



CENTRE D'INFORMATION, DE FORMATION, ET D'ETUDES SUR LE BUDGET

# RAPPORT SUR L'ETAT DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE AU BURKINA FASO

GESTION

# 2018



Projet de  
Gouvernance Économique  
et de Participation Citoyenne



# RAPPORT SUR L'ETAT DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE AU BURKINA FASO

## GESTION 2018



## Avant-propos

La gestion saine, transparente et responsable des finances publiques joue un rôle essentiel dans le soutien au développement d'un pays. Elle pose les bases sur lesquelles les autorités publiques devraient s'appuyer pour développer leur pays, mais permet aussi de déterminer la capacité du gouvernement à mettre en œuvre des politiques et à gérer les ressources publiques par l'intermédiaire de ses propres institutions, mais aussi en lui permettant d'assumer ses responsabilités et de fournir des services de base aux citoyens. Des faiblesses constatées dans ce domaine ébranlent la confiance des citoyens envers les institutions étatiques et ont un effet négatif sur le développement durable, les investissements et la croissance économique.

C'est dans ce cadre, que tant au niveau international que national, le Burkina Faso a ratifié un certain nombre de règles de bonne gestion des finances publiques. L'adoption de la loi N° 008-2013/AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso traduit cette réalité. Cette loi stipule en son article 2 que « ... les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics... ».

C'est pourquoi le CIFOEB, dans la conduite de sa mission de promotion de bonne gouvernance économique et financière produit annuellement un rapport sur la transparence budgétaire au Burkina Faso. Ce rapport se veut un instrument national d'évaluation de la transparence et une alternative aux rapports des organismes internationaux d'évaluation de la transparence qui ont une périodicité plus étendue.

La présente édition de ce rapport présente un Indice de transparence budgétaire (ITB) aussi bien au niveau national que local. Cet indice est un outil d'évaluation de la transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso. Il s'appuie sur les évaluations fondées sur les standards internationaux en la matière notamment le PEFA, CPIA, Open Budget Initiative, MO Ibrahim et Transparency International.

Tout en adressant nos félicitations à l'équipe de rédaction, c'est pour nous l'occasion de remercier encore tous les partenaires du CIFOEB et particulièrement la Banque mondiale, à travers le Programme Gouvernance Economique et Participation Citoyenne (PGEPC) pour ses appuis à la noble mission de renforcement et de promotion de la transparence budgétaire au Burkina Faso.

Le PCA du CIFOEB

Dr Seydou DAO

# Table des matières

Liste des sigles et abréviations	5
Liste des tableaux	6
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION GENERALE	8
1- CADRE NORMATIF DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE	11
1.1- Définitions de la transparence budgétaire	11
1.2- Références règlementaires en matière de transparence budgétaire	13
2. SITUATION DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE SELON LES STANDARDS INTERNATIONAUX	16
2.1- L'initiative sur le budget ouvert	16
2.2- La transparence budgétaire selon le PEFA	17
2.3- Evaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA)	17
2.4- L'indice de perception de la corruption (IPC)	18
2.5. L'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) Mo Ibrahim	18
3. EVALUATION DE LA TRANSPARENCE SELON LE CIFOEB	20
3.1. Méthodologie d'évaluation	20
3.2- Résultats de l'évaluation au niveau national	30
3.3- Résultat de l'évaluation au niveau régional	39
4- RECOMMANDATIONS ET MESURES DE RENFORCEMENT DE LA-TRANSPARENCE	45
4.1- Au niveau national	45
4.2- Au niveau régional	47
CONCLUSION	49
ANNEXES	52
BIBLIOGRAPHIE	55

## Liste des sigles et abréviations

<b>AN</b>	: Assemblée nationale
<b>ARCOP</b>	: Autorité de régulation de la commande publique
<b>ASCE-LC</b>	: Autorité supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption
<b>AVD</b>	: Analyse de la viabilité de la dette
<b>CAM</b>	: Commission d'attribution des marchés
<b>CC</b>	: Cour des comptes
<b>CID</b>	: Circuit informatisé de la dépense
<b>CIE</b>	: Circuit intégré de l'Etat
<b>CIFOEB</b>	: Centre d'informations, de formation et d'études sur le budget
<b>CPIA</b>	: Country Policy and Institutional Assessment
<b>CSC</b>	: Conseil supérieur de la communication
<b>CSD</b>	: Cadre sectoriel du dialogue
<b>CT</b>	: Comité technique
<b>DAD</b>	: Direction des archives et de la documentation
<b>DGB</b>	: Direction générale du budget
<b>DGCMEF</b>	: Direction générale du contrôle des marchés publics et des engagements financiers de l'Etat
<b>DGCOOP</b>	: Direction générale de la coopération
<b>DGESS</b>	: Direction générale des études et des statistiques sectorielles
<b>DGTCP</b>	: Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
<b>DOB</b>	: Débat d'orientation budgétaire
<b>DPBEP</b>	: Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
<b>EBO</b>	: Enquête sur le budget ouvert
<b>EMC</b>	: Enquête multisectorielle continue
<b>FAFPA</b>	: Fonds d'appui à la formation professionnelle et de l'apprentissage
<b>FFOM</b>	: Forces, faiblesses, opportunités et menaces
<b>IBO</b>	: Initiative sur le budget ouvert
<b>IBP</b>	: International budget partnership
<b>IPC</b>	: Indice des prix à la consommation
<b>ITB</b>	: Indice de transparence budgétaire
<b>ITB-CIFOEB</b>	: Indice de transparence budgétaire du CIFOEB

<b>LFI</b>	: Loi de finances initiale
<b>MINEFID</b>	: Ministère de l'économie, des finances et du développement
<b>OBI</b>	: Indice sur le budget ouvert
<b>OSC</b>	: Organisation de la société civile
<b>PEFA</b>	: Public expenditures and financial accountability
<b>PNBG</b>	: Politique nationale de bonne gouvernance
<b>PNDES</b>	: Plan national de développement économique et social
<b>POSEF</b>	: Politique sectorielle de l'économie et des finances
<b>RAR</b>	: Reste à recouvrer
<b>REN-LAC</b>	: Réseau national de lutte anti-corruption
<b>SIGASPE</b>	: Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat
<b>SINTAX</b>	: Système intégré de taxation
<b>SYDONIA</b>	: Système douanier automatisé
<b>TIC</b>	: Technologies de l'information et de la communication
<b>TPF</b>	: Taux de pression fiscale
<b>UEMOA</b>	: Union économique et monétaire ouest-africaine

## Liste des tableaux

Tableau 1- Récapitulatif des différentes définitions de la transparence budgétaire	12
Tableau 2- Liste des documents et leur période de publication	22
Tableau 3 : Liste des documents à publier par les CT	29
Tableau 4 : Transparence budgétaire par domaine	38
Tableau 5 : Indice de transparence du CIFOEB	39
Tableau 6 : Indice de transparence dans la région de la Boucle du Mouhoun	40
Tableau 7 : Indice de transparence dans la région du Centre-Ouest	41
Tableau 8 : Indice de transparence dans la région de l'Est	41
Tableau 9 : Indice de transparence dans la région des Hauts-Bassins	42
Tableau 10 : Indice de transparence dans la région du Nord	43
Tableau 11 : Classement des régions par domaine de transparence	43

# INTRODUCTION GENERALE

Le Burkina Faso s'est engagé dans un processus d'amélioration de la gestion des finances publiques depuis 2001 à travers l'adoption et la mise en œuvre du Plan de renforcement de la gestion budgétaire (PRBG) qui a permis d'amorcer des réformes majeures au niveau des finances publiques. La mise en œuvre de la Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) et de la Politique sectorielle de l'économie et des finances (POSEF) ont permis de progresser sur le domaine de la transparence budgétaire, notamment en termes d'animation de cadres de dialogue et de participation collective des acteurs de gestion des finances publiques.

Ces mesures s'inscrivent dans un but d'assurer la transparence budgétaire, de se conformer aussi bien aux exigences internationales qu'à celles sous régionales notamment la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Cette directive a été internalisée au Burkina Faso par la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques qui fait obligation au Gouvernement de mettre à la disposition des citoyens les informations budgétaires. En effet, cette loi stipule en son article 2 que : « *Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, doivent être clairement, régulièrement et complètement informés*

*de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics ; ils doivent être mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques ».*

La valeur ajoutée de l'engagement des citoyens et des médias en matière de gouvernance réside dans le fait qu'il devrait avoir moins de corruption et de déperditions dans les dépenses publiques. Aussi, grâce à l'action citoyenne, les décisions politiques ne seraient plus otages d'intérêts particuliers. Cette situation devrait jouer positivement sur tous les compartiments de l'administration, tant au niveau national qu'au niveau décentralisé, de manière à offrir des services plus efficaces du fait que les gouvernements prennent des décisions et font des transactions avec plus d'intégrité. En effet, l'étude de Paolo Mauro montre « *qu'un pays qui améliore sa position par rapport à l'indice de corruption, par exemple de 6 à 8 (0 étant le plus corrompu, 10 le moins) connaîtra une augmentation de 4 pourcent de son taux d'investissement et une augmentation de 0,5 pourcent de son taux de croissance du PIB annuel par habitant* »<sup>1</sup>

« *L'état de droit, la transparence et la responsabilité dans le secteur public servent non seulement comme moyen de lutter contre la corruption, mais aussi comme conditions fondamentales de la bonne gouvernance* »<sup>2</sup>. Une meilleure transparence et diffusion des informations budgétaires permet à la société civile de négocier mieux avec l'Etat. Ce qui permet d'améliorer les réponses des institutions étatiques face aux demandes des citoyens. Toute chose qui renforce les capacités pour

1 - Paolo Mauro, "Corruption : causes et conséquences, et ordre du jour pour de nouvelles recherches" in Finance & Développement (Vol. 35, No. 1, Mars 1988) p. 12.

2 - Greenwood Publishing Group, cité par Waleed Haider Malik - Senior Public-Sector Management Specialist, Governance Global Practice, World Bank Africa Region.

la responsabilité (ou la veille) sociale. En tant que « *approche de gouvernance qui implique les citoyens, les organisations de la société civile et les médias dans la prise de décision publique, et en tenant les institutions gouvernementales responsables de leurs actions, en particulier dans la gestion des ressources publiques et la prestation de services* »<sup>3</sup>, la responsabilité sociale rend l'entreprise plus humaine.

Pour un État, le consentement est essentiel à la prise de décision et à l'action. Ce consentement est le fruit de la confiance que chaque citoyen accorde au gouvernant. Cette confiance repose sur la communication et la compréhension des enjeux par la population. La transparence augmente ce niveau de communication et renforce le lien de confiance. La transparence a donc une valeur fonctionnelle avant d'être une obligation morale ; elle constitue un atout dans l'effort de communication du gestionnaire ou de l'institution.

Conscient de cela, le gouvernement burkinabè a entrepris de façon continue, la mise en œuvre de certaines réformes dans la gestion des finances publiques afin de s'assurer que les citoyens tirent pleinement partie du budget de l'État, à travers notamment l'amélioration des services publics et partant, l'amélioration de leurs conditions de vie. Les initiatives de réformes portent sur toute la chaîne de la gestion des finances publiques (planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation) et se sont traduites souvent par l'adoption de textes législatifs et/ou réglementaires, la mise en place d'institutions, la prise de mesures politiques visant l'amélioration de la gou-

vernance financière, avec la participation des parties prenantes dans un esprit de responsabilisation, de transparence et d'appropriation des priorités politiques par les citoyens.

Le principal objectif du rapport sur la transparence budgétaire est d'évaluer la transparence budgétaire au Burkina Faso tant au niveau du budget de l'État qu'au niveau des budgets des collectivités territoriales.

La production de ce rapport a pour finalité de rendre les informations budgétaires plus accessibles aux populations et de simplifier les documents budgétaires à travers entre autres, la vulgarisation des termes techniques et la clarification des priorités et choix budgétaires. Il a également pour finalité l'amélioration des indicateurs de transparence budgétaire à l'effet de favoriser plus de citoyenneté de la part des populations.

Elaboré avec l'appui du Projet de gouvernance économique et de participation citoyenne (PGEPC), ce deuxième rapport sur la transparence budgétaire au Burkina Faso est le fruit d'un processus de mûrissement au niveau du Centre d'informations, de formation et d'études sur le budget (CIFOEB) qui a abouti à la diffusion du premier rapport en 2017 sur la gestion 2016 des finances publiques.

Les conclusions et résultats obtenus proviennent de la synthèse d'éléments d'enquêtes et d'entretiens réalisés auprès d'un échantillon d'acteurs intervenant dans le domaine de la gestion des finances publiques au Burkina Faso aussi bien au niveau central que local. Au niveau

3 - Waleed Haider Malik – Senior Public-Sector Management Specialist, Governance Global Practice, World Bank Africa Region.

local, la collecte de données a couvert cinq (05) régions à savoir les Hauts Bassins, la Boucle du Mouhoun, le Centre-Ouest, le Nord et l'Est. Le choix des régions a été fait de sorte à prendre en compte les différentes sensibilités géographiques du pays à titre pilote. Une extension aux autres régions du pays devrait être envisagée pour les éditions à venir. La sélection des personnes enquêtées tant au niveau central qu'au niveau local a tenu compte de leur participation, qu'elle soit implicite ou explicite, à la gestion budgétaire.

Les principales limites du présent rapport résident dans le fait que les données collectées n'ont pas permis de faire une notation précise dans les différentes régions, les informations n'étant pas toujours disponibles ou, le cas échéant, peu fiables.

Le présent rapport sur la transparence budgétaire est structuré en quatre (04) grandes parties que sont :

- i) le cadre normatif de la transparence budgétaire ;**
- ii) la situation de la transparence budgétaire selon les standards internationaux**
- iii) l'évaluation de la transparence selon le CIFOEB ;**
- iv) les recommandations et mesures de renforcement de la transparence.**



## CADRE NORMATIF DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

### 1.1- Définitions de la transparence budgétaire

#### 1.1.1- Définition d'ordre général

La transparence dans la gestion des finances publiques relève d'une obligation des gouvernements vis-à-vis des citoyens. Cette transparence exige la mise à disposition des citoyens de documents budgétaires compréhensibles et accessibles à tous.

