

# BURKINA FASO

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

EVALUATION DE L'OBLIGATION  
DE RENDRE COMPTE DE LA GESTION  
DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES  
PRATIQUES DE LA COMPTABILITÉ  
DU SECTEUR PRIVÉ

## VOLUME I

(Diagnostic, analyse du risque fiduciaire et recommandations)

Janvier 2002  
AFTQK  
Région Afrique

S. Bakayoko  
M. Yaro

## Table des matières

<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS</b> .....	<b>i</b>
<b>PREFACE</b> .....	<b>iii</b>
<b>PRESENTATION RESUMEE DU RAPPORT</b> .....	<b>v</b>
Tableau 1 : les acteurs et leur rôle .....	vii
Tableau 2 : la matrice résumée des recommandations prioritaires .....	xiii
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
Tableau 3 : Matrice consolidée des observations et recommandations .....	3
<b>PARTIE A : SECTEUR PUBLIC</b> .....	<b>10</b>
<b>1 LE CADRE INSTITUTIONNEL</b> .....	<b>10</b>
1.1 LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE ET SES ACTEURS INSTITUTIONNELS .....	10
1.1.1 Le cadre légal et réglementaire .....	10
Tableau 4 : Recettes des exercices antérieures en milliers de francs.....	12
Tableau 5 : Dépenses d'exercices clos ( en milliers de francs) .....	13
1.1.2 Les acteurs institutionnels .....	14
<b>2 ELABORATION ET VOTE DE LA LOI DE FINANCES</b> .....	<b>16</b>
2.1 LE ROLE ET LES MECANISMES DE CONCERTATION ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS .....	16
2.1.1 Le rôle des acteurs.....	16
2.1.2 Les mécanismes de concertation et systèmes d'information.....	16
2.2 LES NORMES DE PRESENTATION ET NOMENCLATURE.....	19
2.2.1 Diagnostic de la situation présente.....	19
<b>3 EXECUTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>24</b>
3.1 LE CIRCUIT DE LA RECETTE. ....	24
3.1.1 La régie de la fiscalité intérieure.....	24
3.1.2 La régie de la fiscalité de porte. ....	26
3.1.3 Les financements extérieurs.....	27
3.1.4 La régie centrale de l'Etat .....	28
Tableau 6 : Collectivités locales – Budgets consolidés : 1999 à 2000 .....	29
3.1.5 Les régies des recettes et des dépenses .....	29
3.1.6 Conclusion et recommandations sur le circuit de la recette.....	30
3.1.7 Fiscalité intérieure.....	31
3.1.8 Fiscalité de porte .....	32
3.2 LE CIRCUIT DE LA DEPENSE .....	32
3.2.1 Le cadre juridique .....	33
3.2.2 Les procédures .....	33
3.2.3 Le recours aux avances de trésorerie .....	34
3.2.4 Informatisation.....	34
3.2.5 Les risques fiduciaires.....	35

3.2.6	Conclusion et recommandations sur le circuit de la dépense .....	35
3.3	LES COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE – PRODUCTION DES COMPTES DE GESTION ET DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT. ....	37
3.3.1	Conclusion et recommandations sur les comptabilités administrative et financière.....	38
3.4	LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT .....	40
3.4.1	Conclusion et recommandations de la gestion de la trésorerie de l'Etat ...	40
3.5	LA COMPTABILITE MATIERE .....	41
3.5.1	Conclusion et recommandations de la comptabilité matière .....	41
3.6	L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION.....	41
<b>4</b>	<b>CONTROLE BUDGETAIRE.....</b>	<b>43</b>
4.1	LE CONTROLE ADMINISTRATIF .....	43
4.1.1	Diagnostic de la situation présente: .....	43
	Tableau 7 : Missions de l'IGE en 1999 & 2000 .....	44
4.1.2	Conclusion et recommandations :.....	46
4.2	CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	47
4.2.1	Diagnostic de la situation présente.....	47
4.2.2	Recommandations .....	48
4.3	CONTRÔLE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES .....	48
4.3.1	Diagnostic de la situation présente.....	48
	Tableau 8 : Effectif de la Cour des Comptes .....	49
4.3.2	Recommandations .....	49

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

BCEAO	Banque centrale des Etats-Unis de l’afrique de l’ouest
BIP	Banque intégrée des projets
CAM	Commission d’attribution des marchés
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CHEMASE	Cheminement macro-sectoriel
CID	Circuit informatisé de la dépense
CIE	Comptabilité intégrée de l’Etat
CIR	Circuit informatisé de la recette
CIS	Contribution du secteur informel
CNDP	Commission nationale de la dette publique
COMFIB	Commission des finances et du budget
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAF	Directions administratives et financières
DAT	Direction de l’aménagement du territoire
DCCF	Direction centrale du contrôle financier
DCEI	Direction de la coordination et de l’évaluation des investissements
DEP	Direction des Etudes et de la Plannification
DGB	Direction générale du budget
DGCOOP	Direction générale de la coopération
DGD	Direction générale des douanes
DGEP	Direction générale des études et de la planification
DGI	Direction générale des impôts
DGTCP	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
DISF	Direction de l’informatique et des statistiques fiscales
DLC	Direction de la législation et du contentieux
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des services informatiques
ENAM	Ecole nationale d’administration
ENAREF	Ecole nationale des régies financière
END	Ecole nationale des douanes
EPA	Etablissement public à caractère administratif
FMI	Fonds monétaire international
IGE	Inspection générale de l’Etat
IGF	Inspection générale des finances
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
MEF	Ministère de l’économie et des finances
ONECCA	Ordre national des experts comptables et comptables agréés
ONG	Organisation non-gouvernemental
PIP	Programme des investissements publics
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Initiative des pays pauvres très endettés
PRGB	Plan de renforcement de la gestion des dépenses budgétaires
PSA	Programme d’assistance spécial
PTF	Partenaire technique et financier
RESINA	Réseau informatique inter-administratif

RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
SIGASPE	Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat
STC/PDES	Secrétariat technique de coordination des programmes de développement économique et sociale
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette publique
SYSCOA	Système comptable ouest africain
TCA	Taxe sur le chiffre d'affaires
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

## PREFACE

L'Évaluation de l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques et des pratiques de la comptabilité du secteur privé (CFAA<sup>1</sup>) a été initiée par le Gouvernement du Burkina Faso, la Banque mondiale (BM) et d'autres Partenaires Techniques et Financiers<sup>2</sup> (PTF) actifs au Burkina. Le CFAA est un outil de diagnostic qui assiste le pays emprunteur et les PTF à (i) évaluer les risques fiduciaires inhérents à l'utilisation des ressources publiques à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été octroyées, (ii) évaluer les mécanismes en place pour la gestion de ces risques et les mesures préventives pour les prévenir et (iii) apporter un appui au Gouvernement du Burkina Faso dans la mise en place des réformes visant l'amélioration de la gestion des finances publiques et le renforcement des capacités dans ce domaine.

Les observations et les recommandations du CFAA sont conformes aux conclusions du Groupe de travail chargé de l'élaboration du Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses Budgétaires (PRGB) dont le rapport final paru en Septembre 2001 a été revu et entériné par l'équipe du CFAA. Le CFAA a parfois complété ses propres recommandations en reprenant et en approfondissant celles du PRGB tant elles étaient pertinentes et d'actualité. Il faut aussi noter la convergence entre les principales observations et recommandations clés du CFAA et celles des études économiques et sectorielles des PTF entre autres, les Rapports sur l'Observation des Normes et des Codes (RONC) du Fonds monétaire international (FMI), sur le Suivi des dépenses axées sur la réduction de la pauvreté : Evaluation de la capacité de suivi et plan d'action du FMI et de la BM, la note d'évaluation sur le Suivi des dépenses publiques et budgets-programmes au Burkina Faso de la BM, et bien d'autres travaux relatifs à la gestion des finances publiques.

Le CFAA qui comprend à la fois le travail de Diagnostic général de base et le Test de conformité et matérialité par échantillonnage (Walk-through test) n'est pas un audit et par conséquent, ses observations et conclusions ne constituent pas une assurance totale sur la gestion optimale des finances publiques. Par contre, en tant qu'évaluation conjointe qui a réuni le Gouvernement et les PTF dans un exercice commun sous la direction du premier, le CFAA se présente donc comme une symbiose et une consolidation des approches multiples et des initiatives en cours dans le Pays dans le domaine de l'amélioration des mécanismes existants de gestion des finances publiques et du renforcement de la bonne gouvernance.

Le processus a été déclenché par le Ministre de l'Economie des Finances du Burkina Faso lorsqu'il est venu présenter à la Banque mondiale son initiative du PRGB. Le Gouvernement a ensuite invité les PTF membres du Programme d'assistance spécial (PSA) à lancer un diagnostic externe similaire qui à la fois évaluerait le PRGB et le compléterait dans les domaines où le premier connaîtrait des difficultés. Un noyau central comprenant le Groupe de travail du PRGB, des représentants du MEF et des PTF a commencé les travaux préparatifs en février 2001 qui ont conduit au diagnostic final établi par une équipe multidisciplinaire<sup>3</sup> en septembre – octobre de la

---

<sup>1</sup> Country Financial Accountability Assessment (CFAA): est la terminologie en anglais qui sera utilisée tout au long de ce rapport

<sup>2</sup> Ce sont la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Union Européenne (UE), le PNUD, l'Ambassade du Royaume du Danemark, l'Ambassade des Pays-Bas, la Coopération canadienne, la Coopération française, et la Coopération suisse,

<sup>3</sup> L'équipe multidisciplinaire comprenait outre les PTF et l'équipe du PRGB, mais également des experts en Cour des Comptes, Douane, Fiscalité, Informatique, Droit administratif, Comptabilité publique, Contrôles internes et Contrôles externes, Ressources humaines, et des cadres de très niveau du Ministère des Finances et ses Directions rattachées.

même année. Cette équipe a travaillé en étroite collaboration avec la Commission des finances et du budget du Parlement, les membres de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et la plupart des administrations du gouvernement intervenant dans la gestion des finances publiques.

L'équipe de diagnostic de la Banque mondiale qui a assuré la conduite de l'ensemble des travaux et la rédaction finale du rapport était composée de Siaka Bakayoko, FMS, Mamadou Yaro, FMO. Elisabeth Herczeg a assuré toute la partie administrative et la mise en page finale du rapport. Le contrôle de qualité a été assuré par une équipe interne de la Banque mondiale et par des structures similaires des autres PTF. L'équipe de la Banque était dirigée par M. Zubaidur Rahman et David Shand (OPCFM) et comprenait des collègues du Département AFTQK dont Brian Falconer, Iraj Talai et Bertrand de Chazal. Le rapport préliminaire du CFAA a été distribué à tous les participants le 26 novembre 2001. Les commentaires écrits des partenaires et le rapport ont été discutés en réunion le 11 décembre 2001. Les commentaires et suggestions pertinentes des PTF ont été incorporés dans le rapport du CFAA.

## **PRESENTATION RESUMEE DU RAPPORT**

Le présent rapport évalue la qualité des mécanismes qui assurent l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso. Il propose également des recommandations pratiques pour l'amélioration et le renforcement du système existant. Dans ce contexte, la démarche adoptée a consisté à comparer les normes, les procédures et les pratiques en vigueur dans la gestion des fonds publics aux normes reconnues sur le plan international où celles qui sont jugées pertinentes donc acceptables par les organes externes de contrôles tels que l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), la Cour (Chambre) des Comptes et la Commission des finances et du budget du Parlement. Le rapport évalue également ce qu'il convient de faire en matière de gestion des finances publiques pour préparer le pays dans la voie de l'aide budgétaire en lieu et place des projets d'investissements individuels.

Le CFAA est un outil de diagnostic qui cherche au, travers d'un examen critique fait par le Gouvernement et des Partenaires techniques et financiers (PTF) sur la gestion présente des finances publiques au Burkina Faso, à identifier les forces et les faiblesses des systèmes et structures ainsi que leurs causes et conséquences, afin de proposer des axes de recommandations pratiques en vue du renforcement de leur efficacité et de leur pertinence dans le cadre de l'utilisation des fonds publics.

Avec l'appui des PTF ces dernières années le gouvernement du Burkina Faso a réalisé des améliorations dans la gestion de ses finances publiques et la gestion du risque fiduciaire. Une Cour des Comptes (CC) a été mise en place bien qu'elle ne soit pas entièrement fonctionnelle, les Lois de Règlement 1993 et 94 ont été constatées par le Parlement, celles de 1995 à 1998 sont sous forme de projets soumis à la CC. Par ailleurs, l'introduction des budgets-programmes, la mise en place du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et le recours systématique au mécanisme de pilotage des finances publiques qu'est le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ont contribué de façon indéniable au renforcement des capacités locales en matière de prévisions budgétaires en cohérence avec les priorités du gouvernement. Au plan de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, il faut noter que le Burkina Faso a pris de nombreuses dispositions pour sécuriser l'utilisation efficiente des ressources publiques et la fiabilité des comptes de gestion. Au nombre des ces innovations peuvent être cités : (i) le Circuit informatisé de la dépense (CID), (ii) la Comptabilité intégrée de l'Etat (CID), (iii) le Système de gestion et d'analyse de la dette publique (SYGADE), (iv) le Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat (SIGASPE) et (v) le Réseau informatique inter-administratif (RESINA).

Malgré ces avancées encourageantes, force est de reconnaître cependant que les résultats restent mitigés car l'impact des innovations n'a pas toujours été à la hauteur des attentes. D'abord, parce qu'il y a eu une certaine résistance qui se traduit par le non respect des procédures ce qui a pénalisé le fonctionnement harmonieux des outils, qui demeurent toutefois perfectibles et sont utilisés de façon pas toujours optimale et efficiente. Ensuite, il faut noter que le suivi reste faible et ne bénéficie pas toujours de l'attention qu'il mérite, malgré l'existence des Inspections de contrôle que sont l'IGE et l'IGF. Cette combinaison de facteurs a entraîné une nette détérioration dans l'environnement de contrôle ce qui a davantage affecté négativement le risque fiduciaire.

Aujourd'hui, nous pouvons, sur la base des réponses aux questionnaires distribués aux administrations au cours de cet exercice, des observations du Diagnostic du CFAA et le résultat du Test de conformité, déduire que le risque fiduciaire au Burkina Faso varie entre Modéré négatif (M?) et Elevé (E) avec une tendance marquée vers le second compte tenu des nombreuses dérogations qui sont accordées au quotidien. Ces dérogations, sous le couvert de vouloir alléger les lourdeurs du système, sont en fait de véritables entorses à l'orthodoxie budgétaire et contreviennent aux règlements et autres procédures conçus pour renforcer les mécanismes existants et les contrôles mis en place dans la gestion des finances publiques.

Un autre constat qui est revenu tout au long de cet exercice, est la résistance des employés de l'administration à se conformer aux procédures formelles comme si les dérogations et les exceptions accélèrent le processus de l'exécution de la dépense. Les lourdeurs existent également à cause d'autres facteurs tels que la centralisation excessive de l'ordonnancement et les compétences pas toujours pertinentes des DAF des Ministères sectoriels administrateurs de crédits budgétaires. La très grande dispersion des DAF à des tâches autres que celles de gestion administrative, financière et comptable est aussi un facteur limitant.

Le CFAA a permis d'identifier les faiblesses et les dysfonctionnements majeurs auxquels ont été rattachés les risques fiduciaires correspondants. Le rapport est organisé de sorte que pour chaque faiblesse et risque fiduciaire identifiés des recommandations sont proposées pour considération par les Autorités Burkinabé qui sont responsables de leur adoption, de la définition des ordres de priorité et de leur mise en place subséquente dans le cadre du renforcement de l'efficacité des mécanismes de gestion des finances publiques. Nous avons quant à nous dans cette partie résumée du rapport du CFAA essayé de mettre en évidence les points faibles que nous trouvons les plus sérieux et les plus urgents. Nous avons essayé également d'établir des ordres de priorité en fonction de notre connaissance de l'environnement et des enjeux auxquels fait face le pays. Enfin, pour nous assurer que les recommandations sont suffisamment mises en relief pour faciliter la préparation du plan d'action par le gouvernement, nous avons subdivisé le rapport en deux volumes. Le Volume I résume le diagnostic, l'analyse du risque fiduciaire et les recommandations. Le Volume II quant à lui contient la partie descriptive de l'existant et les annexes. Le Volume III couvre le test de conformité et de matérialité par échantillonnage. Le diagnostic des différents modules se résume ainsi :

### **Le Cadre Institutionnel (Section 1)**

Les principes fondamentaux du droit budgétaire ont pour l'essentiel été hérités de la France et le législateur burkinabé les a complétés ultérieurement par la réglementation communautaire édictée par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Cependant, les dispositions et autres réformes en place se sont heurtées à des difficultés d'application qui sont à la base de la perte de rigueur dans le respect du cadre juridique et l'accroissement du risque fiduciaire dans la gestion des finances publiques. La multiplication des dérogations aux principes fondamentaux a entraîné des dysfonctionnements et contribué à l'affaiblissement de l'architecture du système de gestion financière. Le manque de compétence n'est pas la seule cause, loin s'en faut. Une certaine résistance envers les procédés formels au profit des mesures d'exception a également joué un rôle déterminant dans la perte de rigueur.

Enfin, on constate que, dans l'environnement burkinabé où l'Exécutif et le Législatif constituent des pouvoirs séparés voire même équilibrés, l'adoption tardive des lois de finances rectificatives qui ne peuvent plus ainsi jouer pleinement leur rôle de réaménagement des crédits de manière efficace, ne soit pas déclencheur de réformes immédiates et d'un rappel à l'ordre du gouvernement par le Parlement. Par ailleurs, le Parlement est lui-même freiné dans son rôle de contrôle de l'autorisation budgétaire conférée au gouvernement, suite aux retards accumulés dans la préparation des projets de Lois de règlement. Ces retards sont imputables d'une part aux retards dans la mise en place effective de la Cour des Comptes pour prendre la relève de la Chambre des comptes, et d'autre part aux retards dans la soumission des comptes annuels par le MEF. Les projets de Lois de règlement 1995 à 1998 soumis seulement en mars 2001 à la CC sont toujours à l'état de projet et les comptes 1999 et 2000 ne sont pas finalisés pour transmission.

