n'est pas disponible.

Les résultats des brigades de vérification dépassent les 30 milliards de FCFA en 2009 (voir tableau 14.2).

Les faux imprimés de valeur. Une mention doit être faite de ce qui est devenu un véritable fléau de la collecte des recettes fiscales. Ils circulent beaucoup de faux imprimés de valeur, de faux quittanciers et de faux cachets. La complicité de certaines imprimeries est avérée.

Tableau 14.2 – Statistiques des brigades de vérification

	2007		2008		2009	
Nombre de contrôles sur place	460		426		579	
Montant des redressements en milliards FCFA	Droits simples	Pénalités	Droits simples	Pénalités	Droits simples	Pénalités
	8,9	4,5	9,4	4,7	20,0	11,9

Réforme en cours

En décembre 2007 a été établi un *schéma directeur informatique* de la DGI à la suite d'un constat de non-optimisation des ressources fiscales. Pour l'instant des termes de référence sont en préparation quant à un *logiciel intégré des procédures fiscales*.

Douanes

Informatisation. Comme le reste des administrations des finances, les Douanes sont passées du système des serveurs multiples (les machines des bureaux) à celui du serveur unique, opérationnel depuis janvier 2009. Il y a là, du point de vue des douanes, un très gros progrès.

Chaque bureau de douane dispose d'une unité banalisée avec plusieurs ordinateurs, qui permet au transitaire d'effectuer les opérations de dédouanement. Il est souhaité que, de plus en plus, les commissionnaires effectuent ces opérations dans leurs propres locaux.

Les documents de transit sont en cours d'informatisation, ce qui aura, entre autres avantages, celui de lutter contre les faux documents, qui sont nombreux, comme dans le cas des impôts.

Immatriculation. Le numéro IFU est obligatoire pour tout dédouanement, mais il y a un usage de faux numéros IFU (numéro IFU d'un autre opérateur).

Enquêtes et vérifications. Le programme de travail de la *Direction des enquêtes douanières* est inclus dans celui de la Direction générale. Les statistiques de résultat des contrôles sont disponibles.

La vérification au départ des marchandises par la société de vérification (COTECNA) avait conduit à de fortes sous-déclarations dans le but de ne pas dépasser le seuil au-delà duquel le contrôle est obligatoire. Aussi, le contrôle de la COTECNA a-t-il été étendu aux deux points de départ et d'arrivée. L'estimation de la COTECNA est consultative et les Douanes semblent y avoir peu recours.

Les Douanes tiennent un fichier de valeurs sur la base de leurs estimations et de celles de la COTECNA. Ce fichier est accessible depuis tous les bureaux de douanes informatisés, mais beaucoup d'agents n'y ont pas recours.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C	Justification
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	Note = C : 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.	Les fichiers des contribuables des impôts et des douanes ne sont pas reliés. Le contenu du fichier des douanes est transmis chaque année à la DGI, ainsi que d'autres fichiers (tel que celui de la Caisse nationale de sécurité sociale). Son exploitation est difficile. Des contrôles occasionnels des contribuables sont ainsi permis, mais pas un contrôle systématique.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	Note = C : 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.	En cas de non-immatriculation, la sanction est l'impossibilité pour un contribuable du régime réel normal ou du régime réel simplifié de s'acquitter de l'impôt – ce qui ne vaut pas pour un contribuable informel qui ne subit ni sanction ni pénalité. Les pénalités en cas de non-déclaration existent mais sont difficiles à mettre en œuvre, compte tenu de la fréquente absence de comptes bancaires et de biens saisissables.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	Note = C : 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 contrôle existent mais disposent de moyens limités. Les contrôles, qui sont opérés au niveau déconcentré, ne sont pas suffisamment appuyés par le niveau central dans le cas des impôts ; en particulier insuffisamment programmés et suivis.

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

Impôts

Les recouvrements

L'impôt étant auto-déclaratif et auto-liquidatif, le recouvrement, autre que le recouvrement instantané qui résulte d'un versement spontané, ne concerne que trois situations :

1. Les déclarations sans paiement.
2. Les suites d'un contrôle fiscal (l'essentiel des recouvrements non instantanés).
3. Les suites des relances non suivies d'effet.

Les déclarations sans paiement. Elles sont rares, justifiées par le fait que la pénalité pour absence de paiement est plus faible que la pénalité pour absence de déclaration.

Les suites d'un contrôle fiscal. En 2009, la Direction générale des impôts a infléchi sa politique de recouvrement à la suite de contrôle. Jusque là le contrôle portait sur l'ensemble des impôts payés par un contribuable et sur les trois dernières années. Il en résultait des montants à payer importants, que les contribuables ne pouvaient ou ne voulaient pas payer. Il a alors été décidé de faire porter le contrôle sur un ou deux impôts et une seule année.

Les suites des relances non suivies d'effet. Les relances non suivies d'effet donnent lieu à pénalité, mais la politique de la DGI est plus d'organiser les relances, auxquelles les contribuables finissent généralement par répondre, que de collecter des pénalités. De ce point de vue, le tableau 15.1 permet des observations intéressantes. Le taux de relance a fortement augmenté entre la fin de 2008 et la fin de 2009. Il atteint presque 100 % pour la DGE et l'une des deux DME (voir plus haut les difficultés informatiques de l'autre DME).

Tableau 15.1 – Taux de défaillance et de relance

	Au 31/12	TVA		IUTS		IMFPIC		IRF	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DGE	Défaillance	5	2	4	2	7	3		
	Relance	75	100	68	100	73	100		
DRI CENTRE	Défaillance	18	8	21	13	20	13	44	18
	Relance	48	35	69	33	69	31	35	67
DME CENTRE	Défaillance	13	8	21	29	14	9	0	0
	Relance	15	45	14	33	14	36	0	0
DRI OUEST	Défaillance	25	45	41	10	19	45	37	40
	Relance	85	98	51	98	85	98	47	78
DME OUEST	Défaillance	18	8	31	11	13	6	38	31
	Relance	4	100	36	100	7	100	4	100
DRI EST	Défaillance	12	14	11	12	13	14	25	16
	Relance	63	92	75	95	60	95	100	94
DRI CENTRE OUEST	Défaillance	19	9	18	11	19	6	37	20
	Relance	88	97	71	95	92	95	85	90
DRI CENTRE NORD	Défaillance	8	17	3	10	8	15	19	14
	Relance	29	82	14	95	25	85	18	53
DRI NORD	Défaillance	37	31	32	26	20	37	18	21
	Relance	61	90	67	98	61	90	58	92
DRI BM	Défaillance	6	9	11	10	10	8	17	11
	Relance	99	100	86	100	89	100	79	100

L'annexe au projet de loi de finances 2010, ainsi que le projet de loi de règlement 2008 font cependant apparaître de très importants restes à recouvrer, ainsi qu'on peut le constater à la lecture des tableaux 15.2 et 15.3.

Tableau 15.2 – Restes à recouvrer
au 30 juin 2009 (en milliards de FCFA)

	Recettes fiscales
Emissions	290.8
sur rec. à rec. ex. N-1	171.7
sur rec. à rec. ex. N	119.1
Recouvrements	150.5
Reste à recouvrer	140.3

Source : Annexe au projet de loi de finances 2010

Tableau 15.3 – Restes à recouvrer
au 31 décembre 2008 (en milliards de FCFA)

	Recettes fiscales
Emissions	611.4
sur rec. à rec. ex. N-1	158.0
sur ex. N	453.4
Recouvrements	439.6
Reste à recouvrer	171.8

Source : Projet de loi de règlement – gestion 2008

Ces tableaux laissent entendre qu'il existe de très importantes émissions sur restes à recouvrer sur l'exercice précédent. En fait, le comptable n'est pas à même de prendre en charge les titres de recettes avant le recouvrement. Le titre est émis par l'ordonnateur à la demande du comptable. Les émissions sur reste à recouvrer de l'exercice N-1 sont en fait, pour une large part des émissions sur des recettes déjà recouvrées et non à recouvrer.

Le parti a donc été pris de ne pas tenir compte de ce tableau et de considérer que les restes à recouvrer correspondent aux trois situations listées plus haut.

Le suivi des recouvrements

L'exécution des recettes est suivie mois par mois au niveau des recouvrements, par combinaisons d'opérations informatisées et manuelles, en cohérence avec la structure du système informatique de la DGI présenté plus haut. Cependant, ni SINTAX, ni CIR ne sont correctement adaptés à la sortie d'états d'exécution de sorte qu'un logiciel de statistiques, GESTAT, interfacé avec SINTAX, est en cours de déploiement – le stade actuel est celui de la formation des agents.

Un état mensuel est disponible dès le 5 du mois qui suit, arrêté au 25 du mois sous revue. Les receveurs dans les provinces font parvenir les informations par fax ou par mail (à partir d'un abonnement privé du genre cyber, ce qui peut poser des problèmes de sécurité). Le réseau RESINA, auquel ont accès les postes connectés de la DGI, inclut un Internet sécurisé.

Les états d'exécution des receveurs sont complets, mais provisoires à cinq jours. Les états définitifs sont disponibles en principe à un mois, mais en fait avec plus de retard.

La Direction des services fiscaux, opérationnelle depuis l'année 2008, centralise l'information des services de base et établit un certain nombre de tableaux de bord.

Le suivi des recouvrements a été mis en place en 2009, mais il n'est réellement opérationnel que depuis le début de 2010. La question est donc de répondre à une question annuelle, celle du taux de recouvrement sur un an des restes à recouvrer en début d'année, à partir de données disponibles sur quatre mois, de janvier à avril 2010.

Le suivi des recouvrements est réalisé au niveau des Directions régionales et de la Direction des grandes entreprises par les services d'assiettes d'une part, les brigades de vérifications d'autre part.

Les données sont synthétisées par la Direction générale des impôts.

Les tableaux de synthèse, disponibles dans le délai d'un mois – le tableau propose les données à fin avril 2010 – font apparaître séparément les recouvrements sur restes à recouvrer (RAR) des exercices antérieurs et les recouvrements sur restes à recouvrer de l'exercice en cours. Les taux de recouvrement sont très différents selon qu'il s'agit des :

- recouvrements sur exercices antérieurs ;
- recouvrements sur exercice en cours ;
- recouvrements des services d'assiette ;
- recouvrements des brigades de vérification.

Les recouvrements des services d'assiette concernent les relances, les déclarations sans paiements et les contrôles sur pièces (contrôles du bureau à partir de recoupement d'informations). Les recouvrements des brigades de vérification concernent les contrôles sur place.

Recouvrement sur exercice en cours. Services d'assiette. Compte tenu de l'absence de mauvaise volonté ou de tentative de fraude qui caractérise ces procédures (mis à part, éventuellement, dans le cas des contrôles sur place, le taux de recouvrement est élevé, de l'ordre de 50 % du total "prises en charge du mois + reste à recouvrer au début du mois". Le bon indicateur n'est cependant pas celui-là mais le montant des restes à recouvrer au début du mois, avril pour le tableau 15.4, comparé aux prises en charges des trois mois précédents, janvier, février et mars, soit 228 millions à comparer à des prises en charges de l'ordre de 13 milliards (trois fois des prises en charges mensuelles de l'ordre de un peu plus de 4 milliards). Par conséquent, fin mars, les RAR représentent moins de 2 % des RAR accumulés au cours des trois premiers mois de l'année. On peut considérer que, en année pleine, le taux de recouvrement de ce type d'arriérés est pratiquement de 100 %.

Recouvrement sur exercice en cours. Brigades de vérification. Contrairement au cas précédent, il s'agit de procédures où la mauvaise volonté du contribuable est souvent avérée. Il est alors normal d'observer un taux de recouvrement faible au cours d'un mois, relativement aux prises en charge du mois additionnées des RAR des trois mois antérieurs, 3,4 %.

Recouvrement sur exercice antérieurs. Services d'assiette. L'administration fiscale recouvre en trois mois (janvier à mars) de l'ordre de 10 % de l'encours des RAR en début d'année (3907/42385). Ce qui, étendu à une année, conduirait à un taux de recouvrement inférieur à la moitié de l'encours. Il semble cependant que l'encours des RAR sur exercices antérieurs soit mal suivi et non apuré, en particulier des non-valeurs. On préfère donc retenir l'estimation du taux de recouvrement issu des considérations portant sur le seul exercice en cours.

Recouvrement sur exercice antérieurs. Brigades de vérification. Comme on pouvait s'y attendre, compte tenu des délais nécessaires au recouvrement des créances sur des contribuables non coopératifs, le taux de recouvrement sur exercices antérieurs est supérieur au taux de recouvrement sur exercice en cours, de l'ordre de 23 % sur les quatre premiers mois de l'année. L'extension en année pleine est difficile ; une projection linéaire conduirait à un taux de recouvrement de l'ordre de 64 % [$0.23+0.23*(1-0.23)+0.23*(1-0.23)^2+0.23*(1-0.23)^3$].

Compte tenu de la répartition entre les services d'assiette et les brigades de vérifications une estimation du taux de recouvrement sur un an est de l'ordre de 80 %.

Tableau 15.4 – Recouvrements à la fin avril 2010

SERVICES D'ASSIETTE					
EXERCICES ANTERIEURS			EXERCICE EN COURS		
RAR au 31-12-09	1	42385280128	RAR au début du mois	6	228466565
Recouv. au 30-03-10	2	3907287394	Prise en charge du mois	7	4491164982
Recouv. avril	3	33500104	Recouvrement avril 2010	8	2327111536
Remis recours	4	27927086	Remis recours	9	29788500
Taux de recouv. des RAR	(2+3) /(1-4)	9.30 %	Taux de recouv. des RAR	(8) /(6+7-9)	49.62 %
BRIGADES DE VERIFICATION					
EXERCICES ANTERIEURS			EXERCICE EN COURS		
RAR au 31-12-09	1	22121883480	RAR au début du mois	6	58246264123
Recouv. au 30-03-10	2	2929813901	Prise en charge du mois	7	2020478425
Recouv. avril	3	2029222137	Recouvrement avril 2010	8	2046254626
Remis recours	4	321321145	Remis recours	9	83779849
Taux de recouv. des RAR	(2+3) /(1-4)	22.75 %	Taux de recouv. des RAR	(8) /(6+7-9)	3.40 %

Les transferts au Trésor

Les transferts des fonds recouverts au Trésor sont quotidiens au niveau des principales divisions fiscales, au moins deux fois par semaine dans le cas des autres, parfois une seule fois, le vendredi. Le Trésor se déplace pour collecter les chèques, en particulier à la DGE, qui recouvre de l'ordre de 90 % de l'impôt (Commission d'envoi et de retrait de fonds – CERF).

Il n'y a pas de rapprochement entre les recouvrements et les transferts au Trésor.

En régions, les transferts de fonds sont dirigés vers les Trésoriers régionaux. Ces derniers tiennent une comptabilité de leurs opérations avec la DGI, mais CIE est encore alimenté manuellement.

Douanes

Les Douanes ne présentent pas de problème de recouvrement en dehors des amendes dans la mesure où les droits, lorsqu'ils ne sont pas payés lors de la sortie des marchandises, font l'objet d'une caution bancaire qui garantit le crédit d'enlèvement.

Les amendes font souvent l'objet d'un étalement, parfois sur plusieurs années, mais finissent par être recouverts.

Les transferts au Trésor se font le lendemain pour les bureaux importants, deux ou une fois par semaine pour les autres. Souvent, le Trésor se déplace lui-même (Commission d'envoi et de retrait de fonds – CERT).

En régions, comme dans le cas des recettes de la DGI, les transferts de fonds se font vers les Trésoriers régionaux. Ces derniers tiennent une comptabilité de leurs opérations avec la DGD, mais CIE est encore alimenté manuellement.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
C	i) Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60-75 % et le montant total des arriérés d'impôt est significatif.	Le taux de recouvrement des créances fiscales, estimé avec incertitude, est de l'ordre de 80 %. L'incertitude de l'estimation conduit à retenir la plage 60 %-75 %.
B	ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	En pratique, les Commissions d'envoi et de retrait de fonds (CERF) assurent un transfert rapide des fonds recouverts au Trésor.
D	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 mis à disposition des Ministères dès le début de l'année. Cependant leur utilisation ne peut être immédiate car elle doit être conforme au *plan de passation des marchés* des Ministères élaboré par chaque Ministère en même temps que son budget.

Par ailleurs, l'activation dans CID des budgets des fonds d'équipement au niveau des services ordonnateurs des budgets de ces fonds d'équipement a rencontré des difficultés. Les fonds d'équipement sont des recettes affectées aux régies en vue d'améliorer les recouvrements. A compter du budget 2011, l'ensemble des fonds d'équipement sera affecté à la loi de finances.

La régulation budgétaire s'opère principalement par la *revue à mi-parcours* de l'exécution du budget, instaurée en 2008 et conduite par la *Direction générale du budget* à travers la *Direction de l'exécution et des statistiques budgétaires*. Les Ministères reçoivent alors instruction d'abandonner certains projets, mais aussi autorisation de mettre en place des dépenses nouvelles non prévues initialement. L'ensemble de ces modifications donne lieu à une loi de finances rectificative votée en octobre ou en novembre.

Le rapport de la revue à mi-parcours fait tout d'abord état de la mobilisation des recettes sur les cinq premiers mois de l'année, relativement à ce qui était attendu (en 2009, 35,3 % contre 41,7 %) et ajuste les prévisions pour l'ensemble de l'année.

Le rapport fait ensuite l'état de l'exécution des dépenses.

Il fait le point sur l'exécution des plans de passation des marchés et évalue la situation d'exécution des marchés incertains, dont les délais d'exécution ne permettent pas leur liquidation avant les délais réglementaires de clôture de l'exercice budgétaire.

Il recense les abandons de crédits par certains Ministères, soit par manque d'objet du reliquat d'une ligne de crédit, soit par réduction des contreparties liées aux retards de décaissement de certains bailleurs de fonds.

L'ensemble de ces constats consolidés permet d'établir un constat global, qui, en 2009, est : *Une régulation temporaire devra être mise en place pour prévenir l'impact de la baisse annoncée des ressources.*

La régulation de la revue à mi-parcours prend alors la forme de :

- réaménagements et réaffectations de crédits ;
- prise en compte des incidences des nouvelles mesures dans l'exécution du budget de l'Etat ;
- diminution des crédits, par exemple, en 2009 :
 - gel de 50 % sur les disponibles des dépenses de fonctionnement, hors secteurs sociaux ;
 - gel de 50 % sur les disponibles des transferts courants, hors dépenses de salaires des EPE ;
 - abandon de crédit du titre 5 en DCIM de 12 milliards FCFA et correspondant aux surcoûts sur investissement et à l'achat d'un scanner.

Par ces procédés de la revue à mi-parcours, les demandes de freinage de la dépense adressées aux Contrôleurs financiers ont beaucoup diminué, mais demeurent.

Par ailleurs, en cas d'insuffisance de recettes, et en dehors de la revue à mi-parcours, le Ministère de l'économie et des finances peut demander aux Ministères de réduire l'ensemble de leurs dépenses. Il y a alors intervention sur le CID pour bloquer les utilisations des crédits au niveau convenu.

Tous les trimestres a lieu une rencontre entre la DGB et les DAF des Ministères pour examiner la consommation des crédits.

Les allongements des délais de paiement au Trésor à la suite d'une décision du Comité de trésorerie (hebdomadaire) ne peuvent représenter qu'un mode de régulation marginal. Il faut cependant noter que, au cours des trois premiers trimestres de l'année 2009, le délai moyen de paiement de la Pairie générale est de 23 jours pour un objectif de 10 jours, essentiellement pour des contraintes de trésorerie.

A partir de l'année 2010, les Ministères établissent des plans de déblocage, qui sont examinés par un comité. La réunion des plans de passation des marchés et des plans de déblocage constitue, en première approximation, une prévision mois par mois de l'exécution du budget.

Evolution depuis 2007

La principale évolution depuis l'année 2007 est la transition d'une régulation informelle vers une régulation organisée, sur la base de la revue à mi-parcours.

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. Il demeure des tensions de trésorerie.

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

La gestion de trésorerie repose sur les décisions ou les analyses et recommandations de, principalement, deux comités au niveau central, le *Comité de trésorerie* et le *Comité du suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie* (deux autres comités jouent un rôle au niveau du suivi et de l'analyse, le *Comité de suivi rapproché du recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat* et le *Comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique* – les quatre comités sont analysés en détail dans le rapport PEFA 2007) et des comités déconcentrés, les *Comités internes de trésorerie*, au niveau des Trésoreries régionales.

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. Chaque semaine, il analyse la semaine écoulée et prévoit la semaine à venir. La prévision est opérée sur la base des mandats reçus. Compte tenu du délai légal de 90 jours (y compris les délais du référentiel de la chaîne de la dépense en amont – il ne reste que 28 jours), la seule prise en compte des mandats reçus semble suffisante.

Deux seuils de trésorerie sont pris en compte, le seuil critique et le seul optimal. Le seul critique est celui qui peut laisser prévoir des problèmes de trésorerie. Il est rarement atteint. La DGTCP n'a pas aujourd'hui de vrais problèmes de trésorerie dans la mesure où son recours aux bons du trésor est très bien reçu par les banques (ainsi, l'émission du 28 janvier

2009 avait pour objectif 15 milliards FCFA, elle a reçu des propositions pour 91 milliards et souscrite pour 18 milliards – à un taux de 5,4 %).

La gestion de trésorerie s'opère également par retard des paiements, si possible dans la limite légale de 90 jours.

Le **Comité de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie (CSBT)** (arrêté N° 2002-397/MFB/SG/DGTCP/ACCT en date du 18 octobre 2002) est composé du Ministre de l'économie et des finances, 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 Général 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.

Il arrête en début d'année le plan annuel de trésorerie associé au budget. Tous les mois, il analyse le mois écoulé et formule des prévisions pour le mois à venir, là encore sur la base des mandats. Il arrête un plan de trésorerie mensuel. Il fait également une mise à jour du plan annuel de trésorerie sur la base de diverses informations, en particulier les engagements.

Le Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie est, en dehors de la revue à mi-parcours, le principal lieu de pilotage de la régulation budgétaire.

La prise en compte des seuls mandats reçus pour évaluer le besoin de trésorerie du mois suivant est sans doute, à échéance d'un mois insuffisante dans la mesure où les mandats qui vont parvenir au Trésor au début du mois devront être payés dans le mois.

Par ailleurs, les prévisions à très court terme des recettes ne reposent pas sur une méthodologie suffisamment établie.

Les **Comités internes de trésorerie (CIT)**. Ils transmettent hebdomadairement leurs plans de trésorerie et quotidiennement l'état de leurs disponibilités. Les délais de transmission à l'ACCT sont :

- transmission des situations quotidiennes des disponibilités des TR (y compris comptables rattachés) : lendemain à 10 heures ;
- plan hebdomadaire de trésorerie des TR : lundi suivant à 12 heures.

La DGTCP fait un suivi hebdomadaire des transmissions. Il apparaît que les délais sont respectés dans 95 % des cas. Le respect des délais permet à la DGTCP de produire la situation synthétique des disponibilités de la veille au plus tard à 12 heures et le plan de trésorerie de la semaine le lundi avant 17 heures 30.

Pour l'instant, il n'est pas possible d'extraire directement les statistiques de trésorerie des TR à partir de CIE. Il est prévu, à terme, qu'un module de trésorerie le permette.

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, sur la base des informations reçues de l'ensemble des comptables. Le document du comité hebdomadaire est le plus opérationnel.

Il demeure des tensions de trésorerie

Malgré une gestion de trésorerie bien organisée, il demeure des tensions de trésorerie qui conduisent à sortir du référentiel des délais de paiement.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	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.
B	ii) Les MDA disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance.	ii) Les crédits sont libérés en totalité dès le début de l'année, la régulation budgétaire, depuis qu'elle s'exerce essentiellement par la revue à mi-parcours, permet une meilleure visibilité des plafonds d'engagement. Il demeure une régulation hors revue à mi-parcours, mais limitée et qui, en général, n'intervient pas avant trois mois au-delà de la revue à mi-parcours, de sorte que la visibilité peut être considérée comme s'étendant sur au moins un trimestre.
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 essentiellement à l'occasion de la revue à mi-parcours.

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

La dette

La dette contractuelle (l'indicateur ne s'intéresse pas à la dette non contractuelle : dépôts des correspondants du Trésor, contentieux, arriérés) est intérieure ou extérieure. Le dispositif institutionnel d'endettement et de suivi de la dette concerne essentiellement la dette extérieure.

La dette intérieure

La dette contractuelle intérieure est programmée par la Direction des affaires monétaires et financières (DAMOF) et suivie par la DDP. Elle est constituée de quatre éléments :

1. L'encours de bons du Trésor, qui est parfaitement suivi par la DDP.
2. L'encours des obligations du Trésor émis en 2009 en deux tranches pour de l'ordre de 80 milliards FCFA, à un taux inférieur d'environ un point au taux moyen du marché pour ce type d'émission.
3. Un encours vis-à-vis de la BCEAO, correspondant à une transformation des avances statutaires, désormais interdites, en une dette contractuelle.
4. Un ensemble de dettes vis-à-vis de divers organismes :
 - une banque ;
 - la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) (dettes sociales d'entreprises publiques liquidées) ;
 - la Société nationale burkinabé d'électricité (SONABEL) ;
 - l'Office national des télécommunications (ONATEL) ;
 - un petit nombre de fournisseurs, vis-à-vis desquels les encours sont beaucoup moindres que ceux vis-à-vis des organismes cités ci-dessus, et qui sont des consolidations à court terme d'arriérés.

Ces dettes ne présentent pas d'arriérés de remboursement ou d'intérêt.

Le dispositif de l'endettement

Le dispositif institutionnel de l'endettement a été précisé en 2008 et surtout 2009 dans le sens d'un renforcement du rôle du *Comité National de la Dette Publique* (CNDP) comme l'acteur central de la décision d'endettement. L'encadré *Le dispositif de l'endettement* précise l'ensemble de la réforme.

Le dispositif de l'endettement

Les textes de référence sont :

- Décret N°2008-448/PRES/PM/MEF portant adoption de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique ;
- Décret N°2009-149/PRES/PM/MEF portant modification du décret N°96-195/PRES/PM portant création du Comité national de la dette publique ;
- Décret N°2009-150/PRES/PM/MEF portant réglementation générale de l'endettement public et de la gestion de la dette publique ;
- Arrêté N°2009-457/MEF/SG/DGTCP portant attributions, organisation, fonctionnement et saisine du Comité National de la Dette Publique (CNDP).

Les textes renforcent le rôle du Comité National de la Dette Publique (CNDP) comme l'acteur central de

la décision d'endettement. Il est présidé par le MEF et regroupe l'ensemble des représentants des administrations concernées par la gestion et le suivi de la dette publique. Il propose le plafond d'endettement annuel.

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.

Une session extraordinaire du CNDP en mai 2009 a permis de finaliser le projet de stratégie annuelle d'endettement et de gestion de la dette publique de l'exercice 2010. Il a été définitivement adopté avec le projet de budget de l'Etat par l'Assemblée nationale.

La surveillance de l'endettement de l'Etat et de ses démembrements s'opère par la tenue de sessions ordinaires et extraordinaires du CNDP et des consultations à domicile. Au cours des trois premiers trimestres de l'année 2009, il a été organisé trois sessions ordinaires, deux sessions extraordinaires et trois consultations à domicile, qui ont permis l'examen de 12 projets d'emprunts au bénéfice de l'Etat, plus un au bénéfice d'un démembrement de l'Etat. La part des consultations à domicile, moins efficaces que les sessions, a légèrement augmenté entre 2007/2008 et 2009.

La Direction de la dette publique (DDP) a pour attribution essentielle d'assurer en amont et en aval la gestion des emprunts et veille à l'exécution des missions principales du CNDP. La DDP intervient également dans le processus de règlement du service de la dette en tant qu'administrateur de crédit et ordonnateur délégué suppléant.

La stratégie annuelle d'endettement inclut :

- une prévision des plafonds d'endettement sur trois ans désagrégés en :
 - décaissements prévus sur conventions déjà signées ou en cours de négociation ;
 - décaissements sur nouveaux emprunts à autoriser ;
 - décaissements sur prêts projets à rechercher ;
 - décaissements sur prêts programmes ;
- les termes et conditions indicatifs des nouveaux emprunts de l'année à venir ;
- une analyse de viabilité de la dette.

Quelques critiques ont été émises à l'égard du dispositif d'endettement.

- ***l'inobservation des règles et la persistance du non respect de la procédure de saisine du CNDP*** (il persiste le non respect des délais de saisine, l'absence ou la mauvaise composition des dossiers, notamment l'absence dans certains dossiers de l'avis de conformité de la DGEP qui constitue une pièce essentielle) ;

- ***le non respect des recommandations ou instructions du CNDP*** (la plus part des recommandations transmises aux différents initiateurs de dossiers d'emprunt ne sont pas respectées ; l'information les concernant n'est pas communiquée même après les demandes des états d'exécution adressées aux départements ministériels) ;

- ***l'insuffisance des contrôles*** : les contrôles existants sont surtout limités aux aspects administratifs et financiers de la gestion de la dette ainsi qu'à la régularité des comptes. L'absence de structures d'audit interne constitue une faiblesse dans l'évaluation de la qualité des actes d'endettement et de gestion de la dette au regard des normes internationales. L'audit externe en conformité avec les normes internationales pour le contrôle des finances publiques est quasi inexistant.

Le suivi de la dette extérieure

Pour le 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, ainsi que par la réalisation de simulations et d'études de fiabilité à l'aide de *Debt-Pro* (une analyse de viabilité de la dette a été menée en mars 2009).

L'année 2009 a vu l'achèvement de la mise en place du Circuit intégré des financements extérieurs (CIFE). Restent à réaliser les interfaces avec les autres applications du MEF avec lesquels il est prévu des échanges d'informations.

Les objectifs du projet CIFE sont :

- la mise en place d'un circuit d'échange d'information dans le cadre du suivi de la gestion des financements extérieurs ;

- la mise en œuvre d'un système informatisé de gestion des financements extérieurs devant s'appuyer sur le nouveau schéma d'organisation du domaine ;
- l'intégration informatique des systèmes existants avec le nouveau système de gestion des financements extérieurs (interfaces avec les applications SYGADE, CID, CIR, CIE/SGDF, SIMP, Référentiel des données communes).

Le CIFE a été entièrement développé. Les actions en cours concernent les interfaces avec les autres applications du MEF.

La dette est suivie mensuellement dans un délai de cinq jours après la fin du mois. Sont rendues disponibles les données concernant :

- le service de la dette par créancier ;
- les encours provisoires ;
- la situation des recouvrements sur prêts rétrocédés, avalisés et bonifications d'intérêts.

Un bulletin trimestriel est édité à partir du premier trimestre 2010 (après un numéro zéro en 2008).

Annuellement, sont disponibles :

- le rapport d'activité du CNDP ;
- le rapport sur la gestion de la dette ;
- le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie d'endettement.

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. Jusqu'à récemment, il fallait 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. Depuis lors, la plupart de bailleurs communiquent systématiquement par e-mail.

Chaque année est effectué un recensement des intentions d'emprunt des Ministères; En 2009, 29 départements ministériels ont été contactés, 16 avaient réagi à la date du 30 septembre 2009 et proposé 14 projets d'emprunts. Cependant, les Ministères n'attachent qu'une importance limitée à ce recensement.

Les comptes bancaires et les caisses

Les comptables principaux de l'Etat (ACCT, PG et RG) disposent d'un compte à la BCEAO, certains projets de développement aussi. Certains comptables disposent de comptes en banque commerciale. Des comptes bancaires peuvent être ouverts par des organismes publics à condition d'avoir une autorisation délivrée par le Ministre chargé des finances ou par les comptables conformément aux dispositions de l'article 1 de l'arrêté 2002-265/MFB/DGCTP/ACCT du 29 juillet 2002 portant autorisation d'ouverture de comptes bancaires au nom des comptables directs du Trésor. L'ACCT suit les comptes des comptables. La *Direction des études et de la législation financière* (DELF) suit les comptes en banque commerciale des structures publiques.

Les comptes bancaires et les encaisses des comptables

Les trois comptables principaux de l'Etat disposent de comptes à la BCEAO, qui sont nivelés quotidiennement en faveur du compte principal de l'ACCT. L'aide budgétaire est logée dans un compte dédié de l'ACCT ; la convention avec le bailleur fait souvent que ce compte ne peut être nivelé que vers le compte principal.

Les comptes des comptables ne peuvent être débiteurs. S'il apparaît un risque qu'il en soit ainsi en fin de journée, la BCEAO demande à l'ACCT de trouver une solution, qui est, en général de solliciter les encaisses des TR en dessous du seuil minimum, ce qui arrive rarement. Très rarement, la BCEAO refuse, en fin de journée, d'honorer un paiement.

Les Trésoriers régionaux disposent de comptes CCP ; les TR du Centre (Ouaga) et des Hauts Bassins (Bobo) disposent également de comptes à la BCEAO. Onze TR disposent de comptes à la BIB ; 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 le solde est viré également en fin de semaine au compte du Trésor à la BCEAO.

Les comptes bancaires BCEAO des TR du Centre et des Hauts Bassins ne sont pas nivelés systématiquement, car ils sont utilisés pour faire des paiements. Ils sont nivelés dès qu'ils dépassent un seuil.

Afin d'optimiser la trésorerie, des seuils d'encaisse sont fixés (ils ont été révisés en 2009) et, pour des raisons pratiques de proximité et d'accessibilité, les mouvements de fonds entre un TR et des perceptions rattachées à d'autres TR sont autorisés. Au cours de l'année 2009, les seuils d'encaisse ont été respectés.

Les transferts de fonds entre le Trésor et les régies, ainsi qu'entre les différentes entités du Trésor, sont organisés par le biais des *Commissions d'envoi et de retrait de fonds* (CERF). Les transferts de fonds des régies vers le Trésor sont traités dans le cadre de l'indicateur PI-15. Les transferts au sein du Trésor peuvent se décomposer comme suit :

- mouvements de fonds entre ACCT et TR ;
- mouvements de fonds entre TR et comptables rattachés.

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 régionaux), les soldes du jour de la caisse, de la BCEAO, de la BIB, des CCP, les chèques à l'encaissement (Ouaga, Bobo, ACCT), ainsi que les traites mobilisables. Pour les autres postes, ce sont les valeurs en portefeuille qui sont décrites.

Les encaisses sont connues quotidiennement au niveau des cent dix sept 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 seuils 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 grands bureaux représentent l'essentiel des ressources ; le Trésor, par le biais des CERF, collecte encaisses et chèques tous les jours si nécessaire. Les petits bureaux transfèrent leurs fonds une ou deux fois par semaine. Les transferts de fonds sont à destination du comptable de rattachement, généralement un TR, le Receveur général dans le cas des Douanes de Ouaga.

Les comptes à la BCEAO, autres que les comptes des comptables

En dehors des comptes des comptables, on trouve dans les livres de la BCEAO des comptes de projet lorsque la convention impose la BCEAO plutôt qu'une banque commerciale. Ces comptes ne peuvent, bien sûr, être nivelés.

Les comptes en banque commerciale 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 devraient être 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. Dans les faits, l'ACCT ouvre les comptes BCEAO au nom des projets financés par les bailleurs. Ensuite, avec les références des comptes BCEAO, le Ministre en charge des finances délivre des autorisations au nom desdits projets pour l'ouverture des comptes en banques conformément aux dispositions des accords de financement. Ces comptes bancaires sont destinés aux transactions et opérations financières. Ces comptes domiciliés dans les banques ne peuvent être approvisionnés qu'à partir des comptes BCEAO.

De plus, conformément aux dispositions de la Loi de Finances pour l'exécution du budget de l'Etat de chaque année, qui stipulent que *les dotations budgétaires au titre des contreparties nationales aux projets ne peuvent être logées qu'au Trésor Public*, les projets financés par les bailleurs ont des comptes au Trésor pour leurs contreparties nationales.

Le nombre des régies de recettes et d'avances est supérieur à 100. Elles ne disposent pas 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.* »

Des missions du Ministère des finances et du budget sont diligentées périodiquement aux fins d'évaluer l'application de la réglementation. La mission qui s'est déroulée en 2004 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.

La mission qui s'est déroulée en 2009 a été exécutée dans les banques commerciales ainsi qu'au niveau du Réseau National des Caisses Populaires. Elle a constaté 475 comptes d'entités publiques dont :

- 104 comptes ouverts dans les livres des banques par des organismes publics disposant d'autorisation formelle du Ministre en charge des finances ;
- 145 comptes clôturés dans les livres des banques ;
- 226 comptes irréguliers dont 169 ouverts dans des banques et 57 en caisses populaires demeurent sans autorisation formelle du Ministre en charge des finances.

Plusieurs évolutions doivent être notées :

- les comptes ouverts sur la base d'une convention de financement ont, dans la plupart des cas, obtenu des autorisations à titre de régularisation ;
- certains anciens comptes ouverts demeurent sans autorisation formelle du Ministre des finances ;
- des comptes sont ouverts en caisses populaires par les structures déconcentrées de l'Etat sans une convention de financement ni une autorisation formelle du Ministre en charge des finances.

Il serait faux de penser, au vu de la comparaison entre les résultats de 2004 et ceux de 2009, qu'il n'y a pas eu d'évolution. En effet, en 2004, les banques ne se pliaient à l'obligation de l'arrêté N° 2000-010 qu'avec réticence et il semblait que la sincérité de leurs déclarations ne fut pas toujours totale. En 2009, à la suite des multiples missions de vérification du Trésor, il semble que les banques aient fait des efforts pour se placer en conformité avec la réglementation. En particulier, elles ont envoyé de multiples correspondances aux titulaires des comptes irréguliers pour régularisation. Une grande partie d'entre elles ont créé un répertoire des organismes publics.

Au-delà des chiffres, il convient de souligner l'évolution en termes d'impact de la mise en œuvre de la politique sur la centralisation des fonds publics dont la mise en œuvre a eu des effets divers sur l'organisation et le fonctionnement des structures impliquées dans son exécution. Entre autres :

- l'existence de textes réglementaires ;

- le respect partiel des textes réglementaires à travers la création et l'organisation des services spécifiques au niveau des banques pour centraliser, assurer le suivi et la gestion des comptes des structures publiques ;

- le renforcement des capacités organisationnelles et d'appui conseil de la banque sur la politique de la centralisation des fonds publics à travers l'appropriation des textes réglementaires ;

- la clôture de plusieurs comptes irréguliers dans les banques ;

- la régularisation de certains comptes irréguliers ;

- l'exigence de l'autorisation d'ouverture délivrée par le Ministre chargé des finances pour les nouveaux comptes à ouvrir dans les banques commerciales.