Elle est fondée sur la libre circulation de l'information. Cela suppose que l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'Institutions et d'autorités extérieures. Elle suppose d'une part que toutes les informations concernant les finances publiques et les budgets publics sont produites à temps, fiables, désagrégées et surtout entièrement accessibles au public. D'autre part, cette accessibilité aux informations budgétaires est valable pour les informations sur les politiques de développement (ainsi que leur traduction en marchés publics et autres contrats entre les entités publiques et opérateurs économiques), de lutte contre la pauvreté ainsi que pour les informations sur les projections économiques et sociales.

Elle se résume au fait de « faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »<sup>4</sup>

La transparence budgétaire est également définie comme étant « *le degré d'observation dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions fiscales et budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats. Par cela, nous entendons, l'accès facile et rapide à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et comparables sur les intentions de politique budgétaire, les comptes du secteur public et les prévisions* »<sup>5</sup>.

#### 1.1.2- Définitions spécifiques

Plusieurs définitions de la transparence budgétaire sont données par les différents

4 - Les meilleures pratiques de la transparence budgétaire, OCDE 2002

5 - CABRI, rapport d'activité, transparence des finances publiques et participation en Afrique, Alta Folscher et Emilie Gay, octobre 2012, p4

organismes :

Tableau 1- Récapitulatif des différentes définitions de la transparence budgétaire

(OCDE, 2002)	(FMI, 2014)	(Fabrice FIZE, 2000)	(CIFOEB, 2019)
<p>- Fait « de faire pleinement-connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »</p>	<p>- « La transparence dans la gestion des affaires publiques signifie que la population, notamment le citoyen comprend ce que fait l'Etat (...) le citoyen a besoin d'être mieux éclairé sur la façon dont l'Etat collecte et dépense son argent ».</p>	<p>- La transparence évoque un ensemble de techniques et de normes portant obligation pour l'autorité publique de donner aux citoyens les moyens de vérifier par eux même l'usage des biens et fonds publics »</p>	<p>- « La transparence budgétaire va au-delà d'une simple publication et/ou mise à disposition des données et informations budgétaires. Elle prend en compte le niveau de compréhension des destinataires de ces informations/ données publiées ainsi que la fiabilité des données budgétaires, la participation citoyenne, le contrôle (externe et interne) et la gouvernance financière en matière de gestion des finances publiques»</p>

Source : revue de la littérature et échanges

La transparence budgétaire est le principal élément de la bonne gouvernance financière. Selon la Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG), le terme « bonne gouvernance » est généralement admis et compris comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe donc les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques et assument leurs

obligations. La bonne gouvernance suppose que l'action de l'Etat dans le domaine des finances publiques, notamment par rapport aux recettes et aux dépenses, soit transparente, légitime et axée sur les résultats de développement durable.

S'il semble difficile de définir ce qu'il faut entendre par bonne gouvernance financière, il reste que la compétence et l'honnêteté des responsables de la gestion financière, le sens des comptes à rendre au public, une large participation de la population aux débats et aux décisions touchant les questions centrales et d'une façon générale, l'engagement de l'initiative

individuelle ou communautaire en sont manifestement des ingrédients indispensables. « *Exiger des gouvernements qu'ils rendent compte de leurs actions aux citoyens, les rend davantage sensibles aux préoccupations de la population et les incite à prendre des décisions efficaces* ». Une condition préalable au principe de redevabilité est la transparence budgétaire et la participation citoyenne.

## 1.2- Références règlementaires en matière de transparence budgétaire

### 1.2.1- Au niveau international

#### 1.2.1.1- La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

Datant du 26 août 1789, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen évoque depuis cette époque le droit à la transparence budgétaire pour les citoyens. En effet, cette déclaration stipule que : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

#### 1.2.1.2- Le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

Dans le cadre de son manuel sur la transparence (2001), le Fond monétaire international (FMI) distingue quatre (4) domaines de transparence en matière de gestion des finances publiques avec des critères d'appréciation.

- Définition claire des attributions et des responsabilités : (i) le secteur

de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique ; (ii) la gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique et administratif clair.

- Accès du public à l'information : (i) le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue de l'administration publique ; (ii) un engagement public de diffuser en temps voulu, des informations sur les finances publiques doit être pris.

- Préparation, exécution et informations budgétaires transparentes : (i) la documentation budgétaire doit préciser les objectifs en matière de finances publiques, le cadre macroéconomique, les politiques sur lesquelles repose le budget et les principaux aléas budgétaires identifiables ; (ii) les informations budgétaires doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et de la clarté des comptes ; (iii) les modalités d'exécution et de suivi des dépenses approuvées et de recouvrement des recettes doivent être clairement définies ; (iv) des rapports budgétaires doivent être soumis régulièrement aux autorités législatives et au public.

- Garantie d'intégrité : (i) les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues et (ii) les informations relatives aux finances publiques doivent faire l'objet d'un examen indépendant.

### 1.2.2- Au niveau sous régional

### 1.2.2.1- La Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 29 juin 2009

Il s'agit de la directive portant code de transparence au sein de l'UEMOA. En son préambule, cette directive indique que « *L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. (...) Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre* ».

### 1.2.2.2- Les Perspectives de gouvernance en Afrique

La promotion de la croissance économique et du développement durable implique le respect rigoureux de principes de gestion économique et financière dont la bonne gouvernance financière. Conçu par la Banque africaine de développement (BAD), l'outil « Perspectives de gouvernance en Afrique » (PGA) a précisément pour objectif de renforcer la gouvernance financière sur le continent africain en permettant un suivi des performances et tendances en la matière. Le cadre analytique du PGA s'appuie sur une approche intégrée d'évaluation de la gouvernance financière à base d'une matrice de vingt-cinq (25) indicateurs construits à partir

de données quantitatives et qualitatives couvrant cinq (5) domaines de gestion des finances publiques et cinq (5) variables de gouvernance<sup>6</sup>.

### 1.2.3- Au niveau national

#### 1.2.3.1- La loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013

Cette loi est celle portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso. En son article 2 particulièrement, elle indique que « *Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques* ».

« *Les acteurs publics, élus ou fonctionnaires, qui pilotent et gèrent les fonds publics, acceptent les obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à la mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues doivent être effectivement mises en œuvre* ».

Ce qui implique, en termes de transparence budgétaire :

- un exposé des motifs clair, mettant en exergue les implications de la loi de finances et de la mise en œuvre du budget ;
- une organisation de débats budgétaires impliquant tous les acteurs du développement ;
- une élaboration de documents budgétaires moins techniques, accessibles

Les cinq domaines de gestion des finances publiques sont : (1) la gouvernance budgétaire ; (2) la gouvernance des recettes, (3) le contrôle interne, (4) la passation des marchés et (5) la surveillance externe.

Quant aux cinq variables de gouvernance, il s'agit de : (1) l'intégration, (2) la transparence, (3) le respect des règles, (4) la surveillance et (5) la capacité.

à l'ensemble des acteurs nationaux (budget citoyen) ;

- des contrôles réguliers d'intégrité et de rectitude des agents publics, susceptibles de gérer les deniers publics ou d'engager des actions de dépenses publiques ;

- une application effective des sanctions prévues pour lutter contre la « délinquance financière » et la corruption.

### 1.2.3.2- La loi n°065-2009/AN du 21 décembre 2009

La loi n°065-2009/AN est celle portant modification de la loi n°055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette loi, en son article 11 nouveau, précise que « *Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par :*

- leur participation aux débats publics organisés par le conseil sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local ;

- la mise à la disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités territoriales ;

- l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos ;

- la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de

*participation dans toute société. Toute personne peut obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité ;*

- *la publication du bilan annuel d'activités du conseil de la collectivité ».*

De même, la date de communication des documents budgétaires est connue au moins une semaine à l'avance car une notification en est faite aux conseillers dans les conditions prévues par le CGCT.

### 1.2.3.3- Le décret n°2006-204/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006

Ce décret est relatif au régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso. Il stipule en son article 17 que « (...) *Après approbation du budget, l'ordonnateur en transmet une expédition au Receveur de collectivité territoriale. Les documents à transmettre comprennent notamment les budgets primitifs, les budgets supplémentaires et les décisions modificatives ».*

## 2

SITUATION DE LA TRANSPARENCE  
BUDGETAIRE SELON LES STANDARDS  
INTERNATIONAUX**2.1- L'initiative sur le budget ouvert**

Lancée par International budget partnership (IBP), l'Initiative sur le budget ouvert (IBO) est un programme mondial de recherche et de plaidoyer qui soutient l'adoption de systèmes de finances publiques transparents, responsables et participatifs.

La transparence budgétaire, selon la méthodologie IBO, est appréciée sur la base de la publication à temps de huit (08) documents budgétaires.

En plus de l'indice du budget ouvert, sont évalués la participation du public en matière de budgétisation et le contrôle budgétaire. En effet, pour mesurer la participation du public, l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) évalue la mesure dans laquelle le gouvernement offre des possibilités au public de participer aux processus budgétaires. L'EBO examine également la mesure dans laquelle le Parlement et les institutions supérieures de contrôle assurent un contrôle efficace du budget.

L'enquête sur le budget ouvert utilise cent-neuf (109) indicateurs pour mesurer la transparence budgétaire en se basant sur des critères internationalement reconnus mis au point par les organisations multi-

latérales. Ces indicateurs sont regroupés en trois (03) composantes, à savoir « Transparence », « Participation du public » et « Contrôle budgétaire ».

S'agissant de la transparence, le Burkina Faso n'est pas resté en marge de la chute globale de l'IBO entre 2015 et 2017 au niveau mondial. Son score a évolué en dents de scie entre 2006 à 2017. Avec un score de 11 en 2006, son score le plus bas était en 2010, et était de 5 sur 100. En 2015, le pays a atteint son niveau record de 43 sur 100 mais les acquis n'ont pas été consolidés ; ce qui a entraîné une baisse du score en 2017 pour se situer à 24 sur 100, soit une baisse de 19 points.

**Concernant la participation du public, le score de 0 sur 100 obtenu en 2017 par le Burkina Faso indique que les possibilités offertes au public de participer au processus budgétaire sont nulles.** Ce score est inférieur à la moyenne globale de 12 sur 100. Il reste également inférieur à celui de 2015 où le Burkina Faso avait obtenu un score de 10 sur 100.

En ce qui concerne la composante « Contrôle budgétaire », le score du Burkina Faso en 2017 est de 37 sur 100 en deçà de celui de l'Afrique subsaharienne qui a été en moyenne de 43 sur 100 ; ce qui

signifie qu'un contrôle faible est exercé par les corps de contrôle (Parlement et institution supérieure de contrôle). Le corps législatif au Burkina Faso assure un contrôle approprié pendant la phase de planification du cycle budgétaire (62 sur 100) et un contrôle faible pendant la phase de mise en œuvre du cycle budgétaire (26 sur 100).

Aussi, la Cour des comptes assure un contrôle budgétaire faible (17 sur 100). En vertu de la loi, elle dispose de toute latitude pour procéder à des audits. Enfin, l'institution supérieure de contrôle est dotée de ressources insuffisantes pour remplir son mandat, et ses processus d'audit ne sont pas évalués par une agence indépendante.

## 2.2- La transparence budgétaire selon le PEFA

Le cadre PEFA (Public expenditures and financial accountability), permet d'évaluer la transparence et le respect du principe de responsabilité en termes d'accès à l'information, d'établissement de rapports et d'audit et de dialogue sur les politiques et mesures concernant la Gestion des finances publiques (GFP). Il examine également les résultats des opérations de gestion des finances publiques dans des domaines clés tels que les résultats budgétaires, l'efficacité des contrôles et la ponctualité des rapports et des audits.

L'évaluation PEFA est constituée de trente-et-un (31) indicateurs regroupés sous sept (07) piliers constituant les éléments clés d'un système de GFP. Dans l'ensemble, la performance du système de GFP du Burkina Faso en 2017 est encore insuffisante pour assurer la réalisation des trois objectifs budgétaires visés que

sont la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la fourniture efficace et efficiente de services publics.

Au total, dix-sept (17) indicateurs sur vingt-huit (28) se sont détériorés. Seul un (01) indicateur s'est amélioré entre 2013 et 2017. Sept (07) indicateurs sont restés stables.

## 2.3- Evaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA)

Chaque année, le rapport CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) ou rapport d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale (BM) évalue la qualité des politiques et des institutions de tous les gouvernements emprunteurs en fonction de la mesure dans laquelle ceux-ci se sont conformés à sa propre définition des « bonnes » politiques et institutions. Les informations fournies aident à l'allocation des ressources aux pays dits les plus pauvres, membres de l'Association internationale de développement (AID).

Le CPIA est un outil pour l'évaluation de la performance des pays selon seize (16) dimensions de la qualité des politiques et institutions. Il permet aux acteurs nationaux de suivre l'évolution des politiques économiques et des institutions dans leur pays, et de nourrir un débat national sur ces questions.

Dans le rapport CPIA, les pays sont notés essentiellement en fonction de la performance en cours par rapport à seize (16) critères d'évaluation également pondérés, répartis en quatre groupes :

- **Gestion économique**, notamment

la gestion de l'inflation et du compte courant, la politique fiscale, la gestion de la dette extérieure ainsi que la gestion et la viabilité du programme de développement.

- **Politiques structurelles**, notamment la politique commerciale et le régime de change ; la stabilité et la vigueur financières ; l'efficacité du secteur bancaire et de la mobilisation des ressources ; la compétitivité de l'environnement pour le secteur privé ; les marchés de facteurs et de produits ; et les politiques et institutions pour la viabilité environnementale.

- **Politiques d'inclusion sociale**, y compris l'équité entre les sexes et l'égalité des chances dans les opportunités économiques, l'équité dans l'utilisation des ressources publiques, la constitution de ressources humaines, les filets de sécurité ainsi que la surveillance et l'analyse de la pauvreté.

- **Gestion et institutions du secteur public**, notamment les droits de propriété et la gouvernance fondée sur les règles ; la qualité de la gestion budgétaire et financière ; l'efficacité de la mobilisation des recettes ; l'efficacité des dépenses publiques ; la transparence, l'obligation de rendre compte et la corruption dans le secteur public.