## L'Elaboration et le vote de la Loi des Finances (Section 2)

L'élaboration de la loi de Finances au Burkina Faso fait appel aux compétences de plusieurs structures et subit également le poids des dysfonctionnements majeurs relevés précédemment. Le rôle des différents acteurs impliqués est résumé dans le tableau synoptique suivant :

**Tableau 1 : les acteurs et leur rôle**

<b>ASSEMBLÉE NATIONALE</b> <i>Vote des lois de finances</i>						<u>UEMOA</u>
<b>COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET CHAMBRE DES REPRESENTANTS (COMFIB)</b> Examen des projets de lois des finances, rapport à l'Assemblée nationale						
<b>GOVERNEMENT : PRÉSIDENT, PREMIER MINISTRE ET CONSEIL DES MINISTRES</b> <i>Détermination des orientations, priorités gouvernementales et budgétaires, Adoption du cadre triennal des dépenses, Adoption de l'Avant-projet de Budget</i>						PTF
<b>MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES</b>						
<b>AUTRES MINISTÈRES et INSTITUTIONS</b>						
STC/PDES	DGB	DGI, DGD, DGTCP	DGTCP	DGEPet DGCOOP et INSD	DAAF-DEP	DAAF-DEP, Directions régionales, et autres structures déconcentrées et décentralisées
Préparation du CSLP	Préparation de la circulaire	Préparation des prévisions de recettes (fiscales, non fiscales et de services)	Préparation des prévisions des dépenses reliées à la dette et des investissements	Préparation <sup>1</sup> du cadre macro-économique  Les investissements (le PIP)	Préparation des demandes budgétaires selon les plafonds indiqués par le CDMT, les instructions de la circulaire budgétaire et les objectifs et programmes	Préparation des demandes budgétaires selon les stratégies sectorielles, les plafonds indiqués par le CDMT, les instructions de la
Préparation du cadre macro-économique (TOFE) et	Analyse des avant-projets de budget des ministères					Société civile : associations, syndicats, ONG, médias, etc.  Secteur privé

Préparation du CDMT qui alimente la circulaire budgétaire  Le suivi du PPTE avec les bailleurs de fonds	et institutions  Préparation du projet de loi des finances			Les prévisions de subventions et dons des PTF	programmes du ministère	circulaire budgétaire et les objectifs de programmes des ministères et institutions
---	--	--	--	---	-------------------------	---

<b>LA COUR DES COMPTES</b>
L'analyse et le rapport à l'Assemblée nationale sur les projets de lois de règlement, condition du vote de la loi des finances
<i>Le Conseil Constitutionnel</i>
L'examen de la constitutionnalité des lois (notamment la loi de finances en cas de saisine)

L'architecture de la gestion des finances publiques ces dernières années a certes connu des améliorations, mais certaines lacunes qui découlent nécessairement des constats précédents persistent toujours. Ces sont les redondances et autres absences de fluidité dans la circulation de l'information qui sont sources de blocage et causent souvent l'absence de pertinence entre les moyens et les objectifs sectoriels. Par conséquent la fiabilité des donnée financières se trouve diminuée rendant du coup difficile l'appréciation de l'impact des politiques sur la base d'indicateurs plus objectifs, d'où le risque fiduciaire considérable qui en résulte.

- **Les étapes.** Les étapes de collecte, de traitement de l'information économique et financière et de réflexion et éclairage des choix de politiques et programmes sont très atomisées.
- **La confection du budget économique** souffre des retards de la production des comptes nationaux définitifs.
- **Les recettes.** Le fichier manuel d'identification des contribuables qui tient lieu d'instrument de gestion n'a pas été mis à jour depuis les années 1996-97 ;on dispose toujours pas de fichier unifié pour les trois régies.
- **Les budgets-programmes.** Ils souffrent de par leur qualité très variable. Si en théorie ils existent, la réalité est toute autre. Les textes ne sont pas appliqués. On peut citer le cas de la Cour des Comptes instituée par la loi ? 14/2000/Art du 16 mai 2000 qui est toujours dans l'incapacité de remplir sa mission.
- **Le Cadre des dépense à moyen terme.** Le comité en charge du CMDT à tendance à faire un arbitrage un peu approximatif basé sur un prolongement des

politiques en cours plutôt que sur les éventuels changements de politiques et les nouveaux programmes y associés.

### **L'Exécution budgétaire (Section 3)**

Le Burkina Faso dispose de l'essentiel des dispositifs adéquats pour une exécution budgétaire de ses finances publiques. Ces dispositifs ne sont cependant pas exempts de dysfonctionnements. Au nombre de ces dysfonctionnement, il faut citer les exonérations abusives et le recours excessif aux procédures exceptionnelles (procédures d'urgence, exceptionnelle et avance de trésorerie) au détriment de la procédure normale et qui ne permettent pas d'assurer une mobilisation optimale des ressources et leur utilisation efficiente :

- **Le circuit de la recette.** On note l'absence d'un système automatique et intégré d'information de gestion (cas du CID).
- **La fiscalité intérieure.** Elle n'est pas basée sur un recensement exhaustif topographique de porte à porte des contribuables potentiels.
- **Le code des impôts.** Il n'est pas mis à jour depuis des années et par ailleurs il n'existe pas de codes sur les revenus fonciers.
- **Les crédits d'enlèvement.** La gestion n'est pas rentable et elle souffre de procédures lourdes et très centralisées entraînant des redondances et des recouvrements inutiles de vérifications.
- **Les financements extérieurs.** La Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) qui les mobilise et les gère, connaît des difficultés d'efficacité et d'équilibrage entre les trois niveaux de son champ de compétence.
- **Le recouvrement des recettes.** Le niveau de recouvrement des recettes de service est très moyen à cause de l'incompétence et le manque de moyens logistiques au niveau de certains régisseurs de recette.
- **Le circuit de la dépense.** La procédure normale n'est utilisée qu'à hauteur de 13%.
- **La Direction Générale du Budget (DGB).** Les capacités demeurent assez faibles au niveau de la conception, de l'analyse, de la programmation, et du suivi en matière d'élaboration et d'exécution budgétaire.
- **Les comptabilités administrative et financière et la production du projet de loi de règlement et des comptes de gestion .** La fiabilité du système est affectée par la non disponibilité du projet de la nomenclature budgétaire par activités sectorielles et sous sectorielles en vue d'une exécution conséquente du budget-programme.

- **L'exhaustivité des comptabilités.** Les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures ne sont pas réintégrées dans le budget général et ne sont pas consolidées avec les autres opérations budgétaires.
- **La comptabilité administrative des recettes.** Elle n'est pas réalisée en l'absence du système intégré et informatisé de gestion de la recette.
- **Les «restes à payer».** La DGTCP a d'énormes difficultés à les dégager et connaît des tensions dans la gestion de la trésorerie.
- **L'archivage.** L'archivage des pièces comptables est dans un état rudimentaire et lamentable au niveau de la DGB et de la Direction Centrale du Contrôle Financier (DCCF).
- **La comptabilité matière.** Elle est inexistante au niveau du MEF ; sans bilan des réalisations effectives de l'Etat, la mesure de l'effectivité de la dépense publique est très difficile.

Au constat de tout ce qui précède, les risques fiduciaires majeurs qui demeurent dans l'exécution budgétaire au niveau du système de gestion des finances publiques mis en place au MEF sont les suivants:

- diminution des émissions des créances fiscales et de services, des recouvrements et des ressources financières extérieures ;
- existence de dépenses publiques inopportunes ou ne correspondant pas à des réalisations effectives d'activités ;
- perturbations des plans de trésorerie élaborés ;
- impossibilité d'élaborer des budgets fiables de trésorerie ;
- impossibilité de mesurer une performance fiable de l'Etat dans la gestion de ses finances publiques et sur ses réalisations effectives.

### **Les nouvelles technologies de l'information (Section 3.6)**

Le Burkina Faso s'est engagé, depuis plus de 10 ans, dans l'informatisation de ses différents services de finances publiques. La mise en place et le fonctionnement de la Direction des services informatiques (DSI) ont contribué à la constitution d'un réseau d'envergure bien développé au niveau du circuit et des comptabilités administrative et financière des dépenses. Les difficultés inhérentes à tout projet de cette dimension et qui, parfois, peuvent perdurer, ne doivent pas occulter les résultats satisfaisants obtenus. Aussi, on ne peut que souhaiter que s'engage un projet équivalent au CID pour le circuit de la recette, pour parachever l'informatisation des finances publiques.

## **Le Contrôle budgétaire (Section 4)**

Au Burkina Faso toutes les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises au triple contrôle administratif (contrôle a priori et a posteriori), juridictionnel et parlementaire. L'informatisation a eu un impact positif sur le contrôle administratif. On note cependant que l'efficacité du contrôle a priori, considéré comme régulier et relativement exhaustif, est amoindri par la multiplicité des contrôles, son caractère essentiellement documentaire et la longueur du cycle qui occasionne par moment des retards importants.

Ce dysfonctionnement n'est malheureusement pas corrigé par le contrôle a posteriori de l'IGE et l'IGF car lui-même insuffisant en terme de taux de couverture de l'exécution du budget. Enfin, le faible niveau de la qualité de l'archivage, le suivi non systématique des rapports produits et la maîtrise insuffisante des techniques d'audit combinée à l'absence d'un guide d'audit ou du contrôleur vident en général les contrôles de leur substance.

La Cour des comptes ne joue pas pleinement son rôle pour les raisons déjà évoquées. Sa création apparaît plutôt artificielle dans la mesure où elle fait du fonctionnement assis car elle n'a ni Président, ni magistrat, ni greffier et assistant de vérification. Elle ne dispose pas non plus des comptes de gestion et des pièces justificatives qui lui sont nécessaires. En résumé elle n'arrive pas à accomplir sa mission.

## **Ressources humaines (Volume II)**

L'organigramme formel général du MEF qui procède du Décret d'Avril 2000 est une structure bâtie principalement autour de l'autorité administrative (ministre, secrétaire général, directeur général, chef de service) qui ne dispose pas de la flexibilité nécessaire que lui aurait offert une structuration par sous ensembles regroupant les principales fonctions de gestion stratégique, de contrôle et d'inspection et de gestion administrative, financière et comptable des ressources publiques.

L'application et le respect des textes souffrent de négligence. Les Arrêtés spécifiant les attributions et l'organisation des directions et des directions générales, conformément au Décret d'avril 2000, n'ont pas été soit produits ou signés (hormis celui de la DGCOOP). Lorsqu'à cela s'ajoute l'absence de descriptions des fonctions et des emplois sauf à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), les conflits d'attributions de compétences et des ambiguïtés entre fins et moyens (cas de l'aide au développement par exemple) deviennent inévitables, limitent du coup la performance des services concernés et partant, l'efficacité de la gestion des finances publiques. On a essayé de pallier à ces dysfonctionnements en misant sur les groupes «ad hoc » ou plus formels, mais il en a résulté une perte de gains de productivité et/ou de valeur ajoutée.

Les pratiques de gestion financière souffrent, en sus d'incohérences institutionnelles persistantes au niveau central, d'une vision globale et par anticipation insuffisante de la décentralisation et de la persistance d'une administration extrêmement centralisée. De même les implications de la décentralisation en termes de déconcentration ont été dans une large mesure sous-estimées tant en ce qui concerne les changements dans les procédures que la définition des nouveaux rôles de l'Etat et des missions des départements ministériels.

Le problème des capacités au niveau du MEF est une contrainte réelle qui affecte également la qualité de la productivité des Directions centrales intervenant dans le processus budgétaire. Le diagnostic du CFAA a conclu que les changements initiés à ce jour ne seront effectifs et n'atteindront l'impact désiré que lorsque la question des capacités aura connu une solution durable. La mission loue les efforts du gouvernement d'assurer la formation des agents de la DGI, de la DGTCP et de la DGD par l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF) et l'Ecole Nationale de Douanes (END), des Institutions de formation nationales. Mais par contre elle déplore le fait que ces structures ont des besoins d'équipement et de formateurs et ne sont pas à même de répondre de façon satisfaisante au besoin de l'administration. Quant à L'ENAREF, elle a besoin d'adapter la formation donnée en fiscalité intérieure aux besoins de la DGI. Cela pose non seulement le problème de l'harmonisation des besoins de l'administration aux types de formation dispensés, mais également celui de la gestion optimale du personnel existant.

### **La profession comptable privée (Volume II, Partie B)**

Le Burkina Faso, à l'instar des pays de la sous-région est doté d'un Ordre National des Experts Comptables et des Comptables Agréés (ONECCA). C'est un ordre jeune qui ne dispose pas encore des capacités et des outils pertinents pour se substituer à l'Etat et fournir un service de qualité qui pallierait à l'insuffisance du contrôle a posteriori tel que nous l'avons constaté au cours des travaux de diagnostic. Bien qu'il fasse l'objet de plusieurs sollicitations de la part des PTF pour l'audit des projets d'investissement, il ne faudrait surtout pas perdre de vue que les ressources externes n'apparaissant déjà pas dans le budget de l'Etat ne font pas l'objet d'audit de la part des organes publics de contrôles.

Les mécanismes de contrôle que ce soit au niveau de l'Etat soit du secteur privé ne sont pas au point et ne donnent pas toute l'assurance désirée que le contrôle a posteriori est fait selon les règles de l'art. Par conséquent, le risque fiduciaire demeure bien présent et substantiel dans la gestion des finances publiques malgré les avancées notoires du gouvernement.

### **Le test de conformité (Volume III)**

D'une manière générale, les fournisseurs considèrent l'Etat comme un « mauvais payeur » avec lequel certains d'entre eux sont réticents et refusent de traiter. Et comme l'Etat doit fonctionner, il en est résulté une certaine tolérance vis-à-vis des comportements non orthodoxes par rapport aux règles des finances publiques. D'une manière générale, on constate des manquements – anomalies ou irrégularités – dans la mise en œuvre des procédures de la dépense publique.

Ces manquements ne sont pas tous de même nature : certains ressortent de la mauvaise application des textes et/ou procédures<sup>4</sup>, d'autres constituent des pratiques non orthodoxes susceptibles d'altérer le fonctionnement des finances publiques. Il faut noter que certaines irrégularités, en apparence mineures, peuvent, en réalité masquer des situations porteuses de dérèglements budgétaires ou économiques importants : par exemple les imprécisions, voire la confusion, qui apparaît dans l'identification des fournisseurs.

---

<sup>4</sup> Ces mauvaises applications des textes et des procédures étant due, dans certains cas, à une méconnaissance des textes, elle-même due à des carences de compétences, de formation et d'information des agents de l'Administration.

**Tableau 2 : la matrice résumée des recommandations prioritaires**

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
Exécution budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une nomenclature budgétaire et un plan comptable par nature de charge existent et sont utilisés avec des reformes en vue;</li> <li>▪ le système intégré de gestion de la dépense publique est informatisé et fonctionne (CID,CIE, SIGASPE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>seulement 13% d'utilisation de la procédure normale d'exécution de la dépense publique ;</b></li> <li>▪ <b>inexistence de système intégré et informatisé de gestion de la recette ;</b></li> <li>▪ <b>retard dans la production de l'information financière officielle : seules les lois de règlement 1993 et 1994 ont été constatées par le Parlement;</b></li> <li>▪ <b>les lois de règlement 95-98 sont encore en projet ;</b></li> <li>▪ <b>les comptes 99-2000 ne sont pas préparés ;</b></li> <li>▪ <b>inexistence de la comptabilité matière.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ diminution des émissions des créances fiscales et de services, des recouvrements et des ressources financières extérieures ;</li> <li>▪ existence de dépenses publiques inopportunes ou ne correspondant pas à des réalisations effectives d'activités ;</li> <li>▪ perturbations des plans de trésorerie élaborés ;</li> <li>▪ l'impossibilité de mesurer une performance fiable de l'Etat dans la gestion de ses finances publiques et sur ses réalisations effectives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adopter un texte réglementant l'utilisation des différentes procédures: amener la procédure normale à 75% d'utilisation; réduire progressivement les dérogations.</b></li> <li>▪ <b>Paramétrer le logiciel CIE pour prendre en compte les recettes de l'Etat en amont. Engager un projet équivalent au CID ;</b></li> <li>▪ <b>Responsabiliser la DGB pour l'élaboration des projets de loi de règlement selon un programme défini, finaliser celles de 1999 et 2000 et les transmettre immédiatement à la Cour des Comptes</b></li> <li>▪ <b>Comptabilité matière : élaborer et adopter les textes d'application (champ, modalités, statut des comptes matière), procéder à des recensements prioritaires et l'informatiser et l'intégrer au CID pour rapprochement.</b></li> </ul>			
Contrôle Budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ contrôle a priori régulier et relativement exhaustif ;</li> <li>▪ fondement constitutionnel large du Parlement en matière de contrôle de l'exécution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>contrôle a priori : multiplicité des contrôles et longueur du cycle occasionnant par moment des retards importants ;</b></li> <li>▪ <b>IGF et IGE : taux de couverture</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ manque d'assurance sur la conformité des opérations avec les règles et procédures en place ;</li> <li>▪ absence de contrôle pertinent de l'action de l'Etat par le Parlement dans le</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>La Cour des Comptes, commencer à préparer la loi de règlement en utilisant les quelques moyens dont dispose la Chambre des Comptes : émettre son opinion sur les lois de</b></li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
	<p>budgétaire jusqu'à l'exécution matérielle des marchés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>mise en place d'une Cour des Comptes indépendante et autonome et conformité avec les orientations du code de transparence des finances publiques de l'UEMOA ;</li> </ul>	<p><b>insuffisant de l'exécution budgétaire; suivi non systématique des rapports produits ;maîtrise insuffisante des techniques d'audit et absence d'un guide de contrôleur ou d'audit ;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Parlement : manque d'experts et rotation annuelle d'une partie de la Commission des finances ;</b></li> <li><b>Cour des Comptes : Président et personnel de justice non nommés, insuffisance de personnel et donc ne peut fonctionner ;</b></li> <li><b>Existence de soldes non expliqués représentant un passif à apurer ;</b></li> </ul>	<p>domaine des finances publiques ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>cumul de retards dans le jugement des comptes de gestion.</li> </ul>	<p><b>règlement 95,96,97 et 98 et les transmettre au Parlement pour constat ;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Assistance de la Cour des Comptes au Parlement ;</b></li> <li><b>Prendre une mesure législative globale d'apurement sur le exercices anciens et commander un audit pour traiter les soldes antérieurs non expliqués ;</b></li> <li><b>MEF et Justice . Sortir un plan d'action d'ici juin pour rendre la Cour des Comptes opérationnelle en 2 ans ;</b></li> <li><b>Renforcer les vérifications ex-post faites par l'IGE et l'IGF, publier la liste des audits effectués en 2000 et 2001 et consolider le tableau de mise en œuvre des recommandation ;</b></li> </ul>			
<b>Ressources humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence et en fonction des Etablissements de formation (ENAREF et END)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Dysfonctionnements: inadéquation des effectifs aux missions et attributions ainsi que le potentiel déséquilibre besoins/ressources des Directions.</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Organisation rationnelle des missions/attributions des Directions ;</b></li> <li><b>une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;</b></li> </ul>			

## INTRODUCTION

Le Burkina Faso est un des pays les plus pauvres du monde. Son PIB par habitant (220 dollars US) et ses indicateurs de développement humain sont inférieurs à la plupart de ceux des autres pays d'Afrique sub-saharienne. L'index du développement humain du PNUD de 1997 le classait 172ème sur 175 pays. Selon une enquête de 1998, 45 % de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté (un dollar par jour par habitant). Malgré un taux de croissance du revenu réel par habitant de 1,6 % par an depuis la dévaluation du franc CFA en 1994, sa performance macro-économique reste fragile et n'est pas suffisante pour réduire la pauvreté de façon substantielle. Au rythme actuel, il faudrait au pays 44 ans pour doubler son revenu réel par habitant de 145 dollars US en 1997 (en utilisant 1985 comme année de base). Avec près de la moitié de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, il faudrait encore plus de temps pour réduire la pauvreté. Ceci implique que, si le Burkina Faso veut réaliser des progrès visibles dans la lutte contre la pauvreté à moyen terme, il devra faire preuve d'innovations sur de nombreux fronts, économiques, politiques et institutionnels, rechercher des synergies et créer des externalités et des économies d'échelle.