La pénalité a été appliquée à toutes les banques commerciales et au Réseau National des Caisses Populaires conformément aux dispositions de l'article 3 de l'arrêté n° 2000-10/MEF/SG/DGTCP/DELF du 10 janvier 2000 fixant *les modalités de clôture des comptes irrégulièrement ouverts en banques commerciales*, qui stipulent que *l'ouverture d'un compte irrégulier expose la banque au paiement d'une pénalité. Le montant de cette pénalité est égal au montant du solde en cause multiplié par le taux du marché monétaire pendant la période.*

Cependant, certaines banques ont écrit au Ministre chargé des finances pour solliciter une remise gracieuse de la pénalité.

Le montant des avoirs des comptes irréguliers s'élève, en 2009 à 9,148 milliards de FCFA, ce qui conduirait à des pénalités (au taux de 5,5 %) de 503,150 millions de FCFA.

L'application de cette réglementation est un processus engagé malgré certaines difficultés, en particulier celles liées au fait qu'un grand nombre de comptes irréguliers sont des comptes ouverts à la suite d'une convention avec les bailleurs. Cependant, les multiples démarches entreprises par le Ministre chargé des finances auprès des partenaires au développement pour les amener à adhérer à cette politique de centralisation des fonds publics ont abouti à des résultats satisfaisants. En effet, les nouvelles conventions sont signées avec obligation dans les dispositions de l'ouverture préalable de comptes à la BCEAO et en banques commerciales. Cela traduit leur volonté d'adhérer à cette politique. Les discussions se poursuivent pour amener tous les partenaires à accompagner le gouvernement dans ses efforts pour assurer la bonne gouvernance économique.

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 établissements financiers qui accordent des crédits aux fonctionnaires, remboursés par retenue sur leurs salaires.

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	Note = 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. Un rapport complet de gestion et sur les statistiques est produit tous les ans. La qualité des données résulte du fait que la Direction de la dette est, en tant que service d'appui à l'ordonnateur de la dette, le point de passage obligé d'une information exhaustive et précise.
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Note = B : La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	Il existe des comptes bancaires de structures administratives connus bien que non régularisés. Si l'on exclut les comptes des projets financés par les bailleurs, les encours correspondant ne devraient pas dépasser les 3 milliards FCFA.
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	Note = A : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de critères transparents et d'objectifs budgétaires. L'approbation est donnée toujours 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. Les critères d'emprunt sont définis dans la stratégie nationale d'endettement. Le CNDP se prononce sur la qualité intrinsèque du projet d'emprunt et sa cohérence avec la stratégie nationale d'endettement. 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 salariale est assurée par le MEF à travers la Direction générale du budget, plus précisément la Direction de la solde (DS).

Les recrutements sont initiés par les Ministères. Leurs DRH (ou leurs Directeur des affaires administratives et financières – DAAF lorsqu'il n'y a pas de DRH) centralisent les dossiers 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 d'intégration pour chaque nouvel agent ayant subi avec succès la formation ou prennent une décision d'engagement dans le cas des contractuels (les contractuels sont très nombreux, par exemple tous les enseignants du primaire). L'arrêté définitif est établi après visa du Contrôle financier, puis transmis à l'agent et aux services concernés (DRH ou DAAF, DS). 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 Salariale du Personnel 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 exploité à la fois par le MEF et par le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (MFP), mais à des niveaux différents. Le MFP suit la carrière administrative des fonctionnaires, le MEF, l'évolution salariale. 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 DS, 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 DS n'intervenant que pour les vérifications et validations.

Or l'acte administratif ne suffit pas à établir le salaire. Une intervention manuelle de la Direction de la solde (en attendant que les Directeurs des ressources humaines soient à même de le faire) est nécessaire s'agissant des indemnités, chaque fois qu'il y a une modification. La DS 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 Ministères n'exercent pas de contrôle. Il est en projet à la *Direction de l'informatisation du budget* d'obtenir une informatisation complète des carrières administratives et financières des fonctionnaires.

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. 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.

Cependant ces délais ont été réduits depuis l'année 2008. Les délais entre la sortie de l'école et la prise d'acte ont été réduits de six mois à trois mois environ.

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. Actuellement, les avancements de 2007 et 2008 sont en cours de résorption, en 2010.

L'intégration et les modifications des situations des agents sont soumises à des règles bien établies faisant intervenir les DRH (ou les DAAF), 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 résultant des avancements des agents. Ces états de modifications lui sont présentés mensuellement par la DS. 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 DS. Elles ciblent des catégories ou des administrations particulières. Ainsi, en 2003, la DS 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. Un contrôle des agents des services déconcentrés de tous les Ministères, a également été effectué au niveau de 13 régions du Pays. L'opération a conduit à une centaine de décès non déclarés. Une autre opération de *billetage* a ciblé le reste des Ministères.

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 fichiers du personnel en dehors de SIGASPE, qui permettraient des contrôles. Le MEBA et le Ministère de la santé tentent de le faire.

Le contrôle interne de la chaîne de la paye reste à valider (guide des tâches, manuels de procédures, ...).

La Fonction publique, en prenant des actes d'engagement des temporaires, ne leur attribue pas un matricule, ce qui oblige la DS à leur attribuer un matricule à son niveau.

Il faut noter que la gestion de la carrière des agents de la fonction publique, dont le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a la charge, est basée sur les dispositions de la loi n°013/98 du 28 avril 2008 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique. L'article 8 de cette loi précise que les agents de la fonction publique qu'elle régit sont les fonctionnaires et les agents contractuels de l'Etat.

Ainsi donc, seule la carrière de ces deux types d'agents (fonctionnaires et contractuels) est gérée par le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Les temporaires ne sont pas des agents de la fonction publique et ne sont donc pas régis par la loi n°013 du 28 avril 1998. Le Ministère de la fonction publique ne les recrute pas, ne prend pas d'actes les concernant et par conséquent ne procède pas à leur immatriculation.

SIGASPE est accessible aux DRH, mais beaucoup d'entre eux ne la maîtrisent pas et n'y ont pas recours. De plus, la nouvelle version de SIGASPE n'est pas déployée au niveau déconcentré.

Les salaires sont dans le CID lors de la mise en place des crédits après le vote du budget, mais ils sont alors transférés dans SIGASPE qui gère les salaires en dehors du CID. Depuis l'année 2009, l'interface entre CID et SIGASPE est assurée de sorte qu'il est possible de disposer d'états d'exécution du budget sans avoir recours séparément aux deux systèmes.

Réforme

La Direction de la solde cherche à responsabiliser les DRH dans le traitement des dossiers et la maîtrise des effectifs.

Le contrôle de la Direction générale du Contrôle financier sur la masse salariale est un élément de la réforme de cette structure.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justification
A	i) Les états de paie et le fichier 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 de l'économie et des finances, sont établis automatiquement. Les modifications portées aux éléments de solde sont cependant corrigées ou complétées et validées par la DS 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.
C	ii) Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.	Des délais courent entre : 1) les dates de recrutement effectif des agents et les dates d'enregistrement correspondant dans le fichier SIGASPE à la suite d'une prise d'acte. C'est le cas notamment lors des recrutements des enseignants en début d'année scolaire. Les délais de régularisation (paiement des salaires) ont été réduits à trois mois. Le non-déploiement de SIGASPE nouvelle version au niveau déconcentré implique la transmission des dossiers à partir des services déconcentrés, leur centralisation et vérification par les DRH ou DAAF 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, mais sont en voie de résorption ¹ .
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. Une intervention manuelle de la Direction de la solde est nécessaire s'agissant des indemnités, chaque fois qu'il y a une modification. La DS 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 modifications des états nominatifs et des états de solde sont effectuées selon des règles bien établies. Elles font l'objet de documents (arrêtés de la Fonction publique et documents visés par le Contrôle financier) vérifiables. Cependant, un véritable contrôle interne reste à mettre en place.
B	(iv) La vérification des états de paie de l'ensemble des entités de l'administration centrale a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années (par étape ou en seule fois).	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. En 2008, une opération <i>billetage</i> a été organisée pour le reste des Ministères. 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, à l'exception du MEBA et du Ministère de la santé.

Note : 1 : ces retards n'influent pas la note car il s'agit non pas du résultat d'une déficience de gestion du système de la paie, mais de la conséquence d'un conflit entre les fonctionnaires et l'Etat.

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 réglementaire 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 –qui peuvent être soumis à une procédure propre (voir indicateur D3) autorisée par les textes nationaux² – qui font l'objet des analyses menées dans le cadre des indicateurs D.

Le dispositif juridique général

Le rapport 2007, après avoir rappelé les efforts entrepris depuis 2003 pour doter le Burkina d'un cadre réglementaire conforme aux standards internationaux et capable d'assurer des approvisionnements et des travaux publics à meilleurs prix estimait que le cadre juridique était, selon les termes empruntés à l'un des rapports d'audit qui avaient été menés (CPAR 2005 et audit du cabinet 2AC sur l'année 2005, appelé audit 2005 dans la suite du rapport) « Consistant et efficacement complété par une documentation informative de qualité ».

Il relevait trois insuffisances principales :

- le décret sur la réglementation générale des contrats de concession (appelé aussi partenariat public/privé) de 2005 n'était pas d'une manière générale conforme aux standards internationaux ;
- il n'existait pas de réglementation de la maîtrise d'ouvrage déléguée alors que celle-ci était très développée ;
- le cadre n'était pas conforme aux directives UEMOA (des travaux étaient engagés pour l'harmoniser).

Et il indiquait que des travaux étaient engagés pour remédier à ces insuffisances.

Les travaux engagés ont abouti et le dispositif juridique a ainsi été actualisé pour l'harmoniser avec la directive N° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations

² L'article 10 de la réglementation générale des marchés publics et des délégations de services 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 ».

de service public dans l'UEMOA et pour le compléter dans les domaines où les textes faisaient défaut.

Une série importante de textes ont été ainsi pris depuis le rapport 2007.

- Un nouveau code des marchés publics a été adopté (décret N° 2008-173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 révisé en 2009) ;
- Une réglementation de la maîtrise d'ouvrage a été instituée (décret N° 2008-374/PRES/PM/MEF.
- Un décret sur les péages est en cours de validation.
- Une loi portant principes fondamentaux en matière de commande publique est en cours d'adoption.

Il faut relever toutefois que :

- Les dossiers types pour la mise en œuvre de la Maîtrise d'ouvrage déléguée ne sont pas encore élaborés.
- La définition d'un délit d'atteinte à la liberté d'accès aux marchés publics et à l'égalité des candidats à intégrer au code pénal et d'un régime de sanctions spécifiques n'est pas encore arrêtée.

Le cadre réglementaire

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

Les textes

La réglementation actuelle consacre les principes de mise en concurrence préalable de la commande publique et de contractualisation.

Les procédures

Les procédures suivantes sont distinguées,

- Formes de droit commun :

L'appel d'offre ouvert :

- appel d'offres ouvert direct ;
- appel d'offres ouvert en deux étapes ;
- appel d'offres précédé d'une préqualification ;

Demande de proposition précédée d'une manifestation d'intérêt pour les prestations intellectuelles.

- Formes exceptionnelles :

- appel d'offres restreint ;
- demande de prix écrite ;
- demande de cotation ;
- gré à gré.

Notes :

Lorsque le montant de la commande est au moins égal à 1 million de FCFA et inférieur à 20 millions de FCFA il peut être fait recours, en vertu de l'article 67, à la procédure de demande de prix. Dans ce cas le gestionnaire de crédit élabore un dossier avec un avis de demande de prix qui est publié dans la revue des marchés publics (elle était auparavant adressée par le président de la commission d'attribution des marchés à trois fournisseurs au moins).

La Directive de l'UEMOA fixe à 30 %, le pourcentage de dépassement d'un marché en-dessous duquel un avenant est suffisant. La transposition du Burkina fixe ce montant à 15 %.

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, situation de monopole), les demandes d'autorisation doivent être motivées et comporter les pièces justificatives nécessaires.

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. 71 et 72).

Le cadre institutionnel

Les réformes

(Le rapport 2007 détaille les parties prenantes et leurs responsabilités qui n'ont pas été modifiées dans le nouveau code).

Là encore, le rapport 2007 observait de très importantes améliorations par rapport à la situation qui prévalait en 2003.

Cependant des insuffisances étaient relevées dans le cadre institutionnel prévu par les textes :

- L'indépendance de la CRAL était perfectible. D'une part, elle était 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 était déséquilibrée en faveur de l'Etat. En effet, le président et le rapporteur étaient des hauts fonctionnaires sans garantie d'indépendance, ils n'étaient pas, en particulier magistrats et le rapporteur exerçait des responsabilités dans le processus de passation des marchés ;
- Le système pâtissait aussi de l'absence d'un système de détection de la corruption et des tentatives de corruption dont les enquêtes (CPAR) considéraient qu'elles exerçaient de fortes pressions sur les gestionnaires du secteur public ;
- Il n'existait pas de système informatique de gestion et de suivi des marchés et de suivi des réformes ;
- Les sanctions du non respect des procédures de passation et d'exécution des marchés publics n'étaient pas clairement explicitées et n'étaient pas rendues publiques.

C'est dans ce domaine que les réformes ont été les plus profondes. De nombreux textes d'application ont été pris en 2008 (13 juin, 7 juillet, 14 août, 15 juillet) sous forme d'arrêtés

Composition et modalités de fonctionnement du comité chargé de l'examen des plans de passation des marchés et des délégations de service public (2008-150/MEF/CAB)	Conditions de mise à disposition des dossiers d'appel à la concurrence et des cahiers de charge des contrats par la procédure de gré à gré (2008-153/MEF/CAB)	Composition, attributions et fonctionnement du comité chargé de l'examen des demandes d'autorisation pour la conclusion d'un contrat de gré à gré (2008-237/MEF/CAB)
Modalités d'immatriculation des marchés publics (2008-151/MEF/CAB)	Liste des pièces administratives exigées aux candidats aux marchés publics et fonctionnement des commissions d'attribution des marchés publics, de sélection des candidats aux délégations de service public et de réception des travaux (2008-154/MEF/CAB)	
Délégations de signature aux Ministres et aux présidents d'institutions administrateurs de crédits (2008-152/MEF/CAB)	Composition, attributions et fonctionnement du comité chargé de l'examen des requêtes de remise des pénalités et paiement d'intérêts moratoires (2008-236/MEF/CAB)	

Les modifications les plus importantes sont les suivantes :

- *Une autorité de régulation des marchés publics a été instituée* par le décret N° 2007-243/PRE/PM/MFB du 9 mai 2007 modifié en 2009 par un nouveau décret (N° 2009-849/PRES/PM/MEF du 24 décembre 2009). L'ARMP est devenue opérationnelle en juillet 2008.

L'ARMP qui répond à la nécessité - rappelée dans les textes de l'UEMOA - de séparer les fonctions de régulation et de réglementation des fonctions de commande et de contrôle a priori de l'Etat - est une autorité indépendante qui a pour mission la régulation des marchés publics et des délégations de service public. Elle a pour fonctions : la définition des politiques, la formation et l'information des acteurs, le maintien du système d'informations et l'audit et l'évaluation du système. En outre, elle est chargée de la discipline et du règlement non juridictionnel des différends en matière de marchés publics et de délégation de service public.

L'Autorité de régulation des marchés publics

Elle est composée de trois organes :

Le Conseil de régulation qui l'administre ; il est composé de 12 membres formant trois collèges de 4 membres : un collège issu de l'administration, un collège issu du secteur privé lié aux marchés publics (BTP, services, organisations professionnelles), un collège issu de la société civile et des collectivités territoriales. Ils sont désignés par les structures qu'ils représentent et nommés en conseil des Ministres. Le président est élu parmi les membres de l'administration et le vice-président parmi les membres représentant le secteur privé.

Le comité de règlement des différends (CRD) se substitue à la CRAL. Il est présidé par le président de l'ARMP ou un autre membre. Il est composé de deux autres membres de l'ARMP selon des modalités fixées par le règlement (par rotation en fait) : un juriste désigné par le président du CRD sur une liste établie par l'ARMP sur proposition du Ministre chargé de la justice et de l'Agent judiciaire du Trésor, un spécialiste du domaine concerné par le différend et désigné sur une liste établie par l'ARMP. Les membres exercent leur fonction en toute indépendance. La composition du CRD change à chaque affaire. Ses décisions sont exécutoires. Il siège en matière de litige sur la passation et l'exécution et aussi en matière de discipline. Le recours est suspensif. Les délais du précontentieux sont courts (cinq jours pour la requête, sept jours pour la décision). Le CRD a une dimension communautaire : il peut être saisi par la commission de l'UEMOA aux fins de procéder pour le compte de cette dernière à des investigations sur les pratiques frauduleuses ou des infractions dont elle aurait eu connaissance. En matière disciplinaire, il prononce des sanctions prévues par la réglementation contre les soumissionnaires ou les agents de l'Etat et peut saisir la justice pour les fautes d'ordre pénal.

Le secrétariat permanent est placé sous la direction d'un Secrétaire permanent. Il est composé de quatre directions correspondant aux missions de l'ARMP. Il compte actuellement 15 membres dont 10 cadres.

Depuis sa mise en place en fin 2008, il a revu les dossiers types existants et le cahier des clauses administratives générales (CCAG), refondu le texte transformant la CRAL en CRD et préparé la mise en œuvre des textes sur la délégation de maîtrise d'ouvrage. Il assure la continuation des travaux du Comité national de coordination et de suivi des réformes du secteur des marchés publics (CNCS) créé en 2006 pour accélérer les réformes mentionnées dans le rapport 2007 auquel il s'est substitué. La mission d'évaluation et d'audit se met en place et va définir les modalités des audits indépendants et leur mise en œuvre. Elle n'a pas encore produit d'audit de marchés. Elle a néanmoins animé et suivi le projet pilote d'études de l'applicabilité des procédures nationales aux projets de la Banque mondiale (voir l'indicateur D3).

Il est prévu l'élaboration d'un code d'éthique, la création d'un numéro vert et l'étude et la conception d'une base de données sur les marchés publics afin de permettre des audits de qualité.

- *La CRAL (Commission de règlement amiable des litiges) a été remplacée par le CRD (Comité de règlement des différends) en décembre 2009.* Elle avait été détachée de la DGMP en 2007 et mise sous la tutelle de l'ARMP (Autorité de régulation des marchés publics) afin que l'Etat (en l'espèce la DGMP) ne soit plus juge et partie et que son indépendance soit renforcée.

- *La DGMP a été réformée* par l'arrêté N° 2008-230/MEF/SG/DGMP du 7 août 2008 afin de renforcer le contrôle a priori et de transférer les fonctions de régulation et de règlement des contentieux exigeant une forte indépendance à l'ARMP.

La direction générale des marchés publics

Elle exerce le contrôle a priori des marchés publics y compris des marchés sur financement extérieurs exécutés par des agences nationales (en général des directions d'administration).

Elle accorde les dérogations prévues par la réglementation.

La DGMP est organisée en trois directions : affaires juridiques (DAJ), suivi (passation et exécution) des marchés (DSM) documentation et communication (DDC) ; elle dispose de 74 agents, y compris les services déconcentrés. Les SPM (spécialistes de passation des marchés publics) sont placés auprès de certains départements ministériels (5 : MS, MEBA, MESSRS, MAHRH, MID)) et de certaines régions (6 : Hauts bassins, Centre est, Nord, Est, boucle du Mouhoun, Sahel). Ils reçoivent toutes les attributions de la DGMP dans leur ressort. Ils transmettent un rapport d'activité mensuel à la DGMP.

Les postes de Personnes responsables des marchés (PRM) ont été créés. Ils assurent les fonctions de passation et de suivi des marchés publics autrefois dévolues aux Directeurs des études et de la programmation.

Les personnes responsables des marchés

Elles font l'interface entre les gestionnaires de crédit et la DGMP et assurent les tâches de gestion de la passation des marchés.

Elles sont désignées par les autorités contractantes. Elles élaborent le plan général annuel de passation des marchés publics, finalisent les DAO préparés par les gestionnaires de crédit, rédigent les appels à la concurrence, transmettent les avis à la DGMP pour publication après signature, tiennent un registre des candidatures et des dépôts des plis, envoient à la DGMP les procès verbaux d'ouverture des offres et les rapports d'analyse des offres et élaborent la synthèse des travaux de la CAM pour publication.

- *Les responsabilités de certaines parties prenantes ont été modifiées*
- *Une procédure de programmation des marchés publics a été instituée.*

La programmation des marchés publics

Chaque Ministère doit élaborer un plan de passation des marchés publics pour l'année suivante en octobre de l'exercice courant sur la base du projet de loi de finances. Ces plans sont expertisés par la DGMP et présentés devant un comité présidé par le Directeur général des marchés publics (DGMP) et composé de la DGCF, la DGB, la DGTCP, la DGCOOP. Les séances du comité durent entre deux et trois semaines. Un rapport du comité est approuvé par le conseil des Ministres après adoption du budget en fin décembre (le 23 décembre en 2009). Les plans de passation sont exhaustifs.

Il n'existe pas encore de rapport annuel comparant les prévisions aux réalisations (un suivi est organisé à mi parcours). Il n'est donc pas encore possible d'apprécier la valeur des plans de programmation.

- *Depuis la fin de l'année 2009, le suivi de l'exécution des plans a été informatisé et interfacé avec CID (logiciel : Système d'information Intégré des Marchés Publics SIMP).*

Informations collectées par le logiciel SIMP

Il contient des informations sur : l'imputation budgétaire, la nature des prestations, le mode de passation des marchés, la date de début des travaux ou prestations, la date de fins des travaux ou prestations. Les délais de paiement sont pris en charge par CID.

Les Ministères sont en général connectés, une salle est disponible à la DGMP pour ceux qui ne le sont pas.

Le rapport 2009 de la DGMP fait état de difficultés : non connexion de certains bâtiments administratifs au réseau RESINA et insuffisante formation du personnel à cause du taux élevé de turn over. Mais par ailleurs (dans son annexe 1), il considère que le logiciel est développé sur l'ensemble des sites d'exploitation (ce qui n'est pas contradictoire avec la non connexion) et que les utilisateurs au niveau central sont formés.

Deux rapports sont réalisés : un rapport sur l'adjudication et un rapport d'exécution. Ces rapports devraient être réalisés tous les trimestres en 2010.

Tableau 19.1 – Enregistrements des marchés

	Immatri- culés sur budget national	Immatri- culés sur finance- ment extérieur	Immatri- culés sur cofinan- cement	Non immatri- culés sur budget national	Non immatri- culés sur financemen t extérieur	Non immatri- culés sur co- financement	Total
Nombre	403	178	33	27	7	33	649
Montants en milliards de FCFA	115,5	96,9	46,9	5,3	3,1	0,2	267,8

Source : annexe 1 rapport 2009 DGMP

Si on prend comme base le nombre de contrats contrôlés par la DGMP (658) le taux d'enregistrement est de près de 100 %, si l'on prend le nombre de dossiers traités (4 413) il est de 14 %).

- *Le contrôle a priori a été renforcé* L'exécution des marchés de l'Etat est suivie marché par marché et comparée à la programmation, toute divergence se traduit par une révision du PMP. Les dossiers d'appel à concurrence font l'objet d'une publication systématique. Les marchés de gré à gré sont soumis pour avis à un comité chargé d'examiner le bien fondé des raisons pour lesquelles la procédure d'appel d'offres ouvert ne leur est pas appliquée. Le Ministre suit l'avis de ce comité, sans exception jusqu'à maintenant. En 2009, il était prévu de passer 65 marchés de gré à gré, le nombre s'est élevé à 102 à l'exécution.

Le contrôle a priori des marchés publics

La DGMP exerce un contrôle a priori de la passation des marchés publics, y compris ceux des EPE. Pour être publié et donc validé les dossiers d'appel d'offres doivent être transmis à la DGMP.

La Commission d'appel d'offres est placée sous la responsabilité de la personne responsable des marchés publics (PRMP) de chaque Ministère. Y assistent la DGMP et la DGCF (en observateur). Elle est assistée d'une sous-commission technique.

La DGMP exerce un contrôle a priori sur l'attribution des marchés publics de l'Etat.

La décision d'attribution, le procès verbal de la réunion d'appel d'offres et le marché (contrat ou convention) sont transmises à la DGMP (pas pour les EPE) qui décide de leur publication ou peut imposer une nouvelle procédure si elle estime que la procédure n'a pas été régulière.

Si le visa est accordé, le marché retourne à l'administration pour exécution s'il est inférieur à 50 millions de FCFA, et est transmis au Ministre des finances dans le cas où il est supérieur à ce seuil.

Le résultat de l'Appel d'offres est publié avec les raisons pour lesquelles les soumissionnaires qui n'ont pas été retenus ont été éliminés.

La DGMP participe à la commission de réception en tant qu'observateur.

- *La Revue des marchés publics* support de la publication est désormais quotidienne et fait l'objet d'une synthèse mensuelle.

La passation des marchés publics par les EPE et leur contrôle

Les EPE ont, chacun, leur propre comité d'examen des plans de passation des marchés publics (ils sont soumis au code des marchés publics). La DGMP participe à ces comités. Après adoption ce plan est transmis à la DGMP pour certification. En moment de leur exécution, la DGMP peut être amenée à répondre à une demande d'avis d'un EPE. Ils transmettent à la DGMP leurs appels à la concurrence et les projets de contrats pour avis de conformité avant publication des avis et des résultats. L'approbation des contrats est faite au sein de l'EPE. Les EPE n'entrent pas dans le champ des statistiques sur les marchés publics, notamment sur le mode de passation des marchés. Il n'existe pas de consolidation des données relatives aux EPE. Les EPE ne sont pas encore intégrés dans SIMP.

L'application du dispositif

Audits disponibles

Il n'existe pas de revue pour la première année de la période sous revue. Le seul audit disponible porte sur l'année 2006. Il est maintenant ancien et peu utilisable, à cause de cela, pour le présent rapport PEFA.

Audit de la nouvelle réglementation

Dans le cadre de l'exercice pilote mené avec la Banque mondiale pour l'utilisation des procédures nationales la comparaison de la nouvelle réglementation avec les nouveaux indicateurs montre que le niveau d'achèvement de la réforme est de 82,7 %.

Elle montre aussi que subsistent quelques insuffisances. Notamment, que la réglementation repose sur des décrets et non des lois, mais il est prévu l'adoption d'une loi portant principes fondamentaux de transparence dans le cadre de la gestion des marchés publics.

Audit et contrôle du respect des règles

Le dernier audit de 2006 (rapport ECORYS/2AC publié en 2007) confirmait les conclusions de l'audit 2005 (sur 2004). Il faisait cependant apparaître des améliorations :

- Une nette amélioration du taux de présentation des dossiers de marchés (près de 100 %) mais le taux médiocre restait médiocre pour les lettres de commande (moins de 50 %)
- Des progrès manifestes dans le déroulement des procédures (durée moyenne de 6,5 mois pour les appels d'offres ouverts, au lieu de 9 mois en 2004) ;
- Des progrès de la documentation d'appel à la concurrence et de la documentation contractuelle.

Un audit est préparé pour 2010 sur les exercices 2008 et 2009.

Les informations que l'on peut utiliser pour apprécier la qualité de la mise en œuvre des règles ne peuvent prétendre à la qualité de celles fournies par les audits antérieurs réalisés par des spécialistes des marchés publics et avec des méthodes spécifiques pour détecter les irrégularités.

Les contrôles de la Cour des comptes

La Cour des comptes contrôle les marchés publics mais ces contrôles portent sur des marchés antérieurs aux nouvelles règles voir l'indicateur PI - 26.

Les contrôles de l'IGF

L'IGF est maintenant chargée de contrôler très activement les marchés publics voir indicateur 21). Elle a dans ce cadre réalisé un important travail de contrôle.

Observations tirées d'un échantillon de contrôles de marchés publics par l'IGF menés en 2009

(en million – M de FCFA)

Etude de faisabilité dans les vallées du Sourou e de Bagre pour la production d'éthanol et d'électricité sur financement UEMOA	36 M	Pas d'atelier de validation bien que le délai soit dépassé. Absence de paiement (juillet 2009) l'Uemoa, invoquant la caducité de la convention (marché du 7 avril 2008), nécessité d'une nouvelle convention.
Construction d'une caserne de CRS à Dédougou	188 M	Des malfaçons non relevées dans le PV de réception provisoire (Bâtiment administratif : vitres mal montées, climatiseurs mal montés, toiture défoncée, fissures dans le mur ; Magasin : fissures importantes de la terrasse, affaissement du plafond, Dortoir : affaissement du plafond, absence d'éclairage sous l'auvent).

Construction d'une caserne de gendarmerie à Samorouan	82 M	Absence de garantie de bonne exécution. Inscrit sur le PPM de 2007 réalisé en 2008. Pas de malfaçons. Pas encore d'aménagement 9 mois après l'achèvement des travaux.
Lettres de commandes (produits d'entretien et fournitures de bureau) (AO ouvert)	4,8 et 4,9 M	Pas d'observation.
Travaux de construction du rez-de-chaussée d'un bâtiment de détention R+2 à la MACO	636 M	AO restreint accéléré justifié par l'urgence. Pas de visa du CF. Pas de visa de la DGMP.
Construction de 4 salles de classe au CEG de Toeghin (Marchés à prix unitaire)	31 M	Absence de demande de la DEP et de l'avis de conformité du DGMP. Caution plus faible que la caution prévue par le marché. Quelques malfaçons mineures.
Gestion privée du restaurant de l'institut des sciences	20 M	Ordre de service antérieur à la conclusion du marché.
Acquisition de matériel roulant pour le Ministère de l'enseignement secondaire (22 4X4)	20 M	Pas d'observation.
Ordre de commande 200 000 litres d'essence RTB	135 M	Manque de documents. Avis de conformité DGP non remis. Pas d'inscription PPM. Pas d'indication de date de remise des offres dans le PV d'examen des offres. Non respect des délais de livraison. Bons de livraison non disponibles ou non délivrés sur des supports pré numérotés.
Réfection et extension de l'école de lutte anti tsé-tsé de Bobo Dioulasso	112 M	Pas de cachet de la DGMP sur dossier d'AO.
Fourniture de fibre optique Ouagadougou pour extension de RESINA	299 M	Ordre de commande de régularisation postérieur à la régularisation. Pas d'enregistrement du matériel reçu dans un livre d'inventaire (risque de vol ou de perte...) Résiliation après paiement de 255 M. Livraison de la fibre optique bien avant la conclusion du marché (CRAL).
Equipements actifs de réseau, passerelles d'interconnexion de gestionnaires d'appel à Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Marché à ordre de commande.	917 M	Délai d'approbation du marché par le MEF long (6 mois après les résultats de l'AO). Absence de prise en charge dans un livre d'inventaire en entrée avant la mise en service et non codification (risque de vol et de perte).
Achat d'ordinateurs et de matériel informatique pour Ministère de la promotion des droits humains	11,8 M	Répartition du matériel dans les services sans avoir été codifiée et certains matériels déjà en panne.
Marché de concession du service de gardiennage et de sécurité du CHR de Banfora pour une durée de 12 mois	10 M	Pas d'observation.
Bureau de douane de Léo	31 M	Absence de services techniques de l'Etat à l'ouverture des plis et à la réception. Immeuble non fonctionnel et ne peut être occupé immédiatement. Les inspecteurs n'ont pu visiter les locaux intérieurs, l'immeuble n'étant pas encore occupé par la Douane 8 mois après la réception.
Acquisition de matériel informatique au profit de SIAO	9,4 M 3,9 M	Absence de preuve de publication de l'avis d'AO et des notifications provisoires des deux lettres de commande. Modification de la commande par lettre sans délibération du CAM.
Travaux de bitumage et de pavage de l'enceinte et la devanture de l'immeuble du MATD	44,6 M	Pas de validation du PPM. Les délais ne sont pas respectés.
Construction de gouvernorat régions centre-est et centre-sud	678,9 M	Autocom non conforme aux spécifications techniques. Pas d'avis conforme de la DCMP. Non organisation de la pré réception conformément aux textes. Réception provisoire intervenue quatre mois après la demande. Non sollicitation du laboratoire national du bâtiment et des travaux publics (LNBTP) pour le contrôle de la normalisation des risques en vue de l'assurance décennale et la qualité et la mise en œuvre des matériaux.
Acquisition de véhicules automobiles par l'administration	47 M	Pas d'observation.
Construction des bureaux du haut	51 M	Notification du marché le 28 juin 2005 et premier ordre de service le 2

commissariat de la Gnagna		juin 2008 hors délai de validité des offres. Non validation du PPM. Résiliation en janvier 2009, l'entrepreneur ne pouvant respecter les prix.
Fourniture de quittanciers	467 M	Sécurisation non suffisante. Délais trop longs.
Marché relatif à l'entretien et le nettoyage de bâtiments administratifs (marché de reconduction)	358 M	Pas de prise en compte des avis des services bénéficiaires. Paiement non conforme aux marchés (sur une base forfaitaire au lieu prix unitaire). Rôle mal défini de la direction du patrimoine (ne vise pas les contrats). Service fait visé par les directeurs de l'administration et des finances non bénéficiaires directs des prestations.

Ces contrôles font apparaître une application encore très insuffisante de la réglementation.

Audit de la DGMP par l'IGF

Un audit des traitements des dossiers de la DGMP a été mené par une mission conjointe IGF/IGB/IGT.

Outre l'existence des textes règlementaires la mission a relevé comme points forts la parution régulière et maintenant hebdomadaire (elle est devenue journalière en juillet 2009 et un magazine mensuel a été créé) de la *Revue des marchés publics* alors qu'elle était bimensuelle, le respect des délais d'examen et la déconcentration de la DGMP.

Elle a relevé néanmoins des points faibles – notamment l'insuffisante vérification de l'application réelle et non formelle de la réglementation - qui résultent principalement d'une insuffisance de moyens en personnel et en matériel, notamment informatique et de la nécessaire période d'adaptation au nouveau cadre règlementaire.

Les insuffisances de la DGMP relevées par l'IGF

- Insuffisance de moyens dans tous les domaines (humains, en quantité et qualité, - notamment à cause d'une grande mobilité des agents et d'un système insuffisant de motivation des agents et des membres des commissions d'attribution des marchés - matériels et logistiques - notamment manque de locaux appropriés pour les spécialistes en passation de marchés publics (SPM) et les personnes responsables de marchés publics PRM) ; ainsi le contrôle de la conformité des évaluations des offres exige le traitement de 5 dossiers par agent et par jour ;
- Absence des manuels de procédures et de guide de tâche ;
- Remises formelles d'avis d'appel à la concurrence par la DGMP (sans les DAO ou pendant qu'ils sont encore à l'étude) ; remise de ces avis sans contrôle par la hiérarchie et par un personnel peu expérimenté (51 % ont moins d'un an de services) ; publication des avis d'appel à la concurrence sans le DAO et donc sans la possibilité de le transmettre aux soumissionnaires qui s'en plaignent ;
- Absence de formalisation des postes et responsabilités (agents des services centraux de la DGMP, SPM, PRM) ;
- Incapacité des SPM à reproduire les DAO ;
- Incohérences entre la date de publication de l'avis, la date limite de dépôt des offres et la date d'ouverture (la date de publication de l'avis coïncide parfois avec la date de limite de dépôt des offres, ce qui ne laisse aucun délai aux soumissionnaires pour préparer les offres) ;
- Insuffisances organisationnelles de certains services centraux (notamment le service administratif et financier chargé de la transmission du courrier élaboré par les services techniques).
- Les délais de 10 jours de traitement des dossiers (sauf pour les avis d'appels à la concurrence ou le délai est respecté) ne sont pas respectés à cause notamment du traitement manuel, les supports d'entrée et de sortie des dossiers n'étant pas informatisés. Les PRM ne respectent pas les délais mis par les DPM pour transmettre les PV des travaux des CAM pour publication. Certains PRM ne jouent pas pleinement leur rôle.

La DGM estime que le nombre d'agents supplémentaires nécessaires pour effectuer ses missions est de 30 agents dont 20 cadres.

Les modes de passation des marchés

Les données disponibles figurent dans le tableau suivant. Des améliorations ont été apportées à la collecte de l'information : il est désormais possible de distinguer les appels d'offres ouverts des appels d'offres restreints, ce qui n'était pas possible en 2007.

Mais cette information demeure lacunaire. Elle n'intègre pas notamment les EPE pour lesquels la DGMP ne recense pas les modes de passation effectivement mis en œuvre (elle ne connaît pas les conventions qui sont passées). Pour 2007 et 2008 les données fournies sont globales (sans que l'on sache ce qu'elles recouvrent précisément) et ne permettent pas d'isoler les marchés utilisant les procédures de demandes de prix et demandes de cotations (demandes de propositions).

Tableau 19.2 – Répartition des modes de passation de marché en nombre et en montant – en milliards de FCFA (DGMP)

	2007*	2008*	2009 (janv-nov) <u>Dossiers</u> <u>traités</u> <u>Rapport</u> <u>activité</u> <u>DGMP</u>	2009 Données fournies par DGMP			
				Nombre de contrats	Montant (milliards de FCFA)	Taux (en %)	
						Nombre	Montant
Appel d'offres ouvert	77 %	75 %	1048	350	175,179	53,2	65
Appel d'offres restreint	10	22 %	163	88	31,9	13,5	11,8
Demande de prix			2706	33	2,18	5,0	0,8
Demande de propositions			234	69	20,00	10,5	7,4
Gré à gré	13 %	3 %	262	106	24,97	16,0	9,3
Convention				12	15,48	1,8	5,7
Total			4413	658	269,72	100	100

Note : Les données sur le mode de passation des marchés de la DCMP 2009 portent sur les marchés de l'Etat financés sur le budget et elles concernent le dernier exercice.

Source : DGMP (tiré du rapport sur les finances publiques 2008 pour *. Par ailleurs il est indiqué dans le rapport pour ces deux années (les données *) que « sont pris en compte pour le calcul de l'indicateur les marchés passés sur le budget de l'Etat (administration centrale, institutions, EPE et sociétés d'Etat), sur le budget des collectivités territoriales et sur financement extérieur ».

Tableau 19.3 – Pourcentage des marchés publics réalisés dans le délai de validité des offres à la fin décembre 2009 (DGMP)

	Valeur de référence 2006	Réal. 2007	Réal. 2008	Cible 2009	Réal. fin juin 2009	Réal. fin décembre 2009	Cible 2010	Cible 2011
Marchés approuvés dans le délai de validité des offres	37 %	22,2 %	29 %	45 %	12,8 %	18,5 %	30 %	35 %

Source : DGMP

Une autre source de données de la DGMP porte sur les avis qu'elle reçoit et qu'elle publie dans la revue des marchés publics. Mais cette information n'a pu être fournie à la mission.

En 2007, les chiffres de la DGMP avaient été confrontés aux données d'un audit (2AC) pour la première année de la période sous revue (2004). De sérieuses divergences avaient été relevées. Faute de nouvel audit ce recoupement de peut être mené.