En 2018, pour une moyenne de 3,1 pour l'Afrique, le Burkina Faso s'en sort avec un score de 3,6 sur une échelle d'appréciation de 1 à 6, plaçant le pays parmi les tops 10 des pays de l'Afrique subsaharienne.

## 2.4- L'indice de perception de la corruption (IPC)

L'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency international (TI) est un indice qui classe les pays en fonction du degré de corruption perçue dans les administrations publiques et dans la classe politique. Ainsi, dès 1995, Transparency international a imaginé se fonder sur des enquêtes d'opinion et donc des perceptions pour tenter d'évaluer les niveaux de corruption. C'est un indice composite, faisant appel à des données sur la corruption, tirées de sondages d'experts réalisés par divers organismes indépendants. Il reflète des points de vue d'experts qui résident dans les pays évalués.

Le Burkina Faso a obtenu en 2017 un score de 42 sur 100 et se situe au 74ème rang mondial. Même si ce score n'a pas progressé par rapport à 2016 qui était également de 42 sur 100, le pays perd deux (02) places au classement par rapport à 2016 (72ème). Ce score demeure toutefois supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne qui est de 32 points.

## 2.5. L'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) Mo Ibrahim

L'indice Ibrahim est le principal instrument de mesure de la gouvernance globale au niveau du continent africain.

L'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) est un outil de mesure et de suivi des performances en matière de gouvernance dans les pays africains. La Fondation Mo Ibrahim définit la gouvernance comme l'accès à des biens et à des services publics, dans les domaines politique, social et économique auxquels chaque citoyen peut légitimement prétendre auprès de son Etat et que tout Etat

est tenu d'offrir à ses concitoyens. L'IIAG est composé de cent (100) indicateurs regroupés en quatre (04) composantes et quatorze (14) volets.

Globalement, comparés à 2016, le Burkina Faso a amélioré ses scores et rangs en matière de « transparence et redevabilité » (+14,2), « gestion publique » (+16,8) et « environnement des entreprises (+14,9) selon l'évaluation Mo Ibrahim.

La performance au niveau de la « Transparence et redevabilité », s'explique essentiellement par les résultats enregistrés au niveau des postes « Redevabilité du gouvernement et des agents publics » (+16,7), « Sanctions pour abus de pouvoir » (+14,3) et « Dispositifs anti-corruption » (+17,2). Toutefois, des efforts doivent être faits pour les postes « Accès à l'information financière et comptable des entreprises publiques » (-25,0), « Absence de corruption au sein du secteur public » (-9,4), « Absence de corruption au sein du secteur privé » (-9,8) et « Absence de favoritisme » (-5,9).

Concernant la « Gestion publique », les performances sont à mettre au crédit des postes « Services publics en ligne » (+6,8), « Mobilisation d'impôts et de recettes » (+3,8) et « Absence de bureaucratie et formalités administratives excessives pour les entreprises » (+16,6). Cependant, des efforts doivent être faits aux niveaux des postes « Diversification des exportations » (-3,6), « Gestion budgétaire et financière » (-7,6), « Equilibre budgétaire » (-3,7) et surtout « Politique budgétaire » (-21,4).

Quant à l'« Environnement des entreprises », les performances sont essentiellement expliquées par les postes « Absence de bureaucratie et formalités administratives

excessives pour les entreprises » (+16,6), et « Satisfaction publique concernant la création d'emplois » (+18,1). Par contre, les postes « Absence de restrictions pour l'investissement étranger » (-3,4) et « Solidité des banques » (-32,9), sont à améliorer afin de relever plus le score du poste.

## 3

## EVALUATION DE LA TRANSPARENCE SELON LE CIFOEB

**3.1. Méthodologie d'évaluation**

Une stratégie d'analyse approfondie et adaptée au contexte burkinabè a été adoptée dans le cadre de la rédaction de la présente évaluation. Cela a permis d'aller au-delà du simple constat de publication des documents budgétaires pour faire une analyse alternative desdits documents en termes de facteurs contributifs à la transparence budgétaire.

Une grille de notation a donc été conçue par le CIFOEB pour permettre de mesurer la transparence pour les domaines retenus à l'effet d'obtenir une note globale grâce à un système de pondération selon la vision de la transparence budgétaire du Centre.

De manière pragmatique, la méthodologie de production du rapport s'est basée tout d'abord sur des actions de collecte des données et informations relatives à la transparence budgétaire. Cette collecte a concerné tout d'abord les données secondaires à travers l'exploitation et l'analyse approfondie des rapports produits et publiés par les gouvernants centraux et les élus locaux, considérés comme les acteurs se situant du côté de l'offre de transparence budgétaire.

L'analyse a concerné aussi les données

primaires à travers la conduite de sondages et/ou des entretiens avec les principaux acteurs intervenant dans la gestion des finances publiques. Ces entretiens ont porté principalement sur leur niveau de satisfaction par rapport aux instruments, mécanismes et dispositifs relatifs à la transparence budgétaire au Burkina Faso. De même, une plateforme de recueil des avis de la population a été mise en place pour recenser les avis des citoyens sur la question de l'accessibilité à l'information budgétaire afin de mieux apprécier l'état de transparence budgétaire. Une fiche d'entretiens/interviews a été élaborée à cet effet.

Enfin, des acteurs censés avoir une position « neutre » ou « intermédiaire » ont également été consultés. Il s'agit principalement des Partenaires techniques et financiers (PTF), de l'Assemblée nationale (AN), de la Cour des comptes (CC), de l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC) et de certains leaders d'opinion au niveau régional. Les interventions et/ou actions de ces acteurs touchent tant l'offre que la demande de transparence budgétaire.

Les données et informations collectées ont ensuite été traitées et analysées sous l'angle de la transparence budgétaire du

CIFOEB et sur la base d'une grille élaborée à cet effet. En plus de la disponibilité des données et informations budgétaires, l'analyse a aussi concerné l'accessibilité desdites données et informations aux populations, en termes de compréhension claire et nette du contenu du rapport de transparence, mais aussi en termes de participation citoyenne, de fiabilité du budget, de contrôle citoyen et institutionnel et de gouvernance financière. Ce sont donc les cinq (05) composantes de la transparence selon le CIFOEB.

Une note globale du niveau de transparence budgétaire a été proposée sur la base de la grille d'évaluation évoquée plus haut. Cette note sert d'indicateur composite de transparence budgétaire, appelé Indice de transparence budgétaire (ITB) au Burkina Faso, défini par le CIFOEB.

Pour prendre en compte la dimension locale, les mêmes composantes de la transparence budgétaire ont été utilisées en dehors de la composante « contrôle interne et externe » mais les critères et les indicateurs utilisés par composante sont les mêmes que le niveau national. Chacune des cinq (05) régions retenues a été notée conformément aux domaines ou composantes, critères et indicateurs retenus. Les notes obtenues par région permettent de faire des comparaisons pour distinguer la meilleure région en matière de transparence.

L'indice de transparence définit par le CIFOEB est calculé pour le niveau national et local en tenant compte des collectivités territoriales.

### 3.1.1- Au niveau national

L'Indice de transparence budgétaire

(ITB) défini par le CIFOEB est un outil d'évaluation de la transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso. Il s'appuie sur les évaluations fondées sur les standards internationaux en la matière notamment le PEFA, CPIA, Open Budget Initiative, MO Ibrahim et Transparency International.

C'est un indice composite basé sur les instruments internationaux et qui utilise cinq (05) domaines, quatorze (14) critères et vingt-deux (22) indicateurs.

Une transparence efficace exige un gouvernement ouvert, une citoyenneté active ainsi qu'une société civile, des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des parlements forts. Ces groupes requièrent des informations exhaustives, fiables, utiles et dans les délais sur les mesures prises par les gouvernements en matière de finances publiques, afin de participer aux débats publics et d'obliger le gouvernement à rendre compte.

C'est pourquoi, le CIFOEB a bâti son indice de transparence sur les cinq (05) domaines suivants : l'accessibilité aux informations budgétaires, la fiabilité du budget, la participation du public à la gestion des finances publiques, le contrôle budgétaire interne et externe (CC, AN, ASCE-LC) et la gouvernance financière publique.

#### 3.1.1.1. Domaines d'évaluation de la transparence budgétaire du CIFOEB

##### a-Accessibilité aux informations budgétaires

L'accessibilité aux informations budgétaires est évaluée à travers la publication des informations budgétaires recommandées, le niveau de compréhension des informations budgétaires, l'exhaustivité des informations budgétaires (à travers la loi de finances initiale).

### i) La publication des informations budgétaires

La bonne pratique internationale recommande que les gouvernements publient huit (08) documents sur le budget, à différents moments du cycle budgétaire.

Le CIFOEB, engagé dans une dynamique de renforcement de l'accessibilité du public à l'information budgétaire et financière, recommande la publication d'autres documents budgétaires supplémentaires afin de permettre aux citoyens de participer aux débats publics et d'obliger le gouvernement à rendre compte. Pour ce faire, le CIFOEB s'est appuyé sur la Directive du Ministère de l'économie, des finances et du développement (MINEFID) sur la publication des informations et données budgétaires qui a énuméré un ensemble de documents à publier.

Vingt (20) documents budgétaires ont été retenus par le CIFOEB pour évaluer l'accessibilité du public aux informations budgétaires. Il s'agit pour le Centre de vérifier la publication desdits documents selon leur calendrier de publication, en se référant aux normes de publication préconisées par l'IBP et le PEFA.

Tableau 2- Liste des documents et leur période de publication

N°	Documents à publier	Structure responsable	Période de production du document	Période de publication
1	Le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)	DGB	Mars-Avril	Au plus tard un (01) mois avant le dépôt du Projet de Loi de Finances au Parlement
2	La circulaire budgétaire	DGB	Avril-Mai (1er Mai au plus tard)	Au plus tard un (01) mois après sa signature par le Président
3	Le projet de loi de finances et ses annexes	DGB	Au plus tard Septembre (dernier mercredi du mois)	Au plus tard avant son approbation par l'Assemblée nationale (fin Décembre)

N°	Documents à publier	Structure responsable	Période de production du document	Période de publication
4	La loi de finances de l'année et ses annexes	DGB	Décembre- Janvier	Au plus tard trois (03) mois après la promulgation de la loi
5	Le budget citoyen	DGB	Décembre- Janvier	Au plus tard trois (03) mois après la promulgation de la loi
6	Les rapports trimestriels d'exécution du budget de l'Etat	DGB	Fin de chaque trimestre	Au plus tard trois (03) mois après la période couverte par le rapport
7	Le rapport de la revue à mi- parcours	DGB	Mai-Juin	Au plus tard trois (03) mois après la période couverte par le rapport
8	Projet de loi de la loi de finances rectificative	DGB	Ponctuelle	Un (01) mois après son adoption par le conseil des ministres
9	La loi de finances rectificatives	DGB	Ponctuelle	Au plus tard un (01) mois après son adoption par le parlement
10	La loi de règlement	DGB	Au plus tard fin Septembre, il doit être déposé à l'AN	Au plus tard un an après la fin de l'année budgétaire concernée
11	La revue des marchés publics	DGCMEF	Permanent	Quotidien
12	Plan de passation des marchés	DGCMEF	Décembre-Janvier	Au plus tard un (01) après son adoption en conseil de ministre
13	Le tableau des opérations financières de l'Etat	DGTCP	Mensuel	Deux (02) mois après la fin du mois concerné
14	Rapport d'activités de l'Autorité de régulation de la commande publique	ARCOP	Avril	A plus tard une (01) semaine après sa signature ou validation

N°	Documents à publier	Structure responsable	Période de production du document	Période de publication
15	Rapport sur la coopération et le développement	DGCOOP	Décembre de l'année N+1	Au plus tard fin Décembre
16	Rapport sur les finances publiques de l'année N	DGESS MINEFID	Mai-Juin	Au plus tard la fin du premier trimestre de l'année N+2
17	Audit des comptes publics après chaque alternance politique	ASCE-LC	Après la fin de chaque régime	Un mois après la validation du rapport d'audit
18	La stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) et analyse de viabilité de la dette (AVD)	DGTCP	Juillet-Août	Au plus tard avant l'approbation de la LFI par l'AN (fin décembre)
19	Rapport d'audit sur la dette publique	CNDP	Ponctuelle	Un mois après la validation du rapport d'audit
20	Rapport d'Audit/ Rapport public annuel de la Cour des comptes (CC)	CC	Annuelle	Au plus tard 18 mois après la fin de l'année budgétaire

Source : CIFOEB, 2019

## ii) Le niveau de compréhension des informations budgétaires

Pour le CIFOEB, l'accessibilité aux informations budgétaires va au-delà d'une simple publication et/ou mise à disposition des données et informations budgétaires. Elle prend en compte le niveau de compréhension des destinataires de ces informations/données publiées (...). Il s'agit de mettre le citoyen « lamda » en situation réelle de possession et de compréhension des informations budgétaires.

L'idée est de faire en sorte que les documents publiés soient suffisamment simples et qu'ils contiennent des informations détaillées, compréhensibles par les non-initiés avec des illustrations graphiques et des bandes dessinées.

Le nombre élevé des documents budgétaires a conduit l'équipe technique à focaliser l'analyse de ce critère au seul document du budget citoyen produit par la Direction générale du budget (DGB), en collaboration avec d'autres partenaires dont le CIFOEB.

### iii) L'exhaustivité des informations budgétaires

L'exhaustivité des informations budgétaires s'évalue par la disponibilité et la publication de la LFI selon les codifications fonctionnelle et programmatique. Cet indicateur se focalise sur la LFI au regard du nombre important de documents recommandés par le CIFOEB devant faire l'objet de publication. Le vérifier pour tous les documents recommandés serait très fastidieux et ne permettrait pas une analyse judicieuse.

#### b) Fiabilité du budget

La fiabilité du budget s'apprécie sur la base des dépenses publiques effectives, des recettes effectives, de l'efficacité dans la mobilisation des recettes et de l'efficacité des dépenses publiques.

Disposer d'une évaluation de la fiabilité des informations budgétaires est importante pour l'amélioration de la transparence : c'est la base sur laquelle les parties prenantes externes collaborent avec l'Exécutif sur la conduite des affaires publiques et le fondement de la responsabilité de l'Exécutif par rapport à sa gestion.

