

Evaluation des capacités de suivi de l'exécution de dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTE (HIPC-AAP)

BURKINA FASO

I. INTRODUCTION

1. Une mission de la Banque mondiale a séjourné au Burkina Faso du 10 au 23 novembre 2003 et du 1 au 31 mars 2004 pour la préparation d'un quatrième crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP-4). La mission a également évalué, conjointement avec les services du Fonds monétaire international et les autorités burkinabè, les capacités de suivi de l'exécution des dépenses liées à la réduction de la pauvreté.¹

2. Le Conseil des ministres du Burkina Faso a adopté le 31 juillet 2002 un plan de renforcement de la gestion budgétaire (PRGB). Le PRGB est basé sur plusieurs évaluations antérieures, y compris le Country Financial Accountability Assessment (CFAA), le rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) au niveau des finances publiques, ainsi que l'évaluation de la capacité de suivi des dépenses de l'année 2001. Ce rapport d'évaluation s'intègre dans l'évaluation conjointe des partenaires au développement relative à l'amélioration de la gestion des dépenses publiques en 2004. Par ailleurs, il présente des conclusions et recommandations pour le renforcement du PRGB issues des critères d'évaluation de la capacité de suivi des pays bénéficiant de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE). Vu la taille très limitée (moins de 10%) des dépenses effectuées par les collectivités locales (voir aussi indicateur 1), cette évaluation se focalise sur le budget du gouvernement central voté annuellement par la loi de finances. Les efforts faits pour la collecte des informations budgétaires au niveau des administrations infranationales pour accompagner la décentralisation en cours ont néanmoins été pris en considération.

3. La mission a eu des échanges multiples avec les responsables du Ministère des Finances et du Budget, notamment la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Public (DGTCP), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes (DGD), l'Inspection Générale d'Etat et l'Inspection Générale des Finances (IGF). Elle a également pu échanger avec la Cour des comptes et la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption. Elle a rencontré à plusieurs reprises les partenaires du groupe soutien budgétaire conjoint au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (SBC-CSLP) pour lequel ce rapport servira de base pour l'évaluation annuelle en matière d'amélioration de la gestion des finances publiques. Par ailleurs, un groupe des partenaires au développement a partagé les principales

¹ Les missions de la Banque mondiale comprenaient M. Jan Walliser, Economiste principal et chef de mission, M. Siaka Coulibaly, économiste, et en novembre 2003 Mme Rosa Alonso i Terme, économiste principal. L'équipe du Fonds monétaire en novembre 2003 était dirigée par M. Idrissa Thiam, chef de division, et comprenait M. Robert Franco, représentant résident, Mme Isabell Adenauer, économiste, M. John Calvin Williams, économiste principal, et M. Paul Ross, chef de division adjoint. En mars 2004, la mission de la Banque mondiale a été complétée par Monsieur Clive Gray, consultant du FMI et expert en finances publiques.


informations relatives aux programmes de renforcement de capacités avec la mission ainsi que des rapports d'évaluation de mise en œuvre du PRGB.

4. La partie suivante du rapport discute les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques par rapport aux 16 indicateurs d'évaluation dans le cadre de l'initiative PPTE. En se référant au PRGB, en particulier le Programme d'Actions Prioritaires 2004-2006 du PRGB, la troisième partie discute des mesures qui seront susceptibles de renforcer davantage les performances pour les 16 indicateurs d'évaluation. La dernière partie du rapport présente les conclusions et les efforts faits par les bailleurs pour appuyer les réformes de la gestion des finances publiques au Burkina Faso.

II. EVALUATION DES CAPACITES DE SUIVI DE L'EXECUTION DES DEPENSES

A. Elaboration du budget

5. **Champ d'application du rapport budgétaire (indicateur 1).** Le secteur des administrations publiques tel que défini au Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) de 2001 inclut les collectivités locales ainsi que les établissements publics à caractère non commercial, qui sont regroupés sous l'intitulé « Etablissements Publics de l'Etat » (EPE).² Ces entités disposent d'une certaine autonomie financière, dans le sens où la majorité d'entre elles sont autorisées à percevoir des recettes—redevances, produits de ventes, et cetera—ne figurant pas dans le Budget de l'Etat. Il convient de noter que la plupart de leurs ressources financières proviennent des subventions de l'Etat qui sont inscrites dans la loi de finances. La tutelle technique est assurée, en ce qui concerne les collectivités locales, par la Direction Générale du Développement des Collectivités Locales placée auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation. Pour ce qui est des EPEs, la tutelle financière est assurée par le Ministère des Finances et du Budget, et les aspects financiers relatifs aux EPEs sont examinés lors de l'Assemblée Générale des Sociétés d'Etat consacrée aux EPEs.

6. Malgré l'adoption de différents textes visant à la décentralisation par le gouvernement burkinabè, à ce jour, le niveau de la décentralisation est faible. Les communes et des comités provinciaux représentent les seules structures décentralisées jusqu'en 2003.³ Elles disposent de ressources et effectuent des dépenses très limitées (environ 13 milliards de FCFA) par rapport au budget national. Les collectivités locales déposent leur budget annuellement auprès de la Commission Technique Interministerielle, co-présidé par le Directeur Général de Collectivités Locales et le Directeur Général du Budget. Toutes structures de l'Etat, y compris les collectivités locales, EPE, et les entreprises publiques rendent compte annuellement de leurs recettes et dépenses et déposent leurs comptes auprès de la Cour des comptes.⁴  gouvernement a également commencé les travaux pour automatiser les

² Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ne font pas partie des EPEs.

³ L'Assemblée nationale a supprimé en août 2003 la fonction des provinces comme collectivités locales avec des dispositions transitoires. Les régions assument la fonction d'une collectivité locale.

⁴ La mission a pu disposer du rapport annuel des EPEs de l'année 2002.

opérations des collectivités locales avec le logiciel de comptabilité intégrée des collectivités locales (CICL), qui est au stade expérimental. Le CICL permettra de produire éventuellement un TOFE élargi mensuelle sur la base des ordonnancements, comprenant les opérations des collectivités locales et se rapprochant du champ du TOFE de l'UEMOA.

7. Le tableau A1 résume les flux financiers des collectivités et des EPE recensés par le Ministère des Finances et du Budget. Compte tenu du fait qu'il n'existe à ce stade aucune consolidation des recettes et des dépenses du secteur public, il incombe de cerner le poids relatif de ces deux sous-secteurs, sans tenir compte des subventions de l'Etat qui passent par la loi de finances. En tant que donnée pertinente du tableau, le total des recettes sans les subventions de l'Etat, s'élèvent à 14,7 milliards de FCFA pour les collectivités locales et à 20,6 milliards pour les EPEs, ce qui donne un total de 35,3 milliards de FCFA.⁵ Comme base de comparaison, la loi de finances rectificative de l'exercice 2002 prévoyait des dépenses de 515,5 milliards de FCFA, y compris 52 milliards au titre des exonérations fiscales. Les dépenses autofinancées qui échappent à la loi des finances s'élèvent donc à environ 6,8% des dépenses totales en 2002.

8. Globalement, l'information budgétaire disponible auprès des différents départements ministériels correspond à la définition du secteur des administrations publiques telle que proposée par le MSFP de 2001. La taille des recettes et des dépenses des EPE et des collectivités locales qui échappent à la loi de finances est limitée. Toutefois, à ce stade, le gouvernement n'a pas encore engagé une procédure de consolidation de cette information (ni à priori ni à postériori), qui est requise pour assurer le suivi des dépenses du secteur public dans la définition du MSFP. *La notation de cet indicateur est B.*

9. **Ampleur des dépenses financées par des sources extrabudgétaires (indicateur 2).** La loi de finances n'inclut pas l'intégralité des flux financiers des administrations couvertes mais les dépenses non recensées dans les rapports budgétaires sont relativement faibles. En particulier, le budget ne reflète pas les contributions des prestataires pour un certain nombre des services publics, notamment les paiements directs aux EPEs pour lequel le budget n'enregistre que la subvention de l'Etat au budget. Les EPEs s'autofinancent à hauteur de 25-30% en moyenne. Néanmoins, toutes les recettes et dépenses des EPEs peuvent être retracées dans leur budget et dans les rapports annuels (voir ci-dessus) qui sont déposés auprès du Ministère des Finances et du Budget et la Cour des comptes.⁶


10. Il existe également des ressources limitées venant des pénalités ou d'autres recettes extrabudgétaires qui sont gérées individuellement par les différents départements ministériels et dont les ministères doivent rendre compte à une commission présidée par le receveur général. Le reversement des recettes auprès des régies ministérielles est inscrit en partie au

⁵ Les communes reçoivent 10% de la taxe spécifique sur les produits pétroliers (TPP). Ces recettes sont considérées comme des recettes propres et elles ne sont pas inscrites dans la loi de finances.