Récemment, le Burkina Faso a introduit des innovations significatives dans l'amélioration de la gestion des finances publiques. L'établissement de la Cour des comptes, le système budgétaire unifié, l'informatisation dans la gestion (Budget, Trésor, la gestion de la dette, la Solde, etc.), les budgets-programmes, le CMDT, etc., sont parmi les changements qu'on peut citer comme ayant plus ou moins contribué aux progrès récents en matière de réduction de la pauvreté. Le plan national de bonne gouvernance 1998-2000 et la réforme de l'administration publique sont autant d'efforts visant à établir les principes et à définir les interventions de l'Etat et les autres acteurs pour assurer la transparence, l'équité et la rigueur dans la gestion des finances publiques.

Le CFAA est une évaluation conjointe et non un audit. Il ne se substitue pas aux efforts déjà en cours dans le pays et sert plutôt de cadre de consolidation des approches multiples en vue d'une meilleure rationalisation du travail de l'administration et des partenaires au développement. C'est un instrument qui tente de faire la liaison entre les approches passées et devrait favoriser l'émergence d'un instrument consensuel qui permettra de mieux appréhender la gestion des finances publiques et d'éviter les duplications coûteuses. Cette décision répond aux soucis des PTF de limiter la multiplicité des concepts, des méthodes et des outils pour parvenir à une approche concertée en commun entre eux et les pays emprunteurs.

L'Évaluation de l'obligation de rendre compte de la gestion des ressources publiques a toujours été au centre des préoccupations du gouvernement qui, au quatrième trimestre 2000, avait déjà entrepris des études visant à créer les conditions d'une gestion financière saine et transparente dans une période où les PTF mettent désormais beaucoup plus l'accent sur les opérations d'appui budgétaire direct. A cet effet, un *Groupe de Travail Chargé de l'Elaboration du Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses Budgétaires (PRGB)* a été constitué avec pour objectif l'élaboration d'un plan de renforcement de la gestion des dépenses budgétaires englobant les

différents aspects que sont l'élaboration, l'exécution et le contrôle budgétaire et qui soit en cohérence avec les orientations, les réformes et les programmes en cours au Burkina Faso. Le rapport du PRGB a été publié en septembre 2001 et a servi de support au travail de diagnostic de l'équipe du CFAA qui reprend ses recommandations les plus pertinentes.

Le gouvernement et le PTF conscients des similarités entre les deux études ont approché le CFAA comme un diagnostic externe qui viendrait en appoint au diagnostic interne qu'est l'étude du PRGB en vue de créer les synergies nécessaires au renforcement de la gestion des finances publiques. Ainsi, le PRGB a gardé son autonomie et a produit un rapport d'étude dans lequel il propose ses propres mesures correctives qui sont en fait celle du gouvernement. Quant à l'équipe du CFAA, elle a de façon consensuelle agit comme réviseur externe et procédé à l'examen de l'étude du PRGB pour éviter d'abord que ses propres travaux ne soient une duplication des efforts du groupe du gouvernement et ensuite pour en déceler les insuffisances – faiblesses éventuelles et limitation de la couverture – afin de réaliser un diagnostic plus exhaustif et proposer des recommandations pertinentes qui complètent et renforcent celles de l'étude du PRGB.

Le CFAA du Burkina Faso comprend trois composantes, une composante majeure ou Diagnostic Général de Base et deux composantes transversales qui sont le Test de Conformité et de Matérialité par Echantillonnage et l'Evaluation du CFAA pilote pour le compte des membres du PSA. Le présent rapport concerne à la fois le Diagnostic Général de Base (Volumes II et III) et le Test de conformité (Volume III). La troisième composante fait l'objet d'un rapport séparé.

L'ensemble des recommandations serviront au gouvernement pour la préparation de son plan d'action pour la mise en place des mesures de reformes convenues.

**Tableau 3 : Matrice consolidée des observations et recommandations**

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
<b>Cadre Institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualité et exhaustivité des textes de base;</li> <li>▪ Amélioration de la nomenclature budgétaire : budget-programme, CMDT, TOFE ;</li> <li>▪ Organigramme formel général du MEF existe avec description de la structure et de ses composantes selon la ligne d'autorité ;</li> <li>▪ Existence de comités et commissions pour coordination et arbitrage de l'action publique ;</li> <li>▪ Existence de liaisons fonctionnelles permanentes et directes avec les DEP, les DAF des ministères sectoriels et les PTF ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manque de rigueur dans l'application systématique et le suivi du respect des textes ;</li> <li>▪ Adoption tardive des lois de finance rectificatives ;</li> <li>▪ Engagements par anticipation possibles ;</li> <li>▪ Superposition des lois de finance tant pour les lois recettes que pour les dépenses ;</li> <li>▪ Dépenses ordinaires de matériel engagées au delà du 20 novembre ;</li> <li>▪ Existence de crédits globaux dont la gestion reste opaque ;</li> <li>▪ Défaut de conformité aux textes en vigueur portant création et organisation du MEF et de ses directions et Directions générales ;</li> <li>▪ Manque d'une vision globale et par anticipation insuffisante de la décentralisation ;</li> <li>▪ Persistance d'une administration extrêmement centralisée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ perte de gains de productivité et/ou de valeur ajoutée ;</li> <li>▪ persistance d'une administration extrêmement centralisée dans un processus de décentralisation et de renforcement de la capacité organisationnelle et de gestion des communautés de base ;</li> <li>▪ utilisation inefficace des ressources/risque de détournement ;</li> <li>▪ financement tardif de certains projets viables et risque de non atteinte de leurs objectifs ;</li> <li>▪ surfacturation ;</li> <li>▪ mesure des résultats d'un exercice avec difficultés ;</li> <li>▪ corruption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nécessité de formation continue des utilisateurs des nouveaux textes, respect des principes fondamentaux régissant le droit budgétaire et harmonisation des textes ;</li> <li>▪ Application rigoureuse du code de transparence de la gestion des finances publiques ;</li> <li>▪ Améliorer l'efficacité dans la prévision budgétaire ;</li> <li>▪ Assurer une large diffusion des documents administratifs ;</li> <li>▪ MEF : entreprendre prioritairement un audit opérationnel et réexaminer la réforme et le renforcement des services déconcentrés.</li> </ul>			
<b>Loi de Finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Examen du CMDT en Conseil de Ministres pour un meilleur alignement des programmes ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Absence d'appropriation du CMDT par les ministres ;</li> <li>▪ Manque de fluidité dans la circulation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ irréalisme des objectifs visés / risque de manque de pertinence des plans d'action ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Définir un programme de travail pour la gestion du cadre macro-économique et l'élaboration d'éventuels travaux de</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
	<p>programmes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Large consultation avec la Société civile dans l'élaboration du CSLP pour appropriation du programme, transparence et chance de succès ;</li> <li>▪ La COMFIB prend l'avis de la Chambre des représentants pour que le budget reflète les préoccupations des populations ;</li> <li>▪ Le plan national de la bonne gouvernance sur bases de transparence et obligation de rendre compte ;</li> <li>▪</li> </ul>	<p>de l'information vers le bas ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faible niveau des prévisions des recettes : qualité, fiabilité et exhaustivité des données ; fichier encore manuel ; mise à jour en retard et absence de fichier unifié entre les 3 Régies ;</li> <li>▪ Coordination inadéquate des acteurs dans l'élaboration du PIP ;</li> <li>▪ Manque d'exhaustivité de l'information ;</li> <li>▪ PIP ne prend pas en compte la dimension régionale et ne contient que des projets exécutables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sous estimation du potentiel fiscal donc des recettes du budget ;</li> <li>▪ utilisation inefficente des ressources / hiérarchisation et ordre de priorité inadéquats et donc de faible impact des actions de développement.</li> </ul>	<p>modélisation ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Définir un programme de travail pour assurer le cadrage sectoriel ;</li> <li>▪ Institutionnaliser la transmission de tous les projets d'investissement à la BIP, identifier les critères stratégiques de base à la DGEP et aux DEP, institutionnaliser l'actualisation des critères sectoriels d'éligibilité des projets au PIP, mettre en place à la DCEI un instrument informatique d'analyse multicritères et de programmation des projets, définir et implanter une méthodologie de calcul rationnel des coûts récurrents et une méthode de répartition entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, finaliser la prise en compte de la composante des investissements financés par les aides extérieures dans le circuit informatisé de la dépense ;</li> <li>▪ Mettre en place un comité interministériel chargé de proposer une définition des principes fondamentaux de la décentralisation et de la gestion de l'équipement du territoire ;</li> <li>▪ Assurer un passage optimal entre le PIP triennal et le budget annuel d'investissement par rapport aux priorités stratégiques ;</li> <li>▪ Solliciter la collaboration des PTF pour retenir conjointement les critères communs à fixer aux projets et à l'aide budgétaire</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
				(procédures, rencontres périodiques, création d'une concertation).			
<b>Exécution budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'organisation institutionnelle du MEF avec séparation des fonctions d'ordonnateurs et des comptables publics ;</li> <li>▪ une nomenclature budgétaire et un plan comptable par nature de charge existent et sont utilisés avec des reformes en vue;</li> <li>▪ le système intégré de gestion de la dépense publique est informatisé et fonctionne (CID,CIE, SIGASPE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La fiscalité intérieure : absence d'un recensement exhaustif topographique de porte à porte des contribuables potentiels, d'un système intégré informatisé et de codes sur revenus fonciers et sur taxes de jouissance;</li> <li>▪ la fiscalité de porte : système des exonérations et gestion des crédits peu rentables pour la trésorerie de l'Etat ; procédures lourdes et très centralisées ;</li> <li>▪ les financements extérieurs : dysfonctionnements organisationnels de la DGCOOP ;</li> <li>▪ les recettes de services : incompétence et manque de moyens logistiques au niveau de certains régisseurs de recette ;</li> <li>▪ la DEP/MEF continue à assurer la présidence de la sous commission des recettes ;</li> <li>▪ seulement 13% d'utilisation de la procédure normale d'exécution de la dépense publique ;</li> <li>▪ faible capacité de gestion budgétaire de la DGB ;</li> <li>▪ ordonnancement très centralisé ;</li> <li>▪ incompétence de bon nombre de DAF dans leur domaine de compétence ;</li> <li>▪ projet de nomenclature budgétaire non disponible par activités sectorielles et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ diminution des émissions des créances fiscales et de services, des recouvrements et des ressources financières extérieures ;</li> <li>▪ existence de dépenses publiques inopportunes ou ne correspondant pas à des réalisations effectives d'activités ;</li> <li>▪ perturbations des plans de trésorerie élaborés ;</li> <li>▪ impossibilité d'élaborer des budgets fiables de trésorerie ;</li> <li>▪ impossibilité de mesurer une performance fiable de l'Etat dans la gestion de ses finances publiques et sur ses réalisations effectives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redressement de l'anomalie institutionnelle relative à la présidence de la Sous-Commission des recettes par la DEP/MEF ;</li> <li>▪ Commander un audit institutionnel approfondi du MEF ;</li> <li>▪ Réorganiser et alléger les procédures de travail au sein des services de la douane en profitant du développement de la nouvelle version de SYDONIA en cours à la DGI et du projet de la mise en œuvre de l'application Circuit Intégré de la Recette ;</li> <li>▪ Mise à jour et élaboration de textes juridiques dans le domaine de la fiscalité intérieure ;</li> <li>▪ Procéder à un recensement exhaustif des contribuables et les immatriculer par l'informatisation du fichier contribuables ;</li> <li>▪ Mettre l'accent sur l'informatisation et la formation des contribuables, la population étant analphabète dans sa majorité ;</li> <li>▪ Intensifier la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale en permettant aux agents d'être mobiles</li> <li>▪ Renforcer les moyens de la DGI</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
		<p>sous sectorielles;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ non intégration des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures et lien non établi entre les décaissements au niveau DGCOOP et la dette publique;</li> <li>▪ inexistence de système intégré et informatisé de gestion de la recette et difficultés de tenue de la comptabilité administrative des recettes et à dégager les « restes à recouvrer » ;</li> <li>▪ retard dans la production de l'information financière officielle : seules les lois de règlement 1993 et 1994 ont été constatées par le Parlement et aucune Balance définitive Générale des Comptes du Trésor n'a été produite depuis plusieurs années, les balances d'entrée n'étant pas disponibles;</li> <li>▪ état rudimentaire et lamentable de l'archivage des pièces comptables au niveau de la DGB et DCCF par manque de locaux ;</li> <li>▪ inexistence de la comptabilité matière.</li> </ul>		<p>dans les villes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso et de la DGTCP;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestion et suivi de la dette : respect par la DGCOOP des articles 8 et 9 du Décret 98-221 de la CNDP ; assigner à une seule structure les dossiers dette intérieure et dette extérieure ; harmoniser les opérations et les acteurs de la dette (DGTCP, DGCOOP, BCEAO...) ;</li> <li>▪ Renforcer et Développer les Directions en charge du suivi budgétaire et les cadres de concertation (DGB et cadre de concertation entre DAF et Directions) ;</li> <li>▪ Elaborer des textes d'application de la transposition en droit national des directives de l'UEMOA ;</li> <li>▪ Systématiser les démarches de déconcentration de l'ordonnancement en liaison avec le développement de la décentralisation ;</li> <li>▪ Adopter un texte réglementant l'utilisation des différentes procédures d'exécution de la dépense publique : amener la procédure normale à 75% d'utilisation;</li> <li>▪ Continuer le paramétrage du logiciel CIE pour prendre en compte les transactions de recettes de l'Etat en amont ;</li> <li>▪ Adapter le plan comptable de</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
				<p>l'Etat en 01/01/99 pour le conformer à la directive communautaire no 5/98/CM/UEMOA portant plan comptable général de l'Etat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensibiliser les DAF pour procéder systématiquement à l'annulation sur le CID des dépenses engagées non liquidées au 31 décembre ;</li> <li>▪ Responsabiliser la DGB pour l'élaboration des projets de loi de règlement selon un programme défini, finaliser celles de 1999 et 2000 et les transmettre immédiatement à la Cour des Comptes</li> <li>▪ Renforcer les capacités d'archivage des structures produisant la loi de règlement et les comptes de gestion ;</li> <li>▪ Renforcer les capacités de gestion des DAF su la base d'un audit opérationnel</li> <li>▪ Comptabilité matière : élaborer et adopter les textes d'application (champ, modalités, statut des comptables matière), procéder à des recensements prioritaires et l'informatiser et l'intégrer au CID pour rapprochement.</li> </ul>			
<b>Contrôle Budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Systèmes de contrôles internes et externes en place;</li> <li>▪ contrôle a priori régulier et relativement exhaustif ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ contrôle a priori : multiplicité des contrôles et longueur du cycle occasionnant par moment des retards importants ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ manque d'assurance sur la conformité des opérations avec les règles et procédures en place ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Cour des Comptes, commencer à préparer la loi de règlement en utilisant les quelques moyens dont dispose la Chambre des Comptes : émettre son opinion sur les lois de</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
	<p>relativement exhaustif ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ fondement constitutionnel large du Parlement en matière de contrôle de l'exécution budgétaire jusqu'à l'exécution matérielle des marchés ;</li> <li>▪ mise en place d'une Cour des Comptes indépendante et autonome et conformité avec les orientations du code de transparence des finances publiques de l'UEMOA ;</li> <li>▪ perspective de la publication au Journal Officiel du rapport de la Cour des Comptes.</li> </ul>	<p>importants ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IGF et IGE : taux de couverture insuffisant de l'exécution budgétaire; faible niveau de la qualité de l'archivage ; suivi non systématique des rapports produits ; maîtrise insuffisante des techniques d'audit et absence d'un guide de contrôleur ou d'audit ;</li> <li>▪ Absence de statut clair et permanent des personnels de l'IGF, l'IGE et la Cour des Comptes ;</li> <li>▪ Parlement : manque d'experts et rotation annuelle d'une partie de la Commission des finances ;</li> <li>▪ Cour des Comptes : Président et personnel de justice non nommés, insuffisance de personnel et donc ne peut fonctionner ;</li> <li>▪ Existence de soldes non expliqués représentant un passif à apurer ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ absence de contrôle pertinent de l'action de l'Etat par le Parlement dans le domaine des finances publiques ;</li> <li>▪ cumul de retards dans le jugement des comptes de gestion.</li> </ul>	<p>règlement 95,96,97 et 98 et les transmettre au Parlement pour constat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistance de la Cour des Comptes au Parlement ;</li> <li>▪ Prendre une mesure législative globale d'apurement sur les exercices anciens et commander un audit pour traiter les soldes antérieurs non expliqués ;</li> <li>▪ Accorder aux magistrats de la Cour des Comptes le statut de magistrats appartenant à un corps de juridiction.</li> <li>▪ Renforcer les vérifications ex-post faites par l'IGE et l'IGF, publier la liste des audits effectués en 2000 et 2001 et consolider le tableau de mise en œuvre des recommandations.</li> </ul>			
<b>Informatique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DSI, RESINA, CID, CIE et SIGASPE sont en place et fonctionnent ;</li> <li>▪ CID, CIE et SIGASPE, remarquables réussites eu égard au contexte et aux ressources du pays ;</li> <li>▪ Stabilité et constance dans l'administration des outils informatiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Absence d'un système intégré automatisé de gestion de la recette publique.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un projet équivalent au CID pour le circuit de la recette doit être engagé pour parachever l'information des finances publiques.</li> </ul>			