#### i) Les dépenses publiques effectives

Pour évaluer la fiabilité des prévisions des dépenses publiques, deux (02) indicateurs ont été utilisés. Il s'agit de l'écart entre les prévisions du DPBEP et celles de la loi de finances initiale et l'écart entre les dépenses effectives totales et les dépenses initialement approuvées. Ces indicateurs permettent d'apprécier la crédibilité et le réalisme des prévisions budgétaires. Un écart de plus ou moins 5% est admis pour le premier indicateur tandis qu'un

écart de plus ou moins 15% est admis en référence aux normes internationales notamment le PEFA.

#### ii) Les recettes effectives

Tout comme les dépenses, la fiabilité du budget a été aussi évaluée sur la base des recettes effectives. Pour ce critère, deux (02) indicateurs ont été utilisés pour apprécier la fiabilité des prévisions de recettes : l'écart entre les prévisions du DPBEP et celles de la loi de finances initiale et les variations des prévisions et des réalisations. Les normes fixées au niveau des dépenses publiques prévalent également pour ces deux indicateurs de recettes.

#### iii) L'efficacité dans la mobilisation des ressources

Trois (03) indicateurs ont été utilisés pour évaluer l'efficacité dans la mobilisation des ressources qui est une composante de la fiabilité du budget. Il s'agit de la variation relative des Restes à recouvrer fiscaux (RAR), du coût marginal de la mobilisation des recettes et du Taux de pression fiscale (TPF).

Une baisse du stock des RAR est considérée comme amélioration dans la mobilisation des ressources. De même, une baisse du coût marginal est une situation idéale en matière d'efficacité dans la mobilisation des ressources. Le taux de pression fiscale quant à lui est apprécié par rapport à la norme communautaire de l'UEMOA qui est d'au moins 20%.

#### iv) L'efficacité des dépenses publiques

L'efficacité des dépenses publiques

est mesurée, dans le cadre de ce présent rapport à partir de la part des dépenses d'investissements (Etat seul) dans les ressources propres. C'est donc une mesure de l'effort national en termes d'investissement. Pour cette évaluation, il a été considéré les niveaux d'exécution des investissements, les prévisions n'étant que des ambitions et ne donnant pas une idée précise de l'investissement effectif.

### c) Participation du public à la gestion des finances publiques

Les bonnes pratiques en matière de la participation du public commandent que la transparence doit être accompagnée d'opportunités significatives pour la société civile et pour les citoyens de participer activement à la prise de décision et au suivi budgétaire, ainsi que d'une forte surveillance indépendante et institutionnalisée.

La participation peut prendre plusieurs formes (information, consultation, concertation et collaboration) et doit intervenir tout au long du processus budgétaire (préparation, suivi de l'exécution, et présentation de rapports financiers). Des canaux multiples de participation des citoyens doivent être ouverts et mis en œuvre, et les citoyens doivent obtenir en retour du gouvernement des commentaires sur leurs observations et recommandations

Compte tenu de l'absence de normes en matière de participation citoyenne, il a été considéré les mécanismes et/ou les dispositifs de participation des citoyens et de l'exercice du contrôle citoyen pour apprécier le niveau d'implication des populations dans la gestion des affaires publiques.

### i) Les mécanismes et dispositifs de participation

Pour impliquer les citoyens à la gestion de la chose publique, il convient de mettre en œuvre des mécanismes de participation du public. Le gouvernement doit utiliser les instances appropriées à différentes étapes pour obtenir les contributions du public. Il doit également prendre en considération les occasions appropriées pour consulter les différents groupes de population.

C'est pourquoi, pour apprécier le niveau de participation du public à la gestion des finances publiques, le CIFOEB a considéré l'existence de mécanismes et de dispositifs de participation mis en place par l'Etat. Un (01) indicateur a été retenu pour juger de l'existence de cadres permettant d'apprécier le niveau d'implication des citoyens à la gestion publique. Il s'agit de la tenue régulière des cadres de concertation sectoriels et nationaux avec la participation de l'ensemble des acteurs.

### ii) L'exercice du contrôle citoyen

L'exercice du contrôle citoyen sur la gestion des affaires publiques est évalué par la fonctionnalité des cadres partenariaux avec les acteurs du contrôle administratif.

L'objectif est d'examiner les diverses approches utilisées pour améliorer la transparence des finances publiques par une meilleure interaction avec la société civile, les parlements et les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

### d) Contrôle budgétaire interne et externe (CC, AN, ASCE-LC)

Ce domaine prend en compte le contrôle

institutionnel et est basé sur les critères tels que les dispositifs/mécanismes de contrôle et les textes juridiques et réglementaires en faveur d'un contrôle efficace.

Ce domaine examine deux (02) niveaux de bonnes pratiques concernant le pouvoir législatif et les corps de contrôle des finances publiques.

### i) Les dispositifs/mécanismes de contrôle

Ce critère est mesuré par quatre (04) indicateurs : la tenue du Débat d'orientation budgétaire (DOB), la tenue de la session budgétaire à l'AN, le nombre d'enquêtes parlementaires et le nombre de questions orales. Il s'agit des mécanismes permettant à l'institution parlementaire du Burkina Faso d'assurer une transparence budgétaire efficace.

### ii) Les textes juridiques et réglementaires

Un indicateur est utilisé pour apprécier l'exercice du contrôle institutionnel. Il s'agit du degré d'indépendance des corps de contrôle. L'idée est de voir comment les textes juridiques et réglementaires régissant les corps de contrôle permettent un contrôle efficace des finances publiques de la part de ces derniers. En effet, le fondement juridique et institutionnel est nécessaire pour un contrôle efficace de la gestion des finances publiques du fait de l'importance des corps de contrôle des finances publiques dans l'établissement d'une transparence et d'une participation efficaces des citoyens.

### e) Gouvernance financière publique

La gouvernance financière publique est

évaluée à partir des modes et mécanismes de passation des marchés publics, de la situation de la corruption et de l'application des sanctions prévues par les textes sur les malversations dans la gestion des affaires publiques.

### i) Les modes de passation des marchés publics

Ce critère examine les marchés publics selon les procédures de passation en référence aux indicateurs de bonne gouvernance en la matière. Concrètement, il s'agit d'examiner le poids des procédures de droit commun et des procédures exceptionnelles par rapport à l'ensemble des marchés passés (en termes de montants) par l'Etat. Toutefois, il sied de rappeler que compte tenu du nombre important de ministères, seules les données de six (06) ministères ont été examinées pour cet indicateur. Le choix de ces ministères a tenu compte du volume important des marchés passés à leur niveau. Il s'agit de : (i) Ministère de l'économie, des finances et du développement, (ii) Ministère de l'agriculture et des aménagements hydrauliques, (iii) Ministère de la santé, (iv) Ministère des infrastructures, (v) Ministère de l'éducation nationale, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales et (vi) Ministère de l'eau et de l'assainissement. Sur la base des données de ces ministères, une moyenne a été calculée par mode de passation afin d'apprécier de manière globale ce critère.

### ii) La situation de corruption

La situation de la corruption est mesurée par l'indice de perception de la corruption de Transparency international. Il s'agit d'un indice composite faisant appel à des

données sur la corruption tirée de sondages d'experts réalisés par divers organismes indépendants. Il reflète des points de vue du monde entier, dont celui des experts qui résident dans les pays évalués.

La note obtenue par le Burkina Faso selon transparency international a servi à évaluer ce critère.

### iii) Application des sanctions sur les malversations dans la gestion des finances publiques

Deux (02) indicateurs sont utilisés pour l'évaluation de ce critère : le nombre de malversations identifiées dans les rapports des corps de contrôle (ASCE-LC, AN, CC) ayant connu un début de traitement et la publication de la liste des entreprises suspendues de la commande publique.

#### 3.1.1.2. Système de notation

Pour apprécier la transparence, le CIFOEB a conçu un cadre d'évaluation sur la base des domaines de transparence retenus.

Afin de permettre une appréciation isolée et indépendante, chacun des cinq (05) domaines a été noté sur 100 points. Cela a l'avantage de permettre au CIFOEB de se prononcer sur chaque dimension de la transparence.

A l'intérieur de chaque composante, les critères n'ont pas le même poids. En effet, la pondération de chaque critère dépend de son importance pour une transparence efficace et de l'intérêt du CIFOEB pour le critère concerné.

Pour les critères ayant plus d'un indicateur, la note du critère est obtenue par une moyenne simple des notes des

indicateurs y relatifs.

Pour calculer l'ITB défini par le CIFOEB, une seconde pondération est faite pour donner un poids à chacun des cinq (05) domaines de la transparence.

Conformément à la vision du CIFOEB sur la transparence budgétaire, l'accessibilité aux informations budgétaires représente un poids de 30%, la fiabilité du budget, 15%, la participation du public à la gestion des finances publiques, 20%, le contrôle budgétaire interne et externe (CC, AN, ASCE-LC), 15% et la gouvernance financière publique, 20%.

### 3.1.2- Au niveau régional

Tout comme le niveau national, l'indice de transparence budgétaire (ITB) défini par le CIFOEB est également calculé au niveau régional pour apprécier la transparence au niveau des collectivités territoriales.

Pour calculer l'indice au niveau régional, le CIFOEB utilise quatre (04) domaines, dix (10) critères et 11 indicateurs.

L'indice de transparence au niveau local est calculé pour permettre une comparaison entre les régions et favoriser une culture de la transparence chez les décideurs locaux dans la conduite des affaires locales.

Il se base sur le mode de fonctionnement des collectivités. Ce qui a conduit le CIFOEB à tenir compte de la dimension locale en utilisant des données qui peuvent être disponibles à cet effet.

A terme, un prix de la meilleure région en matière de transparence budgétaire pourrait être institué sur la base de cet indice au niveau régional.

### 3.1.2.1- Domaines de la transparence budgétaire

L'indice de transparence budgétaire au niveau régional utilise les mêmes domaines qu'au niveau national en dehors de la composante « Contrôle externe et interne ».

#### i) Accessibilité aux informations budgétaires

Ce domaine de la transparence est apprécié par deux (02) critères à savoir : la diffusion des informations budgétaires recommandées, mesurée par le nombre de documents budgétaires publiés et le niveau de compréhension des informations budgétaires, mesuré par le niveau de compréhension des acteurs de la collectivité.

Tableau 3 : Liste des documents à publier par les CT

	Documents	Structure responsable	Période de production du document
1	Budget primitif	CT	Au plus tard le 31 décembre de l'année N-1
2	Budget supplémentaire	CT	Au plus tard le 31 Juillet
3	Compte administratif	CT	6 mois après l'exercice budgétaire
4	Compte de gestion	Receveur/ CT	6 mois après l'exercice budgétaire
5	Décisions modificatives	CT	Ponctuelles
6	Rapports d'exécution	CT	Chaque trimestre
7	Plan de passation des marchés publics	CT	Au plus tard le 31 décembre de l'année N-1
8	Plan annuel d'investissement	CT	Au plus tard le 31 décembre de l'année N-1
9	Plan communal de développement/Plan régional de développement	CT	Ponctuelle généralement chaque 5 ans

Source : CIFOEB, 2019

#### ii) Fiabilité du budget

Pour juger de la fiabilité du budget au niveau local, les critères comme les dépenses de la CT, les recettes de la CT, l'efficacité dans la mobilisation des recettes, l'efficacité des dépenses de la collectivité sont analysés et respectivement mesurés par les indicateurs suivants : la proportion du PAI pris en compte dans le budget primitif (investissement et fonctionnement) en termes de montant, la proportion des recettes propres, le taux de recouvrement des recettes et la part des dépenses d'investissements dans les dépenses totales de la CT.

### iii) Participation du public au processus budgétaire

La participation du public au processus budgétaire est évaluée par les mécanismes de participation et la consultation des autres acteurs. Deux indicateurs sont utilisés pour apprécier la participation. Il s'agit de l'invitation du public à participer aux sessions budgétaires et le niveau de consultation des autres acteurs (en dehors des membres du conseil).

### iv) Gouvernance financière au niveau local

La gouvernance financière locale est analysée par les modes et mécanismes de passation des marchés de la collectivité, la redevabilité budgétaire et la responsabilisation des acteurs. Trois (03) indicateurs sont utilisés à cet effet : le mode de présentation des PPM, la part des différentes catégories de marchés (procédures exceptionnelles et procédures de droit commun) et la redevabilité budgétaire et responsabilité des acteurs (tenue de reddition des comptes en 2018).

#### 3.1.2.2- Système de notation

Tout comme le niveau national, un cadre d'évaluation de la transparence est défini à l'effet de déterminer l'indice de la transparence budgétaire dans chaque région.

En dehors des domaines, critères et des indicateurs, le système de notation est identique à celui du niveau national.

Conformément à la vision du CIFOEB sur la transparence budgétaire au niveau local, l'accessibilité aux informations bud-

gétaires représente un poids de 40%, la fiabilité du budget, 15%, la participation du public à la gestion des finances publiques, 30% et la gouvernance financière publique, 15%.

## 3.2- Résultats de l'évaluation au niveau national

### 3.2.1- Scores par domaines

Sur la base des critères et indicateurs retenus pour les cinq (05) domaines d'analyse ainsi que des pondérations affectées à chaque niveau, des scores ont été attribués par domaine et présentés ci-dessous.

#### 3.2.1.1. Accessibilité aux informations budgétaires

Dans le cadre de la présente évaluation, une pondération de 30% a été accordée au domaine de l'« accessibilité aux informations budgétaires ». A l'issue de l'évaluation, une note globale de 62,60 sur 100 a été accordée à ce domaine, correspondant à une note pondérée de 18,78 sur 100.