⁶ Des paiements des associations parents-élèves pour les écoles primaires et les contributions des prestataires au fonctionnement des centres sanitaire gérés par les comités autonomes ne sont pas considérés comme dépenses de l'état pour cette évaluation étant donné le caractère associatif et autonome de ces institutions, même s'ils remplissent une fonction publique.

niveau des dépenses communes interministérielles et incluses dans la loi des finances pour un montant de 1 milliard de FCFA.⁷ Néanmoins, cette inscription ne couvre pas l'intégralité des recettes et dépenses des fonds au sein des ministères. L'existence des fonds d'équipement et des fonds communs financés par des régies ministérielles, qui s'élèvent à environ 4 milliards de FCFA diminue la transparence de la loi de finances et une inscription budgétaire de toutes recettes et dépenses au budget serait souhaitable. Ces recettes et dépenses sont fortement concentrées sur le Ministère des Finances et du Budget et l'Assemblée Nationale a déjà demandé de rendre compte de l'utilisation des ces fonds au cours des discussions de la loi de finances 2004. Toutefois, la mission n'a pas pu constater des dépenses financées par des sources extrabudgétaires excédentaire à 3% des dépenses totales de 515,5 milliards de FCFA inscrites dans la loi des finances 2002. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été atteint.*

11. **Fiabilité du budget comme guide d'exécution (indicateur 3).** En 2002-03, le gouvernement a fait des efforts importants pour rendre les recettes et les dépenses (hors financement extérieur) inscrites dans la loi de finances plus proches du programme financier appuyé par le FMI. Concernant les recettes de l'Etat, les lois des finances présentaient systématiquement un niveau de recettes qui ne pouvait pas être atteint. Par conséquent il y avait des écarts importants entre la programmation financière convenue avec le FMI et la loi de finances, entraînant une régulation de crédits budgétaires votés par la loi de finances au cours de l'exercice budgétaire. Toutefois, la régulation était sélective en réduisant largement les dépenses non-prioritaires (voir la revue des dépenses publiques 2004). Avec l'élaboration du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) avant la préparation d'une circulaire budgétaire, les prévisions des recettes sont devenues plus fiables et plus cohérentes avec le programme financier du gouvernement appuyé par le FMI et les régulations des crédits budgétaires sont moins importantes.

12. Au niveau des dépenses globales, les dépassements des crédits sont plutôt rares et ne sont pas systématiques. Selon les chiffres disponibles des lois de règlement, en 2000-02 la loi de finances (hors des dépenses financées sur ressources extérieures et la dette) a été exécutée entre 91% et 96%. s dépassements concernent en général les crédits évaluatifs (dépenses liées aux salaires et la dette). Néanmoins, pour certaines catégories de dépenses, notamment les dépenses de téléphone, d'eau et d'électricité, on peut également constater des dépassements importants en 2001 et 2002. Des efforts ont été faits avec la loi des finances 2003 pour mieux doter ces lignes budgétaires. Globalement, sur les trois dernières années l'écart budgétaire (dépenses exécutées selon les lois de règlement par rapport à la dotation budgétaire) était inférieur à 5% des dotations de la loi des finances (hors investissements sur financement extérieur et la dette) pendant 1 an sur 3 (voir tableau A2). Toutefois, il existe de très fortes disparités selon les titres et les sections, ainsi l'écart budgétaire de plusieurs services votés dépasse 10%. Il faut noter que les faiblesses du suivi des investissements sur financement extérieur (voir ci-dessous) ne permettent pas d'avoir des taux d'exécution fiables par voie des lois de règlement. Toutefois, selon la revue des dépenses publiques 2004, des taux d'exécution des dépenses en capital sur financement extérieur et des dépenses au

⁷ Titre 4, section 99, chapitre 32106, article 64, paragraphe 649, rubrique 91 de la loi de finances 2004.

titre de l'initiative PPTE restent faibles à environ 70% et des efforts supplémentaires devraient être faits dans la mobilisation et l'exécution de ces ressources. *La notation de cet indicateur est B et le critère standard a été atteint.*

13. **Inclusion du financement extérieur (indicateur 4).** La couverture des dons et prêts projets des bailleurs de fonds dans la loi de finances et les données portant sur l'exécution du budget est incomplète et les rapports sur les décaissements des prêts et dons sont préparés avec des délais considérables et sont souvent très éloignés des données du Comité de l'Aide au Développement (CAD).⁸ Concernant la préparation du budget, la loi des finances représente une image partielle des projets en cours d'exécution sur financements extérieurs, en particulier ceux financés par dons, et elle n'inclut pas des informations sur les investissements pour lesquels un financement extérieur sera recherché. Le budget de l'Etat présente donc seulement une information partielle sur les dépenses de l'Etat pendant la période couverte. Le titre VI reprend l'information du programme des investissements publics (PIP) mais ne recense pas d'une manière exhaustive les projets. Les différents bailleurs notent souvent des écarts importants entre leurs prévisions et celles de la loi des finances. Le manque d'information fiable et exhaustive dans la loi de finances complique également le suivi de décaissements au sein des systèmes du suivi budgétaire comme le circuit informatisé de la dépense (CID).

14. La direction générale de la coopération (DGCOOP) émet des demandes de décaissements des prêts et dons extérieurs et assure le suivi des ordres de paiements. Le traitement des dépenses en capital sur financement extérieur est isolé du circuit de traitement des autres dépenses dont l'exécution est retracée à toutes les étapes dans le CID. Malgré les efforts d'intégration des données au CID, l'établissement des liens informatique avec le CID et plusieurs formations au sein de la DGCOOP sur le module des financements extérieurs, aucune information sur les décaissements est actuellement disponible dans le CID. Une mission d'assistance technique de l'AFRITAC en février 2004 a conclu que le module existant du CID pour le suivi des décaissements n'est pas fonctionnel et qu'une solution alternative devrait être trouvée pour effectuer le suivi des financements extérieurs.

15. La DGCOOP prépare la situation des décaissements mensuellement pour la préparation du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) par les services du Secrétariat Permanent pour le Suivi des Programmes et Politiques Financiers (SP-PPF). Toutefois, des révisions très importantes des données sont souvent nécessaires réduisant la lisibilité de l'activité de l'Etat (globalement et par secteur) et entraînant des changements au niveau du cadrage macroéconomique. La lenteur du traitement des informations par la DGCOOP s'explique en partie par le manque d'informations sur les décaissements des dons qui sont fournies par certains bailleurs de fonds en fin d'année. L'intégration des données au CID souffre des informations incomplètes au niveau de la loi de finances. Dans l'intérêt d'un suivi rapproché des dépenses prioritaires, y compris celles financées par l'extérieur, le gouvernement devrait faire des efforts pour un meilleur suivi des dépenses en capital sur financement extérieur. Une réflexion est en cours, avec l'assistance technique de l'AFRITAC

⁸ Le dernier rapport de la DGCOOP sur le financement extérieur couvre l'année 2001.

et de la Commission européenne, pour améliorer à court terme le suivi manuel des décaissements afin de mieux préparer son informatisation. On note aussi que selon l'organigramme en vigueur du Ministère des Finances et du Budget le suivi des décaissements devrait être assuré par la Direction de la Dette Publique de la DGTCP. Toutefois, malgré le changement des attributions, le travail est encore assuré par la DGCOOP. Afin d'éviter les effets néfastes sur la motivation des agents chargés du suivi des décaissements, il serait important de clarifier les attributions et d'assurer la cohérence entre les attributions et les travaux effectués par les agents des différentes directions.