Modules	Forces	Faiblesses	Risques fiduciaires	Recommandations	Plan d'Action		
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statistiques disponibles des effectifs du MEF par Direction, par catégories et par grande fonction du MEF ;</li> <li>▪ Existence et en fonction des Etablissements de formation (ENAREF et END)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dysfonctionnements liés aux pratiques de gestion communes à la Fonction Publique en général et au MEF en [particulier: inadéquation des effectifs aux missions et attributions ainsi que le potentiel déséquilibre besoins/ressources des Directions.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organisation rationnelle des missions/attributions des Directions ;</li> <li>▪ une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;</li> <li>▪ système de motivation ;</li> <li>▪ outils et méthodes de travail ;</li> <li>▪ formation et redéploiement d'effectifs.</li> </ul>			

## **PARTIE A : SECTEUR PUBLIC**

### **1 LE CADRE INSTITUTIONNEL**

#### **1.1 LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE ET SES ACTEURS INSTITUTIONNELS**

##### ***1.1.1 LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE***

Au niveau national, les principaux fondements du droit budgétaire sont la constitution du 2 juin 1991, l'ordonnance n°69/47/PRES/MFC du 18/09/1969 portant loi organique relative aux lois de finances et une série de décrets tels que soulignés dans le Volume II, à la Section 1. Quant au niveau supranational, le pays a adopté les Directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des finances publiques. D'une manière générale, on constate que le législateur burkinabé a cependant tenté de réglementer les différents aspects de la gestion des finances publiques. En cela, elle a été complétée par la réglementation communautaire édictée par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

##### **Contenu**

En matière de gestion des finances publiques, la législation nationale a adopté les principes fondamentaux admis sur le plan international du droit budgétaire. Ce sont l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'annualité budgétaire, la spécialité budgétaire et l'équilibre budgétaire qui permettent d'assurer la sécurité des deniers publics et la transparence dans la gestion.

##### **Diagnostic de la situation présente**

###### Forces

Les principes fondamentaux tels que formulés par le droit budgétaire burkinabé ont défini un cadre clair et propice à une bonne gestion et un contrôle des dépenses budgétaires qui garantissent la transparence dans la gestion des deniers publics. La volonté d'accroître cette transparence et l'efficacité des dépenses publiques a poussé le gouvernement à initier des réformes depuis 1996 avec la réforme de la nomenclature budgétaire (1984 et 1996), l'introduction des budgets-programmes, le cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) et le tableau des opération financières de l'Etat (TOFE).

Tous ces efforts de réforme et d'innovation visent à accroître l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques, ce qui a permis au Burkina Faso de connaître certaines difficultés budgétaires, mais de ne jamais déclarer banqueroute. La gestion financière a été assainie grâce aux différentes réformes mais il subsiste des dysfonctionnements.

## Faiblesses

Le budget de l'Etat est à l'heure actuelle inséré dans un cadre juridique qui a perdu de sa rigueur suite à la multiplication des dérogations aux principes fondamentaux qui gouvernent la gestion des finances publiques.

### a. L'unité budgétaire.

Elle bute à de nombreuses dérogations et ne permet plus d'apprécier d'un seul coup d'œil les grandes lignes du budget. La violation de ce principe provient de l'interventionnisme économique et social dont les conséquences sont les démembrements organiques qui permettent de créer des budgets autonomes indépendants de celui de l'Etat, les démembrement fonctionnels qui permettent de doter de budgets parallèles des organismes amenés à gérer des services publics et la pluralité des comptes qui prévoit des budgets annexes ( Volume II, Annexe 1) et des comptes spéciaux du Trésor. Par ailleurs le cadre institutionnel n'arrive pas à prendre en compte l'ensemble des financements extérieurs.

### b. L'Universalité budgétaire

La règle du produit brut n'étant pas toujours respectée on aboutit très souvent à des contractions. Ainsi, tous les démembrements budgétaires et les gestions hors budgets peuvent être considérés comme une atteinte à la règle du produit brut. Pour certains comptes, la prévision de leurs dépenses et de leurs recettes revêt un caractère simplement évaluatif et que pour d'autres la loi de finances se contente de définir le plafond à ne pas dépasser par le ministre chargé des finances. Enfin, au niveau du budget général, il existe des présentations contractées à travers des lignes telles que "recettes en atténuation des dépenses" et "dépenses en atténuation des recettes".

La règle de la non affectation voit son application remise en cause par l'existence des fonds de concours et le rétablissement des crédits. En dehors de ces affectations au sein du budget général, il faut noter que l'affectation est de règle dans les budgets annexes et les comptes spéciaux.

### c. L'annualité

Une entorse au caractère annuel du vote est constituée par la faculté offerte de recourir à des lois de finances rectificatives. Cependant, il faut signaler que l'adoption tardive de ces lois à l'heure actuelle ne leur permettent pas de jouer leur rôle de réaménagement des crédits de manière efficace. A titre d'exemple, la loi de finances rectificatives de l'exercice 2000 a été adoptée en décembre 2000 ; la loi de finances rectificatives de l'exercice 2001 n'est pas encore adoptée au 12/04/2001. En fait, le gouvernement recourt à des décrets de réaménagement des crédits qui seront ultérieurement pris en compte dans la loi de finances rectificatives.

Par ailleurs, le régime des dépenses d'investissement (autorisations de programmes, lois de programmes prévues par le droit budgétaire) porte atteinte au vote annuel du budget. Il faut signaler les retards accumulés dans l'adoption des lois de règlement ; ce qui handicape le parlement dans le contrôle de l'autorisation conférée au gouvernement.

Les retards dans l'adoption des lois de règlement sont dus également à la complexité de la procédure de contrôle selon laquelle la cour doit établir des rapports qui accompagneront chacune de ses déclarations générales de conformité, lesquels rapports sont déposés avec les projets de loi de règlement sur le bureau de l'assemblée nationale.

Enfin, plusieurs exceptions sont faites à l'obligation de l'exécution annuelle de la loi de finances. Ainsi, les recettes non encaissées au cours de l'année financière où elles étaient prévues sont prises en compte au titre des recettes des exercices antérieurs. Seulement, les recettes sont individualisées selon une ligne spéciale intitulée «recettes des exercices antérieurs ou « d'exercices clos ». Il s'agit donc là d'un système de gestion aménagée.

**Tableau 4 : Recettes des exercices antérieures en milliers de francs**

Année	Ressources fiscales
1995	1 575 000
1996	1 675 000
1999	1 404 564
2000	470 000
2001	492 000

Quant aux dépenses, elles sont rattachées à l'année financière au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires. Ainsi, elles doivent être payées sur les crédits de ladite année quelque soit la date de la créance. Au plan comptable, le système est satisfaisant mais sa conséquence potentiel est de faire supporter par le budget d'une année financière donnée une dépense autorisée par une autre loi de finances. De ce fait, pour minimiser les risques de décalage, le droit budgétaire a prévu des assouplissements qui conduisent les acteurs à gérer simultanément deux budgets ce qui est source d'inefficacité. Par ailleurs, on note:

- Le non respect de la date du 20 novembre pour les engagements des dépenses ordinaires de matériel ;
- La possibilité d'effectuer des engagements par anticipation pour ne pas perdre les crédits autorisés. Son application peut s'expliquer soit par des besoins surévalués, soit par un besoin fictif <sup>(5)</sup>.
- l'existence d'une ligne budgétaire au sein des dépenses de matériel intitulée « dépenses d'exercices clos ». Cette ligne permet de réengager et d'ordonnancer des dépenses de matériel régulièrement engagées et non ordonnancées au 31 décembre de l'année précédente.

---

<sup>5</sup> Il n'a pas été possible d'avoir des chiffres à l'appui

**Tableau 5 : Dépenses d'exercices clos ( en milliers de francs)**

Année	Montant
1996	500 000
1977	400 000
1999	450 000
2000	
2001	350 000

d. La spécialité budgétaire

L'existence des crédits globaux remet en cause cette règle par l'institution de dépenses (dépenses communes interministérielles relevant du MEF) dont la répartition ne peut être déterminée au moment de l'adoption de la loi de finances. Leur répartition intervient généralement ultérieurement par arrêté du Ministre chargé des finances. La gestion de ces lignes (voir tableau Vol. II, Section 1) est très opaque car ces ressources sont gérées de manière discrétionnaire par leurs bénéficiaires sans respect des règles gouvernant la dépense publique. Dans l'ensemble, la gestion de ces fonds ignore l'objectif de transparence. Par ailleurs, le recours abusifs aux décrets d'avance accroît nécessairement le déséquilibre budgétaire, les virements de crédit modifient aussi la répartition initiale des crédits entre les différents services et la nature de la dépense prévue et les dépassements de crédit remettent en cause l'équilibre du départ.

**Conclusion et recommandations**

En conclusion, au plan national, le Burkina Faso s'est doté d'un cadre législatif et réglementaire cohérent malgré les insuffisances constatées. L'effectivité de l'arsenal juridique reste à parfaire pour assurer une transparence plus grande dans la gestion des finances publiques :

**Amélioration de l'efficacité et de transparence dans la gestion des finances publiques:**

- Nécessité d'un meilleur respect des principes fondamentaux régissant le droit budgétaire au Burkina Faso;
- Nécessité d'une réflexion plus approfondie sur la gestion des financements extérieurs qui n'apparaissent pas intégralement dans les différentes lois de finances (l'évolution vers l'appui budgétaire va dans ce sens);
- Nécessité de clore les opérations budgétaires et comptables et produire dans des délais acceptables des lois de règlement pour permettre au parlement de les adopter ;
- Affiner les outils tels que les budgets programmes et le cadre de dépenses à moyen terme en invitant les ministères dépensiers à élaborer des politiques sectorielles à financer par le budget de l'Etat.

## **Harmonisation du cadre juridique relatif aux finances publiques :**

- Accélérer les travaux de révision des textes fondamentaux pour les adapter aux directives de l'UEMOA. Le Premier Ministre doit instruire le ministre de l'Economie et des Finances dans ce sens ;
- Respecter l'application du code de transparence de la gestion des finances publiques adoptées par l'UEMOA (Vol. II, Annexe II);
- Instaurer la formation continue des utilisateurs des nouveaux textes et outils. Cela accroîtra leur rentabilité et l'efficacité de leur action.

### ***1.1.2 LES ACTEURS INSTITUTIONNELS***

#### **Diagnostic de la situation présente**

Le cadre institutionnel est caractérisé au Burkina Faso par le principe de la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, la constitution du 02 juin 1991 a consacré l'existence de trois pouvoirs indépendants et égaux. Il s'agit du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

#### **Recommandations**

- **Ministère chargé des finances :** Il est nécessaire de relire l'actuel décret régissant le ministère et d'édicter des arrêtés définissant les attributions des différentes directions générales pour accroître leur rentabilité. Il est également impérieux de doter les différents corps de contrôle des moyens adéquats qui leur permettront de mettre en œuvre les attributions qui leur sont reconnues et d'opérer en toute indépendance
- **Le législatif :** L'Assemblée hésite à recourir aux mécanismes qui lui sont reconnus ; de ce fait, un renforcement de ce contrôle serait souhaitable dans le cadre de l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques. Le Premier Ministre pourrait envisager la formation des élus sur le rôle des députés dans un Etat de droit ou dans une démocratie, sur les rapports du gouvernement avec le parlement afin de leur inculquer une culture de surveillance, de vigilance vis-à-vis de l'exécutif.
- **Le pouvoir judiciaire :** Il est nécessaire de rétablir l'équilibre des pouvoirs par un renforcement du pouvoir judiciaire, en particulier du pouvoir juridictionnel des comptes. Dans ce cadre, les réformes suivantes doivent être poursuivies :
  - la réorganisation de la Cour suprême en quatre cours autonomes préconisée par la constitution doit être effective ;
  - Accélérer la mise en place effective de la Cour des comptes et la doter des moyens humains en quantité et en qualité ;

- Réviser le statut des juges financiers aux fins de garantir leur indépendance ;
- Poursuivre la réforme du statut des magistrats et du texte sur le conseil de la magistrature pour garantir l'avènement d'une véritable indépendance de la magistrature.
- **Moralisation et transparence des affaires publiques**
  - Renforcer les dispositions pénales relatives à l'enrichissement illicite (art. 160 C.P.) ;
  - Donner une raison d'être à la déclaration des biens imposée à certaines autorités en imposant l'obligation de rendre compte à la cessation des fonctions devant la Cour des comptes et en l'élargissant à certains secteurs sensibles (douanes) ;
  - Assurer la diffusion des documents administratifs, notamment les rapports des différents Corps de contrôle comme l'Inspection générale des finances et l'inspection Générale d'Etat ;
  - Appliquer de manière plus effective et systématique les sanctions administratives, financières et pénales prononcées contre les auteurs d'infractions et prévues par des lois en vigueur.

## **2 ELABORATION ET VOTE DE LA LOI DE FINANCES**

### **2.1 LE ROLE ET LES MECANISMES DE CONCERTATION ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS**

#### ***2.1.1 LE ROLE DES ACTEURS***

Le rôle des divers acteurs impliqués dans l'élaboration et le vote de la loi des finances est résumé au tableau synoptique de la page vii du présent rapport:

#### ***2.1.2 LES MECANISMES DE CONCERTATION ET SYSTEMES D'INFORMATION***

##### **Le CDMT**

L'implantation récente du CDMT est conçue comme une innovation structurante dans le processus de concertation au sein du gouvernement. En mettant en lumière les ressources prévisibles sur un moyen terme, et par voie de conséquence, l'ensemble des dépenses possibles, la prévision des charges récurrentes, la marge pour les initiatives nouvelles répartie en plafonds triennaux pour chaque ministère, le CDMT contribue à ce que les mécanismes de concertation du Gouvernement soient de plus en plus orientés vers le choix stratégique des priorités plutôt que sur un arbitrage sur les ressources.

##### **Le budget-programme**

Le gouvernement a introduit le budget programme dans 6 ministères<sup>6</sup> en 1999 comme une approche de rationalisation des choix budgétaires. Le budget-programme implanté devrait permettre une meilleure transparence des choix budgétaires et contribuer à une meilleure concertation gouvernementale grâce au contenu d'informations qu'il véhicule : objectifs ciblés, résultats attendus et moyens proposés.

Le CDMT et les budgets programmes sont donc deux outils complémentaires, le premier devant s'appuyer sur les seconds pour la fixation des enveloppes sectorielles indicatives mais inversement les budgets-programmes doivent tenir compte de la contrainte globale sur les ressources compatible avec les objectifs de stabilité macro-économique déterminés par le CDMT.

### **Diagnostic de la Situation présente**

Forces

---

<sup>6</sup> Ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA), Ministère de la santé, Ministère de l'Economie et des finances (MEF), Ministère de la Défense, Ministère des Enseignements secondaires, Supérieurs et de la Recherche et Ministère de l'Administration territoriale et de la sécurité.

Le gouvernement burkinabé a déployé au cours des trois dernières années de nombreux efforts qui se sont notamment exprimés à travers le Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté, le cadre de dépenses à moyen terme intégré dans la circulaire 2002 ainsi que le budget-programme expérimenté depuis 3 ans. Le plan national de bonne gouvernance 1998-2003 et la Réforme globale de l'administration publique sont autant d'efforts visant à établir les principes et à définir les interventions de l'État et la répartition de compétences entre l'État et les autres acteurs.

Ces innovations sont autant de conditions favorables à une participation accrue de l'ensemble des structures gouvernementales dans l'examen des choix budgétaires et aussi à une participation de la société civile à ces choix, en rendant transparents et compréhensibles les priorités et les programmes mis en place, leurs résultats ciblés ainsi que leurs coûts.

Ces innovations sont de nature à favoriser le développement ancré d'une culture de participation aux choix budgétaires que nous retrouvons dans plusieurs pays. En outre, le budget et ses impacts sont analysés sous divers angles, autant par le secteur privé que par différentes associations de la société civile. Ces rétroactions concrétisent et renforcent l'exercice de la démocratie orientée vers le développement économique de l'ensemble de la société.

#### Faiblesses

En retenant que les efforts du gouvernement burkinabé s'inscrivent dans une approche élargie de partenariats et de la gestion du processus de développement du pays, il est opportun de relever certains dysfonctionnements.

- **Le manque de fluidité dans la circulation de l'information vers le bas.** Ainsi, la rétro-information apparaît comme une déficience qui a des effets significatifs sur la mobilisation du personnel qui devra réaliser les objectifs signifiés par l'Assemblée Nationale.
- **L'absence quasi-totale de la suite réservée aux besoins exprimés** lors de la phase d'élaboration. Rien n'est dit sur les points retenus ou rejetés. Les structures déconcentrées sont peu ou pas informées des résultats des sessions parlementaires.