La maîtrise d'ouvrage déléguée et les marchés avec la CAMEG et avec FASO BAARA

Depuis le rapport 2007, une réglementation de maîtrise d'ouvrage déléguée a été instituée, la situation tend donc à se régulariser. Mais cette réglementation n'a pas été appliquée aux entreprises FASO BAARA et CAMEG qui agissent en qualité de maître d'ouvrage délégué, notamment dans le cadre des bâtiments scolaires et la fourniture de médicaments alors qu'aucune mise en concurrence n'a été organisée.

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 facture pro forma.

Le système de règlement amiable

La nouvelle CRAL (transformée en CRD) a tenue sa première séance le 28 septembre 2008. A la fin décembre 2008, elle avait rendu 73 décisions.

Elle est active : 420 décisions ont été prises en 2009 et elle s'était en moyenne réunie deux fois par semaine.

Ses décisions sont publiées. Les décisions de la CRAL (CRD) sont rassemblées mensuellement dans des recueils mais elles ne font pas l'objet d'une centralisation informatique par le secrétariat de l'ARMP. Les décisions de la CRAL sont mises sur le site de la DGMP, le site de l'ARMP étant en construction. Tous les recours et toutes les décisions (sans leurs attendus) sont publiés dans la *Revue des marchés publics*.

L'examen statistique d'ensemble de ces décisions ne fait pas apparaître de favoritisme particulier en faveur des autorités publiques.

La répartition des décisions de la CRAL (CRD) en 2009

Il n'existe pas encore de statistiques d'ensemble sur les décisions de la CRAL pour une année donnée. Néanmoins, dans une note produite à la mission (qui ne fournit pas la répartition des marchés publiés conclus par type de mise de procédure d'attribution), en 2009 le CRD a traité 413 requêtes, 93 émanant de l'administration (dont 39 des institutions - EPE, EPA, etc. - et 12 des collectivités territoriales) et 320 des soumissionnaires, constituées pour l'essentiel de demandes de résiliation. Sur ces 320, 291 portaient sur la phase de passation (annulation ou non de la procédure) et 29 sur la phase d'exécution (résiliation et conciliation). Les plaintes sur la phase d'attribution ont débouché dans 132 cas sur l'annulation (requêtes dites « fondées »).

Les décisions de janvier 2010 transmises par l'ARMP à la mission ont fait l'objet d'une analyse spécifique par la mission.

Cette analyse montre que les décisions sont bien motivées et les résultats ne font pas apparaître d'impartialité manifeste : sur 30 décisions relatives aux litiges transmises (il en manque 8 sur les 37 prises) 19 ont été considérées comme fondées et 11 comme non fondées.

Les décisions doivent être prises (en 2009) dans un délai de 8 jours (15 jours antérieurement, en 2007). Ces délais ne sont pas informatiquement suivis par le secrétariat de l'ARMP. Ils sont respectés d'après le secrétariat sauf cas exceptionnel (manque de pièces..).

Seulement deux recours en justice ont été faits devant le juge administratif. Aucune décision définitive n'a été rendue.

D'après l'ARMP «La fonction passation des marchés publics a fait dans son ensemble l'objet de critiques sur le terrain de la part de certains acteurs ». Ces critiques sont généralement liées à la mise en place tardive des mesures d'accompagnement de la grande réforme du secteur. Le système SIMP dispose d'un module entièrement consacré à la gestion et au suivi des litiges.

Les marchés de gré à gré

Un état est disponible (106 marchés), il mentionne les principales caractéristiques des marchés et les justificatifs.

- Il ne fait apparaître qu'un seul refus ;
- 7 marchés sont des marchés de régularisation mais ils ont été passés sous l'ancienne réglementation qui le permettait en cas d'extrême urgence, ce qui n'est plus le cas dans la réglementation actuelle ;
- Le motif de l'appel d'offres infructueux n'est plus utilisé ;
- Les justifications sont souvent sommaires (elles tiennent en deux ou trois lignes) et se limitent souvent à l'indication de l'alinéa (tiret) de l'article du code des marchés (article 71) sur la base duquel la décision est prise ;
- Des justifications sont bien fondées (urgence pour les achats pour faire face aux inondations, pour équiper l'armée dans le cadre du démarrage de leur formation dans le cadre de la mission mixte ONU-UA, achat à des laboratoires disposant de brevets, ...)

Des améliorations sont donc à noter par rapport à 2006 (audit 2007 d'Ecorys) qui faisait apparaître, sur la base d'un échantillon des requêtes, une très insuffisante justification des recours à cette procédure :

L'audit 2007 faisait apparaître un usage très souvent irrégulier de la passation de gré à gré :

- Dans plus de la moitié des cas (montant) les requêtes reposaient sur des motifs non prévus par la réglementation ;
- Des cas de régularisation existaient encore ;
- Le comité donnait un avis favorable dans 78 % des cas et la DGMP dans près de 1 avis défavorable sur 5 ne suivait pas le comité ;
- Le délai de traitement des dossiers était de 72 jours

Tableau 19.4 – Justification des requêtes de gré à gré selon l'audit 2007

	Nombre	Montant
Urgence et fournisseur défaillant	2,0	0,4
Urgence et circonstances exceptionnelles	8,0	2,4
Appel d'offres infructueux	19,0	8,2
Brevet ou licence	14,0	19,1
Prest. Intell. complexe	30,0	13,9
Cas non prévus	20,0	52,9
Régularisation	7	3,1
	100	100

Source : audit 2007 p. 37

Quelques réserves doivent être faites :

- Une justification fréquente (25 marchés) pour les marchés de gré à gré d'entretien de ministères est qu'en matière de fournitures et de services courants, il n'y a pas d'avenant pour

prendre en compte les bâtiments supplémentaires compte tenu de l'urgence et qu'il est nécessaire de continuer avec le même prestataire (notamment MEF pour un total de 21 marchés) ; une justification aussi fréquente consiste à invoquer l'alinéa 4 de l'article 71 (marché ne pouvant être confié qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques ou s'il y a une nécessité de continuer avec le même prestataire pour des raisons artistiques) à cause de travaux supplémentaires et parce que le seuil de passation des avenants (15 % du marché) étant dépassé, il fallait passer un nouveau marché (11 marchés). Les marchés initiaux toutefois avaient fait l'objet d'appel d'offres ouverts et les marchés de gré à gré ont été passés sur la base des mêmes prix unitaires.

- Six marchés ont été passés de gré à gré avec la CAMEG sous le seul motif de l'existence d'une convention générale alors que l'audit de 2005 avait émis beaucoup de critiques sur les marchés avec la CAMEG et montré que les prix des livraisons étaient de 40 % supérieurs aux prix des marchés internationaux et que l'entreprise n'a pas été mise en concurrence avec d'autres entreprises du secteur.
- Quatre marchés de gré à gré ont été passés avec FASO BAARA pour un montant de 2,8 milliards de FCFA pour le motif qu'une convention avait été signée. FASO BAARA agit en qualité de maître d'ouvrage délégué, notamment dans le cadre des bâtiments scolaires alors qu'aucune réglementation n'était encore instituée et que l'entreprise n'a pas été mise en concurrence avec d'autres entreprises du secteur. Selon la DGMP, « *les conventions sont assimilées à des contrats de gré à gré mais leur mise en œuvre se fait par des procédures mise en concurrence* ».

Perspectives

Il est envisagé l'opérationnalisation d'une stratégie nationale de renforcement des capacités en passation des marchés publics.

Il est aussi prévu de donner à l'ARMP les moyens de remplir toutes ses missions (notamment audit et évaluation).

Notation

La composante i) : cette composante vise à mesurer l'utilisation des méthodes compétitives dans la commande publique. L'indicateur utilisé est la part des marchés passés selon la procédure des appels d'offres ouverts dans l'ensemble des marchés auxquels, compte tenu des seuils, cette procédure doit normalement s'appliquer.

La notation est difficile compte tenu de la faiblesse des données disponibles.

On peut calculer cet indicateur pour 2009 et pour les marchés passés par l'Etat. Si l'on considère que les marchés auxquels s'applique normalement la procédure d'appel d'offres ouverts (au dessus du seuil) sont constitués des marchés passés par appel d'offres ouverts, par appels d'offres restreints et par la procédure de gré à gré, le taux de recours à l'appel d'offres ouvert est de 64 % pour le nombre de marchés (350/350+88+106 du tableau 19.2) et de 75 % pour le montant des marchés (175/175+32+24,9 du tableau 19.2). La notation de la composante serait alors B : « Les données disponibles sur la passation des marchés publics montrent que plus de 50 % mais moins de 75% des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes ».

Toutefois cette notation ne peut être retenue car elle concerne une part limitée du champ de l'indicateur (elle ne concerne pas 2007 et 2008, pour lesquels le ratio ne peut être calculé et elle n'intègre pas les données des EPE). Elle ne tient pas compte non plus des pratiques de fractionnement dont les audits antérieurs avaient montré la très importante utilisation.

Pour tenir compte de ces limitations, il est possible d'utiliser pour 2009 la statistique des dossiers traités de janvier 2009 à novembre 2009 (colonne 4 du tableau 19.2). Si l'on ne tient pas compte des demandes de prix le ratio est de 71 % ($1048/1048+163+262$ du tableau 19.2), si l'on tient compte des demandes de prix (pour tenir compte des possibilités de fractionnement), le ratio est de 25 % ($(1048/1048+163+2706+262)$ du tableau 19.2). On peut estimer que la réalité doit se situer entre ces deux estimations de 75 % et de 25 %.

Les calculs pour les années antérieures à 2009 (2007 et 2008) ne peuvent conduire qu'à des taux plus faibles.

Compte tenu de ces données très lacunaires la note retenue pour cette composante est C : « Les données disponibles montrent que moins de 50 % des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par voie d'appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes ».

La note D : « Peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics OU il ressort des données disponibles que le recours au système d'appel d'offres ouvert est limité. » qui était celle de 2007 aurait pu être encore retenue pour ce PEFA. Elle n'aurait sans doute pas fait justice des progrès accomplis dans ce domaine au cours des trois dernières années et du niveau atteint.

La composante ii : note B. Les progrès sont significatifs par rapport à 2007 (note C). Les exigences réglementaires établissent clairement la procédure d'appel d'offres ouvert comme mode privilégié de passation des marchés. Le recours aux modes de passation non concurrentiels est limité par les textes réglementaires (décret formant code des marchés publics). Les recours à ce mode de passation sont soumis à un contrôle systématique de la DGMP (visa préalable et justifications). Les justifications sont, de façon générale, convaincantes et se réfèrent aux exigences réglementaires. Mais elles ne sont pas toutes suffisamment précises. Elles ne font pas l'objet d'un contrôle ex ante ou ex post.

La composante iii : notation A (comme en 2007). La réserve faite en 2007 sur l'indépendance de la CRAL (devenu CRD) peut être levée.

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justifications
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	Note C : Les données disponibles montrent que moins de 50 % des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par voie d'appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes.	Les données ne sont disponibles que pour 2009. Il n'existe pas d'audit ou de contrôles spécialisés sur les modes de passation et d'exécution des marchés publics contrairement aux années antérieures ; audit qui avait montré un important recours aux méthodes qui permettent de tourner les règles de mise en concurrence (notamment le fractionnement). Si l'on ne tient compte que des marchés de l'Etat et si l'on exclut les demandes de prix qui sont (normalement) en dessous du seuil d'appel d'offres ouverts, le taux de recours à l'appel d'offres ouvert est compris entre 65 et 75 %. Si l'on tient compte des EPE sur les 11 premiers mois de 2009, le taux est de 71 % hors les demandes de prix et de 25 % y compris les demandes de prix. Pour les années 2007 et 2008, les taux ne peuvent être que très inférieurs à ceux de 2009.
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	Note B : D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément aux exigences réglementaires.	Le recours aux modes de passation non concurrentiels est limité par les textes réglementaires (décret formant code des marchés publics), ils sont soumis à un contrôle systématique de la DGMP (visa préalable et justifications). Faute de rapport d'audit sur les marchés publics récents il n'est pas possible de contrôler précisément la validité des justifications avancées. Un état des décisions de la DGMP est régulièrement tenu. Il fait apparaître des progrès significatifs par rapport à 2007. Les exigences réglementaires sont claires mais leurs applications ne sont pas suffisamment précises sans être non convaincantes.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	Note = : A : 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 un Comité de règlement des différends (CRD) qui a succédé à la Commission des Règlements à l'Amiable des Litiges (CRAL). La procédure de saisine et les délais de traitement des litiges sont réglementés. Les décisions du Comités ont désormais exécutoires. La composition de la CRD lui assure une indépendance de décision. 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 sont fréquentes.

PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Plan

L'informatique des finances publiques

Les applications

Le réseau

Les évolutions récentes

L'organisation des structures administratives en charge de l'informatisation

Evaluation globale du système informatique

Les procédures de la dépense

La procédure normale

La procédure simplifiée

La délégation de crédit

Les délégations de maîtrise d'ouvrage et les agences d'exécution

Le contrôle interne de la dépense

La compréhension de la dépense publique implique celle de l'organisation informatique de la dépense. Un premier paragraphe en fait l'état, sans omettre des éléments de l'organisation informatique de la recette afin de proposer une vision cohérente de l'informatique des finances publiques.

Les procédures de la dépense sont analysées et, dans une certaine mesure évaluées.

La présentation de la nature et des résultats du contrôle interne de la dépense achève les commentaires de cet indicateur.

L'INFORMATIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

Le système informatique des finances publiques, tel qu'il existe aujourd'hui résulte de la mise en œuvre de plusieurs schémas directeurs informatiques, qui se sont succédé depuis 1991. Le dernier, en 2004, est orienté vers la sécurité et la qualité.

L'analyse de l'informatique des finances publiques est facilitée par la distinction applications / réseau, dont la présentation est proposée avant celle de son évolution récente, de son organisation administrative et d'une évaluation sommaire.

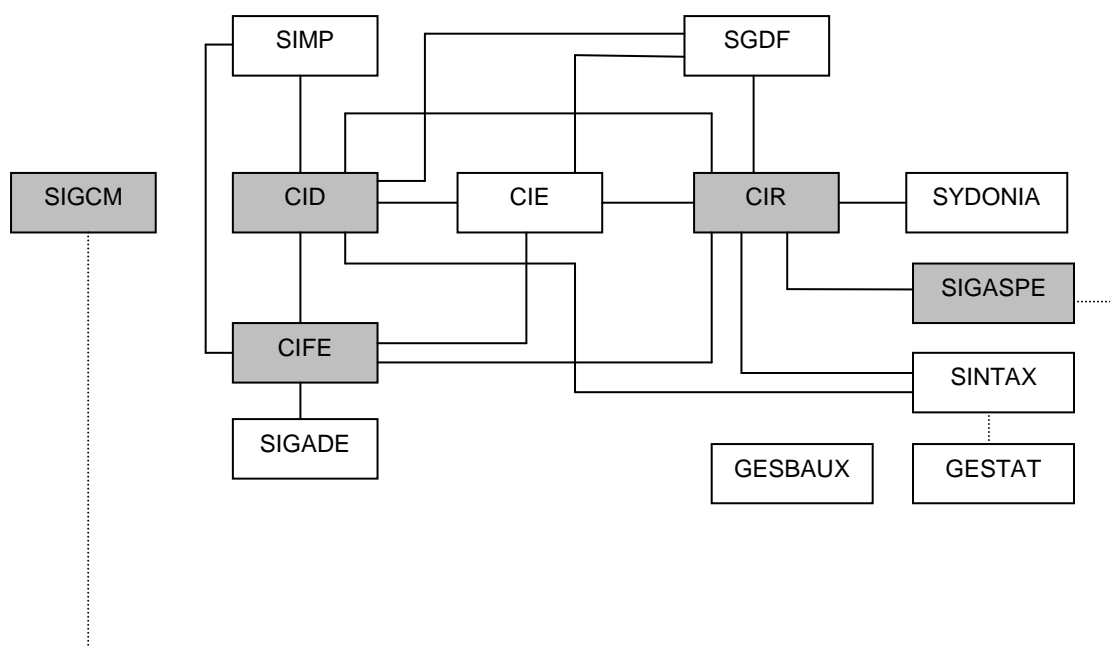
Les applications

Le schéma 1 propose une présentation des principales applications des finances publiques. Les deux applications centrales du système sont les deux circuits de la dépense et de la recette, CID et CIR.

Les applications disponibles aujourd'hui sont transversales (elles concernent plusieurs directions, voire plusieurs Ministères) ou sectorielles (elles ne concernent qu'une seule direction). Elles peuvent être classées en trois domaines selon qu'elles concernent les dépenses, les recettes ou la comptabilité.

Les applications et les bases de données qu'elles traitent sont partagées, disponibles sur plusieurs serveurs communs, sauf SYDONIA, qui reste propriété de la DGD (la question du mode de partage des applications est illustrée dans le cas des recettes, à l'occasion de l'indicateur PI-14).

Schéma 1 – La structure des applications informatiques de finances publiques



— Interface opérationnelle
 Interface en projet

■ Application transversale

CID	Circuit intégrée de la dépense
CIE	Comptabilité intégrée de l'Etat
CIFE	Circuit intégré des financements extérieurs
CIR	Chaîne intégrée de la recette
GESBAUX	Gestion des baux
GESTAT	Gestion des statistiques
SGDF	Système de gestion des fonds
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salariale des Agents de l'Etat
SIGCM	Système intégré de comptabilité matière
SIMP	Système d'information intégré des marchés publics
SYDONIA	SYstème DQuaNier InformAtisé
SIGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette

Le réseau

Sont connectés 50 bâtiments administratifs dans la capitale, ainsi que les 13 régions.

Dans la capitale, tous les Ministères sont connectés sauf ceux qui occupent des locaux loués.

Dans les régions, seuls sont connectés les services régionaux du Trésor et du Contrôle financier. Le Ministère des postes et des technologies de l'information (MPTI) est en train d'étendre la connexion aux autres Ministères. La connexion ne va pas au-delà de la région. Les transferts d'informations entre les provinces et les régions sont manuels (par fax ou, de plus en plus par mail – ils concernent essentiellement les impôts, mais également les dépenses, par exemple celles des dispensaires).

Les évolutions récentes

Depuis 2007, plusieurs évolutions se sont produites :

- les connexions ont été étendues à toutes les régions ;
- les interfaces entre les applications ont été étendues ;
- la Chaîne intégrée de la recette (CIR) date du début 2008 ;
- le SIGCM a été mis en place ;
- la mutualisation des applications et des bases de données a été mise en place (au lieu d'une gestion des applications et des bases de données par la seule structure concernée) ;
- la CID a été complétée, en particulier par la gestion des délais et la possibilité de présenter les budgets selon différents axes propres à des analyses pertinentes (ce dernier module est disponible, mais non utilisé).

Projets en cours :

- connecter 37 perceptions du Trésor, 20 divisions fiscales, 13 directions régionales du budget ;
- connecter l'ensemble des administrations d'ici 2012 ;
- revoir le CID dans le contexte des budgets de programmes ;
- permettre la télédéclaration.

L'organisation des structures administratives en charge de l'informatisation

L'informatisation des finances publiques est sous la responsabilité de la *Direction générale des services informatiques* du MEF. Parallèlement, la plupart des Directions générales du MEF se sont dotées de Direction de l'informatique. Une mention particulière doit être faite de la *Direction de l'informatisation du budget*, créée dans le cadre de l'arrêté de 2008 réorganisant la Direction générale du budget. Sa mission est double :

- assurer l'interface entre les utilisateurs de la *Direction générale du budget* et les informaticiens, en particulier ceux de la *Direction générale des services informatiques* du MEF.
- préparer, dans le domaine de l'informatique, le passage à la gestion axée sur les résultats.

A cette occasion la reconfiguration du CID (utilisé principalement par la DGB, le Contrôle financier, le Trésor et les DAF des Ministères) est une opération à risque. En effet, le CID a bénéficié de nombreuses adaptations ponctuelles (par exemple lors de l'introduction en 2004 de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'UEMOA), mais, du fait de la rotation très rapide des informaticiens, il est difficile aujourd'hui de disposer d'un schéma d'ensemble du CID, et encore moins de personnels maîtrisant l'ensemble de l'application.

Evaluation globale du système informatique

De l'avis de différents utilisateurs consultés :

- L'informatique fonctionne bien du point de vue fonctionnel, moins du point de vue réseau et sécurité.
- Il manque parfois une volonté des agents d'utiliser les outils informatiques.
- La qualité du fonctionnement des applications est variable selon les applications.
- Le CID et le CIR donnent satisfaction, d'autres applications moins. Ainsi SINTAX semble bien utilisé pour ses fonctions d'archivage et de contrôle des défaillances, moins pour ses fonctions de gestion de l'impôt. En particulier, l'évaluation de l'impact des nouvelles mesures se fait sous une application ad hoc, programmée en *access*.

Il demeure des problèmes importants d'interface entre CIR et les autres logiciels de recettes.

LES PROCEDURES DE DEPENSES

Les dépenses non salariales se répartissent en diverses catégories, selon les procédures de paiement des dépenses publiques suivies :

- la procédure normale ;
- la procédure simplifiée ;
- la délégation de crédit.

La procédure de l'avance de trésorerie a disparu en 2009. (Elles concernaient essentiellement : des retards de salaires, avancements, indemnités et retraites ; deux grosses opérations exceptionnelles : la prise en charge de l'opération de collecte du riz auprès des producteurs à travers la SONAGESS (2 000 millions FCFA) ; la participation de l'Etat à l'augmentation de capital de la banque internationale Burkina au titre de l'année 2008 (900 millions FCFA)).

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. L'ensemble de la chaîne est soumis à divers contrôles qui font à leur tour l'objet de contrôles par les divers corps supérieurs de contrôle.

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 informatisé 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 régions, qui disposent maintenant toutes du CID, un ordonnateur délégué suppléant du Directeur général du budget dispose également d'un droit de visa définitif (ces ordonnateurs délégués ne le sont qu'en dépense ; une étude est en cours pour qu'ils le soient aussi en recette).

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 (fonctionnement), 30 octobre (investissement) ;
- 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 prorogée, de un mois environ.

Les vérifications du Contrôle financier

Le contrôle financier vise l'engagement et la liquidation. Il doit en principe s'assurer du service fait. Ce qui représente une lourde tâche. En effet, chaque contrôleur financier de Ministère traite de l'ordre de 35 dossiers par jour, dont les trois quarts sont des dossiers de marchés publics. La constatation du service fait par le Contrôle financier est donc difficile dans la mesure où elle implique sa présence aux Commissions de réception, nombreuses compte tenu du faible seuil à partir duquel la tenue de la commission est obligatoire : un million de FCFA.

La participation du Contrôle financier lui permet de contrôler l'existence du service fait, mais pas nécessairement sa qualité. Par ailleurs, la dépense par bon de commande ne conduit pas à une commission de réception. Le Contrôle financier a néanmoins la possibilité (mais a-t-il le temps) d'un contrôle a posteriori.

Le Contrôle financier est en poste aux niveaux déconcentré et décentralisé, ainsi que dans les Etablissements publics de l'Etat. Le décret N°2008-154/PRES/PM/MEF portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Contrôle financier a largement réformé le Contrôle financier. L'encadré *Le Contrôle financier* propose quelques précisions supplémentaires. Il convient de noter en particulier les efforts récents du Contrôle financier de se doter d'un service spécifiquement dédié au contrôle du service fait, la *Direction du contrôle physique et des services*.

Le Contrôle financier

Le Contrôle financier est composé de trois directions centrales :

- Direction du contrôle des opérations budgétaires ;
- Direction des études et de la documentation financière ;
- Direction du contrôle physique et des services ;

et de Directions régionales (13) et provinciales (45).

Les Contrôleurs financiers des régions et des provinces contrôlent les dépenses des communes.

Des Contrôleurs financiers sont en place dans 8 Ministères et auprès des EPE (environ 60).

Les Contrôleurs financiers sont assistés d'agents :

- une vingtaine au niveau central (qui appuient le Directeur général et son suppléant) ;
- environ 3 agents par province ou région, plus des personnels prêtés par les communes ;
- en général pas d'agent dans les EPE, sauf si l'EPE en met à disposition du Contrôleur financier.

Le contrôle est pour l'instant exhaustif, mais, dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, il est prévu de revenir sur ce principe.

La **Direction du contrôle physique et des services** est chargée de missions sur le terrain pour s'assurer du service fait, tant en quantité qu'en qualité, mais, pour le moment, elle n'est pas outillée pour le faire. Les effectifs de la Direction sont de 7 à 8 agents.

La **Direction du contrôle des opérations budgétaires** est en charge du contrôle des dossiers des Ministères et institutions autres que ceux qui bénéficient d'un Contrôleur financier dans leurs murs.

Les Contrôleurs financier des Ministères, du niveau central, et des 13 régions, sont connectés au CID. Ce n'est pas le cas des Contrôleurs des provinces ou des EPE.

Il existe un guide des tâches, en relecture, ainsi que des fiches techniques.

Un manuel de procédure et une charte du contrôleur financier sont en cours de validation.

Le taux de rejet par le Contrôle financier a eu tendance à augmenter de 2007 à 2008 (de 21 %). Il varie de 17,7 % pour les Dépenses communes inter-ministérielles (DCIM) à 4,6

% pour le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Les motifs de rejet se répartissent comme suit, en 2008 :

Motif de rejet	Part en %
Dépense non éligible sur la ligne	1,0 %
Absence de pièces et de mentions	19,2 %
Erreurs de calculs	3,2 %
Surcharge	1,6 %
Pièces jointes non référencées sur Bon d'engagement ou Bon de liquidation	6,4 %
Certification non-conforme	1,7 %
Incohérence des informations des pièces jointes	66,9 %
TOTAL	100,0 %

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 l'ordonnancement et de la comptabilité*, du moins en administration centrale. Dans les régions, les *Directions régionales du budget* ordonnancement pour les services déconcentrés. Les commentaires qui suivent portent sur le seul ordonnancement central.

Les effectifs du *Service de l'ordonnancement des dépenses* sont : un chef de service, trois chefs de sections (les sections sont spécialisées par type de dépense et non plus par Ministère, ce qui a contribué à une meilleure productivité), 14 agents théoriques, souvent moins en réalité. Les vérificateurs ont à leur disposition une dizaine d'ordinateurs. Depuis l'année 2007, les moyens en personnel et en matériel du *Service de l'ordonnancement des dépenses* ont été renforcés.

En 2007, en moyenne sur l'année, le service recevait de l'ordre de 120 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 des dépenses* ne disposait pas des moyens matériels et humains d'effectuer de façon satisfaisante la vérification des dossiers de dépenses. Les choses ont évoluées compte tenu de l'accroissement des moyens évoqué ci-dessus, et compte tenu de la délégation de certains crédits du titre 3 aux régions et, pour le Ministère de l'agriculture, de la délégation de certains crédits du titre 5 relatifs à l'eau et à l'assainissement. Le nombre de dossiers à traiter s'est plutôt réduit depuis l'année 2007.

Des *guides du vérificateur* ont été édités, 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. Ces guides, contrairement à la situation qui prévalait en 2007, couvrent aujourd'hui tous les types de dépenses.

Les délais du référentiel sont 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, 5 % en 2009. Le taux de rejet effectif varie, selon les mois, entre 2,5 % et 4 %.

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.
- Les engagements visés, liquidés et ordonnancés vont au comptable payeur ; s'ils sont considérés comme valides, ils sont payés sinon (par exemple défaut d'un pièce justificative), ils sont aussi désengagés.

Le désengagement pose un problème car le crédit non consommé n'est pas rétabli, mais l'ordonnateur doit réengager la dépense en priorité, sur les crédits de l'année suivante. Certains Ministères ne l'ont pas fait, ce qui a donné lieu à une forme d'arriéré voir indicateur PI-4). Depuis 2009, il est précisé que le réengagement est obligatoire et le MEF suit ces opérations, qui, par ailleurs, sont recensées dans le CID.

Dans les faits, les réengagements sont loin d'être automatiques. Ainsi, les dépenses non abouties en 2008, qui devaient être réengagées en priorité de janvier à mars 2009 sur les crédits de l'exercice 2009 conformément à la circulaire N°2009-005/PM/CAB du 28 janvier 2009 relative aux orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2009, ne l'étaient, au 31 mai 2009 que pour un taux de 44,2 % (montant total à réengager : 16,0 milliards FCFA).

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. La chaîne comptable est déconcentrée par la présence de *Trésoriers régionaux* dans toutes les régions. L'encadré *Organisation du réseau des comptables* propose quelques précisions supplémentaires.

Organisation du réseau des comptables

Le réseau des comptables publics est constitué des comptables publics des structures sous tutelle et des comptables directs du Trésor.

Les comptables des structures sous tutelle :

- régisseurs d'avances (257) ;
- régisseurs de recettes (414) ;
- régisseur des créances diverses (un seul à l'Agence judiciaire du Trésor) ;
- receveurs des impôts (68) ;
- receveurs des douanes (8) ;
- agents comptables (68).

Les comptables directs du Trésor :

- les comptables centraux (3, le Payeur général, le Receveur général et l'ACCT) ;
- les comptables des structures déconcentrées (13 comptables régionaux, plus le Trésorier des missions diplomatiques et consulaires) ;
- les percepteurs spécialisés (17) ;
- les percepteurs (117 dont trois pour les missions diplomatiques et consulaires).

L'ACCT alimente les comptes des comptables :

- le compte du payeur à la Banque centrale ;
- les CCP ou les comptes en banque commerciale des TR.

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. Voir l'encadré *La vérification des titres de paiement* pour plus de précisions.

La vérification des titres de paiement

Le dossier en provenance de la DGB parvient au chef de service qui l'oriente vers l'une des quatre sections de vérification :

- section procédure normale ;
- section procédure simplifiée ;
- section opposition ;
- section salaires.

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. Ce guide du vérificateur sera réécrit dès que la nouvelle nomenclature des pièces justificatives sera établie (voir plus loin *Réformes*). 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 à son chef de section 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".

La *section salaires* ne contrôle pas les salaires de chaque fonctionnaire individuellement, mais de ceux qui bénéficient d'une évolution de carrière (tel qu'un avancement).

La *section opposition* traite principalement les marchés pour lesquels le fournisseur a nanti le marché auprès d'une banque (un acte notarié est parvenu au Payeur).

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. Voir l'encadré *Le règlement des dépenses* pour plus de précisions.

Le règlement des dépenses

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, dans CID chaque semaine, destinée à informer le Comité de trésorerie, hebdomadaire ;
- 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. Il est en projet d'éviter cette re-saisie.

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.

La nomenclature comptable (celle du Plan comptable de l'Etat) est la même que la nomenclature budgétaire, pour ce qui est de la nature des dépenses. Les lignes budgétaires, qui sont autant de postes et sous-postes du plan comptable, sont renseignées par les gestionnaires de crédit et figurent sur le mandat de l'ordonnateur, du moins dans la procédure normale.

Les Trésoriers régionaux

Les Trésoriers régionaux (TR) se sont substitués au *Service déconcentré de la Paierie Générale* qui était chargé de la vérification et du paiement des mandats émis au titre des crédits budgétaires délégués à la région à laquelle il était attaché. Aujourd'hui, le Payeur général centralise les opérations des TR effectuées pour son compte (les TR sont également comptables principaux des collectivités territoriales – les opérations effectuées dans ce cadre ne sont pas centralisées par le Payeur général ; dans cette fonction, les TR sont directement justiciables devant la Cour des comptes).

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. Le *Service du contrôle des dépenses* peut être amené, en période de pointe, à traiter de l'ordre de 200 dossiers par jour, plus d'autres dépenses, en particulier les salaires. Le service dispose d'un peu plus de dix ordinateurs. Les effectifs des vérificateurs des quatre sections de vérification listées plus haut sont respectivement 5, 3, 3 et 6. Compte tenu du nombre de dossiers à traiter, il semble cependant difficile d'effectuer, sur tous les dossiers, une vérification complète.

Arrêté à la mi-février (donc sur presque une année entière) les dossiers traités par le *Service du contrôle des dépenses* se répartissent comme suit :

- procédure normale :	1 901
- gestion close :	687
- procédure simplifiée hors dette :	9 096
- procédure simplifiée dette :	660
TOTAL :	12 317

Le taux de rejet des mandats par le payeur est, en 2009, de 3,6 %.

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 informatisé de la dépense) est en interface avec le système informatique de la comptabilité (CIE – Comptabilité intégrée de l'Etat).

Aujourd'hui, le CID ne traite pas :

- les salaires ;
- les financements extérieurs des projets.

Les dépenses de personnel sont traitées pour une part minoritaire par le CID (les formations, notamment) et pour l'essentiel par SIGASPE.

Le service de la dette est traité par le CID.

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. Enfin, les délais de paiement peuvent être évalués.

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 le laisse penser la liste des pièces justificatives (Arrêté N° 2005-001/MFB/SG/DGCTP/CODEP portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses du budget de l'Etat). 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. Des réflexions sont en cours dans ce sens, en particulier dans le cadre de la réforme du Contrôle financier et dans celui de l'orientation vers les budgets de programmes et la gestion par la performance.

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'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 des 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'enquête les plus étendus, notamment en ce qui concerne la sincérité des certifications de service fait. Le Contrôle financier se voit donc impartie une lourde tâche, compte tenu de ses ressources humaines. Il est par ailleurs victime, dans sa mission de contrôle du service fait, de 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).

Les délais de paiement

Les délais de paiement sont contraints par un référentiel qui détermine la durée de chaque étape du paiement à partir de la demande de liquidation par le fournisseur, à usage interne, ainsi que le délai maximal pour le fournisseur, 90 jours. Le CID permet de calculer les délais moyens de paiement ; un rapport est transmis au Comité des délais de paiement (CODEP).

Au niveau de la partie comptable de la chaîne de la dépense, sont enregistrées successivement la date d'arrivée du mandat, la date de prise en charge et la date de paiement.

Le référentiel est en cours de révision.

Le référentiel ne concerne pas la procédure simplifiée (voir plus loin) dans la mesure où il n'y a pas de demande de liquidation par un fournisseur.

Les opérateurs se plaignent plus des délais en amont de la demande de liquidation. En particulier, en cas de dossier incomplet, dans bien des cas, l'administration ne les contacte pas ; ils attendent alors un certain temps, puis font la démarche d'aller se renseigner auprès de l'administration.

Réformes

Une importante réforme de la chaîne de la dépense est en cours, dans le contexte de la mise en place de la gestion axée sur les résultats, basée sur le principe de l'exclusivité des contrôles. La réforme est pilotée par le CODEP.

1. Un rapport d'étude a été rendu sur une réforme du Contrôle financier, orientée vers un allègement du contrôle.

2. Le principe a été retenu d'une orientation vers des contrôles non redondants (exclusivité des contrôles) et par sondage.

3. La nomenclature des pièces justificatives, qui est générale, c'est-à-dire non spécialisée par type de contrôle, est en relecture, pour se conformer à l'orientation ci-dessus. L'échéance est l'année 2010, plus probablement 2011.

4. Mise en place de la comptabilité matière (voir l'encadré La comptabilité matière).

La comptabilité matière

La mise en place de la comptabilité matière est à replacer dans le contexte de la création de la Direction générale du patrimoine de l'Etat (DGPE), en 2008. Sa mission est, entre autres, de tenir la comptabilité matière du patrimoine de l'Etat, véhicules, autres matériels, bâtiments. Pour alimenter leurs fichiers, la DGPE est en principe présente aux Commissions de réception, mais dans les faits, comme l'observe l'IGF, elle ne l'est que rarement. (La DGPE est administrateur de crédit pour une part des DCIM : carburant, véhicules, eau, électricité, téléphone, loyers et nettoyage, imprimés de valeur.)

Au-delà de la tenue d'inventaire par la DGPE, la mise en place d'une comptabilité matière est tentée depuis le mois d'octobre 2008 dans trois Ministères pilotes : MEBA, Ministère des relations avec le Parlement et MEF. Un logiciel de comptabilité matière est testé, SIGCM (système informatique de gestion de la comptabilité matière).

Une *Etude sur la réforme du circuit de la dépense et la responsabilité des acteurs* est au stade de validation.

La déconcentration des services de vérification et de validation des mandats de la Paierie générale auprès de certains Ministères n'a pas encore été réalisée.

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* recouvre plusieurs types de dépenses. Elle ne doit pas être confondue avec le *déblocage*, qui est un mode d'exécution de la procédure simplifiée.

Les types de dépenses de la procédure simplifiée

La procédure simplifiée recouvre plusieurs types de dépenses, telles qu'elles figurent au tableau 20.1.

Tableau 20.1 – Les dépenses de la procédure simplifiée

Type de dépense	Déblocage			Poursuite de la procédure	Retour des pièces chez
Salaires		NON		Arrêt	Payeur général
Subvention	OUI		Virement au compte du bénéficiaire au Trésor ou dans une banque commerciale	EPE : procédure normale ou simplifiée Autres : arrêt	Comptable de l'EPE
Dette		NON		Arrêt	Payeur général
Approvisionnement des régies d'avances et des caisses de menues dépenses	OUI		Virement au compte du bénéficiaire au Trésor	Dépense selon les procédures de la régie	Comptable du régisseur (Payeur général ou Trésorier régional)
Titre 5	OUI		Exceptionnellement, virement au compte du maître d'ouvrage délégué dans une banque commerciale	Dépense selon les procédures du maître d'ouvrage délégué	??? Payeur général ou Ordonnateur (Préciser)
Titre 3	OUI		Virement au compte du bénéficiaire au Trésor ou dans une banque commerciale	Dépense selon les procédures du bénéficiaire	Ordonnateur
Ordre de paiement	OUI		Virement au compte au Trésor d'un DAF	Dépense hors procédure, régularisée	Ordonnateur

La procédure simplifiée est naturelle dans les cas où le contrôle du service fait perd de sa pertinence :

- les subventions ;
- le service de la dette ;
- les salaires ; le contrôle du service fait, individuellement par les agents, est impossible ;
- l'approvisionnement des régies d'avances et des caisses de menues dépenses (le service fait ne pourra être contrôlé qu'ultérieurement, lors de la dépense) ;
- certaines dépenses de fonctionnement ; par exemple les dépenses liées à des abonnements (eau, électricité, téléphone, ...) pour lesquels la vérification du service fait lors de chaque paiement de facture n'a pas grand sens.

De ce constat, il est résulté une liste de dépenses éligibles à la procédure simplifiée, telle qu'elle figure dans l'encadré *Liste des dépenses éligibles à la procédure simplifiée* (en dehors des subventions, du service de la dette et des salaires). Un élément de la liste doit être sélectionné dans le CID. Elle s'impose donc en principe à tout utilisateur.