16. Globalement, la difficulté des pays du Sahel face à la comptabilité des flux de l'aide étrangère, était également le sujet d'une étude du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE en 2001.⁹ L'étude a comparé l'estimation de la moyenne des flux de l'aide publique au développement (APD) en 1997 et 1998, faite par le CAD de l'OCDE, majorés par certains ajustements afin d'inclure des bailleurs de fonds non membres de l'OCDE, avec les chiffres enregistrés par les Ministères des Finances dans les TOFEs des quatre pays faisant l'objet de l'étude, à savoir le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal. Le tableau A3 éclaire l'écart calculé pour le Burkina Faso selon les différentes sources de l'aide. Pour les objectifs de la présente étude, la mission a actualisé les résultats de l'étude OCDE en reprenant la comparaison des chiffres CAD / loi de finances pour 2002, la dernière année pour lequel ils sont disponibles. Pour cette année on dispose également des données recensées par le FMI dans son rapport en date du 5 mars 2004. Le tableau A4 reprend les trois séries en question. Il ressort du tableau que les divergences relatives aux données relevées par le CAD, le FMI et la loi de finances restent importantes. A l'égard du total brut de l'aide, les ratios : prévisions de la loi de finances / données du CAD et du FMI s'élèvent à 46,1% et 70,1% respectivement, tandis que les ratios relatifs au total net de l'aide ne sont que de 37,2% et 57,5%, respectivement. Le rapport de l'étude OCDE (pages 32 à 34) attribue l'écart à plusieurs causes, à savoir (i) le soutien direct d'un bailleur de fonds hors du cadre budgétaire des pays récipiendaires ; (ii) l'assistance technique autonome, hors projet ; (iii) les dépenses réalisées en dehors du territoire national des pays récipiendaires ; (iv) les divergences dans la définition du décaissement ; (v) la couverture insuffisante des systèmes d'information nationaux, notamment en ce qui concerne des projets ou actions déclarés par les bailleurs de fonds et qui ne figurent pas dans le budget d'investissement. *La notation de cet indicateur est C.*

17. **Classification (indicateur 5).** Le gouvernement a adopté en 2003 la nomenclature budgétaire selon la directive 98-4 de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). La nouvelle nomenclature, qui a été appliquée à partir du Budget 2004 et intégrée au CID, comprend des définitions détaillées des dépenses par nature et par destination (services). La classification par nature qui est plus détaillée est liée au plan comptable de l'Etat, à la classification économique et à une ligne correspondante du TOFE. La nomenclature comprend également une classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) et une classification économique qui regroupe la classification par nature.

⁹ *La comptabilisation des flux d'aide – Un examen de la situation dans quatre pays du Sahel*, document OCDE SAH/D(2001)520, Décembre 2001.

La CFAP de l'UEMOA comprend 14 fonctions et 126 sous-fonctions et est suffisante pour produire des données fiables pour le suivi des dépenses prioritaires. Néanmoins, la classification fonctionnelle n'est pas liée aux budgets-programme qui sont préparés indépendamment de la loi des finances par chaque ministère. Les budgets-programmes disposent de tableaux de passage entre la classification administrative et la présentation programmatique. Toutefois, les budgets-programmes ne sont pas mis à jour après l'arbitrage budgétaire et ne sont pas intégrés dans le suivi au sein du CID. L'exécution du budget voté ne peut pas être traduite directement en exécution des budgets-programmes.¹⁰ *La notation de cet indicateur est B et le critère standard a été atteint.*

18. **Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté (indicateur 6).** Les dépenses de réduction de la pauvreté sont retracées dans la loi de finance à travers les crédits budgétaires ordinaires et les allocations du compte spécial de lutte contre la pauvreté. Ce dernier est crédité de ressources venant des allègements de la dette au titre de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE) et autorise des dépenses supplémentaires pour des secteurs prioritaires. Les dépenses du compte spécial sont classifiées selon la nomenclature budgétaire adaptée aux comptes spéciaux. Le gouvernement, sous l'égide du FMI, a choisi la procédure du compte spécial afin de permettre le report des dépenses au titre de l'initiative PPTE entre les exercices budgétaires étant donné que pendant les exercices 2000, 2001, et 2002, le compte spécial n'était pas disponible au début de l'année et ne pouvait pas être exécuté intégralement au cours de l'année.

19. Le recensement des dépenses prioritaires se fait depuis 2000 en ajoutant les dépenses prioritaires tirées de la classification administrative du budget aux dépenses effectuées au titre du compte spécial PPTE. Les données de l'exécution du budget selon la classification administrative et les données du compte spécial « PPTE » sont disponibles avec des délais très courts auprès du CID. L'utilisation de la classification administrative en ajoutant les dépenses du compte spécial permet de comparer les dépenses prioritaires selon la définition du gouvernement avant et après l'adoption du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Néanmoins, un suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté par administration ou seulement avec le compte spécial « PPTE » (au titre d'un fond virtuel de lutte contre la pauvreté) est imparfait. La classification administrative (et la nouvelle classification fonctionnelle) ne fait pas ressortir les dépenses de réduction de la pauvreté, car elle n'est pas suffisamment discriminatoire. Le compte PPTE, qui ne groupe que des dépenses financées avec les ressources de l'initiative PPTE, n'est pas exhaustif. Une intégration d'une classification pour toutes les dépenses de la lutte contre la pauvreté dans la classification fonctionnelle sera nécessaire afin de mieux suivre ces dépenses.

20. Il faut aussi noter que la tendance des années précédentes d'inscrire une grande partie des dépenses des services de l'eau, l'électricité et de téléphone dans la ligne des dépenses communes réduit la lisibilité du budget administratif en terme des dépenses de réduction de la pauvreté parce qu'une partie de ces dépenses sert au fonctionnement des ministères en

¹⁰ Ceci n'est pas strictement nécessaire pour atteindre la notation standard de ce critère. Le suivi des budgets-programmes est traité dans la revue des dépenses publiques 2004.

charge de l'enseignement de base et de la santé. Le gouvernement est en train de recenser ses dépenses pour les années précédentes afin de mieux présenter les efforts faits pour l'augmentation des crédits des ministères prioritaires et une réflexion est en cours pour éclater ces dépenses dans la loi des finances 2005. Finalement, la lisibilité des dépenses de réduction de la pauvreté bénéficiera d'une amélioration du suivi des dépenses en capital sur financement extérieur (voir ci-dessus). *La notation de cet indicateur est B.*

21. **Intégration des prévisions à moyen terme (indicateur 7).** Depuis 2000, le gouvernement burkinabè prépare annuellement un CDMT pour une période de 3 ans. Toutefois, les premiers CDMTs ont été élaborés tardivement et n'ont pas pu servir à l'élaboration de la loi des finances. Le lien entre le budget annuel et le CDMT était donc faible. Néanmoins, en 2002 et 2003 le gouvernement a adopté le CDMT en avril et a intégré ses prévisions de recettes et les plafonds explicitement dans la circulaire budgétaire qui a été signée par le Président du Faso en mai. Les projets de loi de finances des années 2003 et 2004 étaient donc issus directement du CDMT et reflétaient ses priorités même si, à la fin, les arbitrages gouvernementaux et parlementaires ont apporté quelques changements.

22. La préparation du CDMT a fait partie d'un processus d'appropriation par les ministères sectoriels depuis 2000. Au stade actuel, le CDMT prend une place importante dans la détermination des allocations budgétaires. Au début du processus d'élaboration du CDMT, les responsables du MFB établissent un cadrage macroéconomique et les plafonds du CDMT sur la base des recettes attendues et de l'aide extérieure programmée. Ensuite, les plafonds des différents ministères sont établis par les arbitrages avec le MFB qui se basent sur la programmation (y compris des budgets-programmes) des ministères sectoriels. Les plafonds établis par ce processus guident la préparation du budget administratif ainsi que la révision des budgets programmes. Les prévisions du CDMT sont cohérentes avec les prévisions à moyen terme du CSLP et des programmes financiers soutenus par le FMI. Ils reflètent dans leurs allocations sectorielles les priorités du gouvernement (par exemple une croissance des dépenses de l'éducation). Le CDMT comprend et identifie les dépenses financées sur les ressources PPTTE et permet de suivre l'allocation des ressources venant de l'allègement de la dette. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été atteint.*

B. Exécution du budget

23. **Arriérés (indicateur 8).** Le suivi rapproché de la chaîne des dépenses (engagement, liquidation, mandatement, paiement) au sein du CID permet à la DGB et la DGTCP d'assurer les paiements réguliers des obligations de l'Etat. Le Ministère des Finances et du Budget, par voie de la Commission de suivi de délai des paiements (CODEP), suit les dépenses mandatées et assure leur paiement dans les délais requis par la réglementation du Burkina Faso. Pour limiter toute possibilité des arriérés de paiement, les engagements budgétaires sont limités par la DCCF, en collaboration avec la DGB et des administrateurs de crédits, en fonction des liquidités disponibles et en assurant l'exécution des dépenses prioritaires. Pour les achats des biens et services, la réglementation obéit à la définition des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques selon laquelle des arriérés de paiement sont des

dépenses mandatées et non payées pendant une période de 90 jours. Le service de la dette et les salaires sont considérés dus à l'échéance.