La même déficience ci-dessus est constatée pour les recettes prévues par les Régies. A cela s'ajoutent la qualité des données entrant dans leur processus de prévisions. En effet, le fichier manuel d'identification des contribuables (personnes physiques et morales) n'a pas été mis à jour depuis les années 1996-1997 et il n'y a pas de fichier unifié pour les trois Régies de recettes. Les données macro-économiques tels les volumes d'exportations et d'importations, le niveau de consommation de certains produits, les profits des années antérieures des entreprises, etc., ne sont pas pris en compte. Enfin, le traitement croisé des informations, rendu possible par les moyens informatiques n'est pas exploité et analysé actuellement.

Les résultats des divers arbitrages au niveau des directions générales des Régies, du MEF et de la COMFIB qui modifient les données de prévisions ne font pas l'objet d'un partage et d'une appropriation par le personnel de la base qui n'est informé des objectifs qu'il aura à réaliser qu'à la fin du processus du vote de la loi de finances.

Un autre problème est celui des distorsions accentuées par l'aide des bailleurs de fonds du fait des faiblesses du processus. Dans le cadre d'une insuffisante identification des priorités et du manque d'efficacité du processus, l'aide internationale tend à accentuer certaines causes de dysfonctionnement du processus en ciblant ses actions sur des îlots d'acteurs isolés, conduisant à une action fragmentée. Les actions sont identifiées et mises en œuvre de façon insuffisamment intégrée à une stratégie d'ensemble. L'insuffisante participation des structures nationales à la formulation des projets donne plus l'impression de "projets bailleurs" que de programmes nationaux.

Si de nombreux secteurs disposent de document de stratégie, en général, ces documents de stratégie existant ne contiennent pas encore de projets en recherche de financement, en négociation ou en études et leur actualisation ne semble pas encore être un élément permanent du processus de décision. La plupart des plans d'actions pouvant aboutir à ces projets sont en cours d'élaboration.

### **LES RECOMMANDATIONS**

Dans le but de renforcer la concertation effective de l'ensemble des parties prenantes au processus d'élaboration budgétaire, il serait opportun de mettre une priorité sur les trois axes suivants :

#### **La diffusion de l'information**

- Renforcer à chaque étape clé du processus budgétaire, la diffusion de la rétro-information relative aux décisions budgétaires – recettes autant que dépenses – auprès des structures déconcentrées en minimisant les délais.
- Assurer une meilleure qualité de la vulgarisation de l'information pour la rendre plus largement accessible, faisant ressortir les enjeux des choix budgétaires et leurs impacts sur la qualité et le niveau de développement local et national.
- Renforcer une bonne compréhension de tous les ministères de la philosophie du CDMT.
- Renforcer une bonne compréhension du cadrage macro-économique par tous les ministères afin de développer une culture qui favorise la production des statistiques et des données adéquates de l'ensemble des structures.
- Renforcer une bonne compréhension des stratégies sectorielles et les plans d'actions y afférents de tous les acteurs impliqués dans le PIP afin de permettre l'élaboration et la priorisation des projets d'investissements en cohérence avec les cibles visés par les stratégies (réf. : l'Étude pour l'amélioration du processus d'élaboration et de suivi du programme d'investissement public- Avril 2000).

## **Les recettes**

- Mettre à jour le fichier des contribuables (personnes physiques et morales) et procéder parallèlement à son informatisation en prévoyant les liens nécessaires au couplage de données entre les trois Régies de recettes.
- Assurer une plus grande concertation entre les trois Régies de recettes et avec les responsables du CDMT et du cadrage macro-économique.

## **La coordination des aides extérieures et des dépenses en investissements**

Dans le but d'améliorer la coordination au regard des aides extérieures (l'aide projet), il est nécessaire de :

- Clarifier les rôles des acteurs gouvernementaux (DGCOOP, DGEP/DAT/DCEI) et les DEP des ministères techniques) impliqués dans la coordination de l'aide-projet, et de définir des mécanismes viables de coordination entre eux.
- Instaurer une table de concertation périodique avec les bailleurs de fonds afin d'assurer un meilleur arrimage entre les stratégies d'investissement national et sectoriel et les programmes d'aide.
- Renforcer les capacités d'analyse, de pilotage et d'élaboration des stratégies sectorielles des services chargés de la coordination de l'aide.

## **2.2 LES NORMES DE PRESENTATION ET NOMENCLATURE**

Des normes strictes de présentation sont utilisées pour présenter le budget. Ce dernier est détaillé selon une nomenclature adoptée depuis 1996 par le décret 96-132 du 25 avril 1996. Celle-ci permet de ventiler les prévisions de recettes et les propositions de dépenses en fonction de leur nature aux différents services ou directions de chaque ministère.

### ***2.2.1 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION PRESENTE***

#### ***La nomenclature du budget de l'État***

Le projet de loi de finances tel que conçu actuellement, est faiblement documenté, en particulier pour les politiques sectorielles et les résultats attendus.

#### **Le cadrage macro-économique**

On note cependant que la non existence de stratégies et de programmes sectoriels dans la plupart des ministères constitue en effet un point faible du dispositif. Par ailleurs même pour les ministères qui disposent de tels documents, l'analyse de la justification de l'intervention publique, du rôle de l'Etat et des autres acteurs, du choix des instruments d'intervention n'est pas

faite systématiquement. Ces lacunes limitent considérablement les possibilités de faire des allocations de ressources fondées sur une base rationnelle reflétant les priorités budgétaires.

Faute d'éléments fiables, le comité chargé du CDMT a tendance à faire un arbitrage très grossier basé sur un prolongement des politiques en cours plutôt que sur les changements de politiques éventuels et les nouveaux programmes y associés. De ce fait, la base actuelle d'allocation des enveloppes sectorielles à répartir est quelque peu arbitraire.

Les étapes de collecte, traitement de l'information économique et financière et de réflexion/proposition/éclaircissement des choix de politiques et programmes sont éclatées, morcelées, entre plusieurs entités au sein et hors du MEF.

### **Les étapes du calendrier budgétaire**

L'intégration du CDMT dans la circulaire budgétaire risque de retarder la parution de la circulaire budgétaire, la signature et la transmission aux ministères de la circulaire budgétaire accuse un retard moyen de 24 jours depuis 4 ans et les ministères disposent d'un délai raccourci d'environ 24 jours pour préparer leurs demandes budgétaires.

### *LES RECOMMANDATIONS*

#### **La nomenclature du budget de l'État**

Dans le but d'accroître la lisibilité des choix budgétaires et de favoriser une participation effective de divers acteurs, il est nécessaire de revoir la conception de la loi des finances. À cette fin :

- la nomenclature du budget devra intégrer les ajustements découlant de l'application des directives de l'UEMOA et une codification fonctionnelle des lignes budgétaires ;
- l'élaboration des tables de correspondance nomenclature budgétaire - nomenclature programmes devrait être préparée en vue d'une implantation généralisée du budget-programme ;
- la présentation du budget pour le vote devrait comprendre 4 parties : une présentation synthèse (crédits et Autorisation de programme) une présentation détaillée par ministère (crédits et autorisation programme), les annexes sur les programmes de chaque ministère et tableau des autorisations programmes avec prévisions annualisées des dépenses en capital pluriannuelles et les projets des bailleurs (cf. la note technique de la Banque Mondiale du 28 mai 1999).

#### **Le cadrage macro-économique**

Dans le but d'assurer une fiabilité accrue du cadrage macro-économique et l'efficacité d'ensemble du système de prévision en place, il est nécessaire de :

- instaurer une étape systématique d'évaluation a posteriori du système de prévision, et d'organiser une large diffusion des travaux effectués ;
- confronter a posteriori les prévisions aux réalisations, d'analyser et d'expliquer les écarts constatés pour permettre de raffiner le système de prévision et également de crédibiliser davantage cette démarche ;
- mettre à jour le tableau des entrées-sorties et la publication des comptes nationaux de la période post-dévaluation ;
- mettre à jour le tableau des entrées-sorties et que les comptes nationaux de la période 1994-1998 soient rapidement finalisés ;
- mieux coordonner les responsabilités des institutions et directions impliquées dans le cadrage. A cette fin, la préparation d'une matrice de répartition des tâches entre toutes les parties prenantes devra être établie car elle faciliterait le travail de coordination du STC/PDES ;
- harmoniser les outils de prévision actuellement utilisés (modèle macro-économique, Instrument Automatisé de Prévision, Cheminement Macro-Sectoriel ou CHEMASEC) ;
- assurer une meilleure synchronisation de la production du budget économique et CDMT et de permettre leur meilleure exploitation par l'ensemble des acteurs concernés par l'élaboration du budget. À cette fin, il est nécessaire de définir un programme de travail pour la gestion du cadre macro-économique et d'éventuels travaux de modélisation.

### **Le calendrier budgétaire**

- Débuter plus tôt (vers janvier) les travaux relatifs au CDMT afin de les finaliser avant le mois de mars;
- Assurer une large diffusion du CDMT, afin a) d'accroître son appropriation par les acteurs clés du processus budgétaire, b) de permettre une meilleure lisibilité par les agents économiques des intentions du gouvernement sur le moyen terme, c) et d'assurer une meilleure participation de la société civile dans la formulation des choix budgétaires.
- Définir, prioritairement dans les secteurs sociaux, les cadres sectoriels triennaux de dépenses cohérentes avec le CDMT triennal et les plans et stratégies de ces secteurs. De même, la préparation technique du budget pourrait être entamée dès février sur la base du CDMT précédent en attendant sa mise à jour qui sera consacrée dans la circulaire budgétaire.

## Les ressources humaines

### **Animation information**

Organiser un atelier-bilan sur les budgets-programmes pour faire le bilan de trois ans d'application du Budget-programme conformément aux recommandation de l'étude PRGB.

### **Effectif**

- Affecter dans les DEP des fonctionnaires en nombre et en compétences satisfaisantes par le redéploiement vers les ministères sectoriels des agents MEF disposant du profil requis ;
- Organiser une assistance aux DEP pour la mise en place d'un système de collecte, de stockage et de diffusion de données statistiques.

### **Formation**

Recenser les besoins de formation en matière de cadrage macroéconomique et de suivi des performances de l'économie nationale et élaborer un programme de formation visant à combler les écarts constatés chez l'ensemble des cadres (MEF et Ministères sectoriels) ayant ces responsabilités dans leurs attribution.

## Réforme institutionnelle

- Pour améliorer le système de collecte et d'analyse de l'information, redéfinir et coordonner les responsabilités des institutions impliquées dans le cadrage.
- Envisager également la création d'une structure unique au niveau du ministère de l'Économie et des Finances chargée de la prévision, par la transformation d'une des directions existant actuellement en un véritable organisme d'analyse économique et de prospective.

Malgré l'historique et la problématique institutionnels lourds au MEF en ce qui concerne la fonction prévision, il paraît difficile de ne pas recommander dans le cadre du CFAA qu'elle soit résolue. Elle est la cause de nombreuses sous-performances en aval qui ne vont probablement pas se résoudre par la création du nouveau Comité et de la nouvelle Cellule.

La structure envisagée serait une Direction de la Prévision regroupant le court et le moyen termes et équipée, de même que les DEP, par le redéploiement des meilleures compétences dispersées au sein des diverses structures du MEFet/ou par l'appel à des compétences externes, si nécessaire.

- Recentrer le rôle de la Direction Générale du Budget et renforcer ses capacités pour en faire un véritable organe d'analyse et d'orientation des choix budgétaires entre les mains du gouvernement.

Une anomalie institutionnelle importante doit être redressée : depuis plus de 4 ans, ce sont les DEP dans les Ministères sectoriels qui assurent la présidence de la CAM (Commission d'Attribution des Marchés). En sus, du fait que cette attribution n'est absolument pas ni logique ni réglementaire (selon les textes d'origine créant les DEP dans tous les Ministères), on constate qu'outre la limitation du temps des DEF, ils sont également affaiblis en effectifs et en compétences par rapport aux besoins croissants de leurs secteurs (en particulier dans les Ministères de développement économique et social).

### 3 EXECUTION BUDGETAIRE

L'exécution budgétaire découle de la Loi de Finance qui fixe la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat. Afin de retracer fidèlement les opérations de recettes et de dépenses ainsi que leur comptabilisation, l'exécution budgétaire doit s'attacher des supports et moyens fiables et déboucher sur un compte rendu de la performance de l'Etat appréciable grâce (i) à la loi de règlement soumise à la Cour des Comptes pour certification et au Parlement pour constatation, et (ii) au bilan correspondant des réalisations effectives des activités et opérations. Par conséquent, elle couvre:

- le circuit de la Recette ;
- le circuit de la Dépense ;
- la Comptabilisation des Recettes et des Dépenses et la Production des Comptes de Gestion ainsi que de l'élaboration de la Loi de Règlement ;
- la Gestion de la Trésorerie d'Etat ;
- la Comptabilité matière ;
- les moyens de gestion mobilisés, en particulier les nouvelles Technologies de l'Information et les ressources humaines ; (Volume II, Section 5)
- et les Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA). (Volume II, Section 7)

#### 3.1 LE CIRCUIT DE LA RECETTE.

##### 3.1.1 LA REGIE DE LA FISCALITE INTERIEURE

###### Forces

###### **Au plan législatif.**

Impôt sur le revenu. Il comporte un ensemble d'impôts cédulaires mais il n'inclut pas d'impôt sur le revenu global. Ce système est commode dans la mesure où il est plus facile à gérer par l'administration fiscale. Par ailleurs, le régime couvre tous les secteurs de l'activité économique à l'exception du secteur agricole et tient compte du niveau des contribuables et de la faiblesse (manque d'effectif) de l'administration fiscale.

Impôt sur la dépense. la Taxe sur la Valeur Ajoutée est la taxe la plus moderne et est très rentable. Elle a remplacé la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) qui était une taxe cumulative favorisant l'inflation.

Institution des Centres de Gestion Agréés (C.G.A.). Ils ont pour rôle d'apporter à leurs membres (petites et moyennes entreprises) une assistance en matière de gestion, de fiscalité, de tenue de comptabilité et de formation.

Les impôts sont payés spontanément et par anticipation sans émission préalable de rôles ; d'où un gain de temps et la limitation des risques de tension de trésorerie.

Suite à l'abandon de l'émission des rôles et pour plus d'efficacité, l'on tend de plus en plus vers le recouvrement de tous les impôts directs par la D.G.I.

### **Organisation et fonctionnement**

La DGI possède l'atout d'une structure conforme à ses missions et en cohérence avec le système fiscal en vigueur. En plus, la répartition des responsabilités entre ses différentes directions correspond bien aux fonctions importantes et essentielles de la mission de mobilisation des recettes fiscales. Eu égard aux faibles moyens de la D.G.I., on peut dire que la couverture du territoire par les services extérieurs est relativement satisfaisante. Cependant, la D.G.I. a à cœur de faire mieux si les moyens le lui permettent.

Le reversement quasi quotidien des recettes réalisées par les receveurs à leurs trésoriers de rattachement limite les risques de tension de trésorerie et d'indélicatesse des agents.

L'existence d'un guide des tâches pour les agents d'assiette et de procédures de contrôle sur pièces renforce l'efficacité des agents.

L'existence du guide fiscal pour tous les contribuables facilite la compréhension de la fiscalité

L'attribution aux importateurs d'un numéro unique d'identification commun en accord entre la D.G.I. et la Direction Générale des Douanes (D.G.D.).

Depuis 1997, la D.G.T.C.P. a pris d'importantes dispositions pour le suivi des recettes de service.

### **Faiblesses**

#### **Au plan législatif.**

Chaque année, le code des impôts est régulièrement modifié par la loi de finances alors que la disposition de la loi de finances qui dit que l'impôt est prélevé selon les textes en vigueur est suffisante. De ce fait, la fréquence de ces réformes est difficile à suivre par les agents d'assiette chargés de leur application. Par ailleurs, elles créent la confusion chez les contribuables et posent le problème de la mise à jour du code des impôts dont la dernière édition date de 1996.

La loi N°54/94/ADP du 14 Décembre 1994 instituant l'impôt sur les revenus fonciers (I.R.F.) n'est pas encore codifiée de même que la loi N°020/ADP relative à la Taxe de jouissance pour l'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national.

La non effectivité des transferts de compétence préconisés par les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) bien que la DGI, dans le cadre normal de ses activités, collabore déjà avec les communes (Volume II, tableaux N<sup>os</sup> 4 et 5).

### **Organisation et fonctionnement**

L'informatisation des services n'est qu'embryonnaire et on constate que le service des Impôts n'est pas informatisé suffisamment pour retracer par contribuable des situations fiables.

L'exploitation du système fiscal n'est pas optimale. Le système fiscal est supporté essentiellement par le secteur structuré et particulièrement les grandes entreprises car il n'existe pas de recensements adéquats des contribuables aux fins d'augmenter les recettes fiscales. La fiscalité est cantonnée sur les entités structurées.

Les principales causes de l'insuffisante mobilisation des ressources locales sont, outre le dédoublement des activités avec la DGT-CP, (i) l'absence d'agents au sein des bureaux déconcentrés, responsables de prélever l'impôt local et de faire son suivi, en particulier de conduire régulièrement des recensements exhaustifs sur le terrain pour la mise à jour du fichier des contribuables (ii) l'application difficile de textes par ailleurs souvent mal maîtrisés.

#### **3.1.2 LA REGIE DE LA FISCALITE DE PORTE.**

##### **Forces**

### **Organisation et fonctionnement**

Les atouts essentiels de la DGD sont : (i) une répartition géographique et une organisation des services cohérentes ; (ii) un personnel de bonne qualité (en particulier en A et B) ; (iii) l'existence de textes réglementaires (décrets – arrêtés) définissant les règles d'exécution du service et les procédures de dédouanement et de recouvrement ; (iv) une volonté affichée du Directeur Général de normalisation et de rationalisation en vue d'augmenter les perceptions et supprimer les pratiques douteuses.