Liste des dépenses éligibles à la procédure simplifiée

- approvisionnement d'une caisse de menues dépenses ;
- approvisionnement d'une régie d'avance ;
- loyers ;
- 90 % des frais de mission à l'extérieur du Burkina Faso ;
- déblocage de fonds ;
- dommage et intérêts ;
- eau, électricité, téléphone et frais postaux ;
- évacuation sanitaire ;
- frais de mission de **(préciser)??**
- frais de transit ;
- frais de transport à l'extérieur ;
- frais de transport définitif ;
- honoraires d'avocat et frais d'huissier ;
- prestations intellectuelles ;
- reliquat de frais de mission ;
- remboursement de frais de transport à l'extérieur ;
- remboursement de frais de scolarité enfants (diplomates) ;
- remboursement de frais de transport (diplomates) ;
- remboursement de frais médicaux (diplomates) ;
- remise vente de timbres ;
- renouvellement d'une régie d'avance ;
- renouvellement d'une caisse de menues dépenses ;
- transfert de fonds ;
- transport de bagages ;
- frais d'hébergement ;
- dommages et intérêts ;
- régularisation des avances du Trésor.

Le déblocage

Le déblocage est une mise à disposition de fonds au profit d'un régisseur ou d'un gestionnaire de crédits habilité à cet effet. La dépense est alors payée par ce bénéficiaire, en principe selon les règles de la dépense publique (organisation d'une mise en concurrence, constatation du service fait, ...). Différents cas sont envisageables. Les fonds sont virés, dans un premier temps au compte au Trésor du gestionnaire de crédit public (souvent un DAF), qui, dans un deuxième temps, opère le transfert au profit du bénéficiaire (cas d'une subvention à un organisme privé) ou tire des chèques au profit des fournisseurs du bénéficiaire (cas d'une subvention à une Direction).

Le débloqué est demandé par un Ministre technique au Ministre de l'économie et des finances. Ce dernier prend une décision de virement de fonds. Le Payeur général ne dispose d'aucun autre justificatif.

Différents cas de déblocage :

- Subvention à un établissement public. Les fonds sont virés au compte au Trésor de l'EPE puis dépensés sous le contrôle du comptable public et du Contrôleur financier de l'EPE.
- Subvention à une structure de l'administration. Les fonds sont virés au compte au Trésor du DAF ou d'un Directeur ; les pièces remontent en principe à l'ordonnateur.
- Subvention à un organisme privé. Les fonds sont versés au compte en banque commerciale du bénéficiaire et dépensés selon ses propres règles.
- Approvisionnement des régies d'avance et des caisses de menues dépenses.
- Débloqué pour paiement de frais de fonctionnement d'un organisme privé.

Il convient de revenir sur quelques-uns de ces différents cas.

Déblocage pour paiement de frais de fonctionnement d'un organisme privé.

L'opération, bien qu'imputée au titre 3, s'apparente en fait à une subvention. En effet, le contrôle de la dépense après le déblocage par le niveau central (DGB et Trésor), s'il est de droit inexistant dans le cas d'une subvention, est très limité dans le cas concerné ici. L'encadré déblocage au profit d'une manifestation illustre ce cas.

Déblocage au profit d'une manifestation

Il peut y avoir un régisseur (par exemple si la manifestation se tient chaque année) ou ne pas y en avoir. Le président du comité d'organisation ou une personne désignée par lui signe des chèques.

Pour obtenir le déblocage des fonds, un plan de dépense est transmis à la DGB. En principe, pour être éligible à la procédure simplifiée, les dépenses du titre 3 doivent être conformes à une liste, que l'on trouve dans le CID, qui est celle de l'encadré *Liste des dépenses éligibles à la procédure simplifiée*. En pratique, des débloqués sont accordées pour des dépenses de natures très différentes ; du reste, l'organisation d'une manifestation, qui implique presque systématiquement le recours au déblocage, ne figure pas parmi la liste des dépenses éligibles.

Lors du déblocage d'une dépense du titre 3, l'imputation provisoire de la dépense se fait au niveau du titre. Les pièces justificatives sont en principes transmises à l'ordonnateur (DGB ou Direction régionale), qui peut alors pratiquer une régularisation de l'imputation provisoire. Souvent, les pièces ne sont pas transmises. Le reliquat du déblocage doit être reversé au Trésor, mais il est très rare qu'il y ait un reliquat.

Jusqu'en 2005, les pièces justificatives devaient parvenir au comptable, mais devant les difficultés que celui-ci rencontrait pour obtenir les pièces, il a été décidé de les orienter vers l'ordonnateur, ce qui ne rend pas la transmission des pièces plus fréquentes, mais atténue la portée de la non-transmission. Les pièces doivent être transmises dans un délai, mais il n'y a pas de sanction en cas de transmission hors délai ou de non-transmission. Il faut signaler que la non justification d'un déblocage empêche le déblocage suivant relatif à la même nature de dépense.

C'est cette dernière catégorie de dépense qui pose problème dans le cas de la procédure simplifiée et non l'ensemble de la procédure elle-même. En effet, comme indiqué dans l'encadré sus-mentionné, les pièces justificatives ne retournent pas au comptable et pas toujours à la DGB, qui devrait effectuer un contrôle a posteriori (par la *Direction de l'ordonnancement et de la comptabilité*).

Le déblocage est opéré à la demande d'un Ministère. Jusqu'au premier janvier 2010, la *Direction de l'exécution et des statistiques budgétaires* instruisait le dossier et le transmettait au Contrôleur financier et le Ministre signait. A partir du premier janvier 2010 le dossier du ministère est transmis directement au Contrôleur financier, sans passer par la Direction de l'exécution et des statistiques budgétaires. La DGB, à travers la DOC, intervient une seule fois lors de l'émission du mandat.

Il faut signaler que des plans annuels de déblocage sont montés au niveau des DAF des ministères et institutions. Ces plans sont soumis à examen et validation à un comité présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Pour poursuivre l'évaluation des risques de cette catégorie de procédure simplifiée, il convient de noter que le déblocage est l'une des dépenses de la liste des dépenses éligibles à la procédure simplifiée qui s'impose à l'utilisateur du CID. On peut donc penser que, dès lors que la dépense est hors liste, il suffit de sélectionner *déblocage* dans le CID pour exécuter n'importe quelle dépense.

Dès lors, il est possible de payer n'importe quel fournisseur par déblocage. Dans ce cas, en effet, les fonds sont virés, comme dans le cas d'une subvention, au compte du gestionnaire de crédit (par exemple un DAF ou un Directeur). Cette étape est retracée dans le CID. Par la suite, 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*. Il faut noter cependant qu'il est difficile à un DAF de payer un fournisseur en dehors des règles de dépenses publiques. Dans tous les cas, il est obligé de fournir les pièces qui ont motivé le paiement à la Direction générale du budget.

Subvention à une structure de l'administration. Les fonds sont virés au compte au Trésor du DAF ou d'un Directeur ; les pièces remontent en principe à l'ordonnateur. Le problème de l'imputation budgétaire est traité d'une façon contestable. En effet, l'autorisation de déblocage ne fait généralement référence qu'à une seule rubrique de la nomenclature budgétaire, ce qui permet une imputation avant dépense.

On peut néanmoins considérer que ces fonds sont gérés au profit des destinataires des transferts. En raison de l'absence d'une structure autonome appropriée, la gestion de ces fonds est confiée à une structure de l'administration qui dispose des compétences techniques pour assurer la bonne exécution. Par exemple, les fonds au profit des journées nationales de vaccination sont destinés à l'organisation desdites journées (achats de vaccins, prise en charge des agents vaccinateurs, ...) ; on pourrait alors considérer que ces dépenses ne sont pas des dépenses de fonctionnement de l'administration, mais de l'opération spécifique concernée.

Approvisionnement des régies d'avance et des caisses de menues dépenses. Là encore, le recours aux régies d'avances peut ne pas être totalement justifié. La régie d'avance présente cependant l'avantage, relativement à d'autres catégories de déblocage, d'être placée sous la responsabilité d'un comptable public (directement si le régisseur a cette qualité, indirectement si le régisseur est sous la responsabilité d'un comptable public auquel il est rattaché). Le *Décret N°2008-326/PRES/PM/MEF portant organisation et fonctionnement des régies de recettes et des régies d'avances de l'Etat et des autres organismes publics* définit les critères d'éligibilité des dépenses aux régies d'avances. Ce dispositif sera complété par un arrêté portant détermination des dépenses éligibles aux régies d'avances.

Marchés publics. La procédure simplifiée ne peut concerner les marchés publics que dans certains cas, par exemple dans celui de la maîtrise d'ouvrage déléguée, dont le périmètre a tendance à s'élargir (voir plus loin).

Ordre de paiement. Une dernière catégorie de déblocage s'apparente à une procédure d'urgence. Il est utilisé essentiellement dans le cadre des voyages du Président et du Premier Ministre. Sur la base d'une décision du MEF, un *ordre de paiement* (OP) est émis au profit d'un bénéficiaire, généralement un DAF. L'opération est régularisée plus tard par émission d'un mandat. Les régies d'avance de frais de déplacement et de mission étaient souvent alimentées par des OP. Depuis 2010, cette catégorie est exclue de ce type de procédure. Les fonds sont versés au compte au Trésor du DAF concerné, sans contrôle du Contrôleur financier.

L'importance des débloques est à mettre en relation avec la répartition des règlements par le payeur (trois premiers trimestres de 2009) :

- virement dans des comptes de dépôts au Trésor : 62 % ;
- virement en banque, CCP, paiement à la caisse : 38 %.

Au total, il n'existe pas de base juridique claire en matière de définition des procédures d'exécution de la dépense publique.

Il existe des plans de déblocage de l'ensemble des Ministères et institutions, soumis à un comité composé du DGCF, du DGB, du DGCTP, du DGMP, et présidé par le Ministre de l'économie et des finances. Un projet de dépense est associé au déblocage, de sorte que le comité a la possibilité de ne pas accepter des dépenses dont la nature semble ne pas correspondre à la procédure.

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 ne remontent pas au niveau central, la déconcentration des services du budget et du Trésor étant désormais une réalité. Voir pour plus de précisions l'encadré *Les délégations de crédit*.

Les délégations de crédit

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 (procédure normale ou procédure simplifiée). Après service fait, le gestionnaire transmet le dossier pour établissement du mandat 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.

La délégation de crédit est imputée sur le titre 3. En effet, la délégation précise la nature des dépenses autorisées au niveau de l'article. Dans la quasi-totalité des cas, les deux articles mis à contribution sont :

- article 62 : achat de biens et services ;
- article 24 : matériel et mobilier.

Il apparaît cependant que le crédit délégué n'est pas dans tous les cas une simple autorisation de dépenser, suivie par une consommation dans la chaîne de la dépense. Le tableau 20.2 fait en effet apparaître des paiements directement au titre de ces crédits délégués, plus importants que les paiements aux fournisseurs.

Tableau 20.2 – Structure des paiements des Trésoriers régionaux (neuf mois de 2009)

Nature	montant	%
ETAT	7 315 683 189	13,78 %
Bons de caisse	2 735 105 697	5,15 %
Crédits délégués	2 768 082 851	5,21 %
Avis de crédit	464 969 116	0,88 %
Transferts fournisseurs Etat	1 347 525 525	2,54 %
PENSION	7 970 401 544	15,01 %
Pensions étrangères	2 139 831 844	4,03 %
Pensions CARFO	5 822 219 700	10,96 %
Pensions Alimentaires	8 350 000	0,02 %
Comptes de dépôt	20 526 862 282	38,65 %
Services non personnalisés	639 269 210	1,20 %
Mandats Collectivités Territoriales	16 519 327 884	31,11%
Mandats Communaux	15 383 787 633	28,97 %
Mandats Régionaux	1 135 540 251	2,14 %
Autres	134 669 204	0,25 %
TOTAL	53 106 213 313	100,00 %

Les délégations de maîtrise d'ouvrage et les agences d'exécution

Le recours à des agences d'exécution a tendance à s'étendre. Il est conseillé et un bureau d'appui à la maîtrise d'ouvrage a été créé. Un déblocage permet de loger les fonds au Trésor dans un compte au nom de l'agence. Les décaissements sont faits après prestation ou selon l'état d'avancement. Les opérations de dépense sont internes à l'agence. Les fournisseurs sont choisis selon des procédures internes d'appel d'offres, le maître d'ouvrage délégué n'étant pas contraint par les procédures du code des marchés publics (un réexamen de cette situation est en cours, à l'issue duquel le code des marchés publics pourrait s'imposer). Les agences sont cependant tenues de tenir à disposition les pièces justificatives de la dépense.

Ce mode de dépense, qui n'est autre qu'une délégation de maîtrise d'ouvrage, n'est pas irrégulier, mais présente, relativement aux autres types de dépense, des risques particuliers.

L'évaluation de ce mode de dépense est pour l'instant positif (en particulier à la suite des investissements réalisés dans le domaine de l'éducation par FASO-BAARA, qui a réalisé des programmes 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.

LE CONTROLE DU CONTROLE INTERNE DE LA DEPENSE

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. En voici quelques exemples.

PROJETS

1. Absence du livre journal inventaire.

Achats de carburants non justifiés.

Insuffisances constatées dans la description de la nature des articles dans certains achats.

Inexistence de livres comptables.

Absence de liste de présence justifiant des états de paiements.

2. Les dépenses sont effectuées sans une comptabilité régulièrement tenue.

La réglementation des marchés publics a été littéralement occultée dans les commandes et achats effectués.

La mission n'a pu obtenir les relevés des comptes bancaires, les souches de l'ensemble des chéquiers, les états de rapprochements bancaires et les livres journaux de banque.

La mission n'a trouvé aucun support de gestion des consommables et du carburant.

STRUCTURES

1. Encaissements faits en numéraires et non reversés dans les comptes, et d'autre part différents retraits personnels.

2. Ecart entre les montants encaissés à la gare et ceux reversés au titre des recettes du bureau au Trésor public.

Le suivi des quittanciers n'était pas matérialisé dans un registre de comptabilité matière.

Un certain nombre de quittanciers n'ont pu être mis à disposition

MARCHES

1. Les bordereaux à la disposition du gestionnaire matière sont surchargés de ratures et sont illisibles.

2. La mission a effectué des sorties de terrain afin de s'assurer de la bonne fonctionnalité des véhicules livrés et de s'assurer qu'elles sont conformes aux spécifications techniques telles que spécifiées dans le DAO et dans les instructions aux soumissionnaires. L'état des constats de terrain se résume comme suit : ...tableau relatif aux 25 véhicules qui fait apparaître de graves défaillances pour tous les véhicules.

3. La réception définitive de l'ouvrage devait intervenir, à la demande de l'entrepreneur, un an après la réception provisoire. La mission a constaté que cette réception n'a pas encore eu lieu parce que l'entrepreneur ne l'a pas demandée.

La mission a constaté que des malfaçons avaient été constatées par la commission de réception.

Bien que les travaux de correction n'aient pas été exécutés, un autre procès verbal a levé les réserves émises dans le premier procès verbal

4. Le déplacement de la mission sur le terrain a permis de faire les constats ci-après :

- Au titre de l'installation d'une base vie du chantier :

Deux éléments composent cette rubrique ; ce sont :

- La construction de trois villas de grand standing équipés, meublés et fonctionnels.

- Les frais de fonctionnement des véhicules.

La mission constate en lieu et place de trois constructions nouvelles la présence de trois bâtiments vétustes datant de la mise en place du chantier de construction du barrage (environ cinq ans) équipés de meubles en état de délabrement avancé. Ces bâtiments non carrelés, lézardés et aux fils électriques apparents, ne répondent pas au qualificatif de "villa grand standing".

- Au titre de l'installation d'une unité de concassage :

La mission a constaté que l'installation de l'unité de concassage date du début des travaux de construction du barrage en 2005 et non en 2008.

Procès verbal de réception provisoire des travaux :

...

1) De l'installation de la base vie :

Ces installations sont conformes aux prescriptions du marché. Toutefois, les dégradations constatées sont en cours de réparation et l'ameublement demeure dans un état passable.

2) De l'unité de concassage

La commission a constaté l'installation effective de l'unité de concassage et sa présence physique sur le site.

Au total, sur 56 dossiers de contrôle examinés (contrôles en 2008 et 2009), 17 faisaient état d'un service mal fait, mais accepté par les commissions de réception, soit un taux de 30 %. Dans la définition de service mal fait qui a été retenue, sont éliminés les défauts d'exécution mineurs (ainsi, dans le cas d'un bâtiment, service mal fait suppose au moins plusieurs fissures).

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)	Justification
B	i) Les mesures de contrôle des engagements des dépenses sont en place et limitent effectivement les engagements aux ressources effectivement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour la majorité des types de dépenses, avec quelques petites exceptions.	i) Le CID limite effectivement les engagements disponibles aux dotations votées. L'exception notable des avances de trésorerie a disparu en 2009. Demeure l'exception limitée des ordres de paiement.
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.
C	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, paiement de la dette, et subventions. Les subventions (titre 4) incluent des dépenses qui sont en fait des dépenses de fonctionnement, mais leur inscription au titre 4 permet d'éviter la chaîne de la dépense. 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 a subi de profonds changements depuis 2007.

Le système de vérification interne

Le système de vérification interne se compose de corps à compétence interministérielle, l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat (ASCE) et l'Inspection générale des finances (IGF), et de corps à compétence ministérielle dans chaque Ministère (les inspections dites techniques) ; parmi celles-ci, deux sont importantes pour les finances publiques, l'Inspection générale du Trésor (IGT) qui a compétence sur les comptables publics et les services du Trésor et l'inspection générale du budget (IGB) (Ces corps d'inspection couvrent l'essentiel du champ de la vérification interne).

L'Autorité supérieure de contrôle d'Etat (ASCE)

L'Autorité supérieure de contrôle d'Etat (ASCE), créée à la fin 2007 (loi N° 032-2007/AN du 29 novembre 2007) et mise en place de mai à octobre 2008, a repris les attributions de l'Inspection générale d'Etat, de la Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption et, partiellement de la Coordination nationale de lutte contre la fraude.

Sa mission essentielle, reprise pour l'essentiel de l'IGE, est de contrôler la régularité et la qualité de la gestion des services de l'Etat. Elle est chargée :

- d'étudier les dénonciations des administrés ;
- de suivre la mise en œuvre des recommandations des autres corps de contrôle de l'Etat ;
- de saisir la justice de toute infraction commise par toutes les structures publiques et leurs agents et de suivre les procédures judiciaires ;
- de lutter contre la corruption.

L'ASCE est membre du Forum des inspections générales d'Etat, (FIGE) et elle participe régulièrement à ses travaux.

L'ASCE - qui a préséance sur tous les autres organes de contrôle administratif - est chargée de leur coordination technique et reçoit copie de tous leurs rapports. En 2009, l'ASCE a reçu environ 270 rapports.

Elle peut être saisie par le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement.

La programmation et les procédures de contrôle sont identiques à celles de l'ancienne IGE détaillées dans le précédent rapport (rapport PEFA 2007) et s'inspirent des normes INTOSAI. Un comité de validation des rapports chargé de veiller à la qualité des rapports ainsi qu'à l'adéquation entre le mandat donné aux contrôleurs et les rapports a été institué.

L'organisation de l'ASCE

Elle est composée de quatre départements de contrôles : finances publiques (DFP), Administration publique (DAP), lutte contre la corruption (DLC) et suivi de la mise en œuvre des recommandations et des actions en justice (DSRAJ).

L'effectif est de 52 agents (avril 2009) dont 14 Contrôleurs d'Etat et 37 agents d'appui et soutien logistique (dont 12 chauffeurs) qui n'interviennent pas directement dans les contrôles.

Les 15 premiers contrôleurs d'Etat ont été nommés en conseil des Ministres, 7 provenant de l'ex IGE (qui comptaient 20 inspecteurs), les autres provenant d'autres corps. Les textes prévoient la possibilité de recruter sur concours, ceux-ci étant organisés par la Fonction publique avec l'ASCE.

Le premier Ministre adresse chaque année une lettre de mission au Contrôleur général d'Etat lui indiquant les objectifs de l'année et les résultats attendus de lui. L'ASCE élabore et

adopte son programme de travail qu'il communique au Premier ministre pour information. Le programme précise en terme quantitatif les missions qui doivent être réalisées.

Dans la pratique, toutefois, l'essentiel de l'activité de l'ASCE depuis sa création a consisté à répondre aux demandes de mission venant du Premier Ministre suite à des dénonciations. Le programme de travail n'a pas été entièrement exécuté en 2009 à cause de ce flux de demandes non prévues qui représentent plus de 60 % de l'activité.

Les modalités du contrôle

Les contrôles sont inopinés et commencent par une situation de caisse. Les manquements de caisse sont fréquents. Au-delà du contrôle de régularité des pièces, les diligences comprennent un contrôle du service fait. Les contrôleurs se forment actuellement à l'audit de performance. Chaque contrôle dure environ 10 à 14 jours. Chaque contrôleur fait environ 5 à 6 contrôles par an.

Les rapports sont transmis, après contradiction des responsables de l'entité contrôlée, au Président du Burkina Faso, au Premier Ministre et au Ministre qui a la tutelle sur l'entité contrôlée.

Les recommandations sont adressées aux responsables des entités contrôlées qui ont la responsabilité de leur mise en œuvre.

Les recommandations sont suivies soit sur place (une fois sur cinq, les contrôles peuvent alors être menés peu de temps après la notification de la recommandation) soit sur pièces (quatre fois sur cinq, par courrier de la personne à qui la recommandation était adressée indiquant que la recommandation a été suivie).

Le suivi des recommandations n'est pas encore informatisé.

L'ASCE doit, selon les textes, remettre officiellement un rapport général annuel d'activité au Président du Faso lequel est ensuite rendu public. Le rapport 2009 entièrement rédigé en fin février 2010 n'a pas pu être communiqué à la mission car il n'avait pas été encore remis au Président du Faso en mai 2010.

Les saisines de la juridiction pénale par l'ASCE ont concerné 9 dossiers pour des faits de détournements de deniers publics et de malversations diverses en 2009 (2 pendant le dernier trimestre de 2008).

L'inspection générale des finances (IGF)

L'IGF est rattachée au Ministre de l'Economie et des Finances. Elle a compétence sur tous les Ministères et institutions dans les matières financières.

Elle a fait l'objet d'un nouvel arrêté d'attribution, d'organisation et de fonctionnement le 2 octobre 2008, dans le cadre de la fusion des deux Ministères chargée de l'économie et des finances.

L'IGF a été considérablement renforcée depuis 2007, ses effectifs d'inspecteurs ayant été doublés.

Le renforcement de l'IGF

Une direction du contrôle interne des services (du Ministère) s'est ajoutée aux trois anciennes directions existantes, (contrôle des services fiscaux et financiers, contrôle des services financiers et comptable des administrations civiles et militaires, contrôle des projets, établissements publics, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte, contrôle des autres services publics et des représentations à l'extérieur). Le nombre d'inspecteurs est passé de 15 (y compris leur chef) à 27 en janvier 2010 (la liste transmise fait apparaître 32 inspecteurs, 4 directeurs et un inspecteur général (24 en décembre 2009)). Le nombre total d'agents est de 48 (deux secrétaires et 6 chauffeurs). Elle a été transférée dans des locaux nouveaux à Ouaga 2000, très fonctionnels et spacieux, qui sont en cours d'équipement informatique (la connexion au net et à CID se fera en juin).

La procédure d'élaboration du programme a subi peu de changements.

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) (CASEM maintenant) 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 comportait 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 et de 5 projets.

Le programme d'activités 2010 et le rapport d'activité 2009 font clairement apparaître le changement d'échelle de l'activité de l'IGF

Tableau 21.1 – Programme d'activité 2010 de l'IGF

Domaines	Structures de l'Etat	EPE, sociétés d'Etat et projets	Contrôle dans le cadre du PDDEB	Marchés publics	Projet PNUD	Missions commandées
Nombre de contrôle	*5 structures fiscales (conjoint) *8 chancelleries *5 structures centrales du MEF *5 structures déconcentrées du MEF	*10 EPE *2 sociétés d'Etat *5 projets	*45 DPEBA *13 DREBA	60	A la demande	10

A partir de 2010, l'IGF compte contrôler tous les DAF des Ministères (environ 40 ; 30 dans les Ministères et 10 dans les institutions)

Tableau 21.2 – Rapport d'activité 2009 de l'IGF

Domaines	Structures de l'Etat	EPE, sociétés d'Etat et projets	Contrôle dans le cadre du PDDEB	Marchés publics	Projet PNUD	Missions commandées
Nombre de contrôles	*12 (dont Direction de la solde et la Direction générale des marchés publics) *4 missions conjointes *3 ambassades	*10 EPE *2 sociétés d'Etat *5 projets	39 DPEBA/ DREBA	53	8	13

L'auto saisine reste la base du programme. Par ailleurs, l'IGF peut être amenée à répondre à des demandes du Président du Faso, du Premier Ministre, des Ministres, des autres organismes publics (administrations) et des bailleurs de fonds telles qu'elles peuvent s'exprimer en cours d'année. Elles n'empiètent pas sur l'autonomie de programmation de l'IGF.

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 en moyenne 10 jours. Elles sont inopinées. Elles portent parfois (environ 20 % du temps) sur les procédures internes de contrôle (contrôle de second niveau)

Les méthodes n'ont pas été modifiées (voir rapport 2007).

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations s'est renforcé. Un récapitulatif des recommandations (27 pages) est rédigé et a été transmis à la mission PEFA. Le suivi des recommandations est assuré par l'ASCE à qui toutes les recommandations sont transmises. En interne, l'IGF s'assure de la mise en œuvre des recommandations et cette fonction a été très renforcée sans être toutefois informatisée, ni donner lieu à des missions spécifiques.

Ce suivi doit être encore renforcé par la réunion sous la présidence du Ministre de l'économie et des finances de tous les IGF afin d'examiner toutes les recommandations et définir les meilleures voies pour qu'elles soient mises en œuvre.

L'IGF établit chaque année un rapport d'activité sous forme de tableau (objectifs spécifiques/Activités/Résultats attendus° résultats atteints) de trois pages. Il n'établit pas de rapport public.

L'inspection peut mettre les comptables en débet, mais elle n'a pas utilisé cette possibilité jusqu'à maintenant.

Les rapports de l'IGF sur les marchés publics ont été consultés par l'équipe de la mission PEFA (voir l'indicateur PI-19). Sur un large échantillon de ces rapports il ressort que ces travaux sont de bonne qualité sur le plan des méthodes et de l'analyse de régularité mais qu'ils présentent quelques lacunes relativement à l'analyse de l'efficacité et de l'efficacité de la dépense publique.

Conclusions sur les méthodes de l'IGF à partir de l'examen d'un échantillon de rapports

Les contrôles des marchés par l'IGF sont normalisés. Ils portent aussi sur le service fait.

Ils reflètent des investigations méthodiques et approfondies bien menées et bien reportées ; sont ainsi systématiquement analysés : le contexte, les diligences mises en œuvre (entretien et examen des documents du marché), les procédures de passation des marchés, l'exécution avec, y compris, une visite sur place. Les contrôles sont rapides. Ils sont suivis de recommandations détaillées et précises.

Néanmoins, quelques lacunes peuvent être relevées :

- Aucun contrôle des prix n'est effectué pour détecter d'éventuelles surfacturations ou ententes (ex : marché d'acquisition de matériel roulant) ;
- Aucun contrôle de consommation n'est non plus réalisé

Absence de contrôle de la consommation l'exemple des commandes de RTB

La consommation en carburant par RTB n'a pas été contrôlée alors que cette consommation présente des anomalies : une commande très élevée : 200 000 litres commandés pour un coût total de 135 474 000 FCFA ; un échéancier de commande (incomplet) discontinu qui montre que la moitié environ du marché a été livré dans les trois derniers mois (en millions de FCFA : 02 octobre : 10 millions, 22 octobre : 10 millions, 15 novembre : 10 millions, 17 novembre 10 millions, 24 décembre : 15 millions, 30 décembre : 10, 474 millions.).

- L'IGF ne contrôle ni l'efficacité, ni l'efficacité des marchés, ni les gaspillages de ressources qu'ils peuvent représenter comme le montrent les deux exemples dans l'encadré.

Exemple de mauvais emplois des fonds publics

*Commande des fibres optiques par le Ministère des postes et des technologies de l'information et de la communication sans l'accord d'ONATEL, l'opérateur, qui a entraîné la résiliation du marché en cours d'exécution : « l'exécution du marché est devenu impossible du fait du refus d'Onatel de laisser les travaux se poursuivre sur son réseau, cette dernière souhaitant réaliser elle-même les travaux (sous-tubage) pour le même devis ». Cette absence de coordination aurait mérité d'être analysée dans la perspective d'une sanction des auteurs de cette commande et, pour le moins, d'être rendue public.

*A l'occasion du Contrôle de la construction des bureaux du haut Commissariat de la Gnagna (2009 044 MEF/IGE) l'IGF a relevé de graves insuffisances du MATD dans la passation des marchés publics :

- Absence de moyens pour la conservation et la gestion des pièces de marchés ;
- Les Plans annuels de passation des marchés ne sont pas validés (pas de visa de la DGMP) et leurs suivis ne sont pas rigoureux (le marché contrôlé a été inscrit en 2005, 2007, 2008 et finalement résilié) ;
- Les procédures de lancement du marché ont été lancées sans l'assurance de la disponibilité des crédits nécessaires à son financement.

L'Inspection générale du Trésor

L'Inspection Générale du Trésor (IGT) est chargée de la vérification de la gestion des comptables centraux et déconcentrés de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, ainsi que des autres comptables 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).

Les comptables contrôlés

Le nombre de comptables patent contrôlés directement ou dont le contrôle est suivi par l'IGT a beaucoup augmenté.

Les comptables publics contrôlés par l'IGT

Comptables spéciaux relevant de structures sous tutelle : 257 régisseurs d'avances ; 414 régisseurs de recettes ; 1 receveur de créances diverses (relève de l'Agence judiciaire du trésor) ; 76 receveurs des administrations financières (68 receveurs des impôts ; 8 receveurs des douanes) ;

Comptables directs du Trésor : 3 comptables centraux ; 13 comptables de structures comptables déconcentrées (Trésorier régionaux) ; 1 trésorier des missions diplomatiques et consulaires, 86 percepteurs au niveau national et 17 percepteurs spécialisées, 28 trésoriers et 5 percepteurs auprès des missions diplomatiques et consulaires du Burkina Faso à l'étranger.

De plus l'IGT doit contrôler les personnes non comptables publics qui manient des fonds publics.

Les comptables de fait (voir l'analyse de la chaîne de la dépense et les procédures simplifiées)

Certains comptables gèrent de façon patente des fonds publics sans être comptables publics. Ils sont comptables de structures ad hoc (pour une manifestation par exemple) qui relève d'un comité d'organisation ; les fonds sont versés à un compte du Trésor sur la base d'un plan prévisionnel de dépenses ; le chéquier est géré par le président de la structure et le chargé de la commission des finances. Quand le compte est clôt le comptable justifie les dépenses par rapport au plan prévisionnel, reverse le reliquat et transmet les pièces justificatives au Budget (elles ne vont pas à la Cour des comptes, ni à un comptable public). Le chéquier est restitué. Leurs gestions peuvent être contrôlées par l'IGT si elle en a connaissance.

Les effectifs ont été très légèrement augmentés. Actuellement, l'IGT compte en son sein l'Inspecteur Général et 7 Inspecteurs vérificateurs (3 en 2007). Cette équipe peut se faire assister par les Inspecteurs vérificateurs relevant des structures comptables déconcentrées que sont les 13 Trésoreries régionales et la Trésorerie des missions diplomatiques et consulaires qui comptent 26 inspecteurs (25 en 2007). Ces vérificateurs 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 vérifications et contrôles 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 ; des régisseurs et des receveurs des administrations financières ; des Agents comptables des EPE) ;
- 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.

La périodicité des différentes missions (sommaires et approfondies) qui figuraient dans le rapport 2007 (encadré *Les vérifications des comptabilités par l'IGT*) et leur contenu ont été modifiés en 2009 (à l'occasion de la tenue d'un forum en février 2009).

Tableau 21.3 – Normes de périodicité et de délais des vérifications (Circulaire N° 2009/004/MEF/SG/DGTCP/IGT)

	Périodicité		délai		Structure chargée de la vérification
	Sommaire	Approfondi	Sommaire (j)	Approfondi	
Comptables directs du Trésor					
Comptables principaux de l'Etat	Sem.	2 ans	14	28	IGT
Comptables principaux de l'Etat (caisse)	Mois		5		CPE
Trésoriers régionaux	Sem.	2 ans	5	21	IGT
Trésoriers régionaux (caisse)	Mois.		5		IPC
Trésoriers principaux	Sem.	2 ans	5	14	IGT/IPC
Percepteurs (à l'intérieur)	Trim.	An	2	7	IPC
Percepteurs Spécialisés	PM	PM	PM	PM	IGT/RG
Trésorerie des missions Dipl. et Cons.		2 ans		21	IPC/IGT
Trésoriers à l'étranger		3 ans		21	IPC/IGT
Percepteurs à l'étranger		3 ans		21	IPC/IGT
Comptables spéciaux du Trésor					
Receveurs de la DGI	PM	Sem.	PM	14	IGT/RG/IPC
Receveurs de la DGD	PM	Sem	PM	10	IGT/RG/IPC
Receveur des créances diverses	Trim.	An	5	14	IGT/RG
Régisseurs de recettes		Sem		3	IGT/RG/IPC
Régisseurs de recette de péage		Mois		3	IGT/RG/IPC
Régisseurs d'avances		An		3	IGT/PG/IPC
Agents comptables					
Agents comptables	PM	2 ans	PM	21	IGT

Cette norme n'est pas réaliste.

Le nombre total d'agents IGT nécessaires pour réaliser ces missions peut être estimé (voir encadré la méthode utilisée) entre 36 et 48 selon les hypothèses de participations de l'inspecteur à la mission. Il existe un écart entre les nombres de jours qu'imposent les règles et rythmes de contrôle et les disponibilités en moyens de contrôle.

Normes de contrôle de l'IGT et ressources disponibles

On peut calculer (sans prendre en compte les Trésoriers principaux dont on ignore le nombre) que ces missions non compris les temps de déplacements et sans doute la production du procès verbal, et si on compte 200 jours de travail, nécessitent la mobilisation de 44 personnes au total (IGT, IPC, PG, RG) si l'on considère que chaque structure consacre un seul vérificateur à chaque mission et que le temps des missions est exprimé en H/j et non en jours.

En supposant que les missions IGT seule mobilisent 2 vérificateurs et que les missions conjointes (IGT /IPC, IGT/RG et IGT/RG/IPC) nécessitent un vérificateur de chaque structure sur la totalité de la durée de la mission, le nombre de vérificateurs IGT nécessaire s'élève à 48 personnes.

Ce chiffre ne tient pas compte des nombreuses autres tâches qui incombent à l'IGT.

Si l'on considère que la part d'agent de l'IGT nécessaire à une mission conjointe est 0,5 lorsque la mission est menée avec une seule autre institution et 0,3 lorsqu'elle est menée avec 3 autres institutions, le nombre d'agents IGF nécessaires est de 36.

La vérification sommaire consiste en la vérification de la caisse, des timbres fiscaux, des ressources collectées et reversées et des quittanciers.

Le programme d'activités de contrôle de l'IGT prend cette norme comme référence.
2009 :

Le programme d'activité de l'IGT pour 2009

En matière de vérification sommaire et inopinée

- La vérification des 3 comptables centraux et des 13 Trésoriers régionaux ;
- Le suivi des contrôles sommaires et inopinés des trésoriers régionaux et des percepteurs à l'intérieur.

En matière de vérification approfondie :

- Le contrôle d'un comptable central, de deux trésoriers régionaux et sept comptables à l'étranger;
- Le contrôle d'un nombre non explicité de comptables de structures sous tutelle (le nombre n'est pas explicité) dont 10 EPE

La vérification approfondie a fait l'objet d'une formalisation dans un guide (guide du forum de 2009).

La vérification approfondie a fait l'objet d'une formalisation dans un guide (guide du forum de 2009).

L'IGT fait aussi pour le Comité de direction de la DGTCP la synthèse des rapports bimestriels des contrôles internes des structures comptables de la DGTCP.

Le contrôle interne à la DGTCP

Depuis 2005, le contrôle interne a été déployé ou redéployé dans les structures comptables de la DGTP qu'elles soient centrales (ACCT, Paierie générale, Recette générale) ou régionales (les 13 trésoreries régionales et la trésorerie des missions diplomatiques et consulaires).

Le contrôle interne est placé sous la responsabilité du fondé de pouvoir des trois comptables centraux des 13 trésoriers régionaux et de celui du Trésorier des missions diplomatiques et consulaires et il est assuré par un cadre A nommé avec la fonction d'inspecteur vérificateur. Le champ de ses contrôles est très large et il englobe à la fois des contrôles de premier niveau (contrôle direct) que des contrôles de second niveau (contrôle des procédures de contrôle) : délais de traitement des dossiers et opérations ; fiabilité comptable ; respect des procédures ; bonne application des outils de pilotage ; gestion du patrimoine ; suivi du personnel et de la sécurité.

Chaque structure de contrôle interne fait un rapport de contrôle interne bimestriel. Les rapports sont transmis à l'IGT dans un délai de 10 jours qui en fait une synthèse pour le Comité de direction et s'assure que les recommandations sont mises en œuvre.

Un contrôle interne sera très prochainement mis en place pour les structures non comptables. Il est fondé sur l'autocontrôle des agents et les audits sectoriels pouvant être menés par l'IGT.

La définition de ce contrôle manque de rigueur (il devrait être un contrôle interne de second niveau) et le personnel paraît très insuffisant. L'autocontrôle ne saurait remplacer un véritable contrôle.

Les travaux de reporting de l'IGT

A 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 défaillants³

Les Inspecteurs vérificateurs de l'IGT procèdent également comme en 2007 à la centralisation et à l'exploitation de nombreux documents, situations et états.

Les documents centralisés et produits 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 des postes comptables et des 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.

³ 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.

Pour chacune de ces tâches, un rapport trimestriel ou mensuel selon les cas est produit.

A l'issue de chaque mission, l'IGT produit un procès-verbal dont les exemplaires sont transmis respectivement au Directeur général du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), au Ministre de l'économie et des finances, à l'Inspecteur général des finances, et au Contrôle général d'Etat.

Le programme d'activités de contrôle l'IGT est, par la force des choses, réduit et partiellement exécuté (en raison de l'insuffisance d'inspecteurs vérificateurs), comme en témoigne le rapport d'activités 2009 produit au 30 septembre 2009.

L'exécution des contrôles 2009 au 30 septembre 2009

Concernant les comptables des structures sous tutelle vérifiés par l'IGT

Le taux des comptables des structures sous tutelle respectant les normes de périodicité de vérification est de 32,27 % ; ces contrôles ont permis de découvrir 7 comptables spéciaux défaillants.

9 missions de vérification approfondies ont été exécutées (7 agences comptables (sur 68) et 2 régies de recettes (sur 414)). Les missions des EPE ont été menées dans le cadre de mission de remise de service et d'installation.