24. Comme certifié par les revues du programme soutenu par la FRPC du FMI, le Burkina Faso n'a pas accumulé des arriérés en 2002 et 2003. Selon les dernières statistiques, à la date du 31 décembre 2003, le gouvernement n'avait pas d'arriérés et les paiements en instance (dépenses mandatées non encore payées) hors compte spécial « PPTE » s'élevaient à environ 300 millions de FCFA (moins de 0,1% de dépenses totales inscrites dans la loi des finances rectificative 2003).¹¹ Au cours de l'année les instances de paiements ont atteint un niveau maximal de 5,2 milliards de FCFA jusqu'avant l'arrêt des engagements à fin novembre 2003. Le gouvernement a aussi fait quelques efforts pour accélérer la liquidation des dépenses et leur paiement. Selon le rapport de mise en oeuvre du CSLP, le délai moyen entre la liquidation et le paiement a été ramené de 57 jours en 2001 à 42 jours en 2002 et 47 jours en 2003.¹² *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été dépassé.*

25. **Efficacité du système de contrôle interne (indicateur 9).** Le contrôle interne de l'exécution budgétaire est assurée par la Direction Centrale du Contrôle Financier (DCCF) pour le contrôle a priori et par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et d'autres inspections pour le contrôle a posteriori, ainsi que la Haute Autorité pour la Coordination de la Lutte contre la Corruption (HACLC), créée en 2003. Les agents de la DCCF assurent la conformité des engagements et des liquidations avec la réglementation budgétaire et le visa électronique de la DCCF au CID est requis pour engager ou liquider des dépenses. Ce contrôle à priori est exécuté et les dossiers non-conformes à la réglementation sont rejetés. La DCCF vérifie également la moralité des engagements et liquidations. Un arrêté du Ministre des Finances et du Budget sur la moralité de la dépense est en cours d'adoption, et la DCCF finalise actuellement un référentiel de prix de manière à mieux suivre les surfacturations. L'application du contrôle de moralité qui donne un pouvoir important à la DCCF, est souvent source de conflits entre les administrateurs des crédits et la DCCF. Finalement, dans le contexte de la vérification des liquidations, la DCCF intervient aussi dans le contrôle physique des livraisons des travaux et des matériaux par voie d'un comité de suivi des réalisations physiques. Le contrôle de la DCCF est salubre, car il joue un rôle important en terme de prévention. Certaines vérifications effectuées par la DCCF sont reprises par les comptables publics de la DGTCP avant de procéder au paiement. Les taux de rejets au niveau du comptable public montrent tout de même certaines failles dans le mode et le processus de contrôle niveau de la DCCF. L'efficacité des contrôles à priori et à posteriori est aussi diminuée par l'absence d'une comptabilité matière comme déjà constaté par le rapport CFAA en 2002.

26. La DCCF dispose actuellement de 160 agents de contrôle, dont 12 ont le droit de donner le visa au sein du CID. Afin d'accélérer l'exécution de ses contrôles la DCCF a placé

¹¹ Le paiements en instance du compte spécial « PPTE » s'élevaient à environ 4 milliards de FCFA reflétant le rythme accéléré de son exécution à fin de l'année. Le compte ne suit pas le calendrier budgétaires concernant la clôture de ses opérations.

¹² Néanmoins, ces statistiques ne comprennent qu'une partie du budget de fonctionnement.

six agents à visa définitif dans quelques ministères sectoriels avec accès au CID. Néanmoins, la lourdeur des différentes procédures de vérification de la chaîne des dépenses avec une concentration des activités sur la régularité des documents peut avoir un impact sur les délais dans l'exécution du budget. Dans ce cadre, la DCCF participe dans le cadre du CODEP à la relecture de la nomenclature des pièces justificatives et de réduire le nombre de jours de traitement des dossiers de 8 à 5. Elle estime que une augmentation de ses effectifs à 250 agents sera nécessaire afin d'accélérer significativement la rapidité et l'efficacité des opérations.

27. L'IGF effectue des contrôles et des audits des services du Ministère des Finances et du Budget à sa propre discrétion ou à la demande du Ministre des Finances et du Budget. Généralement, l'IGF établit une liste des services à contrôler au début de l'année et exécute les contrôles au fur et à mesure au cours de l'année si les saisies particulières le permettent. Le choix des services à contrôler suit en partie une logique de rotation afin d'assurer le contrôle périodique de chaque service mais la périodicité prend aussi en compte les résultats des contrôles antérieurs. Etant donné le niveau insuffisant des effectifs souvent l'IGF ne peut pas exécuter son programme de travail au cours de l'année, en particulier suite à son implication croissante dans les audits des projets. En tout état de cause, le volume des dépenses audités par cette structure reste trop faible pour jouer sur le comportement des intervenants aux différentes étapes de la mise en concurrence et de l'exécution des marchés.

28. Plusieurs inspections interviennent dans le contrôle à posteriori de l'exécution du budget notamment l'Inspection Générale d'Etat (IGE), le service de contrôle rattaché au Premier Ministère. Les inspections disposent généralement d'agents de grande expérience en la matière et produisent des rapports exhaustifs sur la gestion des services et des entreprises publiques. Néanmoins, vu la taille des services à contrôler, les inspections ne sont pas toujours en mesure d'assurer un contrôle régulier.

29. La HACLC, mise en place le 31 décembre 2001 par décret No 2001-773/PRES/PM/MEF portant création, attributions, composition et fonctionnement de la HACLC, a démarré son travail en avril 2003. Au début de l'année 2004, l'institution disposait de neuf cadres ayant des formations différentes, dont magistrat, gendarme, ingénieur, médecin, administrateur civil, et cetera. Durant les huit derniers mois de l'année, l'HACLC a examiné 26 dossiers d'enquête ouverts par l'IGE, ainsi que 14 dossiers ouverts par l'IGF. Déjà dans la première quinzaine de l'année 2004, l'HACLC a présenté son rapport annuel de l'année 2003 au Premier Ministre. Ce rapport reste confidentiel, mais dans une conférence de presse tenue le même jour, le président de l'institution a fait état de dix dossiers ayant entraîné à l'Etat un manque à gagner de 3 milliards de FCFA. Bien que la déclaration à la presse n'ait pas mentionné les noms des personnes soupçonnées d'avoir commis les malversations en question, le président, a nommé publiquement les entités ainsi que les manques à gagner. Or, l'HACLC n'a pas le pouvoir d'engager des poursuites judiciaires concernant ces dossiers. La décision concernant la suite à y donner revient au gouvernement.

30. Le renforcement des effectifs du contrôle a posteriori, la clarification du statut des inspecteurs ainsi qu'un suivi plus rapproché de la mise en oeuvre des recommandations des inspections en collaboration avec la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption (HACLIC) sont nécessaires afin d'assurer un contrôle à posteriori plus efficace et l'imposition rapide de sanctions. *La notation de cet indicateur est B.*

31. **Des enquêtes de suivi (indicateur 10).** Depuis plusieurs années, le gouvernement a engagé un processus de déconcentration budgétaire afin d'améliorer les services de base. Toutefois, l'exécution du budget de l'Etat est encore largement centralisée. Afin de vérifier la qualité des services de base, le gouvernement a demandé à l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) d'entreprendre des enquêtes annuelles auprès des services déconcentrés et des utilisateurs. Les résultats de ces enquêtes sont présentés dans les rapports annuels de mise en oeuvre du CSLP. Les enquêtes présentent, sur la base d'un échantillon, les ressources qui arrivent dans les structures périphériques, en particulier les centres de santé et écoles primaires (craies, bic, cahiers, livres...), et vérifient les coûts de l'éducation de base (coûts d'inscription et contribution aux associations des parents d'élèves) et le coût de certains actes médicaux (accouchement, césarienne.). A titre d'exemple, la dernière enquête pour l'année 2002 montre qu'en moyenne une école disposait d'un montant de ressources publiques (hors salaire de l'instituteur et des investissements) d'environ 11.000 FCFA par salle de classe et par an. Les enquêtes comprennent également un volet qui évalue la satisfaction des utilisateurs des prestations de l'Etat. Il serait important d'exploiter davantage les résultats de ces enquêtes pour définir des actions pour le renforcement des services de base. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été dépassé.*

32. **Le rapprochement des données budgétaires et bancaires (indicateur 11).** Le gouvernement prépare un TOFE mensuel pour le suivi des finances publiques. Le TOFE sur base engagement est un outil statistique préparé par les services du SP-PPF, qui disposent à cet effet mensuellement avec un délai de 2 à 3 semaines des informations sur les recettes encaissées par la DGI, la DGD et la DGTCP, de la situation d'engagements du CID de la DGB, et de la situation provisoire des décaissements de l'extérieur de la DGCOOP. Les services disposent également de la situation comptable de l'ensemble des paiements effectués par la DGTCP, des comptes bancaires de la DGTCP ainsi que les statistiques de la position nette du Gouvernement (PNG) et de la position nette du Trésor (PNT) établies par l'agence nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). De plus, depuis mars 2003, la DGTCP arrête les balances du Trésor mensuellement ce qui permettra à partir du deuxième semestre 2004 de produire un TOFE « comptable ».