En outre, la structuration des services de la Douane n'a que peu d'impact sur le volume des recettes douanières, qui, au Burkina Faso, contribue à environ 40 % des recettes de l'Etat. La Direction Générale des Douanes du MEF bénéficie d'une structure cohérente et adaptée à ses responsabilités.

##### **Faiblesses**

Certaines sont indépendantes de la Douane, mais influent directement sur les recettes douanières : le système des exonérations qui semble préjudiciable au Trésor Public ; la gestion du crédit d'enlèvement par le Trésor que rien ne justifie ; le système de prédétermination de la valeur par la Sté S.G.S. devenu inutile du fait de l'adoption des règles O.M.C. par le Burkina-Faso.

## **Organisation et fonctionnement**

L'organisation même du dédouanement et la lourdeur des procédures entraînent des redondances, des recoupements inutiles des vérifications ainsi que des doublons avec le système informatique existant (SYDONIA).

Par ailleurs, il faut noter un manque d'efficacité et d'efficience du service dû en grande partie au déficit de contrôles comptables pour la vérification de la liquidation et du recouvrement des droits et taxes et leur reversement au Trésor et les contrôles d'exécution du service pour s'assurer de la bonne application des textes.

En outre, l'efficacité et l'efficience des services sont pénalisés par (i) l'absence quasi-totale de déconcentration et de délégation (toutes les opérations, quel que soit leur niveau, convergent vers et sont centralisées à Ouagadougou) et (ii) le fait que SYDONIA ait été « plaqué » sur une structure existante dont les fonctionnements et les pratiques n'ont été, ni a priori ni a posteriori, remis en question (restructuration, adaptation). Par exemple, (i) les nombreux registres d'enregistrement sont toujours utilisés et rigoureusement tenus ; (ii) le traitement et la circulation de certains documents voient intervenir une trentaine de visas ou signatures, dans une chaîne formelle dont l'utilité n'a jamais été remise en cause et où « chacun contrôle le travail de chacun » et (iii) une déclaration en douane contrôlée par 5 personnes, dont le Directeur Général des Douanes lui-même.

La centralisation excessive observable dans l'administration Burkinabé et au MEF (cf. Volume II, Section 6.1 : Ressources Humaines du MEF) est particulièrement prégnante à la Douane. Elle peut probablement s'expliquer en partie par des facteurs liés à la culture organisationnelle spécifique à la douane (en sus de l'absence de restructuration des services sus-mentionnée) : excès de rigueur d'une « force para-militaire », impact sur les comportements et les pratiques du système des primes et des intéressements en vigueur à la douane.

### **3.1.3 LES FINANCEMENTS EXTERIEURS**

#### **Faiblesses**

#### **Organisation et fonctionnement**

La DGCOOP s'éloigne de plus en plus d'une logique du fonctionnement rationnel des directions d'un département ministériel. Elle couvre un champ de compétence où se confondent trois niveaux de contribution : (i) la stratégie et la définition des politiques (« participation à la coordination en relation avec les autres services concernés de l'Etat, du dialogue entre le Gouvernement burkinabé et les partenaires au développement sur la politique macro-économique et sur les stratégies sectorielles du Gouvernement ») ; (ii) la gestion, qui porte sur l'utilisation collective de moyens et leur orientation sur la réalisation optimale des missions essentielles du ministère (« mobilisation des ressources ») et (iii) l'application opérationnelle des décisions (« opérations de décaissement », « ordonnancement des paiements »).

Elle a atomisé à l'extrême les tâches et surdimensionné son organisation en conséquence (29 services, 36 sections), l'éclatement des tâches et la confusion des niveaux d'attribution étant par

ailleurs renforcés par l'absence d'une gestion informatisée performante, intégrée (saisie des tirages sur SYGADE en particulier) et «communicante» (fonctionnement en réseau avec les DEP des ministères sectoriels).

Les Directeurs estiment que les cadres A affectés à la Direction Générale sont beaucoup trop impliqués dans les opérations «d'exécution comptable» (ordonnancements, décaissements), alors qu'ils devraient se consacrer aux «négociations et à la conception de hauts niveaux». Cette estimation est révélatrice des problèmes de positionnement et de détermination du champ de compétence de la DGCOOP au sein du MEF qui contribuent à la confusion des rôles et aux conflits d'attribution relevés (Volume II, Section 6.1 : Ressources Humaines du MEF : impact de l'organisation institutionnelle de l'aide au développement).

L'organisation physique des locaux de la DGCOOP est par ailleurs très probablement l'une des sources des dysfonctionnements qui lui sont souvent imputés en ce qui concerne l'efficacité des opérations : les espaces de travail, les moyens d'archivage et les outils de gestion et de suivi des multiples dossiers sont limités voire inexistantes.

### **3.1.4 LA REGIE CENTRALE DE L'ETAT**

#### **Forces**

La qualité et l'efficacité de la contribution de la DGT-CP dans le circuit de la recette a certes aussi bénéficié des changements significatifs apportés dans l'organisation des services, dans la mise en place d'outils performants de gestion informatisée et de tableaux de bord, dans la création d'organes de coordination, d'analyse et de pilotage permettant d'ajuster l'action aux buts. L'évolution et le renforcement des structures et des moyens humains et matériels impliqués dans le circuit de la recette doivent cependant se poursuivre sans délai.

Les réflexions sur la compétitivité et la croissance de l'économie Burkinabé par la diversification des sources de la croissance, réflexions engagées par les autorités Burkinabé avec l'appui des PTFs depuis mai 1999, ont abouti à différentes recommandations parmi lesquelles celle portant sur la fiscalité : «élargissement de l'assiette par une meilleure fiscalisation des différents secteurs, un meilleur recouvrement des différentes taxes, le renforcement de la lutte contre la fraude, une simplification du système fiscal et l'allègement des impôts qui grèvent les résultats des entreprises du secteur formel ou le coût de certaines importations ».

#### **Faiblesses**

En ce qui concerne la seule fiscalité locale, les dysfonctionnements persistants sont également imputables en partie à l'éclatement des compétences entre DGT-CP et DGI. Les budgets consolidés, années 1999 et 2000, des collectivités locales des zones couvertes par les 6 Trésoreries Régionales, sont porteurs de certains enseignements.

**Tableau 6 : Collectivités locales – Budgets consolidés : 1999 à 2000**

	Budget prévisionnel	Recouvrements	Dépenses
1999	20 865 602 862	13 171 523 744	14 736 582 624
2000	14 473 548 407	9 579 006 833	10 056 400 786

Les taux de réalisation de recouvrement varient selon les régions de 83,45 à 58,72 % en 1999, et de 80,19 à 58,35 % en 2000, et le montant du recouvrement a diminué de 28 % sur ces deux années.

Si le réalisme dans les prévisions budgétaires des collectivités locales (réduction de plus de 40 % entre 1999 et 2000) est à mettre au crédit de leur gestion qui vise un meilleur équilibre recettes et dépenses, l'on peut aussi en conclure qu'il a probablement été influencé par le constat des faiblesses de l'administration dans le recouvrement de leurs recettes (les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement du secteur informel, via la CSI-Contribution du Secteur Informel-, recouvrée par la DGT-CP).

### **3.1.5 LES REGIES DES RECETTES ET DES DEPENSES**

Le BURKINA FASO connaît un faible taux de contribution des services rendus par les Administrations Publiques dans la constitution des ressources propres de l'Etat.

Certaines recettes initialement recouvrées et reversées au profit du budget de l'Etat ne le sont plus actuellement. Une des raisons qui peut expliquer cette situation est l'érection de certaines régies en structures autonomes (Etablissement public à caractère Administratif). Cependant les lignes budgétaires les enregistrant d'alors persistent dans le budget.

Les recettes de services se caractérisent par leur grande diversité ; ceci s'explique par l'intérêt de plus en plus croissant que revêtent ces recettes en tant que source potentielle de ressource pour l'Etat. Les recettes de services ont connu un accroissement important mais leur part dans les ressources propres reste faible lorsqu'on rapporte les prévisions budgétaires de ces recettes à celles des recettes ordinaires propres dont elles représentent 3,09% en 1996 contre 4,74% en 2000.

Une analyse des recouvrements des recettes de services par rapport aux prévisions de 1996 à 2000, permet de relever un niveau de recouvrement très moyen. De façon générale le taux de recouvrement est d'environ 68%. On note par ailleurs une tendance à la baisse du taux à partir de 1998 par rapport aux prévisions ; de sorte que la tendance à l'accroissement des prévisions n'a pas été suivie d'une augmentation conséquente du taux de recouvrement. Cette faible contribution des recettes des régies est occasionnée principalement par :

- La mauvaise application du décret 2000-123/PRES/PM/MEF du 03/04/2000.
- Le niveau de compétence de certains régisseurs quant aux pratiques des encaissements et des reversements auprès de leur comptable de rattachement.

- Le manque de moyens logistiques conduit certains régisseurs de recette à utiliser leur propre moyen de déplacement pour effectuer les versements auprès de leur comptable de rattachement.
- Les longues files d'attente lors des reversements au Trésor avec la composante d'une administration trop lourde.

### **3.1.6 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LE CIRCUIT DE LA RECETTE**

#### **Organisation et fonctionnement**

Redressement d'une anomalie institutionnelle relative aux recettes. La DEP du Ministère de l'Economie et des Finances assure la présidence de la Sous-Commission des Recettes. Par ailleurs, la DEP du MEF, à l'enseigne de l'ensemble des DEP, préside la commission des marchés (CAM) de son secteur. La DEP du MEF devrait être recentrée sur ses attributions premières et ainsi libérée pour jouer son rôle de conseil stratégique auprès des Autorités (en particulier les documents de politique sectorielle du MEF, à ce jour toujours non élaborés. (Volume II, Section 6.1 : Ressources Humaines du MEF : diagnostic)).

Réussir l'informatisation de la recette fiscale : étant donné en particulier la réduction des recettes douanières dans le cadre des accords UEMOA, l'augmentation du volume des recettes fiscales devient incontournable. Pour (a) éviter l'émergence des refus, rejets, troubles qui ont jalonné les précédents essais d'informatisation, (b) préparer le contribuable au nécessaire renforcement de son civisme fiscal, il est recommandé de développer et mettre en place, en poursuite du séminaire de lancement prévu en novembre, une politique de communication interne et externe pour « vendre les changements », souligner leurs atouts, traiter les objections par anticipation, informer au fur et à mesure des avancées.

Poursuivre l'informatisation des services de la Douane, repenser l'organisation en cohérence des évolutions informatiques et adapter les effectifs aux évolutions.

Appliquer les recommandations du FMI maintes fois renouvelées en ce qui concerne les compétences administrative en matière de recouvrement de l'impôt applicable au secteur économique formel et informel (transfert de compétence de la DGT-CP à la DGI).

Conduire l'ouverture des nouvelles divisions fiscales en cohérence avec la recommandation ci-dessus et des autres opérations de déconcentration prévues par d'autres directions du MEF (en particulier Trésor et Impôts), afin de rechercher les synergies et les économies d'échelle.

Renforcer les moyens de la D.G.I. particulièrement dans les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso (personnel, locaux, informatisation, véhicules) car à elles seules elles renferment presque tout le potentiel économique du pays. Ce renforcement doit être accompagné d'une obligation de résultats en matière de mobilisation des ressources intérieures.

Insérer dans le cadre d'un audit institutionnel approfondi du MEF (Volume II, Section 6.1 : Ressources Humaines du MEF : recommandation) l'analyse de son rôle en matière d'appui à la décentralisation en général et à la mobilisation de la fiscalité locale en particulier.

Mettre en œuvre les mutations des structures et des fonctions qui seront recommandées en matière de coordination des actions, responsabilités internes, mobilisation de moyens visant à renforcer l'appui du MEF aux collectivités locales dans leur gestion budgétaire et le recouvrement de leurs ressources. En attendant la mise en œuvre de la restructuration du MEF et une organisation solide des collectivités locales, et afin de donner de l'importance à la composante première de leurs ressources (la fiscalité locale), créer, au sein de la DGI, un poste de « chargé de mission fiscalité locale », spécifiquement responsable des impôts et taxes des Collectivités Locales, et correspondant permanent des départements et institutions responsables de la décentralisation.

Réorganiser et alléger les procédures de travail au sein des services de la douane en profitant du développement de la nouvelle version de SYDONIA en cours à la DGI et de la proche mise en œuvre de l'application CIR (Circuit Intégré de la Recette). Identifier consécutivement les postes à maintenir (correspondant à des emplois clairement identifiés et définis, non redondants ni dédoublés)<sup>7</sup>, ceux qui ne seront pas renouvelés après le départ en retraite de leurs actuels titulaires, ceux qui pourraient être redéployés vers des activités renforcées de contrôle de la fraude ou de formation (par exemple dans le cadre d'une évolution de l'Ecole des Douanes ouverte à la sous-région).

### **3.1.7 FISCALITE INTERIEURE**

#### **Le législatif**

Mettre à jour du code des impôts suite aux modifications annuelles par la loi de finances car la dernière édition date de 1996.

Procéder à une refonte totale du code de l'enregistrement pour le rendre plus clair et l'adapter à l'environnement économique et social actuel. A cette occasion il faudra extraire de ce code l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (I.R.V.M.), l'impôt sur le revenu des créances (I.R.C.) ainsi que la taxe unique sur les assurances pour les faire figurer au code des impôts.

Codifier la loi N°54/94/ADP du 14 Décembre 1994 instituant l'impôt sur les revenus fonciers (I.R.F.) de même que la loi N°020/96/ADP relative à la taxe de jouissance pour l'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national.

Supprimer la taxe des biens de main morte parce que archaïque et peu rentable. Les marchés publics comportent souvent des clauses d'exonérations aberrantes qui occasionnent un manque à gagner qui peuvent se chiffrer à des milliards de francs puisqu'il s'agit de marchés sur financements extérieurs. La D.G.I. doit proposer au Ministère de l'Economie et des Finances des dispositions réglementaires à prendre pour éviter la poursuite d'une telle pratique (la suppression de certaines exonérations viendrait aussi en partie compenser les pertes de recettes douanières dans le cadre UMEOA).

Adopter une loi portant obligation pour l'Etat de publier les statistiques des finances publiques.

---

<sup>7</sup> rapports d'activité 1999 et 2000.

## **Transparence de gestion**

L'obligation pour l'Etat et les collectivités locales de rendre compte de l'exécution budgétaire doit se faire à deux niveaux :

- pour la minorité lettrée de la population : des journées d'informations budgétaires seront organisées chaque année pour porter à la connaissance du public les résultats de l'exécution budgétaire (recettes, dépenses). Ces statistiques seront publiées dans les journaux.
- pour la population analphabète : des émissions en langues nationales seront faites à la radio diffusion nationale et dans toutes les radios diffusion locales.

Les lois de règlement, les comptes administratifs des communes seront ainsi portés à la connaissance du public.

## **Renforcement du civisme fiscal**

Procéder annuellement à un recensement exhaustif des contribuables et les immatriculer par l'informatisation du fichier contribuables.

Mettre l'accent sur l'information et la formation des contribuables, la majorité de la population étant analphabète. A terme, ils verront en l'administration fiscale un partenaire et non un gendarme.

Intensifier la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale en permettant aux agents d'être mobiles, étant entendu que le civisme fiscal n'est pas la chose la mieux partagée au Burkina.

Dynamiser la commission nationale de la fiscalité, cadre idéal de concertation entre l'administration fiscale et le secteur privé. Les contribuables seront ainsi informés au préalable des mesures fiscales pour avoir participé à leur élaboration.

### ***3.1.8 FISCALITE DE PORTE***

Renforcer les contrôles internes afin de fiabiliser le circuit de la recette et maintenir la pression exercée sur les agents.

Revoir avec les Ministères et/ou les administrations concernés tous les problèmes liés, à la détermination de la valeur en douane, aux exonérations, à la gestion du crédit d'enlèvement.

Mettre en place des garanties financières (caution, consignations...) permettant la sécurisation du transit et la suppression des escortes.

## **3.2 LE CIRCUIT DE LA DEPENSE**

L'existence du circuit intégré de la dépense (CID) est un facteur d'efficacité.

### **3.2.1 LE CADRE JURIDIQUE**

Globalement satisfaisant et bien complété par une batterie d'instructions particulières. Cependant, le cadre juridique gagnerait à être présenté dans un manuel de procédures correctement édité, régulièrement mis à jour et diffusé systématiquement aux utilisateurs, ce qui n'est pas le cas actuellement.

#### **Faiblesses**

Le manque de formation et la difficulté de collecter l'information constituent un frein à l'efficacité du service. Cette question rejoint une problématique plus générale de gestion des ressources humaines.

La déconcentration de la dépense n'est que partielle. En effet, si l'engagement peut se faire au niveau déconcentré, le mandatement reste finalisé au niveau central (officiellement pour une question de suivi, pour l'intégrer dans le circuit).

Les ressources dégagées dans le cadre de l'initiative PPTE sont déposées sur un compte spécial localisé au Trésor. Concernant les dépenses dont l'exécution est décentralisée, l'enregistrement se fait au niveau central lors du transfert vers les administrations locales et le suivi de la dépense réelle s'en révèle plus délicat, en raison notamment des délais de remontée de l'information.

### **3.2.2 LES PROCEDURES**

#### **Forces**

La connaissance des procédures acquise lors de la formation initiale et continue des agents (ENAREF) apparaît comme globalement satisfaisante au niveau de l'exécution budgétaire. L'interface avec le CID et l'utilisation du logiciel de la Comptabilité Intégrée de l'Etat dans la comptabilisation des dépenses budgétaires limite les risques d'erreurs, accroît la fiabilité des opérations et en accélère le traitement.

#### **Faiblesses**

La gestion des procédures est critiquable à plusieurs niveaux :

- La procédure normale ne représente, on l'a vu, que 13 % des cas. Cette situation est anormale, car elle inverse les proportions naturelles. Mais elle s'explique par la lourdeur de la procédure normale, qui multiplie les contrôles préalables, ce qui allonge les délais de traitement. Le PRGB évalue ainsi le délai moyen s'écoulant entre l'attribution d'un marché et son règlement par le Trésor à 171 jours (près de 6 mois !). Bien que la longueur de la procédure soit, en principe, le gage de la régularité et de la transparence, le délai apparaît excessivement long.
- La procédure simplifiée présente l'inconvénient de permettre la justification tardive des fonds débloqués voire l'absence de justification.