Trois (03) critères d'évaluation ont été retenus au niveau de ce domaine à savoir : (i) la publication des informations budgétaires recommandées, (ii) le niveau de compréhension des informations budgétaires et (iii) l'exhaustivité des informations budgétaires. La situation des scores se présente comme suit par critère :

- Pour ce qui concerne la publication des informations budgétaires recommandées, une note pondérée de 29,60 sur 100 a été attribuée. En effet, l'évaluation a révélé que les vingt (20)<sup>7</sup> documents à publier ont tous été

7 - Seul le rapport d'audit de la dette publique n'a pas été noté compte tenu du fait que sa production soit ponctuelle. En 2018, un tel audit n'a pas été commandité.

produits mais dix (10) ont été publiés à bonne date et sept (07) n'ont pas du tout été publiés ;

- S'agissant du niveau de compréhension des informations budgétaires, il a été attribué une note pondérée de 18 sur 100. Ce critère est mesuré principalement à travers le budget citoyen qui doit contenir des éléments illustratifs (images, graphiques, etc.), doit être traduit en plusieurs langues nationales et doit faire l'objet d'une large communication. A l'issue de l'évaluation, il est ressorti que le budget citoyen 2018 comprend des points illustratifs et a fait l'objet d'une campagne de communication dans les quatorze (14) régions du Burkina Faso. Cependant, il n'a pas fait l'objet de traduction en langues nationales ; ce qui ne permet pas à une bonne partie de la population de s'approprier le document au regard du niveau d'alphabétisation des adultes dans la langue française qui était de 28% selon le rapport de l'Enquête multisectorielle continue (EMC) 2014.

- Quant à l'exhaustivité des informations budgétaires, la note pondérée est de 15 sur 100. Ce critère tient compte essentiellement de la présentation du budget de l'Etat selon les classifications programmatique et fonctionnelle qui instaurent des liens étroits entre les allocations budgétaires et les résultats escomptés (performance). L'évaluation a révélé que le budget de l'Etat, exercice 2018 est exhaustif étant donné qu'il est présenté selon ces deux (02) classifications ; ce qui permet au citoyen d'appréhender assez aisément les axes prioritaires du budget et l'utilisation

qui est faite des ressources de l'Etat.

### 3.2.1.2. Fiabilité du budget

Le domaine de la « Fiabilité du budget » reçoit une pondération de 15%. La note évaluative de l'étude est de 73,33 sur 100, soit une note pondérée de 11,00 sur 100.

Les critères retenus pour ce domaine sont les suivants : (i) la sincérité des dépenses publiques, (ii) la sincérité des recettes publiques, (iii) l'efficacité dans la mobilisation des recettes et (iv) l'efficacité des dépenses publiques. La synthèse de l'évaluation par critère se présente comme suit :

- Relativement à la sincérité des dépenses publiques, la note pondérée obtenue est de 20 sur 100. Ce critère se caractérise par deux (02) éléments qui sont d'une part, l'écart entre les prévisions du DPBEP et celles de la Loi de Finances Initiale (LFI) 2018, et d'autre part, l'écart entre les dépenses exécutées et les dotations définitives en 2018. Il est ressorti de l'évaluation que les dépenses publiques sont relativement sincères. En effet, le premier écart est de +1,50% (pour une norme de  $\pm 5\%$ ) et le second écart ressort à -4,61% (pour une norme de  $\pm 15\%$ ) ;

- Pour ce qui est de la sincérité des recettes publiques, il est également enregistré une note pondérée de 20 sur 100. Les éléments qui caractérisent ce critère sont l'écart entre les prévisions du DPBEP et celles de la LFI 2018, et l'écart entre les recettes recouvrées et celles approuvées définitivement en 2018. L'évaluation a dénoté également une certaine sincérité des recettes étant donné que les deux (02) écarts sont contenus dans les normes fixées,

soit respectivement +4,5% (pour une norme de  $\pm 5\%$ ) et +4,25% (pour une norme de  $\pm 15\%$ ) ;

- Concernant l'efficacité dans la mobilisation des recettes, l'évaluation a abouti à une note pondérée de 13,33 sur 100. Ce critère est mesuré par trois (03) éléments qui sont la variation relative des Restes à Recouvrer (RAR), le coût moyen de la mobilisation des recettes et le taux de pression fiscale. Globalement, il est ressorti que la mobilisation des recettes de l'année 2018 n'est pas efficiente. En effet, si la variation du stock de RAR est conforme à la norme établie (-7,62%, donc une diminution entre 2017 et 2018), cela n'est pas le cas pour le coût moyen de mobilisation (hausse de 0,23% par rapport à 2017) et le taux de pression fiscale (17,3% pour une norme de 20% minimum) ;

- S'agissant de l'efficacité des dépenses publiques, la note pondérée enregistrée est de 20 sur 100. Un indicateur a été retenu pour mesurer ce critère à savoir la part des dépenses d'investissements exécutées (Etat seul) dans les ressources propres mobilisées. Cette part est ressortie globalement satisfaisante en 2018 (27,94%) pour une norme de 20% minimum. Cela signifie qu'en dépit de l'accroissement des dépenses courantes, l'Etat a consacré plus d'un quart de ses ressources propres au financement de ses investissements, véritable moteur de la relance économique du pays.

### 3.2.1.3. Participation du public à la gestion des finances publiques

Une pondération de 20% a été consacrée au domaine de la « Participation du

public à la gestion des finances publiques ». L'évaluation a abouti à une note globale de 25 sur 100 ; ce qui correspond à une note pondérée de 5 sur 100. Deux (02) principaux critères ont été identifiés pour la détermination du score dans ce domaine à savoir (i) les mécanismes de participation et (ii) le contrôle citoyen. La synthèse de l'évaluation de ces deux critères est la suivante :

- Relativement aux mécanismes de participation, la note pondérée est de 25 sur 100. Ce premier critère est mesuré uniquement par la tenue des cadres de concertation sectoriels et nationaux tels que les groupes techniques de la Politique sectorielle de l'économie et des finances (POSEF) et des Cadres sectoriels de dialogue du Plan national de développement économique et social (CSD/PNDES) incluant tous les acteurs. L'évaluation a relevé qu'en 2018, des cadres de concertation ont été tenus sur la mise en œuvre de la POSEF et du PNDES. Toutefois, les acteurs de la société civile, qui étaient bien intégrés au processus au cours des années antérieures, n'ont pas été associés à la tenue de ces cadres ;

- Concernant le contrôle citoyen, une note pondérée de 0 sur 100 a été obtenue. L'élément retenu pour analyser ce critère est la fonctionnalité des cadres partenariaux avec les acteurs en charge du contrôle administratif. En effet, aux termes des dispositions de la loi organique n°082-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC), il est pré-

vu l'opérationnalisation d'un Conseil d'orientation au sein de ladite Autorité. Ce conseil doit avoir une composition tripartite de personnalités représentant l'administration publique, le secteur privé et les organisations de la société civile. Cependant, les résultats de l'évaluation ont permis d'établir qu'aucun cadre regroupant l'ensemble de ces acteurs n'a été mis en place en 2018.

### 3.2.1.4- Contrôle budgétaire interne et externe

Le contrôle budgétaire a pour rôle de veiller à une exécution des fonds publics dans le respect des règles régissant la vie financière de l'Etat. Il est nécessaire pour « *assurer la conformité de l'exécution du budget de l'Etat à l'autorisation accordée par le parlement et réprimer éventuellement les irrégularités* »<sup>8</sup> en termes de malversations financières ou d'actes de corruption. La conception traditionnelle d'un contrôle s'appesantissant sur la régularité des opérations financières doit évoluer vers un contrôle de gestion et d'efficacité de la dépense publique, l'objectif ultime du contrôle budgétaire dans un contexte d'implémentation de l'approche budget programme étant l'amélioration de la performance économique de l'action publique.

Le cadre général du contrôle budgétaire au Burkina Faso tire ses fondements des textes supranationaux et nationaux existants depuis le lendemain des indépendances, et mis à jour ou révisés au fil des années, en fonction de l'évolution de l'environnement. En application courante, les dispositions de l'article 82 de la loi

n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 portant loi organique relative aux lois de finances indiquent que les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire. Ce triple contrôle peut s'opérer tant sous forme de contrôle interne que de contrôle externe à l'administration.

Dans le domaine du contrôle, l'indicateur d'impact mesuré par le CIFOEB dans le cadre de la présente évaluation de la situation de transparence budgétaire au niveau national a porté sur la capacité des corps de contrôle à assurer leurs missions de manière efficace et indépendante. Les critères d'appréciation retenus portent sur l'existence de dispositifs/mécanismes de contrôle et la mise en œuvre de textes juridiques réglementaires en faveur d'un contrôle efficace et adapté au contexte de recrudescence d'une demande de redevabilité de la part des gouvernants par les populations, aux lendemains d'une insurrection populaire historique.

Globalement, le contrôle est crédité d'un faible score (18,75 sur 100 en moyenne) selon la méthodologie d'évaluation utilisée par le CIFOEB. Ce faible niveau de performance est lié principalement au fait que l'indépendance des corps de contrôle vis-à-vis de l'Exécutif n'est pas totalement effective, en dépit du fait que les dispositifs et mécanismes de contrôle soient effectivement mis en place, en termes de tenues régulières des sessions budgétaires et du Débat d'orientation

8 - Duruel François, Finances Publiques, Budget et Pouvoir Financier, 8ème édition, Paris, 1989.

budgétaire (DOB), en plus de l'existence des cadres d'interpellation de l'Exécutif sur la gestion des affaires publiques.

- **Dispositifs / mécanismes de contrôle**

Si le Débat d'orientation budgétaire (DOB) ainsi que les sessions budgétaires de l'Assemblée nationale (AN) se tiennent régulièrement et annuellement à bonne date, il convient cependant de signaler que l'engouement initial des enquêtes parlementaires, mécanisme primordial d'interpellation du Gouvernement en matière de transparence budgétaire, a eu tendance à s'estomper depuis lors. Ce qui représente en somme une note spécifique de 75 sur 100 selon l'évaluation des critères retenus, soit une note pondérée de 37,5 sur 100.

Le contrôle budgétaire interne est principalement dévolu au Contrôle financier (CF), à l'Inspection générale des finances (IGF), aux Inspections techniques de services (ITS) des différents départements ministériels et institutions ainsi qu'à l'Autorité supérieure de contrôle de l'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC), organe supérieur et fédérateur des contrôles administratifs. Quant au contrôle budgétaire externe, il relève des contrôles juridictionnel et parlementaire exercés respectivement par la Cour des comptes (CC) et l'Assemblée nationale (AN).

Tenue le 28 mai 2018, le Débat d'orientation budgétaire (DOB) a permis d'échanger sur les priorités essentielles du budget de 2019, même si la participation des acteurs demandeurs de la redevabilité, en l'occurrence les Organisations de la

société civile (OSC), est à renforcer, en termes de niveau de représentation et de qualité d'interventions. Pour l'année 2018, aucune enquête parlementaire n'a été notée ; toutefois, des questions orales ont été posées par le Parlement au Gouvernement sur la situation de gestion des affaires publiques de la Nation en général, et des finances publiques en particulier.

Par souci d'améliorer la transparence dans la gestion des finances publiques, le Gouvernement a mis en place des outils d'encadrement de l'exécution du budget de l'Etat, pour assurer une plus grande traçabilité de la gestion budgétaire tout en s'adaptant et en utilisant les outils modernes offerts grâce à l'avènement des Technologies de l'information et de la communication (TIC). Il s'agit principalement du Circuit informatisé de la dépense (CID), du Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat (SIGASPE), de la Comptabilité intégrée de l'Etat (CIE), du Système intégré de taxation (SINTAX), du Système douanier automatisé (SYDONIA) et bien d'autres outils de gestion budgétaire informatisés.

- **Degré d'indépendance des corps de contrôle par rapport à l'Exécutif**

En ce qui concerne les textes juridiques et réglementaires en faveur d'un contrôle efficace, l'internalisation des directives de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) portant cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques est à relever. D'autres textes relatifs à la codification des délais de paiement, la déconcentration budgétaire ainsi que l'adoption d'une réglementation des achats publics et de la délégation de

services publics, la nomenclature des pièces justificatives, la création des unités de vérification, l'extension du contrôle aux services faits ont été également pris et ont permis de renforcer le corpus juridique en faveur d'un contrôle efficace.

Malheureusement, en termes d'indépendance des corps de contrôle, la note d'évaluation est estimée à 0 sur 100, les corps de contrôle ne pouvant exercer de manière pratique leur indépendance vis-à-vis de l'Exécutif. L'article 55 de la loi n°082-2015/CNT du 24 novembre 2015 donne aux contrôleurs d'Etat et aux enquêteurs de l'ASCE-LC, la qualité d'officiers de police judiciaire. Ce qui les autorise à exercer leurs pouvoirs conformément aux dispositions du code de procédure pénale. Quant au Parlement et à la Cour des comptes, ils ont la possibilité de faire traduire en justice les cas de malversations constatés au cours de leurs enquêtes. **Dans la pratique, ces pouvoirs ne sont pas véritablement appliqués, ce qui a tendance à remettre en cause l'indépendance des corps de contrôle.**

Dans le cas spécifique de la Cour des comptes, ses membres non magistrats par exemple sont des personnalités désignées en qualité de membres de la Cour en raison de leur compétence et de leur expérience en matière de finances publiques. En dépit des prestations de serment, un membre désigné par une autorité exécutive pour une période bien définie, peut difficilement remettre en cause ou prendre position contre certains actes de l'Exécutif.

En matière de jugement de compte, la Cour des comptes n'a vérifié jusque-là que les comptabilités 2001 des comptables principaux de l'Etat et seulement entamé

la vérification de certaines comptabilités des autres comptables (EPE, collectivités locales, trésoriers régionaux) selon les différents rapports PEFA (2010, 2014 et 2017).

Les contrôles effectués par l'ASCE-LC, au même titre que ceux exercés par les autres corps de contrôle, sont le plus souvent de type administratif et comptable, faute de moyens ou de méthodologie avérée et adaptée pour assurer un véritable suivi physique et rendre réellement compte des résultats en termes d'effets et d'impacts des actions accomplies.

Les règles et procédures de contrôle interne paraissent quelques fois excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation des dépenses) et entraînent de fait une faible productivité au niveau du personnel ainsi que des retards inutiles dans le processus d'exécution de la dépense publique. Si les procédures de la chaîne de la dépense sont claires, assez complètes et bien comprises par le biais des guides du vérificateur, elles présentent cependant une lourdeur (doubles ou triples approbations) sans doute excessive au regard des moyens humains et matériels (PEFA Burkina 2007, 2010 et 2014).