33. L'ensemble des informations permet un rapprochement mensuel de la PNT de la BCEAO avec i) les paiements de dépenses de l'Etat et ii) la variation de la PNT selon la comptabilité de la DGTCP. Généralement les écarts entre les statistiques du Ministère des Finances et du Budget et celles de la BCEAO peuvent être résolus et sont normalement inférieurs à 0,5% des dépenses totales. Toutefois, la résolution des écarts prend souvent du temps à cause des délais importants de la notification à la BCEAO par les banques commerciales sur la variation des dépôts dans les comptes de l'Etat, notamment des comptes des projets hors du Trésor public. Les statistiques peu fiables sur les décaissements des dons

entraînent des difficultés pour le rapprochement des statistiques. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été atteint.*

C. Rapport budgétaire

34. **Régularité des rapports budgétaires internes (indicateur 12).** Vu la centralisation et l'informatisation de l'exécution du budget, le Ministère des Finances et du Budget dispose des rapports budgétaires dans les délais très courts. Les régies des recettes (DGI, DGD, DGTCP) préparent des rapports hebdomadaires fiables sur les déclarations et les recouvrements des impôts et des taxes. Au niveau des dépenses, le ministère dispose au CID à tout moment de la situation des engagements, liquidations, mandatement et paiements des dépenses sur financement intérieur, et selon les besoins, les rapports à l'attention du Ministre des Finances et du Budget sont préparés une fois par semaine ou dans des délais plus courts. L'ensemble de ces informations et les délais de leur disponibilité sont suffisants pour un pilotage efficace de la mise en oeuvre du budget de l'Etat. Formellement, le comité de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie, présidé par le Ministre des Finances et du Budget, réunit mensuellement tous les départements concernés, assure le suivi des dépenses et s'assure que les engagements de l'Etat correspondent à la liquidité projetée. Par ailleurs, le Ministre des Finances et du Budget soumet trimestriellement un rapport sur l'exécution du budget au Conseil des ministres. Il n'existe pas de document publié régulièrement pour information accessible au public. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été dépassé.*

35. **Les rapports budgétaires périodiques assurent le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté (indicateur 13).** Cet indicateur est corrélé avec l'indicateur n°6. Dans la mesure où les dépenses de réduction ne sont pas clairement identifiées, il est difficile d'en faire un suivi efficace. Néanmoins, on peut préciser que les rapports budgétaires périodiques tirés du CID sont disponibles selon la classification de l'UEMOA, y compris la classification fonctionnelle. Ils retracent également l'exécution du compte spécial « PPTE ». Globalement, les rapports disponibles permettent de suivre l'exécution des dépenses de réduction de pauvreté sur la base de la classification administrative (par ministère et titre) et la classification fonctionnelle de l'UEMOA. Ils permettent de protéger les dépenses de réduction de la pauvreté en consultation avec les ministères sectoriels si une régulation des dépenses devient nécessaire. Toutefois, comme il a été souligné ci-dessus, la classification administrative bien qu'elle soit suffisante pour suivre les grandes masses budgétaires, n'est pas suffisamment précise pour identifier les dépenses de lutte contre la pauvreté et la classification fonctionnelle de l'UEMOA n'identifie pas précisément des dépenses de lutte contre la pauvreté. Le compte spécial « PPTE » n'est pas suffisamment exhaustif pour permettre un suivi de toutes les dépenses de lutte contre la pauvreté. Globalement, bien qu'une classification fonctionnelle existe, le suivi de ces dépenses laisse à désirer. Les rapports de suivi ne sont pas publiés. *La notation de cet indicateur est B.*

36. **Les transactions sont enregistrées dans les comptes dans les délais opportuns (indicateur 14).** Toutes les transactions budgétaires de la chaîne des dépenses (engagements, liquidations, ordonnancements) sont saisies et enregistrées en temps réel sur le CID et les paiements des dépenses sont enregistrés en temps réel dans les comptes du Trésor sur le logiciel CIE. Afin de permettre un dénouement régulier des opérations budgétaires à la fin de l'année, les engagements des dépenses du titre 3 (matériel) sont arrêtés le 20 novembre et le CID est verrouillé, mais les engagements de certaines dépenses (notamment la dette, les salaires, et les transferts) peuvent continuer jusqu'à fin décembre. Les dépenses engagées et non encore payées au 31 décembre peuvent être liquidées, mandatées et payées pendant la période complémentaire de deux mois, jusqu'à fin février. Tous les paiements effectués jusqu'en fin février sont enregistrés pendant cette période dans les comptes du Trésor. Toutes les dépenses non encore payées à fin février sont dégagées et réengagées sur les crédits budgétaires de l'exercice suivant. Ce « nettoyage » de la chaîne des dépenses et du CID peut prendre quelques semaines après la fin de la période complémentaire. Afin de faciliter la mise en place du budget 2004 et la production des comptes de gestion, le gouvernement a fait des efforts considérables en 2003 visant à arrêter les engagements en fin d'exercice qui visiblement ne pouvaient plus être exécutées et payées pendant la période complémentaire. En tout état de cause, les opérations budgétaires liées à ce « nettoyage » de la chaîne des dépenses après la fin de la période complémentaire sont sans conséquence pour la situation des paiements et la situation comptable du Trésor. L'enregistrement des transactions de routine aux comptes du Trésor est donc terminé pendant une période de deux mois suivant la clôture de l'exercice.

37. Sur la base de la situation comptable à fin février (N+1) le Trésor arrête les balances du Trésor et la balance générale des comptes de l'année N, ce qui peut entraîner des écritures comptables de régularisation. Les balances sont généralement disponibles pendant 45 jours après la fin de la période complémentaire (fin février). Après l'établissement des comptes définitifs, le Trésor Public prépare les comptes de gestion qui servent à l'évaluation de la conformité par la Cour des comptes de la loi de règlement (voir ci-dessous). Le gouvernement s'est engagé à produire les comptes de gestion de l'exercice 2003 au premier semestre 2004. *La notation de cet indicateur est A et le critère standard a été atteint.*

38. **Ponctualité de l'information financière vérifiée (indicateur 15).** En 2002 et 2003, les services du Ministère des Finances et du Budget ont entrepris un travail important de rattrapage de la production des lois de règlement pour les exercices budgétaires 1995-2001. La création de la Cour des comptes et sa mise en fonction en juin 2002 a établi les conditions suffisantes pour une évaluation indépendante des lois des règlements et l'avis de conformité de la Cour des comptes est transmis avec chaque loi de règlement à l'assemblée nationale. Toutefois, le statut des juges des comptes ne leur permet pas encore l'indépendance souhaitable. En 2003, les lois de règlement des années 1995 à 2001 ont été transmises par le gouvernement et votées par l'assemblée nationale. Après ces efforts considérables qui ont pesé lourdement sur les services de la DGB pendant l'introduction de la nouvelle nomenclature budgétaire, le gouvernement s'attèle maintenant à respecter les normes édictées par la nouvelle loi relative aux lois de finances qui prévoit de soumettre la loi de règlement à l'assemblée nationale dans une période de 12 mois suivant la fin de l'exercice. Le projet de loi

de règlement 2002 est en cours d'examen par la Cour des comptes et le délai de 12 mois pour l'adoption des lois de règlement devrait être respecté avec la loi de règlement 2003.

39. Concernant l'avis de conformité de la Cour de comptes, il faut constater que la Cour n'a pas encore pu examiner les comptes de gestion avec les lois de règlement. Bien que les lois de règlement 1995-2001 examinées par la Cour des comptes soient accompagnées d'une situation comptable des trois comptables principaux de l'Etat (le Payeur Général, le Receveur Général, l'Agent Comptable Central du Trésor), la Cour de comptes n'a pas pu disposer des pièces justificatives qui font partie intégrale des comptes de gestion et seules permettent une évaluation indépendante de la gestion financière. Afin de respecter l'obligation de rendre compte, la DGTCP a engagé une procédure d'apurement administratif des comptes de gestion 1984-2000 qui n'ont pu être rétablis qu'avec grande difficulté. Egalement, la DGTCP et la Cour des comptes se sont accordés en 2003 sur la contenance de la transcription des chiffres des comptes ce qui a permis de transmettre des comptes de gestion des exercices 2001 et 2002 avant fin juin 2004. De plus, la DGTCP a fait des efforts importants pour réduire les délais de la production de balances afin d'être en mesure de produire les comptes de gestion avant la transmission des lois de règlement à la Cour des comptes. Les balances des années 2001 et 2002 ont été produites en 2003 et depuis mars 2003 la balance générale du Trésor est arrêtée mensuellement permettant de disposer de la balance générale trois mois après la clôture de l'exercice budgétaire. Le gouvernement compte soumettre les comptes de gestion de l'exercice 2003 à la Cour des comptes avec le projet de la loi de règlement 2003 avant fin juin 2004, permettant l'examen dans les délais prescrits par la loi à partir de 2004. *La notation de cet indicateur est C.*