Bien que le recours à la procédure d'urgence tende à diminuer, son emploi est abusif. En outre elle n'est pas appliquée correctement :

- la procédure de demande de fonds validée par un arrêté du MEF préalablement à tout décaissement n'est pas respectée.
- les opérations de régularisation ne sont pas systématiques, ou elles sont effectuées avec beaucoup de retard, ce qui pose des problèmes de comptabilisation définitive et de clôture de la gestion.
- certaines dépenses non prévues par l'arrêté n° 96-019 sont pourtant exécutées suivant cette procédure (cas de la dette, des évacuations sanitaires).

### **3.2.3 LE RECOURS AUX AVANCES DE TRESORERIE**

Les Avances de Trésorerie (AT) devraient être exceptionnelles. En pratique, il en est fait un usage abusif. Le rapport du PRGB relève que les AT ont représenté 2,1 % des dotations budgétaires en 1999, et 1,1 % en 2000.

Le PRGB observe en outre les insuffisances ci-après des AT:

- un simple arrêté tel que l'arrêté n°96-018/MEF/SG/DGTCP du 01/03/96 ne peut ouvrir des crédits supplémentaires ; les textes préconisent dans ce cas l'utilisation du décret d'avance à ratifier dans la plus prochaine loi de finances ;
- les dépenses exécutées suivant cette procédure ne sont pas comptabilisées dans le CID ;
- 47,7 % des AT accordées en 1999 ne sont pas encore régularisées contre 97,3 % en 2000 ; la régularisation de ces avances se fait pour l'essentiel en fin de gestion budgétaire grâce un réaménagement portant sur les reliquats budgétaires ;
- les critères d'éligibilité des dépenses à cette procédure ne sont pas respectés ; certaines dépenses pourtant budgétisées sont exécutées en AT dans le seul but d'accélérer leur traitement ;
- le délai d'un mois suivant la mise en place des crédits accordé aux gestionnaires pour la régularisation des avances obtenues n'est pas observé, et les sanctions prévues à cet effet (mandatement d'office, suspension du bénéfice de nouvelles avances jusqu'à la régularisation des avances déjà accordées) ne sont pas appliquées.

### **3.2.4 INFORMATISATION**

Elle pose un certain nombre de problèmes, qui ne sont pas spécifiques à l'exécution de la dépense, mais qui ont un impact sur elle :

- le recensement de toutes les applications informatiques existantes fait défaut ;
- le département ne dispose pas d'un schéma d'informatisation global et cohérent ;
- la définition de priorités à réaliser selon une programmation réaliste ;
- le développement ou l'incorporation de toutes les interfaces utiles et nécessaires ;

Il a été constaté que les DNB ne produisent pas systématiquement d'états d'exécution, au motif que le CID était capable d'en fournir à tout moment. En fait, il n'existe pas de structure spécialisée qui fasse régulièrement le point de l'exécution budgétaire, tous les trimestres par exemple. En fait ce travail n'est effectué qu'en phase de préparation de la loi de règlement.

### ***3.2.5 LES RISQUES FIDUCIAIRES***

L'utilisation de la procédure normale à 13% et le recours abusif des autres procédures accroissent (i) le risque d'effectuer des dépenses dont l'opportunité et la régularité ne sont pas assurées ainsi que (ii) le risque de perturber tout plan ou budget de trésorerie établis.

### ***3.2.6 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LE CIRCUIT DE LA DEPENSE***

#### **Institutionnel**

##### **Gestion et suivi de la dette :**

La DGCOOP devrait impérativement respecter en permanence les articles 8 et 9 du Décret 98-221 de la CNDP, à savoir (i) l'inscription de tout projet en quête de financement à la BIP avant présentation à un bailleur (ii) l'avis préalable du CNDP sur toute étude de faisabilité de projet à réaliser sur la base d'un emprunt.

Regrouper dette intérieure et dette extérieure qui constituent des « Engagements de l'Etat ». Une seule structure devrait être chargée des dossiers dette intérieure et dette extérieure, depuis l'engagement jusqu'à la régularisation. Transformer le Directeur de la Dette Publique en ordonnateur délégué unique pour la dette intérieure et la dette extérieure.

Harmoniser les opérations et les acteurs de gestion de la dette (DGTCP, DGCOOP, Banque Centrale, etc.).

Renforcer et développer les directions en charge du suivi budgétaire et les cadres de concertation : (i) Réorganiser la DGB afin de renforcer ses capacités de conception, d'analyse, de programmation et de suivi en matière d'élaboration et d'exécution budgétaires ; (ii) Institutionnaliser un cadre de rencontre mensuel regroupant les DAF et les principales directions intervenant dans l'élaboration et l'exécution du budget (DGB, DCCF, DGTP) pour échanger sur les questions budgétaires en général, notamment (a) la préparation et l'exécution du budget (b) la consommation des crédits et la régulation budgétaire (sur base des analyses du Comité de Suivi de l'Exécution du Budget et de la Trésorerie).

## **Juridique**

La transposition en droit national des directives de l'UEMOA n'est pas encore effective et doit être accélérée, selon un calendrier précis. Des textes d'application (instructions et circulaires) devront être élaborés, afin de produire des documents conformes aux prescriptions de l'UEMOA (TOFE par exemple), pour faciliter leur mise en œuvre.

La déconcentration des tâches doit être envisagée, en liaison avec le développement de la décentralisation. Il faudrait donc systématiser les démarches de déconcentration de l'ordonnancement notamment au niveau géographique. Parallèlement il faudrait renforcer la responsabilité des ordonnateurs.

## **Procédures**

Adopter un texte réglementant l'utilisation des différentes procédures (procédure normale, procédure simplifiée, procédure dette et procédure d'urgence), et/ou en particulier :

- raccourcir la durée de la procédure normale, notamment dans le cas des marchés publics.
- limiter le recours à la procédure d'urgence, et veiller à la régularisation rapide des opérations.
- appliquer strictement la réglementation existante relative à la procédure d'urgence.
- A défaut d'abroger l'arrêté n° 96-018/MEF/SG/DGTCP/DCP du 01/03/96 relatif aux avances de trésorerie, les proscrire pour les dépenses dont les crédits sont ouverts au budget, ou définir (par décret) leurs conditions d'octroi et de régularisation.
- Limiter les rejets à des problèmes de fond sur les dossiers.
- Au niveau particulier de la gestion des salaires, il conviendrait de réaliser un fichier unique des agents de l'Etat, en concertation avec la Fonction publique.

## **Informatisation**

Renforcer, actualiser et généraliser le recours à l'informatisation. L'objectif doit être l'interconnexion avec tous les services et les DAAF (Volume II, Annexe III). Il importe de renforcer la DSI en vue d'une gestion globale cohérente de l'outil informatique.

Systématiser la production d'état d'exécution du budget, au besoin par la création d'une cellule ad hoc.

Responsabiliser les utilisateurs pour l'entretien du matériel, et prévoir un suivi et une maintenance du parc informatique, interne et/ou externalisée.

Produire et diffuser des manuels de procédures et s'assurer de leur utilisation.

### **3.3 LES COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE –PRODUCTION DES COMPTES DE GESTION ET DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT.**

#### **Forces**

Les atouts majeurs des Finances publiques du Burkina sont :

- La volonté politique à entreprendre les réformes ;
- La formation des agent du Trésor tant auprès de l'école nationale des régies financières (ENAREF) qu'au niveau interne ;
- La mise en application de guides de travail au niveau de l'ensemble du Trésor
- Les logiciels comme le CID et la CIE.

#### **Faiblesses**

Les faiblesses constatées :

- Administrations Financières. Les encaissements effectués sont retracés sur des bordereaux administratifs/statistiques. Au reversement de ces sommes auprès du comptable de rattachement, en plus de la vérification, ce dernier doit effectuer la saisie pour l'imputation due à l'absence d'un traitement informatisé en amont.
- Les impôts directs traités sur base déclaratif ne permettent pas la comptabilité des restes à recouvrer qui entraîne dans plusieurs cas des manques à gagner pour l'Etat.
- Régies de recettes. La non maîtrise des textes en vigueur par certains régisseurs de part leur formation entraîne le cumul de reste à recouvrer.

S'il est vrai que le logiciel CIE assure dans un processus normalisé la disponibilité en temps réel des informations comptables, l'édition de la balance du Trésor pour les années 2000 et 2001 est tributaire de l'assainissement préalable et diligente des soldes des comptes de gestions antérieures. Ce qui a été occasionné par les faits suivants :

- L'informatisation des comptes de 1994 à 1999 était effectué par le système SATTI dont l'exploitation ne pouvait pas être déconcentrée. Tous les services déconcentrés transmettaient leurs opérations avec des support comptables a des délai longs.
- Le non respect de la date d'arrêté de la période complémentaire couplé aux erreurs de comptabilisation et de saisie des écritures comptables pour cause de non maîtrise des procédures comptables et de la non maîtrise de l'outil

informatique, sont les principales causes du retard accusé par le Trésor Public dans la finalisation des balances des périodes antérieures.

- L'absence de guide de production des Comptes Financiers constatant les résultats budgétaires à présenter aux institutions de contrôle que sont la cour de comptes et le parlement.

Avec cet outil performant qu'est le logiciel CIE, il reste quelques points à paramétrer afin de transformer certains états extra comptables produits actuellement en états comptables périodiques comme celui produit mensuellement en recevant des informations des structures déconcentrées par fax et téléphone.

Le problème d'archivage se pose avec acuité au niveau de toutes les administrations financières visitées au cours de cette évaluation des Finances Publiques du Burkina Faso.

La faible maîtrise par les comptables du Trésor de la nouvelle instruction comptable de 1994 applicable aux communes : chaque comptable l'applique à sa manière et il en résulte d'importantes disparités de traitement, de procédures, de méthodes (malgré la formation à la confection des comptes de gestion effectuée en 1998 par la DGT-CP).

### **Les risques fiduciaires.**

Le traitement extra comptable de certaines opérations, l'inexistence d'un circuit informatisé et intégré de la recette, la non intégration de la DGCOOP au CID et la tenue difficile de la comptabilité administrative au niveau des recettes engendrent les risques d'erreurs, de non exhaustivité au niveau de l'information financière produite en occurrence la loi de règlement et les comptes de gestion.

### **3.3.1 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LES COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE**

Depuis les réformes institutionnelles opérées à la DGTCF, une nette amélioration dans le traitement comptable des opérations budgétaires s'est affichée. Il faudrait cependant, continuer le paramétrage du logiciel CIE pour prendre en compte les transactions de recettes de l'Etat en amont mais aussi et surtout mettre un accent particulier sur l'archivage des pièces comptables aux fins de produire des états fiables retraçant l'exhaustivité des opérations budgétaires de l'Etat.

Les recommandations principales quant à la gestion comptable de l'Etat sont les suivantes :

- Adapter le plan comptable de l'Etat, en vigueur depuis le 1/1/99, pour le conformer à la directive communautaire n°5/98/CM/UEMOA portant plan comptable général de l'Etat.
- Elaborer un guide de production des comptes de gestion de l'Etat et en faire une large diffusion tant au niveau de l'Administration Financière qu'au membre du parlement.

- Lier le système informatique de chaque Administration au CIE afin d'éviter la saisie par le comptable de rattachement des opérations effectuées. Son rôle sera de les valider après vérification des pièces donnant lieu à ces enregistrements ;
- Retoucher le Plan Comptable de la Trésorerie Générale aux fins de répondre aux besoins d'une appréciation des résultats du budget programme.

Au niveau de la clôture budgétaire et de la production des projets de lois de règlement et des comptes de gestion :

**Amélioration du calendrier budgétaire :**

Sensibiliser les DAF (Volume II, Annexe III), pour procéder systématiquement à l'annulation sur le CID des dépenses engagées non liquidées au 31 décembre (chaîne MF aux DAF) ;

Responsabiliser la DGB pour assurer le verrouillage du circuit administratif et informatisé (CID) : engagement des investissements (30/09), engagement des dépenses ordinaires (20/11), liquidation de toutes les dépenses (31/12), mandatement (15/01 année suivante).

**Obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques**

**Production du projet de loi de règlement :**

Responsabiliser la DGB pour l'élaboration des projets de loi de règlement selon un programme défini avec les autres structures concernées (DGCOOP, DCCF, DGTCP) afin d'assurer leur production régulière dans les délais impartis ;

Renforcer les capacités d'archivage des structures produisant les comptes de gestion.

Il est indispensable qu'un effort important soit mobilisé par les services du Trésor et de la CP pour produire les comptes de gestion dans des délais compatibles avec la présentations des projets de lois de règlement. Aucune balance définitive n'a été produite depuis plusieurs années, les balances d'entrée n'étant pas disponibles suite à l'existence de soldes anormaux et non justifiés depuis de nombreuses années. Dans l'impossibilité de clarifier aujourd'hui les problèmes à l'origine de ce grave dysfonctionnement, la solution devrait consister à geler les montants contestés et à produire des balances sur la base des montants arrêtés

**Dépenses de personnel**

Organiser la DRH du MEF et mettre en place effectivement les DRH dans l'ensemble des Ministères, bénéficiant de l'informatique en réseau SIGASPE pour faciliter la gestion des actes administratifs des personnels et le développement d'une gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences.

### Dépenses de matériel

Renforcer les capacités de gestion des DAF (Volume II, Annexe III) sur la base d'un audit opérationnel devant aboutir à une organisation type des DAF définissant précisément les responsabilités, inscrites par ailleurs dans la déconcentration et la décentralisation. Définir un profil type des DAF et les besoins en personnel des DAF (cf. En annexe exemple extraits de la description de fonction DAF du MEBA récemment produite dans le cadre de la réorganisation du Ministère).

### Dépenses sur ressources extérieures

Les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures sont suivies par la DGCOOP mais elles ne sont pas réintégrées dans le budget général et ne sont donc pas consolidées avec les autres opérations budgétaires dans les situations d'exécution du budget. La DGCOOP, responsable du suivi des dépenses sur financements des bailleurs de fonds, dispose d'un système informatique a priori compatible, ou pouvant l'être rendu facilement compatible, avec celui du Trésor et qui devrait permettre de rendre très rapidement effective l'intégration de ces dépenses avec celles du budget général.

## **3.4 LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT**

Bien que les séances hebdomadaires des Administrations avec la BCEAO permettent d'apprécier les disponibilités réelles et prévisionnelles de l'Etat, l'optimisation de la gestion de trésorerie ne se trouve pas être atteinte. D'un côté, des dépenses prévues au cours de ces séances ne s'exécutent pas nécessairement aux périodes prévues de l'autre côté, les recettes prévues ne sont pas nécessairement comptabilisées aux périodes prévues.

Les difficultés de la DGTCP à dégager les « restes à recouvrer » représentent les sources du risque de non disponibilité de données fiables pour l'élaboration d'un budget de trésorerie et du risque de tensions de trésorerie

### **3.4.1 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT**

Il apparaît nécessaire de bâtir un système de gestion qui prenne en compte tous les encaissements et les dépenses engagées qui pourrait être un module extra comptable du logiciel CIE. Pour le succès de ce système, les conditions suivantes doivent être remplies :

- Accélérer la mise en place de l'informatisation du circuit des recettes de l'Etat (CIR).
- Informatiser toutes les transactions financières des administrations et des collectivités locales en les liant au CIR
- Assurer l'intégration du CIR au logiciel CIE

- Paramétrer le CID de telle sorte à bloquer systématiquement tout engagement de dépense tant qu'il n'y a pas la disponibilité nécessaire afin de permettre au contrôleurs financiers de mieux jouer leur mission de contrôle en amont et d'éviter par la même occasion le cumul de la dette intérieure de l'Etat.
- Renforcer la DGTCP en matière de gestion de la trésorerie.

### **3.5 LA COMPTABILITE MATIERE**

L'étape de la liquidation au niveau d'une procédure normale d'exécution de la dépense publique n'est pas utilisée comme points (i) de contrôle des réalisations physiques et (ii) de départ d'une comptabilité matière du fait de l'inexistence de celle ci au niveau central. Il n'existe pas de comptabilité matière en tant que telle. Cette carence interdit de conserver la mémoire des acquisitions physiques de biens mobiliers et immobiliers de l'Etat, et rend presque impossible d'effectuer un bilan physique de l'exécution du budget, et donc le contrôle a posteriori. Cependant, des dispositions légales viennent d'être prises par l'Etat pour remédier à ces lacunes, exemple, la création d'une commission de suivi physique de l'exécution budgétaire, et leur mise en oeuvre est prévue pour l'an 2002.

L'absence des dispositifs de la comptabilité matière et donc d'une gestion administrative appropriée des actifs mobiliers et immobiliers de l'Etat maintient les risques de non disponibilité d'information sur l'effectivité ou la matérialité des dépenses publiques et de l'impossibilité d'une vérification adéquate.

#### **3.5.1 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE LA COMPTABILITE MATIERE**

Elaborer et adopter des textes d'application relatifs à la comptabilité matière (champ, modalités, statut des comptables matières), et procéder à des recensements prioritaires par exemple dans le domaine informatique, en vue de la tenue effective d'une comptabilité matière.

### **3.6 L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

Le Burkina Faso s'est engagé, depuis plus de 10 ans, dans l'informatisation de ses différents services de finances publiques et la constitution d'un réseau d'envergure. Les difficultés inhérentes à tout projet de cette dimension et qui, parfois, peuvent perdurer, ne doivent pas occulter les très bons résultats obtenus. Les projets CID, SIGASPE et aujourd'hui CIE doivent être considérés comme de remarquables réussites eu égard au contexte et aux ressources du pays. On constate également que dans le temps, les services savent faire preuve de stabilité et de constance dans l'administration de leurs outils. À ce titre, le logiciel Sydonia est un exemple de pérennité en matière d'outil informatique. Aussi on ne peut que souhaiter que s'engage un projet équivalent au CID pour le circuit de la recette, pour parachever l'informatisation des finances publiques.