Concernant les comptables directs du Trésor

Aucune vérification sommaire de caisse n'a été réalisée ;

Le taux des comptables directs du Trésor respectant les normes de périodicité de vérification est de 30,83 % au 30 septembre 2009.

7 comptables directs du Trésor ont été vérifiés de façon approfondie (ACCT, Paierie générale et 5 Trésoreries régionales).

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.

Le suivi des recommandations de l'IGT

Les recommandations faites par l'IGT sont nombreuses (elles sont faites à des agents désignés par l'IGT et à l'entité contrôlée). L'ASCE transmet les recommandations (qu'elle centralise) aux Ministères. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'endroit du Ministère de l'économie et des finances et de ses démembrements incombe à l'IGT. Le délai théorique de mise en œuvre est de 1 mois. Elles sont suivies informatiquement. Le suivi prend la forme de lettres du DGTCP aux agents concernés sur la mise en œuvre de la recommandation et du constat sur place lors du contrôle suivant.

Une synthèse est transmise à l'ASCE. Le rapport d'exécution au 30 septembre 2009 de l'IGT indique que « *Les lettres adressées à certains Ministères pour la mise en œuvre des recommandations au cours du premier trimestre sont restées sans suite* » sans que le taux de ces lettres sans suite soit fourni.

L'Inspection générale du budget

L'IGB a été créée en 2007 et instituée en décembre 2008 (arrêté de décembre 2008 relatif à l'organisation de la DGB) dans le cadre de la réforme de la DGB associée à la fusion des deux Ministères des finances et du budget et de l'économie. A l'origine, il s'agissait de constituer une petite cellule d'audit interne, mais finalement une inspection propre à la Direction générale du budget sur le modèle des autres inspections des grandes directions (Trésor, Impôts, douanes) a été créée.

Le texte sur l'organisation de l'IGB est encore en cours de préparation.

L'IGB compte huit inspecteurs en 2009 après l'année de sa création (issus des corps des Conseillers des affaires économiques, Inspecteurs du trésor, Administrateurs des services financiers).

L'IGB est placée sous l'autorité directe du Directeur général du budget qui arrête son programme annuel et l'insère dans le programme d'action de la DGB.

Ses attributions prévues par les textes (arrêté sur l'organisation de la DGB) sont limitées à la DGB et n'ont aucun caractère interministériel.

Les missions de l'IGB

- S'assurer de l'utilisation efficace, rationnelle et sécurisé des moyens de la DGB ;
- Etre appui conseil aux structures de la DGB ;
- Contrôler l'exécution des missions de la DGB
- Définir les normes et les procédures et s'assurer de leur application au niveau de la DGB.

L'IGB a cependant mené beaucoup de missions en dehors du champ de la DGB sur ordre de mission du Ministre, parfois de façon conjointe avec l'IGF. Elle contrôle notamment les subventions.

Les contrôles de l'IGB en 2009

En 2009 l'IGB a réalisé 7 rapports (Commission information et libertés ; Direction de la solde, ONI (Office national d'identification), Commission électorale nationale indépendante (CENI), Ministère des infrastructures et du désenclavement (marché de gré à gré et demandes de prise en charge sur les crédits interministériels d'arriérés de paiement du Ministère). L'IGB a aussi contrôlé toutes les directions régionales (13) et toutes les directions centrales (contrôle de leur fonctionnalité après la réforme récente de la DGB) en 2009 et un rapport sur l'ensemble de ces entités est en cours de réalisation.

Un rapport sur l'ensemble de ces contrôles est en cours de rédaction.

Les contrôles sont menés en toute indépendance par les inspecteurs. Ils sont consacrés au respect de la réglementation. Les rapports sont portés à la connaissance des responsables des entités contrôlées et intègrent leurs réponses éventuelles en cas de désaccord. Ils sont transmis au Directeur général du budget puis au Ministre des finances et à l'ASCE (comme tous les rapports des corps d'inspection, mais pas à la Cour des comptes). Ils peuvent être transmis au Premier ministre sur instruction du Ministre de l'Economie et des finances.

Les rapports contiennent de recommandations. Les recommandations concernant les structures internes à la DGB sont suivies, ce qui n'est pas le cas pour les recommandations concernant les structures externes. Toutefois des lettres signées du Ministre des finances sont adressées aux responsables des structures contrôlées, leur indiquant de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations issues des contrôles. Ce suivi est effectif en 2010.

Un cadre de concertation des structures de contrôle (CCSCE) du Ministère du MEF piloté par l'IGF a été créé en 2009 ; il a tenu 2 réunions et 3 missions conjointes ont été menées.

Il est prévu qu'à partir de 2010 l'IGF avec les autres corps de contrôle du ministère (IGB, IGT, IGI, IGD) contrôle chaque année de tous les DAF et Directeurs des marchés (qui sont simultanément personnes responsables des marchés, PRM) de chaque Ministère et les Directions régionales (13)).

Notation

Le renforcement des corps de contrôle, et tout particulièrement de l'IGF est un des points marquants du renforcement des finances publiques depuis 2007.

Composante i) ; elle porte sur le caractère opérationnel des inspections internes. Note : A (au lieu de C en 2007)

La notation de cette composante repose pour une grande part sur le champ de cette opérationnalité. L'opérationnalité est qualitativement assurée (compétences, méthodes, indépendance) et elle s'est quantitativement fortement améliorée (au moins 50 % des entités (note A), à cause des suppléments de moyens dont les corps d'inspection disposent, notamment l'IGF et de la création de l'IGB. Une réserve doit être faite toutefois : elle porte sur la place restreinte du contrôle systémique et aussi de l'efficacité de la coordination (pour couvrir le champ). Néanmoins, il faut noter que l'IGT assure un contrôle du contrôle interne du Ministère des finances et que l'IGT considère que la place des contrôles systémiques dans ses contrôles est de l'ordre de 20 %.

Composante ii) ; elle porte la périodicité des contrôles et sur les rapports existants. Note B (au lieu de D en 2007).

La condition pour que la note B soit retenue est que des rapports soient régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, qu'ils soient transmis nécessairement au Ministre des finances et au responsable de l'entité contrôlée (note C si ce n'est pas le cas). Cette condition de majorité des entités contrôlées est désormais satisfaite. (La note A exige que les contrôles se conforment à un calendrier précis ce qui n'est pas le cas).

Composante iii) ; elle porte sur le suivi des recommandations par les entités à qui elles sont destinées

Elle est difficile à évaluer. Ce suivi est maintenant systématique pour toutes les institutions de contrôle interne. Les recommandations sont suivies par informatique. Les structures reçoivent les recommandations. Tous les rapports sont transmis aux ministres concernés. Toutefois, il existe encore peu d'informations sur les résultats de ce suivi (fait-il apparaître que les institutions suivent les recommandations et dans quelle proportion ?). Compte tenu des procédures mises en œuvre pour le suivi (centralisation notamment et relance systématique) la note B est retenue (une suite immédiate et exhaustive est donnée par plusieurs gestionnaires). Tous ne le font pas, ce qu'appellerait la note A. Le dispositif ne permet pas à certains gestionnaires seulement de ne suivre que les recommandations majeures et avec retard (note C).

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) NOTE GLOBALE : B+	Justification
A	i) La vérification interne est opérationnelle pour toutes les entités de l'administration centrale, généralement conforme aux normes professionnelles et axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).	L'opérationnalité est qualitativement assurée par l'ensemble des inspections internes (compétences, méthodes, indépendance) et elle s'est quantitativement fortement améliorée (au moins 50 % des entités à cause des suppléments de moyens dont les corps d'inspection disposent, notamment l'IGF et de la création de l'IGB). Elle est systémique pour le Ministère des finances.
B	ii) Des rapports sont établis régulièrement pour la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification et sont adressés à l'entité ayant fait l'objet de la vérification, du Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle	Tous les rapports d'inspection sont transmis au Ministre chargé des finances et aux responsables des entités contrôlés. Ils sont aussi transmis à l'ASCE.
B	iii) Une suite immédiate et exhaustive est donnée par plusieurs gestionnaires (mais pas tous).	Une procédure très organisée et centralisée (par l'ASCE) a été mise en place. Le suivi des recommandations par les inspections interne est rapide.

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Rapprochements bancaires

Les relevés bancaires des comptes des comptables à la BCEAO leur parviennent quotidiennement par porteur. Les balances des comptables (Payeur général et TR) sont rapprochées des relevés bancaires mensuellement.

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. Le taux de réalisation est égal à 100 % pour les trois-quarts des comptables et de l'ordre de 90 % en calcul pondéré sur l'ensemble des comptables.

Rapprochement et ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les balances mensuelles des trois comptables principaux de l'Etat (également comptables centralisateurs) sont théoriquement arrêtées un mois après la fin du mois. Dans les faits, les délais sont plus longs ; le projet de réduire les délais dès 2007 n'a pas pu, pour l'instant, être mené à bien. Le tableau ci-dessous rend compte de la réalité.

Balance annuelle et mensuelle produites au 30 septembre 2009	
Paierie générale	Balance 2008 arrêtée ; 8 balances mensuelles
Recette générale	Balance 2008 arrêtée ; aucune balance mensuelle
ACCT	Balance 2008 en cours d'analyse ; aucune balance mensuelle

La raison des retards est un fonctionnement insatisfaisant de CIE au niveau déconcentré et au niveau central, plus lié à l'instabilité du réseau qu'au logiciel lui-même.

Il n'existe pas de balance générale des comptes mensuelles, mais seulement annuelle.

La balance générale des comptes de 2007 a été rendue disponible en septembre 2008.

La balance générale des comptes de 2008 a été rendue disponible en octobre 2009.

Tous les comptables publics directs du Trésor sont tenus à un envoi décadaire de leur compte. Les percepteurs ont accès à CIE. Ceux qui ne sont pas informatisés saisissent leurs opérations manuellement dans le poste informatisé de la Trésorerie Régionale de rattachement.

L'ACCT centralise les opérations des comptables effectuées pour son compte tous les dix jours. Tous les mois, elle établit sa balance (avec un grand retard), tous les ans, la balance de l'ensemble des comptables directs du Trésor.

Le respect des délais par les TR est relativement bon, comme on peut le constater à la lecture du tableau ci-dessous, qui, par ailleurs, fait apparaître le rôle des problèmes informatiques.

Postes Comptables	nombre comptabilités hors délai	Observations
TRC (Ouagadougou)	08	Les difficultés rencontrées au début de l'année dans le traitement des dernières opérations de l'année 2008, l'instabilité du logiciel CIE et le délestage de l'électricité par la SONABEL expliquent ces retards.
TRCN (Kaya)	02	Retards enregistrés au premier trimestre, problème de réseau.
TR Cascades (Banfora)	03	Retards enregistrés au premier trimestre, toutes les comptabilités du troisième trimestre transmis dans les délais.
TR Hauts Bassins (Bobo)	06	Retards enregistrés au premier trimestre, pour les autres trimestres les comptabilités ont été transmises dans les délais.
TRCE (Tenkodogo)	05	Retards enregistrés au premier trimestre, instabilité, lenteur et rupture du réseau spécialisé.
TRCO (Koudougou)	03	Retards enregistrés au premier trimestre, difficultés liées à l'instabilité du réseau électrique.
TRN (Ouahigouya)	02	Difficultés liées à CIE.
TRCS (Manga)	03	-
TRPC (Ziniaré)	02	-
TRBM (Dédougou)	24	la 26ème décade n'a pu être déposée. Cela s'explique par l'instabilité du réseau CIE, la faiblesse du débit de la liaison spécialisée, l'insuffisance d'agents apureurs.
TR du Sahel (Dori)	09	Retards enregistrés au premier trimestre, liés à l'instabilité du réseau CIE et aux délestages.

Les tableaux qui suivent indiquent que demeurent quelques comptes d'attente ou de liaisons internes dont les montants sont significatifs. Les chiffres inscrits dans ces comptes ont deux origines :

- des opérations qui sont régulièrement régularisés ;
- des opérations qui ont été enregistrées depuis de nombreuses années et que les comptables éprouvent des difficultés à régulariser.

L'Inspection générale du Trésor (IGT) tient un état des comptes d'imputation provisoire de dépenses et de recettes, par comptable. Le tableau 22.2 fait apparaître des absences d'apurement relatives à des mouvements très anciens.

Extraits du compte 47 Comptes transitoires et d'attente – Gestion 2009 – Milliards de FCFA

	DEBITEUR	CREDITEUR
47 COMPTES TRANSITOIRES ET D'ATTENTE		
471 Imputation provisoire de dépense chez les comptables centralisateurs	7.7	17.2
472 Imputation provisoire de dépense chez les comptables non centralisateurs	17.1	
475 Imputation provisoire de recettes chez les comptables centralisateurs		25.7
476 Imputation provisoire de recettes chez les comptables non centralisateurs		12.9

Extraits du compte 39 Liaisons internes – Gestion 2009 – Milliards de FCFA

	DEBITEUR	CREDITEUR
390 COMPTES D'OPERATION ENTRE COMPTABLES	9.6	3.2

Cependant, quelques progrès peuvent être notés :

- Au niveau de l'ACCT, la tenue des comptes d'imputation provisoire a connu une amélioration sensible. Plusieurs lignes ont été régularisées.
- Au niveau de la PG, on note que la situation des restes à régulariser a été produite et transmise à l'ordonnateur et l'IGT. Quand aux comptes, le suivi quotidien a permis de réduire le temps de séjour des opérations en compte d'attente.
- Au niveau de la RG, quelques comptes ont vu leurs soldes régularisés.

Tableau 22.2 – Comptes d'imputation provisoire chez les comptables directs du Trésor (milliers de FCFA)

DEPENSES

Année	Payeur général	Recette générale	Boucle de Mouhoun	Cascades	Centre	Centre est	Centre nord	Centre ouest	Centre sud	Est	Hauts bassins	Nord	Plateau central	Sahel
1994				191		28	3							
1995								215			20			
1996						1 103		20						204
1997							453					34		100
1998							8				19	76		
1999				665			116					114	120	350
2000				3 602		356	284					2 976		98
2001				15 243		1 452		172		101		446		57
2002				1 768		1 127	9 294	110 470		3 016				269
2003				260			137	9 653			788 818		70	49
2004			25			314	1 170	823 271		1 141	4 521	3 850	339	
2005			25			29	1 386				3 513			
2006	242		75					75						
2007	31	25	688					926		28 869	354	550		
2008	22		10					167			294	853	28	100
2009	510	4 705	7 746					1 500	5 516		1 111	109	134	

RECETTES

Année	Payeur général	Recette générale	Boucle de Mouhoun	Cascades	Centre	Centre est	Centre nord	Centre ouest	Centre sud	Est	Hauts bassins	Nord	Plateau central	Sahel
1995											1			150
1996														
1997														
1998											197			
1999								1 519						
2000								879						
2001								20			92			
2002														
2003						24 183								
2004						418		102 786		2 488		279	109	
2005														
2006														
2007				1 371						83	7			
2008				182	5 461	1 430				60		400		1 531
2009			37 255	450	65 560	17 753		30 859		190 568	26 815		1 171	295

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note finale : C+	Justification
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	Note = A : Le rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée.	Le rapprochement des comptes bancaires gérés par le Trésor a lieu dans les quatre semaines suivant la fin du mois, au niveau de désagrégation poste comptable x banque.
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	Note = D : 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 comptes principaux. La balance générale du Trésor est éditée dans un délai de six à neuf mois. Il demeure quelques comptes d'attente ou de liaisons internes présentant des soldes significatifs. Des opérations très anciennes ne sont pas régularisées.

PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

Centres de santé

L'organisation géographique des structures de santé est la suivante, de haut en bas :

- Directions régionales de la santé (DRS) ;
- Districts sanitaires (DS), dirigés par un médecin-chef (le découpage en districts est proche du découpage en province) ;
- Centres médicaux avec antenne chirurgicale (CMA) ; 1 par district sanitaire ;
- Centres de santé et de promotion sociale (CSPS) ;
- Hôpitaux, qui ont seuls le statut d'établissement public.

Le financement de la santé est opéré par *délégation de crédit* en faveur des DRS

Au-delà du district, il est impossible de savoir, au niveau central, ce qui parvient aux échelons inférieurs. La procédure de la délégation de crédit est, dans ce contexte, critiquée. On ignore l'usage que le médecin-chef fait des fonds délégués, pas plus que la répartition de ce qu'il achète. Une mission dépêchée par le Ministère de la santé sur le terrain en 2009 est parvenue à des conclusions très critiques.

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

Depuis 2007, la situation de l'approvisionnement des écoles primaires a été assez fondamentalement modifiée par les nouveaux transferts de compétence aux communes. Les crédits antérieurement délégués aux Directions provinciales de l'enseignement de base (DPEBA) sont aujourd'hui des transferts de ressources aux communes. Par ailleurs, la charge du financement des écoles primaires s'est accrue avec la mise en application de la Loi d'orientation de 2007 qui prévoit la gratuité de l'enseignement aux enfants de 6 à 16 ans.

Les crédits déconcentrés du Ministère de l'enseignement de base qui apparaissent en Dépenses de fonctionnement (Titre 3) par Direction régionale (DREBA) ou par Direction provinciale de l'enseignement de base (DPEBA) ne sont plus aujourd'hui que les seuls crédits de fonctionnement de ces directions et de leurs Centre d'enseignement de base (CEB). Les crédits du Titre 4 (subventions) sont, principalement, des subventions aux écoles catholiques, au Fonds national pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle, aux Ecoles normales d'enseignement primaire (ENEP), des transferts pour les réhabilitations.

A l'avenir, le Ministère continuera à distribuer les manuels scolaires ainsi que des vivres (riz, farine et huile). Le Ministère continuera à assurer la construction des classes et le paiement des maîtres. Les communes assureront l'entretien des bâtiments et, à partir de 2010, le kit scolaire (sac et son contenu, hors livres – dès 2009 dans le cas des communes urbaines).

L'Etat continuera à assurer la fourniture des livres scolaires, qui sont achetés par un marché public international.

L'Etat assure également le remboursement aux Associations de parents d'élèves (APE) d'une partie de la cotisation scolaire des filles.

Le transfert de ressources a concerné, en 2009, les 49 communes urbaines ; en 2010, il concerne l'ensemble des 351 communes, urbaines ou rurales.

Les Direction provinciales de l'enseignement de base (DPEBA) reçoivent les fournitures (aujourd'hui les livres et les vivres), à répartir entre les Centres d'éducation de base (CEB) en fonction des effectifs des écoles, puis entre les écoles.

La DEP effectue des enquêtes auprès des CEB, par questionnaire, mais sans aller sur le terrain.

La *Direction des allocations des matériels scolaires aux écoles* (DAMSE) assure le suivi des Centre d'enseignement de base (CEB) et des écoles primaires. Les approvisionnements directs par le Ministère sont déposés auprès des CEB. Les missions de suivi de la disponibilité des manuels, de l'ordre de 8 missions par an, chacune contrôlant 6 écoles, semble limitées au regard du nombre total d'écoles primaire, plus de 10 000. Les missions de contrôle des vivres ne sont pas les mêmes que celles qui contrôlent les manuels ; elles ne dépendent pas de la DAMSE, mais des CEB. Les CEB sont tenus de contrôler les écoles dotées en vivres (environ 3000) deux fois par an, mais ses effectifs de contrôleurs (2 par CEB) rendent difficile l'atteinte de cet objectif. Les distributions de vivres ne couvrent jamais la totalité des besoins des cantines, le reste est fourni par les parents.

De plus, la DAMSE ne peut contrôler au-delà de ce que fournit le Ministère, compte tenu du partage des compétences Etat / Communes.

Ces missions rendent des rapports dont la DAMSE fait la synthèse.

Le suivi des écoles primaires par les CEB remonte parfois à la DREBA et s'arrête là.

Si les ressources ont été transférées aux communes ou sont en voie de l'être, les capacités humaines sont souvent absentes, notamment au niveau des communes rurales. En particulier, beaucoup de communes n'ont pas la capacité de passer les marchés publics, désormais en très grand nombre, qui autrefois, l'étaient par l'Etat de façon groupée. A ceci s'ajoute les retards dans les transferts de ressources de sorte que les kits scolaires arrivent souvent dans les écoles alors que l'année scolaire est plus qu'avancée.

Les écoles primaires reçoivent également des ressources des associations de parents d'élèves. Elles ne sont pas suivies.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justification
D	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.	i) Les données de répartition entre les unités de base disponibles auprès des entités qui répartissent les ressources (districts sanitaires et directions déconcentrées du Ministère de l'éducation de base, ainsi que, depuis l'année 2009, communes) sont incomplètes et non consolidées.

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Les sources d'information et les circuits de centralisation

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 complètement de façon intégrée par voie informatique, le logiciel CIR n'étant pas encore pleinement opérationnel.

Les trésoreries régionales (13) et la trésorerie diplomatique sont connectées au CIE.

Les autres informations proviennent de sources diverses :

- 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 publics⁴), 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.

Les avances du Trésor sont suivies par le Budget et le Contrôle financier a 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.

⁴ Il n'existe plus de dépôts de particulier ni, depuis 2002, d'avances de la BCEAO.

Les états d'exécution produits par le Trésor

Les états d'exécution du Receveur général

Pour la partie Etat, toutes les écritures sont centralisées par le Receveur général (selon la chaîne plus ou moins longue selon les cas: collecteurs (non comptables pour certaines recettes de services) régisseurs, percepteurs, trésorier régionaux pour les recettes collectées de façon déconcentrée).

Tous les comptables publics directs du Trésor sont tenus à un envoi décadaire de leur compte, 3 jours après la fin de la décade, au maximum 5 jours après.

Les percepteurs ont accès à CIE. Ceux qui ne sont pas informatisés saisissent manuellement leurs opérations dans le poste de informatisé de la Trésorerie de rattachement.

Des comptes mensuels sont établis dans un délai normal de 5 jours après la fin de la période (parfois avec retard, mais ce retard ne peut excéder 2 jours). Chaque receveur des impôts (agents des administrations financières) est rattaché à un comptable du Trésor à qui il produit un compte mensuel. Ces comptes sont assortis d'un commentaire sur l'exécution du budget. Le fait que la période décadaire ne coïncide pas avec les échéances mensuelles introduit des difficultés pratiques.

Chaque poste comptable a son comité de trésorerie (il se réunit le lundi matin pour les Trésoreries régionales, le mardi matin pour le comité national).

Le logiciel ayant vocation à informatiser tous ces échanges d'opérations de comptabilisation de recettes est CIR (il doit permettre la centralisation des écritures de tous les percepteurs (impôts douanes...) à partir de leurs systèmes propres d'enregistrement (SINTAX, SYDONIA..).

Les saisies papier sont encore importantes. Elles sont ensuite ressaisies informatiquement dans le poste informatisé le plus proche. Contrairement à CID tous les utilisateurs potentiels de CIR ne sont pas encore informatisés, le transfert se fait alors par clé via internet. Le logiciel est à ses débuts et ne fonctionne pas encore de façon satisfaisante.

La fin du trimestre ne correspond pas à une échéance particulière.

Les écritures de fin d'exercice sont de faibles montants (contrairement à celles sur la dépense) ; elles correspondent aux postes diplomatiques, à quelques retards de transferts et à des régularisations de précomptes (opposition à des mandats reçus par les contribuables débiteurs de l'état). Elles sont inférieures à 2 % du montant annuel des recettes.

Les états d'exécution du Payeur général

La comptabilité du payeur est établie directement à partir des mandats reçus au guichet de la paie et des données figurant dans CID et (SIGASPE pour les salaires) qui lui sont transmises informatiquement en temps réel.

Le mandat (papier et informatique) comporte la codification complète dans la nomenclature budgétaire (titre, section, chapitre, article, paragraphe, rubrique) qui correspond pour les postes de nature comptable (titre, article, paragraphe, rubrique) aux comptes et sous-comptes correspondant de la nomenclature comptable. Il comporte par ailleurs la nature de la dépense mentionnée selon l'intitulé de la classification au niveau le plus détaillé.

Le logiciel budgétaire CID se déverse automatiquement dans le logiciel comptable CIE (grâce à une clef de passage des postes budgétaires aux postes comptables) par interfaçage.

Le payeur vérifie que l'écriture budgétaire de l'ordonnateur dans CID est conforme à la nomenclature budgétaire, ce qui valide automatiquement l'écriture comptable déversée dans CIE. Cette vérification se fait à partir du mandat papier et de l'intitulé exact de la dépense par nature.

Le déversement se fait après vérification des pièces justificatives et paiement.

Cette procédure automatisée permet au payeur de suivre l'exécution du budget en temps réel, pour tous les postes, y compris les salaires. Un état d'exécution global est produit chaque mois au comité budgétaire qui se réunit chaque fin de mois sous la présidence du Ministre, dans une perspective de gestion de la trésorerie.

Cet état d'exécution ne retrace pas les écritures définitives des paiements des trésoriers régionaux pour le compte du Payeur général qui ne peuvent être passées que quand les Trésoriers généraux ont transmis les pièces pour vérification et intégration par le Payeur général (qui en assure la responsabilité personnelle et pécuniaire).

Cette transmission nécessite un délai de 30 jours. Il était de 45 jours en 2007.

Ce délai passé, le Payeur est en état de produire un état définitif des paiements du mois considéré. Cet état est transmis à l'ACCT au niveau du titre. Le délai est d'une semaine d'après le payeur - pour tenir compte des régularisations à faire (paiements sans mandats, dettes salaires) avec le budget.

En fin d'exercice, le payeur conserve toutes les pièces justificatives en vue de la production du compte de gestion qui est transmis à la Cour des comptes le 30 juin de l'année suivante, après que la conformité avec le compte administratif a été assurée par des travaux menés avec la DGB, sous la coordination du secrétaire général du Ministère.

Les états d'exécution de l'ACCT

La production d'état d'exécution par l'ACCT n'a pas été substantiellement modifiée depuis 2007.

Pour établir la balance général du Trésor, l'ACCT centralise les comptes établis par :

- le receveur général ;
- le payeur général ;
- les Trésoriers régionaux qui payent les dépenses décentralisées des Ministères (et centralisent les comptes des comptables de leurs régions en tant que comptable principal) ont des comptes en CCP (sauf les Trésoriers régionaux du Centre et de Bobo qui ont des comptes à la BCEAO). Ces paiements sont repris dans la comptabilité du Payeur général et les pièces lui sont transmises. Ces comptabilités sont transmises à l'ACCT décade par décade, sauf les comptes des missions diplomatiques qui sont transmis 70 jours après la fin du mois ;
- Les trésoriers des postes diplomatiques.

Ces données sont complétées par la balance des opérations réalisées directement par l'ACCT (dépôts des projets, fonds, compte spéciaux du Trésor).

L'ACCT ne réalise pas de balance générale infra annuelle (ni décadaire, ni mensuelle, ni trimestrielle). Elle réalise seulement une balance mensuelle de ses opérations propres. Ces états ne livrent aucune information d'ensemble sur l'exécution du budget.

L'ACCT réalise seulement la balance générale à partir de l'ensemble de ces sources qui lui sont périodiquement transmises annuellement, après réalisation des opérations de fin d'exercice.

Cette balance est transmise au budget pour être jointe au projet de loi règlement.

Les comptes d'imputation provisoires (comptes d'attente) enregistrent les opérations non imputables en attente d'imputation pendant une période maximum de trois mois.

La balance retrace les encaissements et les décaissements selon la nomenclature comptable de l'Etat. Cette nomenclature est identique à la nomenclature budgétaire pour les opérations communes (dépenses et recettes).

Le suivi de l'exécution par le Budget

Deux directions suivent directement l'exécution budgétaire au budget : la Direction de l'exécution et des statistiques budgétaire (DESB) et la Direction de l'ordonnancement et de la comptabilité (DOC). Une direction centralise les données (DEP).

Le suivi par la DESB

Le tableau de bord mensuel

Hebdomadairement, la DESB fournit un état de la dépense par extraction de CID. Mensuellement, la DESB produit un tableau de bord mensuel qui est l'équivalent d'un compte administratif mensuel.

Ce tableau de bord est produit dès la fin du mois. Il rassemble :

- Les données tirées de CID pour les dépenses ;
- L'estimation des recouvrements de recettes fiscales réalisées par les régies et transmises par la direction de l'ordonnancement qui les reçoit des régies (ou plus souvent qui les sollicite) ; cette estimation des recettes fiscales est remplacée par des données observées comptables sept jours après la fin du mois par la Direction de l'ordonnancement et un mois après la fin du mois d'après la DESB.

Ainsi, la DESB suit l'exécution du budget mensuellement et dispose de données de suivi un mois (au plus) après la fin du mois.

Ce tableau de bord est transmis mensuellement au comité mensuel de suivi budgétaire et de la trésorerie.

Les données sont ventilées par Ministère, par titre, et pour certains types de dépenses ou de recettes particulièrement suivies à cause de leur importance (dépenses sociales, recettes tirées du secteur du coton..).

Elles font l'objet d'une analyse mensuelle et d'une analyse trimestrielle (à laquelle n'est pas attachée une importance particulière).

Le cadre de clôture

A la fin de l'année les données de dépenses font l'objet d'écritures de fin d'exercice importantes :

- Les dépenses ordonnancées refusées par le comptable (pour des raisons de non régularité) sont désengagées ;
- les dépenses sont ordonnancées jusqu'en fin janvier ;
- les dépenses ordonnancées sont payées au moins jusqu'à la fin février (en fait souvent jusqu'à la fin mars) ;
- des dépenses sont régularisées (les avances de trésorerie – qui auraient été éliminées – les ordres de paiement, les dépenses des missions diplomatiques).

Ces écritures ont pour conséquence que les données du tableau de bord à la fin décembre sont notablement différentes des données qui figurent dans le projet de loi de règlement (qui repose sur la comptabilité administrative tenue par l'ordonnateur) élaboré par la direction de l'ordonnancement et de la comptabilité.

Compte administratif de la loi de règlement = tableau de bord à fin décembre + écritures de fin d'exercice.

Ainsi le suivi du tableau de bord ne permet pas de fournir une information précise sur le futur compte administratif annuel qui sera élaboré pendant le premier semestre de l'année suivant l'exercice, c'est-à-dire sur ce que sera l'exécution définitive du budget.

Tableau 24.1 – *Ecart entre la loi de règlement et les données CID au 31 décembre 2008 (Loi de règlement- CID 31 décembre 2008/ CID 31 décembre 2008)*100*

	Ecart Loi de règlement/CID au 31 décembre (en %)		Ecart Loi de règlement/CID au 31 décembre (en %)
Présidence du FASO	3,27	Ministère des ressources animales	3,56
Secrétariat général du gouvernement	-18,79	Ministère de l'environnement et du cadre de vie	3,21
Premier Ministre	4,03	Ministère des infra et désenclavement	25,57
Parlement	0,00	Ministère des postes et des télécommunications	82,52
Conseil économique et social	0,00	Ministère des transports	70,37
Ministère des relations avec le Parlement	-0,05	Ministère de l'économie et du développement	
Ministère de l'adm terr et de la décent	36,72	Ministère de la promotion des droits humains	5,65
Ministère de la justice	19,97	Ministère jeunesse et emploi	6,55
Ministère de la défense	6,40	Ministère de l'habitat et de l'urbanisme	8,64
Ministère des affaires étrangères et de la coop. rég.	166,36	Ministère chargé de mission, analyse et prospective	3,12
Ministère de la sécurité	3,70	Grande chancellerie	7,84
Ministère de l'économie et des finances	27,18	Conseil supérieur de La communication	0,00
Ministère de la Culture, tourisme et communication	7,44	Inspection général d'Etat	-0,01
Ministère du travail et de la sécurité sociale	2,62	Délégation générale à l'informatique	
Ministère de la fonct. publ. et de la réforme	11,26	Conseil constitutionnel	0,00
Ministère de la promotion de la femme	-10,62	Conseil d'Etat	0,19
Ministère des sports et des loisirs	60,36	Cour des comptes	0,22
Ministère de la santé	7,51	Cour de cassation	0,78
Ministère de l'action sociale et de la sol. nat	2,90	Commission elec nationale indépendante	0,00
Ministère de l'enseignement de base et de l'alph.	4,33	Dépenses communes interministérielles	47,00
Ministère de l'ens. sec. sup. et de la rech. sc.	8,82	TOTAL	22,59
Ministère du com. de la prom de l'ent et de l'arti.	2,69		
Ministère des mines des carr. et de l'énergie	7,09		
Ministère de l'agriculture de l'hyd. et des res. hal.	45,59		
Ministère des ressources animales	3,56		

Le « cadre de clôture » est un outil créée en 2008 qui vise à donner en cours d'année une anticipation de ce que sera l'exécution finale du budget (après les écritures de fin d'exercice). Il est construit à partir des données d'exécution observées (tableau de bord). Il permet de prévoir plus précisément les difficultés d'exécution de fin d'exercice qui sont nombreuses compte tenu de l'importance des opérations de fin d'exercice et ainsi d'améliorer l'exécution du budget par un pilotage plus fin de l'exécution du budget en fin d'exercice. En 2008 et 2009 il était construit mensuellement à partir du mois d'octobre. En 2010 il sera construit mensuellement à partir du premier mois d'exécution.

Ce cadre de clôture est transmis au comité mensuel d'exécution budgétaire et de trésorerie.

Le suivi par la Direction de l'ordonnancement et de la comptabilité (DOC)

La Direction de l'ordonnancement et de la comptabilité (DOC) fournit, grâce à CID, l'état des ordonnancements de dépenses en temps réel.

Pour les recettes, la DOC procède aux régularisations d'émission de titres de recouvrement (les recouvrements précédant l'émission de titres, l'impôt étant déclaratif). Cette régularisation est demandée par les régions mensuellement, un mois après la fin du mois sur laquelle elle porte et elle est satisfaite deux ou trois jours après.

Mais la DOC reçoit 7 jours après la fin de chaque mois des régies de recettes (DGD et DGI) un état des recouvrements. Cette transmission se fait par courrier électronique, le logiciel CIR, créé en 2008, n'étant pas totalement opérationnel.

Y compris pour les recettes recouvrées en région, les directeurs régionaux des Ministères n'étant ordonnateur délégués que pour les dépenses déconcentrées (certains crédits du titre 3 et, pour le Ministère de l'agriculture, certains crédits du titre 5 relatifs à l'eau et à l'assainissement) mais pas des recettes pour le Directeur régional du budget qui est l'ordonnateur délégué supérieur.

Il n'existe pas encore de comptabilité intégrée de l'ordonnancement, qui permette notamment, de suivre les mandats rejetés. Un logiciel (CIO, comptabilité intégrée de l'ordonnancement) est en cours d'élaboration.

Le suivi par la DEP

A la Direction générale du budget, les informations relatives au suivi de l'exécution budgétaire sont centralisées à la Direction des études et de la planification (DEP) pour publication et analyse.

Un rapport sur les finances publiques est publié annuellement avec un délai de 15 mois (le rapport sur les finances publiques de 2007 a été publié en mars 2009), celui sur 2008 est en cours d'élaboration. Ce long délai est dû à une procédure interne de validation rigoureuse et à la transmission du rapport au projet GTZ/MEF qui peut suggérer des modifications.

Le rapport pourrait être publié plus tôt (celui sur 2008 était disponible en juin 2009), mais faute de temps, le Directeur n'avait pas encore pu le valider en février 2010. Toutefois, le retard qui s'était accumulé a été rattrapé : les rapports 2007 et 2008 ont été achevés en 2009.

Les informations sur les projets sous tutelle technique du Ministère de l'Economie et des finances

La DGEP gère le PIP. Le transfert des informations des projets vers le gouvernement est de la responsabilité de ce dernier lorsqu'il exécute l'aide.

La gestion des projets de la Banque mondiale, de la BAD et de l'Union européenne est particulière. Le projet de renforcement des capacités de la sécurité civile fait l'objet d'une gestion particulière.

Chaque projet a son comité de pilotage. Normalement, les projets sont exécutés selon les procédures des conventions. Ils doivent respecter la réglementation des marchés publics. Ils passent par le PRM, depuis l'institutionnalisation de cette fonction. La procédure de la Banque mondiale prévoit un avis de non objection. Les projets envoient chaque trimestre (ou annuellement) deux semaines après la fin du trimestre (en fait un mois) les rapports d'exécution à la DEP qui s'assure de leur transmission; la DEP les examine et les analyse et en fait une synthèse ; elles sont validés par le comité de pilotage (COPIL) qui autorise leur diffusion. Celui-ci se réunit tous les 6 mois.

La DEP avait beaucoup de retard. Le personnel a été redéployé vers cette fonction. A la mi-janvier le rapport de septembre 2009 était disponible. Il n'avait pu être validé, faute de temps par le Directeur de la DEP.

Une assemblée générale des projets se tient en mars, présidée par le Secrétaire général Ministère (dorénavant par un Conseiller du Ministre).

22 projets rendent compte trimestriellement.

La DEP réalise un rapport trimestriel destiné au Ministre sur l'exécution qui agrège les données recueillies et les interprète ; il doit être prochainement mis en ligne et mensualisé. Cette centralisation se fait par grande masse, elle ne désagrège pas les données d'exécution par Ministère, elle est réalisée dans la même nomenclature que le budget.

Composante i) : elle traite de la portée des rapports en termes 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 maintenant à la note A (rapport tous les trimestres au moins émis dans un délai de 4 semaines) au lieu de B en 2007.

Composante iii) : Elle concerne la qualité de l'information : elle est fiable grâce au système informatique et à la chaîne de la dépense.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justification
A	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.
A	ii) Les rapports sont préparés tous les mois, et émis dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	Des états mensuels sont établis et donnent des situations dans les 30 jours suivants. Des rapports mensuels sont établis rapidement.
A	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 mineures.

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, complètes et précises. Elles ont été détaillées dans le rapport 2007. Elles n'ont pas été modifiées depuis 2007.

Les délais fixés par les textes nationaux

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 finances ne peut être examiné avant que le projet de loi de règlement n'ait été déposé (voir indicateurs sur le législatif).

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).

Par ailleurs, l'UEMOA impose que la loi de règlement soit présentée au Parlement au moins en même temps que le projet de loi de finances (en l'occurrence le troisième mercredi du mois de septembre). C'est en fait cette règle qui est considérée comme devant être respectée par le gouvernement.

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, selon les textes, 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 PI-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 2008 (septembre 2009) est très complet.