### 3.2.1.5- Gouvernance financière publique

Dans le cadre du présent rapport d'évaluation produit par le CIFOEB sur la situation de transparence budgétaire au Burkina Faso, la gouvernance financière publique couvre les domaines de la passation des marchés publics, en termes de clarté des modes et mécanismes, la situation de la corruption et l'application effective des sanctions prévues par les

textes en matière de gestion financière.

### • Modes et mécanismes de passation des marchés

En matière de passation des marchés, il s'avère qu'en 2018, les procédures exceptionnelles de passation ont représenté en moyenne 18,20% de l'ensemble des marchés pour une norme devant en principe être en déca de 15%. Ce qui donne un score simple ou pondérée de 0 sur 100. Il faut signaler que la plus forte proportion de pondération (40%) est accordée à ce critère dans le domaine de la gouvernance financière et que le CIFOEB juge important.

Les dispositions réglementaires relatives aux marchés publics ont été révisées durant la période 2010-2017 dans l'esprit de renforcer la transparence et l'efficacité de la commande publique. Si la séparation des fonctions de contrôle et de régulation a permis de jeter un peu plus de lumière dans le domaine des marchés publics, il reste que de lourds soupçons de mal gouvernance pèsent toujours dans le domaine avec les multiples plaintes exprimées par les différents acteurs dans la gestion des dossiers y relatifs.

De nombreuses irrégularités sont relevées dans le processus de passation des marchés publics. Selon l'ARCOP, il s'agit notamment : (i) du non-respect des principes fondamentaux reconnus en matière de commande publique<sup>9</sup>, (ii) de la mauvaise gestion des offres et des échantillons par certaines Commissions d'attribution des marchés (CAM) lors des dépouillements, (iii) de la correction abusive des offres de certains soumissionnaires ayant commis

des erreurs intentionnelles en vue de leur procurer un avantage anormal, (iv) de la falsification de documents administratifs ou de documents de banque, (v) du refus de vendre des Dossiers d'appel à candidature (DAC), de l'indisponibilité des DAC, (vi) du non-respect du délai réglementaire de publication, (vii) de la modification du rapport de la sous-commission technique par la CAM, (viii) du rejet injustifié d'offres conformes, (ix) de la modification du dossier type d'appel d'offres sans autorisation, (x) du non-respect de la confidentialité, (xi) des cas de conflit d'intérêt, par exemple un soumissionnaire ayant un intérêt direct ou indirect avec le consultant ayant élaboré le DAO ; des fonctionnaires intervenant dans le dossier ayant un intérêt direct ou indirect, (xii) de l'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et l'exercice à titre principal d'une activité privée lucrative.

### • Situation de la corruption

Dans le domaine de la corruption, en dépit de la mise en œuvre des réformes entreprises ces dernières années (séparation des fonctions de contrôle et de régulation avec la création de l'ARCOP, tenue du forum sur les marchés publics, révision des textes portant réglementation générale des marchés et des services publics, revue quotidienne des marchés publics...), le phénomène de la corruption en général et particulièrement dans le secteur des marchés publics burkinabè demeure une réalité à laquelle le Gouvernement n'apporte pas une réponse satisfaisante et de fait, a malheureusement tendance à s'amplifier. Ce qui correspond ainsi, selon

<sup>9</sup> - L'Économie et l'efficacité du processus d'acquisition, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et enfin la transparence des procédures, et ce à travers la rationalité, la modernité et la traçabilité des procédures.

l'évaluation du CIFOEB, à une note non pondérée de 30 sur 100. En appliquant le coefficient de pondération de 30% à cette note, cela donne une note pondérée de 9 sur 100.

Si la position des marchés publics (ou commande publique) s'est améliorée en passant des services publics les plus corrompus avec la 1ère place en 2014 et 2015 à la 2ème place en 2016 puis à la 8ème place en 2017, il faut admettre qu'ils occupent toujours une position non enviable des services les plus corrompus au Burkina Faso selon le rapport sur la corruption produit par le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC). Cette perception de corruption au niveau de la commande publique porte principalement sur les activités d'attribution des marchés, d'exécution des marchés, de règlement des factures et de traitement des dossiers pour règlement.

La Constitution et la loi n°004-2015/CNT du 03 mars 2015 portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso font obligation au Président du Faso, aux Ministres, à certaines personnalités et hauts fonctionnaires de déclarer leurs biens avant leur entrée en fonction. La liste des biens déclarés était déposée, sous le sceau de la confidentialité, au Conseil constitutionnel. A la faveur de la Transition, cette liste a été rendue publique à travers le journal officiel. Il se pose toutefois la question de la sincérité des déclarations effectuées auprès du Conseil constitutionnel en l'absence de vérifications et de l'harmonisation du format de la déclaration.

Au plan international, le rapport 2018 de Transparency international indique que

le Burkina Faso a eu la note de 41/100 (0 étant très corrompu et 100 très peu corrompu), en deçà de la moyenne des pays africains qui est de 43 sur 100.

#### • Application des sanctions prévues par les textes

Cette dimension de l'évaluation est mesurée à travers deux indicateurs que sont (i) le nombre de malversations identifiées dans les rapports des corps de contrôles (ASCE-LC, AN, CC) ayant connu un début de traitement et (ii) la publication de la liste des entreprises suspendues de la commande publique.

Le score obtenu par le Burkina Faso en ce qui concerne ces deux critères est de 100 sur 100, correspondant à une note pondérée de 30 sur 100.

Quelques cas de malversations ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Il s'agit entre autres de la situation du Conseil supérieur de la communication (CSC), du Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou (SIAO) et du fonds d'appui à la formation professionnelle et de l'apprentissage (FAFPA) en 2017.

Des pôles judiciaires spécialisés dans la répression des infractions économiques et financières ont été mis en place en 2018. Avec ces nouvelles armes, il est espéré une gestion plus transparente des affaires liées à la corruption au Burkina Faso, classé par Transparency international, 78ème pays le plus corrompu au monde en 2018 sur un total de 180 pays étudiés. Il faut noter que ce rang correspond malheureusement à une perte de position comparée au rapport de 2015, qui plaçait le Burkina Faso à la 84ème place.

De nombreux cas de malversations ont été enregistrés dans les précédents rapports de l'organe suprême de contrôle administratif interne et de lutte contre la corruption. Mais la plupart des structures ou personnes épinglées ne sont toujours pas inquiétées par les juridictions du pays.

Dans son rapport annuel, l'Autorité de régulation de la commande publique publie une liste des entreprises suspendues. En 2018, il existe une telle liste dans le rapport annuel de l'ARCOP, identifiant au total dix-sept (17) entreprises défaillantes et/ou suspendues.

### 3.2.2. Indice synthétique de la transparence du CIFOEB

L'indice de transparence budgétaire déterminé annuellement par le CIFOEB est un instrument national d'évaluation de la transparence et une alternative aux rapports des organismes d'évaluation de la transparence qui ont une périodicité plus étendue.

Comme indiqué plus haut, l'indice repose sur cinq (05) domaines et utilise quatorze (14) critères et vingt-deux (22) indicateurs.

Afin de pouvoir apprécier la transparence par domaine, des scores sont attribués par domaine.

Tableau 4 : Transparence budgétaire par domaine

Domaines/Critères	Note pondérée
Accessibilité aux informations budgétaires	62,60
Publication des informations budgétaires recommandées	29,6
Niveau de compréhension des informations budgétaires	18
Exhaustivité des informations budgétaires (la loi de finances initiale)	15
Fiabilité du budget	73,33
Dépenses publiques	20
Recettes effectives	20
Efficacité dans la mobilisation des recettes	13,33
Efficacité des dépenses publiques	20
Participation du public à la gestion des finances publiques	25
Mécanismes de participation	25
Contrôle citoyen	0
Contrôle budgétaire interne et externe (CC, AN, ASCE-LC)	37,50
Dispositifs/mécanismes de contrôle	37,50
Textes juridiques et réglementaires en faveur d'un contrôle efficace	0

Domaines/Critères	Note pondérée
Gouvernance financière publique	39
Modes et mécanismes de passation des marchés publics	0
Situation de la corruption	9
Application des sanctions prévues par les textes	30

Aux notes obtenues par domaine, une deuxième pondération est faite pour déterminer l'ITB.

Tableau 5 : Indice de transparence du CIFOEB

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
Accessibilité aux informations budgétaires	30%	62,6	18,78
Fiabilité du budget	15%	73,33	11
Participation du public à la gestion des finances publiques	20%	25	5
Contrôle budgétaire interne et externe (CC, AN, ASCE-LC)	15%	37,50	5,625
Gouvernance financière publique	20%	39	7,8
<b>Note globale</b>			<b>48,21</b>

### 3.3- Résultat de l'évaluation au niveau régional

#### 3.3.1. Indice par région

A l'instar du niveau national, la transparence budgétaire a été également évaluée au niveau local en considérant les mêmes domaines à l'exception du domaine de « Contrôle budgétaire interne et externe » dont l'appréhension est un peu plus complexe à ce niveau. Chaque domaine retenu a d'abord été noté sur 100 et pondéré par la suite par un poids attribué en fonction de son importance dans la définition de la transparence et de la place que celui-ci occupe au niveau local. Sur cette base,

l'indice de transparence budgétaire du CIFOEB a été calculé pour l'ensemble des cinq (05) régions étudiées.

##### 3.3.1.1. Région de la Boucle du Mouhoun

Selon l'ITB défini par le CIFOEB, la région de la Boucle du Mouhoun a obtenu un score de 42 sur 100 sur la gestion 2018. Cette note est en dessous de la moyenne de 50 sur 100 et témoigne que le niveau de transparence reste à améliorer dans la gestion des finances publiques. Cette contreperformance est liée aux faibles performances réalisées par la région dans les domaines « Accessibilité aux informations budgétaires » et « Gouver-

nance financière ». En effet, pour ces domaines, la région a obtenu respectivement les notes de 30 et 20 sur 100.

Cet état de fait est tributaire d'une diffusion moyenne des informations budgétaires par les autorités locales, et également d'un niveau de compréhension jugé faible des acteurs devant exploiter ces documents, occasionnant des notes faibles respectivement de 30 sur 100 et 0 sur 100. Aussi, les notes démontrent un faible respect des indicateurs de bonne gouvernance financière en l'occurrence dans la gestion des marchés publics, d'où le score de 3 sur 100 pour la région.

Cependant pour la fiabilité du budget et la participation du public à la gestion des finances publiques, les notes sont acceptables. Les autorités locales font l'effort pour que les prévisions budgétaires soient aussi réalistes tout en impliquant davantage l'ensemble des citoyens dans la gestion des finances publiques.

Tableau 6 : Indice de transparence dans la région de la Boucle du Mouhoun

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
<b>Accessibilité aux informations budgétaires</b>	40%	30	12
<b>Fiabilité du budget</b>	15%	80	12
<b>Participation du public à la gestion des finances publiques</b>	30%	50	15
<b>Gouvernance financière publique</b>	15%	20	3
<b>ITB-CIFOEB</b>			<b>42</b>

### 3.3.1.2. Région du Centre-Ouest

Sur la base de la gestion 2018, la région du Centre-Ouest a obtenu un score de 34,5 sur 100 selon l'évaluation ITB définie par le CIFOEB. Cette note, largement en dessous de la moyenne, montre que d'énormes efforts restent à faire en vue d'améliorer les résultats. D'une part, les informations n'ont pas été suffisamment mises à la disposition des citoyens, aussi ces informations ne semblent pas assez compréhensibles pour les acteurs devant les exploiter. Toute chose qui justifie la faiblesse de la note (30 sur 100) dans le domaine « Accessibilité aux informations budgétaires ». D'autre part, le processus budgétaire semble du seul ressort des autorités locales avec une faible implication des citoyens, d'où la note de 0 sur 100 pour le critère « Participation du public au processus budgétaire ». Néanmoins, de meilleures performances ont été réalisées dans les domaines de la « Fiabilité du budget » et « Gouvernance financière » dans la région avec respectivement des notes de 80 et 70 sur 100.

Tableau 7 : Indice de transparence dans la région du Centre-Ouest

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
<b>Accessibilité aux informations budgétaires</b>	40%	30	12
<b>Fiabilité du budget</b>	15%	80	12
<b>Participation du public au processus budgétaire</b>	30%	0	0
<b>Gouvernance financière au niveau local</b>	15%	70	10,5
<b>ITB-CIFOEB</b>	<b>34,5</b>		

### 3.3.1.3. Région de l'Est

La région de l'Est a obtenu la note de 50,5 sur 100 selon l'évaluation ITB-CIFOEB dans sa gestion 2018. Cette note légèrement au-dessus de la moyenne, révèle un niveau acceptable mais pourrait être davantage améliorée avec la participation effective des citoyens au processus budgétaire.

En effet, dans le domaine de la « Participation du public au processus budgétaire », la région a obtenu la note de 0 sur 100. Cette note est tributaire du fait que les OSC de la région soulignent ne pas être véritablement impliquées ou consultées pour la gestion des ressources locales et le développement de la collectivité. Néanmoins, la région a réalisé une bonne performance sur la période dans les trois autres domaines de la transparence avec des notes évoluant entre 70 et 80 sur 100.

Tableau 8 : Indice de transparence dans la région de l'Est

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
<b>Accessibilité aux informations budgétaires</b>	40%	70	28
<b>Fiabilité du budget</b>	15%	80	12
<b>Participation du public au processus budgétaire</b>	30%	0	0
<b>Gouvernance financière au niveau local</b>	15%	70	10,5
<b>ITB-CIFOEB</b>	<b>50,5</b>		

### 3.3.1.4. Région des Hauts-Bassins

Selon l'évaluation ITB définie par le CIFOEB, la région des Hauts-Bassins a obtenu la note de 39 sur 100 dans le cadre de la gestion budgétaire 2018. Cette note,

en dessous de la moyenne, indique que des efforts sont à faire pour une gestion transparente des ressources publiques. Hormis le domaine de la « Participation du public au processus budgétaire » où la région a obtenu la moyenne (50 sur 100), les notes obtenues dans les autres domaines sont en dessous de la moyenne.