D. Passation des marchés publics

40. **Efficienc e et efficacité du système de passation des marchés publics (indicateur 16).** Suite au rapport d'évaluation de la passation des marchés (CPAR) de la Banque mondiale en 2000, le gouvernement a engagé un processus de réformes et de renforcement des capacités. Dans ce cadre, le gouvernement a commencé à préparer annuellement des plans de passation des marchés, un nouveau décret portant sur la passation des achats publics a été adopté, et un manuel des procédures et des textes standards ont été validés en février 2004. Le nouveau décret établit des règles claires et exhaustives, favorisant la transparence et la concurrence, décrit clairement des responsabilités des intervenants notamment celles de la direction centrale des marchés publics (DCMP), et comprend un système de résolution des conflits. Dans l'intérêt de la transparence, des audits internes et externes des marchés publics sont en cours. L'audit externe, financé par la Commission européenne porte sur les années 2001 et 2002, et l'IGF examine au début de l'année 2004 l'application de la nouvelle réglementation afin de faire des recommandations visant au renforcement de la capacité des services dans son application. Par ailleurs, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les capacités de l'administration afin de réduire des délais de passation des marchés qui sont souvent une cause importante de la faible capacité d'absorption des ressources, y compris des ressources venant de l'initiative PPTE. De plus, le gouvernement collecte régulièrement l'information sur les écarts entre les prix accordés à l'administration publique et ceux accordés aux agents privés et publie les résultats dans les rapports annuels de mise en

oeuvre du CSLP. Ces enquêtes montrent que, malgré quelques progrès, les écarts moyens entre les prix payés par l'administration et par le secteur privé sont importants dans le cadre de bons de commandes, dépassant les 55% en moyenne au niveau central en 2002 pour le panel retenu. *La notation de cet indicateur est B.*

III. RECOMMANDATIONS ET PLAN D' ACTIONS

41. L'évaluation de la gestion des finances publiques permet de tirer des conclusions sur le respect des 16 critères établis au titre de l'initiative PPTE. On peut constater que le Burkina Faso respecte 9 critères sur 16 et a fait des progrès depuis l'évaluation de l'année 2001 en terme de contrôle des arriérés, d'enregistrement des transactions, et de réforme de la réglementation des marchés publics (voir tableau 1 en annexe). Des réformes en cours au titre du PRGB concernant la production des lois de règlement et l'enregistrement des dépenses en capital sur financement extérieur devraient prochainement permettre de respecter plusieurs autres critères. Le Tableau 4, en annexe, présente les mesures qui seront susceptibles de permettre au gouvernement d'avancer dans ce sens. La plus grande partie des mesures est tirée des mesures identifiées par le PRGB afin d'intégrer cette évaluation dans le programme des réformes en cours d'exécution.

42.  mesures à court terme (12 mois prochains) qui sont susceptibles d'améliorer la gestion des finances publiques sont :

- la clarification des rôles des intervenants des différents départements dans l'exécution des dépenses sur financement extérieur et mise en place des procédures d'information et des supports documentaires (indicateur 4) ;
- la constitution du répertoire des projets et vérification de la table des conventions (indicateur 4) ;
- l'identification explicite des dépenses de lutte contre la pauvreté dans la nomenclature budgétaire (indicateur 6) ;
- le renforcement du contrôle à posteriori par l'IGF et l'IGE, y compris une augmentation des effectifs des services de contrôle, une relecture du statut et une exploitation effective des rapports par la HACLC (indicateur 9) ;
- l'accélération de la production de la balance générale du Trésor et des comptes de gestion afin de transmettre les lois de règlement à l'assemblée nationale au plus tard 12 mois après la clôture des comptes (indicateur 15) ;
- l'application de la nouvelle réglementation des marchés publics et la finalisation d'un décret portant sur l'affermage et la concession (indicateur 16).

43. Les mesures à moyen terme recommandées afin de respecter les critères sont :

- La finalisation du développement et déploiement d'un système de la comptabilité intégré des collectivités locales afin d'intégrer leur information financière dans la production du TOFE UEMOA (indicateur 1) ;
- la production à priori et à posteriori des statistiques consolidées du secteur public selon la classification du MSFP (indicateur 1) ;
- le développement d'un système informatisé pour le suivi des dépenses en capital sur financement extérieur (indicateur 4) ;
- le développement d'un système de comptabilité matière (indicateur 9) ;
- la révision de la loi n°14/AN/2000 du 16/05/2000 en son article 6 pour supprimer la disposition relative au mandat et garantir un plan de carrière assurant l'indépendance des juges financiers (indicateur 15) ;
- l'adoption un statut spécifique pour les juges financiers en leur conférant la qualité de magistrat (indicateur 15) ;
- la conduite d'examens et audits réguliers externes et internes des marchés publics (indicateur 16) ;
- le développement d'un système informatisé de suivi des marchés publics (indicateur 16).

IV. CONCLUSIONS ET APPUI DES REFORMES

44. L'évaluation de la gestion des finances publiques utilisant les 16 critères établis au titre de l'initiative PPTE montre que le Burkina Faso dispose d'un système solide de gestion des finances publiques. La situation actuelle reflète des réformes importantes que le gouvernement a entreprises entre 2000 et 2003 notamment concernant la nomenclature budgétaire, l'extension et le réaménagement du CID, et la production régulière des comptes et des lois de règlement (voir tableau 3 en annexe). Toutefois, afin de respecter l'intégralité des critères, des efforts supplémentaires seront nécessaires. Le PRGB, adopté en 2002, s'installe dans cette dynamique et établit un nouveau cadre de réforme pour la période 2002-04. Cette évaluation s'intègre dans l'appui de bailleurs de la mise en oeuvre du programme des réformes. Le plan d'action proposé (voir tableau 4 en annexe) pour permettre au gouvernement de respecter les critères reprend dans toute la mesure possible les mesures du PRGB.


45. Le PRGB a bénéficié de l'appui de plusieurs bailleurs en 2002-04 (voir tableau 2 en annexe)  es mesures à prendre afin de renforcer davantage les systèmes de gestion budgétaire seront largement couvertes par l'assistance déjà identifiée.

Tableau A1 – Récapitulatif des flux financiers des collectivités locales et des EPEs, 2002
(milliards de FCFA)

	Nombre d'unités	Récettes							Dépenses				Ratio d'auto-financement*
		Récettes propres	Autres subventions	Emprunt	Excédent	Subtotal sans subventions de l'Etat	Subventions de l'Etat	Total	Fonctionnement	dont : charges de personnel	Investissement	Total	
Collectivités locales	149	10,0	4,7	0,0	0,0	14,7	0,8	15,5	9,3	...	4,0	13,3	107,5%
Provinces	45	1,8	0,6	0,0	0,0	2,4	0,8	3,2	2,3	...	0,3	2,6	78,3%
Communes	104	8,2	4,1	0,0	0,0	12,3	0,0	12,3	7,0	2,3	3,7	10,7	117,1%
Urbaines	49	7,7	3,9	0,0	0,0	11,6	0,0	11,6	6,6	2,2	3,5	10,1	116,7%
Rurales	56	0,5	0,2	0,0	0,0	0,7	0,0	0,7	0,4	0,1	0,2	0,6	125,0%
EPEs	58	9,4	5,5	2,8	2,9	20,6	25,4	46,0	30,1	13,3	8,5	38,6	31,2%
EPS ¹	13	1,9	1,4	0,1	1,2	4,6	7,6	4,6	9,0	4,2	1,0	10,0	21,6%
EPA ²	40	5,4	0,7	2,7	1,3	10,0	11,9	35,4	12,4	4,8	4,3	16,5	43,3%
EP SCT ³	5	2,1	3,4	0,0	0,5	6,0	5,8	6,0	8,7	4,2	3,1	11,8	24,0%
Grand total	208	19,4	10,2	2,8	2,9	35,3	26,2	61,5	39,3	...	12,5	51,8	49,4%

Notes:

* Récettes propres / Dépenses de fonctionnement

¹ Etablissement Public de Santé

² Etablissement Public de l'Etat à caractère Administratif

³ Etablissement Public à caractère Scientifique, Culturel et Technique

Source : Rapport annuel des EPEs, rapport GTZ sur les financements des collectivités locales en 2002.