Le contenu du projet de loi de règlement

- une synthèse introductive courte présentant les recettes, les dépenses et le résultat ;
- le rapport du Directeur général du budget, ordonnateur délégué du budget, sur l'exécution du budget de l'Etat et ses annexes, comparant à un niveau désagrégé (Ministères et institutions/titres du budget général, comptes spéciaux du Trésor et dépenses sur financement extérieurs) pour le budget général les dotations initiales, les dotations définitives aux ordonnancements pour les dépenses, et les prévisions initiales de recettes aux émissions (voir le problème des restes à recouvrer) ; le rapport du Directeur général de la coopération sur l'exécution des financements extérieurs ;
- un rapport des trois comptables principaux de l'Etat (Agent comptable central du Trésor, Payeur général, Receveur général établissant : les recouvrements de recettes par rapport aux émissions de l'année passée et de l'année en cours ; les paiements de dépenses par titre et Ministère (consommations budgétaire, non rapportées aux crédits ouverts); 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) ;
Le rapport sur la gestion 2008 ne contient pas, contrairement à 2007, l'état d'exécution en recettes et en dépenses des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes ;
- Un état d'exécution des recommandations de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente (n'existait pas en 2007).

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 (absence de comptabilité patrimoniale complète, notamment des provisions, mais présentation des éléments financiers de l'actif passif).

Cet état complet de l'actif passif est cependant en cours de constitution (voir travaux DPE).

Délais

Les opérations de fin d'exercice font l'objet d'un chronogramme sur lequel s'accordent tous les intervenants.

Le compte administratif

Les opérations de préparation de la loi de règlement et de confection des états définitifs de la balance générale font intervenir tous les comptables principaux (Payeur général, Receveur général, ACCT, Trésoriers régionaux et les comptables des postes diplomatiques).

En fin d'année, pour établir le compte administratif, la DOC doit attendre la fin de février et les derniers paiements des comptables au terme de la journée complémentaire. Celle-ci dans la pratique s'étend jusqu'à la fin de mars.

Le compte administratif est achevé fin juillet (il devrait l'être fin juin) transmis au Conseil des Ministres qui l'examine en août et le transmet à l'Assemblée nationale en septembre.

Les mandats sont payés jusqu'au dernier jour de février, en réalité jusqu'au 31 mars.

Le compte de gestion

L'état financier définitif élaboré par l'ACCT servant de base à l'établissement du compte de gestion est préparé pour le mois d'avril (ainsi que le rapport conjoint de l'ACCT, du Receveur général et du Payeur général).

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 2009).

Les délais légaux 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, mais pas dans les 6 mois.

Tableau 25.1 – Date des dépôts des projets de lois de règlement à la Cour des comptes et à l'Assemblée nationale

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008
Date de dépôt du projet de loi à la Cour des comptes	Juin 2005	Septembre 2006	Septembre 2007	Septembre 2008	Septembre 2009

Normes

Les normes comptables utilisées sont des normes alignées sur les normes IPSAS.

Notation : elle ne change pas (B+)

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 qui est seulement en cours de constitution, 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 septembre depuis 2006 pour 2005) 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	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 complet à quelques exceptions près habituelles dans les comptabilités publiques non patrimoniales (les immobilisations, les provisions), et accompagné des rapports de l'ordonnateur et des comptables principaux.
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 2009.
A	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

La Cour des comptes est devenue membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) en 2007, ce qui l'oblige à conformer son cadre juridique et ses pratiques sur les normes internationales élaborées par cette organisation, notamment en matière d'indépendance (huit normes spécifiques ISSAI).

Que faut-il entendre par « vérification externe » ?

D'après la déclaration de Lima de l'INTOSAI : « Le contrôle des finances publiques est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité et de l'économie de la gestion financières de manière à ce que l'on puisse dans chaque cas, prendre les mesures correctives, préciser les responsabilités des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'acte de cette nature. »

A la suite de cette déclaration la déclaration de Mexico a retenu huit principes de base à titre d'exigences essentielles pour contrôler comme il se doit les finances du secteur public :

- 1) L'existence d'un cadre juridique approprié et efficace et l'application de facto des dispositions de ce cadre ;
- 2) L'indépendance des dirigeants et des membres (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leur fonction ;
- 3) Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions ;
- 4) L'accès sans restriction à l'information ;
- 5) Le droit et l'obligation de faire rapport ;
- 6) La liberté de décider du contenu et de la date des rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser ;
- 7) L'existence de mécanismes suffisamment efficaces de suivi des recommandations ;
- 8) L'autonomie financière et administrative et l'accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

De ces définitions et principes, il découle que la vérification de la loi de règlement (qui se matérialise par le *Rapport sur l'exécution de la loi de finances* qui consiste essentiellement à contrôler et expliquer les taux de consommation des crédits ouverts par les lois de finances et la régularité des transferts entre Ministères, des virements entre les titres et de l'utilisation des procédures dérogatoires (d'urgence) **est une partie très limitée des missions qui incombent au vérificateur externe.**

Le contrôle de la surveillance externe doit aussi porter sur l'examen :

- 1) **de la régularité des actes de finances publiques** (soit un par un à partir de l'examen des pièces justificatives soit globalement ou par sondage à partir du contrôle des procédures de contrôle internes à l'administration). Il s'agit dans le cas d'une Cour des comptes de juger tous les comptes des comptables (**des états comptables et des pièces justificatives**) périodiquement ;
- 2) **de l'organisation de l'administration pour contrôler le respect des règles administratives, l'efficacité de son action et l'efficacité des politiques et programmes dont elle a la charge** ; il s'agit de faire des **rapports périodiques sur le fonctionnement des entités administratives** (Ministères, directions, services, politiques ou programmes, EPE, entreprises publiques, etc....) selon ces critères.

Les indicateurs PEFA portent sur l'étendue de la vérification, la publication des rapports et le suivi des recommandations.

Le système de surveillance et de vérification externe de type juridictionnel a été présenté en détail dans le rapport PEFA 2007.

Aucun texte nouveau n'est venu depuis modifier ce cadre juridique. Un projet de loi organique modificatif est, toutefois, en cours d'adoption.

Les normes internationales de l'INTOSAI

Déclaration de Lima portant lignes directrices de contrôle des finances publiques par les ISC de 1977 ;
Normes communes de contrôle : indépendance, capacités professionnelles et professionnalisme ;
Normes de contrôle (ISSAIs) adoptées lors de la quatrième conférence de l'INTOSAI (INCOSAI) en juin 1992 ;
Normes déontologiques prévues par la Charte de Monte Vidéo (1998).

A la suite du rapport du cabinet 2AC de 2006 un plan d'action sur cinq années a été élaboré en juillet 2007. Un contrat de financement avec l'Union européenne a été conclu pour cofinancer un plan d'action triennal. Il porte sur la période 2007-2010 et son enveloppe globale est de 819 millions de Francs CFA (dont 80 % est financé par l'Union européenne, le reste étant à la charge de l'Etat).

Le programme a été engagé mais a subi des retards (en janvier 2009, 28 % des crédits prévus pour la période 2007-2008 était consommé, les actions ne commençant qu'en 2008)⁵.

Un rapport d'évaluation (rapport « peer Review » dans la suite) de la Cour des comptes du Burkina Faso a été réalisé en 2009 (rapport définitif d'avril 2009) par la Cour des comptes du Maroc dans le cadre de la « peer Review » recommandée par l'INTOSAI (sous-commission 3, objectif 2 du plan stratégique).

Le système de surveillance et vérification externe

Faute de nouveaux textes, les imperfections juridiques relevées dans le précédent rapport persistent, notamment au regard des normes de l'INTOSAI, en particulier dans le domaine très sensible de l'indépendance.

Insuffisances relevées dans le rapport 2007

- la Cour statue en premier et dernier ressort et est son propre juge de cassation ;
- elle est Chambre de discipline budgétaire pour les fautes de gestion des ordonnateurs (ce qui implique que cette chambre n'est composée que de magistrats financiers - et de magistrats judiciaires faisant fonction 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) ;
- la Chambre de discipline n'existe pas dans la loi organique actuelle ;
- le droit de recours pour le parquet ou les parties (notamment l'ordonnateur, le Ministre des finances) n'est pas reconnu : la Cour s'autosaisit ; le parquet peut saisir le siège pour le jugement des fautes de gestion ;
- la publication des arrêts n'est pas prévue, sauf dans le rapport public ;
- le statut de magistrat est temporaire pour une large fraction des magistrats (5 sur 20) et il n'est pas spécifique (il n'existe pas de magistrature financière spécialisée distincte de la magistrature judiciaire) ; les magistrats du siège ne sont pas recrutés sur concours mais sont nommés par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ;
- la Cour n'a pas d'autonomie administrative et financière ;
- la contradiction existe mais l'audition des comptables n'est pas de droit (article 47) ;
- la Cour 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 ») ;
- la Cour n'est ni décentralisée ni déconcentrée (absence de Chambres régionales indépendantes ou constituant des chambres de la Cour).

Une loi organique modificative devrait modifier les bases juridiques de la Cour des comptes (la loi organique N° 014-2000/AN de 2000 fixant sa composition, son organisation, ses attributions, son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle).

⁵ Un tableau comparant les réalisations aux actions prévues à la date du 31/12/2008 figure dans le rapport d'évaluation de la « peer Review ».

Un projet a été élaboré.

Le projet de réforme de la Cour des comptes

- Réforme des conditions du recrutement : il prévoit le recrutement sur concours à la sortie de l'ENAREF (Ecole nationale des régies financières pour, à terme, 90 % des recrutements des magistrats de la Cour) ;
- Suppression de la durée (aujourd'hui 2 fois 5 ans) limite du bénéfice de statut de magistrat des personnels des finances qui viennent à la Cour pour exercer des fonctions de contrôle ;
- Création d'un statut de magistrat financier (une précédente loi intégrant les personnels de la Cour des comptes dans le corps des magistrats du judiciaire a été censurée par le Conseil constitutionnel) ;
- Création d'une chambre (quatrième) exerçant les fonctions de chambre de discipline budgétaire et financière et chargée de sanctionner les irrégularités et fautes de gestion des ordonnateurs ;
- Transfert de la Cour des comptes au Conseil d'Etat de la fonction de cassation des décisions relatives au droit financier public ;
- Création d'une *prescription acquisitive* de cinq ans (décharge ou quitus automatique en cas d'absence d'ouverture d'instruction ou de jugement de la Cour).

Ce projet achevé en juillet 2009 n'a pas encore été adopté.

L'accroissement des effectifs de magistrats est de ce fait bloqué, les nouveaux recrutements sont suspendus à l'adoption de ce texte. La Cour a pu partiellement pallier cette insuffisance en recourant à des cabinets d'experts comptables privés pour l'apurement des comptes en retard.

Une procédure d'apurement administratif par les Trésoriers régionaux sous le contrôle de la Cour (droit d'évocation) a été instaurée pour les petites communes.

Des Améliorations ont été apportées au fonctionnement de la Cour depuis 2007, notamment le recrutement de 12 assistants de vérification entre 2007 et 288 portant leur nombre à 21 (pris en charge temporairement par l'Union européenne) :

Les améliorations depuis 2007

- recrutement de 12 assistants de vérification en 2007 et 2008 portant leur nombre à 21 (pris en charge temporairement par l'Union européenne) ;
- institution d'un comité de lecture des rapports réalisés par la Cour pour en accroître la qualité ;
- amélioration et modernisation du fonctionnement de la Cour (modernisation du greffe, acquisition de matériels informatiques notamment, expérimentation du manuel de vérification élaborée par l'UEMOA dans le cadre de l'harmonisation des procédures de contrôle devant être contrôlée par l'UEMOA en 2010, institution d'un comité de lecture pour les rapports provisoires pour assurer la collégialité au niveau de l'instruction, rationalisation du rapport sur la loi de règlement) ;
- amélioration de la communication.

Il est prévu, dans l'attente de la création de la CDBF, de permettre aux chambres d'exercer les missions qui lui sont attribuées par les textes en matière de fautes de gestion.

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

Les effectifs de magistrats ont très peu augmenté. La Cour compte 17 magistrats (au lieu de 18 en 2007) dont 5 sont des magistrats de l'ordre judiciaire et les 12 autres des financiers magistrats à titre temporaire.

Les assistants de vérification restent en général peu de temps à la Cour.

Tableau 26.1 – les effectifs de la Cour

	Première présidence	Chambre chargée des opérations de l'Etat	Chambre chargée des opérations des col. ter.	Chambre chargée du contrôle des entr. pub.	Parquet	Greffes	Administrations
Président	1	1	2	1			
Conseiller		3	4	4			
Assistant		5	6	6			
Autres					1 procureur général 1 commis. du gouv.	1 (greffier chef) 3 greffiers	36

Beaucoup de personnels sont non contrôleurs.

Les magistrats sont secondés dans leur tâche par 19 agents de vérification dont le nombre a fortement cru.

Le total des effectifs de la Cour s'élève à 77 personnes.

En millions de FCFA	2006	2007	2008	2009	2010
Personnel					
Autre fonctionnement	195,4	233,78	276,70	271,8	
Investissement	66,0	234,7	0	282,6	
Total	261,4	468,5	276,7	554,4	

La programmation

Rien n'a été changé dans la programmation des travaux de la Cour.

La programmation des travaux de la Cour

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- et adopté par la Chambre du conseil). Le Président de chambre attribue les dossiers aux magistrats.

Le Président de la République et le Parlement n'exercent pas leur droit de demande de contrôle.

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.

La reddition des comptes.

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.

Il n'y a pas de modification significative de la situation dans ce domaine qui était plutôt bonne. Reste le fait qu'il existe toujours des EPE qui ne transmettent pas leur compte et quelques communes urbaines. La situation est un peu confuse pour les communes rurales, les données de la DELF et celles de la Cour ne coïncidant pas (le chiffre de la DELF est supérieur à celui de la Cour).

Les comptes transmis à la Cour des comptes

Les trois comptables principaux de l'Etat (Payeur général, Receveur général, ACCT) doivent transmettre leur compte en juin de n+1 après mise en examen par la DELF (DGTCP).

Ces délais sont régulièrement respectés.

Pour apurer le retard passé, le compte de 2001 a été retenu pour base à partir de laquelle la ligne de compte des comptes suivants a été fixée.

Les comptes des EPE (62 d'après la DELF, 68 d'après la Cour) doivent être transmis à la Cour à la fin juin de l'année suivante après mise en état d'examen par la DELF. Ces comptes sont transmis dans les délais, à l'exception de quelques comptes (57 à terme en 2009, 5 étaient encore attendus en février 2010 d'après la DELF).

D'après la Cour, tous les comptes des EPE ne sont pas transmis. (61 sur 67 pour 2007, 60 sur 68 pour 2008).

Ils sont transmis à la Cour mais leur examen se heurte à la mauvaise qualité des nomenclatures comptables.

Les comptes des 49 communes urbaines doivent être transmis à la Cour au plus tard en fin septembre de l'année n+1.

Ils doivent être transmis à la DELF en fin juillet. D'après la Cour les communes rurales transmettent régulièrement leurs comptes (49, 46, 48 en 2006, 2007, 2008) à l'exception de quelques unes.

La transmission des comptes des régions par les Trésoriers régionaux a commencé et s'est faite normalement en 2007 et 2008.

Les comptes des 302 communes rurales créées par la décentralisation sont transmis à la DELF lorsque les comptes portent sur des recettes ordinaires inférieures à 20 millions de F CFA (il y en a 147 d'après la DELF). Ils sont transmis pour contrôle aux Trésoriers régionaux qui en assurent l'apurement administratif depuis le décret du 6 février 2008 avec droit d'évocation par la Cour lorsque les recettes sont inférieures à ce seuil. La Cour ne reçoit qu'un nombre réduit des comptes des communes rurales (56, 98, 85 en 2006, 2007, 2008).

Un guide d'apurement administratif a été rédigé.

La Cour rencontre des problèmes d'archivage dans les locaux qu'elle loue à cette fin à OUAGA 2000. Les pièces ne sont pas dématérialisées, une réflexion étant en cours à ce sujet.

Aucune amende pour retard n'a été infligée, la Cour préférant dans cette phase de rattrapage procéder par la persuasion.

Les arrêts

(Le programme de contrôle est établi du 1^{er} octobre au 30 septembre).

Les comptes des trois comptables principaux de l'Etat (ACCT, Payeur général, Receveur général) ont commencé à être examinés.

- Le compte de l'ACCT 2001 a fait l'objet d'un arrêt définitif en 2009, celui du Receveur général en début 2010 ;
- L'examen du compte 2001 du Payeur général est suspendu, le magistrat instructeur étant parti.

Pour apurer le retard passé, les comptes de 2001 a été retenu pour base à partir de laquelle la ligne de compte des comptes suivants a été fixée.

L'examen des comptes 2002 à 2006 du Payeur général de l'ACCT et du Receveur général a été programmé pour 2010 (et celui de 2007 pour le Payeur).

En dépit de nombreux cas relevés de paiement de dépenses par la comptable sans pièces justificatives, la Cour n'a prononcé aucun débet pour l'Etat et en a prononcé un pour les collectivités territoriales, il fait l'objet d'une demande de révision.

Les arrêts sont publiés dans le rapport public et ne sont pas transmis au Parlement (la loi organique ne le prévoit pas, sans l'interdire).

Aucune déclaration de gestion de fait n'a été prononcée, en dépit de nombreux cas constatés mentionnés dans les rapports publics.

Un rappel de la notion avait pourtant été fait dans le rapport public 2005 à titre d'avertissement.

La Cour n'a pas utilisé encore ses pouvoirs de sanction et de coercition à l'égard des comptables patents et de fait. Cette abstention peut s'expliquer par le fait que dans cette période de reprise de l'activité du juge financier, il pouvait être préférable d'obtenir des régularisations plutôt que de sanctionner sans préavis, ni sommations. La Cour envisage cependant désormais, pour asseoir sa crédibilité de passer à une phase d'utilisation plus active de ses pouvoirs de sanction.

Le contrôle administratif

Les contrôles administratifs donnent lieu à des insertions dans les rapports publics de la Cour.

La Cour a publié depuis 2007 quatre rapports publics (2005 à 2008).

Sur la période 2005-2008 la Cour a contrôlé 4 EPE : le centre hospitalier régional de Gaoua, l'Ecole nationale des enseignants du primaire (ENEP) de Fada N'Gourma, le CE-GE-CI et le Centre hospitalier de Kaya. Les rapports de contrôle ne sont pas transmis au Parlement.

En ce qui concerne les entreprises publiques, elles ont donné lieu à 20 référés transmis aux Ministres de tutelle et à 10 notes du Président aux responsables des entités contrôlées (ce qui correspond aux entreprises contrôlées, les référés pouvant être adressés à plusieurs Ministres si les entreprises sont placées sous la tutelle de plusieurs Ministres) : 2 en 2007, 3 en 2008 et 4 en 2009. Les référés ne sont pas transmis au Parlement.

Tableau 26.2 – *Les institutions contrôlées faisant l'objet d'une insertion dans les rapports publics (hors les rapports sur les lois de finances traitées dans un chapitre spécifique)*

	Rapport 2005	Rapport 2006	Rapport 2007	Rapport 2008
EPE	*Ecole nationale des enseignements du Primaire de Fada N'Gourma *Centre hospitalier de Gaoua et de Kaya			*Gestion 2005 et 2006 du centre de gestion des cités (CE.GE.CI) *Conseil constitutionnel
Etat	*Régie de recettes du Bureau de Douane Ouaga route	*Prêts accordés aux présidents d'institutions, aux membres du gouvernement et aux députés siégeant et non siégeant *Compte 2001 du receveur général		
Collectivités territoriales	*Marché public réfection Hôtel de ville de Ouagadougou *Gestion du 75 ^{ème} anniversaire de la Commune de Bobo Dioulasso	* Commune de Banfora *Commune de Batié	*Commune urbaine de Pouytenga * Commune urbaine de Dédougou *Commune urbaine de Kaya	*Lotissement 4 de Kaya * Lotissements 3,5 et 8 de la commune de Banfora
Entreprises publiques, institutions de sécurité sociale, projets sur ressources	*Projet Ecoles satellites et centre éducation de base non formelle *Programme national de gestion des	* Société d'électricité du Burkina (SONABEL) *Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS)	*Société nationale d'aménagement des terrains urbains (SONATUR) * Société nationale des postes	*Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) *Projet de développement

extérieures et organismes soumis au contrôle de la Cour	territoires (PNGT 2) * Projet d'appui au programme multisectoriel de lutte contre le SIDA et les infections sexuellement transmissibles (SP/CNLS-IST) * Secrétariat permanent du conseil national du programme SP/CNLS-IST * Médiateur du Faso *Financements aux partis politiques	*Subvention aux candidats pour les élections présidentielles de 2005	(SONAPOST°	rural décentralisé et participatif dans les provinces du BAZEGA et du KADIOGO *Gestion de la Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (CARFO) *Gestion de la Société nationale burkinabé d'hydrocarbures (SONABHY)
--	--	--	------------	--

Ces contrôles fournissent des informations très importantes sur le fonctionnement des services de l'Etat et de ses opérateurs et sur l'application des règles de la comptabilité publique.

On se limitera aux rapports 2007 et 2008, les rapports 2005 et 2006 portant sur des exercices trop anciens pour ce rapport.

D'une façon générale, ils montrent une très insuffisante application des règles de la dépense, notamment des marchés publics, ce qui se traduit par un très mauvais emploi des fonds publics et des détournements nombreux, faciles et sans risques. Ces irrégularités, fautes de gestion et délits, non sanctionnés pour la plupart, sont de nature à donner aux agents publics un sentiment d'impunité.

On ne reprendra ici que les principales observations figurant dans les rapports 2007 et 2008.

Les marchés publics

Les observations de la Cour (contrôle des opérations de lotissement du secteur 4 de Kaya (marchés de 2001, 2002 et 2003) opérations de lotissement des secteurs 3, 5, 6, 8 et 14 de la commune de BANFORA (marchés de viabilisation de 2004), confirment tous les errements et irrégularités relevés dans les rapports d'audit des marchés publics réalisés par 2AC sur la même période (avant le renforcement des textes et des contrôles).

En ce qui concerne les marché de la commune de KAYA, notamment, on relève les irrégularités suivantes : fractionnement des marchés ; pas de documents contractuels, factures payées sans les références des bons de commande

Les collectivités territoriales,

La Cour relève : un usage fréquent et abusif de la procédure de déblocage, l'absence et la mauvaise tenue de la comptabilité, le versement d'indemnités sans base légales, des détournements, des actes sans base légale, de nombreuses gestion de fait, des ouvertures de comptes bancaires sans autorisation.

Dans toutes les collectivités contrôlées, la Cour relève des irrégularités nombreuses et graves.

Les irrégularités dans les collectivités territoriales

Un usage fréquent et abusif de la procédure de déblocage

*POUYTENGA : beaucoup de dépenses sont faites selon la procédure de déblocage enlevant ainsi à cette procédure son caractère exceptionnel (30 % en 2005 et 40 % en 2006 ce qui représentent 33 millions de FCFA) ; un grand nombre (pour 6,0 millions de FCFA) ne sont pas justifiées ;

*DEDOUGOU : les dépenses sont payées par l'ordonnateur, elles concernent environ le quart des dépenses

de fonctionnement ;

*KAYA : un « nombre important de dépenses » (1,5 million en 2006) qui « attendent d'être justifiées auprès de l'ordonnateur ».

L'absence et mauvaise tenue de la comptabilité

*POUYTENGA : journaux des engagements des dépenses et des recettes non tenus depuis 2001 ; fiches de contrôles des dépenses ouvertes mais mal tenues et corrigées ; caisse de menue dépenses tenue irrégulièrement ;

*DEDOUGOU : journaux non cotés, non paraphés, comportent des ratures et surcharges, ne sont pas tenus au jour le jour ;

*KAYA : aucun document comptable (fiches de comptes, grand livre, balance mensuelle) ; absence de journal pour les mouvements du compte au Trésor ; pas de registre de gestion des stocks.

Le versement d'indemnités sans base légale

*POUYTENGA

Indemnités primes d'encouragement, notamment une somme forfaitaire fixée selon l'appréciation du maire entre 25 000 et 45 000 FCFA pour le maire et les membres de ses délégations chaque fois qu'ils effectuent un déplacement pour des rencontres de travail ; indemnités journalières pour vote du budget, per diem pour élaboration du budget ;

Indemnités compensatrice du maire excédant de 49 500 FCFA par mois le montant réglementaire ; Dotations en carburant attribués sans document et en liquide au maire.

Des détournements

*POUYTENGA : régisseur de recettes de fait faisant l'objet d'une poursuite pénale et déféré à la maison d'arrêt.

Des actes sans base légale

*POUYTENGA : conclusion d'un prêt du Trésor (181 millions de FCFA) sans autorisation préalable de la tutelle et décision du conseil municipal ;

*KAYA : Gestion de la régie de recettes par un vacataire de la commune (gestion de fait).

De nombreuses gestion de fait

*BANFORA : perception de la taxe de contribution au lotissement (TCL) par des agents communaux pour le compte du maire alors que la commune avait un régisseur de recettes, pour un montant total de 44,99 millions de FCFA à partir de carnets de perception commandés de façon verbale et livrés dans le bureau du maire.

Des ouvertures de comptes bancaires sans autorisation

*DEDOUGOU pour deux projets ; pour l'un (projet pilote d'assainissement du secteur 06, le budget est consacré à 52 % aux frais de déplacement du coordonnateur (683 225 FCFA au total) ; pour l'autre fonds « Economie locale pour le développement » 2,3 millions de FCFA sur 47,25 n'ont pas été justifiés) ;

*KAYA : ouverture d'un compte bancaire.

Les établissements publics d'Etat (EPE) et les institutions de l'Etat

La Cour n'a contrôlé en 2007 et 2008 qu'un EPE et une institution de l'Etat: le centre de gestion des cités (recouvrement des loyers, constructions et entretien des cités) et le Conseil constitutionnel. Ces deux exemples ne sauraient être représentatifs de l'ensemble des EPE. Ils montrent cependant l'existence constante d'irrégularités graves.

Centre de gestion des cités (CE-GE-CI ; environ 2000 logements, recettes en 2006 d'environ 1 milliard de FCFA)

Mauvaise gestion

*Des outils de gestion très insuffisants : pas de manuel de procédure ; pas de logiciel intégré, pas de comptabilité en partie double ;

*Insuffisance des contrôles au niveau du contrôle financier en ce qui concerne les visas du service fait ;

*Pas d'ampliation des ordres de mission ;

*Mauvais suivi de la qualité des constructions entraînant des frais supplémentaires (sanitaires, risques d'effondrement de logements construits sans respect des normes) ;

*Absence de mise en œuvre de la décision de traduire le directeur technique devant le conseil de discipline pour sa mauvaise gestion d'un contentieux.

Fautes de gestion graves

*Octroi de caution bancaire par le directeur à une société sans raison économique valable qui a eu pour conséquence une dépense de 28,1 millions de FCFA ;

*Comptabilité ne retraduisant pas fidèlement les recouvrements annuels des recettes telles que les pièces permettent de les évaluer ;

*Ventes à prix réduits sans base légale de parcelles (cités du 4 août) ;

*Exonérations des droits de mutation par le Directeur général des impôts aux acheteurs.

Avantages indus aux personnels

*Non recouvrement des prêts (environ 5 millions de non recouvrement) ;
 *Accumulation d'un arriéré de loyer de 26 millions de FCFA par un responsable de la société ;
 *Contrat de location vente sans dossiers par décision d'un responsable de la société à un agent qui avait commis des détournements de fonds (7 millions) pour lesquels une procédure était en cours ;
 *Réduction de 75 % du prix de cessions des parcelles à 28 membres du personnel (soit un bénéfice de près de 4 millions de FCFA) ;
 *Attribution de parcelles gratuites à des personnes faisant parties des instances du CE-GE-CI (environ 4,5 millions de FCFA) ;
 Attribution de parcelles gratuites à des personnes étrangères à l'EPE (3, 0 millions de FCFA).

Conseil constitutionnel

*Absence de documents comptables (ni brouillards, ni journal de caisse, absence de suivi des opérations de caisse) alors que tous les paiements se font en liquide ;
 *Les dotations pour les budgets des élections sont toutes débloquées (1,042 milliard sur la période 2005-2007). Ces débloqués ont fait l'objet de graves irrégularités : états de reversement non transmis à la Cour ; absence de justification des dépenses auprès de l'ordonnateur délégué ;
 *Païement à un expert de prestations pour un montant de 24,3 millions sans contrats ni pièces justificatives ;
 *Païement d'un autre expert en liquide d'une somme excédant le seuil réglementaire des paiements en liquide (17,2 millions) ;
 *Païement en espèce d'une avance sur marché à l'étranger (24 millions de FCFA) contre une décharge manuscrite du Président du conseil constitutionnel ;
 *Fonds spécial géré sans pièces justificatives par le Président (56 millions de FCFA) contrairement aux textes régissant ce fonds ;
 *Marchés de régularisation (85 millions de FCFA) ;
 *Fractionnement de marchés (6,7 millions) ;
 *Absence totale de suivi (pas de bordereau de livraison) et de contrôle de l'enlèvement des bons de carburant par la direction du parc automobile de l'Etat (182 millions de FCFA) ; fourniture de carburant à des personnes étrangères au conseil (5,2 millions) ;
 *Utilisation des bons de carburant pour payer des dépenses autres que du carburant (repas...) ;
 *Mise à la disposition de l'épouse du président d'une voiture de fonction et d'un chauffeur ;
 *Utilisation à d'autres fins (achats de matériel de bureau au lieu de dépenses de surveillance des élections) d'une aide de l'organisation de la francophonie (pour 16,3 millions de FCFA).

Les entreprises publiques

Les observations de la Cour sont tout aussi graves concernant les entreprises publiques (rapport 2008).

Sur la gestion de l'ONEA(office national de l'eau et de l'assainissement ; montant du chiffres d'affaires en 2006 : 18,5 milliards de FCFA) :

*Achat de pièces de rechange pour un montant supérieur à la valeur d'acquisition du véhicule par ailleurs amorti ;
 *Païement effectué en l'absence des prestations correspondantes (la Cour mentionne deux paiements sans service fait de montants égaux à 16,1 millions et 33,6 millions) ;
 *Insuffisances majeures dans le recouvrement des paiements des clients (compte client de 13,7 milliards pour un chiffre d'affaires de 18,5 milliards) notamment des « grandes maisons et industries » (865,3 millions dont 584 pour SONABEL Ouaga, ONATEL et SONABEL Bobo) ;
 *Ordres de mission non signés, frais de mission à des personnes ne faisant pas partie du personnel ;
 *Achats au bénéfice de Ministères (agriculture).

Sur la gestion de la CARFO :

*Non respect systématique du code des marchés publics (marchés de 2004 à 2006) ;
 octroi d'avantages indus au Ministre de tutelle.

Sur la gestion de la SONABHY (vente de carburants ; chiffres d'affaires : 207,5 milliards de FCFA en 2006) :

*Absence de définition de seuil de marchés publics et non respect systématique des règles de mise en concurrence ;
 *Inexistence d'un système de rapprochement des données entre les enlèvements et les facturations pour la zone de Bobo ;
 *inexistence de rapprochement entre le recouvrement, la facturation et la comptabilisation ;

*Dépenses n'entrant pas dans l'objet social de la société (construction d'un collège de 59 millions de francs) ;
 *Des créances qui paraissent fictives (créances de 518 millions sur Total Burkina passées en créances douteuses alors que Sonabhy continue d'entretenir des relations avec la société et qu'elle n'est pas en état d'apporter la preuve de la fourniture des produits à la société) ;
 *Versement à la demande du Ministre du commerce dans un compte en banque de sommes (3 % des bénéfiques) destinés à un compte au Trésor d'un fonds (fonds d'aide au développement industriel, FADI) dont l'ordonnateur est le Ministre du commerce, ce qui est constitutif en droit public, au-delà de l'éventuelle incrimination pénale, d'une gestion de fait caractérisée) ;
 *Dépenses pour le compte du Ministère ;
 *Fausses décisions d'exonérations en douane (pour un montant de 398,4 millions de FCFA), documents initiés par la SONABHY au profit de bénéficiaires sans adresse précise et ayant procédé à des achats hors douanes au comptant.

La Cour des comptes n'a pas réalisé encore le rapport prévu dans les textes sur les entreprises publiques. Elle devrait produire le premier en 2010.

La Cour a publié les rapports publics de 2003 à 2008 (portant sur les exercices jusqu'en 2007 pour ce dernier rapport).

Le rapport 2008 a été publié le 19 décembre 2009 il porte sur l'exercice 2007 ou, le plus souvent sur les exercices antérieurs à 2007.

L'examen du projet de loi de règlement par la Cour des comptes

La Cour s'est régulièrement acquittée de cette tâche au cours des dernières années. Il faut toutefois noter que les délais d'élaboration se sont allongés depuis 2006, notamment à cause de l'allongement du délai de réponse du Ministère des finances aux questionnaires de la Cour (1 mois au lieu de 15 jours). La Cour attend le rapport sur la loi de règlement du Ministère de l'économie et des finances pour commencer ses travaux (après le mois de septembre de l'année N+1) alors qu'elle pourrait les commencer pratiquement un an avant (décembre de l'année N) par l'envoi de questionnaires et de préparation d'entretiens aux gestionnaires de crédit des différents Ministères.

Tableau 26.3 – *Délai entre la réception des états financiers annuels et le dépôt à l'Assemblée nationale.*

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008
Date de dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale	Juin 2005	Septembre 2006	Septembre 2007	Septembre 2008	Septembre 2009
Date de dépôt du rapport de la Cour des comptes	Novembre 2005	Décembre 2006	Mars 2008	Février 2009	Pas encore déposé en février
Date d'adoption	Mars 2006		Avril 2008	Avril 2009	

Le rapport sur la loi de règlement de 2007 (le dernier disponible à ce jour) contient cinq parties : présentations des résultats généraux de l'exécution des lois de finances, les opérations du budget général ; comptes spéciaux du trésor, comptes de disponibilités ; gestion des autorisations budgétaires.

Ce rapport contient des informations analyses et recommandations bien menées et très utiles.

Les observations contenues dans les rapports sur les lois de règlement de la Cour des comptes

- Non prise en compte dans les comptes des comptables des recettes et dépenses sur projets des financements extérieurs qui figurent dans le compte des comptables ;
- Des erreurs matérielles qui traduisent des fragilités des systèmes comptables ;
- Des mauvaises prévisions de recettes ;
- Une mauvaise gestion des comptes d'avances (SONATUR, SOTRACO) ;
- Une gestion laxiste constante des comptes de prêts personnels (députés, anciens membres du gouvernement) ;
- Une mauvaise reprise de certains soldes (différence de 399 millions entre le compte de sortie et d'entrée des restes à recouvrer des situations de prêts) ;
- Absence des états de développement des états de soldes des comptes de disponibilités ;
- Un usage irrégulier (notamment transferts des crédits évaluatifs vers les crédits limitatifs) et abusif des transferts et virements de crédit en cours d'année (pour un montant total de 102,35 milliards de FCFA) ;
- De nombreux et importants dépassements de crédits qui traduisent selon la réponse du Ministre des finances un fonctionnement défectueux de SIGASPE ;
- Elle procède à des observations dont elle examine l'année suivante le sort que leur a réservé l'administration.

Ce rapport est cependant perfectible, dans la mesure où font défaut :

- L'analyse des délais et arriérés de paiement (notamment dans la partie analysant le respect des critères de convergence de l'UEMOA) et des désengagements en fin d'exercice ;
- L'analyse des dépenses selon la procédure utilisée (place et régularité de la procédure simplifiée selon le type de dépenses) et les conséquences sur l'imputation comptable des dépenses en cas de régularisation ;
- L'analyse des restes à recouvrer sur les recettes dont la signification est peu claire ;
- 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 pour savoir s'ils proviennent d'une mauvaise prévision ou d'une insuffisante activité de certaines administrations dans la mise en œuvre des décisions parlementaires ; il serait utile aussi de mettre en évidence les effets de ces transferts sur la mise en œuvre des stratégies figurant dans les CDMT sectoriels.

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 le compte administratif (compte de l'ordonnateur) au compte de gestion (comptes des comptables).

Les recommandations de la Cour

Depuis le rapport de 2007, la Cour fait clairement apparaître dans ses rapports dans des parties distinctes : les recommandations qu'elle formule à l'occasion de chaque contrôle,

les réponses des responsables des organismes contrôlés, les suites du contrôle et les « réactions des autorités de tutelle ».

Dans le rapport 2008, une partie complète est consacrée à l'état de mise en œuvre des recommandations des rapports publics de la Cour des comptes de 2003 à 2007.

De plus chaque année, depuis 2008, une réunion se tient en janvier sous la présidence du Premier Ministre en présence du Premier président de la Cour des comptes avec les Ministres concernés sur les suites données aux recommandations de la Cour.

La montée en puissance de la Cour est indéniable. Les travaux réalisés montre que la Cour a la volonté d'exercer pleinement ses prérogatives fondamentales dans un système fondé sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable dont on sait qu'il est très protecteur pour le gestionnaire dont la responsabilité est difficile à mettre en jeu en dehors de la faute pénale.

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.

Notation

Difficultés générale de 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).

Une augmentation de la notation par rapport à 2007 est apportée aux composantes iii) mais non à i) et ii) En conséquence la note globale ne paraît pas pouvoir être améliorée.

La composante i) porte sur l'étendue de la vérification (contrôle des comptes et contrôle administratif).

L'étendue de cette vérification reste très faible, faute de moyens au regard du champ de compétences et des missions de la Cour. 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 états financiers (en fait rapport sur le projet de loi de règlement) la note B est justifiée (la Cour transmet son rapport dans les 8 mois - seuil de la notation, en fait elle les transmet dans les six mois après la réception du projet de la Direction générale du budget, mais pas dans les 4 mois, seuil de la notation A – (la notation était A en 2007) ; 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, et souvent les rapports ne sont pas transmis au Parlement (la loi ne le prévoyant pas expressément, sans l'interdire). Pour ces rapports la note est D (les rapports sont présentés au-delà des 12 mois après la fin de l'exercice contrôlé correspondant à la note C et, souvent, ils ne sont pas présentés). 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. Des progrès ont été réalisés. Le rapport sur la loi de règlement comme les rapports publics contiennent des recommandations

qui font l'objet d'un suivi dans le rapport suivant. Un comité annuel présidé par le Premier Ministre suit les suites données par les Ministères aux recommandations de la Cour pour les rapports existants. Toutefois la Cour n'utilise pas ses pouvoirs de sanction des comptables et des ordonnateurs. La note B a été retenue (elle était C en 2007).

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 vérifie régulièrement le projet de loi de règlement du Ministère de l'économie et des finances. Mais la Cour n'a vérifié que les comptabilités 2001 des comptables centraux. Elle a seulement entamé la vérification de certaines comptabilités des autres comptables (EPE, collectivités locales, trésoriers régionaux). Elle a mené peu de contrôles administratifs.
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 produit encore peu de rapports et certains de ceux qu'elle produit ont été publiés tardivement. La transmission au Parlement du rapport sur la loi de règlement se fait dans les 8 mois après la réception du projet de loi. Les autres rapports ne sont pas communiqués au Parlement (depuis cette année les rapports publics sont communiqués Président et aux députés). Le rapport du 2008 porte sur les exercices 2007 ou, le plus souvent, antérieurs à 2007 et a été rendu public le 12 octobre 2009 (22 mois au moins après la fin des exercices).
B	iii) Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique.	La Cour émet systématiquement des recommandations. Elle en assure le suivi. Il existe encore peu de preuves de leur suivi, notamment en matière de contrôle administratif.

PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

L'analyse de cet indicateur est pratiquement en tout point identique à celle du rapport 2007.

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 au plus tard (en fait, le dépôt le rapport est toujours déposé avant cette date limite (15 jours)). Les travaux se déroulent soit en Commission des finances et du budget (COMFIB), soit en séance plénière. Des modifications peuvent être apportées par l'exécutif au budget en cours d'exercice sous certaines règles.

Les travaux préalables de la Commission des finances et du budget

Un questionnaire budgétaire est envoyé aux Ministères au mois de juillet pour réponses en août.

La Commission des finances et du Budget de l'Assemblée nationale commence ses travaux environ 15 jours avant l'ouverture de la session – le dernier mercredi de septembre – pour adopter le programme d'examen du projet et préparer le travail en examinant les budgets par Ministère qui lui sont déjà transmis (CBMT, CDMT, budget ministériel avec les demandes des Ministères avant arbitrage).

Dans une première phase, la Commission des finances et du Budget élabore un rapport 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 représentations 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 de l'économie et des finances par la Commission des finances ;
- 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 3 sous commissions sectorielles chargées d'analyser les budgets des Ministères dans le détail et 2 sous-commissions thématiques (recettes et comptes spéciaux). Elle examine les réponses aux questionnaires transmis en août et renvoyé en septembre par les administrations sur l'exécution du budget en cours (notamment les résultats de la revue qui lui sont transmis), les difficultés d'exécution et les hypothèses sous tendant les prévisions budgétaires du projet de loi de finances.

Ces sous commissions auditionnent les représentants des services techniques des Ministères (conduits par le secrétaire général) ainsi que les responsables des principaux

bénéficiaires des subventions de l'Etat inscrites au budget. Cette phase dure deux semaines et s'achève vers le 10 octobre.

Elles élaborent un rapport par Ministère transmis à la Commission.

Troisième étape

La Commission des finances en formation plénière examine les rapports des sous commissions et auditionne tous les membres du gouvernement et les présidents des grandes institutions publiques. Cette phase dure jusqu'au 25 octobre.

Quatrième étape

C'est la phase d'arbitrage et de rédaction du rapport final. A cette fin, un Comité d'arbitrage de cette Commission est constituée et elle travaille avec le Ministre de l'Economie et des finances. Des ajustements au projet de budget sont alors préparés.

Ils sont essentiellement techniques (correction d'oublis de dépenses, notamment) pour les dépenses. Pour les recettes, la Commission auditionne les régies et examine avec elles, dans le détail, les possibilités d'accroître les recettes. Les prévisions présentées par le gouvernement sont alors revues à la hausse.

Le comité propose un projet de rapport qui est débattu en commission plénière.

Les travaux s'achèvent par un rapport, contenant des propositions d'amendements ; celui qui est relatif au projet de budget 2010 a été transmis à la mission.

Ce rapport est disponible à la fin novembre ou au début décembre.

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 des autres commissions générales 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 s'étale en général sur une semaine.

Les deux premiers jours, les députés écoutent le rapporteur général de la Commission des finances leur présenter le rapport.

Le Ministre des finances intervient après le rapporteur. 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 sont discutés, notamment au regard des CDMT. Ils 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 soit toujours un peu avant la date butoir prévue par les textes (les textes donnent 90 jours à l'Assemblée nationale).

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.

Les règles de modification du budget en cours d'exercice

Aucune modification n'est intervenue depuis le rapport 2007.

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 les dépassements 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 :

- les 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 2007, dans la période récente, une loi de régularisation qui suscite peu de débats.

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 ». Par ailleurs les règles ne sont pas respectées selon les rapports de la Cour des comptes sur la loi de règlement pour les années pour lesquelles ces rapports existent (2007 et 2008). La note est donc C. Comme il en était de même sur la période 2004-2006 la notation est rebasée pour le PEFA 2007 (notation diminuée de B en C).

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	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 de l'année replacé dans un cadre à moyen terme global et sectoriel. L'assemblée nationale examine 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.
C	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 mais elles permettent des réallocations très importantes et elles ne sont pas toujours respectées.	Les règles de réaffectation des crédits par l'exécutif sont claires, mais insuffisamment contraignantes, comme le confirme l'indicateur PI-2, elles ne sont pas toujours respectées.

PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Que faut-il entendre par rapports de vérification externe ?

Tout ce qui est produit par la Cour : le rapport sur la loi de règlement, les référés, le rapport public, les rapports thématiques ou particuliers, les jugements.

Cet indicateur subit des modifications importantes par rapport à 2007, à cause de la prise en compte nouvelle des rapports publics publiés systématiquement depuis 2007 par la Cour des comptes.

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 règles n'ont pas changé. 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.

Les règles sur les délais de dépôt du projet de loi de règlement

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 de l'économie et des finances, et la Cour des comptes, les projets de loi de règlement sont déposés en septembre (avec le projet de loi de finances initiale). Sur la période les rapports de la Cour des comptes ont été déposés tardivement. Le rapport 2008 n'était pas déposé en février 2010. Il a été délibéré par la Cour le 19 février.

L'assemblée nationale examine l'ensemble au cours de la première session parlementaire (qui commence le 1^{er} mercredi du mois de mars).

Le débat est très court, il dure trois jours. Après présentation par le Ministre de l'économie et des finances, qui dure un jour, le projet est adopté, en général sans débat majeur, après présentation d'un rapport élaboré par la commission des finances et du budget. Cette commission auditionne le Premier président de la Cour des comptes.

Examen des autres rapports de vérification externe par l'Assemblée nationale

L'assemblée nationale n'est pas destinataire en tant que telle des rapports publics de la Cour des comptes, celle-ci les transmet néanmoins aux députés. En fait depuis 2007, ont été publiés les rapports 2007 et 2008 (délibérés en chambre du Conseil le 31 juillet 2008 et le 12 octobre 2009).

Le premier Président n'est pas auditionné, ni par l'Assemblée ni par la Commission des finances et du budget. Le parlement ne les examine pas et n'auditionne pas les responsables des entités faisant l'objet d'observations.

L'assemblée nationale n'a pas utilisé son droit de demander des rapports de contrôle à la Cour des comptes.

Elle n'a pas institué un comité de suivi de l'exécution budgétaire ou de suivi des recommandations du contrôle externe.

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, ces auditions sont exceptionnelles. L'assemblée mène des missions d'informations sur les politiques ou le fonctionnement des services de l'Etat y compris en région sur pièce et sur place. Mais ces missions sont peu nombreuses (2 par an).

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.

Ces recommandations portent sur le fonctionnement de l'administration et sur le projet de budget. Elles sont cependant assez générales (voir le suivi dans l'exposé des motifs 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.

Mais désormais (2009 et 2010) les projets de loi de finances (exposé des motifs) consacrent une de ses parties (4 pages sur 32) à l'état de mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée nationale.

Notation : modification de la notation (diminution) pour 2010 avec la généralisation des rapports publics de la Cour qui ne sont pas examinés par le Parlement

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 ou dont aucune disposition constitutionnelle ne l'empêchait expressément de se saisir (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 d'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 de 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 et le rapport public (voire les référés). Pour le rapport sur la loi de règlement 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). Mais l'Assemblée nationale n'examine pas le rapport public (note D) ni les autres travaux de la Cour. La note globale retenue est donc C

La composante ii) porte sur les auditions menées par le 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 et au rapport public (moyenne). Comme le Président de la Cour des comptes est systématiquement auditionné, ainsi que le Ministre des finances, pour le rapport sur la loi de règlement la note est A pour ce rapport (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). Mais le rapport public ne donne pas lieu à examen ni audition (D). La note globale retenue est donc : C

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, elles sont peu nombreuses et générale). 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) Note globale : C	Justification
C	i) L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 3 mois suivant la réception des rapports.	Le rapport sur la loi de règlement est examiné en mars alors qu'il est reçu sur la période souvent en novembre de l'année précédente (mais après février 2010 pour le rapport 2008). Mais il y a peu de rapports de vérification externe par la Cour des comptes. Le rapport public n'est pas examiné, ni discuté. Les rapports disponibles sont les comptes rendus des assemblées générales des établissements publics et des entreprises publiques.
C	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 vérification, d'une vérification négative ou comportant des réserves.	La loi de règlement et le rapport de la Cour des comptes fait l'objet d'une audition du Ministre de l'économie et des finances et du Premier président de la Cour des comptes. Le Premier président et les responsables des entités contrôlées ne sont pas auditionnés sur le rapport public qui n'est pas examiné par le Parlement. Les responsables des établissements publics et des entreprises publiques sont exceptionnellement auditionnés.
C	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, la participation du Burkina aux enquêtes internationales, ainsi que la méthode utilisée pour établir la notation des trois indicateurs.

L'organisation de l'action des partenaires techniques et financiers

Plusieurs modes d'organisation caractérisent l'action des partenaires techniques et financiers (PTF) et celle du Gouvernement en matière de gestion de l'aide :

- la mise en place le 11 janvier 2005 du Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP) ;
- l'adoption des textes sur la gestion des projets et programmes de développement le 22 novembre 2007 ;
- la mise en place le 20 avril 2009 du Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques (CAPA/FP) ;
- la mise en place de la Troïka, organisation des partenaires orientée vers les questions liées au CSLP, aux appuis budgétaires, à la déclaration de Paris et à l'efficacité de l'aide. A terme, le dialogue autour des appuis budgétaires pourrait se mener dans ce cadre plus large ;
- élaboration d'un document préliminaire sur la stratégie commune d'assistance pays (SCAP), volet division du travail et complémentarité des actions 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. Depuis 2007, 7 bailleurs supplémentaires ont adhéré au cadre en qualité d'observateurs (Japon, Autriche, Canada, PNUD, Luxembourg, FMI et Chine Taiwan). Les chefs de file de l'aide budgétaire ont été successivement les Pays-Bas, la Suède et la Banque mondiale.

Le programme d'activité du CGAB-CSLP inclut l'objectif d'améliorer la prévisibilité des ressources à moyen terme et de favoriser les déboursments en cohérence avec le cycle budgétaire de l'Etat et la programmation initialement arrêtée avec les partenaires.

Le CGAB-CSLP a établi des bilans d'activité depuis l'année 2005 (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 bailleur et par type d'appui budgétaire (tranche fixe macroéconomique, tranche fixe CSLP, tranche variable CSLP, tranches sectorielles, ...).

L'adoption des textes sur la réglementation des projets et programmes de développement le 22 novembre 2007 et leur entrée en vigueur depuis le 21 novembre 2008 relèvent du souci de permettre à terme une bonne gouvernance des projets, une amélioration

des capacités d'absorption et une meilleure utilisation des ressources des projets de sorte que l'aide ait un impact plus significatif sur le développement. Cependant, il faut noter que leur application n'est pas totalement effective en raison des difficultés suivantes :

- le refus de certains PTF de s'aligner sur ces textes, obligeant les projets et programmes à se référer à leurs procédures ;
- la lenteur ou la difficulté de prendre les arrêtés conjoints portant classification des projets et programmes ;
- la réticence de certains responsables de projets et programmes liée à la perte ou à la baisse de certains avantages que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation des projets et programmes pourrait occasionner ;
- la mauvaise vision de certains agents de l'administration particulièrement ceux travaillant dans les projets et programmes de développement ;
- la conception biaisée des projets et programmes de développement qui pose des problèmes d'organisation, d'ancrage, de gestion et d'impact ;
- les clauses des conventions de financement de certains bailleurs qui ne permettent pas l'application de certaines dispositions réglementaires.

Le dialogue avec les PTF se renforce davantage avec la signature entre le Gouvernement et la BAD, la Commission Européenne, la France, le PNUD, le Danemark, et les Pays Bas le 20 avril 2009 du Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques (CAPA/FP). Ledit cadre vise entre autres à permettre au Gouvernement la maîtrise des flux financiers en direction du programme de réformes, le renforcement du dialogue avec les PTF et l'amélioration des pratiques des partenaires dans la mise en œuvre des appuis. Les modalités d'appuis retenus sont les dons projets ou programme, des prêts, l'assistance technique avec une préférence pour l'appui budgétaire

La participation du Burkina Faso aux enquêtes internationales

Le Gouvernement a participé, en 2006, à la première enquête initiée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) sur la situation de l'efficacité de l'aide et dont les résultats ont permis d'élaborer et de mettre en œuvre un *Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide* (PANEA) couvrant la période 2007-2010.

Il a également participé, en 2008, à l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008. Ce Forum, qui a permis de faire l'état de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à mi parcours, a adopté le Programme d'action d'Accra (PAA) comportant un certain nombre de grands défis à relever pour accélérer la progression vers les objectifs cibles fixés pour 2010 dans la Déclaration de Paris. Dans le souci d'assurer un suivi régulier de cette déclaration, le Gouvernement s'est engagé à élaborer des rapports semestriels de mise en œuvre. C'est ainsi que trois rapports ont été produits respectivement au 31 mars 2008, au 31 décembre 2008, et au 31 octobre 2009. Après le Forum d'Accra, le Gouvernement a adopté, le 25 mars 2009, de nouvelles orientations en matière de coordination et d'efficacité de l'aide basées sur les grands défis du PAA. Ces nouvelles orientations ont conduit à la révision du PANEA 1 qui a été adoptée le 27 janvier 2010 et qui couvre la période 2010-2012, triennal glissant.

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. Le rapport de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Burkina Faso au 30 juin 2009.
3. Les bilans d'activité du CGAB-CSLP.
4. 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

La détermination de l'aide budgétaire est fondée sur le respect de critères de performance et de décaissement (une trentaine). Vers le mois de septembre de l'année N a lieu une revue des indicateurs pour l'aide de l'année N+1. Vers le mois de février, ou, plus souvent de mars a lieu un nouvel examen de la politique du gouvernement et des critères de performance et de décaissement.

Au moment de l'établissement de la loi de finances, le Gouvernement dispose néanmoins des engagements des bailleurs (les conventions sont généralement pluriannuelles) et d'une estimation des valeurs futures des critères de performance et de décaissement.

Le tableau D1.1 propose les prévisions disponibles au moment de l'établissement du projet de loi de finances, le tableau D1.2, les prévisions révisées en février-mars. La comparaison entre les deux prévisions, qui figure au tableau D1.1 permet de constater que les écarts sont faibles, voire inexistant, sauf s'agissant de bailleurs dont les dons ne figurent pas en loi de finances (la BAD et la Banque mondiale). Il est donc possible de considérer que le Gouvernement est bien informé des montants de l'appui budgétaire au moment de la préparation de la loi de finances.

Le tableau D1.2 permet de constater que l'appui budgétaire est généralement surexécuté.

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 D1.3, dont les données sont établies par le CGAB-CSLP, détaille le calcul du retard de décaissement pondéré au sens du PEFA pour l'année 2009.

Les fonds retardés sont calculés chaque trimestre par différence entre le décaissement réalisé et le décaissement prévu, en pourcentage de la programmation annuelle totale. Par exemple, au premier trimestre 2009, rien n'a été décaissé sur une programmation du trimestre de 25 173, ce qui conduit, rapporté à la programmation annuelle, 147 151, à un retard de 17,1 % (le résultat est négatif pour un retard, positif pour une avance). Dans la mesure où il reste trois trimestres à courir, le retard pondéré sur l'ensemble de l'année est calculé comme $17,1 \% \times 3 = 51,3 \%$. La somme des quatre retards et avances trimestrielles pondérée par leur durée respective conduit à un retard global de 86 %.

Pour donner une idée de la signification du retard pondéré, il est possible de se référer à la valeur maximale de l'indicateur, qui correspond à un décaissement prévu en totalité au premier trimestre et effectué en totalité au quatrième trimestre. Le retard au premier trimestre vaut 100 %, soit, étendu sur les trois trimestres restant à courir, $100 \% \times 3 = 300 \%$. Les retards

au-delà d'une année, s'il y en a, ne sont pas pris en compte, mais interviennent dans le calcul de l'indicateur précédent d'écart annuel ; ceci signifie que l'indicateur d'écart infra-annuel est relatif, il vient s'ajouter à l'indicateur d'écart annuel.

Résultats

Depuis l'année 2006, l'aide budgétaire est exécutée avec beaucoup de retard, entre 60 % et 90 % au sens du PEFA. Tableau D1.3 partie haute.

Explications des retards infra-annuels

L'aide budgétaire est, pour une grande partie, accordée sur la base de la réalisation de valeurs cibles d'indicateurs, la plupart sélectionnés dans le CSLP et inclus dans la matrice CGAB-CSLP. Il est donc nécessaire de franchir quatre étapes :

- atteindre le critère de performance et de décaissement ;
- le mesurer et le faire constater par les bailleurs (qui prévoient des missions de vérification en février et en avril) ;
- établir des requêtes ;
- attendre l'exécution de la procédure du bailleur.

Il est difficile de partager la responsabilité des retards susceptibles de s'accumuler au cours de ces étapes entre les bailleurs et le gouvernement. Quoi qu'il en soit, la deuxième composante de l'indicateur D1 ne peut être considérée comme notant les seuls bailleurs, mais l'ensemble du dispositif de l'appui budgétaire, géré conjointement par les bailleurs et le Gouvernement.

Tableau D1.1 – Prévisions de l'appui budgétaire de la loi de finance et comparaison loi de finances / révisions février-mars

PREV. DU PROJET DE LOI DE FINANCES (millions de FCFA)				LOI DE FINANCES / PREVISIONS FEVRIER - MARS		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
DONS	61 408	64 182	69 000	59.7 %	100.0 %	100.0 %
Allemagne	3 280	1 312	1 312	100.0 %	100.0 %	100.0 %
Danemark	3 532	4 394	4 473	100.0 %	125.0 %	100.0 %
France	3 263	4 264	4 920	76.5 %	100.0 %	100.0 %
Pays-Bas	12 463	13 119	13 111	90.5 %	100.0 %	100.0 %
Suède	4 320	3 600	3 800	101.0 %	100.0 %	100.0 %
Suisse	3 384	3 384	3 384	100.0 %	100.0 %	100.0 %
UE	31 166	34 110	38 000	82.2 %	100.0 %	100.0 %
EMPRUNTS	44 100	51 400	56 000	198.6 %	100.0 %	86.3 %
BAD ¹	12 000	11 400	14 000			
BM	32 100	40 000	42 000	99.1 %		
TOTAL	105 508	115 582	125 000	84.4 %	100.0 %	93.3 %

Note : 1: dans les faits, les appuis de la BAD sont également des dons.

Tableau D1.2 – Prévisions de l'appui budgétaire en février-mars et comparaison prévisions / réalisations

PREVISIONS ET REALISATIONS DES APPUIS BUDGETAIRES (en millions de FCA)									
	2007			2008			2009		
	Prévis.	Décais.	Déc./Prév.	Prévis.	Décais.	Déc./Prév.	Prévis.	Décais.	Déc./Prév.
DONS	102 835	95 627	93.0 %	64 182	88 234	137.5 %	69 000	139 447	202.1 %
UE	37 923	32 676	86.2 %	34 110	38 490	112.8 %	38 000	45 373	119.4 %
BM	32 400	32 000	98.8 %					56 082	
France	4 264	4 264	100.0 %	4 264	5 248	123.1 %	4 920	4 264	86.7 %
Allemagne	3 280	3 280	100.0 %	1 312		0.0 %	1 312	3 940	300.3 %
Danemark	3 532	3 516	99.5 %	4 394	4 478	101.9 %	4 473	4 168	93.2 %
Pays-Bas	13 775	12 463	90.5 %	13 119	14 431	110.0 %	13 111	16 779	128.0 %
Suisse	3 384	3 152	93.1 %	3 384	3 366	99.5 %	3 384	3 424	101.2 %
Suède	4 277	4 277	100.0 %	3 600	4 841	134.5 %	3 800	5 417	142.5 %
BAD					17 379				
PRETS	22 201	21 877	98.5 %	51 400	51 157	99.5 %	64 910	49 975	77.0 %
FMI	1	367	52428.6 %	0	5 228		8 910	35 495	398.4 %
BM	10 800	10 643	98.5 %	40 000	45 930	114.8 %	42 000	0	0.0 %
BAD	11 400	10 868	95.3 %	11 400	0	0.0 %	14 000	14 480	103.4 %
TOTAL	125 036	117 504	94.0 %	115 582	139 391	120.6 %	133 910	189 422	141.5 %

Note : les modalités de l'assistance du FMI ne sont pas identiques à celles de l'appui budgétaire. Le FMI octroie une aide à la balance des paiements. Cette aide s'ajoute aux réserves de change mais leur contrepartie n'est pas déposée dans le budget de l'Etat.

Tableau D1.3 – Répartition infra-annuelle de l'aide budgétaire

PROGRAMMATION ET REALISATIONS INFRA ANNUELLE 2009 (en millions de FCFA)															
	Prog. au	Réal. au	Taux de	1er trim.			2me trim.			3me trim.			4me trim.		
	01/01/2009	31/12/2009	réal.	Prog.	Réal.	Retard	Prog.	Réal.	Retard	Prog.	Réal.	Retard	Prog.	Réal.	Retard
Allemagne	3 936	3 936	100.0 %							3 936					3 936
UE	46 427	45 607	98.2 %	6 835			39 592	5 740			1 312				38 555
Danemark	4 474	3 588	80.2 %	3 579				3 588							
Pays-Bas	14 759	14 759	100.0 %	14 759				13 447			1 312		1 312		
Suisse	3 200	3 424	107.0 %				3 200	3 424							
Suède	6 214	6 214	100.0 %				6 214	6 214							
France	4 264	4 264	100.0 %							4 264	4 264				
BM	49 803	46 172	92.7 %							49 803	46 172				
BAD	14 074	14 471	102.8 %				14 074				14 480				
TOTAL	147 151	142 435	96.8 %	25 173	0	-25 173	63 080	32 413	-30 667	58 003	67 540	9 537	1 312	42 491	41 179
RETARD NON PONDERE						-17.1 %			-20.8 %			6.5 %			28.0 %
RETARD PONDERE				x3		-51.3 %	x2		-41.7 %	x1		6.5 %	x0		0.0 %
RETARD TOTAL		-86.5 %													

Note : il peut exister de petites différences entre la première colonne du tableau D1.3 et la dernière colonne du tableau D1.2, liées à une différence entre les dates de la programmation (premier janvier ou février-mars).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D+	Justification
A	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 2007 : 94,0 % ; - en 2008 : 120,6 % ; - en 2009 : 141,5 %
D	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) ont pas excédé 50 % au cours de deux des trois dernières années.	Les retards effectifs pondérés sont compris, depuis 2007, entre 50 % et 90 %.

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 de l'évaluation, de la programmation et du suivi des investissements (DEPSI) de la DGEP du Ministère de l'économie et des finances. Elle établit en concertation avec la DGB et les autres services techniques du Ministère des finances et du budget, le projet de budget d'investissement.

Plusieurs questions se posent : les prévisions budgétaires de la loi de finances sont-elles complètes ? Les reporting des décaissements sont-ils disponibles dans des délais raisonnables ? Même question pour le reporting d'exécution. La nouvelle réglementation des projets et programmes a-t-elle porté ses fruits ?

Prévisions budgétaires de la loi de finances

La loi de finances n'inclut que des projets en cours ou de nouveaux projets pour lesquels les conventions sont déjà signées.

Les ministères sectoriels fournissent l'information au moment des conférences d'arbitrage des investissements en août. Ces données sont révisées en septembre. N'apparaissent pas en loi de finances les conventions signées et mise en œuvre en cours d'année. Une partie seulement des conventions signées en cours d'année est mise en œuvre au cours de cette même année. Dans le cas des prêts, le délai entre la signature de la convention et la mise en œuvre est de l'ordre d'un an, de sorte que la mise en œuvre n'intervient que très rarement au cours de l'exercice. Dans le cas des dons, le délai dépend du bailleur, un an environ pour la Banque mondiale, un à trois mois pour la plupart des bailleurs.

La DGCOOP ne maîtrise pas les conventions à venir, ne sachant pas, parmi les requêtes en cours, celles qui parviendront à bonne fin et les autres. La DGCOOP a cependant une idée de l'enveloppe globale que les bailleurs mettront à la disposition du pays, mais celle-ci n'est pas inscrite en loi de finances.

Le CBMT intègre les annonces de ressources fournies par les bailleurs. L'information est cependant très incomplète sur trois ans.

Une estimation des projets et programmes financés par l'extérieur qui figurent en loi de finances est, par la DGCOOP, comme en 2007, de l'ordre de 80 %. La même estimation au travers des réponses des bailleurs au questionnaire est de l'ordre de 93 %.

Reporting des décaissements

Enregistrement en cours d'année. La DGCOOP ordonnance les dépenses de l'aide extérieure sur la base des pièces que lui transmettent les projets. Elle les comptabilise dans le logiciel FINEX. Ces informations sont transmises mensuellement au SP-PPF pour établissement du TOFE. Certains bailleurs ne participent pas à ce circuit : les Nations Unies, la Suisse et les pays d'Europe du Nord.

Ce sont les projets et non directement les bailleurs qui communiquent les pièces. Dans bien des cas, les projets disposent d'un fonds de roulement et communiquent les pièces pour le renouvellement du fonds de roulement. Il en résulte que, souvent, les dépenses de montant limitée ne parviennent à la DGCOOP qu'avec retard, contrairement aux grosses dépenses, qui

impliquent un renouvellement du fonds de roulement ou un paiement hors fonds de roulement.

Néanmoins, la DGCOOP établit une situation mensuelle des décaissements par bailleur et par condition (en fait des ordonnancements) dans un délai légèrement inférieur à un mois. Cette situation, en moyenne sur les douze mois de l'année, inclut de l'ordre de 80% des ordonnancements.

A côté de FINEX existe la base de données *Plateforme de gestion de l'aide* (Gateway) dont le champ est plus large puisqu'il inclut, en particulier, les ONG ainsi que des projets non inscrits en loi de finances (par exemple les appels à proposition de l'Union européenne).

CIFE (Circuit intégré des financements extérieurs) est sous la tutelle technique de la DGTCF et n'est pas utilisé par la DGCOOP. Pour l'instant il est opérationnel pour l'inscription des requêtes de financement.

Enregistrement en fin d'année. Une fois par an, la DGCOOP enregistre les décaissements. Les bailleurs non pris en compte en cours d'année au titre des ordonnancements le sont en fin d'année au titre des décaissements. Il est en projet d'enregistrer les décaissements tous les trimestres.

Le délai de comptabilisation des décaissements est assez long, de l'ordre de 6 mois.

Il est parfois difficile d'imputer les décaissements annuels des bailleurs à un secteur ou à un ministère compte tenu du niveau assez agrégé du *reporting* des bailleurs (par exemple, un assez grand nombre de petits projets sont rassemblés sous l'intitulé "projet eau" ; parfois le bailleur ne transmet que des chiffres totalement agrégés, sur l'ensemble des projets).

Comparaison entre ordonnancements et décaissements. Le tableau D2.1 compare les ordonnancements, tels que la DGCOOP les saisit de façon continue, et les décaissements, dont elle dispose en fin d'année.

Tableau D2.1 – Ordonnancements et décaissements de l'aide projet/programme

2008 (en millions de FCFA) Désignation	Ordonnancements DGCOOP (A)	Décaissements bailleur (B)	Ecart (B) - (A)	Ecart/ décaissement
PRÊTS	120 486,17	140 999,79	20 513,62	14,5 %
Multilatéral	108 237,83	120 339,09	12 101,26	10,1 %
Bilatéral	12 248,34	20 660,70	8 412,36	40,7 %
SUBVENTIONS	146 776,10	325 731,72	178 955,62	54,9 %
Multilatéral	81 457,30	154 048,09	72 590,79	47,1 %
Bilatéral	65 318,80	157 470,80	92 152,00	58,5 %
ONG	0	14 212,83	14 212,83	100,0 %
TOTAL GENERAL	267 262,27	466 731,51	199 469,24	42,7 %

D'une manière générale, on constate que plus de la moitié des décaissements (54,8 %) des bilatéraux n'empruntent pas les circuits de l'administration. Ce taux se situe à 40,7 % au niveau des prêts et à 58,5 % pour les subventions. Les écarts entre ordonnancements et décaissements s'expliquent par :

- la gestion directe des projets et programmes par les partenaires. C'est le cas des bailleurs de fonds du Système des Nations Unies, de l'Autriche et de l'Italie où aucune situation financière ne passe par la DGCOOP. Quant aux partenaires comme la Suède, le Danemark, la Suisse, le Canada, seuls leurs apports financiers dans le cadre des appuis budgétaires et/ou des fonds communs sont cernés ;

- le déblocage parallèle de certains fonds pour des besoins d'assistance technique, de financement des bourses d'études, d'appui aux ONG nationales ou de fonctionnement des

unités parallèles mises en place. Dans tous les cas, le retour d'information n'est pas fait à la partie nationale en temps réel ;

- le décalage des décaissements d'une année à une autre dû aux délais de traitement des dossiers ordonnancés. Ces cas se rencontrent dans les décaissements des prêts notamment au niveau des fonds arabes, de la BOAD, de la Chine Taiwan et du FIDA ;

- les demandes d'ordonnements totalement ou partiellement décaissées et dont les montants mis en cause n'ont pas pu être annulés dans la base de données de la DGCOOP. Ces cas se rencontrent généralement dans les décaissements des dons au niveau du Japon et de l'IDA. Les dons de certains partenaires comme la BADEA et le FIDA qui, traditionnellement accordent des prêts n'ont pas pu être comptabilisés.

La comptabilisation des ressources extérieures par le Gouvernement constitue une réelle difficulté due à la faible adhésion de certains partenaires techniques et financiers aux procédures et aux systèmes nationaux de gestion des finances.

Reporting d'exécution

Les projets et programmes financés par l'aide (totalement ou pour partie) sont presque tous sous la tutelle d'un ministère, un fonctionnaire assurant la direction de l'unité de gestion du projet. L'unité de gestion transmet des rapports de gestion, physique et financier, à la DEP du ministère concerné trimestriellement, ainsi que, semestriellement au Comité de pilotage du projet / programme. Le DEP prépare, pour les réunions théoriquement semestrielles du Comité de pilotage, une analyse des rapports d'exécution (le comité de pilotage de chaque projet est sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère, un conseiller technique du ministère peut le suppléer).

Les rapports trimestriels sont disponibles théoriquement deux semaines après la fin du trimestre, mais, dans les faits, souvent plus d'un mois après.

Il existe des exceptions à l'exécution des projets et programmes par le Gouvernement. En particulier :

- les projets du PNUD sont sous la tutelle d'un ministère, mais les procédures de gestion sont telles que ces projets / programmes rendent compte au PNUD lui-même ;
- certains projet de l'UE font de même et valide les rapports d'exécution avant transmission au DEP ;
- dans d'assez nombreux cas, le bailleur de fonds s'immisce dans la gestion du projet.

Il existe une assemblée générale annuelle des chefs de projet d'un ministère et une assemblée générale des chefs de projets de l'ensemble des ministères. Elles se réunissent théoriquement une fois par an, dans la réalité à intervalle un peu plus long.

La nouvelle réglementation des projets et programmes

La nouvelle réglementation des projets et programmes tend à conférer aux DEP un rôle accru en matière de *reporting* des projets, mais sa mise en œuvre n'a pas correspondu aux résultats attendus.

La nouvelle réglementation des projets et programmes, adoptée en septembre 2007, est constituée de cinq décrets. L'une des innovations majeures de cette nouvelle réglementation est l'obligation pour les agences d'exécution de rendre compte des projets ou programmes qu'elles mettent en œuvre.

En particulier, selon le *Décret n°2007-775/PRES/PM/MEF portant organisation et fonctionnement des projets ou programmes de développement exécutés au Burkina Faso*, chaque responsable doit rendre compte trimestriellement de l'exécution du projet au ministre

de tutelle technique sous couvert du DEP, qui établit un rapport de synthèse. Les comptes rendus des projets / programmes sont à la fois physiques et financiers.

Il convient de noter quelques insuffisances dans l'exécution et le *reporting* des projets et programmes :

- retard dans le décaissement des ressources ;
- longs délais d'obtention des avis de non objection de certains bailleurs ;
- adoption tardive des programmes de travail ;
- faible capacité technique et financière des bénéficiaires ;
- diversité des modes de *reporting*, rendant difficile la tâche de synthèse des DEP ;
- non respect des délais de transmission des rapports au DEP.

La Note n°2009/1108/MEF/SG/DEP à Monsieur le Ministre de l'économie et des finances : *propositions de suivi-évaluation des projets et programmes sous tutelle du MEF* fait état d'un certain nombre de difficultés non propres aux seuls projets du MEF :

- absence de capacités de suivi-évaluation des projets par les DEP ; en particulier absence de suivi des recommandations des comités de pilotage ;
- la plupart des projets ne transmettent pas régulièrement leurs rapports trimestriels d'activités aux DEP ;
- non respect des procédures réglementaires de passation des marchés ;
- absence d'une tenue informatisée d'une base de données des projets et programmes par les DEP.

En résumé, la nouvelle réglementation des projets et des programmes confère aux DEP un rôle souhaitable dans le suivi des projets et programmes, que, pour l'heure, ils ne sont pas à même de remplir, de sorte que la communication continue à se tenir entre les projets et la DGCOOP.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justification
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.	Entre 80 % (estimation DGCOOP) et 90 % (estimation des bailleurs) 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.
C	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 projets fournissent des informations sur les ordonnancements, dans un délai d'un mois, pour environ 80 % des ordonnancements, ce qui correspond à environ 50 % des décaissements.

D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Les réponses au questionnaire de la mission PEFA aux bailleurs ont été mises à profit pour estimer la part de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

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 47 % en 2009 contre 26 % en 2007. Ce chiffre, qui vaut pour l'année 2009, est proche de celui auquel a conduit l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au 30 juin 2009 ; voir tableau D3.1. L'aide budgétaire représente, en 2008, 31 % du total de l'Aide Publique au Développement. C'est donc au total 63 % de l'aide (47 % x 69 % + 31 %) qui est gérée selon les procédures nationales.

Tableau D3.1 – Extrait de "Etat de mise en œuvre du PANEA au 30 juin 2009"

Indicateurs de la DP	Objectifs pour le BF	Situation de référence du BF 2005	Situation atteinte par le BF en 2008	Objectifs cibles 2010	Actions	Niveau de réalisation au 30 juin 2009
Indicateur 5a) Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Amener tous les donateurs à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques	45 %	43 %	63 %	5.1 Inciter les PTF à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques.	43 % de l'aide sont gérés selon les systèmes nationaux de gestion des finances publique selon l'enquête 2008
Indicateur 5b) Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Amener tous les donateurs à utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés	60 %	54 %	90 %	5.4 Mettre en œuvre le Plan d'actions de la revue analytique des marchés publics	Mise en place d'un dispositif réglementaire de gestion des marchés publics et d'un nouveau cadre institutionnel (ARMP)

Source : Rapport de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Burkina Faso au 30 juin 2009.

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 47 % de l'aide projet/programme est gérée selon les procédures nationales ; 63 % de l'aide totale (budgétaire et projet/programme) est gérée selon les procédures nationales.

3.8 Synthèse des notes

SYNTHESE DES NOTES DES INDICATEURS

	Note 2007	Note 2010	
			A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget
PI-1	A	B	Dépenses réelles totales par rapport au budget initial. approuvé
PI-2	C	C	Compos. des dépenses réelles par rapport au budget initial. appr.
PI-3	D	C	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	C+*	B+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
			B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence
PI-5	A	A	Classification du budget
PI-6	A	A	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	B+	B+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	A	A	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	B+	B+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	C	C	Accès du public aux principales informations budgétaires
			C. CYCLE BUDGETAIRE
			C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	B+	B+	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	B	B+	Perspective pluriannuelle dans la planif. budgétaire et de la politique des dépenses publiques
			C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	D+	B	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	C	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+	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	D+	B+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	B	B+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	C+	C+	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	C+	B	Mise en concur., utilisation optim. des ressources et contr. de la passation des marchés publics
PI-20	C+	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	D+	B+	Efficacité du système de vérification interne
			C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
PI-22	C	C+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	D	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prest. de services primaires
PI-24	B+	A	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	B+	B+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
			C(iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	D+	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	C+*	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	C+	C	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
			D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
D-1	A	D+	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	C+	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	C	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

SYNTHESE DES NOTES DES COMPOSANTES DES INDICATEURS

	Note 2007	Note 2010		Evolution depuis 2007
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :				
Crédibilité du budget				
PI-1	A	B	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Les prévisions de dépenses de la loi de finances initiale sont fiables (si on considère qu'en 2007 la cession d'ONATEL est un choc qu'il convient de corriger en prenant pour loi initiale la loi rectificative de février) mais l'écart entre la prévision et la réalisation a été important en 2009 à cause de facteurs imprévisibles importants (catastrophe naturelle notamment).
PI-2	C	C	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Les transferts de crédits entre ministères en cours d'exécution sont très importants et ils le demeurent.
PI-3	D	C	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Les prévisions de recettes se sont améliorées à cause d'une meilleure réalisation dans la collecte des recettes fiscales. La méthode de prévision reste néanmoins trop empreinte de volontarisme.
PI-4	C+*	B+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	Rebasage en 2007 suite à de nouvelles informations (rapport sur la dette intérieure de 2008).
	C*	A	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	Les arriérés de paiement ont été très réduits après un plan d'apurement financé par des ressources exceptionnelles venant de l'UEMOA et du FMI dans le cadre d'un plan régional. Des mesures sont prises pour que l'accumulation ne se reproduise pas à l'avenir.
	B*	B	ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	La mesure des arriérés est insuffisante (pas de suivi des dossiers désengagés).
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:				
Couverture et transparence				
PI-5	A	A	Classification du budget	Des améliorations en matière de nomenclature fonctionnelle et de nomenclature de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté
PI-6	A	A	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Des améliorations en matière de cadrage macroéconomique. L'analyse de l'impact des mesures fiscales reste trop limitée.
PI-7	B+	B+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	
	B	B	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	Il continue d'exister des dépenses des titres 3 et 4 qui bénéficient d'une procédure allégée. Evolution positive : la disparition des avances de trésorerie.
	A	A	ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	Les informations sur les décaissements des projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les prêteurs et donateurs. Les quelques omissions qui pouvaient exister en 2007 ont pratiquement disparu.
PI-8	A	A	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	
	A	A	i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)	Les dotations de fonctionnement et d'équipement aux collectivités locales restent réparties selon des critères objectifs (population)
	A	A	ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir ;	Les dotations sont constantes sur la période et sont communiquées à temps.