En effet, il ressort que dans la région des Hauts-Bassins en 2018, les informations budgétaires n'ont pas été assez accessibles et leur compréhension a été révélée difficile par les acteurs. En outre, des écarts énormes ont été constatés entre les prévisions et les réalisations budgétaires au niveau local. Aussi, les indicateurs de bonne gouvernance dans la gestion des marchés publics n'ont pas été également respectés.

Tableau 9 : Indice de transparence dans la région des Hauts-Bassins

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
Accessibilité aux informations budgétaires	40%	30	12
Fiabilité du budget	15%	40	6
Participation du public au processus budgétaire	30%	50	15
Gouvernance financière au niveau local	15%	40	6
<b>ITB-CIFOEB</b>			<b>39</b>

### 3.3.1.5. Région du Nord

L'ITB défini par le CIFOEB et calculé pour la région du Nord dans le cadre de la gestion budgétaire 2018 est de 37,5 sur 100. La faiblesse de cette note est due essentiellement aux contreperformances réalisées dans presque tous les domaines de la transparence budgétaire à l'exception de celui de la « Gouvernance financière au niveau local » où la région a obtenu le score de 10,5 sur 100. Pour le domaine de la « Fiabilité du budget », la région du Nord a obtenu la note de 0 sur 100. Ce résultat montre que les écarts entre les niveaux de prévisions et de réalisations sont assez importants. Aussi, l'effort de la collectivité en matière de recouvrement et d'investissement reste faible.

Tableau 10 : Indice de transparence dans la région du Nord

Domaines/Critères	Pondération	Note	Notation pondérée
Accessibilité aux informations budgétaires	40%	30	12
Fiabilité du budget	15%	0	0
Participation du public au processus budgétaire	30%	50	15
Gouvernance financière au niveau local	15%	70	10,5
<b>ITB-CIFOEB</b>			<b>37,5</b>

### 2.3.1.6. Classement des régions

En fonction des notes obtenues par chaque région, une comparaison est faite afin d'identifier parmi les cinq (05) régions étudiées, celles qui ont réalisé de meilleures performances en matière de transparence budgétaire en 2018.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des éléments de comparaison entre les régions pour les domaines de transparence retenus.

Tableau 11 : Classement des régions par domaine de transparence

Domaines / Régions	Accessibilité aux informations budgétaires	Fiabilité du budget	Participation du public à la gestion des finances publiques	Gouvernance financière publique	Notes pondérées (%)	Rang
Pondération	40%	15%	30%	15%	100	-
Boucle du Mouhoun	12	12	15	3	42	2ème
Centre-Ouest	12	12	0	10,5	34,5	5ème
Est	28	12	0	10,5	50,5	1er
Hauts-Bassins	12	6	15	6	39	3ème
Nord	12	0	15	10,5	37,5	4ème
Moyenne par domaine	15,2	8,4	9	8,1	40,7	

Source : CIFOEB, 2019

La moyenne de l'ITB du CIFOEB calculé pour l'ensemble des cinq (05) régions évaluées ressort à 40,7 sur 100), en deçà de de la moyenne (50 sur 100). Cela montre que la transparence budgétaire dans la gestion des finances publiques reste encore un défi pour les régions du Burkina Faso. Ce score est également en deçà de celui du niveau national (48,21 sur 100) et interpelle les OSC sur la nécessité d'intensifier leur travail de veille citoyenne pour améliorer le niveau de transparence dans la gestion des ressources publiques au niveau local.

En comparant les cinq (05) régions, la région de l'Est a fourni plus d'efforts en matière de transparence avec un score de 50,5 sur 100. Elle est d'ailleurs la seule région à avoir obtenu la moyenne mais cette note ne doit pas occulter certaines insuffisances qui ont été relevées en matière de transparence budgétaire. En effet, certains critères tels que la participation et l'implication des citoyens dans le processus décisionnel local méritent d'être renforcés. Les régions de la Boucle du Mouhoun et des Hauts-Bassins occupent respectivement les deuxième et troisième places avec des scores respectifs de 42 sur 100 et de 39 sur 100.

En s'intéressant à la moyenne obtenue par domaine de transparence budgétaire au niveau local, il ressort que seulement la région de l'Est a réalisé le plus grand score dans le domaine de « l'Accessibilité aux informations budgétaires » soit 28 sur 100. Les scores obtenus par les autres régions sont les mêmes pour ce domaine. Pour ce qui est des domaines de la « fiabilité du budget », les régions du Centre-Ouest, de l'Est et de la Boucle du Mouhoun ont

obtenu les scores les plus importants soit respectivement 12 sur 100, pour chacune des régions. Il en est de même pour les régions du Centre-Ouest, de l'Est et du Nord dans le domaine de « la gouvernance financière publique » ou le score obtenu par ces régions est de 10,5 sur 100. Pour la participation du public à la gestion des finances publiques, les régions de la Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins et Nord ont réalisé les mêmes performances soit 15 sur 100 pour chacune des régions citées.

Cependant, la participation du public à la gestion des finances publiques est le domaine où les résultats sont criards. Comme le souligne la note de synthèse de l'ITB (2017), la participation du public dans le processus budgétaire est indispensable pour atteindre les résultats escomptés en matière de transparence budgétaire. Toutefois, cette implication doit aller au-delà de la simple information des citoyens car elle doit constituer une aubaine pour les gouvernements de mieux prendre en compte les besoins des populations dans les politiques publiques.

## 4

RECOMMANDATIONS ET MESURES  
DE RENFORCEMENT DE LA  
TRANSPARENCE

## 4.1- Au niveau national

Tenant compte des résultats de l'évaluation et de l'analyse des Forces Faiblesses Opportunités Menaces (FFOM) qui a été faite dans le cadre de la présente étude, un certain nombre de recommandations sont faites. La mise en œuvre desdites recommandations devrait permettre l'amélioration de la transparence budgétaire au Burkina Faso.

#### Au niveau de l'accessibilité aux informations budgétaires

- Publier à temps l'ensemble des documents identifiés : l'évaluation a révélé que plusieurs documents n'ont pas été publiés en 2018. Des dispositions doivent être prises afin que l'ensemble des documents concernés soient produits et diffusés à bonne date dans le sens de permettre aux citoyens d'être mieux informés sur la gestion des finances publiques.

- Traduire le budget citoyen progressivement en plusieurs langues nationales : la redevabilité en matière de gestion des finances publiques doit se faire au niveau de l'ensemble de la population, qu'elle soit instruite en français ou non. Ainsi, la traduction du budget citoyen

dans certaines langues nationales, entamée en 2019, devrait permettre d'atteindre un plus grand nombre de citoyens instruits dans ces langues afin que ces derniers se sentent concernés par l'action gouvernementale.

#### Fiabilité du budget

- Améliorer le recouvrement des ressources propres de façon efficiente : le taux de pression fiscale en 2018 est inférieur à la norme communautaire de 20% minimum. Ainsi, un certain nombre de mesures et réformes devraient être envisagées au niveau des régies de recettes en vue d'accroître les recettes fiscales qui représentent environ 90% des ressources propres. En outre, des efforts devraient être faits pour réduire les coûts de mobilisation desdites ressources.

- Développer des outils de production et de traitement des données budgétaires : les OSC ne disposent pas d'outils propres leur permettant d'assurer une contre-vérification des données budgétaires fournies par l'Etat. Le développement de tels outils permettrait entre autres, de comparer les prévisions de recettes et de dépenses communiquées par l'Etat et celles

des OSC en vue de mieux favoriser le contrôle de la sincérité budgétaire.

### Participation du public à la gestion des finances publiques

- Impliquer davantage les OSC dans la tenue des cadres de concertation : l'évaluation a relevé que certains cadres de concertations ont été tenus en 2018 mais sans une implication des acteurs de la Société Civile. Afin d'assurer une participation active et objective des OSC auxdits cadres de concertation, il est indispensable de reconsidérer la manière dont elles sont impliquées.

- Rendre fonctionnel le Conseil d'orientation au sein de l'ASCE-LC : selon la loi organique consacrant la mise en place de ce Conseil, il est prévu que les OSC y siègent. Les membres du Conseil ont été installés au dernier trimestre 2018 mais n'a pas véritablement fonctionné au cours de cette année. Le fonctionnement effectif du Conseil aura pour avantage de renforcer de contrôle citoyen notamment dans la mise en œuvre des actions du Gouvernement et dans le suivi des sanctions prévues en cas de malversations financières.

### Contrôle budgétaire interne et externe

- Revoir le statut du personnel de la Cour des Comptes afin de lui conférer une véritable indépendance d'opinion vis-à-vis de l'Exécutif : un projet de loi modificative de la loi organique n°014-2000/AN du 16 mai 2000, portant composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle a été introduit dans le dé-

bat et voté par l'Assemblée nationale en 2010. Cette loi modificative a été soumise au Conseil constitutionnel, pour contrôle de sa conformité à la constitution, comme le prescrit celle-ci en son article 155. Par décision en date du 24 février 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi modificative inconstitutionnelle, c'est-à-dire non conforme à la constitution. Depuis lors, la Cour peine à faire changer le statut de son personnel. Au regard du statut des contrôleurs de la Cour des comptes qui les limite dans l'exercice de leur fonction, il s'avère toujours nécessaire d'actualiser le statut de son personnel.

- Elaborer un tableau de bord de suivi des recommandations des rapports des corps de contrôle : l'évaluation a révélé que les différents maillons de la chaîne de gouvernance ne fonctionnent pas en synergie d'actions pour permettre de donner une suite favorable aux différents rapports des corps de contrôle. A cet effet, il est nécessaire que la société civile élabore un tableau de suivi des recommandations des rapports des corps de contrôle, dont elle contrôlerait la mise en œuvre effective et dont elle se servirait comme instrument d'interpellation du Gouvernement.

- Développer des synergies d'actions entre les différents corps de contrôle : compte tenu de l'insuffisance de personnel et des faibles capacités financières des différents corps de contrôle, il s'avère nécessaire pour elles de développer des synergies d'actions et de moyens, tout en se concentrant chacun sur un aspect spécifique du contrôle budgétaire. De même, des partenariats

pourront être développés, tant entre les corps de contrôle administratifs, juridictionnels et parlementaires, qu'entre les organes de ces différents corps de contrôles et les acteurs de la société civile en matière de contrôle citoyen de l'action publique.

### Gouvernance financière publique

- Elaborer et faire adopter un document présentant le régime des sanctions en matière de marchés publics : pour assurer plus de résultats et de progression en matière de passation des marchés publics, une attention particulière devra être accordée aux préoccupations relatives notamment à l'absence de sanctions due au manque d'autonomie des organes de contrôle, à l'absence de poursuites judiciaires pour des cas de corruption identifiés suite aux résultats des contrôles et des audits et à la collusion entre le secteur privé et les acteurs politiques.

- Conduire un audit de la dette publique de manière régulière (tous les cinq ans) dans l'optique d'une soutenabilité de la dette interne et externe : en effet, il sera intéressant qu'après chaque alternance politique ou à la fin de chaque mandat présidentiel, un audit de la dette publique soit conduit afin de permettre un meilleur suivi de la dette interne et externe à court et moyen terme. En outre, cet audit permettra de juger de la légitimité ou de la régularité de certaines dettes, de situer les responsabilités en cas de manquements constatés et d'éviter au pays de tomber dans un cercle vicieux d'endettement pouvant neutraliser la croissance économique.

*NB : Les structures responsables de la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus sont identifiées en annexe 1.*

## 4.2- Au niveau régional

Aux termes des résultats obtenus et de l'analyse des forces, faiblesses opportunités et menaces de la transparence budgétaire au niveau local, les recommandations suivantes ont été faites en vue de l'amélioration de la transparence budgétaire au niveau local selon les domaines énumérés.

### Accessibilité aux informations budgétaires

- Diversifier les moyens d'accès et les canaux de diffusion des informations budgétaires à travers la mise en ligne desdites informations et leur mise à disposition sous des formats d'exploitation adaptés : en effet, l'évaluation a montré que les autorités locales disposent d'une volonté manifeste à rendre publiques les informations et données budgétaires. Toutefois, ce sont les canaux de diffusion de ces informations qui font défaut. Plusieurs communes ne disposent pas de site-web. Il ressort en outre que par moment, certains documents sont fournis sous format physique, ce qui complique leur utilisation. La création de site-web et la mise en ligne des documents et informations budgétaires permettra une meilleure accessibilité aux acteurs concernés.

- Renforcer les capacités des conseillers municipaux, premiers utilisateurs des informations budgétaires sur l'exploitation et l'analyse des documents budgétaires : les résultats de l'étude

montrent que le niveau de compréhension des informations budgétaires par les élus locaux demeure toujours faible. Le renforcement de leur capacité leur permettra de mieux comprendre le contenu des documents budgétaires d'une part et d'assurer efficacement leur rôle de relai aux communautés à la base d'autre part.

### Fiabilité du budget

- Simplifier davantage les informations budgétaires : en effet, le nouveau régime financier des collectivités consacre une plus grande transparence (clarté, sincérité) dans la présentation des documents budgétaires. Toutefois, l'exploitation desdits documents par les acteurs concernés semble toujours difficile en raison de leur caractère jugé très technique. Une meilleure simplification desdits documents et informations permettra aux OSC et aux citoyens de mieux s'approprier ces documents afin d'exercer efficacement le rôle de veille citoyenne.

### Participation du public au processus budgétaire

- Mettre en place avec les plateformes d'OSC des cadres de concertation avec les élus locaux indépendamment des invitations aux sessions des conseils municipaux ou régionaux : il existe des textes consacrant le droit à la participation du public à la gestion des finances publiques. A ce jour, ces textes ne donnent pas assez de possibilité aux citoyens d'influencer la gestion des affaires publiques de sorte que leur participation ne se limite qu'aux sessions en tant qu'observateurs, sans

une possibilité de prise de parole. Ces cadres de concertation devront être les lieux de débats entre élus locaux et plateforme d'OSC sur les problématiques de développement de la collectivité pour une meilleure prise en compte des besoins des populations et une gestion transparente des ressources publiques. La mise en œuvre de cette recommandation devra favoriser l'implication effective des OSC à la gestion des finances publiques.

### Gouvernance financière au niveau local

- Renforcer le suivi des systèmes de gouvernance : en effet, le suivi des OSC se focalise beaucoup plus sur le suivi des activités et des acteurs mais pas suffisamment sur les systèmes. Certains systèmes de gouvernance comportent en eux même des insuffisances ou des limites qui doivent être dénoncées car source d'inefficacité et d'inefficience des structures publiques.