Tableau A2 – Taux d'exécution de la loi des finances 2000-02 par institution et titre (hors dette, investissements sur financement extérieur et exonérations), % des dépenses exécutées selon les lois de règlement

Ministère et institution	2000					2001					2002				
	Salaires courants	Matériel	Transferts	Invest. ress. int.	Total	Salaires courants	Matériel	Transferts	Invest. ress. int.	Total	Salaires courants	Matériel	Transferts	Invest. ress. int.	Total
Présidence du Faso	128.8	99.1	98.8	94.1	100.3	104.4	105.4	99.8	71.0	89.1	121.7	94.3	84.9	80.7	89.5
Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres	114.0	86.3	N/A	26.9	84.9	119.3	85.8	N/A	4.7	65.3	129.8	73.3	N/A	23.8	80.1
Premier Ministère	111.4	88.0	N/A	72.7	87.7	123.4	66.6	100.0	75.3	88.4	105.7	75.4	92.5	10.2	75.8
Ministère chargé des relations avec Parlement	99.9	91.6	N/A	N/A	94.9	121.2	83.2	N/A	70.8	91.0	123.0	77.9	N/A	82.7	91.2
Ministère de l'Intégration régionale	141.6	91.6	N/A	35.3	100.5	123.5	44.6	N/A	12.7	56.6	69.9	31.1	N/A	62.6	48.7
Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation	105.4	77.0	98.5	93.3	98.5	94.7	68.8	94.7	82.6	88.4	118.9	75.4	95.8	60.9	97.9
Ministère de la Justice	114.4	89.2	70.1	42.8	82.3	111.6	67.6	40.0	31.8	69.9	155.5	61.8	62.8	32.2	90.1
Ministère de la Défense	105.4	100.0	100.0	100.0	104.0	100.0	75.0	100.0	100.0	95.0	100.0	83.2	92.0	98.0	96.9
Ministère des Affaires Etrangères	100.5	102.1	97.3	100.0	101.0	101.0	97.3	98.7	99.4	99.3	110.8	17.9	17.3	3.5	59.4
Ministère de la Sécurité	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	108.8	59.1	84.5	29.4	89.2	98.9	83.0	87.5	75.8	94.6
Ministère de l'Economie et des Finances	109.5	84.1	87.0	56.3	88.1	109.9	79.6	82.4	65.5	90.6	101.3	97.4	64.2	78.3	88.9
Ministère des Arts et de la Culture	4.3	94.7	95.6	30.0	62.0	345.7	51.7	108.0	40.0	78.0	223.1	78.9	87.1	23.1	70.8
Ministère de l'Emploi du Travail et de la Sécurité sociale	112.5	69.7	90.1	93.6	91.6	91.7	54.0	88.7	76.7	84.8	115.3	67.0	87.3	51.9	81.5
Ministère de la Fonction Publique	103.5	91.9	94.2	69.0	96.0	102.0	71.1	86.7	14.8	78.0	126.9	93.1	84.4	38.3	94.0
Ministère de l'information	202.2	96.4	100.0	97.6	109.9	98.3	66.1	97.5	69.4	88.8	78.6	65.6	99.5	78.3	83.4
Ministère de la Promotion de la Femme	96.4	92.6	16.7	79.5	83.8	128.0	72.6	46.2	67.9	87.4	120.9	68.2	61.8	63.7	82.2
Ministère de la Jeunesse et des sports	131.7	99.1	99.9	52.6	104.5	110.0	88.9	74.9	51.9	89.2	104.0	88.9	71.4	29.9	80.7
Ministère de la Santé	130.7	93.6	99.5	78.0	103.7	112.4	92.4	98.2	69.3	97.3	106.8	90.8	98.3	44.1	90.7
Ministère de l'Action Sociale et Solidarité Nationale	109.8	87.6	95.9	63.5	99.6	120.9	23.3	80.4	26.6	92.1	110.4	56.7	82.4	42.6	91.4
Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation	111.3	93.6	87.2	81.9	105.1	113.3	91.3	74.1	90.9	105.4	120.6	84.4	76.8	69.8	105.6
Ministère des Enseignements Secondaire Supérieur et de la Recherche Scientifique	116.4	95.0	92.3	93.4	100.8	116.2	86.0	96.7	89.5	101.4	114.6	73.4	88.7	91.6	96.8
Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat	104.2	99.6	99.8	79.3	99.7	99.5	87.7	88.5	82.0	91.3	122.4	64.3	81.9	134.4	94.4
Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie	152.6	82.5	99.3	84.2	99.4	134.6	74.9	87.2	56.5	84.2	122.5	72.9	97.6	70.1	92.9
Ministère de l'Agriculture	103.2	88.8	100.0	102.7	102.5	102.8	60.4	76.5	78.7	91.0	112.4	57.9	97.9	203.7	145.3
Ministère des Ressources Animales	107.5	94.8	93.5	97.3	102.5	128.7	70.2	64.5	59.0	92.4	115.9	72.8	66.8	63.4	90.3
Ministère de l'Environnement et de l'Eau	108.6	96.0	98.0	65.0	80.0	109.6	39.6	80.1	62.8	75.4	104.2	49.8	56.0	5.8	37.0

Ministère des Infrastructures, de l' Habitat et de l'Urbanisme.	107.5	77.5	99.1	91.3	93.1	106.6	58.9	79.9	97.8	98.3	123.7	65.6	80.4	114.3	114.4
Ministère des Postes et Télécommunications	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.4	N/A	N/A	75.4	138.1	43.9	N/A	68.6	65.2
Ministère des Transports et du Tourisme	112.7	93.6	86.1	50.2	81.6	121.7	71.3	71.9	20.4	70.5	69.3	59.6	28.7	13.3	29.7
Grande Chancellerie	111.3	99.0	N/A	75.2	93.8	101.1	79.5	N/A	42.6	72.2	507.8	99.1	N/A	19.1	124.2
Inspection Générale d'Etat	115.9	97.7	49.8	69.6	87.7	105.9	85.4	66.7	87.1	94.9	123.3	92.7	0.0	60.7	95.5
Dépenses Communes Interministérielles	5.4	95.7	98.4	72.9	81.6	74.7	95.3	77.6	51.0	80.7	15.4	95.6	111.5	103.0	86.3
Total (hors dette, transfert en capital, fin. extérieures et exonération)	105.0	95.2	96.1	81.1	96.4	106.4	89.2	91.1	73.4	93.1	99.3	83.6	93.0	85.4	91.9

**Tableau A3 – Décaissements moyens de l'aide publique, 1997-98 :
Ecart entre calculs du CAD et du MinFin burkinabè**

(Montants en milliards FCFA ; % = ratio : calculs du MinFin / calculs CAD+*)

Source d'aide	Montant : CAD+ moins MinFin	%
Bilatéral	87	36%
Membres du CAD	84.5	34%
Autres pays	2.1	67%
Multilatéral	8	93%
Agences de l'ONU	10.3	19%
Banque Mondiale et FMI	-1.3	103%
Autres agences	-0.9	101%
Total	95	62%

* CAD+ signifie calculs du CAD majorés légèrement par les auteurs de l'étude OCDE

**Tableau A4 – Comparaison des décaissements d'APD au Burkina Faso, année 2002,
d'après CAD, FMI et Loi de Finances Rectificative 2002**

(milliards FCFA)

	CAD		FMI	Loi de Finances Rectif. 2002
	\$ mill.	FCFA*		
Dons	323,6	225,3	118,6	82,2
Prêts				
Décaissements bruts	200,4	139,5	121,6	86,1
<i>moins amortissements</i>	51,3	35,7	48,2	45,9
<i>Dont : Initiative PPTE</i>			20,8	
<i>Dont : autres</i>			27,4	
= Décaissements nets	149,1	103,8	73,4	40,2
Total – brut	524,0	364,7	240,2	168,3
Total – net	472,7	329,0	212,8	122,4

* Convertis au taux d'échange moyen de 696 F.CFA de l'année 2002 (source : OANDA)

Sources :

CAD : www.oecd.org/dataoecd/, DAC, Table 2a, Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements

FMI : *Burkina Faso--First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, 5 mars 2004, page 35.

Loi de Finances Rectificative 2002 : Loi de Finances 2003, page 23 et (pour l'amortissement de la dette) Loi de Finances 2002, page 381.