Enfin, la résolution du problème de la formation et du recrutement du personnel qualifié est une condition sine qua non pour l'indépendance et l'autonomie du Burkina Faso en matière

d'ingénierie informatique. Le secteur public à tout à gagner d'un secteur privé dynamique et performant, mais pour cela le pays doit répondre au plus tôt à la demande du marché en matière de formation technologique et universitaire, pour former aujourd'hui les informaticiens dont elle aura besoin demain.

## 4 CONTROLE BUDGETAIRE

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle : administratif, juridictionnel et parlementaire.

### 4.1 LE CONTROLE ADMINISTRATIF.

Le contrôle administratif s'exerce sous la forme de contrôle hiérarchique ou organique par l'intermédiaire de corps de contrôle spécialisés suivants qui sont les inspections ou corps de contrôle des départements ministériels, le contrôle financier, l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'Etat.

#### 4.1.1 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION PRESENTE:

##### Forces

Le BURKINA s'est doté de dispositions réglementaires et institutionnelles modernes en matière de contrôle budgétaire. Dans l'ensemble, le système en place est en phase avec les dispositions de l'UMEOA et les pratiques généralement observées en la matière.

L'informatisation du circuit de la dépense publique en plus d'être un bon outil d'exécution budgétaire, constitue sans nul doute l'élément clé qui contribue à l'amélioration de l'environnement de contrôle interne. Le Circuit Intégré de la Dépense a facilité le contrôle et a surtout renforcé sa qualité. Le Contrôle Financier fait ses diligences dans un environnement de contrôle interne plus fiable et efficace. Quant aux structures de contrôle à posteriori, elles disposent d'informations financières et budgétaires à toutes les étapes du circuit de la dépense.

Le contrôle à priori exercé par le Contrôle Financier a l'avantage d'être régulier et exhaustif, (du moins sur les dépenses effectués sur financement interne), il permet de prévenir l'engagement de dépenses non autorisées ou irrégulières.

Le délai de traitement de 8 jours imposé par les Autorités au CF depuis l'année 2000 est désormais globalement respecté, sauf dans les situations influencées par des éléments extérieurs hors de sa maîtrise (faiblesse ci-après).

##### Faiblesses du système

Au niveau du contrôle administratif, il faudrait distinguer entre les faiblesses communes à plusieurs structures du système de contrôle et des faiblesses plutôt spécifiques à des structures particulières de contrôle ;

## Faiblesses communes

### Financement interne

Les faiblesses constatées se traduisent à notre avis par un niveau très élevé du risque fiduciaire car une partie importante du budget de l'Etat s'exécute sans qu'on puisse s'assurer que les différentes opérations ont été exécutées en conformité des lois et règlements.

- **Le faible niveau du taux de couverture du contrôle à posteriori.** Le contrôle à posteriori effectué par l'IGE et l'IGF bien qu'il produise des résultats certes intéressants, se révèle très insuffisant en terme de taux de couverture du budget (Tableau ci-dessous). Par conséquent, il ne peut pallier efficacement aux insuffisances du contrôle à priori qui ne constitue pas un contrôle suffisamment probant.

**Tableau 7 : Missions de l'IGE en 1999 & 2000**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Services Publics	0	3
EPA	2	3
Projets <sup>8</sup>	16	12
Marchés Publics	2	10
Régie d'avances	1	20
Associations privées	1	0

- Ce taux de couverture est encore plus faible sur les recettes. Depuis plus de 3 ans aucun contrôle externe n'a été réalisé au niveau des services de la Douane alors que ce service souffre d'un déficit de contrôles comptables pour la vérification de la liquidation et du recouvrement des droits et taxes et leur reversement au Trésor.
- **L'absence d'un statut clair et permanent** constitue un obstacle à la bonne fonctionnalité de l'IGE, de l'IGF et de la Cour des Comptes, en particulier.
- **La Faible représentation des compétences des services techniques.** Les compétences en impôts et en douane, sont très mal représentées sinon pas du tout dans les équipes d'inspecteurs de l'IGF et de l'IGE. Aussi, ces structures de recette ne font pas souvent l'objet de contrôle à posteriori.
- **La qualité de l'archivage est très faible.** La qualité du contrôle a posteriori en souffre. Par ailleurs, les rapports produits ne semblent pas

---

<sup>8</sup> Projets PNUD et FNUAP annuellement audités par l'IGF.

être suffisamment utilisés comme en témoigne la non formalisation du suivi des recommandations qui y sont faites.

### Contrôle des investissements sur financement extérieur

Le contrôle a priori du contrôleur financier de la DGCOOP paraît très limité parce que l'environnement de contrôle interne manque de fiabilité: (i) les documents n'arrivent à DGCOOP que lorsque la dépense est déjà engagée (paiement direct) ou dans certain cas déjà payée (demande de remboursement sur paiement effectué sur les comptes spéciaux), (ii) la DGCOOP n'examine pas les rapports d'évaluation des projets y compris les tableaux des coûts, ne suit pas les contrats, ne vérifie pas le service fait, etc. et (iii) elle n'exploite pas non plus les audits annuels exigés par la majorité des Bailleurs sur les qu'ils financent. Ces rapports d'audit ne sont pas suffisamment exploités aussi par le MEF ou le Parlement.

### Faiblesses spécifiques

#### Le contrôle financier

- **Le fichier mercuriale.** L'absence de ce fichier avec des fourchettes de prix qui reflètent aussi fidèlement que possible les prix du marché, diminue beaucoup la pertinence et la qualité du contrôle financier.
- **La multiplicité des contrôles.** La multiplicité des contrôles du CF est source de lourdeur et de retards importants. Par ailleurs, le contrôle effectué est très documentaire et limité à la seule régularité administrative des dépenses proposées.
- **Le conflit d'intérêt.** Le CF est membre de la commission de dépouillement des marchés avec voix délibérative; peut-il alors remettre en cause une transaction à laquelle il a été partie prenante ?
- **La faible qualité des dossiers et le retard dans leur transmission.** La plupart des DAF<sup>9</sup> soumettent des dossiers qualitativement insuffisants et en retard. Cela limite l'efficacité du contrôle financier. Cependant, le contrôle financier est le seul qui pourrait prévenir des engagements irréguliers de dépenses par un ordonnateur.
- **La formation et la motivation insuffisantes des CF.** Les contrôleurs financiers sont très dispersés dans leurs activités et manquent aussi de motivation.

---

<sup>9</sup> Les DAF étant en majorité des agents des corps sectoriels ayant une compétence insuffisante en gestion financière.

## L'Inspection Générale des Finances

L'IGF n'arrive pas à assurer le rôle qui lui est confié. Comme l'indique à juste titre le rapport PRGB, les moyens humains et financiers mis à la disposition de l'IGF ne lui permettent absolument pas de jouer un rôle critique dans le contrôle des finances publiques. Avec seulement 17 agents et dont 10 inspecteurs, son programme de travail ne peut pas couvrir un nombre significatif de structures. Par conséquent, une part importante du budget de l'Etat ne fait pas l'objet de contrôle à posteriori, et un nombre très important d'entités maniant des fonds publics n'ont pas été audités pendant plusieurs années. Les inspecteurs en début de carrière ne reçoivent pas de formation nécessaire à une bonne maîtrise des techniques d'audit. Les actions de formation continue restent en outre très timides. La maîtrise insuffisante des techniques d'audit combinée à l'absence de guide d'audit, et à la non application de normes d'audit internationales ne permettent pas de rationaliser les contrôles effectués pendant les missions.

## L'inspection Générale d'Etat

L'IGE intervient comme l'IGF mais dispose d'un champ plus élargi dans la mesure où son contrôle n'est pas seulement financier. D'une manière générale, les faiblesses constatées au niveau de l'IGF, sont aussi vraies pour l'IGE, même si avec ses 44 agents dont 20 inspecteurs, elle a vraisemblablement plus de moyens.

L'IGE effectue beaucoup de missions commandées, à la demande des autorités. Seulement, le nombre élevé de ce type de missions constitue un frein au déroulement normal de son programme annuel de travail et à la réalisation d'une couverture suffisante des structures. L'impact de ses interventions en souffre en conséquence.

### **4.1.2 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS :**

Le contrôle administratif comme actuellement exercé n'est pas très efficace et ses résultats ne sont pas très satisfaisants. Les recommandations sont les suivantes:

#### **Les Textes**

Harmoniser et définir clairement un statut unique des corps de contrôle avec des modalités d'accès transparentes, garantissant un plan de carrière.

#### **L'organisation**

- **Rationaliser l'organisation des structures de contrôle.** Il s'agit d'optimiser les liens entre les inspections techniques, la DCCF, l'IGF et l'IGE car la segmentation présente diminue la performance.
- **Renforcer les moyens humains et matériels de l'IGE et surtout de l'IGF.** Ces corps de contrôle devraient être dotés d'un personnel suffisant pour mener à bien leurs missions. L'indépendance et la fonctionnalité de ces corps ne se fera que

lorsqu'ils disposeront de budgets évalués en fonction de leur programme de travail.

- **Etablir un programme annuel de travail qui couvre l'audit un nombre significatif de structures maniant les deniers publics.** La confection du programme devra se faire de manière indépendante, en tenant en compte de la répartition sectorielle et fonctionnelle du budget, et des zones à haut risque pour la détermination des structures à auditer.
- **Former aux techniques d'audit conformément aux normes d'audit internationales.** Cette formation sera systématique pour les inspecteurs en début de carrière. La mise en place formelle de sessions de formation continue au moins annuelle sera également instaurée.
- **La Mercuriale.** Une mercuriale des produits principaux sera tenue par la DCCF et actualisée au moins tous les six mois.
- **Indépendance du Contrôleur financier.** Le représentant du CF devra assister aux dépouillements des commissions de marchés en tant qu'observateur.
- **Maintenir le comité actuel d'examen des rapports de l'IGE au niveau de la Primature.** Le comité devra être également l'instance qui s'assurera que les recommandations formulées dans les rapports et revues par lui sont effectivement suivies d'effet. La publication périodique d'une note d'information relative à l'exploitation des rapports devra être également poursuivie.

## 4.2 CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

### 4.2.1 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION PRESENTE

#### Forces

De par son fondement constitutionnel, le contrôle budgétaire du Parlement se conçoit sans limite, puisque c'est le Parlement qui vote le budget. Ce contrôle inclut aussi la constatation sur place de l'exécution matérielle des marchés publics. C'est un dispositif de contrôle simple, efficace et « de proximité » qui favorise en outre une certaine transparence dans les marchés publics.

#### Faiblesses

La rotation annuelle d'une partie des membres de la commission des finances ne permet pas d'approfondir d'année en année certains domaines d'intervention..

## **4.2.2 RECOMMANDATIONS**

**Recours à la Chambre des comptes.** Le Parlement doit recourir à la chambre des comptes qui assure présentement le rôle de la Cour des comptes comme l'indique la loi organique. Le Parlement devrait, dès aujourd'hui, saisir la chambre des comptes de demandes d'enquêtes, car ne pas le faire revient à ignorer l'existence de cette juridiction et ne pas lui reconnaître son rôle institutionnel. En pratique, cela condamne la Cour des comptes à ne pas devenir fonctionnelle comme il se doit.

## **4.3 CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA COUR DES COMPTES**

La mise en place d'une Cour des Comptes, indépendante et autonome, correspond aux orientations fixées dans le Code de Transparence des finances publiques de l'UEMOA. Sa création, son fonctionnement, ses compétences et son rôle ont été définis par la loi organique n° 014/2000 du 16 mai 2000.

### **4.3.1 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION PRESENTE**

#### **Forces**

Le BURKINA s'est doté de dispositions constitutionnelles et de moyens juridiques modernes et par conséquent, la Cour des comptes pourrait commencer à préparer la loi de règlement chaque année, à partir de maintenant, même imparfaitement, car la chambre des comptes actuelle dispose de quelques moyens humains, matériels et des premiers outils : c'est en effectuant ses premiers contrôles que la chambre sera en mesure de se faire reconnaître et de se faire attribuer des moyens progressivement.

Sans aucune dépense supplémentaire, si le Parlement et le Ministère des Finances en avaient la volonté, le premier pourrait dès maintenant solliciter la Chambre des comptes, et le second lui fournir les comptes de gestion et les pièces justificatives correspondantes pour commencer à procéder à l'apurement des comptes. La première mission de déclaration de conformité pour élaborer la loi de règlement peut, dès à présent, être réalisée pour chaque exercice, moyennant une mise au point technique avec les services du ministère des finances.

#### **Faiblesses**

Un manque de moyens. La création de la Cour des comptes reste encore artificielle dans la mesure où elle ne peut fonctionner. Elle ne dispose que de la structure et des moyens limités de la Chambre des comptes et ne dispose pas non plus d'un statut clair et permanent pour son personnel.

Le personnel actuel de la Cour des Comptes se décompose comme suit :

**Tableau 8 : Effectif de la Cour des Comptes**

Cadres A	Magistrat	2
	Inspecteur du Trésor	2
	Administrateur des Services Fiscaux	1
	Administrateur des Services Financiers	1
	Conseiller des Affaires Economiques	1
Cadres B	Vérificateurs	2

Le Président de la Cour des comptes n'est pas nommé, les autres magistrats non plus, de même que le personnel absolument indispensable au démarrage : greffier et assistants de vérification.

La Chambre des comptes ne dispose pas des comptes de gestion et des pièces justificatives qui lui sont nécessaires. Concernant les pièces comptables des établissements publics et des collectivités locales déconcentrées, les comptables n'ont pas encore produit de comptes.

Ces dysfonctionnement sont dommageables pour le Parlement et aussi pour les finances publiques. Le Parlement est ainsi privé d'outils de contrôle pertinents et adaptés existant dans toutes les démocraties modernes.

#### **4.3.2 RECOMMANDATIONS**

Il n'est pas nécessaire aujourd'hui, de produire de nouveaux textes généraux sur la Cour des comptes. C'est en fonctionnant qu'elle pourra améliorer l'existant. Des textes complémentaires d'ordre secondaire (décrets, arrêtés, circulaires) restent à envisager après que la Cour des comptes aura commencé à fonctionner : ce sera à sa demande. Ces textes porteront, notamment, sur l'établissement de son programme annuel, ses moyens d'instruction et d'investigation, la définition plus précise des organismes contrôlés, et sur la question fondamentale de la liste des pièces justificatives à fournir pour le paiement d'une dépense et la perception d'une recette. Mais ceci n'est pas essentiel aujourd'hui, car elle pourrait fonctionner sans formalisation excessive.

#### **Contexte externe**

Le tout dépend de la volonté des pouvoirs publics. Le Parlement doit faire un acte fort pour la Cour des comptes :

- exiger d'être assisté réellement par la Cour des comptes (chambre des comptes actuelle) pour la loi de règlement des années 95 à 2000 ;
- demander les moyens financiers pour que, dans une première phase, la première tranche de crédits finançant les futurs locaux soient votés dans le budget 2002 ;
- prévoir aussi et faire voter les moyens humains par tranches annuelles successives, en organisant une montée en charge progressive en commençant impérativement par la nomination du Président;

- recourir dans un premier temps (pour trois ans) au détachement des compétence au sein des organismes de contrôle (comme l'Inspection générale d'Etat) ;
- accorder aux personnel de la future Cour des comptes, le même statut de magistrats que celui des autres corps de juridiction;
- Exiger que le MEF et le Ministre de la Justice produise dans les six mois un plan d'action sur trois ans avec des objectifs bien définis et mesurables pour rendre la Cour des compte opérationnelle.

En ce qui concerne le ministère des finances, et en particulier la direction de la législation et du contentieux (service du Trésor qui est en charge de la vérification préalable des comptes des Comptables Publics avant transmission à la Cour des comptes) :

- doit pouvoir trouver immédiatement un terrain d'entente avec la chambre des comptes pour produire de manière adéquate le compte de gestion du trésorier payeur général, et préciser les modalités de communication des pièces à la chambre des comptes. Le renforcement de ce service paraît, lui aussi indispensable.
- doit lancer un plan de formation et sensibilisation des comptables à ce titre qui n'apparaît pas nécessairement onéreux.

Enfin et afin de solder l'antériorité, une mesure législative globale d'apurement sur des exercices anciens pourrait être prise. Il serait alors possible de recommencer, par exemple l'exercice 1999 en « année zéro », sans avoir à gérer tout le passif que constitue l'ensemble des soldes non expliqués, ces derniers pouvant être traités à part, par une mission d'audit constituée à cette fin, comme cela a été fait, par exemple au Bénin.

### **Contexte propre à la chambre des comptes actuelle**

Les recommandations du rapport sur l'entité « actuelle chambre des comptes/future Cour des Comptes » diligenté en décembre 2000 par la Coopération française et effectué par M. CAPDEBOSQ conseiller maître à la Cour des Comptes française sont plus que jamais d'actualité, car depuis cette date, la Chambre des Comptes n'a pas été en mesure d'avancer réellement.

Les recommandations résumées et actualisées concernant les procédures de la Cour sont les suivantes :

Les règles de procédure pourraient faire une place plus grande à l'organisation de l'examen contradictoire des constatations du juge des comptes, à la possibilité pour les comptables et les personnes mises en cause à être entendues et à la formalisation de la délibération collégiale. Ce n'est que très récemment que la chambre des comptes a recensé ses justiciables, recensement qu'un greffe doté de moyens suffisants doit tenir à jour. Il est indispensable aussi qu'elle se dote d'un programme annuel – et si possible pluriannuel – de travaux, préparé de façon collégiale.

Un seul arrêt a été rendu à ce jour concernant les comptes de l'État, portant sur des exercices anciens (1963-1983).

Les coopérations et échanges d'informations avec les corps administratifs de contrôle, actuellement réduits ou inexistant, devraient être recherchés. Le développement des contrôles sur les services de l'État serait facilité par des contacts plus fréquents avec la direction centrale du contrôle financier et avec la direction générale du Trésor et de la comptabilité publique. Une évolution des textes pour corriger les insuffisances actuelles paraît souhaitable.