*NB : Les structures responsables de la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus sont identifiées en annexe 2.*

## CONCLUSION

Engagé depuis près de vingt ans dans un processus d'amélioration de la gestion des finances publiques, le Burkina Faso a adopté des mesures s'inscrivant dans un but ultime d'amélioration de la transparence budgétaire. Sous-tendue par plusieurs textes réglementaires et cadres de notation nationaux, sous régionaux et internationaux, la transparence budgétaire s'entend la libre circulation de l'information budgétaire à temps et dans des formats compréhensibles par tous ainsi que son accessibilité à tous les acteurs de la Nation.

Au-delà des évaluations et rapports produits en la matière, le CIFOEB, en tant qu'OSC militant principalement dans le domaine de la transparence budgétaire au Burkina Faso, a fait du présent rapport annuel, deuxième du genre, une plateforme d'évaluation de la situation de transparence budgétaire dans la gestion des finances publiques, tant au niveau national qu'au niveau régional, à travers la définition d'un Indice de transparence budgétaire (ITB). Il s'agit d'un indice composite basé sur les instruments internationaux et qui utilise cinq (05) domaines d'analyse, quatorze (14) critères d'appréciation et vingt-deux (22) indicateurs de mesure de la transparence budgétaire, applicable au cas du Burkina Faso.

Les conclusions et résultats obtenus de l'évaluation faite par le CIFOEB sur la situation de la transparence budgétaire au niveau du Burkina Faso pour l'année 2018 proviennent certes de l'exploitation des rapports et informations nationales et internationales en la matière, mais aussi de la synthèse d'éléments d'enquêtes et

d'entretiens réalisés auprès d'un échantillon d'acteurs intervenant dans le domaine de la gestion des finances publiques au Burkina Faso aussi bien au niveau central que local.

Au niveau national, l'accessibilité aux informations budgétaires et la fiabilité du budget obtiennent des notes très acceptables. Beaucoup d'efforts restent toujours à faire au niveau des domaines de participation du public à la gestion des finances publiques, de contrôle budgétaire interne et externe et de gouvernance financière.

L'accessibilité aux informations budgétaires obtient une note de 62,6 sur 100, expliquée par la publication régulière des informations budgétaires recommandées, qui va au-delà des huit documents recommandés par IBP, en ce qui concerne le Burkina Faso. La principale difficulté à ce niveau réside dans le fait que le niveau de compréhension des informations budgétaires est relativement faible, le budget citoyen n'étant pas traduit dans les principales langues nationales.

Les écritures budgétaires au niveau du Burkina Faso paraissent relativement fiables, avec une note de 73,33 sur 100, lié au fait que les écarts entre les prévisions budgétaires du DPBEP et celles de la loi de finances initiales ainsi que l'écart entre les dépenses exécutées et les dotations définitives sont contenues dans les normes requises. Toutefois, des efforts restent toujours à faire en matière de mobilisation des recettes fiscales, le taux de pression fiscale (17,3%) étant en deçà du minimum requis (20%).

La participation du public à la gestion des finances publiques est relativement faible (25 sur 100), les OSC n'ayant pas été intégrés aux cadres de concertation existants et le Conseil d'orientation au sein de l'ASCE-LC n'ayant pas fonctionné comme prévu au cours de l'année 2018.

Le contrôle budgétaire est crédité d'un faible score (37,5 sur 100), lié principalement au fait qu'il n'y a pas une véritable indépendance des corps de contrôle vis-à-vis de l'Exécutif, en dépit du fait que les dispositifs et mécanismes de contrôle soient effectivement mis en place.

Quant à la gouvernance financière, elle demeure toujours handicapée par de multiples irrégularités et de forts soupçons de corruption, notamment au niveau du processus de passation des marchés, en dépit de quelques sanctions appliquées au cours des années 2017 et 2018, ne suffisant pas à résorber le passif en la matière. Ce qui correspond à une notation de 39 sur 100.

Au niveau régional, il ressort de l'évaluation que la Région de l'Est a déployé plus d'efforts en matière de transparence et a obtenu un score de 50,5 sur 100. Mais cette note ne doit pas occulter certaines insuffisances qui ont été relevées en matière de transparence budgétaire, la participation et l'implication des citoyens dans le processus décisionnel local méritant d'être renforcés. Les régions de la Boucle du Mouhoun et de des Hauts-Bassins occupent respectivement les deuxièmes et troisièmes places avec des scores respectifs de 42 sur 100 et de 39 sur 100. Beaucoup d'efforts restent encore à faire notamment dans tous les domaines.

L'amélioration du niveau de transparence

budgétaire passerait ainsi par la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- 1) la publication à temps de l'ensemble des documents identifiés dans le cadre de l'évaluation
- 2) la traduction du budget citoyen en langues nationales
- 3) l'amélioration du recouvrement des ressources propres
- 4) le développement d'outils de production et de traitement des données budgétaires
- 5) l'implication des OSC à la tenue des cadres de concertation sur les finances publiques
- 6) l'opérationnalisation du Conseil d'orientation prévu au niveau de l'ASCE-LC
- 7) la révision du statut d personnel de la Cour des comptes afin de lui conférer une véritable indépendance d'opinion vis-à-vis de l'Exécutif ;
- 8) l'élaboration d'un plan de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations des rapports des corps de contrôle ;
- 9) le développement de synergies d'actions et de moyens des corps de contrôle, ainsi que de partenariats entre eux et entre eux et les acteurs de la société civile ;
- 10) l'élaboration et l'adoption d'un document présentant le régime des sanctions en matière de marchés publics ;
- 11) la conduite d'un audit de la dette publique de manière régulière ;

12) la diversification des moyens d'accès et des canaux de diffusion des informations budgétaires ;

13) le renforcement des capacités des conseillers municipaux pour assurer qu'ils comprennent mieux le processus de gestion du budget au niveau local ;

14) la mise en place de cadres de concertation autres que les sessions des conseils municipaux et régionaux ;

15) L'amélioration du suivi des systèmes de gouvernance.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : recommandations au niveau national et structures responsables

N°	RECOMMANDATIONS	STRUC- TURES RES- PONSABLES	STRUC- TURES PARTE- NAIRES	OBSERVA- TIONS
Au niveau de l'accessibilité aux informations budgétaires				
01	Publier à temps l'ensemble des documents identifiés	Toute structure responsable de la production des documents identifiés		Publier dans des formats adaptés directement exploitable
02	Traduire le budget citoyen progressivement en plusieurs langues nationales	MINEFID/ DGB	MENA-PLN	
Fiabilité du budget				
03	Améliorer le recouvrement des ressources propres de façon efficiente	MINEFID/ DGI/DGD/ DGTCP	MINEFID/ DGESS	
04	Développer des outils de production et de traitement des données budgétaires	CIFOEB	MINEFID; CC-OCS/FP	
Participation du public à la gestion des finances publiques				
05	Impliquer davantage les OSC dans la tenue des cadres de concertation	AN; ARCOP; CC	CN-OSC; CC-OSC/FP	
06	Rendre fonctionnel le Conseil d'orientation au sein de l'ASCE-LC	ASCE/LC	CN-OSC; CC-OSC/FP	
Contrôle budgétaire interne et externe				
07	Revoir le statut du personnel de la Cour des Comptes afin de lui conférer une véritable indépendance d'opinion vis-à-vis de l'Exécutif	CC	CSM, MINE- FID	

N°	RECOMMANDATIONS	STRUC- TURES RES- PONSABLES	STRUC- TURES PARTE- NAIRES	OBSERVA- TIONS
Gouvernance financière publique				
08	Elaborer un tableau de bord de suivi des recommandations des rapports des corps de contrôle	CIFOEB	CC-OSC/FP	Correspondance d'interpellation sur l'état de mise en œuvre des recommandations des corps de contrôle Entretien avec les structures responsable de la mise en œuvre des recommandations
09	Développer des synergies d'actions entre les différents corps de contrôle	CC, ASCE-LC, AN, ARCOP	CIFOEB	
10	Conduire un audit de la dette publique de manière régulière (tous les cinq ans) dans l'optique d'une soutenabilité de la dette interne et externe	MINEFID/ DGTCP	CC, AS- CE-LC, AN, Ministères sectoriels	

## Annexe 2 : recommandations au niveau régional et structures responsables

N°	RECOMMANDATIONS	STRUC- TURES RES- PONSABLES	STRUC- TURES PARTE- NAIRES	OBSERVA- TIONS
<b>Accessibilité aux informations budgétaires</b>				
1	Diversifier les moyens d'accès et les canaux de diffusion des informations budgétaires à travers la mise en ligne des dites informations et leur mise à disposition sous des formats d'exploitation adaptés	CT	AMBF, ARBF, Mé- dias, OSC	
2	Renforcer les capacités des conseillers municipaux, premiers utilisateurs des informations budgétaires sur l'exploitation et l'analyse des documents budgétaires	CT	PACT, AMBF, ARBF, CI- FOEB, MINE- FID/DGDT, MATDC/ DGCT	
<b>Fiabilité du budget</b>				
3	Simplifier davantage les informations budgétaires : en effet, le nouveau régime financier des collectivités consacre une plus grande transparence (clarté, sincérité) dans la présentation des documents budgétaires	CT/ST	AMBF, ARBF, CI- FOEB	
<b>Participation du public à la gestion des finances publiques</b>				
4	Mettre en place avec les plateformes d'OSC des cadres de concertation avec les élus locaux indépendamment des invitations aux sessions des conseils municipaux ou régionaux	CT	OSC	

N°	RECOMMANDATIONS	STRUC- TURES RES- PONSABLES	STRUC- TURES PARTE- NAIRES	OBSERVA- TIONS
Gouvernance financière au niveau local				
5	Renforcer le suivi des sys- tèmes de gouvernance	OSC		

# BIBLIOGRAPHIE

- Andrews LAWSON, Mailan CHICHE et Idrissa OUEDRAOGO, Evaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010, Septembre 2011.
- Autorité Supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC), Rapport général annuel d'activités 2011, 2012 et 2014
- Burkina Faso, Stratégie de croissance accélérée et de développement durable 2011-2015.
- Burkina Faso, Plan nation de développement économique et social 2016-2020
- Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.
- Enquête multisectorielle continue, 2015 : Alphabétisation et scolarisation
- Fonds Monétaire International (FMI), Une évaluation de la stratégie pour la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, Février 2014.
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement (MINEFID), Aide-mémoire conjoint du Gouvernement et des Partenaires Techniques et Financiers de la SRFP relatif aux travaux du comité de pilotage consacré au bilan de mise en œuvre du Plan d'actions sectoriel triennal 2011 et au lancement de la POSEF, Avril 2012.
- Ministère de l'Economie des Finances et du Développement (MINEFID), Budget citoyen : Loi de finances 2018.
- Ministère de l'Economie des Finances et du Développement (MINEFID), Politique Sectorielle de l'Economie et des Finances, 2011-2020, mars 2011
- Ministère de l'Economie des Finances et du Développement (MINEFID), Projet d'Aide-mémoire conjoint du Gouvernement et des Partenaires Techniques et Financiers de la POSEF relatif aux travaux du comité de pilotage consacré au bilan de mise en œuvre du PAP POSEF 2013 et perspectives 2014-2017, Mars 2014.
- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat (MFPRE), Politique Nationale de Bonne Gouvernance 2005-2015.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2002 : Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE.
- RENLAC, Etat de la corruption au Burkina Faso : Rapport 2017.
- Yves BOURDET et Taladidia THIOMBIANO, Burkina Faso ou les infortunes de l'enclavement, Country Economic Report 2009 :1, publiées par Asdi, éditions Edita, 2009.
- Coopération allemande, Aide-mémoire de la mission d'Evaluation de Pro-

gramme (EVP) du Programme « Conseil Technique auprès du Ministère de l'Économie et des Finances » - Programme MEF ou PMEF (Ouagadougou, 23. Septembre – 02. Octobre 2014).

- CGD, Rapport d'étude de cas sur la redevabilité budgétaire au Burkina Faso, Janvier 2014.

- Alimata KONATE et Samy BOUKAHLA, Analyse du contrôle budgétaire exercé par les acteurs du contrôle externe et perspectives de collaboration (Rapport de stage), Mars 2015.

- Ulla SANTARA, Renforcement de la redevabilité dans la gestion des finances publiques, Réflexions pour le Programme Bonne Gouvernance Financière au Burkina Faso, Février 2015.

- Coopération allemande, Programme « Conseil technique auprès du Ministère de l'économie et des finances » (PMEF), Analyse de l'état des lieux et collaboration entre les acteurs de la transparence et de la redevabilité budgétaires, Juillet 2015.

- CIFOEB, Rapport alternatif 2013 d'analyse de la gestion des finances publiques au Burkina Faso, Juin 2014.

- CIFOEB, Deuxième rapport alternatif d'analyse de la société civile, Septembre 2014

- CIFOEB, Document de synthèse adapté pour informer sur les évaluations fondées sur les standards internationaux (PEFA, Open Budget Initiative, Mo Ibrahim, Transparency international, Novembre 2018.

- CDCAP, Guide de contribution de la Société Civile aux performances de développement, Août 2013.

- B. Ouedraogo, SPONG, Participation de la société civile au dialogue des acteurs de la SCADD au Burkina Faso, Janvier 2015

- BAD et ACBF, Perspectives de la gouvernance en Afrique, Rapport sur la gouvernance financière : Burkina Faso, mars 2017

- Union Européenne 2017, Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA

- Centre d'Information de Formation et d'Etudes sur le Budget (CIFOEB)-2019



## **Equipe transparence budgetaire 2019**

### **Superviseur**

Youssouf OUATTARA, Directeur Exécutif  
du CIFOEB

### **Equipe de rédaction**

Maturin KONE,  
Madi BOUNDAOGO,  
Agnès KABORE,  
Karamoko OUATTARA,  
Drissa OUATTARA,  
Aïda DAO



Septembre 2019

📍 01 BP 4112 Ouagadougou 01  
☎ (226)25367944 / 72809233 / 78727761  
✉ cifoeb@gmail.com  
🌐 www.cifoeb.org