Tableau 1 : Indicateurs AAP de gestion des dépenses publiques au Burkina Faso

		ÉVALUATION			
		Critère standard	Évaluation sur pièces	Évaluation 2001	Évaluation 2003-04
ÉLABORATION					
EXHAUSTIVITÉ					
1	Les rapports budgétaires suivent la définition du secteur des administrations publiques du MSFP	A	C	B	B
2	Les activités de l'État ne sont pas financées de façon significative par des sources extrabudgétaires incorrectement déclarées	A	A	A	A
3	Les résultats budgétaires sont très proches du budget initial	B	B	B	B
4	Les rapports budgétaires comprennent les dons que les bailleurs de fonds ont l'intention de fournir	A	B	C	C
CLASSIFICATION					
5	Les dépenses budgétaires sont classées sur une base administrative, économique et fonctionnelle détaillée ou programmatique	B	B	B	B
6	Les dépenses de lutte contre la pauvreté sont clairement recensées	A	A	A	B
PROJECTIONS					
7	Les projections de dépenses pluriannuelles sont intégrées dans l'élaboration du budget	A	A	A	A
EXÉCUTION					
CONTRÔLE INTERNE					
8	Faible encours d'arriérés de dépenses; faible accumulation d'arriérés durant l'exercice précédent	A	B	B	A
9	Le contrôle interne est efficace	A	A	B	B
10	Des enquêtes de suivi sont effectuées ou sont inutiles	B	B	A	A
RAPPROCHEMENT					
11	Le rapprochement des données budgétaires et bancaires est réalisé de façon régulière et satisfaisante	A	A	A	A
RAPPORTS EN COURS D'EXERCICE					
RAPPORTS EN COURS D'EXERCICE					
12	Les rapports budgétaires internes sont reçus dans un délai de quatre semaines à compter de la fin de la période de référence	B	A	A	A
13	Une bonne classification des dépenses de lutte contre la pauvreté apparaît dans les rapports budgétaires en cours d'exercice	A	A	C	B
COMPTES VÉRIFIÉS DÉFINITIFS					
14	Les opérations usuelles du Budget sont inscrites dans le principal système comptable dans les 2 mois suivant la fin de l'exercice	A	B	B	A
15	Un rapport vérifié des résultats financiers est présenté au Parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice	B	B	C	C
NOUVEAU					
PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS					
16	Le système de passation des marchés publics assure l'efficacité et l'efficacité des dépenses de fonds publics grâce à des règles claires et exécutoires favorisant la concurrence, la transparence et l'optimisation des ressources	A	N/A	N/A	B
NOMBRE TOTAL DE CRITÈRES RESPECTÉS		16	11	8	9
Notes : Veuillez noircir les cases des indicateurs évalués qui respectent ou dépassent le niveau des critères standards					

Tableau 3 : État d'exécution des mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté : Burkina Faso

#	Mesures ¹	Correspond à l'indicateur ²	Calendrier (C/M) ³	État d'exécution (PM/MC/NC)*	Date d'achèvement**	Observations***
Mesures visant à renforcer l'élaboration du budget						
1	Mettre en oeuvre de la nomenclature de l'UEMOA	5	C	PM	Nov-03	
2	Inclure les fonds PPTE au CDMT 2003-05	7	C	PM	Mar-03	
3	Inclure l'information sur l'exécution du budget dans la loi de finance	3	C	NC		Pas considerer nécessaire car les loi de règlement donnent cette information
4	Ajuster le système budgétaire pour produire une classification fonctionnelle	5	C	PM	Nov-03	
5	Suivre systématiquement la mise en oeuvre et l'exécution des budgets programme	5	C	MC		Difficultés liées au manque de lien entre les budgets-programme et les budgets administratifs
N						
Mesures visant à renforcer l'exécution du budget						
1	Lier les décisions sur l'engagement au ressources liquides et renforcer l'utilisation du plan de trésorerie	8	C	PM	Mar-03	
2	Intégrer les dépenses en capital sur financement extérieur au CID	8	C	MC		La stratégie a été revue avec l'assistance de l'AFRITAC et est en cours de mise en oeuvre
3	Renforce l'utilisation des enquêtes sur le dépenses au niveau local	10	C	MC		Les enquêtes font partie des rapports de mise en oeuvre du CSLP
4	Distribuer les résultat des enquête de suivi	10	C	PM	Mar-03	
5	Préparer un plan de trésorerie annuel	8	C	PM	Mar-03	
6	Poursuivre l'extension du CID au niveau déconcentré	8	M	MC		L'extension à 5 chef-lieu des régions était effective en mars 2004.
N						
Mesures visant à renforcer la communication de rapports financiers						
1	Prendre une décision administrative concernant les comptes de gesion antérieurs à 1994	15	C	PM	Nov-03	
2	Produire régulièrement les balances du Trésor et transmettre les compte de gestion à la Cour des Comptes ensemble avec les lois de règlement	15	C	MC		Les balances sont produites régulièrement et les délais de la production des comptes de gestion seront respectés en 2004.
3	Opérationnaliser la Cour des comptes	15	C	PM	Mar-03	
4	Respecter les délais de transmission des lois de règlement à l'assemblée nationale	15	C	MC		Le gouvernement respectera les délais intégralement en 2004.
5	Préparer un TOFE sur la base ordonnancement	12	C	MC		Le TOFE sera disponible en juillet 2004
N						
Mesures visant à renforcer la passation de marchés publics						
1						
2						
N						

¹Les mesures reflètent les descriptions retenues par FAD-PREM dans le document de mars 2003 du Conseil d'administration et doivent correspondre aux plans d'action antérieurs élaborés dans le cadre de précédentes AAP.

² Indique celui des 16 indicateurs de l'AAP auquel la mesure se rapporte essentiellement.

³ C=mesure à court terme (dans les douze mois); M=mesure à moyen terme.

* PM=pleinement mise en œuvre, MC=mise en œuvre commencée, NC=non commencée (FI en bleu reflète l'état d'exécution à l'époque du document de mars 2003 du Conseil; l'équipe de la mission doit mettre à jour l'état d'exécution de toutes les autres mesures)

**La date d'achèvement concernant la catégorie PM reflète l'état d'exécution à l'époque du document de mars 2003 du Conseil d'administration.

*** Les observations peuvent expliquer les changements intervenus dans la nature des mesures proposées ou les changements apportés au calendrier de leur mise en œuvre.

Table 4. Plan d'action visant à perfectionner la capacité GDF au Burkina Faso 1/

MESURES A COURT TERME (dans les 12 mois)				MESURES A MOYEN TERME (12 mois à 3 ans)				
	No.*	Action **	Correspond à l'indicateur No.	Prestataire de l'assistance technique	No.*	Action**	Correspond à l'indicateur No.	Prestataire de l'assistance technique
ELABORATION								
Exhaustivité	1	Clarification des rôles des intervenants des différents départements dans l'exécution des dépenses en capital sur financement extérieur	4	CE, FMI, BM	7	Déployer la comptabilité intégrée des collectivités locales et intégrer l'information au TOFE UEMOA	1	France, Suisse
	2	Constitution du répertoire des projets et vérification de la table des conventions (PRGB)	4	CE, FMI	8	Production des statistiques consolidées à priori et à posteriori du secteur public selon la classification du MSFP	1	
Nomenclature	3	L'identification explicite des dépenses de lutte contre la pauvreté dans la nomenclature budgétaire	6		9	Développement d'un système informatisé pour le suivi des dépenses en capital sur financement extérieur (PRGB)	4	CE
Projection								
EXECUTION								
Contrôles internes	4	Renforcer le contrôle à posteriori par l'IGF et l'IGE par voie d'une augmentation des effectifs, renforcement du cadre legal et une exploitation coordonnée des résultats (PRGB)	9	BAD	10	Développer une comptabilité matière (PRGB)	9	CE
Rapprochement								
RAPPORTS								
Comptes vérifiés définis	5	Accélérer la production des balances, renforcer la capacité de la Cour des Comptes et transmettre les loi des règlement à l'assemblée nationale au plus tard 12 mois après la clôture de l'exercice (PRGB)	15	CE	11	Réviser de la loi n°14/AN/2000 du 16/05/2000 dans son article 6 pour supprimer la disposition relative au mandat et garantir un plan de carrière assurant l'indépendance des juges financiers (PRGB)	15	
					12	Adopter un statut spécifique pour les juges financiers en leur conférant la qualité de magistrat (PRGB)	15	
NOUVEAU								
Marchés publics	6	Appliquer le décret sur les achats publics et les nouvelles procédures et finaliser la réglementation des concession et de l'affermage (PRGB)	16	BM	13	Conduire régulièrement les audits internes et externes des marchés publics (PRGB)	16	CE, BM
					14	Développer un système informatisé de la gestion des marchés publics (PRGB)	16	

1/ La plupart des mesures ont été prises du plan d'action de renforcement de la gestion budgétaire (PRGB) adopté en juillet 2002. Ces mesures ont été marquées avec (PRGB).

* Les mesures doivent être numérotées

** Elles doivent décrire le processus recommandé pour améliorer les résultats des systèmes GDP dans des domaines précis tels que la consolidation des comptes bancaires de la Trésorerie ou l'introduction d'un système comptable conforme au MSFP, plutôt que de simplement dresser la liste des mesures, telles que les séances de formation, les missions d'assistance technique ou la fourniture d'équipement