	A	A	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Les budgets font l'objet d'une approbation par une commission spécialisée. Ils sont suivis grâce à CID.
--	---	---	---	---

PI-9	B+	B+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	
	B	B	i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques continuent à être bien suivies grâce notamment à l'assemblée générale des sociétés d'Etat.
	A	A	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Le régime de contrôle des administrations décentralisées n'a pas changé (notamment l'approbation préalable). Elles sont soumises à des règles strictes d'équilibre budgétaire. L'exécution de leur budget est suivie mensuellement.
PI-10	C	C	Accès du public aux principales informations budgétaires	Comme en 2007, seules les attributions des marchés publics sont à la disposition du public. Cependant, le MEF développe d'importantes actions de communication dans le pays après le vote du budget.

C. CYCLE BUDGÉTAIRE

C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques

PI-11	B+	B+	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	
	B	B	i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;	Le calendrier budgétaire est clair et, pour l'essentiel, respecté. De nouvelles étapes de la procédure budgétaire conduisent à débiter la procédure très tôt (en fin d'année N-1 pour l'exercice N+1).
	B	B	ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ;	Inchangé : la circulaire budgétaire est exhaustive et claire. Les plafonds sont communiqués aux Ministères dans le CDMT global deux semaines après la circulaire budgétaire. Le CDMT global, et donc les plafonds, sont approuvés en Conseil des Ministres. Evolution : les Ministères disposent d'orientations budgétaires (en dehors de la circulaire) très tôt.
	A	A	iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	Inchangé : L'Assemblée nationale a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire au cours des trois dernières années.
PI-12	B	B+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	
	C	B	i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics ;	Evolution : Il existe un lien entre les estimations des années N+2 et N+3 du CDMT et la fixation subséquente (c'est-à-dire les années suivantes) des plafonds budgétaires.
	A	A	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette ;	Evolution. La méthodologie de l'analyse de soutenabilité de la dette est présentée dans le document <i>Politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique au Burkina Faso</i> .
	B	B	iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;	Evolution : les Ministères ont continué à développer des stratégies sectorielles.
	C	B	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Evolution : la prise en compte des stratégies sectorielles et des charges récurrentes est réalisée par les Ministères qui disposent d'une stratégie sectorielle, qui sont aujourd'hui la quasi-totalité. Le processus de sélection des investissements a été très amélioré par le biais des conférences d'arbitrage investissement, dont les résultats sont validés en Conseil des Ministres.

C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget				
PI-13	D+	B	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	
	D	B	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	La réforme du système fiscal a répondu à la plupart des défauts de clarté et d'exhaustivité des obligations fiscales et douanières. Les nouvelles lois fiscales, en formalisant les mécanismes transactionnels et en rendant plus précis les barèmes, limitent les pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Le secteur informel reste un domaine où des progrès sont encore à faire.
	C	B	ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	Malgré l'absence d'un code des impôts à jour, des efforts importants sont mis en œuvre pour informer les contribuables à l'occasion de la réforme fiscale. Ceux-ci ont accès aux informations utiles relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douanes. Le site internet a été refait en 2008. Les Centres de gestion agréés jouent, depuis 2008, un rôle limité mais en progression.
	C	C	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	Comme en 2007, 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	C	C	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	
	C	C	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	Le fichier des contribuables des impôts n'est pas relié informatiquement à d'autres fichiers. Evolution : augmentation importante du nombre de contribuables dans le fichier IFU et dans le fichier des déclarations.
	C	C	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.	Comme en 2007, les pénalités en cas de non-déclaration existent mais sont difficiles à mettre en œuvre.
	C	C	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.	Comme en 2007 les services de contrôle existent mais disposent de moyens limités. Les contrôles, qui sont opérés au niveau déconcentré, ne sont pas suffisamment appuyés par le niveau central dans le cas des impôts ; en particulier insuffisamment programmés et suivis.
PI-15	D+	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	
	D	C	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	Le taux de recouvrement des créances fiscales, estimé avec incertitude, est de l'ordre de 80 %. L'incertitude de l'estimation conduit à retenir la plage 60 %-75 %. L'évolution depuis l'année 2007 est la mise en place d'un système de <i>reporting</i> des recouvrements et des restes à recouvrer.
	B	B	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.	Comme en 2007, les Commissions d'envoi et de retrait de fonds (CERF) assurent un transfert rapide des fonds recouverts au Trésor.
	D	D	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	Il n'est pas encore possible d'effectuer les rapprochements, même annuels, des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des reversements, pour les recettes relevant de la DGI.

PI-16	D+	B+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	
	A	A	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	Comme en 2007, 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	B	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	Evolution : la régulation budgétaire, depuis qu'elle s'exerce essentiellement par la revue à mi-parcours, permet une meilleure visibilité des plafonds d'engagement. Il demeure une régulation hors revue à mi-parcours, mais limitée et qui, en général, n'intervient pas avant trois mois au-delà de la revue à mi-parcours, de sorte que la visibilité peut être considérée comme s'étendant sur au moins un trimestre.
	A	A	iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	Evolution : les ajustements des dotations budgétaires se font essentiellement à l'occasion de la revue à mi-parcours.
PI-17	B	B+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	
	B	B	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	Evolution : la communication avec les bailleurs tend à se faire par e-mail dans des délais plus brefs.
	C	B	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Il existe des comptes bancaires de structures administratives connus bien que non régularisés. Evolution : la recherche des comptes non régularisés semble s'effectuer avec une meilleure collaboration des banques commerciales. La difficulté d'appliquer des sanctions vient de ce que beaucoup de ces comptes sont au nom de projets financés par les bailleurs.
	B	A	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	Evolution : le dispositif de l'endettement a été renforcé en 2008 et 2009 ; une politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique a été adoptée.
PI-18	C+	C+	Efficacité des contrôles des états de paie	
	A	A	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Inchangé.
	D	C	ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	Les délais de modification du fichier après le recrutement ont été réduits, mais demeurent.
	A	A	iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	Inchangé.
	C	B	iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	Les opérations de billettage ont été complétées.
PI-19	C+	B	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	
	D	C	i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil)	En dépit d'importants progrès l'utilisation de l'appel d'offres ouvert est encore très mal mesuré et le plus probable est que son niveau sur toute la période 2007-2009 et pour toutes les entités (y compris les EPE) ne soit pas compris entre 50 % et 75 %.
	C	B	ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle.	Le recours aux marchés de gré à gré est de façon générale mieux justifié, même si ces justifications restent trop générales
	A	A	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.	Le fonctionnement du Comité de règlement amiable des litiges (CRAL) devenu CRD (comité de règlement des différends) a été fortement amélioré : son indépendance a été renforcée et ses décisions sont devenues exécutoires.

PI-20	C+	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	
	C	B	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Le CID limite effectivement les engagements disponibles aux dotations votées. L'exception notable des avances de trésorerie a disparu en 2009. Demeure l'exception limitée des ordres de paiement.
	B	B	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	Inchangé.
	C	C	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.	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, paiement de la dette, et subventions. Les subventions (titre 4) incluent des dépenses qui sont en fait des dépenses de fonctionnement, mais leur inscription au titre 4 permet d'éviter la chaîne de la dépense. 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	D+	B+	Efficacité du système de vérification interne	
	C	A	i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Fort renforcement des moyens des corps de contrôle.
	D	B	ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Les rapports sont systématiques et transmis au Ministre de l'économie et des finances
	D	B	iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	Le suivi des recommandations est bien assuré en général mais il n'est pas sûr que la mise en œuvre des recommandations soient assurées par les gestionnaires.

C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers				
PI-22	C	C+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	
	B	A	i) Régularité du rapprochement bancaire.	Le rapprochement des comptes bancaires gérés par le Trésor a lieu dans les quatre semaines suivant la fin du mois, au niveau de désagrégation poste comptable x banque.
	D	D	ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	Des opérations très anciennes ne sont pas régularisées.
PI-23	D	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Inchangé.
PI-24	B+	A	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	
	A	A	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Sans changement
	B	A	ii) Emission dans les délais des rapports	Les délais de production des rapports et états ont été raccourcis (moins de 30 jours).
	A	A	iii) Qualité de l'information	Sans changement (amélioration)
PI-25	B+	B+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Production de la loi de règlement
	B	B	i) État complet des états financiers	L'état de l'actif/passif n'est toujours pas totalement complet (pas de comptabilité patrimoniale pour les immobilisations et pas de provision) mais les états financiers restent dans l'ensemble très complets.
	B	B	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Pas de changement (production dans les 10 mois)
	A	A	iii) Les normes comptables utilisées	Pas de changement, normes internationales

C(iv) Surveillance et vérification externes				
PI-26	D+	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	
	D	D	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	Des améliorations mais le champ couvert est encore insuffisamment large faute de moyens humains (peu de jugements des comptables, peu de rapport de contrôle administratifs, notamment des EPE). Le rapport sur la loi de règlement est maintenant régulièrement produit et de bonne qualité.
	C	C	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	Pas de changement pour le rapport sur la loi de règlement. Les rapports publics ne sont pas présentés au parlement, ni les référés, ni les jugements, ni les rapports de contrôle administratif
	C	B	iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	Des progrès ont été faits dans le nombre des recommandations et leur suivi qui devient systématique.
PI-27	C+*	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	La notation pour 2007 de la troisième composante a été revue (rebasage)
	A	A	i) Portée de l'examen par le parlement.	Pas de changement, examen exhaustif et détaillé du projet de loi de finances
	A	A	ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	Pas de changement
	A	A	iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).	Pas de changement
	C*	C	iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget autorisent des réallocations trop importantes et elles ne sont pas respectées.	Les transferts en cours d'année sont très importants. Rebasage (les règles ne paraissent pas respectées d'après la Cour des comptes depuis 2007 (nouvelle information). Pas d'amélioration, les réallocations entre ministères en cours d'exercice sont importants et ne respectent pas les règles qui sont claires.
PI-28	C+	C	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	
	B	C	i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).	Les rapports publics maintenant produits ne sont pas examinés.
	A	C	ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	Les rapports publics maintenant produits ne donnent pas lieu à audition, ni du Premier président de la cour des comptes, ni des responsables des entités contrôlées
	C	C	iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	Pas de changement ; peu de recommandations.

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS				
D-1	A	D+	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	
	A	A	i) L'écart 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 (ou une autre institution d'approbation équivalente).	Inchangé.
	A	D	ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	Evolution : les délais d'exécution se sont fortement accrus.
D-2	C+	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	
	B	B	i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	Inchangé.
	C	C	ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	Inchangé.
D-3	C	C	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	La proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales a augmenté de l'ordre de 10 points.

4. Le processus gouvernemental de réformes

4.1 Description des réformes récentes ou en cours

Les documents de base en matière de réforme des politiques publiques sont anciens :

- Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, janvier 2004 ;
- Programme quinquennal ;
- Politique nationale pour la bonne gouvernance (PNBG) 2005-2015 ;
- Programmes d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (PAP-CSLP), mis à jour régulièrement et, récemment, en juin 2009 pour la période 2010-2012 ;
- Burkina 2025, avril 2005.

La multiplicité de stratégies crée une certaine confusion à laquelle le Gouvernement a décidé de mettre fin par l'élaboration d'une stratégie unique, la *Stratégie de croissance accélérée et de développement durable* (SCADD). L'encadré *Stratégie de croissance accélérée et de développement durable* résume les objectifs du processus d'élaboration de la SCADD.

Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) – objectifs du processus d'élaboration

- capitaliser l'ensemble des travaux comportant le bilan du passé (données statistiques, rapports d'évaluations, rapports d'enquêtes, études, revues du CSLP, etc.) ;
- tirer les leçons de la mise en œuvre du CSLP, des Cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté (CSRLP) et des autres instruments de planification pertinents ;
- faire une analyse de la situation actuelle (comprenant les défis et les opportunités) ;
- dégager le profil de la pauvreté et ses principaux déterminants ;
- étudier les déterminants d'une croissance accélérée et d'un développement durable au Burkina Faso ;
- opérer une séquentialisation des questions transversales (genre, environnement et changement climatique, population, droits humains, renforcement des capacités, protection sociale, VIH/SIDA, etc.), en identifiant les relations de cause à effet entre elles ou entre elles et d'autres variables, eu égard à leur incidence sur la croissance accélérée et le développement durable ;
- assurer la cohérence de la SCADD avec tous les instruments pertinents de planification existants du Gouvernement ;
- dégager les axes d'orientation et les recommandations pour la formulation de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) ;
- formuler la SCADD pour la période 2011-2015 ;
- définir un mécanisme et des indicateurs de suivi-évaluation basés sur des statistiques fiables ;
- élaborer une stratégie et un plan de communication de la mise en œuvre de la SCADD.

Parmi les différents plans de réforme, le CSLP joue un rôle prédominant. Son plan d'action est mis à jour régulièrement et son exécution fait l'objet de deux revues par an, la revue annuelle et la revue à mi-parcours, organisées par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) et le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF). Le CSLP comporte trois axes.

Axe 1 : accélération de la croissance fondée sur l'équité. Des plans d'action sectoriel ont été établis (voir plus loin le cas des finances publiques), et, récemment, concernant la micro finance et le secteur financier ; un plan d'action du Ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat (MCPEA) est en cours de

réalisation. Une plus grande cohérence de l'ensemble des mesures d'appui au secteur privé semble souhaitable. Les activités du secteur des infrastructures ont subi des retards importants.

Axe 2 : amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale. Dans le domaine de l'éducation, alphabétisation et formation professionnelle, un Plan d'actions pour l'enseignement et la formation technique professionnelle est en cours de réalisation. Les résultats dans ce domaine sont néanmoins en-deçà des attentes avec une diminution du taux brut d'admission en première année du primaire. Il n'existe pas de politique sectorielle pour l'ensemble de l'éducation.

Dans le domaine de la santé, nutrition et VIH SIDA, une stratégie du financement basée sur les résultats est mise en œuvre, mais contrecarrée par une sous exécution des crédits d'investissement, de fonctionnement et de transferts inscrits au titre de ce secteur.

Dans le domaine de l'eau, assainissement et cadre de vie, il existe un budget de programme eau et assainissement en cours de validation, mais la stratégie et le plan d'action du secteur restent à finaliser. Là encore, les financements sont insuffisants au regard des objectifs prévus.

Dans le domaine de la protection sociale, des mesures sont en cours d'établissement, qui concernent le système statistique et l'assurance maladie.

Axe 3 : élargissement des opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, il existe un Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRp) et un Programme national d'investissement agricole (PNIA) dont la cohérence serait mieux assurée dans le cadre de la rédaction d'un document unique.

Axe 4 : promotion de la bonne gouvernance. Une nouvelle politique sectorielle de la justice et un plan d'action triennal ont été finalisés en 2009. Un Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation reste à opérationnaliser.

Dans le domaine plus spécifique de la réforme des finances publiques, une Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) a été établie en 2007. Celle-ci est mise en œuvre par le biais de Plan d'actions sectoriel triennal glissants, en concertation avec notamment les partenaires techniques et financiers, la société civile et le secteur privé : L'encadré *Plan d'action sectoriel triennal de la SRFP 2010-2012* propose les programmes et sous-programmes.

Plan d'action sectoriel triennal de la SRFP 2010-2012

Programme 0: Pilotage et suivi- évaluation

Sous programme 0.1: Dispositif de pilotage

Sous programme 0.2: Suivi-évaluation

Programme 1: Prévision et programmation budgétaires

Sous programme 1.1 : Prévisions macro économiques

Sous programme 1.2 : Gestion axée sur les résultats

Programme 2: Mobilisation et gestion des ressources

Sous programme 2.1 : Mobilisation et gestion des ressources intérieures

Sous programme 2.2 : Mobilisation et gestion des ressources extérieures

Sous programme 2.3 : Gestion de la trésorerie

Sous programme 3.1: Cadre juridique des finances publiques

Sous programme 3.2: Marchés publics

Sous programme 3.3: Circuit de la dépense

Programme 4: Opérationnalisation de la déconcentration et accompagnement de la décentralisation

Sous programme 4.1: Déconcentration budgétaire

Sous programme 4.2: Déconcentration des services du MEF

Sous programme 4.3 Appui à la décentralisation

Programme 5: Gestion de l'information et archivage

Sous programme 5.1: Production, analyse et diffusion de l'information

Sous programme 5.2: Archivage

Programme 6 : Renforcement du contrôle et lutte contre la corruption

Sous programme 6.1: Renforcement du contrôle

Sous programme 6.2: Lutte contre la corruption

Programme 7 : Contribution à l'amélioration de l'environnement de l'investissement privé

Sous programme 7.1 : Promotion du système financier

Sous programme 7.2: Facilitation de l'accès aux titres de propriété

Programme 8: Renforcement des capacités institutionnelles du secteur des finances publiques

Sous programme 8.1: Capacités institutionnelles

Sous programme 8.2: Schéma Directeur Informatique

Programme 9 : Renforcement de l'exercice des autres missions

Sous programme 9.1: Gestion du portefeuille de l'Etat

Sous programme 9.2: Intégration économique et monétaire

Sous programme 9.3: Renforcement de l'Agence judiciaire du Trésor (AJT)

Sous programme 9.4: Renforcement du contrôle des jeux de hasard

Le Plan d'action de la SRFP couvre à peu près tous les domaines des finances publiques du Burkina Faso dans lesquelles des insuffisances ont été relevées.

L'état d'avancement de l'exécution de ce plan d'action fait apparaître des insuffisances dans quelques domaines, qui ont été relevés dans l'analyse des indicateurs du PEFA.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes

Adhésion du gouvernement aux réformes

L'adhésion du Gouvernement aux réformes se traduit, en particulier, par l'examen et l'adoption en Conseil des Ministres des différentes stratégies de réformes, qu'elles soient globales ou sectorielles.

La coordination entre les différents échelons de l'administration

Le SP-PPF assure la coordination d'un certain nombre de réformes au sein de l'administration.

La transition du budget de moyens vers le budget de programmes est pilotée par le *Comité de pilotage pour le budget de programme*, assisté de la *Cellule d'implantation du budget de programmes de l'Etat*.

Des Commissions sectorielles et thématiques (CST) ont été instituées afin de fournir au Gouvernement un appui à la définition des stratégies sectorielles et, au-delà, de la stratégie globale. En l'absence de l'adoption du nouveau dispositif de suivi-évaluation du CSLP, ces commissions fournissent également un appui au Gouvernement dans ce domaine. La coordination entre les CST est encore insuffisante.

A la suite du regroupement des anciens Ministères en charge de l'économie et en charge des finances et du budget, le nouveau Ministère de l'économie et des finances est sur le point d'achever l'élaboration d'une stratégie sectorielle intégrant les finances publiques et le développement.

Il convient de noter par ailleurs que toutes les régions ont produit un Cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté, inspiré du CSLP. Cet ensemble de travaux représente un acquis très important. Cependant, ils ont été peu utilisés pour assurer, par la suite, une coordination des actions entre le niveau central et le niveau régional.

Documents consultés

Textes législatifs et réglementaires

Recueil

- Recueil des principaux textes régissant l'endettement public au Burkina-Faso

Lois

- loi N°044-1998/AN du 31 août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina-Faso
- loi N°014-2006/AN portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso
- loi N°032-2007/AN du 29 novembre 2007 portant création, attributions, composition et fonctionnement d'une Autorité supérieure de contrôle d'Etat (IR)
- loi N°004-2010/AN du 28 janvier 2010 portant institution d'un livre de procédure fiscale
- loi N°005-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°26-63/AN du 24 juillet 1963 portant codification de l'enregistrement du timbre et de l'impôt sur les valeurs mobilières, ensemble ses modificatifs
- loi N°006-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°6-65/AN du 26 mai 1965 portant création du code des impôts directs et indirects et du monopole de ???
- loi N°007-2010/AN du 29 janvier 2010 portant modification de la loi N°62-95/ADP du 4 décembre 1995 portant code des investissements, ensemble ses modificatifs
- loi N°008-2010/AN du 29 janvier 2010 portant création d'un impôt sur les sociétés
- lois de finances et projets de loi de finances, 2007 à 2010

Projets de loi

- Relecture de la loi organique sur la Cour des comptes, juillet 2009 (Rapport des travaux du sous-comité ad hoc sur le « renforcement des capacités et des compétences de la Cour des comptes », Rapport en Conseil des Ministres, Avant-projet de loi organique portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle ; Avant projet de loi organique portant statut spécifique des magistrats financiers de la Cour des comptes ; Avant projet organique portant composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des comptes ; exposé des motifs ; loi constitutionnelle portant modification de la constitution.)

Décrets

- 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°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015
- Décret N° 2007-254/PRES/PM/MATD/MFB portant approbation des statuts particuliers du fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT) au Burkina Faso

- Décret N°2007-424/PRES/PM/SGG-CM portant attributions des membres du Gouvernement
- Décret N°2007-775/PRES/PM/MEF portant organisation et fonctionnement des projets ou programmes de développement exécutés au Burkina Faso
- Décret N°2008-154/PRES/PM/MEF portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Contrôle financier
- Décret N°2008-327/PRES/PM/MEF portant nomenclature budgétaire des Etablissements publics de l'Etat
- Décret N°2008-328/PRES/PM/MEF portant organisation et fonctionnement des régies de recettes et des régies d'avances de l'Etat et des autres organismes publics.
- Décret N°2008-403/PRES/PM/SGG-CM portant organisation-type des départements ministériels
- Décret N°2008-448/PRES/PM/MEF portant adoption de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique
- Décret N°2009-105/PRES/PM/MFPRE/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs (IR)
- Décret N°2009-106/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation (IR)
- Décret N°2009-107/PRES/PM/MFPRE/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement (IR)
- Décret N°2009-108/PRES/PM/MFPRE/MATD/MS/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la santé (IR)
- Décret N°2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière (IR)
- Décret N°2009-149/PRES/PM/MEF portant modification du décret N°96-195/PRES/PM portant création du Comité national de la dette publique
- Décret N°2009-150/PRES/PM/MEF portant réglementation générale de l'endettement public et de la gestion de la dette publique
- Décret N°2009-430/PRES/PM/MEF portant comptabilité matières de l'Etat et des autres organismes publics

Arrêtés

- Arrêté N° 2008-088 portant création du Comité de réforme de la programmation budgétaire
- Arrêté N° 2008-205/MEF/SG/DGCF portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Contrôle financier
- Arrêté N° 2008-215/MEF/SG/DGD portant organisation et fonctionnement de la Direction générale des douanes
- Arrêté N° 2008-238/MEF/SG/DGI/SRH portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale des impôts
- Arrêté N° 2008-358/MEF/SG/DGB portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du budget
- Arrêté interministériel N° 2009-017/MATD/MEF/ MCTC/MJE/MSL portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs (IR)

- Arrêté interministériel N° 2009-018/MATD/MEF/MEBA/MASSN portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation (IR)
- Arrêté interministériel N° 2009-020/MATD/MEF/MS portant dévolution du patrimoine de l'Etat aux communes dans le domaine de la santé (IR)
- Arrêté interministériel N° 2009-021/MATD/MEF/MCTC/MJE/MSL portant protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux commune dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation (IR)
- Arrêté interministériel N° 2009-022/MATD/MEF/MEBA/MASSN portant protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux commune dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs (IR)
- Arrêté interministériel N° 2009-023/MATD/MEF/MAHRH portant protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux commune dans le domaine de la santé (IR)
- Arrêté interministériel N° 2009-024/MATD/MEF/MS portant protocole-type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux commune dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (IR)
- Arrêté conjoint N° 2009-468/MEF/MCPEA relatif aux personnes habilitées à déclarer les marchandises en détail et aux conditions d'agrément et d'exercice de la profession de commissionnaire en douane
- Arrêté N° 2009-457/MEF/SG/DGTCP portant attributions, organisation, fonctionnement et saisine du Comité National de la Dette Publique (CNDP)
- Arrêté N° 2009-477/MEF/CAB portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité de pilotage pour l'implantation du Budget programme de l'Etat (CP/BPE)
- Arrêté N° 2009-484/MEF/CAB portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Cellule d'Implantation du budget programme de l'Etat (CIBPE)

Codes

- Code des marchés publics, Autorité de régulation des marchés publics, octobre 2008
- Code des douanes, 1992
- Code des impôts, 1996

Documents budgétaires

- Circulaires budgétaires
- Synthèse pour l'annuaire statistique budgétaire 2008 MEF/SEC.GEN/DGB/Direction de l'exécution et de la statistique budgétaire
- Budget de programme 2009-2011 du Ministère de l'économie et des finances, septembre 2009
- Rapport Orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2010
- Note de synthèse sur la mise en œuvre de la codification fonctionnelle et celle relative au suivi des dépenses de réduction de la pauvreté. Note secrétariat général/DGB/DIB, janvier 2010
- Projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat gestion 2009, 2010

Manuels

- Charte du Contrôleur financier, décembre 2009
- Manuel de procédures de la comptabilité matières, Direction générale du patrimoine de l'Etat, janvier 2009
- Manuel de procédures de la Direction générale du Contrôle financier, janvier 2010

Notes

- Note de synthèse sur la mise en œuvre de la codification fonctionnelle et celle relative au suivi des dépenses de réduction de la pauvreté
- Note N°2009/1108/MEF/SG/DEP à Monsieur le Ministre de l'économie et des finances : propositions de suivi-évaluation des projets et programmes sous tutelle du MEF

Rapports périodiques et arrêts

- Rapport définitif de la mission d'évaluation de la Cour des comptes du Burkina Faso, avril 2009
- Document de base de présentation du budget de l'Etat, gestion 2010 (IR)
- Budget infos, octobre – novembre – décembre 2009 (IR)
- Rapport public, Cour des comptes, 2005, 2006, 2007, 2008
- Orientations pour la gestion budgétaire au cours de l'année 2008, 2009, 2010
- Bilan des activités 2008-2009 de l'Inspection générale du budget
- Conclusions de la revue à mi-parcours de l'exécution du budget de l'Etat
- Proposition d'orientation stratégique pour la préparation du cadrage budgétaire 2010-2012 et le budget de l'Etat, gestion 2010
- Projet de Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2010-2012
- Rapport sur les finances publiques, 2006, 2007, 2008, MEF
- Arrêts définitifs : compte de gestion exercice 2001 du Receveur Général ; Compte de gestion 2002 du Receveur Général ; Compte de gestion 2001 de l'agent comptable central du Trésor (ACCT)

Plans d'action et bilans

- Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, janvier 2004
- Programme quinquennal
- Programmes d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (PAP-CSLP)
- Bilan des activités 2008-2009 de l'Inspection générale du budget
- Plan d'actions de l'année 2010 de la Direction générale du patrimoine de l'Etat
- Programme d'activités de l'année 2009 de la Direction générale des douanes
- Plan d'actions sectoriel triennal de la stratégie de renforcement des finances publiques (PAST/SRFP) 2009 – 2012, avril 2009
- Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP, Bilan d'activités à mi-parcours de l'année 2009, octobre 2009
- Rapport de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Burkina Faso au 30 juin 2009, octobre 2009
- Aide-mémoire des partenaires techniques et financiers, revue conjointe à mi-parcours du CSLP et du CGAB-CSLP, novembre 2009
- Rapport bilan 2009 de mise en œuvre du plan d'actions sectoriel triennal de la stratégie de renforcement des finances publiques et perspectives 2010 - 2012
- Rapport d'activité 2009 de la Direction générale des marchés publics
- Rapport d'activités de l'Autorité de régulation des marchés publics au 31 décembre 2009

Etudes et rapports

- Rapport définitif de l'audit de la dette intérieure, juin 2007
- Rapport sur les volets inventaires études analytiques de la gestion de la dette intérieure (Michel Veaugeois), audit 2008
- Stratégie pour la mise en œuvre de la budgétisation par programme, FMI, mai 2008 (IR)
- Politique nationale d'aménagement du territoire, MEF, octobre 2009 (IR)
- Politique nationale de développement des centres secondaires du Burkina Faso, MEF, octobre 2009 (IR)
- Rapport de mise en œuvre 2007 du cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté, 13 régions, juin 2008 (IR)
- Audit du portefeuille – titres de l'Etat, Rapport définitif, Union européenne, ACE, janvier 2008 (IR)
- Audit a posteriori de la passation et du suivi de l'exécution des marchés publics au Burkina Faso, exercice budgétaire 2006, rapport provisoire 2 volumes, Ecorys, Didier Fischer, 28 janvier 2008
- Audit du portefeuille – titres de l'Etat du Burkina Faso, annexes 1, Base de données 1 : fiches individuelles des indicateurs financiers par société (IR)
- Plan d'actions 2009-2010 du Gouvernement pour faire face aux effets de la crise financière et économique sur l'économie burkinabé (IR)
- Etude sur la délégation de crédits au niveau périphérique : modalité de mise en œuvre du dispositif de délégation de crédits au niveau local, non daté
- Rapport d'audit de la performance de la chaîne de la solde, Inspection générale des finances, Inspection générale du budget, Inspection générale du Trésor, juin 2009
- Rapport état de mise en œuvre de la comptabilité matières, Direction générale du patrimoine de l'Etat, février 2010
- Récapitulatif des affaires contentieuses de 2007 à 2009, Direction générale des douanes
- Point sur la mise en œuvre du contrôle interne au 31 août 2009, Inspection générale du Trésor
- Rapport de synthèse des missions de vérification de l'application de la mesure de centralisation des fonds publics par les banques au niveau de Ouagadougou, Direction des études et de la législation financière, novembre 2009
- Décentralisation et développement local au Burkina Faso : acquis et défis, Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, juillet 2009
- Rapport d'audit de la performance de la DGMP dans le circuit de passation des marchés publics, MEF/IGF ; N° 2009/016/MEF/IGF, 15 septembre 2009

Etats statistiques ou comptables

- Situation synthétique des paiements de la dette publique
- Situation d'exécution du budget de la dette
- Situation des paiements de la dette
- Evolution de l'encours de la dette publique / du service de la dette en fin de période
- Situation d'exécution de la loi de finances, MEF, DEP
- Balance des comptes du Trésor
- Tableau de synthèse de l'évolution du fichier des contribuables immatriculés au 31 décembre 2009
- Tableau de suivi des taux de défaillance et de relance par unité de recouvrement, décembre 2009

- Situation des comptes d'imputation provisoire de dépenses chez les comptables directs du Trésor
- Situation des comptes d'imputation provisoire de recettes chez les comptables directs du Trésor

Personnes rencontrées

STRCUTURES		NOM ET PRENOMS (S)
MIN Ec. Fin.		
SG	Secrétaire Général du MEF	BAMBARA Daniel
CABINET	GT Mobilisation des ressources	NARE Adélaïde, Président
	GT Système de Contrôle	ZIDA Jacques, Président
SP/PPF		ZOUNDI François, Secrétaire permanent
		TRACE Karim, Directeur du suivi des programmes financiers
		ZAGRE/RIMTOUMDA Léa, Directrice du suivi des réformes
IGF		TRAORE Herbert, Inspecteur général
		SANOY Yacouba, Inspecteur
		YAMEOGO Enoch, Inspecteur
		KANTAGBA Moussa, Inspecteur
DAF		DRABO Aboudou, Directeur
DGB		KONE Dramane, Directeur Général
	Direction de l'Exécution et des statistiques budgétaires	OUEDRAOGO Marguerite, Directrice
	Direction de la programmation budgétaire	SOULAMA Rachid, Directeur
	service des programmes d'investissement	TIEMTORE Laurent David
	service de l'élaboration du budget	COMPAORE Maxime
	Direction de la Solde	SAYADOGON François, Directeur
	Inspection Général du Budget	BORO Moussa, Inspecteur Général
	Direction de l'Informatisation du Budget	OUEDRAOGO Lassané, Directeur
	Cellule d'appui technique	KIENDREBEOGO Eugénie
DGCF	Direction Général du Contrôle Financier ;	NIKIEMA Justin, Directeur général
	Direction du contrôle des Opérations Budgétaires	ILBOUDOU Mahamoudou, Suppléant KY/OUEDRAOGO Fati
DGTCP		GNANKAMBARY Moumounou, Directeur général
	Inspection Général du Trésor	OUEDRAOGO/BONI Hortense, Inspecteur Général
	Direction de la Dette Publique	MALGOUBRI Rémy, Directeur
	Agent Comptable Central du Trésor	SAWADOGO Emilienne, ACCT BARRO Seydou, Fondé de pouvoir LANKOANDE Justin, chef service de la comptabilité
	Pairie Générale	KABRE P Gilbert, Payeur général COULIBALY/MOLLE Bibata, Point focal comité de suivi des délais d'exécution des dépenses
	Recette Général	KI Charles, Receveur Général KPODA Jean Apollinaire (contrôle interne) OUANGRAOUA Flavien (recettes des administrations financières)
	Direction des études et de la législation fiscales (DELF)	
	service des études, des analyses comptables et statistiques	KABORE Justin chef du service
	service des comptes de gestion et des collectivités territoriales	BAMOGO Salpho SOULAMA Djakaridja COMPAORE Dominique
	service de la législation financière et comptable	OUEDRAOGO Ciqui Chef du service
	DAMOF	
	service des établissements Publics de l'Etat	SOUGUE Kalifa
	service des sociétés à capitaux publics	SIB Olo
service de la monnaie et du crédit	OUEDRAOGO Aminata	
DGI	Directeur Général des Impôts	SANKARA Grégoire

	Direction de l'informatique et des prévisions	BADOLO Adama
	Direction de la législation et du contentieux	BALMA Fati, Directrice
	service de la législation	DABRE Barthélémy, chef du service
	Direction des vérifications et des enquêtes	COULIBALY Catherine, Directrice
	service des enquêtes	SOMBA Adrien, chef du service
	service des vérifications	GALBANI Jean-Paul, chef du service
	Conseiller technique auprès du directeur général des impôts	LECOQ Jean-Marc
DGD		GUIRO Ousmane, Directeur général
	Direction de la comptabilité	DABIRE Grégoire
	Direction de l'informatique et de la statistique	KABRE Jean
	Direction de la législation et de la réglementation	SAWADOGO Adama
	Direction des enquêtes et des	SOMDA Marie-Antoinette
DGCOOP	Directeur Général de la Coopération	
	Directeur de la Coopération Multilatérale	
DGSi		TRAORE Kisito, Directeur général
		OUEDRAOGO Joachim
	équipe CID	YOUGBARE Ferdinand responsable
DGMP		OUATTARA Abdouramane, Directeur général
	Directrice des affaires juridiques	KOTE Djénéba, directrice
	Directeur de la documentation et de la communication	SOUA Yaya, directeur
DGPE		OUEDRAOGO Tibo, Directeur général
	Chef de service	OUEDRAOGO Jean Etienne
	Direction de la Comptabilité Matière	ZONGO Honoré, directeur
	Direction matériel de l'Etat	BOULSA Nicole, directeur
	Direction du domaine affecté	DAKUO Véré Marcellin, directeur
DGEP	Directeur général	TIENDREBEOGO Yamsékré Directeur général
		DOUMBIA Edwige Siratou
		DIALLO Soabou
		TIOYE SIE Antoine-Marie
MAE		SANOU Robert directeur
		MALGOUBRI Eugénie
DEP	Direction des Etudes et de la Planification	COMPAORE Lassané, directeur
MATD		
DGAT	Direction Général de l'Aménagement du Territoire	
CNLF		
		KALMOGO P, coordinateur
Secteur Privé		
Maison de l'Entreprise	Département de la performance	TRAORE Moussa, Directeur
	Direction du développement et des projets	SAWADOGO Marou
MATD		
	Direction Générale des collectivités territoriales du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation	OUEDRAOGO/ZOUNGRANA Clarisse M.E., Directeur général
	Direction Général de la Coordination des affaires Territoriales	TRAORE Yssorodio, directeur
	Direction des études et de la planification	LANSOMDE Jean-Baptiste, directeur
	Direction des affaires financières	BOUGMA Félix, directeur
MEBA		
	Direction des Etudes et de la Planification du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation;	KONATE Seydou, Directeur TAMBOURA Adam, chef de service intérimaire
	Direction de l'Administration et des Finances	TRAORE Bénéfou, directeur
	Direction de l'allocation des moyens spécifiques aux écoles	KABORE Issaka, Directeur KIEMTOREK Emmanuel
MIN SANTE		
	Direction des Etudes et de la Planification	NOMBRE SEYDOU, directeur
	Direction de l'Administration et des Finances	TAPSOBA Prosper, directeur
PRE. MINIS		
	Secrétariat permanent de l'Autorité de Régulation des marchés Publics	GUIRA Mamadou, Secrétaire permanent

COUR COMPTES		
	Président de la Cour des Comptes	NEBIE Pierre, Premier président
		OUEDRAOGO Sabine, Président de Chambre
		SANOUC Pascal, Président de Chambre
		HEMA Yacouba, Président de Chambre
	Greffe	DAGUIGA Prosper, Greffier en chef
AN		
	Commission des Finances et du Budget	SEDGO Gilbert, Président de la Commission BADINI O. Dieudonné
ASCE		
		BESSIN Henri, Contrôleur général d'Etat
	Département des finances publiques	ZOUNGRANA Gilbert
	DSRAJ	COMPAORE Franck
ARMP		
	Secrétariat permanent	GUIRA Mamadou Secrétaire permanent
	Direction de la législation et du suivi –évaluation	GNADA/HIEM Emilienne, directrice
BCEAO		
	Directeur national	BOLO Sanou
		OUEDRAOGO Léonard
Société Civile		
	CGD	COMPAORE Fabrice
	CIFOEB	BONTOGO Siméon
Université		
	UN REPRESENTANT	TRAORE Dramane
Com. Ouaga		
	Point focal CO PEFA de la Commune de Ouagadougou	OUBA Sylvie
Cellule d'implantation du budget de pro. de l'Etat ;		
	BILLA/BAMBARA Amina, Coordinatrice	
DGTCP/CAT		
	Chargé d'études	DAO Moumounou
GTZ-MEF		
	Conseillère technique principale	WOLTER Denise
DPAM/DGEP/MEF		
	Chargé d'études	ZONGO S Lambert
COOP CANADA		
	Economiste	TIENMREBEOGO Aimé
DPAM/MEF		
	Economiste	COULIBALY Cyrille
KFW		
	Directeur	NEU Stephan A.
	Economiste	KINDE Bakary
Délégation UE		
	Economiste	SEBRE Dramane
ODI Royaume-Uni		
	Chercheur	PAOLO de MENZIO
Ambassade des PAYS BAS		
	Premier secrétaire chef de file PTF Finances publiques	RINZEMA Jan
Banque mondiale		
	Chef de file PTF CGAB (Président Troïka PTF)	KOLIE Ousmane
Ambassade de Suède		
	Economiste	SPETS Susanne
Ambassade de France		
	Attaché de coopération	VALLEUR Sébastien
Coopération Suisse		
	Chargé de programme	OUEDRAOGO Moïse